

สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน  
: จากจารีตปฏิบัติสู่การปฏิรูปการเมืองไทย



นางสาวสุภาวดี แก้วประดับ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-3617-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

COMMUNITY RIGHTS IN NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL  
MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT : FROM TRADITIONAL  
PRACTICE TO POLITICAL REFORM IN THAILAND



Miss Supawadee Kaewpradub

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-3617-7



นางสาวสุภาวดี แก้วประดับ : สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: จากจารีตปฏิบัติสู่การปฏิรูปการเมืองไทย.(COMMUNITY RIGHTS IN NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT : FROM TRADITIONAL PRACTICE TO POLITICAL REFORM IN THAILAND) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว, 212หน้า. ISBN 974-17-3617-7.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงเหตุผลที่แนวคิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรชุมชนไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้แล้วก็ตาม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสารและอาศัยการรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิชุมชนจากกรณีตัวอย่าง สมมติฐานของการศึกษามีว่า อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากร และอิทธิพลของแนวทางพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ ในการวิเคราะห์ได้อาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ แนวคิดการเพิ่มอำนาจและแนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง ประกอบกับข้อมูลทางวิชาการ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าสิทธิชุมชนถูกใช้ในทั้งสองระดับ คือ สิทธิชุมชนในระดับเข้มข้น เป็นสิทธิที่ใช้อ้างถึงการจัดการทรัพยากรที่ยึดโยงอยู่กับหน่วยพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และจารีตประเพณี ดังปรากฏในการเคลื่อนไหวกรณีป่าชุมชน สิทธิชุมชนในระดับกว้าง เป็นสิทธิที่ใช้อ้างถึงในการเคลื่อนไหวต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน โดยไม่ยึดติดกับหน่วยพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือจารีตประเพณี แต่เป็นอำนาจในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา ดังในกรณีการต่อต้านของคนในท้องถิ่นจากการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

การใช้สิทธิชุมชนทั้งสองระดับนั้นต้องเผชิญกับอุปสรรคที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับความเข้มข้นของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีการแข่งขันสูงในกระบวนการและการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ เช่น พื้นที่ป่า และการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีในกรณีโครงการขนาดใหญ่ จึงทำให้แนวคิดสิทธิชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนในทางปฏิบัติ อุปสรรคดังกล่าวเป็นทั้งปัญหาเชิงแนวคิดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เงื่อนไขในการปฏิบัติของสิทธิชุมชนขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกระจายอำนาจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
 สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
 ปีการศึกษา.....2546.....

## 4481168624 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: COMMUNITY RIGHTS / RESOURCES AND ENVIRONMENT MANAGEMENT /  
TRADITIONAL PRACTICE / POLITICAL REFORM

SUPAWADEE KAEWPRADUB : COMMUNITY RIGHTS IN NATURAL  
RESOURCES AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT : FROM TRADITIONAL PRACTICE TO POLITICAL  
REFORM IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.CHANTANA  
BANPASIRICHOTE, Ph.D. 212 pp. ISBN 974-17-3617-7.

This study attempts to explain the reasons behind the ineffectiveness of the implementation of community rights concept in community resource management despite recognized by the 1997 Constitution. The study is a documentary research based on the review of prominent cases of conflicts over the application of community rights concept. The hypothesis of the study is that the reason why community rights is not effectively implemented at the present time is based on the prevailing state power over the management of natural resources and the influence of neo-liberal idea of development. The concepts of rights, empowerment, and political ecology are used to provide an analytical framework. The study finds that community rights are used in two different situations. It is applied comprehensively for the practice of traditional resources management where the community is closely linked to the common ground resources such as the community forest. In another situation community rights are referred to the right to negotiate with the state and the corporate. This latter situation does not clearly confined to the physical space or traditional practices of the community but is seen as the rights to participation and to local determination against big development schemes designated to be located in the vicinity of local communities.

The application of community rights concepts are constrained by intense use of the state authority in natural resource management where it appears high competition of utilization and conservation such as the forest reserve; and by the acceleration of neo-liberal economic development such as the large scale projects. These constrains are conflicts in both ideology and practicality.

The effectiveness of the implementation of community rights concepts relies on the fulfillment of decentralization, information accessibility and people's participation in decision-making process in environment and natural resources management.

Department ..... Government ..... Student's signature.....  
Field of study..... Government ..... Advisor's signature.....  
Academic year ..... 2003 .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ โดยได้รับความอนุเคราะห์และสนับสนุนช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.นันทนา บรรพศิริโชติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่องของการวิจัย จนทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์เป็นอย่างดี และขอขอบคุณอาจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยมพงษ์ กรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณชัยรัตน์ จงก้องเกียรติ หัวหน้าฝ่ายจัดตั้งป่าชุมชน ส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ ที่ให้ความเมตตาช่วยเหลือในการให้ข้อมูลเป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ความเมตตาช่วยเหลือ สนับสนุน และคอยเป็นกำลังใจด้วยดีเสมอมา

สุดท้าย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ผู้ให้กำเนิดทั้งสองท่าน ที่คอยดูแลเอาใจใส่ส่งเสริม และอบรมแก่บุตรอยู่ตลอดเวลา จนทำให้ผู้เป็นบุตรประสบความสำเร็จ รวมถึงทุก ๆ คนในครอบครัว อันประกอบด้วย คุณป้า และน้องชายที่คอยช่วยเหลือ และให้กำลังใจต่อผู้วิจัยด้วยความรักและความเมตตากรุณา จนทำให้ผู้เป็นหลานสาว และพี่สาวคนนี้ได้ประสบความสำเร็จ ดังเช่นปัจจุบัน

สุภาวดี แก้วประดับ

1 กันยายน 2546

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	14
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	14
1.4 นิยามศัพท์.....	14
1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	16
1.6 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย.....	16
1.7 ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย.....	17
1.8 กรอบการวิเคราะห์.....	17
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	20
2.1 แนวคิดเรื่องสิทธิ(Rights).....	20
2.2 แนวคิดเรื่องการเพิ่มอำนาจ(Empowerment).....	33
2.3 แนวคิดเรื่องนิเวศวิทยาการเมือง(Political Ecology).....	36
บทที่ 3 พัฒนาการของกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลต่อสิทธิของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	55
3.1 ยุคก่อนการปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5.....	56
3.2 ยุคหลังการปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435-2504).....	59
3.3 ยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน).....	63
3.4 สิทธิชุมชนในยุคการปฏิรูปการเมือง.....	73

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สถานการณ์ของสิทธิชุมชนในปัจจุบัน.....	88
4.1 สิทธิชุมชนในการจัดการป่าไม้.....	88
4.1.1 แนวคิดทั่วไปและที่มาของป่าชุมชน.....	91
4.1.2 ที่มาของกฎหมายป่าชุมชน.....	94
4.1.3 ความขัดแย้งในแนวคิดเรื่อง “ป่าชุมชน”.....	97
4.1.4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องสิทธิ กับแนวคิดเรื่องป่าชุมชน.....	103
4.1.5 วิเคราะห์กรณีความเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชน.....	107
4.2 การเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่.....	108
4.2.1 ปัญหาสิทธิชุมชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่.....	109
4.2.2 สิทธิชุมชนภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนา ของภาคประชาชน.....	115
4.2.3 การพัฒนาเศรษฐกิจกับสิทธิชุมชน.....	117
4.3 สรุป : สิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ.....	122
บทที่ 5 สรุป.....	127
รายการอ้างอิง.....	136
ภาคผนวก.....	141
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	212



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นปัญหาทางการเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ อาทิ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในกรณีการก่อสร้างท่าส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย หรือกรณีป่าชุมชน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างรัฐกับชุมชนในแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งมีการรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจร่วมกับรัฐ กล่าวคือ ในขณะที่ชุมชนต้องการให้รัฐกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อชุมชนตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐโดยเฉพาะระบบราชการไทยกลับยังเพิกเฉยต่อความต้องการดังกล่าว จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในที่สุด

#### แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เจตจำนงทางการเมืองที่สำคัญที่สุดได้แก่ การที่อำนาจสูงสุดทางการเมืองต้องเป็นของประชาชน ใช้โดยประชาชน และเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ ความต้องการของประชาชน เห็นได้ว่าระบอบนี้จัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมโดยคำนึงถึงศักยภาพของประชาชนเป็นหลักในการปกครองและพัฒนาประเทศ ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการเมืองที่ตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของประชาชนโดยส่วนรวม มิได้จำกัดอยู่กับความสามารถและบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ปกครองบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน มิใช่ผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการขึ้นำกำกับประชาชน

โดยเงื่อนไขดังกล่าว สิทธิของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากสิทธิจะเป็นหลักประกันของการมีอำนาจและบทบาทของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับของประเทศ ทั้งในการเรียกร้องผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการทางการเมือง และกติกาทางการเมืองเป็นไปโดยชอบธรรม และได้รับการยอมรับจากประชาชน

การดำเนินการทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่มิได้ หากปราศจากการรับรองสิทธิของประชาชน สิทธิจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับควบคุมกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และกำหนดนโยบายบริหารประเทศของรัฐ<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยกลับตกอยู่ภายใต้กระแสความคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก โดยเฉพาะในด้านวัตถุ ด้านหนึ่งเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในระดับสูง แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้ช่วยให้สังคมหลุดพ้นจากสถานะของความด้อยพัฒนา เพราะจนถึงปัจจุบัน สังคมก็ต้องเผชิญกับปัญหาเก่าๆ ที่ซ้ำซากอยู่เช่นเดียวกับในสองสามทศวรรษก่อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาความไม่เป็นธรรมของระบบกรรมสิทธิ์ และการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งเห็นได้จาก การไร้ที่ดินทำกิน การว่างงาน และการล้มละลาย เพราะมีหนี้สินล้นพ้นตัวของชาวนา ปัญหาของการเอาัดเอาเปรียบแรงงาน ผู้หญิง และเด็ก ปัญหาความเสื่อมโทรมของศีลธรรมและจิตใจ ซึ่งปรากฏในรูปของการไร้หลักประกันในชีวิต และทรัพย์สิน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำลังทวีความรุนแรงขึ้น ทุกขณะ เป็นต้น ลักษณะที่ขัดกัน และความขัดแย้งหลักๆ ยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างเต็มที่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสะท้อนว่า การพัฒนากระแสหลักของไทย คือ ความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบทุนนิยมแต่เพียงแนวทางเดียวนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลด้านบวกเพียงด้านเดียว ดังมายาภาพที่สร้างกันไว้ หากแต่ได้จุดประกายให้สังคมไทยต้องเข้าสู่ภาวะวิกฤตมากขึ้นในทุกๆ ด้าน

<sup>1</sup> สันติ จีระพันธ์, “ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1-2.

เมื่อระบบการเมืองไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอย่างไม่ยอมเปลี่ยนแปลงใดๆ เพียงแต่เปิดให้มีรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดติดอยู่กับระบบการเลือกตั้ง โดยที่ยังไม่มีความพยายามส่งเสริมองค์กร และอำนาจท้องถิ่น และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อปัญหาสำคัญๆ ของสังคมอย่างจริงจัง ขณะที่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมแบบเปิดของไทยได้ก้าวกระโดดเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ เพราะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกมากขึ้นทุกที อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร ความขัดแย้งต่างๆ ที่ดำรงอยู่กลับเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณจนกลายเป็นความรุนแรง ดังปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในเหตุการณ์นองเลือดเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ยังมีความรุนแรงที่ซ่อนเร้นในรูปแบบต่างๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ที่จะโยกย้ายชาวบ้าน และชาวเขาออกจากป่า การลอบเผาโรงเรียนจำนวนมากในภาคใต้ การปล่อยให้คนงานโรงงานทำตุ๊กตาถูกไฟลอบตาย เพราะขาดมาตรการควบคุมการก่อสร้างโรงงาน การปล่อยให้คนงานในนิคมอุตสาหกรรมเสียชีวิต เพราะขาดมาตรการควบคุมสารพิษ และแม้แต่การปล่อยให้ผู้หญิงที่ตกอยู่ในวงการค้าประเวณี เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรับผิดชอบ<sup>2</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดอยู่ที่กระบวนการทางเศรษฐกิจ ที่ถูกรอบงำด้วยระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาในแนวทางของสภาพัฒน์ฯ ธนาคารโลก และนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม ซึ่งมองว่าปัญหาการพัฒนาของสังคมไทยเป็นผลมาจากความยากจนของประชาชนในชนบทที่ขาดปัจจัยทางวัตถุ เช่น ทุนการศึกษา ระบบสาธารณสุขมูลฐาน และมีลูกมากจนเกินไป ด้วยเหตุนี้เอง ทางแก้จึงออกมาในรูปของการวางแผนเพื่อเพิ่มวัตถุ เพิ่มผลผลิตเพิ่มรายได้ขยายการศึกษาส่งเสริมการวางแผนครอบครัว และการคุมกำเนิด เป็นต้น แนวคิดในลักษณะเช่นนี้อยู่เบื้องหลังการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับที่ 5 และต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการเพิ่มเติมแนวคิดที่ว่า ประชาชนยากจน เพราะขาดการมีส่วนร่วม และขาดคุณภาพชีวิต จึงมีการวางแผนเร่งรัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเน้นการพัฒนาจิตใจ โดยการจัดทำโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง และโครงการอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแนวทางการพัฒนา หากแต่การนำการพัฒนาจิตใจมาเสริมนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวมาโดยตลอด เพราะยังพัฒนาไปมากขึ้นชนบทกลับยากจน และอ่อนแอลง การขยายผลผลิตในภาคเกษตร ภายใต้นโยบายเรื่องการปฏิวัติเขียวทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น จากการซื้อเมล็ดพันธุ์พืช การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง และจากคอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาลงทุน

<sup>2</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, วิถีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัตร และศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 133-134.

โดยเป็นฝ่ายแบกรับความเสี่ยงจากการแปรปรวนของฝนฟ้า ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และราคาตลาดเพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอด ในขณะที่ภาวการณ์จากการส่งออกพืชผลถูกนำไปใช้เงื่อนไข และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง ผลที่ตามมาคือ ชนบทยากจน และอ่อนแอลงเรื่อยๆ ช่องว่าง และความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทมีมากขึ้นทุกขณะ

ยศ สันตสมบัติ<sup>3</sup> ได้ทำการวิเคราะห์ไว้ว่า แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาระแสหลัก คือ การส่งเสริมให้ระบบทุนนิยมแทรกตัวเข้าครอบงำชนบทได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การพัฒนาจึงมีความหมายเพียงการเข้าสู่ระบบทุนนิยม ซึ่งมองแต่เพียงในแง่ดีเสมอ แต่มองข้ามผลด้านลบหรือบอกว่าผลในแง่ลบเป็นเพียงอาการข้างเคียงที่จะดำรงอยู่ระยะสั้นชั่วคราว และจะหมดไปเมื่อสังคมไทยขึ้นสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือผ่านเข้าสู่ขั้นตอนของการพัฒนาอย่างเต็มที่

อาจกล่าวได้ว่า กระแสพลิกผันที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาต่อสังคมเกษตรกรรมได้ดำเนินไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ อย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในด้านแรก คือ ความขัดแย้ง และการแย่งชิงทรัพยากร ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นผลมาจากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงสามสิบกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งเร่งรัดพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และนำเอาทรัพยากรไปใช้เพื่อคนส่วนน้อย ในขณะที่เกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศกลับถูกจำกัดสิทธิ และถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรการเปลี่ยนแปลงในด้านที่สอง คือ รัฐใช้กฎหมายปิดล้อม และลิดรอนสิทธิชุมชนที่เคยมีมาแต่เดิม กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจรัฐ และนำเอาผลประโยชน์ หรือทรัพยากรของชุมชนไปให้แก่คนภายนอก เช่น การให้สัมปทานป่า เป็นต้น ผลของการขยายตัวของอำนาจนิยมโดยรัฐ ทำให้เกิดความลักลั่นขัดแย้งระหว่างวิถีชีวิต และจารีตประเพณีของชาวบ้านกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการดำเนินการของทางราชการ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง และความรุนแรงในการใช้อำนาจรัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมาย เช่น ความพยายามขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในด้านที่สามเป็นผลมาจากวิกฤตการพัฒนาในรอบ 3 – 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งสร้างความยากจนในชนบทผลักดันชุมชนท้องถิ่นไปสู่ชายขอบ ในขณะที่สังคมไทยเดินตามอารยธรรมตะวันตก สูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง ตัดขาดจากรากเหง้า และความเป็นไท เข้าสู่กระแสของวิถีชีวิตแบบบริโภคนิยม การสูญเสียความเป็นตัวของตัวเองอันเป็นผลมาจากวิกฤตการพัฒนา นำสังคมไทยให้เข้าสู่วิกฤตทางด้านวัฒนธรรม นั่นคือ ปัญหาของวิถีคิดที่ขัดแย้งกัน การมองเพียง

<sup>3</sup>ยศ สันตสมบัติ, ความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์, 2542), หน้า 3.

เฉพาะประโยชน์ส่วนตนโดยขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิกฤตทางวัฒนธรรมที่สำคัญที่สุด ก็คือ การใช้อำนาจ และความรุนแรงในการแก้ปัญหาในทุกระดับ ไม่ว่าจะ เป็นความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น เช่น การสร้างเขื่อน โรงงานกำจัดขยะ ไปจนถึงการจัดการกับการชุมนุมประท้วงของชาวไร่ชาวนา และคนงาน เป็นต้น<sup>4</sup>

ยิ่งรัฐเร่งพัฒนาเศรษฐกิจแบบไม่สมดุลมากขึ้นเท่าใด ไม่ว่าจะด้วยการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เน้นการส่งออก และเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมบนความเสียหายของภาคเกษตร ยิ่งทำให้เกิดการสูญเสียในชนบทมากขึ้นเท่านั้น ที่สำคัญที่สุดก็คือ การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ชุมชนในพื้นที่ห่างไกลสามารถพึ่งพาเพื่อการยังชีพได้ ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาดังกล่าว เกื้อกูลต่อการเก็งกำไรมากกว่าการพัฒนารากฐานการผลิตที่แท้จริง เนื่องจากการลงทุนส่วนใหญ่ ต้องเสียค่าเช่าในรูปของ “ส่วย” แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นไป ผลก็คือความเจริญทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นเพียงภาพลวงตาเท่านั้น หรือที่เรียกว่า “เศรษฐกิจฟองสบู่” ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงหลังปี พ.ศ. 2529

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจฟองสบู่ การเก็งกำไรที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ระบบทุนนิยมก้าวเข้าสู่การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอีกทางหนึ่ง ดังปรากฏให้เห็นชัดเจนในรูปของการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นพลังของทุนนิยมโลก และธุรกิจแย่งชิงทรัพยากรทั้งที่ดิน ป่า น้ำจากเกษตรกร โดยมีภาครัฐบาลให้ความร่วมมือทั้งทางตรง และทางอ้อม เมื่อผสมผสานกับพลังของผู้มีอำนาจ และนายทุนท้องถิ่น นอกจากการคว้านซื้อที่ดินแล้ว รูปแบบสำคัญอีกประการหนึ่งของการแย่งชิงทรัพยากร คือ การบุกรุก และยึดที่ดินสาธารณะของผู้มีอิทธิพล และธุรกิจ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย พื้นที่เหล่านี้มีทั้งพื้นที่ของรัฐ และพื้นที่ที่ชาวบ้านถือว่าเป็นของชุมชนตามประเพณี แม้ว่าชาวบ้านจะคัดค้าน และร้องเรียนให้ทางราชการจัดการแก้ไข แต่มักไม่เป็นผล ชาวบ้านไม่สามารถฟ้องร้องศาลได้ เพราะกฎหมายถือว่าชาวบ้านไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง

ขณะเดียวกัน รัฐก็พยายามยึดที่ดินคืนจากชาวบ้าน โดยกล่าวหาว่า ชาวบ้านบุกรุกป่าของรัฐ แม้ว่าชาวบ้านจะเคยใช้ประโยชน์มานานหลายชั่วอายุคน ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการปลูกพืชเพื่อการส่งออก รัฐมักจะใช้วิธีการบังคับให้ชาวบ้านย้ายถิ่น เช่น โครงการจัดสรรที่ทำกินให้ผู้ยากไร้ในภาคอีสาน ( ก.จ.ก.) และการอพยพชาวเขาออกจากที่ทำกินเพื่อเหตุผล

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

ของการอนุรักษ์ ทั้งๆที่การประกาศเขตป่าอนุรักษ์เกิดขึ้นภายหลังการตั้งถิ่นฐานของชาวเขานอกจากนั้น ก็อ้างเหตุผลเพื่อการพัฒนา เช่น การสร้างเขื่อน การที่รัฐไม่สนใจสิทธิครอบครองตามประเพณีของชุมชน และไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้เกิดการคัดค้าน และต่อต้านอย่างกว้างขวาง

ดังนั้นแท้จริงแล้ว การแย่งชิงทรัพยากรก็คือ การใช้อำนาจรัฐ และพลังของระบบตลาดเปลี่ยนทรัพยากรของส่วนรวมให้กลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลขึ้น นั่นเอง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ชุมชน และชาวบ้านที่เคยมีอำนาจควบคุม และจัดการทรัพยากรส่วนรวม ก็ค่อยๆสูญเสียอำนาจ เกิดสถานะที่เรียกว่า การกลายเป็นชายขอบ (Marginalization) เพิ่มขึ้น<sup>5</sup>

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรนั้น ได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการก่อตัวของรัฐไทยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ซึ่งเริ่มปรากฏเป็นรูปร่างหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ได้ขยายอำนาจออกไปเต็มขอบเขตของราชอาณาจักร เมื่อราว 10 ปีมานี้ พร้อมกับเกิดการเกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร นั่นเอง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กฎหมาย และชุมชนชนบท อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย

#### พัฒนาการของการจัดการทรัพยากรของรัฐและชุมชนในสังคมไทย

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ชุมชนค่อนข้างจะมีอิสระ อาศัยความเชื่อในอำนาจศักดิ์สิทธิ์เป็นกฎเกณฑ์ตามประเพณี เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ภายในชุมชน ซึ่งถือเป็นอำนาจชุมชนที่วางอยู่บนหลักการของความอุดมสมบูรณ์ รัฐจะมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านในด้านกำลังแรงงานในการผลิตเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักจะปล่อยให้ชุมชนพัฒนาทรัพยากรอย่างอิสระ เพื่อจะได้เกิดผลผลิตส่วนเกินที่สามารถเรียกเก็บเป็นส่วยอากรอีกต่อหนึ่ง กล่าวคือ รัฐสนับสนุนสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยรัฐจะเข้ามาบีบบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยเท่านั้น

ผลจากการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถรอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคม โดยมีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ใน

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137 - 140

สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครองประเทศ และสร้างความเป็นรัฐชาติเอกเช่นมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมาย ที่ทำให้รัฐไทยเริ่มขยายอำนาจและบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น กฎหมายที่ตราโดยส่วนกลางได้นำไปสู่การลดทอนอำนาจและสิทธิในการปกครองดูแล การใช้และการครอบครองทรัพยากรของชุมชน ที่แม้ว่าในระยะเวลาดต่อมาประเทศไทยจะเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ก็ทำให้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปสู่มีประชาชน โครงสร้างอำนาจรัฐยังคงอยู่ในระบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ที่มีระบบราชการเป็นกลไกการบริหารที่สำคัญ การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐเป็นไปในแนวทางที่ขยายขอบเขตอำนาจในการจัดการทรัพยากรมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่สิทธิของชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อ วัฒนธรรม จารีตประเพณีที่ตกผลึกและพัฒนากลายเป็นพื้นฐานทาง ศีลธรรมเกี่ยวกับการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งมีมาแต่เดิม เช่น ความเชื่อที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติล้วนมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์สิงสถิตหรือดูแลอยู่ และมีพิธีกรรมที่กลายเป็นแบบแผนบรรทัดฐานของคนในชุมชน<sup>6</sup> ที่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า เพราะเกรงว่าจะถูกลงโทษจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หากมีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย เป็นต้น ก็ถูกลดทอนลงเรื่อย ๆ ผ่านการบังคับใช้กฎหมายของรัฐจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ ยิ่งทำให้ชุมชนถูกกลืนและลดทอนอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น เนื่องจากนโยบายการพัฒนาของรัฐวางอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่มุ่งเน้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นสำคัญ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยมองคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจที่สามารถสร้างรายได้และผลประโยชน์แก่รัฐและธุรกิจเอกชน มากกว่าจะมองคุณค่าที่มีอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเดียวกับที่ชุมชนมอง จึงนำไปสู่ความพยายามในการดึงทรัพยากรมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์เอกชนที่สามารถตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีได้รวดเร็วกว่ากรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนที่ถือเป็นสิทธิของชุมชนที่มีมาแต่เดิม

นอกจากนี้ ผลจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจยังนำไปสู่การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยที่การก่อสร้างโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นรัฐมักจะเป็นผู้กำหนด และใช้อำนาจบังคับให้ชุมชนยอมรับการพัฒนา นั้น ๆ โดยไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการ

<sup>6</sup>เลิศชาย ศิริชัย, "สิทธิชุมชนท้องถิ่น : ศักยภาพแก้ปัญหาสิทธิของชุมชนท้องถิ่นภาคใต้," เอกสารประกอบการประชุม วันที่ 27-29 มีนาคม 2545, จัดโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2.

กำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อชุมชน และในบางกรณียังมีการใช้กำลังเข้าจัดการหากมีการเคลื่อนไหวคัดค้านจากชุมชนดังที่ปรากฏให้เห็นในหลาย ๆ เหตุการณ์ เช่น กรณีการใช้กำลังตำรวจเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านการก่อสร้างโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในยุคปฏิรูปการเมืองที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมไปสู่ชุมชนซึ่งเป็นฐานรากของการสร้างความเข้มแข็งต่อระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

### การปฏิรูปการเมืองไทย กับสิทธิชุมชน

การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และมีความชอบธรรมในสังคมไทย จากความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ซึ่งแฝงด้วยการปกครองแบบอำนาจนิยม หรือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอยู่เบื้องหลัง มาสู่การพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดโอกาสและการให้สิทธิเสรีภาพแก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการเรื่องของท้องถิ่นตนเอง ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งไม่เคยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มาก่อน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คำว่า “สิทธิชุมชน” ได้ถูกชูประเด็นขึ้นมาทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และยังถูกยกขึ้นมาเป็นอุดมการณ์สำคัญในการต้านทานกระแสการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และประชาชนเสียใหม่ วาทกรรมสิทธิชุมชน จึงมีนัยสำคัญที่แฝงไว้อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการสถาปนารูปแบบสิทธิของชุมชนในการถ่วงดุลกับสิทธิรัฐ และสิทธิปัจเจก เพื่อสร้างทางเลือกเกี่ยวกับระบบสิทธิในการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม หรือเป็นนัยแห่งการต่อสู้เพื่อการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแม้แต่การต่อรองกับนโยบายการพัฒนาที่ก่อปัญหาหรือเป็นความพยายามนิยามความหมายแห่งการ “พัฒนา” เสียใหม่ อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน นั่นเอง



สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>7</sup> ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ได้แก่

มาตรา 45

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ - กลุ่ม เกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...”

มาตรา 46

“บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืน...”

มาตรา 56

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว...”

มาตรา 58

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะ

---

<sup>7</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของ ประชาชนชาวไทย, หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย, หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันควรได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น...”

#### มาตรา 59

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตเหนือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ”

#### มาตรา 69

“บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม...”

#### มาตรา 76

“รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ”

#### มาตรา 79

“รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ”

#### มาตรา 290

“เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกนำมาใช้ เป็นเวลานานถึง 5 ปีแล้ว แต่ก็พบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของชุมชนยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก และในทางกลับกัน สิทธิชุมชนอันเป็นประเด็นหนึ่ง ของการปฏิรูปการเมืองไทย กลับยังเป็นสิ่งที่ถูกละเมิดและถูกกลืนในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองในเรื่องของสิทธิชุมชนไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นบทบัญญัติ หรือในการบังคับใช้กฎหมาย มักไม่ค่อยยอมรับจารีตท้องถิ่น ในฐานะเป็น กฎเกณฑ์หนึ่งที่เป็นทางเลือกสำหรับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพราะหลักการสำคัญที่ แฝงอยู่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นยึดมั่นอยู่กับระบบความรู้แบบหนึ่ง ซึ่งเน้นการจัดการเพื่อเป็น เป้าหมายทางเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ แต่กลับไม่ใส่ใจกับระบบความรู้อื่นๆ ของชุมชน ท้องถิ่น ผลที่ตามมาก็คือ หลักการต่างๆ ในกฎหมายจะถูกนำมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ในสังคมเท่านั้น<sup>๖</sup> ดังเช่นกรณีของป่าชุมชน ซึ่งสะท้อนปัญหาในเรื่องกฎหมาย และนโยบายจากการ ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในป่า ที่ยึดติดกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเฉพาะของรัฐ และ เอกชน ขณะที่ไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชนไม่ว่าในลักษณะใด ทั้ง ๆ ที่มีที่มาอยู่ในจารีต ประเพณีของไทยเอง

อาจกล่าวได้ว่า กรณีของป่าชุมชนนั้นเป็นกรณีปัญหาที่จุดประเด็นสิทธิชุมชนขึ้นมาต่อ สาธารณะ ซึ่งหากจะกล่าวถึงทิศทางการจัดการป่าของไทยแล้ว จะเห็นว่ามันเป็นไปตามระบบ โครงสร้างที่รัฐใช้กฎหมายป่าไม้ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากป่าพาณิชย์ และการแผ่ขยายอำนาจใน การควบคุมพื้นที่ในนามเขตป่าอนุรักษ์ ประกอบกับแนวความคิดทั่วไปที่มักจะมองชาวบ้านว่าเป็น ตัวการสำคัญในการทำลายป่า ทั้งๆ ที่การสูญเสียพื้นที่ป่าเกิดจากปัจจัยที่สลับซับซ้อน ซึ่งมีรากฐาน เริ่มต้นมาจากการที่รัฐเข้าไปผูกขาดการจัดการป่า โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อหารายได้จากป่ามากกว่า การอนุรักษ์ จึงจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาเพื่อควบคุมการให้สัมปทานทำไม้ในภาคเหนือตอนบนเป็น ภาคแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 หลังจากพื้นที่ป่าได้หมดไปอย่างรวดเร็ว รัฐจึงเริ่มหันมาสนใจการ อนุรักษ์ป่า แต่ความคิดในการอนุรักษ์ป่าที่ปรากฏออกมา จะให้ความสำคัญกับที่ดิน และต้นไม้ มากกว่าชุมชนที่มีวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับป่า ชุมชนกลับถูกกล่าวหาว่าทำลายป่า และรัฐก็หาทางแก้ไข แบบง่ายๆ เช่น การบังคับให้อพยพคนออกจากป่า ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ และยังสร้าง ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐมากขึ้น

---

<sup>๖</sup>อนันต์ กาญจนพันธุ์, “สถานภาพการวิจัยชุมชน กับการจัดการทรัพยากร : บท สัมเคราะห์ผลของการศึกษา,” พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), 24/10.

จากความสัมพันธ์ของผืนป่าอย่างรวดเร็ว รวมทั้งความขัดแย้งในสังคมที่ขยายตัวกว้างขึ้นชุมชนท้องถิ่นที่ต้องดำรงชีพจากฐานทรัพยากรในพื้นที่ป่าต่างประสบความเดือดร้อน จนขบวนการชุมชนท้องถิ่นได้เคลื่อนไหวต่อสู้ โดยความคิดและจิตสำนึกของชาวบ้านที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการอนุรักษ์ป่าไม้นั้นปรากฏชัดเจนในความรู้สึกของความเป็นชุมชน ไม่ใช่ความคิดที่ล่องลอย หากแต่ผูกพันอยู่กับอำนาจของชุมชนในการควบคุมทรัพยากร มีเหตุการณ์หลายครั้งที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยของการแย่งชิงทรัพยากรที่แสดงว่าชาวบ้านยังยึดประเพณี ที่ถือว่าชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรในขอบเขตที่กำหนดขึ้นจากวิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชนนั้น ด้วยการวางกฎเกณฑ์เพื่อรักษาและใช้ทรัพยากรนั้น แต่ความคิดและประเพณีเช่นนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับของกฎหมายของรัฐ ในสายตาของรัฐจะยอมรับแต่กรรมสิทธิ์เอกชน ที่ดินที่เหลือรัฐจะถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐในรูปของป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ทรัพยากรภายในขอบเขตที่เคยอนุญาตให้แก่สมาชิกของชุมชนเท่านั้น ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจะถูกบุคคลภายนอกเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในรูปของการได้รับสัมปทานจากรัฐ หรือบุกรุกโดยพลการ แต่ในความรู้สึกของความเป็นชุมชนจะทำให้ชาวบ้านมองเห็นว่า การเข้ามาของบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ขัดกับประเพณีที่ว่า คนภายนอกไม่ได้เป็นผู้ดูแลรักษา จึงไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ และวิธีการที่คนภายนอกจะใช้ประโยชน์ไม่ได้คืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชน จึงอาจมีผลร้ายต่อการดำรงชีวิตของชุมชน ความรู้สึกเช่นนี้แสดงให้เห็นในเหตุการณ์ที่ชาวบ้านลุกขึ้นประท้วงการเข้ามาหาประโยชน์จากป่าไม้ในชุมชนหลายแห่ง<sup>9</sup> จนกระทั่งมีการยกร่างเป็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนโดยประชาชนขึ้นในปี 2536 โดยมีเป้าหมายเพื่อรองรับ และสนับสนุนสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์จัดการป่าอย่างยั่งยืน และตามหลักการสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 76 และมาตรา 79

อย่างไรก็ตาม แทนที่รัฐจะสนับสนุนแนวทางดังกล่าว กลับเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่หลายสิบล้านไร่ และครอบทับชุมชนหลายแสนครัวเรือน สถานการณ์ความรุนแรงยิ่งเกิดขึ้น เมื่อรัฐพยายามอพยพโยกย้ายหรือปิดกั้นไม่ให้ชุมชนที่ตกอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์พึ่งพาใช้ประโยชน์และจัดการป่าอีกต่อไป โดยอ้างว่าชาวบ้านเป็นต้นเหตุการทำลายป่า ทั้งที่เป็น การละเมิดสิทธิชุมชนขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐกลับใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์เหล่านี้ในการแสวงหาประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างรุนแรง เช่น การเปิดให้ต่างชาติละเมิด

<sup>9</sup>อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด, “วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคเหนือตอนบน,” วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ( กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2543), 290-295.

สิทธิอธิปไตยเข้ามาศึกษาวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพในเขตป่าอนุรักษ์จากกรณีกองทุนป่าเขตร้อนของสหรัฐฯ หรือการพัฒนาเขตป่าอนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว ป่าอนุรักษ์ของรัฐจึงเป็นการอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ของรัฐมากกว่าการรักษาพื้นที่ป่าอย่างแท้จริง

ในที่สุดชุมชนท้องถิ่นที่จัดการป่าชุมชนทั่วประเทศได้เสนอกฎหมายป่าชุมชนต่อรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับรองกฎหมายป่าชุมชนที่ประชาชนต้องการอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ แต่เหตุการณ์กลับพลิกผัน เมื่อวุฒิสภาได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญโดยไม่ยินยอมให้ชุมชนที่ตกอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งถือเป็นส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ป่าจัดการป่าชุมชนได้ ดังนั้น หากกฎหมายป่าชุมชนผ่านออกมาในลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้เจตนารมณ์ของการสร้างนโยบายกฎหมายทางเลือกในการจัดการป่าของประชาชนต้องประสบความล้มเหลว<sup>10</sup>

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในเรื่องของกฎหมายป่าชุมชนในขณะนี้ รวมทั้งอุดมการณ์ป่าชุมชนในหลายๆ พื้นที่ได้เริ่มมีศักยภาพลดลงนั้นมีสาเหตุหลักอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก สิทธิชุมชนของชาวบ้านไม่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย และประการที่สอง แรงกดดันของระบบเศรษฐกิจแบบการค้าจากภายนอก ที่ส่งผลให้มีการบุกรุกป่าที่เคยรักษาไว้เพื่อขยายพื้นที่ปลูกป่าพืชพาณิชย์ ทั้งจากชุมชน และการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรของชุมชน ผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการปลูกยูคาลิปตัสทับที่ป่า หรือที่ทำกินของชาวบ้านในหลายๆ พื้นที่ เป็นต้น<sup>11</sup>

ดังนั้น จากกรณีป่าชุมชนตามที่เสนอไปข้างต้น จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนตัวอย่างหนึ่งในเรื่องของการลดทอนสิทธิชุมชน นอกจากตัวอย่างดังกล่าวแล้วยังมีกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือ โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด-บ่อนอก เป็นต้น อันจะนำไปสู่การศึกษาวิจัยปัญหาสิทธิชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของขอบเขตการยอมรับเรื่องสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อันเนื่องมาจากการที่สิทธิ

<sup>10</sup>“โครงการเสวนา 4 นักคิดเปิดทิศทาง พ.ร.บ. ป่าชุมชน,” เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง พ.ร.บ. ป่าชุมชนกับทิศทางสังคมไทย 10 พฤษภาคม 2545, หน้า2-3.

<sup>11</sup>ยศ สันตสมบัติ, “รัฐ ชุมชน และนโยบายการจัดการทรัพยากร : บทสำรวจองค์ความรู้,” พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์ และนโยบาย( กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543),103 – 104.

ชุมชนยังไม่สามารถปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติจึงนำไปสู่ปัญหาที่ว่า ทำไมสิทธิชุมชนจึงไม่ได้รับการยอมรับต่างๆ ที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือหากมีการยอมรับสิทธิดังกล่าว ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องขอบเขตว่ามีการยอมรับอย่างไร แคลไหน และในแง่มุมมอง มีความสอดคล้องกับหลักจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นหรือไม่ และเมื่อนำมาเข้าหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วจะมีการปฏิบัติเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรในแต่ละกรณี เช่น กรณีของป่าชุมชน กับ กรณีของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด-บ่อนอก เป็นต้น ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา และหาคำตอบจากการทำวิจัยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดสิทธิชุมชน จนถึงการปฏิรูปการเมืองไทยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการตีความ และการโต้แย้งทางความคิดเรื่องสิทธิชุมชน
3. เพื่อศึกษาการละเมิด และสิทธิรอนสิทธิชุมชน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

## 1.3 สมมติฐาน

อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากร และอิทธิพลของแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ

## 1.4 นิยามศัพท์

สิทธิ	หมายถึง	ประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามธรรมชาติและ/หรือตามกฎหมาย
สิทธิชุมชน	หมายถึง	ความชอบธรรมที่จะคงไว้ซึ่งชุมชนที่มีครองชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของชุมชน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์และศักดิ์ศรีของชุมชนด้วยความรับผิดชอบทั้ง

		<p>ต่อชุมชนของตนและชุมชนของผู้อื่นบน พื้นฐานของการไม่ล่วงละเมิดผลประโยชน์ และศักดิ์ศรีของชุมชนอื่น<sup>1</sup></p>
รัฐ	หมายถึง	<p>รัฐบาล และระบบราชการ รวมถึงส่วน การปกครองของประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่ ในนโยบายดำเนินนโยบาย และมีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน</p>
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	หมายถึง	<p>การกระทำ และ/หรือการดำเนินงานที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การกระทำ หรือ การดำเนินการดังกล่าว ครอบคลุม ไปถึง การบริหาร การแบ่งสรร การควบคุมกำกับ การดูแลรักษา การถือครอง การใช้สอย การอนุรักษ์ การป้องกัน การแก้ปัญหา และการพัฒนา</p>
การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม	หมายถึง	<p>แนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญ เติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของ การแข่งขันกันของกลุ่มทุน ทั้งจาก ภายในและภายนอกประเทศ และการ แปรรูปกิจการภาครัฐไปสู่การเป็น บริษัทเอกชน โดยอยู่บนนัยยะของการ แข่งขันและการใช้กลไกตลาด</p>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>1</sup>โครงการวิจัย “สิทธิชุมชนท้องถิ่น จากจารีตประเพณีสู่สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษา  
เพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย ” ชุดโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชน  
ไทยในสถานการณ์สากล(สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย).

## 1.5 ขอบเขตในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกำหนดขอบเขตการศึกษา โดยจะศึกษาความเป็นมาของสิทธิชุมชนในช่วงเวลาดังแต่ก่อนปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงยุคการปฏิรูปการเมืองปัจจุบัน โดยศึกษาและติดตามเรื่องในช่วงเวลาที่มีการอ้างถึงสิทธิชุมชน และการปฏิบัติตามจารีตของชุมชน ซึ่งจะเน้นการวิจัยเอกสารและยกกรณีตัวอย่างที่มีการอ้างถึงสิทธิชุมชนประกอบการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเอกสาร โดยใช้การศึกษาวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจาก

### 1. เอกสารชั้นต้น ( Primary Sources )

1.1 เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หนังสือราชการ รายงานการประชุม มติ คณะรัฐมนตรี เอกสารแผนงาน นโยบาย โครงการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของทางราชการ เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น รวมถึงตำราทางวิชาการ และบทความของผู้บริหาร ข้าราชการระดับสูงของภาครัฐ

1.2 เอกสารอื่นๆ ได้แก่ แถลงการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ องค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บันทึกการประชุมของกลุ่มที่ผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชน และวิดิทัศน์

### 2. เอกสารชั้นรอง ( Secondary Sources )

- ผลงานวิจัย ตำราทางวิชาการ หนังสือ บทความ เอกสาร ข้อมูลข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ เอกสารวิชาการ และงานวิจัย

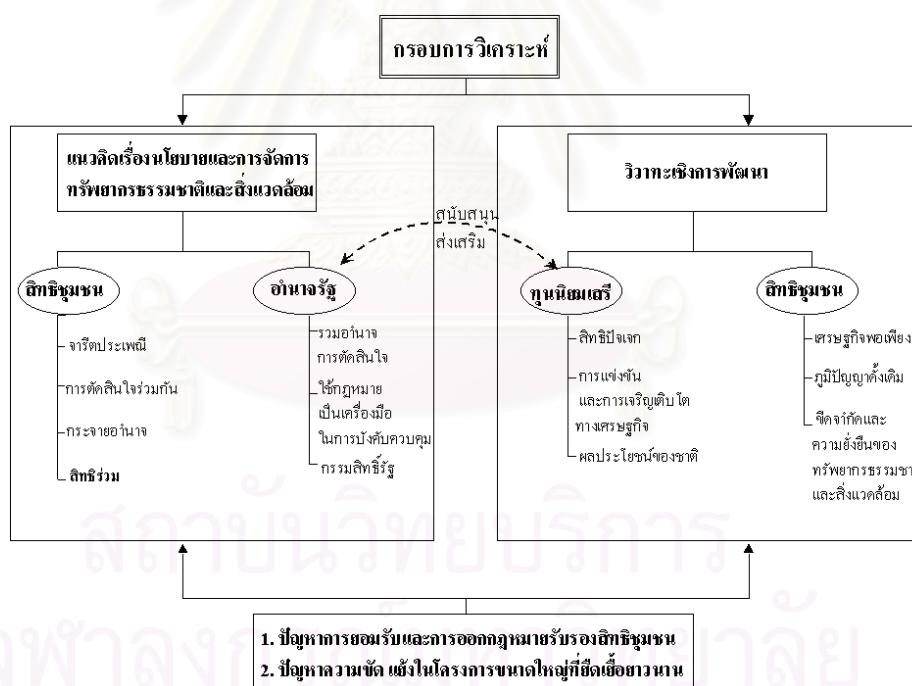


## 1.7 ประโยชน์ในการศึกษา

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการเรียนรู้ความหมายของสิทธิชุมชนมากขึ้น
2. เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวคิดของรัฐ และชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนของพัฒนาการ และแนวคิดในปัจจุบันเพื่อให้เข้าใจกรอบและกระบวนการทางความคิดเรื่องสิทธิชุมชนระหว่างแนวคิดของรัฐ และชุมชน
3. ผลของการศึกษาวิจัยจะเป็นส่วนช่วยให้เกิดแนวทางในการศึกษาปัญหาสิทธิประเภทต่าง ๆ ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยให้มีความลึกซึ้ง และเพิ่มพูนองค์ความรู้ทางทฤษฎีการเมืองมากขึ้น

## 1.8 กรอบการวิเคราะห์

แผนภาพ : กรอบการวิเคราะห์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร



สำหรับการศึกษาวิจัยฉบับนี้ได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่

ประเด็นแรก คือ ความแตกต่างระหว่างแนวคิดสิทธิชุมชนกับการใช้อำนาจรัฐ ในเรื่องนโยบายและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นมีวิธีการจัดการทรัพยากรที่อยู่บนระเบียบแบบแผนของจารีตประเพณีท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจากการกำหนดกฎเกณฑ์

ร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งคนในชุมชนมีสิทธิและกรรมสิทธิ์ส่วนรวมในการดูแลและใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเสมอภาคกันนับตั้งแต่อดีต แต่เมื่อรัฐเข้ามาบีบคั้นและขยายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านทางกฎหมายแบบตะวันตกมากขึ้น ทำให้ทรัพยากรจำนวนมากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน ขณะที่สิทธิร่วมของชุมชนได้ถูกลดความชอบธรรมลงเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากการรวมอำนาจการจัดการทรัพยากรไว้ที่รัฐและการขาดกฎหมายที่จะรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรในทางปฏิบัติ ดังนั้น การเรียกร้องสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงเป็นความพยายามในการเรียกร้องให้รัฐทั้งหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบและนักการเมืองกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรแก่ชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นกระบวนการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ความชอบธรรมให้แก่ชุมชนในการใช้สิทธิอำนาจที่มีมาแต่เดิม ซึ่งโดยนัยของแนวคิดสิทธิชุมชนก็เป็นแนวคิดของการเพิ่มอำนาจในตัวเองอยู่แล้ว ฉะนั้น แนวคิดสิทธิชุมชนจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้เรียกร้องความชอบธรรมตามกฎหมาย โดยการเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรแบบใหม่ที่มีลักษณะของการจัดการร่วมกันระหว่างสิทธิรัฐ สิทธิปัจเจกและสิทธิชุมชนในรูปแบบของสิทธิเชิงซ้อน เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ความแตกต่างในแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยังชี้ให้เห็นถึงอุดมการณ์เบื้องหลังความคิดในเชิงนิเวศวิทยาการเมืองที่ต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่เน้นคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในการอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่สอดคล้องกับแนวคิดนิเวศวิทยาสังคม ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติบางกลุ่มและนักการเมืองรวมถึงข้าราชการที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรธรรมชาติบางส่วนที่มีแนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้น โดยต้องการรักษาพื้นที่อนุรักษ์ไว้ให้ปราศจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นแนวคิดในเชิงนิเวศวิทยาแนวเล็ก ที่ปรากฏเป็นความขัดแย้งในกรณีป่าชุมชนอยู่ในขณะนี้

ประเด็นที่สอง คือ ความแตกต่างระหว่างแนวคิดสิทธิชุมชนและแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ( Liberal Capitalism) จนกลายเป็นวิาทะเชิงการพัฒนาอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้มุ่งไปสู่ความเป็นทุนนิยมเสรี ที่เน้นการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่จะถูกกำหนดและตัดสินใจโดยข้าราชการประจำและรัฐบาล ที่ไม่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ อันเป็นสิทธิพื้นฐานของ

ชุมชนในกระบวนการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการปกป้องวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการพัฒนาที่ชุมชนสามารถเข้าไปร่วมกำหนดชะตากรรมของตนได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้คนในท้องถิ่นได้เรียกร้องสิทธิของชุมชนในการพัฒนาที่สามารถทำให้เกิดการพึ่งพิงตนเองตามภูมิปัญญาดั้งเดิม และทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งในแนวทางของเศรษฐกิจแบบพอเพียง และเห็นว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐนั้นได้ทำให้วิถีชีวิตของคนในชุมชนรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมสลาย ต้องคอยรับความช่วยเหลือและพึ่งพิงจากภายนอก จนนำไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในเชิงนิเวศวิทยา การเมืองที่ต่อต้านการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี (ทุนนิยมอุตสาหกรรม) ที่ถูกกำหนดจากรัฐและทุน ไปสู่แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

นโยบายการพัฒนารัฐที่ได้เข้าไปกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา และความแตกต่างกันในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงอยู่ในขณะนี้ แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาแล้วก็ตาม โดยจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิด และทฤษฎี

สำหรับประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญ และการถกเถียงกันอย่างมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทางการเมือง ดังนั้นในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนทั้งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ (Rights) และแนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งแนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) ซึ่งเป็นการเสนอประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่ระดับการเมือง เน้นการวิพากษ์ความเป็นอุตสาหกรรมนิยมที่นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองนั้นมีการแบ่งสำนักคิดออกเป็นหลายแนวทางซึ่งมีทั้งสำนักคิดที่สนับสนุนสิทธิชุมชน และสำนักคิดที่ไม่สนับสนุนสิทธิชุมชนและอาจต่อต้านแนวคิดสิทธิชุมชนอีกด้วย ซึ่งจะได้มีการนำเสนอรายละเอียดต่อไป

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ (Rights)

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิที่จะนำเสนอในการวิจัยครั้งนี้ มีทั้งแนวคิดเรื่องสิทธิ ระบบกรรมสิทธิ์ และสิทธิชุมชน ซึ่งมีความหมาย และสาระสำคัญแตกต่างกัน แต่ขณะเดียวกันก็สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแนวคิดแต่ละแนวได้ โดยจะมีการนำเสนอในลำดับต่อไป

##### 2.1.1 ความหมายของ “สิทธิ”

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายว่า สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), 187.

A Modern Dictionary of Sociology<sup>14</sup> ให้คำอธิบายว่า สิทธิ หมายถึง ความถูกต้องชอบธรรมในทางจริยธรรมหรือทางกฎหมายซึ่งได้รับรองทางสังคม เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถที่จะกระทำการใดๆ หรือเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้นั้น สิทธิมีลักษณะเชิงสถานการณ์ คือ สามารถกำหนด ถอดถอนหรือขยายขอบเขตได้ สิทธิถูกจำกัดหรือขยายโดยพันธะหน้าที่ตามสถานภาพสมาชิกของกลุ่ม สภาพการณ์ทางสังคมและบทบาททางสังคม ซึ่งเกี่ยวพันกับการใช้สิทธิในด้านใดด้านหนึ่ง

John O' Manique นิยามว่า “สิทธิ” หมายถึง ข้อเรียกร้องในบางสิ่งที่เป็นต่อการพัฒนาของปัจเจกชนเนื่องจากการพัฒนาเป็นสิ่งที่ดีงาม พื้นฐานทางศีลธรรมของสิทธิ คือ ความเชื่อสากลโดยธรรมชาติว่าบุคคลควรจะพัฒนา และกระทำหรือมีสิ่งที่ดีควรได้มาเพื่อการพัฒนา<sup>15</sup>

Douglas Sanders<sup>16</sup> จำแนกสิทธิไว้ 3 แบบคือ

1. สิทธิส่วนบุคคล (individual rights) เป็นสิทธิที่สังคมยอมรับและเข้าใจกันทั่วไป เป็นสิทธิของบุคคลในด้านต่างๆ ที่พึงได้รับการยอมรับจากสังคม เช่น เชื้อชาติ เพศ ฐานะ เป็นต้น
2. สิทธิกลุ่ม (group rights) เป็นผลรวมของสิทธิของสมาชิกแต่ละคนของกลุ่ม โดยองค์กรของกลุ่มมีความชอบธรรมหรือจุดยืนในการยืนยันสิทธิในนามของมวลสมาชิก เงื่อนไขดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรเหนือปัจเจกบุคคลในการแก้ไขปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่ข้อจำกัดของสิทธิกลุ่มก็คือ สิทธิดังกล่าวดำรงอยู่ขณะที่ปัญหาการคุกคามยังมีอยู่ ดังนั้นเมื่อปัญหาดังกล่าวสิ้นสุดลง กลุ่มก็จะยุติการเคลื่อนไหว
3. สิทธิร่วม (collective rights) เป็นสิทธิของกลุ่มที่มีเป้าหมายมากกว่าการแก้ไขปัญหาการคุกคามสิทธิของสมาชิก แต่ยังมีมุ่งที่จะป้องกันรักษาและพัฒนาคุณลักษณะเฉพาะทาง วัฒนธรรม

<sup>14</sup>George A. Theodorson and Achilles G. Theodorson, A Modern Dictionary of Sociology (New York : Barnes & Noble Books,1979), 350.

<sup>15</sup>John O' Manique, “Human Rights and Development,” Human Rights Quarterly 14 (1992) : 79.

<sup>16</sup>Douglas Sanders, Collective Rights Quarterly 13 (1991) อ้างใน ไพฑลีน ภูจินาพันธุ์, “ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 42.

ของกลุ่มคนสืบต่อไปด้วย โดยกลุ่มจะมีตัวแทนหรือสถาบันที่สร้างขึ้นเพื่อสืบสานเป้าหมายและดูแลรักษาสิทธิร่วมของกลุ่ม

นอกจากความหมายของสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีความเชื่อมโยงกับสิทธิข้างต้น นั่นคือ แนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์<sup>17</sup> ที่หมายถึง การมีสิทธิในการที่จะสามารถบังคับใช้ อ้างถึงสิทธิ เรียกร้องสิทธิที่จะใช้ประโยชน์หรือรับประโยชน์บางอย่างในทรัพย์สินดังกล่าว

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สำคัญ มี 3 ประการ คือ

1. กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหรือกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินต่างๆ
2. กรรมสิทธิ์ร่วม (common property) หมายถึง กรรมสิทธิ์ร่วมกัน ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของสมาชิกในสังคม ที่สมาชิกทุกคนมีสิทธิในการใช้หรือได้รับประโยชน์ร่วมกันจากทรัพย์สินดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสิทธิในการเข้าถึงทรัพย์สินร่วมกันของสมาชิกกลุ่มหนึ่งๆ ซึ่งไม่มีสมาชิกคนใดได้รับสิทธิในการดึงส่วนหนึ่งส่วนใดของทรัพย์สินออกไปเป็นของส่วนตัว และกีดกันผู้อื่นจากการใช้ทรัพย์สินนั้น แต่มิได้หมายความว่าไม่มีใครได้ถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนรวม เนื่องจากสิทธิของกรรมสิทธิ์ร่วมนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะกับสมาชิกกลุ่มหนึ่งๆ เช่น กลุ่มคนงาน ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น
3. กรรมสิทธิ์ของรัฐ (state property) ประกอบด้วยสิทธิที่รัฐไม่เพียงแต่เป็นผู้สร้างขึ้นมา แต่ยังเก็บรักษาหรือยึดครองเอาจากบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ คือ รัฐมีสิทธิที่จะประโยชน์หรือได้รับประโยชน์ และมีสิทธิกีดกันผู้อื่นนอกจากการเข้ามาใช้ประโยชน์จากกรรมสิทธิ์บางอย่างได้ ซึ่งในส่วนกรรมสิทธิ์รัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติมาก

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

### 2.1.2 สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

การทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ควรที่จะพิจารณาถึงทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ หรือคุณค่าที่พึงมีพึงได้อย่างหนึ่งของคนในสังคม

สันติ จิยะพันธ์ ได้กล่าวถึงงานของ Young<sup>18</sup> ในการทำความเข้าใจถึงสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเรื่องคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติไว้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติมีคุณลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากผลประโยชน์หรือคุณค่าอื่นๆ คือ เป็นผลผลิตจากกระบวนการทางธรรมชาติที่ส่วนใหญ่แล้วมนุษย์ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่มนุษย์ได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติตามความเห็นของ Young จึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. คุณค่าทางเศรษฐกิจ ในช่วงแรกๆ ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เหลือเพื่อเทียบเท่าได้กับความต้องการของมนุษย์ จึงมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าเสรีหรือทรัพย์สินส่วนร่วม ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์จนต่อมาทรัพยากรธรรมชาติกลับมีสถานะเป็นทรัพยากรหายาก อันเนื่องมาจากการใช้สอยอย่างเต็มที่ของมนุษย์ คุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะแรกจึงเรียกได้ว่าเป็นคุณค่าทางเครื่องมือ หรือคุณค่าทางอรรถประโยชน์ ซึ่งเกิดจากการประเมินคุณค่าทางสวัสดิการของมนุษย์

2. คุณค่าตามธรรมชาติ หรือคุณค่าเชิงหน้าที่ คือ คุณค่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่ในทางนิเวศวิทยาและความงามตามธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างจากคุณค่าหรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในฐานะของปัจจัยการผลิต

Young ชี้ให้เห็นว่าคุณค่าทั้งสองของทรัพยากรธรรมชาติมักจะมีความแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม Young เห็นว่าคุณค่าหรือประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะพิเศษ 2

---

<sup>18</sup>Oran R. Young, Resource Regimes : Natural Resources and Social Institutions, อ้างในสันติ จิยะพันธ์, “ ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย” ( วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 25-28.

ประการ คือมีทั้งคุณค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะแตกต่างจากทรัพยากรทั่วไป การใช้กรอบความคิดในการศึกษาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่คำนึงถึงเฉพาะคุณค่าด้านใดด้านหนึ่ง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำความเข้าใจถึงการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในสภาพความเป็นจริง

เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์หรือคุณค่าอย่างหนึ่งของสังคม สิทธิจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองการได้มาหรือการเข้าถึงประโยชน์หรือคุณค่าในกระบวนการแบ่งสรรหรือจัดการผลประโยชน์ดังกล่าวของคนในสังคม

Young ชี้ให้เห็นว่าแก่นสำคัญของระบอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกระบบก็คือ โครงสร้างของสิทธิและกฎเกณฑ์ซึ่งแตกต่างกันไปทั้งคุณลักษณะและเนื้อหา โครงสร้างดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดทั้งลักษณะของระบอบและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรของสมาชิกในระบอบนั้น

สิทธิ คือ สิ่งที่ผู้กระทำ (ปัจเจกบุคคล หรืออื่นๆ) ได้รับโดยนัยของการครอบครองบทบาทที่ได้รับการยอมรับหนึ่งใด ส่วนกฎเกณฑ์เป็นแนวทางในการปฏิบัติเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งควรจะกระทำหรือไม่กระทำให้เหมาะสมกับสถานการณ์

Young ชี้ว่า สิทธิในทรัพย์สิน (property rights) เป็นสิทธิประเภทที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับระบอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในทรัพย์สิน คือการได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับสิ่งใดๆ ก็ตามที่สามารถเป็นเจ้าของได้ สิทธิในทรัพย์สินจะเป็นหลักประกันสำหรับเจ้าของถึงโอกาสในการได้ใช้ประโยชน์โดยไม่ถูกคุกคามจากผู้อื่นที่ไม่มีอำนาจที่ใช้ประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันสิทธิดังกล่าวยังเกี่ยวข้องไปถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของผู้เป็นเจ้าของเอง ในทัศนะของ Young สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นกลไกอันสำคัญต่อการเข้าถึงผลประโยชน์หรือคุณค่าในกระบวนการจัดการทรัพยากร และในขณะที่เดียวกันก็มีขีดจำกัดในการใช้ประโยชน์เพื่อมิให้ละเมิดสิทธิของสมาชิกอื่นๆ ในสังคมด้วย

นอกจากนี้ Young ได้กล่าวถึงสิทธิอีกประเภทหนึ่งคือ สิทธิใช้ประโยชน์ (use rights) หรือการได้มาซึ่งการเข้าถึงประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติหนึ่งๆ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐให้การยอมรับเป็นการได้ใช้ประโยชน์ที่ปราศจากความเป็นเจ้าของ บางครั้งสิทธิในรูปนี้ยอมรับขนบธรรมเนียม



ประเพณีของกลุ่มคนทางสังคมหนึ่งๆ ดังกรณีของสิทธิในการยังชีพของชนพื้นเมือง เช่น สิทธิในการทำประมงในพื้นที่ที่กำหนดไว้ หรืออีกทางหนึ่งสิทธิใช้ประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการสร้างพันธะสัญญาในรูปของการอนุญาต หรือการให้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ

Young เห็นว่า สิทธิใช้ประโยชน์นั้นอาจเรียกได้ว่า เป็นสิทธิในการได้รับประโยชน์สุข หรือการได้สิทธิซึ่งเกี่ยวพันกับการได้ประโยชน์สุขจากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสิทธิดังกล่าวก็มีอยู่ได้ แม้จะปราศจากความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร สิทธิในการได้รับประโยชน์อาจวางอยู่บนจารีตประเพณี หรือการจัดการเชิงสัญญาทางกฎหมายได้เช่นเดียวกับสิทธิใช้ประโยชน์ ยิ่งกว่านั้นยังมีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงสิทธิดังกล่าวเข้ากับความเป็นพลเมืองในชุมชนหรือสมาคมมนุษยชนด้วย<sup>19</sup>

สิทธิใช้สอยประโยชน์ จึงเป็นสิทธิลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินอกเหนือไปจากสิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิในการพัฒนา ตามความหมายของ UN<sup>20</sup>

ในที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อปี 1944 มีการประกาศหลักการที่สำคัญข้อหนึ่งว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาความเจริญทางวัตถุและเสรีภาพทางจิตใจ ภายใต้สภาพสังคมที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคทางโอกาส อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้คือ การประกาศสนับสนุน “สิทธิที่จะพัฒนา” เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน ในปี 1972 ที่ประชุมของ International Institute of Human Rights ได้ประกาศว่า “สิทธิที่จะพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชน” ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติได้รับรองแนวคิดนี้ในปี 1979 โดยสรุปว่าสิทธิที่จะพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง และ “ความเสมอภาคทางโอกาสเพื่อการพัฒนา” ต้องเป็นหลักนำในการดำรงชีวิตของมนุษย์และประชาชาติ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

<sup>20</sup> พิเชษฐ เมลาจันนท์ และนิลบล ชัยอิทธิพรวงศ์, ผลสำรวจเบื้องต้น เรื่องข้อมูลพื้นฐานเพื่องานวิจัย กฎหมายกับการพัฒนา, หน้า 1.

แนวคิด “สิทธิที่จะพัฒนา” ต้องการย้ำว่า สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเป็นสิ่งที่คู่กัน การเร่งรัดพัฒนาและเสถียรภาพทางการเมืองจะถูกนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชนไม่ได้เป็นอันขาด นอกจากนี้แนวคิดนี้ต้องการเน้นว่า นโยบายการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และต้องเคารพสิทธิของประชาชนที่ต้องการเลือกแบบจำลองและหนทางการพัฒนาของตนเองอย่างอิสระ

“สิทธิที่จะพัฒนา” ประกอบด้วยหลักการใหญ่ 4 ประการคือ

1. การพัฒนามนุษย์ วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา คือ การเปิดโอกาสให้แต่ละคนใช้ศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่ มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ไม่ใช่เป็นเครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของการพัฒนา เช่น การถือเอามนุษย์เป็นแรงงานไว้รับใช้การพัฒนาของทุนนิยมโลก

2. การสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน การพัฒนาต้องสนองความต้องการของมนุษย์ทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ การเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการพัฒนา ดังนั้น การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบจึงเป็นเรื่องของความต้องการพื้นฐานเหมือนๆ กับความต้องการปัจจัยการดำรงชีพทั่วไป

3. การมีส่วนร่วมมนุษย์ต้องมีโอกาสและมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ หลักการความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนา ความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการแบ่งแยกหรือกีดกันเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

4. การพึ่งตนเอง มนุษย์และชุมชนต้องมีโอกาสที่จะแสวงหาหนทางพัฒนาที่เป็นอิสระจากการพึ่งพา และการครอบงำของพลังภายนอก เช่น รัฐ ทุนนิยมสมัยใหม่ หรือทุนนิยมโลก การพึ่งตนเองจะเป็นการปลดปล่อยพลังที่เฉื่อยชาให้มีลักษณะพลวัตขึ้นมา ซึ่งจะเป็พื้นฐานการพัฒนาโดยตนเองเพื่อชุมชนของตนเอง<sup>21</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “สิทธิที่จะพัฒนา” เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจพรากโอน และโดยอาศัยเหตุนี้ คนทุกคนและประชาชนทั้งมวล จึงชอบจะเข้าร่วม มีบทบาท และชอบที่จะได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อันจะทำให้ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งมวล เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยม

<sup>21</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา,” วิถีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถี  
วิทยาลัยศึกษาศังคมไทย(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2543), หน้า 207-208.

นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนในการพัฒนา ยังหมายถึง การเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยมแห่งสิทธิของบรรดาประชาชน ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ซึ่งรวมถึงการใช้สิทธิที่ไม่อาจพรากไอนของพวกเขาเต็มตามที่ตามอธิปไตย เหนือความมั่งคั่งและทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดของพวกเขา ทั้งนี้ โดยขึ้นกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้ง 2 ฉบับ

ดังนั้น ประเด็นของสิทธิในการพัฒนานี้จึงถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการยอมรับสิทธิของชุมชน เนื่องจากสิทธิในการพัฒนาถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และในฐานะที่ชุมชนก็เป็นการรวมกลุ่มกันของคนที่แตกต่างกันหลากหลาย ชุมชนจึงควรมีเสรีภาพในการกำหนดวิถีทางและวิถีการดำเนินชีวิตที่เป็นของชุมชนเอง โดยที่รัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปพรากไอนสิทธิดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด ฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่รัฐหรือกลุ่มทุนไม่ยอมรับสิทธิในการพัฒนาแล้ว การยอมรับในสิทธิชุมชนก็คงเป็นไปได้ยาก

### 2.1.3 สิทธิชุมชน (Community Rights)

#### ความหมายของ “สิทธิชุมชน”

อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้กล่าวถึง สิทธิชุมชนไว้ว่า สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น พื้นที่เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน แล้วชุมชนสามารถที่จะออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิ และพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้<sup>22</sup>

สิทธิชุมชนเป็นทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และชุมชน ความชอบธรรม และฐานคิดในการแสดงอัตลักษณ์และตัวตนของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม ที่ประกอบขึ้นจากมิติต่างๆ อย่างหลากหลาย ซับซ้อน และมีพลวัต ขณะเดียวกันก็สามารถแสดงออกผ่านสิทธิต่างๆ ทั้งสิทธิหน้าห่มุ สิทธิการใช้ และสิทธิเชิงซ้อน ตลอดจนมีศักยภาพในการปรับตัวกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในมิติเกี่ยวกับระบบคุณค่าร่วมกันของ

<sup>22</sup>วิวัฒน์ คติธรรมนิคย์, สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 112.

ชุมชน หรือทุนทางสังคมของท้องถิ่น โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น และจารีตประเพณีซึ่งไม่ได้คงลักษณะหยุดนิ่งแบบอุดมคติ<sup>23</sup>

สิทธิชุมชนมักมีการอ้างถึงสิทธิใน 2 ลักษณะ คือ

1. สิทธิหน้าหมู่บ้าน หมายถึง สิทธิของส่วนรวม ซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นหลายประเภท เช่น ระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย ป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ประกอบพิธีกรรม ป่าต้นน้ำของชุมชน ป่าช้า ที่เลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน และวัด เป็นต้น<sup>24</sup>
2. สิทธิการใช้ (Usefruct Rights) หมายถึง สิทธิที่เกิดขึ้นจากการกระทำ โดยจะเน้นกิจกรรมที่ทำอยู่เป็นพื้นฐาน ผู้ใช้จะไม่สามารถผูกขาดสิทธินั้นไว้ได้ตลอดไป เพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์ไปแล้ว ดังนั้น สิทธิการใช้จึงไม่ผูกติดอยู่กับกลุ่มคนหรือปัจเจกบุคคล แต่จะปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองตลอดเวลา<sup>25</sup>

จักรกฤษณ์ ควรรณ ก้าวถึงสิทธิชุมชนว่า สิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการบริหารจัดการ ไม่ได้เกิดจากอำนาจรัฐ แต่เกิดจากจารีตประเพณีซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายมารับรอง และคุ้มครองรับรองเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น รับรองสิทธิในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากร และรับรองสิทธิชุมชนซึ่งจะรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรม<sup>26</sup>

ยศ สันตสมบัติ ได้ให้ความหมายสิทธิชุมชน (ตามประเพณีแต่เดิม) ว่าหมายถึง สิทธิร่วมหรือสิทธิการใช้เหนือทรัพย์สินร่วมของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ชุมชนสามารถใช้อำนาจออกกฎหมายโดย

<sup>23</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร ( กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 250.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

<sup>26</sup> สุริชัย หวันแก้ว, บรรณาธิการ, ทิศทางที่ยั่งยืนของสังคมไทยกับป่าชุมชน : มุมมองสหวิทยาการ ( กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), หน้า 80.

คำนึงถึงความยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคมเป็นสำคัญ แม้ว่าสมาชิกทุกคนจะมีสิทธิใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ สิทธิการใช้ ยังถูกกำหนดด้วยความยั่งยืนหรือความเป็นธรรมต่อระบบนิเวศด้วย<sup>27</sup>

เลิศชาย ศิริชัย สรุปความหมายสิทธิชุมชนไว้ว่า สิทธิชุมชนเป็นกระบวนการของการให้ความหมาย การสร้างสรรค์ภูมิปัญญาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ บนพื้นฐานของการให้สมาชิกของชุมชนต่างๆ ที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันมีโอกาสเข้าถึงและใช้ทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียม ในขณะที่สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ หรือระบบนิเวศไว้ได้<sup>28</sup>

กฤษฎา บุญชัย ให้ความหมายสิทธิชุมชนว่าหมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม หรืออาจพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันร่วมกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน หรือเป็น “ชุมชน” ลักษณะชุมชนนั้นมิได้ยึดติดกับชุมชนหมู่บ้าน อันเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐ แต่เป็นเครือข่ายทางสังคมของผู้คนที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือมีแบบแผนการผลิต ระบบเศรษฐกิจร่วมกันซึ่งอาจมีขอบเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนก็ได้

โดยข้อตกลง หรือกติการ่วมกันของชุมชนในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมที่เกิดขึ้นนั้นอาจเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ที่เกิดจากความจำเป็นที่ต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการ หรือเป็นกฎประเพณีที่อยู่ในจิตสำนึกในวัฒนธรรมที่ยึดโยงต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ร่วมกันก็ได้<sup>29</sup>

<sup>27</sup>ยศ สันตสมบัติ, “สิทธิชุมชน พัฒนาการและการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยา,” ใน เอกสารประกอบการประชุมประจำปีของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เรื่อง คนมองคน : นานาชาติ ในกระแสความเปลี่ยนแปลง, หน้า 15.

<sup>28</sup>เลิศชาย ศิริชัย, “สิทธิชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการประชุมประจำปีของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, หน้า 13.

<sup>29</sup>กฤษฎา บุญชัย, “ฐานคิดสิทธิชุมชนในสายธาร โลกาภิวัตน์,” โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, หน้า 8.

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า “สิทธิชุมชน หมายถึง ความชอบธรรมที่จะคงไว้ซึ่ง “ชุมชน” ที่มีครรลองชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของชุมชนร่วมกัน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์และศักดิ์ศรีของชุมชนด้วยความรับผิดชอบทั้งต่อชุมชนของตน และชุมชนของผู้อื่น บนพื้นฐานของการไม่ล่วงละเมิดผลประโยชน์และศักดิ์ศรีของชุมชนอื่น”<sup>30</sup>

### สิทธิชุมชน กับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย ได้ทำการทบทวนปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยอาจสรุปได้ว่า ระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบอุตสาหกรรมนิยม ไม่ว่าจะเป็นค่ายทุนนิยมหรือสังคมนิยมก็ตาม ฐานคิดของทุนนิยมเสรีจะเน้นที่สิทธิปัจเจก ด้วยเหตุผลการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ก็ยังผูกขาดทรัพยากร และกีดกันการเข้าถึงของผู้อื่น หรือหวงทรัพยากรมาก ขณะที่สังคมนิยมจะเน้นสิทธิของรัฐ ที่รัฐเข้าจัดการทรัพยากรทั้งระบบ อันขาดความหลากหลายของการจัดการ แต่ทั้งหมดล้วนอยู่ภายใต้อุตสาหกรรมนิยมที่เร่งบริโภครายการเพื่อการเติบโตด้วยกันทั้งสิ้น

กลุ่มนักคิดสายทรัพยากรร่วมได้เสนอว่า มิใช่ทุกพื้นที่ที่ไม่มีเจ้าของ โดยรัฐหรือปัจเจกจะเป็นพื้นที่เสรี แต่มีพื้นที่ทรัพยากรร่วมที่ชุมชนหนึ่งหรือหลายชุมชนได้สร้างข้อตกลงร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากร ดังนั้นทรัพยากรร่วมจึงไม่ใช่สมบัติของแต่ละคน และก็มีใช้เป็นที่ทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ แต่เป็นทรัพยากรที่มีการจัดการร่วมกันเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่ม หรือชุมชนมาแย่งใช้ และมีการจัดสรรการใช้ในหมู่สมาชิกที่เป็นเจ้าของร่วมกัน ทรัพยากรร่วมจึงเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง เป็นการกระจายสิทธิในการใช้ทรัพยากรให้แก่บุคคลโดยเท่าเทียมกัน โดยสิทธินั้นยังคงอยู่หากไม่ได้ใช้ แต่มิได้หมายความว่า การใช้ทรัพยากรแต่ละครั้งจะต้องเท่าเทียมกันในเชิงปริมาณเสมอไป

<sup>30</sup>โครงการวิจัย “สิทธิชุมชนท้องถิ่น จากจารีตประเพณีสู่สถานการณ์ปัจจุบัน : การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางนโยบายสิทธิชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย, ” ชุดโครงการวิจัย “สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล( สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) .

ดังนั้น หากวิเคราะห์เงื่อนไขการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน จะเห็นได้ว่าในสภาพปกติ การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนจะไม่ได้กีดกันการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากภายนอก (inclusion) ตราบเท่าที่ทรัพยากรยังสมบูรณ์ไม่กระทบต่อฐานความอยู่รอดของชุมชน แต่หากปัจจัยภายนอกกระทบต่อความอยู่รอดของชุมชน กระบวนการปกป้องสิทธิหรือกีดกันการเข้าถึงจึงเกิดขึ้น (exclusion) เช่น การกำหนดสิทธิในการใช้เฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น ซึ่งการใช้จะต้องไม่ทำลายต้นทุนทรัพยากรเดิมที่มีอยู่ หรือการต่อต้านคนภายนอกที่จะมาใช้ทรัพยากรอย่างล้างผลาญ

อย่างไรก็ตาม สภาวะของระบบทรัพยากรร่วมของชุมชนก็ไม่ได้มีความคงที่ แต่เปลี่ยนแปลงไปตาม ปฏิสัมพันธ์กับรัฐและระบบทุน ปัญหาที่เกิดกระทบต่อระบบทรัพยากรส่วนรวมมีหลายแบบ เช่น นโยบายรัฐที่ยึดอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยการประกาศเขตป่าทับที่ชุมชน ทำให้กฎเกณฑ์ของชุมชนขาดความศักดิ์สิทธิ์ เมื่อเผชิญกับอำนาจรัฐที่เข้าแย่งชิงทรัพยากร มีปรากฏการณ์จำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบทรัพยากรร่วมกลายสภาพเป็นพื้นที่เสรี เนื่องจากรัฐไม่รับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรร่วมแล้ว ยังสนับสนุนให้ภายนอก หรือแม้แต่รัฐเองเข้ามาตัดดวงทรัพยากรร่วมของชุมชน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรร่วมของชุมชน ดังนั้นกระบวนการที่รัฐยึดทรัพยากรร่วมของชุมชนจึงเป็นการเปลี่ยนสภาพจากทรัพยากรร่วมของชุมชน มาสู่ทรัพยากรรัฐ ซึ่งในทางพฤติกรรมก็เป็นพื้นที่เสรีนั่นเอง เพราะรัฐควบคุมไม่ถึงขนาดเดียวกันที่ถ่ายโอนสิทธิการใช้ดังกล่าวให้แก่เอกชนเข้าแสวงหาผลประโยชน์ โดยที่รัฐยังคงถือกรรมสิทธิ์อยู่

นอกจากนี้แล้ว การแทรกแซงของกลไกตลาดก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบทรัพยากรร่วมของชุมชนกลายสภาพเป็นทรัพยากรเสรีหรือกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างกันในเชิงเศรษฐกิจและชุมชนในสังคม จนทำให้กลไกของชุมชนในการจัดการทรัพยากรไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งการรุกของกลไกตลาดจะสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐเสมอ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรได้เป็น 2 แนวคิดใหญ่ ๆ คือ แนวคิดทรัพยากรร่วม และแนวคิดทรัพยากรเสรี (open access) ซึ่งมักสนับสนุนแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ที่รัฐมักเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปตัดดวงและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากร โดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์/ทรัพยากรร่วม (Common Property Resources) นั้นเป็นการสนับสนุนการพัฒนาที่ต้องการให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้อย่างอิสระ โดยสามารถสร้าง

ข้อตกลง กติกา ทั้งที่เกิดจากประเพณี เป็นข้อตกลงทางการเมือง ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกชุมชน ระหว่างชุมชน และกับภายนอกต่อการใช้การจัดการทรัพยากร ซึ่งมีความหลากหลาย ไปแต่ละชนิด ประเภท และสถานะของทรัพยากรนั้นๆ ซึ่งฐานคิดของการสร้างข้อตกลงอาจจะเป็น เรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์ศีลธรรม หรือหลักประโยชน์นิยมที่สมาชิกในชุมชนเห็นประโยชน์ที่จะ ได้ในระยะยาวก็ตาม และภายใต้ระบบทรัพยากรร่วมก็จะมีสิทธิเชิงซ้อนหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็น สิทธิปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สาธารณะที่สัมพันธ์กันอย่างหลากหลาย

กระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมของชุมชนในการจัดความสัมพันธ์ของสิทธิต่อ ทรัพยากร เกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ที่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขปัจจัยภายนอกที่ เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งจากนโยบายรัฐ กลไกตลาด ในหลายกรณีกลไกภายนอก เช่น การเข้ามา ของระบบสิทธิปัจเจก การอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐ และการแทรกแซงอื่นๆ ได้ทำให้ระบบทรัพยากร ร่วมเปลี่ยนแปลงไป ชุมชนที่เข้มแข็งอาจสามารถนำระบบกรรมสิทธิ์ประเภทต่างๆ เข้ามาอยู่ใน ระบบทรัพยากรร่วมที่ชุมชนจัดการ บนฐานความเท่าเทียมและยั่งยืนได้ แต่หลายชุมชนที่สิทธิ เปลี่ยนไปในทางตรงข้าม จนเกิดความขัดแย้ง ความแตกต่างในการเข้าถึง และครอบครองทรัพยากร อันส่งผลต่อการทำลายสถาบันชุมชนได้ในที่สุด นั้นย่อมหมายถึง การแตกสลายของระบบการ จัดการทรัพยากรร่วม ที่อาจกลายเป็นกรรมสิทธิ์ปัจเจก และพื้นที่เสรี (open access) แต่ในหลาย กรณีชุมชนเองก็อาจสามารถเปลี่ยนสภาพทรัพยากรเสรีให้กลายเป็นระบบทรัพยากรร่วมขึ้นมาได้ ขึ้นอยู่กับความสำคัญของทรัพยากรนั้นๆ ต่อชุมชน

ดังนั้น ระบบสิทธิในทรัพยากรร่วมของชุมชน หรือสิทธิชุมชนต่อการจัดการ ทรัพยากร จึงเป็นทั้งกระบวนการต่อสู้ และเป็นสถาบันการจัดการทรัพยากรที่สำคัญของชุมชนที่มี พลังในการจัดการอย่างยั่งยืนภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม โดยเป็นการเปิดมิติมุมมองใหม่ต่อระบบ การจัดการทรัพยากร ที่เน้นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และปัจเจก อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความเสื่อม โทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และช่องว่างของสถานะความเป็นอยู่ของกลุ่มต่างๆ ที่มีโอกาสเข้าถึง ทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน

แต่ทิศทางนโยบายและองค์ความรู้การจัดการทรัพยากรกระแสหลักกลับเป็นไป ในทิศทางตรงข้าม ยิ่งทรัพยากรเสื่อมโทรมยิ่งใช้ระบบกรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจกเข้าจัดการ โดยเฉพาะในกระแสเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่ผลักดันให้ถ่ายโอนระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ต่อทรัพยากร ทั้งดิน น้ำ ป่า คุ้มครองสิทธิปัจเจก หรือเปลี่ยนถ่ายการผูกขาดจากรัฐสู่เอกชน (Privatization) และเคลื่อนย้ายภายใต้ระบบตลาดเสรี ซึ่งจะเป็นการทำลายระบบการจัดการ



ทรัพยากรร่วมของชุมชนที่มีความยืดหยุ่น หลากหลาย เหมาะสมกับภูมินิเวศวัฒนธรรมนั้นๆ หรือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนต่อทรัพยากร และเมื่อระบบร่วมล้มเหลวส่งผลต่อความอยู่รอดของชุมชน ก็อาจกล่าวได้ว่า นโยบายรัฐหรือทุนได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกและชุมชน<sup>31</sup>

## 2.2 แนวคิดการเพิ่มอำนาจ (Empowerment)

ปัญหาที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจก็คือ ปัญหาของความไม่เสมอภาคกันของคนในสังคม อันเกิดจากการมีอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และสำหรับกลุ่มคนบางกลุ่มแล้วอาจไม่มีอำนาจในการรักษาผลประโยชน์ หรือแม้แต่จะปกป้องทรัพยากรอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตด้วยตัวของพวกเขาเองได้เลย จนกระทั่งกลายเป็นคนด้อยโอกาส คนยากจน หรือคนชายขอบของสังคมไปเสียก็ได้ โดยอาจมีเงื่อนไขจากปัจจัยหลายๆ อย่างทั้งในแง่ของวัฒนธรรม สังคม กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของเศรษฐกิจและการเมือง

### 2.2.1 แนวความคิดที่แตกต่างกันของอำนาจ

ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดที่แตกต่างกันของอำนาจ สามารถจำแนกความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจได้อย่างน้อย 3 กลุ่ม<sup>32</sup>

#### - อำนาจในความหมายที่เป็นทรัพยากร

ความพยายามทำความเข้าใจกับความหมายของอำนาจในกลุ่มนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติของอำนาจ ในฐานะที่เป็นเสมือนสิ่งของหน่วยหนึ่งหรือทรัพยากรอย่างหนึ่ง ที่เชื่อว่ามีอยู่แล้วในธรรมชาติ และสามารถนำมายึดถือเป็นคุณสมบัติส่วนหนึ่งของตัวมนุษย์และสังคมได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นที่มาของอำนาจ และอาจสูญเสียด้วยการถูกยึดและถูกขโมยไปได้เช่นกัน แต่เมื่อหน่วยดังกล่าวอยู่ในตัวแล้ว ก็จะทำให้มนุษย์

<sup>31</sup>ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย,งานวิจัย” นโยบายรัฐกับการละเมิดสิทธิชุมชน,” ชุดโครงการวิจัย “สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย).

<sup>32</sup>อานันท์ กาญจนพันธุ์, วิถีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 104-113.

และสังคมนั้นมีความสามารถในการบังคับให้บรรลุผล หรือการกำหนดให้เป็นไปอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

- อำนาจในความหมายของความสัมพันธ์ทางสังคม

การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจของกลุ่มนี้ จะหันมาทำความเข้าใจกับความหมายของอำนาจ จากแง่มุมของความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขของการมีอำนาจ ดังนั้นอำนาจ จึงไม่ใช่สิ่งของ หรือทรัพยากรที่เป็นหน่วยอย่างหนึ่ง ตามความเข้าใจของกลุ่มแรก แต่จะเป็นสถานะหรือเงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการบังคับ การครอบงำ การต่อรอง การช่วงชิง ความขัดแย้ง ตลอดจนการยอมตกเป็นเบี้ยล่างบนความเป็นจริงในวิถีทางของระบบความสัมพันธ์ที่เป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์นั้น

- อำนาจในความหมายของความจริงและความรู้

การศึกษาอำนาจของกลุ่มนี้ ได้พยายามขยายมุมมองเกี่ยวกับคุณสมบัติของอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง จากแง่มุมที่มีจำกัดอยู่เฉพาะในด้านของความสัมพันธ์ทางสังคม ให้ครอบคลุมไปถึงแง่มุมในเชิงความจริงและความรู้ด้วย ขณะเดียวกันก็มองเห็นอำนาจเป็นอิสระจากที่เคยมองว่า ผูกติดอยู่กับสถานภาพของบุคคล สถาบันและโครงสร้างสังคม ด้วยการหันมามองว่าอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของยุทธวิธีที่ซับซ้อนที่เกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งมากกว่า ซึ่งจะเห็นได้จากความสนใจศึกษาวิจัยของอำนาจ ที่เกิดจากการสร้างวาทกรรมต่างๆ (discourse) ในความหมายของการนิยามความหมายของความสัมพันธ์ต่างๆ ในเชิงผูกขาดอำนาจในการอธิบายความจริง ที่มีก็จะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ท่ามกลางปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมต่างๆ ในทุกทิศทาง ซึ่งปรากฏอยู่ทั้งในภาษาและปฏิบัติการของชีวิตประจำวัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคู่ตรงข้ามกันเสมอไป ที่มักจะมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แต่เพียงในแง่ของการครอบงำและการต่อต้าน เท่านั้น

ลักษณะของอำนาจดังกล่าวข้างต้นนั้นมีนัยยะสำคัญต่อการเพิ่มอำนาจในวิถีทางต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรแก่กลุ่มที่ไร้อำนาจ การเพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อเพิ่มโอกาสในการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้การสร้างวาทกรรมต่าง ๆ ในสังคมยังเป็นวิถีทางหนึ่งของการเพิ่มอำนาจ ดังเช่น วาทกรรมสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนในการต่อสู้กับอำนาจรัฐและทุนในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อให้ชุมชนสามารถกำหนดชะตากรรมของชุมชนได้โดยไม่ต้องขึ้นกับอำนาจรัฐและทุนเพียงอย่างเดียว

### 2.2.2 สิทธิชุมชนกับแนวทางการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน

การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากชุมชนต่าง ๆ ล้วนตกอยู่ในสภาวะของการไร้อำนาจต่อรองทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนถูกขูดรีดไปรองรับการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ที่มีกษัตริย์การกระจายผลประโยชน์ต่อกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน คนกลุ่มน้อยอันได้แก่ รัฐและทุนมักเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์อย่างมากมาจากการดำเนินการดำเนินนโยบายการพัฒนาดังกล่าว ขณะที่ชุมชนต้องกลายเป็นผู้รับส่วนเกินจากทั้งรัฐและทุนไปโดยปริยาย

สิทธิชุมชนถือเป็นอุดมการณ์เชิงอำนาจอย่างหนึ่งที่ชุมชนพยายามสร้างขึ้นมาเพื่อปกป้องและรักษาวิถีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนท้องถิ่นของตน สิทธิชุมชนจึงเป็นความพยายามในการเพิ่มอำนาจให้แก่สมาชิกในชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้อย่างชอบธรรม โดยสมาชิกในชุมชนต่างร่วมกันสร้างข้อตกลงซึ่งเกิดขึ้นจากภูมิปัญญาความรู้ที่ได้รับจากการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ เช่น การไม่ตัดไม้ที่ยังโตไม่ได้ขนาด การเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์อยู่ ทำให้คนเกิดความยำเกรงและใช้ทรัพยากรเท่าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น กฎเหล่านี้เป็นที่ยอมรับของทุกคนและยึดถือปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นกฎจารีตประเพณี และนำไปสู่การกำเนิดสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิหน้าหมู่บ้าน หรือสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นต้น อันเป็นการเพิ่มอำนาจความชอบธรรมให้แก่ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นในการที่จะจัดการและควบคุมทรัพยากร

ดังนั้น การออกมาเรียกร้องสิทธิชุมชนจึงเป็นความพยายามที่จะทำให้มีการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่สิทธิดังกล่าวในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนตามกฎหมาย หากมีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนก็จะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ชุมชนมีความชอบธรรมทั้งตามหลักนิติบัญญัติและตามหลักจารีตประเพณี ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐเป็นฉบับแรก และยังได้มีการบัญญัติแนวทางการเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอันเป็นช่องทางในการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนในหลายลักษณะ อาทิ การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) โดยการมีส่วนร่วมเช่นนี้ ชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ หรือการรับฟังความคิดเห็นในเชิง

วิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถามและให้ความเห็นต่อโครงการ หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งเป็นการให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วม ที่พุ่งเป้าไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำของรัฐให้มีความโปร่งใส ไม่กระทำโดยอำเภอใจ แต่ไม่ได้เน้นการตัดสินใจของชุมชน เนื่องจากในที่สุด คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ รวมทั้งการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)<sup>33</sup> ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของรัฐ ที่แม้ว่าจะไม่ใช่การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน แต่ชุมชนก็พยายามเรียกร้องให้พวกเขาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เพราะอย่างน้อยก็เป็นการให้ชุมชนได้รับรู้ข้อมูลที่รัฐจะใช้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นต้น

## 2.3 แนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology)

### 2.3.1 ความเป็นมาของแนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง

การศึกษาแนวคิดด้านนิเวศวิทยาการเมืองในประเทศไทยอาจยังไม่ได้รับการศึกษากันอย่างแพร่หลายเมื่อเทียบกับการศึกษานิเวศวิทยาการเมืองในประเทศแถบตะวันตก ซึ่งอาจสืบเนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศตะวันตกต่างผ่านวิกฤตการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม อันเกิดขึ้นจากทิศทางการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมก่อนประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยที่รับเอาความคิดการพัฒนาจากตะวันตกเข้ามาเป็นแนวทางการพัฒนาหลักของประเทศ ฉะนั้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาดังกล่าวก็คงไม่แตกต่างจากที่เคยเกิดขึ้นกับบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วและอาจสร้างปัญหาที่รุนแรงยิ่งกว่า

มีนักวิชาการไทยไม่มากนักที่ศึกษาด้านนิเวศวิทยาการเมืองอย่างจริงจัง ที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือ ประชา หุตานุวัตร ที่เห็นว่าระบบธรรมชาติคือ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของสรรพสิ่ง ไม่มีอะไรเหนือกว่าอะไรในระบบธรรมชาติ ทุกอย่างพึ่งพาอาศัยกันและ

<sup>33</sup>สถาบันนโยบายศึกษา, อ่างในสถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 2/5-2/7.

กันแล้วเกิดขึ้นหรือดับไป พื้นฐานของหลักแห่งความเสมอภาคทั้งระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ เป็นหลักที่สรุปได้จากธรรมชาติ นิเวศวิทยาการเมืองจะยอมรับความรู้ อันตกทอดกันมาแต่อดีต ที่เรียกว่า ภูมิปัญญาชาวบ้าน หรือบูรณาธรรม เพราะความรู้ที่สั่งสมมา หลากๆ ชั่วคนนั้น เป็นความรู้ที่ได้มาจากการอยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติ การที่คนใกล้ชิดกับธรรมชาติ ตระหนักถึงความสืบเนื่องยาวนาน ความลึกซึ้งซับซ้อนของธรรมชาติ จะทำให้มนุษย์ยำเกรง ธรรมชาติ เกิดความอ่อนน้อมถ่อมตนลดละอัตตาที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางเหนือธรรมชาติรอบๆ ตัว และเกิดความรักความผูกพันกับสถานที่ที่เราดำรงชีวิต<sup>34</sup> โดยมองว่า ลัทธิบริโภคนิยม ผสมกับ อุดมการณ์ที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาที่เน้นด้านวัตถุและสินค้า เป็นต้น ตอของปัญหาสิ่งแวดล้อม

สำหรับ นักวิชาการ ที่ศึกษาแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองอีกคนหนึ่งคือ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ซึ่งได้ทำการศึกษาและพบว่า “นิเวศวิทยาการเมือง” มีหลักคิดที่ว่า การกระทำและความคิดของเราย่อมมีความหมายทางการเมืองทั้งสิ้น<sup>35</sup> โดยได้เน้นการวิพากษ์ระบบ อุตสาหกรรมนิยม (industrialism) ตะวันตก ว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม การ ใช้มาตรฐานทางเศรษฐกิจอย่างเดียวคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่จะต้องลงไปให้ลึกโดยขุดราก ถอนโคนของปัญหา นั่นคือ ต้องมีการละทิ้งโลกทัศน์เก่าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และแสวงหา โลกทัศน์ใหม่ (paradigm shift) ที่จะเป็พื้นฐานสำหรับการพัฒนาจริยธรรมสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ ขึ้นมา ถ้าจะทำสิ่งนี้ได้ต้องมีเครื่องชี้แนวทางสำหรับพฤติกรรม และการกระทำที่สอดคล้องกับกฎ ของนิเวศวิทยา<sup>36</sup>

นิเวศวิทยาการเมือง เป็นแนวคิดที่ท้าทายกระบวนทัศน์พื้นฐานของระบบสังคมปัจจุบัน ที่เติบโตมาจากยุค Enlightenment ซึ่งเชื่อมั่นว่ามนุษย์เป็นนายชะตากรรมของตนเอง แม้จะมี กฎเกณฑ์ละเอียดซับซ้อนเพียงใดมนุษย์ก็สามารถเข้าใจได้ การใช้เหตุผลย่อมทำให้มนุษย์สูงส่ง เหนือสิ่งอื่นใดในจักรวาล โลกนี้สร้างขึ้นมามีมนุษย์ และ ไม่มีความลับอันใดที่มนุษย์รับรู้ไม่ได้

<sup>34</sup>ปรีชา หุตานุวัตร, การเมืองสีเขียว( กรุงเทพฯ : โครงการสรรพศาสตร์ สำนักพิมพ์ มูลนิธิเด็ก,2544), 13-24.

<sup>35</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม-การเมืองสีเขียวและ ความคิดแบบนิเวศวิทยา” ใน พลวัต : มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง( กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2534), หน้า133.

<sup>36</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์,นิเวศเศรษฐศาสตร์ และนิเวศวิทยาการเมือง,หน้า 18.

วิทยาศาสตร์แบบเบคอน ได้ช่วยให้มนุษย์ผลิตเทคโนโลยีต่างๆ ขึ้นเพื่อเอาชนะธรรมชาติ มนุษย์ควรพยายามควบคุมธรรมชาติและเอาธรรมชาติมาใช้ประโยชน์มากที่สุด

นิเวศวิทยาการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ปฏิเสธพื้นฐานทางปรัชญา ที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางของจักรวาล ไม่เชื่อว่า ทุกสิ่งในโลกนี้สร้างขึ้นมาเพื่อมนุษย์ หากเชื่อว่ามนุษย์เป็นเพียงสมาชิกหนึ่งของโลกธรรมชาติอันหลากหลาย สิ่งมีชีวิตทุกชนิด ธรรมชาติทุกอย่างมีคุณค่าในตัวเอง ไม่ใช่มีคุณค่าเพราะมีประโยชน์ต่อมนุษย์เท่านั้น ความหลากหลายถือเป็นกุญแจสำคัญของการจัดการแบบนิเวศวิทยาการเมือง วัฒนธรรมท้องถิ่นต่างๆ จะต้องไม่ถูกรอบงำโดยวัฒนธรรมจากส่วนกลาง วิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อยต่างๆ จะต้องได้รับความเคารพและเรียนรู้เพื่อนำปัญหาค้างเดิมมาใช้กับชีวิตร่วมสมัย ระบบการเมืองจะต้องวางอยู่บนรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งตรงกันข้ามกับกระแสปัจจุบันที่เน้นการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางในเกือบทุกๆ ด้าน การตัดสินใจสำคัญๆ จะต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากประชาชนวงกว้าง จะต้องรับฟังเสียงคัดค้าน ต้องเปิดให้มีการโต้แย้งอภิปรายกันอย่างเต็มที่ อีกนัยหนึ่ง การเมืองต้องตั้งอยู่บนฐานของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ในความเห็นของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ หลักการที่สำคัญของ “การพัฒนาแนวนิเวศ” (eco – development) ต้องมีลักษณะดังนี้<sup>37</sup>

1. เป็นกระบวนการที่มุ่งสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยเริ่มต้นจากความต้องการของผู้ยากไร้ที่สุด และผู้ขาดแคลนทรัพยากรมากที่สุด
2. เรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีระบบวางแผนพัฒนาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผสมผสานกับการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับพื้นฐาน ประชาชนต้องกำหนดการเปลี่ยนแปลงโดยตนเอง
3. ให้ความสำคัญสูงสุดแก่เรื่องการพึ่งตนเองในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ ท้องถิ่น และเทคโนโลยีระดับกลาง ทั้งนี้รวมถึงหลักการของเกษตรกรรมธรรมชาติ หรือเกษตรกรรมแนวนิเวศ (Ecofarming) ด้วย ซึ่งใช้ทุนน้อยและมีหน่วยผลิตขนาดเล็ก เป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวคิดการพึ่งตนเองระดับพื้นฐานอย่างยิ่ง

<sup>37</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา,” ใน วิถีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, หน้า 304-305

นอกจากนี้ นิเวศวิทยาการเมืองยังเสนอยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวต่อต้านทุนนิยม และเสนอภาพสังคมนิยมในอุดมคติ หรือยูโทเปียของสังคมแบบใหม่ รวมทั้งได้เสนอว่าการเคลื่อนไหวแนวปฏิรูปจะไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ สิ่งที่ต้องการมากกว่านั้นคือ แนวคิดแบบ “นิเวศวิทยานิยม” (ecologism) ซึ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน (radical environmentalism หรืออาจเรียกว่า radical ecology ก็ได้) เป้าหมายสุดท้าย คือการสร้างสังคมแบบใหม่บนหลักการของนิเวศวิทยา<sup>38</sup>

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ สรุปความคิดแบบนิเวศวิทยา<sup>39</sup> ว่าควรมีองค์ประกอบอันได้แก่

1. ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณจำกัด ความสามารถของระบบนิเวศในการดูดซับมลภาวะมีขีดจำกัด
2. ความเจริญทางเทคโนโลยีมีผลทั้งทางบวกและทางลบ มนุษย์ควรใช้เทคโนโลยีอย่างระมัดระวัง
3. ความเจริญทางวัตถุต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับความเจริญทางจิตใจ
4. การอนุรักษ์ธรรมชาติมีความหมายอย่างยิ่งต่อการส่งมอบมรดกธรรมชาติให้แก่คนรุ่นหลัง
5. เป้าหมายสูงสุดของการปรับเปลี่ยนระบบ คือ ต้องสร้าง “ความยั่งยืนทางนิเวศ” ขึ้นมา

ความคิดแบบนิเวศวิทยานิยมไม่ได้มองธรรมชาติเรื่องเดียว แต่ยังมองไปถึงความยุติธรรมทางสังคมอีกด้วย ดังนั้น นิเวศวิทยานิยม จึงเป็นการผสมผสานระหว่างความเข้าใจในกระบวนการทางนิเวศกับการขยายจิตสำนึกทางสังคมออกไปให้กว้างไกล โดยครอบคลุมปัญหาประชาชนผู้ยากไร้ ชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง มีแนวโน้มที่จะชูอุดมคติแรงงานเหมือนชูคติธรรมชาติ ทั้ง 2 เรื่องเป็นกระบวนการเดียวกัน วิกฤติการณ์ของสังคมจึงมีต้นตออยู่ที่กระบวนการนี้เอง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การปฏิวัติวัฒนธรรมเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งจะครอบคลุมถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่ รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนโลกทัศน์จากประโยชน์นิยมมาเป็นธรรมชาตินิยมด้วย นอกจากนี้สิ่งสำคัญก็คือ การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและทรัพยากรจะ

<sup>38</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, นิเวศเศรษฐศาสตร์ และนิเวศวิทยาการเมือง, หน้า 29-30.

<sup>39</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 139 - 140.

เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของ “จิตสำนึกทางนิเวศ” ซึ่งจะกระจายไปสู่กลุ่มชนต่างๆ อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ยังพบว่า นักนิเวศวิทยาการเมืองได้พยายามที่จะย้าถึง การที่สังคมต้องมีโลกทัศน์ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย “ความยั่งยืน” คือ “โลกทัศน์แนวนิเวศนิยม” (ecocentric worldview) ต้องมีหลักการสำคัญ 4 ประการ<sup>40</sup> คือ

1. โลกของเรามีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรนี้ก็มีไว้สำหรับสรรพสิ่งที่มีชีวิต (ไม่ใช่สำหรับมนุษย์เท่านั้น)
2. มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ไม่อาจแยกจากธรรมชาติและต้องขึ้นอยู่กับกฎธรรมชาติ
3. อนาคตของมนุษย์อยู่ที่การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับธรรมชาติ ไม่ใช่เข้าไปพิชิตหรือทำการครอบงำธรรมชาติ
4. ทุกชีวิตในโลก (ไม่ใช่มนุษย์เท่านั้น) ต้องการระบบนิเวศที่มีเสถียรภาพ เพื่อดำรงอยู่อย่างยาวนาน

โลกทัศน์แนวนิเวศนิยม แฝงด้วยหลักปรัชญาสำคัญ 2 ประการ คือ ความยุติธรรมทางสังคม และความยุติธรรมทางนิเวศ (ecological justice) “ความยุติธรรมทางสังคม” ครอบคลุมถึงความยุติธรรมต่อคนรุ่นหลังในอนาคต (intergenerational equity) และความยุติธรรมต่อคนรุ่นเดียวกัน ซึ่งอยู่บนพื้นพิภพพร้อมกัน (intragenerational equity) หลักความยุติธรรมทางสังคมทั้งสองแบบนี้ ย้ำว่าชนรุ่นปัจจุบันมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดูแลสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติให้อยู่อย่างยั่งยืน เพื่อที่จะได้ส่งมอบมรดกนี้ให้แก่คนรุ่นหลังในอนาคต ในขณะเดียวกันก็มีภาระหน้าที่ปกป้องคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสมบูรณ์ของคนทั้งโลก

ส่วนหลักการ “ความยุติธรรมทางนิเวศ” ต้องการย้ำว่าไม่ใช่ให้ความยุติธรรมแก่มนุษย์เท่านั้น แต่ต้องให้ความยุติธรรมแก่ธรรมชาติด้วย หลักการนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิด 3 ประการ คือ<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Chiras,D.D, Lessons from Nature, ( Island Press, Washington D.C. ,1992) , อ้างใน ปรีชา, นิเวศเศรษฐศาสตร์ และนิเวศวิทยาการเมือง ,หน้า 156-157.

<sup>41</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-165.



1. ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมจะไม่ถูกนำไปเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนอย่างเดียว ปัญหาช่องว่างทางชนชั้นก็เป็นเรื่องสำคัญด้วย การจะมีความยั่งยืนทางนิเวศได้ ก็ต่อเมื่อในสังคมได้มีการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นลงไป (เช่น ความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดิน)
2. การปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะถูกเคลื่อนย้ายจากปริมาตร “รัฐ” ไปสู่ “ชุมชนท้องถิ่น” พื้นบ้านย่อมรู้จักปัญหาพื้นฐานของตนเองได้ดีที่สุด และอยู่ในฐานะที่จะจัดการตนเองได้
3. “ประชาธิปไตย” ไม่ใช่หลักการครอบงำจากกลุ่มธุรกิจการเมือง หากแต่เป็นขบวนการของท้องถิ่นที่ต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งความอยู่รอดของชุมชนและธรรมชาติ

ปัจจุบัน นิเวศวิทยาการเมือง ได้แบ่งความคิดในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 แนวใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ “แนวปฏิรูป” ซึ่งรวมไปถึงแนวเทคโนโลยี เช่น การพัฒนาแบบยั่งยืน หรือยุทธศาสตร์ eco-modernization

ส่วนอีกแนวเป็น “แนวคิดแบบ radical” ที่เสนอให้มีการปรับระบบอย่างถอนรากถอนโคน เนื่องจาก แนวคิดนี้ยึดถือความคิดแบบนิเวศวิทยาเป็นพื้นฐานของการมองปัญหาและการวางนโยบาย อาจเรียกแนวคิดนี้ว่า “ecologism”<sup>42</sup> ซึ่งเป็นเคลื่อนไหวที่ต่อต้านระบบอุตสาหกรรมนิยม ต้องการแสวงหาสังคมใหม่ที่ชุมชนธรรมชาติ และชุมชนสังคมสามารถมีชีวิตอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของ “นิเวศวิทยาแห่งเสรีภาพและความเสมอภาค”<sup>43</sup>

นักนิเวศวิทยาการเมืองแนว radical เชื่อว่า เรามีทางเลือกใหญ่ๆ อยู่ 3 ทาง<sup>44</sup> ได้แก่

หนทางที่หนึ่ง เศรษฐกิจโลกถูกรอบงำโดยบรรษัทข้ามชาติ และโลกตะวันตกต่อไป การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในขอบเขตจำกัด เพราะกลุ่มที่ครองอำนาจจะยึดแนวทางการพัฒนาที่เป็นอยู่ คือ เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พร้อมด้วยหลักการตลาดเสรีและเทคโนโลยีนิยม การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก แต่ก็ต้องดำเนินการบ้างเพื่อลดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

<sup>44</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “นิเวศวิทยาการเมือง,” วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อชุมชน 2 (2540): 72.

หนทางที่สอง เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนามีเสรีภาพมากขึ้นในการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม トラบเท่าที่การเคลื่อนไหวยังไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของธุรกิจชุมชน และบริษัทข้ามชาตินัก การวางนโยบายของรัฐที่เน้นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเพียงคำแถลงการณ์บนแผ่นกระดาษเท่านั้น

หนทางที่สาม เป็นทางเลือกที่ควรจะเป็น โดยที่ขบวนการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืนสามารถเคลื่อนไหวได้เต็มที่ เป้าหมายของการเคลื่อนไหวเป็นไปตามแนวคิดของ ecologism ซึ่งหมายถึง การแตกหักกับระบบและโครงสร้างอย่างสิ้นเชิงในระดับสากล จะมีการประสานงานระหว่างโลกอุตสาหกรรม และโลกที่กำลังพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันบนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน

การเมืองในหนทางที่สามนี้คือ การเมืองที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมคือ การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจการเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแนวนิเวศ (ecological democracy) นั่นหมายความว่า การตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวกับปัญหา และนโยบายสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เป็นกระบวนการของคนกลุ่มน้อย (เทคโนโลยี แคนวอแกน นักธุรกิจ นายทุน นักบริหารของบริษัทข้ามชาติ) หากแต่เป็นเรื่องราวของคนกลุ่มใหญ่ หลายชนชั้น หลายวงการ รวมทั้งมวลชนผู้ยากไร้ การผูกขาดความรู้และการตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียวเป็นสิ่งที่เป็นไปได้แล้ว ถ้าเป็นเช่นนี้ก็จะนำไปสู่แนวคิดและแนวนโยบายใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากแนวทางอุตสาหกรรมนิยมและเทคโนโลยีอันคับแคบ

### 2.3.2 นิเวศวิทยาการเมืองกับการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม

#### ขบวนการเคลื่อนไหวทางนิเวศของประเทศโลกที่สาม

การทำลายสิ่งแวดล้อม และการเข้ายึดครองทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นของประเทศโลกที่สามในปัจจุบัน เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยมีการร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งรัฐบาลทุนนิยมในประเทศ บริษัทข้ามชาติ และองค์กรการเงินระดับโลก เช่น ธนาคารโลก ภายใต้สภาวะเช่นนี้การต่อต้านมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น โดยอาจสรุปได้ว่า การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนท้องถิ่นของโลกที่สาม มี 2 รูปแบบ คือ

1. การต่อต้าน หรือการลุกขึ้นสู้ เพื่อหยุดยั้งการคุกคามทางสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตอันเกิดจากการกระทำของรัฐ และระบบตลาดเสรีของทุนนิยม
2. การกลับคืนสู่รากเดิมของวัฒนธรรมพื้นบ้านเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตธรรมชาติของท้องถิ่น

ตัวอย่างของการเคลื่อนไหวแนวต่อต้านการรุกรานทางสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด คือ การเคลื่อนไหวของขบวนการชิปโก้ ในเขตเทือกเขาหิมาลัยของอินเดีย ที่ประกาศว่า ดิน น้ำ และอากาศ คือ พื้นฐานของชีวิตเรา ดิน น้ำ และอากาศ ล้วนมาจากป่า ดังนั้น เราทุกคนจึงมาร่วมกันโอบกอดต้นไม้ เพื่อมิให้ถูกตัดโค่นลง ขบวนการ “โอบกอด” นี้ ได้ส่งผลสะท้อนไปทั่วอินเดีย การต่อสู้เพื่อพิทักษ์ป่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องปรับนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปในทิศทางที่เน้นการอนุรักษ์มากกว่าการทำธุรกิจ การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมในแนวนี้แพร่กระจายไปหลายแห่งในประเทศโลกที่สาม<sup>45</sup>

#### ขบวนการเคลื่อนไหวทางนิเวศวิทยาในประเทศไทย

ในประเทศไทย ขบวนการทางนิเวศวิทยาถือกำเนิดมาพร้อมกับขบวนการทางการเมืองของนักศึกษาเป็นสำคัญ การเคลื่อนไหวปัญหาทางนิเวศวิทยาครั้งสำคัญๆ ที่ผ่านมามีในอดีตมีนักศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเสมอ และอาจกล่าวได้ว่าการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวปัญหาการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่ทุ่งใหญ่นเรศวรของกลุ่มนักศึกษาอนุรักษ์ธรรมชาติส่วนหนึ่งด้วย

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มืองค์กรอนุรักษ์เกิดขึ้นในสังคมไทยหลายองค์กร รวมทั้งองค์กรด้านอนุรักษ์ธรรมชาติของนักศึกษาที่มีบทบาทและเข้มแข็งมากขึ้นในช่วงแรก ส่วนใหญ่การรณรงค์ปัญหาด้านนิเวศวิทยาในระบบดังกล่าวมักจะทำให้ความสำคัญแก่ปัญหาการทำลายทรัพยากรและมลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก เช่น การเคลื่อนไหวกรณีแทมโก้ โซดาแอช เชื้ออน้ำโจน เป็นต้น

<sup>45</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “นิเวศวิทยาการเมือง : โลกาภิวัตน์ และวิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อม,” วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, หน้า 50.

สำหรับการเคลื่อนไหวด้านนิเวศวิทยาในปัจจุบันของไทยนั้น เป็นการออกมาแสดงพลังคัดค้านต่อต้านการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และเอกชน รวมถึงการออกมาเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นด้วย เช่น การคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เชื้อเพลิงต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจนเกิดเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ดังเช่นกลุ่มสมัชชาคนจน เป็นต้น

สำหรับปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์แล้วเขาเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์ของชีวิตและธรรมชาติ ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางความคิดเกิดขึ้นหลายเรื่อง ได้แก่<sup>46</sup>

1. มีการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (new social movement) โดยมีเนื้อหาต่อต้านการเมืองแบบเก่า และต่อต้านนโยบายการพัฒนาที่ทำลายโลกธรรมชาติและโลกชีวิตของประชาชนในอาชีพต่างๆ การเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่นี้มีลักษณะ “ไร้พรมแดนทางชนชั้น” ทุกวงการสามารถเข้าร่วมด้วย ต่อจากนี้จะเป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่มีอำนาจกับชนชั้นที่ไร้อำนาจในการควบคุมทรัพยากรทุกประเทศในสังคม

2. มีความตื่นตัวมากขึ้นเกี่ยวกับ “ขีดจำกัดทางนิเวศ” ความคิดและโลกทัศน์แบบนิเวศวิทยากำลังปรากฏขึ้นมาท้าทายความคิดที่ดำรงอยู่ ซึ่งเรียกกันว่า “อุตสาหกรรมนิยม” (industrialism) การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกตามแนวอุตสาหกรรมได้สร้างความตึงเครียดให้แก่ระบบนิเวศของโลก และท้องถิ่นอย่างรุนแรงขึ้น

3. มีความรู้สึกเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เกี่ยวกับภัยจากทุนนิยมโลกที่ใช้อุดมการณ์ตลาดเสรี ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นกับทุนนิยมโลก จึงต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อต้านการทำลายล้างธรรมชาติ จากฝีมือของบรรษัทข้ามชาติและตัวแทนในประเทศ

4. ระบบทุนนิยมและตลาดเสรีได้เข้าไปคุกคามชนบท ผลักดันให้ชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียที่ดินอย่างกว้างขวาง มีการใช้พื้นที่มากมายเพื่อบรรษัทข้ามชาติ เพื่อธุรกิจการเกษตรแผนใหม่ มีการใช้นโยบายเปิดป่าเพื่อธุรกิจอุตสาหกรรมและป่าไม้ ฯลฯ ท่ามกลางความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อมชนบท ได้เกิดความคิดใหม่ๆ แพร่หลายมากขึ้น ซึ่งย้ำว่า “อย่าลืมการแก้ไขปัญหาสีเขียวของสิ่งแวดล้อมของผู้ยากไร้”

<sup>46</sup>ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “นิเวศวิทยาการเมือง : โลกาภิวัตน์ และวิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อม,” วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, หน้า 48-49.

การเปลี่ยนแปลงทางความคิดทั้ง 4 ด้าน ได้มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้มีการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ของโลกที่สาม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากการเคลื่อนไหวสีเขียว (green movement) ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกในโลกที่สาม การเคลื่อนไหวนี้มีเป้าหมายชัดเจนในการต่อต้านการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทำงานของพลังกลไกตลาดเสรี ซึ่งเป็นการปฏิเสธระบบตลาดเสรีและเศรษฐกิจโลกไปด้วย

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้กระตุ้นให้มีการคิดคำนึงทางด้านทฤษฎี และปรัชญาแนววิเวคอย่างกว้างขวางแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ความคิดของมนุษยชาติ ในขณะที่เดียวกันก็มีการผลิตแนวคิดออกมาหลายสำนัก เช่น deep ecology, eco-feminism, eco-marxism, environmental justice movement, eco warriors และ social ecology เป็นต้น แต่ละสำนักมีหลักการและวิธีการที่แตกต่างกัน ซึ่งบ่อยครั้งจะเห็นความขัดแย้งทางความคิดภายในขบวนการสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น แนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองจึงเป็นการเปลี่ยนแนวการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบเดิมๆ ไปสู่แนวการวิเคราะห์เชิงปฏิสัมพันธ์ โดยแง่มุมของแนวการวิเคราะห์เชิงปฏิสัมพันธ์นั้นไม่ได้มองไปที่ภูมิทัศน์ทางธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเท่านั้น แต่ได้เน้นไปที่เรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับตัวบุคคล และกระบวนการเกิดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่หมายถึงวิถีทางการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาให้ความหมายหรือให้ความสำคัญ<sup>47</sup> ดังนั้น แนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองจึงต้องรวมเอาตัวแสดงสำคัญ (actors) หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เข้าไปวิเคราะห์ด้วย

อาจกล่าวได้ว่ากระแสความคิดหลัก ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลอยู่ในขณะนี้ มีด้วยกัน 2 กระแส คือ

1. Technocentrism ที่อยู่ภายใต้การมองสิ่งแวดล้อมแบบ Homocentrism ให้ความสำคัญที่ตัวมนุษย์มากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและทรัพยากรยังสามารถทำได้ การจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นนี้ถือเป็นเรื่องของผู้รู้หรือนักวางแผน และมัก

<sup>47</sup> Blaikie, P, "Changing Environment or Changing Views?: A Political Ecology for Developing Countries," *Geography* 80 (1995): 203-214.

ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนหรือประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนามากนัก การมีส่วนร่วมของชุมชนจะทำได้โดยผ่านระบบการเมืองแบบทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือ ส.ส. ซึ่งถือเป็นแนวคิดแบบปฏิรูป นั่นเอง

2. Ecocentrism มองว่า มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ มนุษย์ต้องเรียนรู้เพื่อให้มีชีวิตดำรงอยู่อย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ เชื่อว่ามีกฎหมายนิเวศที่ควบคุมชี้นำศีลธรรมของมนุษย์ยอมรับสิทธิทางชีวภาพ ( Biorights ) คือ สิทธิของสรรพสิ่งไม่ว่าจะเป็นพืชและสัตว์กับสิทธิของมนุษย์<sup>48</sup>

Ecocentrism เห็นว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้ความเชื่อที่มีกฎหมายนิเวศที่กำกับศีลธรรมของมนุษย์จะต้องยึดถือ แนวคิดนี้ปฏิเสธการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเอาชนะธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์สูงสุด ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่ใช่ความคิดแบบวิทยาศาสตร์ของ “ผู้รู้” สนใจเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนแทนการพัฒนาเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ รูปแบบการจัดองค์กรคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น กระแสแนวคิดแบบ Ecocentrism จึงถือเป็นแนวคิดที่กลุ่มสำนักคิดทางนิเวศวิทยาการเมืองต่าง ๆ นำมาเป็นแนวทางในการเคลื่อนไหวต่อต้านการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรม แต่มีระดับของความเข้มข้นในการให้ความสำคัญระหว่างธรรมชาติและสังคมมนุษย์ที่แตกต่างกัน แม้จะมีเป้าหมายในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหมือนกันก็ตาม โดยสำนักคิดที่มีแนวทางการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือ “สำนักคิดนิเวศวิทยาแนวลึก หรือ Deep Ecology” ที่ให้ความสำคัญต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่ามนุษย์ มนุษย์ไม่มีสิทธิตาม ธรรมชาติที่จะทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เว้นแต่เพื่อการมีชีวิตรอด แนวคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติรวมทั้งกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทย เช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร เป็นต้น กับ “สำนักคิดนิเวศวิทยาสังคม หรือ Social Ecology” ที่ให้ความสำคัญต่อการพึ่งตนเองของชุมชน (self-reliance) ในการจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต่อต้านการใช้อำนาจรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และต้องการให้มีการกระจายอำนาจแก่

<sup>48</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “ขบวนการสิ่งแวดล้อมยุคหลัง Modernism,” วารสารร่วมพลกษ

ชุมชนท้องถิ่น แนวคิดของสำนักนี้จึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิชุมชนที่ต้องการให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองและมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรได้โดยไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว

เปรียบเทียบแนวคิด Ecocentrism ของสำนักคิดนิเวศวิทยาแนวลึก (deep ecology) กับสำนักคิดนิเวศวิทยาสังคม (social ecology)

นิเวศวิทยาแนวลึก	นิเวศวิทยาสังคม
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ</li> <li>2. เชื่อในกฎนิเวศวิทยาเหนือกฎศีลธรรม</li> <li>3. ยอมรับสิทธิทางชีวภาพ (Biorights)</li> <li>4. ไม่เห็นด้วยกับเทคโนโลยีขนาดใหญ่</li> <li>5. ปฏิเสธลัทธิบริโภคนิยม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่น</li> <li>2. ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและยอมรับในสิทธิของชุมชน</li> <li>3. มองความเชื่อมโยงระหว่างวิถีชีวิตของชุมชนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>4. ไม่เห็นด้วยกับเทคโนโลยีขนาดใหญ่</li> <li>5. ปฏิเสธลัทธิบริโภคนิยม</li> </ol>

ที่มา : ปรับปรุงจาก ประภาส ปิ่นตบแต่ง, วารสารร่วมพฤษศย์ 13 (มิถุนายน-ตุลาคม 2537) : 53

จากความแตกต่างกันของทั้งสองสำนักคิด ซึ่งมีอิทธิพลต่อความคิดของกลุ่มเคลื่อนไหวเชิงนิเวศในสังคมไทย กล่าวคือ การเคลื่อนไหวในเชิงนิเวศวิทยาการเมืองในสังคมไทยปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกันระหว่างสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวในกรณีป่าชุมชนซึ่งมีความขัดแย้งกันในแนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรแก่ชุมชนกับแนวคิดการอนุรักษ์ธรรมชาติระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดสิทธิชุมชนกับกลุ่มที่ต้องการอนุรักษ์ โดยเฉพาะองค์กรด้านอนุรักษ์ และสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพราะต้องการรักษาระบบนิเวศและความหลากหลายของธรรมชาติให้ปลอดภัยจากคนที่สะท้อนให้เห็นว่าได้รับอิทธิพลจากสำนักนิเวศวิทยาแนวลึกอย่างชัดเจน เพราะให้ความสำคัญกับธรรมชาติมากกว่ามนุษย์หรือชุมชน ขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดสิทธิชุมชนไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ ส.ส.และส.ว. อีกส่วนหนึ่งพยายามให้มีการรับรองสิทธิชุมชนเพื่อความชอบธรรมตามกฎหมายโดยการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อชุมชนที่อาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเวลานาน อันสอดคล้องกับแนวคิดของสำนัก

นิเวศวิทยาสังคม ที่ให้ความสำคัญควบคู่กันไประหว่างชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวและความขัดแย้งเชิงนิเวศที่กำลังปรากฏอยู่ในสังคมไทยขณะนี้ จึงเป็นการต่อสู้กันระหว่างแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ กับแนวคิดที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรตามแนวคิดนิเวศวิทยาสังคม ที่แม้จะมีวิธีการที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเป้าหมายเพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ โดยการต่อต้านลัทธิทุนนิยมอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน

### 2.3.3 องค์ประกอบของแนวการวิเคราะห์นิเวศวิทยาการเมือง

ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ ได้ศึกษางานของ Bryant ซึ่งได้สำรวจองค์ความรู้ นิเวศวิทยาการเมืองในโลกที่สาม โดยแบ่งองค์ประกอบตามแนวการวิเคราะห์เชิงนิเวศวิทยาการเมืองออกเป็น 3 องค์ประกอบหลักซึ่งเชื่อมโยงกัน คือ

- ที่มาเชิงบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม (contextual sources of environmental change)<sup>49</sup>

ประกอบด้วยประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนนิยมโลก การศึกษาในส่วนนี้ก็เพื่อสะท้อนถึงผลกระทบที่ปรากฏขึ้นของพลังผลักดันจากรัฐและนานาชาติในด้านสิ่งแวดล้อมของโลกที่ระบบเศรษฐกิจ และการเมืองต้องพึ่งพาอาศัยกัน นโยบายรัฐนับว่ามีบทบาทหลักในปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมที่นอกจากกำหนดความสำคัญก่อน-หลัง และการปฏิบัติของรัฐบาลแล้ว ยังกำหนดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีส่วนสำคัญต่อความเข้าใจต่อปัญหาการเมืองของการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ที่มาเนื้อหา การปฏิบัติ และผลกระทบของนโยบายดังกล่าวจึงต้องวิเคราะห์อย่างละเอียด เนื่องจากนโยบายรัฐไม่ได้เกิดจากสุญญากาศทางเศรษฐกิจ และการเมือง แต่เป็นผลมาจากการต่อสู้ช่วงชิงกัน

<sup>49</sup>Bryant, R.L, "Political Ecology An Emerging Research Agenda in Third-World Studies," *Political Geography* 11 (1992): 12-36 อ้างในไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, "นิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543), หน้า 8-10.



ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้แก่ บริษัทเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างชาติ สิ่งที่น่าวิเคราะห์ก็คือ แรงกดดันที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) เพื่อทำความเข้าใจถึงผลที่ออกมาจากนโยบาย หรือพิจารณาว่านโยบายก่อนหน้านี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลสะท้อนกลับไปยังกระบวนการตัดสินใจอย่างไร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตะวันออก-ตะวันตก ซึ่งเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เป็นความรุนแรง เช่น สงคราม และความสัมพันธ์ในทางสันติที่เป็นความช่วยเหลือระหว่างรัฐ เช่น การให้เงินช่วยเหลือในการจัดการต้นน้ำ เป็นต้น ทำให้เกิดคำถามว่าอิทธิพลของการช่วยเหลือนั้นมีผลต่อธรรมชาติ และวิถีทางการพัฒนาของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลืออย่างไร และในยุคที่เกิดการตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมในโลกที่หนึ่ง และโลกที่สามเพิ่มมากขึ้นนี้ ความร่วมมือด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมควรเป็นอย่างไร

ขณะเดียวกันทั้งรัฐและรัฐบาลต่างชาติดีก็มักตกอยู่ภายใต้บริบทของทุนนิยมโลก และปรากฏอยู่ในรูปของบรรษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations-TNCs) ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล โดยที่บรรษัทข้ามชาติไม่อาจแยกออกจากสังคมที่เข้าไปปฏิบัติการอยู่ การพิจารณา และทำความเข้าใจว่าบรรษัทข้ามชาติมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมอย่างไร จึงเท่ากับเป็นการทำความเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองของการกระทำทั้งในส่วนประเทศที่มาจากบรรษัทข้ามชาติ และประเทศที่บรรษัทข้ามชาติเข้าไปดำเนินการ

#### - ความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากร (conflict over access)

เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร (access rights) การต่อสู้ในท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ซึ่งจะให้ความสำคัญแก่ข้อจำกัด และโอกาสที่ชาวนา และประชาชนผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในสังคมที่ต่อสู้เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมที่วิถีชีวิตของพวกเขาจะต้องพึ่งพิง ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจความขัดแย้งในการเข้าถึงสิทธิทั้งในแง่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และในปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์จะช่วยให้ตระหนักถึงความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาสังคมมนุษย์ที่ก่อร่างสร้างตัวจากปัจจัยทางการเมือง สังคม และระบบนิเวศ

งานศึกษาจำนวนหนึ่งพัฒนามุมมองทางด้านประวัติศาสตร์ เพื่อศึกษาความต่อเนื่องและการดำรงอยู่ในปัจจุบันของการต่อสู้ในท้องถิ่นเปรียบเทียบกับ การต่อสู้ในยูคอาณานิคม และยุคหลังอาณานิคม แม้ว่าพื้นที่ที่ทำการศึกษามีความแตกต่างกัน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และระบบนิเวศ แต่ผลการศึกษามักชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าอาณานิคม และความเป็นปรปักษ์ระหว่างรัฐกับชาวนาในการควบคุมและมีอำนาจเหนือทรัพยากร และเป็นภาพที่ปรากฏให้เห็นมาถึงปัจจุบัน เกิดขึ้นกระจายอยู่ทั่วไป

ความขัดแย้งระหว่างชาวนากับรัฐ และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่เป็นเรื่องของที่ดินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการต่อสู้เพื่อให้มีอำนาจครอบครองทรัพยากรอื่นๆ เช่น สัตว์ป่า พืช สภาพดิน และแหล่งน้ำ ส่วนหนึ่งของความสับสนของความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรก็เนื่องจากระบบกรรมสิทธิ์ และสถาบันที่ควบคุมการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรที่มีสิทธิที่หลากหลายซ้อนทับกันประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดเครือข่ายที่แยกกันไม่ออก ดังนั้น แนวความคิดที่สำคัญของนิเวศวิทยาการเมืองอีกประการหนึ่งก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ (property rights regimes) เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเพื่อประโยชน์ของแต่ละฝ่าย การทำความเข้าใจในเรื่องของระบบกรรมสิทธิ์ที่หลากหลายซับซ้อน จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับนิเวศวิทยาการเมือง

นอกจากนี้ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ ยังได้ทำการศึกษาระบบกรรมสิทธิ์ โดยรวบรวมข้อโต้แย้งของนักวิชาการจำนวนหนึ่ง โดยเริ่มต้นจาก แนวคิดของ Bromley และ Micheal ที่เห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์เป็นโครงสร้างของสิทธิและหน้าที่ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับผู้อื่นในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากร ความสัมพันธ์ในเรื่องกรรมสิทธิ์นี้ คนกลุ่มหนึ่งจะได้รับการคุ้มครองสิทธิก็ต่อเมื่อผู้อื่นมีหน้าที่ให้ความเคารพสิทธินั้น ที่สำคัญคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิ่งของ เช่น ที่ดิน แต่หมายถึงสิทธิในผลประโยชน์ซึ่งได้มาจากหน้าที่ของผู้อื่นที่เคารพต่อเงื่อนไขที่ปกป้องผลประโยชน์นั้น อีกนัยหนึ่งการมีกรรมสิทธิ์จึงหมายถึงการมีอำนาจควบคุมประโยชน์ที่เกิดจากทรัพยากรนั้น<sup>50</sup> เป็นที่ปรากฏชัดว่านโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมา ยอมรับ

<sup>50</sup>Bromley, D.W. and Michael M. Cernea, The Management of Common Property Natural Resources: Some Conceptual and Operational Fallacies. อ้างในไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, “นิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543), หน้า 14.

กรรมสิทธิ์เพียง 2 แบบ คือ กรรมสิทธิ์เอกชน (private property) และกรรมสิทธิ์รัฐ (state property)<sup>51</sup> โดยพื้นฐานจากแนวความคิดของ Hardin<sup>52</sup> ที่ได้เสนอปัญหาประชากรว่าเป็นการเล่นเกมที่ไม่มีวันชนะ สิ่งที่เขาเสนอก็คือ ปัญหาประชากรมากเกินไปได้ก่อให้เกิดมลภาวะกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ประเด็นหลักของเขาคือ การมองว่าคนจะถือประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งเสมอ ซึ่งนำไปสู่การคิดว่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวม (the commons) และจะต้องตกอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยอุปมาอุปมัยเรื่องทุ่งหญ้ากับคนเลี้ยงสัตว์ขึ้นมา และสรุปว่าเสรีภาพในการใช้ทรัพยากรส่วนร่วมนำมาซึ่งความหายนะของทุกคน เพื่อแก้ไขปัญหาโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม (the tragedy of the commons) เขาจึงเสนอให้มีการจัดการทางสังคมซึ่งเป็นการใช้มาตรการบังคับ (coercion) เป็นสิ่งจำเป็น แต่ควรเป็นลักษณะที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกัน เช่น มาตรการทางกฎหมาย และภาษี เป็นต้น เขาได้เสนอทางเลือกกว่าควรกำหนดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนหรือส่วนบุคคล และระบบการออกกฎหมายบังคับ เพราะเห็นว่ายังไม่มีระบบอื่นที่ดีกว่า

การเสนอของ Hardin เรื่องโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม ได้ถูกตั้งข้อสงสัยจากหลายคนว่า ในความจริงแล้วโศกนาฏกรรมดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ทรัพยากรตกอยู่ในสถานะที่เปิดเสรี (open access) มากกว่าที่จะเกิดจากการที่ทรัพยากรถูกนำมาใช้ร่วมกัน<sup>53</sup>

ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ ยังเสนอความคิดของ Bromley ที่ได้โต้แย้ง Hardin ว่า ไม่มีคำว่า “ทรัพยากรกรรมสิทธิ์ส่วนรวม” (common property resources) ตามที่ Hardin ใช้แต่อย่างใด และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนที่เกิดขึ้น ซึ่งมักมีการนำปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ตกใน

<sup>51</sup> สุรวลัย เสถียรไทย, “แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์นิเวศ,” อ้างใน สุรวลัย เสถียรไทย และคณะ. รายงานการศึกษาสถานภาพไทยศึกษา : การสำรวจเชิงวิพากษ์เรื่องแนวคิดและวาระกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพยากรกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ( เชียงใหม่ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 35.

<sup>52</sup> Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” in Ostrom E., Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action(Cambridge : Cambridge University Press, 1990), p.2.

<sup>53</sup> สุรวลัย เสถียรไทย และคณะ, รายงานการศึกษาสถานภาพไทยศึกษา : การสำรวจเชิงวิพากษ์เรื่องแนวคิดและวาระกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพยากรกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย , หน้า 37.

สภาพเปิดเสรีมาอธิบายว่า เป็นความล้มเหลวของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวม จึงได้มีการแยกระหว่าง ทรัพยากร กับรูปแบบกรรมสิทธิ์ออกจากกัน โดยการนิยามทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันว่าเป็น “กลุ่ม ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน” (common-pool resource:CPR) และเรียกรูปแบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมที่มีอยู่ ว่า ระบบการจัดการทรัพยากรแบบ ”กรรมสิทธิ์ร่วม” (common property) หรือ “กรรมสิทธิ์ ส่วนรวม” (communal property) นั่นเอง

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งทรัพยากรตามคุณสมบัติที่ใช้ร่วมกันออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การกีดกันหรือการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากร (excludability or control of access) ได้แก่ ธรรมชาติทางกายภาพของทรัพยากรซึ่งจะควบคุมการเข้าถึงได้โดยศักยภาพของผู้ใช้ ทรัพยากร ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนที่ได้ เช่น ปลา สัตว์ป่า น้ำใต้ดิน ที่มักมีปัญหาคอขวด การเข้าถึงเหมือนภูเขา ป่าไม้ และที่ดิน สำหรับแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ชั้นบรรยากาศโลก และคลื่น ความถี่วิทยุ การกีดกันยิ่งยากกว่า

2. ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันนั้น การใช้ทรัพยากรของคนหนึ่งจะเป็นการลดโอกาส การใช้ทรัพยากรของผู้อื่น การลดโอกาสนั้นก็คือ แหล่งที่มาของความแตกต่างระหว่างปัจเจกบุคคล กับเหตุผลของส่วนรวม นั่นเอง

ในการวิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาของปัญหาความขัดแย้งในการเข้าถึง ทรัพยากร ไชยณรงค์ยังได้ศึกษางานของ Vandergeest<sup>54</sup> ที่เสนอว่าต้องมีการวิเคราะห์แผนที่ (mapping) และกำหนดอาณาเขต (territorialization) เนื่องจากการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แผนที่ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นเครื่องมือในการสื่อสารเรื่องสิทธิบนพื้นที่ซึ่งเป็นการสื่อสาร โดยใช้รูปแบบการเขียน เช่น การแสดงให้เห็นถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การกำหนดเขตป่าอนุรักษ์โดย แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

---

<sup>54</sup> Peter Vandergeest ,“Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand,” Society and Natural Resources 9 (1996), อ้างในไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, “นิเวศวิทยา การเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543,) หน้า 18-19.

Vandergeest and Peluso<sup>55</sup> ยังเสนอว่า แผนที่มืบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดอาณาเขต และสิทธิเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการครอบครองพื้นที่ ส่วนการกำหนดอาณาเขตซึ่งหมายถึง การยึดครองพื้นที่ การกำหนดอาณาเขต และการควบคุมพื้นที่ ก็เพื่อต้องการควบคุมคน พื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับทรัพยากรในพื้นที่นั้นๆ ด้วยการกำหนดกิจกรรมบางอย่าง หรือการห้ามทำกิจกรรมบางอย่างในพื้นที่นั้นๆ นั่นคือ การกำหนดสิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนการสื่อสารในเรื่องของพรมแดน เช่น การออกเอกสารสิทธิ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดอาณาเขต จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ในเชิงกรรมสิทธิ์ในพื้นที่หนึ่งๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสำคัญ 2 ประการ คือ การสื่อสารให้คนเข้าใจในเรื่องสิทธิในพื้นที่ และการบังคับใช้สิทธิให้คนยอมรับ ซึ่งที่ผ่านมารัฐมักใช้กระบวนการควบคุมพื้นที่ เพื่อควบคุมทรัพยากรและคน มีการแบ่งพื้นที่เป็นเขตเพื่อกำหนดวิธีการใช้ทรัพยากร การกำหนดการตั้งถิ่นฐาน การสร้างกฎระเบียบว่าพื้นที่นั้นจะใช้เพื่ออะไร ใครมีสิทธิที่จะอยู่หรือใช้ และอาจกำหนดหน่วยงานในการควบคุมดูแลอีกด้วย

- ผลสะท้อนทางการเมืองที่ตามมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม (political ramifications of environmental change)

ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ ได้พยายามเน้นให้เห็นถึงประเด็นผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างไม่เสมอภาค และกระบวนการทางการเมืองที่ตามมา ทั้งนี้ต้องตระหนักว่าไม่ได้หมายถึง การมองตามทัศนะของแนวความคิดสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนด (environmental determinism) แต่เป็นการมองในลักษณะของความสัมพันธ์แบบตอบโต้ระหว่างสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ใน 2 องค์ประกอบแรก โดยมีคำถามที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ คำถามที่ว่าผู้ด้อยโอกาสในสังคมต้องแบกรับภาระหรือต้นทุนของการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด? และคำถามที่ว่า ภายใต้สภาวะเช่นไรที่การได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมที่ไม่เสมอภาคนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างไร?

<sup>55</sup> Peter Vandergeest and N.L. Peluso, "Territorialization and State Power in Thailand," *Theory and Society* 24(1995), อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

แนวความคิดที่สำคัญในส่วนนี้คือ แนวความคิดเรื่องความเป็นชายขอบ (marginality) ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากร หรือผู้ใช้ทรัพยากรนั้นๆ ซึ่งมักจะนำไปสู่กระบวนการของวงจรอุบาทว์ การศึกษาผลสะท้อนทางการเมืองที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม จึงควรมุ่งไปที่ประเด็นต่างๆ คือ ผู้ไร้อำนาจที่ต้องตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ของความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความยากจนว่ามีวิธีการรวมตัวกันต่อต้านหรือประท้วงรัฐและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ จากการที่พวกเขาต้องสูญเสียทรัพยากรที่ตนเองต้องพึ่งพิงอย่างไร การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติมีผลต่อกระบวนการทางการเมืองอย่างไร การเคลื่อนไหวต่อต้านและประท้วงในรูปแบบต่างๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มสถานภาพเดิมอย่างไร และกลุ่มผู้ไร้อำนาจมีวิธีการจัดการกับการต่อต้านอย่างไร

## สรุป

แนวคิดทั้งหมดที่กล่าวไปข้างต้น ไม่ว่าจะเป็แนวคิคิดเกี่ยวกับสิทธิ (Rights) แนวคิดการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) และแนวคิดนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) ต่างก็มีความเชื่อมโยง และมีตัวร่วมเดียวกัน กล่าวคือ ตัวร่วมที่สำคัญของแนวคิดทั้งหมดก็คือ ประเด็นของอำนาจรัฐ การเมือง และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีผ่านนโยบายการพัฒนา ซึ่งเป็นต้นตอหรือสาเหตุของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของสิทธิ และอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึง และการมีอำนาจตัดสินใจในนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และทรัพยากรอันเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของพวกเขา ซึ่งนำไปสู่แนวทางการเพิ่มอำนาจ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดการละเมิดสิทธิชุมชนในบทต่อ ๆ ไป

### บทที่ 3

#### พัฒนาการของกฎหมาย และนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลต่อสิทธิของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การทำความเข้าใจถึงปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อดีต เนื่องจากเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสะท้อนถึงแนวคิดและอิทธิพลของการใช้อำนาจอรัฐในกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับปฏิบัติการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นส่วนสำคัญของแนวคิดและการวางแนวทางที่แตกต่างกันของรัฐและชุมชนที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

บทนี้จึงเป็นการศึกษาพัฒนาการของกฎหมาย และนโยบายการพัฒนาของรัฐซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงระยะเวลาต่างๆ ตลอดถึงผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการแบ่งการศึกษาออกเป็นสี่ยุค ยุคแรก คือยุคก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคที่ชุมชนต่างๆ มีสิทธิ และอำนาจในการจัดการทรัพยากรอย่างค่อนข้างมีอิสระ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ยุคที่สอง คือ ยุคการปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงยุคก่อนใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุคที่รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบ และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยกฎหมายเป็นกลไกหลักในการสร้างความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจอรัฐส่วนกลางในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากร สำหรับยุคที่สามเป็นยุคตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ และยุคสุดท้ายคือยุคของการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน ซึ่งมีการละเมิดและ ลิดรอนสิทธิชุมชนผ่านกฎหมาย และนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทุน และชุมชนอย่างรุนแรงและมีแนวโน้มที่จะขยายความขัดแย้งขึ้นทุกขณะ ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ให้การยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนไว้แล้ว

### 3.1 ยุคก่อนการปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5

ก่อนการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างสามารถดำเนินชีวิตและจัดการกิจกรรมภายในชุมชนของตนได้อย่างอิสระ โดยอาศัยจารีตประเพณีดั้งเดิมเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายถือว่าเป็นทรัพยากรร่วม (common property) ของสมาชิกในชุมชนนั้น แต่ละชุมชนจึงมีสิทธิที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐที่อยู่ในการปกครองของพระมหากษัตริย์ หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ก็มีอำนาจเด็ดขาด เนื่องจากยังถูกจำกัดโดยความเชื่อทางศาสนาและกฎหมาย (พระธรรมศาสตร์) รวมถึงจารีตประเพณีดั้งเดิม<sup>56</sup>

ดังนั้น ชุมชนซึ่งมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน จึงมีสิทธิที่เป็นอิสระจากผู้ปกครองในการจัดการดูแลทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ ป่า โดยสมาชิกของชุมชนมีสิทธิในความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชน อันเกี่ยวข้องกับการทำมาหากินและเศรษฐกิจภายในชุมชน ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับยังคงตกทอดเป็นมรดกให้ลูกหลาน สืบต่อไป โดยศยามล ไกรยูรวงศ์<sup>57</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า สิ่งเหล่านี้ได้ปรากฏขึ้นในสมัยสุโขทัย ดังปรากฏในศิลาจารึก หลักที่ 1 ว่า

“ .....สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน.....” และ

“ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด แลล้มตายหายกว่า เหี้ยเรือนพ่อเชื้อเสื้อี่ด้ามัน ช้างขอ ลูกเมีย เยีย ข้า ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น ...”

<sup>56</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาเล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 69.

<sup>57</sup> ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย อ่างในศยามล ไกรยูรวงศ์, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 156.



ในช่วงระยะเวลาี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนจะอยู่ในลักษณะของการพึ่งพาในด้านแรงงาน กล่าวคือ รัฐจะอาศัยราษฎรในชุมชนเป็นกำลังผลิตผ่านผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจโดยชอบธรรมในการจัดการเก็บส่วยจากราษฎรในชุมชน หรือเกณฑ์แรงงานคนไปปรับใช้มูลนาย หรือเกณฑ์ชาวบ้านไปราชการสงคราม ตลอดจนการมีส่วนร่วมกับรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ฉะนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวชุมชนจึงมีสิทธิในการดำเนินวิถีชีวิตตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่เดิมปราศจากการแทรกแซงและครอบงำจากรัฐส่วนกลาง รัฐจะไม่รุกร้าเข้าไปควบคุมชุมชนมากนัก โดยรัฐจะมีอำนาจแทรกแซงในรูปแบบของกฎหมายจากส่วนกลางสามเรื่องเท่านั้น อันได้แก่ การส่งเสริมการบุกเบิกเพื่อเก็บอากร การชี้ขาดข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกิน และการบังคับเวนคืนที่ดิน ดังนั้น บทบาทของกฎหมายในฐานะกติกาเหนือสมาชิกในสังคม จึงมีมิติที่ซ้อนทับกัน<sup>58</sup> คือ

1. มิติทางความเชื่อ โดยกฎหมายมีที่มาจากความเชื่อทางศาสนา ที่ทั้งอำนาจรัฐและคนในชุมชนต้องเคารพ เป็นกฎหมายธรรมชาติที่อยู่เหนือมนุษย์ ซึ่งก็คือพระธรรมศาสตร์
2. มิติทางอำนาจ กฎหมายเป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับราษฎร
3. มิติทางจารีตประเพณี อันเกิดจากวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งเป็นกฎหมายส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้น ผู้นำรัฐหรือชุมชนมีหน้าที่ผดุงรักษาไว้ ผู้นำจึงเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อพิพาท โดยอาศัยจารีตประเพณีเป็นรากฐาน และหากจะมีการชำระสะสางกฎหมาย อย่างมากผู้นำนั้นก็จะเป็นจารีตประเพณีที่ไม่ได้เขียนไว้มาเขียนให้ชัดเจน และง่ายต่อการค้นหา ทั้งนี้เนื่องจากถือว่าจารีตประเพณีเป็นสิ่งที่ตกทอดสืบมาโดยธรรมเนียมที่ย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับหลักความยุติธรรมอย่างแยกจากกันมิได้

ดังนั้น กฎหมายที่มีที่มาจากจารีตประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อ จึงมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิต และระบบการผลิตของชุมชนอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่า กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนล้วนเป็นกฎจารีตประเพณีที่ตกทอดมาถึงปัจจุบัน เช่น การจัดการดูแลทรัพยากรในชุมชนทางภาคเหนือ ได้มีการกำหนดกฎประเพณีร่วมกันของสมาชิกในชุมชน เพื่อรักษาป่า ที่เรียกว่า “ป่าเสื่อบ้าน เสื่อเมือง” ซึ่งเป็นป่า

<sup>58</sup>โปรดดูรายละเอียดในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ.

ที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ มักเป็นป่าต้นน้ำลำธารของชุมชนที่ชาวบ้านเชื่อว่ามิผีขุนน้ำดูแลรักษาอยู่<sup>59</sup> โดยการปรับใหม่เป็นการลงโทษผู้ละเมิดที่บุกรุกทำลายป่าดังกล่าว

นอกจากชุมชนจะมีสิทธิโดยอิสระจากการแทรกแซงและควบคุมจากอำนาจรัฐ และสามารถใช้กฎตามจารีตประเพณีในการดูแลจัดการทรัพยากรภายในชุมชนได้แล้ว รัฐส่วนกลางยังสนับสนุนสิทธิของชุมชนดังกล่าว โดยการออกกฎหมายขึ้นมารับรองสิทธิของชุมชนพร้อมทั้งส่งเสริมให้ชาวบ้านในแต่ละชุมชนสามารถบุกเบิกที่ดินทำกินและป่า เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ทรัพยากร อันจะเป็นประโยชน์ในการเก็บส่วยอากรจากรายกร้ออีกด้วย

ในช่วงเวลาดังกล่าว ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ จึงเป็นทรัพยากรร่วมหรือกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนที่ชุมชนมีอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยการวางกฎระเบียบร่วมกันและสมาชิกในชุมชนทุกคนมีสิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยชุมชนสามารถกำหนดกฎประเพณีควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชนได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นในลักษณะของ “สิทธิหน้าหมู่”<sup>60</sup> ที่เป็นสิทธิร่วม (collective rights) ของสมาชิกในชุมชนที่จะจัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในชุมชน เช่น ป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ประกอบพิธีกรรม ป่าต้นน้ำของชุมชน ป่าช้า และที่เลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้สิทธิหน้าหมู่จะเป็นกฎประเพณีที่ชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมทรัพยากรแล้ว ยังมีสิทธิอีกประเภทหนึ่งที่นำไปสู่ความสามารถในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยถือว่าทรัพยากรไม่ได้เป็นของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นของสมาชิกทุกคนในชุมชน ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสมอภาคกัน นั่นคือ “สิทธิการใช้”<sup>61</sup> ที่สมาชิกในชุมชนไม่สามารถผูกขาดสิทธินี้ไว้ได้ตลอด เนื่องจากสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์นั้น ๆ ซึ่งแตกต่างจากสิทธิในปัจจุบันที่เน้นสิทธิปัจเจกเป็นสิทธิที่ผูกขาดกับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ผู้อื่นจะละเมิดมิได้ ดังนั้น สิทธิหน้าหมู่และสิทธิการใช้ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสิทธิชุมชน จึงมีความแตกต่างจากสิทธิปัจเจกและสิทธิของรัฐในปัจจุบัน ที่เน้นกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) และกรรมสิทธิ์รัฐ (state property) อย่างสิ้นเชิง

<sup>59</sup>ศยามล ไกรยูรวงศ์, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 157.

<sup>60</sup>อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 237.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

สภาพของชุมชนที่สามารถใช้สิทธิโดยไม่ขึ้นกับรัฐในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการที่รัฐยอมรับสิทธิของการใช้ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนที่ดำรงอยู่ตามจารีตประเพณี โดยไม่เข้าไปแทรกแซงสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนแต่อย่างใดนั้น มีลักษณะสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อมหาอำนาจตะวันตกเริ่มแผ่ขยายอิทธิพลอาณานิคมเข้ามาสู่ประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อเนื่องมาถึงรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) อิทธิพลของตะวันตกได้ส่งผลกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทย โดยเฉพาะการจำเป็นต้องยอมรับสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 ส่งผลให้กระแสนกฎหมายและนิติศาสตร์แบบตะวันตกเข้าสู่ประเทศไทยเรื่อยมา และขยายขอบเขตมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน และฐานทรัพยากรธรรมชาติ

### 3.2 ยุคการปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 ( พ.ศ. 2435 - 2504 )

ผลจากการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อประเทศไทยในเกือบทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมาย ที่ส่งผลให้รัฐไทยเริ่มขยายอำนาจและบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยการนำกฎหมายแบบตะวันตกมาบังคับควบคุมการใช้ทรัพยากรของชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดภายใต้มหาอำนาจทุนนิยม ตะวันตก การผลิตสินค้าเริ่มเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลกมากขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้ามาใช้อำนาจแทรกแซงการจัดสรรทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางให้เหมือนกับการจัดการแบบประเทศในแถบ ตะวันตก

กฎหมายที่ตราโดยส่วนกลางได้นำไปสู่การลดทอนอำนาจและสิทธิในการปกครองดูแล การใช้และการครอบครองทรัพยากรป่าและที่ดินของชุมชน การขยายอำนาจจากส่วนกลางในการควบคุมดูแลต้นไม้ไปสู่พื้นที่ป่า และจากเขตป่าไปสู่ที่ดิน ทั้งยังมีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) ตามแบบตะวันตก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายจำนวนมากขึ้นมารองรับอำนาจรัฐส่วนกลางเหนือทรัพยากร

การดึงอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่ส่วนกลาง และความพยายามในการขยายอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรสามารถเห็นได้เป็นรูปธรรมชัดเจน จากการใช้

ตัดสินใจตั้งกรมป่าขึ้นในปี พ.ศ. 2439 โดยทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้ของประเทศ<sup>62</sup> ซึ่งถือเป็น การลดทอนสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรตั้งแต่อดีตลง นอกจากการตั้งกรมป่าไม้เพื่อเป็น หน่วยงานในการตั้งอำนาจการจัดสรรทรัพยากรมาไว้ที่รัฐแล้ว ยังมีการออกกฎหมายเพื่อเป็นการ ควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งการจัดระบบ สิทธิในทรัพยากรใหม่ อันเป็นการสร้างหลักประกันทางกฎหมายในกรรมสิทธิ์การถือครองให้แก่ ชาวบ้าน ขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดและควบคุมให้ชาวบ้านจับจองพื้นที่เฉพาะที่สามารถทำให้ เกิดผลประโยชน์ได้ เพื่อป้องกันมิให้ชาวบ้านจับจองที่ดินไว้โดยเปล่าประโยชน์เป็นการเฉลี่ยที่ดิน ให้แก่ชาวบ้านใช้ทำกินเฉพาะตามกำลังความสามารถของตนเท่านั้น โดยจากการศึกษาและรวบรวม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินพบว่ามีกฎหมายฉบับสำคัญ ๆ อาทิเช่น

- ประกาศออกโฉนดพ.ศ. 2444 (ร.ศ.120) ริเริ่มให้ใช้วิธีการนำหลักฐานทางแผนที่ออก โฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ถือครองที่ดินให้มีรายละเอียดแสดงอาณาเขต รวมทั้งการจัดทำ ทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ อันเป็นการนำแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) แบบตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยอย่างเป็นทางการ นำไปสู่การแบ่งระบบกรรมสิทธิ์เป็น กรรมสิทธิ์รัฐ (state property) เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ลำคลอง ที่สาธารณะอื่น ๆ และกรรมสิทธิ์ เอกชน (private property) ในที่ดินส่วนบุคคล

- พ.ร.บ.การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน การจอง ที่ดิน ซึ่งต้องยื่นต่อกรมการอำเภอ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและออกใบเหยียบย่ำให้เป็น หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในการถือครองตามกำลังความสามารถของการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ๆ<sup>63</sup>

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นผลจากการ ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎร ก็หาใช่จะมีการกระจายอำนาจไปสู่มีอ ประชาชน โครงสร้างอำนาจรัฐยังคงอยู่ในระบบการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง โดยมีระบบราชการ เป็นกลไกอำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายและบริหารประเทศ การ

<sup>62</sup> สันติ จิยะพันธุ์, “ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของ ประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 65.

<sup>63</sup> ประมูล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2534), หน้า 52.

บริหารจัดการทรัพยากรของรัฐเป็นไปในแนวทางที่ขยายขอบเขตอำนาจในการจัดการทรัพยากรมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่สิทธิแต่เดิมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรถูกลดทอนลงเรื่อย ๆ เนื่องจากรัฐได้หันมาสนใจทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การจัดการทรัพยากรสามารถตอบสนองความต้องการในเชิงพาณิชย์ อันเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐในช่วงเวลานั้นสามารถกระทำได้สะดวกขึ้น รัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้และกรมที่ดินจึงได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นความพยายามในการเพิ่มและผูกขาดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ โดยกฎหมายฉบับที่สำคัญ ๆ และมีอิทธิพลต่อการลดทอนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรตั้งแต่ดั้งเดิม ได้แก่

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2473 เป็นกฎหมายเอกชนที่บัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ที่สำคัญยังได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินของเอกชน<sup>64</sup>

- พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ( เป็นที่มาของ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ฉบับแรก ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสนใจป่าในฐานะที่เป็นอาณาบริเวณซึ่งหมายถึง “ที่ดิน” จากเดิมที่สนใจบังคับเฉพาะต้นไม้และของป่า โดยให้มีการกำหนดแนวเขตป่าเป็น “ป่าคุ้มครอง” และ “ป่าสงวน” ได้ตามบริเวณที่รัฐต้องการ และกำหนดให้ต้องมีการเดินสำรวจการใช้ประโยชน์ของบุคคลใดๆ ที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครองหรือเขตป่าสงวน หากมีความจำเป็นรัฐสามารถเพิกถอนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยพิจารณาจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ผู้เสียประโยชน์ตามสมควร<sup>65</sup>

- พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ออกมาบังคับใช้ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยใช้มาก่อนทั้งหมด และรวบรวมปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยประกาศ ใช้มาแล้วหลายฉบับในอดีตเข้าด้วยกันให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน พ.ร.บ.ฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายหลักหรือแม่บทของกฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับมาถึงปัจจุบัน โดยได้ขยายการหวงกันป่าอันเป็นการลดทอนสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนลงกว่า พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 โดยไม่กำหนดอาณาเขต และห้ามมิให้ผู้ใดทำการแผ้วถางป่าที่ยังไม่เคยถูกแผ้วถางมาก่อน หรือเคยถูก

<sup>64</sup> สันติ จิยะพันธุ์, เฟื่องอ้าง หน้า 67- 68.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69 – 70.

แผ้วถางแต่ได้ทิ้งร้างมานานเกินสิบปี ซึ่งการขยายขอบเขตป่ากว้างขวางขึ้นนั้น สะท้อนให้เห็น การขยายอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่มากขึ้นด้วย

- พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งยังคง เป็นกฎหมายที่ดินที่สำคัญในปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นพัฒนาการการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก่อนที่จะมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกลไกหลักทางนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยเน้นการจัดการทรัพยากรผ่านการควบคุมทางกฎหมาย เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ฉะนั้น ในช่วงระยะเวลานี้ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐเพื่อดึงดูด และผูกขาดผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันถือเป็นกระบวนการรวมอำนาจการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการเพิ่มและขยายกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชนเหนือทรัพยากร ขณะที่สิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรถูกลดทอนลง ไปทุกขณะ อันเนื่องมาจากการออกกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลให้ต้องมีการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ที่เคยอาศัยทำกินในเขตป่า จนนำไปสู่การล่มสลายของความเป็นชุมชนทั้งในแง่วัฒนธรรม จารีตประเพณี และทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐก็ยังมิได้ใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดย ทันทิ เนื่องจากรัฐยังคงรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและราษฎรตามจารีตประเพณีในเรื่องของ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ การที่รัฐให้หลักประกันใน “สิทธิการใช้ประโยชน์” จากป่า ตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมวด 2 เรื่อง กรรมสิทธิ์ มาตรา 1354 ว่า “ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้ และถ้าเจ้าของไม่ห้ามบุคคล อาจเข้าไปในที่ป่า ที่ดง หรือในที่ที่มีหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นที่ดินของผู้อื่น เพื่อเก็บฟืน หรือผลไม้ ผัก เห็ด และสิ่งเช่นกัน” หลักการตามกฎหมายนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ตาม แต่รัฐในสมัยนั้นยังเล็งเห็นลักษณะความสัมพันธ์ของราษฎรที่มีอยู่กับป่าและที่สำคัญ คือ ถือว่าเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่สมควรให้การรับรองไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย<sup>66</sup>

<sup>66</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

ดังนั้น ในช่วงเวลานี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิเชิงซ้อนขึ้นในสังคมไทย อันได้แก่ สิทธิรัฐ สิทธิปัจเจก และสิทธิร่วม/สิทธิชุมชน โดยอาจแบ่งกรรมสิทธิ์ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรก ได้แก่ กรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน ที่มักมีผลประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน เช่น การให้สัมปทานป่า เป็นต้น กับกลุ่มที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรร่วม หรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสิทธิชุมชน การที่สิทธิของชุมชนตามจารีตประเพณียังสามารถดำรงและมีบทบาทอยู่ในขณะนั้นได้ เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการตั้งอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับแรงผลักดันจากระบบเศรษฐกิจการเมืองจากภายนอกยังมีอิทธิพลไม่มากนัก เป้าหมายหลักของรัฐในช่วงนี้ คือการสร้างความเป็นรัฐชาติเพื่อป้องกันการตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก การตอบสนองเศรษฐกิจของตลาดโลกเป็นเพียงระยะเริ่มต้นเท่านั้น และรัฐยังให้การยอมรับการใช้สิทธิของชุมชนโดยการรับรองตามกฎหมาย ทำให้ชุมชนยังคงมีอิสระในการจัดการทรัพยากรอยู่ในระดับหนึ่ง นั่นเอง

### 3.3 ยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2504 – ปัจจุบัน)

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยความใกล้ชิด เนื่องจากประเทศไทยได้เน้นหนักในเรื่องของการสร้างความมั่นคง เพื่อป้องกันภัยจากประเทศคอมมิวนิสต์ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในด้านการทหารอย่างมาก และผลจากการพึ่งพาดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลในเรื่องของทิศทางการพัฒนาจากสหรัฐอเมริกาตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดทำแผน – โครงการต่าง ๆ อันเป็นแนวคิดที่ส่งผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>67</sup>

การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถือเป็นแนวทางการพัฒนาตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่เน้นความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ขณะที่การพัฒนาการเมืองของไทยไม่ได้รับความสนใจเท่ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับในช่วงเวลานี้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบ

<sup>67</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพรส จำกัด, 2535), หน้า 24-25.

เผด็จการทหาร (อำนาจนิยม) โดยปลอดจากการมีโครงสร้างทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นเวลานานถึง 11 ปีเต็ม (ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 – 2511) ดังนั้น การดำเนินการจัดการสร้างและปรับปรุง กลไกเพื่อรองรับการพัฒนาเชิงขั้วมิติทางการเมือง การกำหนดกลไกรองรับการพัฒนา จึงเป็นการสร้างกลไกการบริหารของระบบราชการที่มีการขยายอำนาจและบทบาทในการกำหนด ชี้นำ และควบคุมการพัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>68</sup>

ในช่วงระยะเวลาที่ต่อเนื่องที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนสถานการณ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามแนวคิดลัทธิชุมชน คือ ทิศทางในการพัฒนาประเทศที่มีส่วนกำหนดรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน นับตั้งแต่มีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา รัฐได้มุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มการผลิตของประเทศ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกมองเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ซึ่งถูกดึงออกมาใช้อย่างเข้มข้น และไม่ตระหนักถึงคุณค่าในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น นโยบายการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก และโดยเฉพาะนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ ที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมากและลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการให้สัมปทานป่าไม้เป็นนโยบายที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ป่าไม้คือสินค้าที่ตีค่าเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะคิดถึงป่าไม้ในแง่ของมูลค่าเชิงคุณค่าและประโยชน์ในเชิงนิเวศวิทยาและสังคม<sup>69</sup>

ดังนั้น ช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงเวลาแรกของการดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัย หรือการก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจแบบทุนนิยมอย่างเป็นระบบ โดยมีแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการขนาดใหญ่ เช่น ถนน ไฟฟ้า เขื่อน เป็นต้น เพื่อรองรับนโยบายด้านความมั่นคง

นอกจากนี้ กรมป่าไม้ก็ได้สร้างแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาแทนที่จารีตปฏิบัติของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ที่เป็น

<sup>68</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า 158-159.

<sup>69</sup> ประมวล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2534), หน้า 17.



เพียงการมองคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติในเชิงเศรษฐกิจที่สามารถเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว จากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1–3 คิดเป็นร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับการลดลงร้อยละ 17 ในเวลาถึง 50 ปี (พ.ศ. 2453 – 2503) ในช่วงก่อนหน้าการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น ปริมาณของพื้นที่ป่าไม้จึงลดลงอย่างรวดเร็วมากขึ้นนับตั้งแต่เริ่มทศวรรษแห่งการพัฒนา<sup>70</sup>

นอกจากการลดลงของทรัพยากรป่าอย่างรวดเร็ว จะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการให้สัมปทานป่าของรัฐ ในช่วงเวลานี้ผลกระทบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของนโยบายดังกล่าว คือ การที่มีกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า โดยเฉพาะบริษัทที่ได้รับสัมปทาน ซึ่งตัดโค่นไม้ที่มีมูลค่าเชิงพาณิชย์เป็นจำนวนมาก และมีการลักลอบตัดไม้นอกเขตแปลงสัมปทานอย่างกว้างขวาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าลักษณะของสิทธิเหนือทรัพยากร เกิดสภาพสิทธิซ้อนสิทธิในที่ดินผืนเดียวกัน นั่นคือ สิทธิการทำไม้ของบริษัทเอกชนกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่ใช้สอยประโยชน์จากพื้นที่ป่านั้นมาแต่เดิม ในกรณีที่รัฐให้ความชอบธรรมกับสิทธิการทำไม้ของบริษัทเอกชน โดยการรับรองสิทธิเหนือพื้นที่นั้นในการทำไม้ส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้และอำนาจของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

นอกจากรัฐจะดำเนินนโยบายที่ส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติ และลดทอนสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรแล้ว รัฐโดยกรมป่าไม้ยังได้สร้างเครื่องมือที่แสดงถึงการใช้อำนาจรัฐสมัยใหม่ภายใต้กรอบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพื่อจำกัดและควบคุมการใช้สิทธิของชุมชนให้ลดลงอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับที่สำคัญ ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตั้งอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมารวมไว้ที่รัฐส่วนกลาง และส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน ได้แก่

1. พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กำหนดบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน ตัดโค่น เผ้วถางในเขตที่สงวนไว้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าสงวน ออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์บางจำพวก ห้ามการล่าสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการค้า ห้ามมิไว้ในครอบครอง ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า ตามพ.ร.บ. นี้ ต้นไม้ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับการคุ้มครองไปด้วย

<sup>70</sup>เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534), หน้า 67- 71.

จึงอาจจัดได้ว่าพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าก็เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ด้วย ส่วนสัตว์บางประเภทที่อนุญาตให้ล่าได้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน

2. พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ช่วงเดียวกับปีที่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยมีสาระสำคัญที่ออกมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้โดยให้อำนาจรัฐบาลกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่นๆ อีกมากมายจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐครอบคลุมการกระทำของบุคคลมากที่สุด ในเขตอุทยานที่ได้ประกาศไว้<sup>71</sup>

3. พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 แต่มีความเข้มข้นกว่าในแง่บทบัญญัติที่รองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐโดยมีจุดบกพร่องมากมาย กล่าวคือ ในกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1ว่าจะนำการสงวนป่าไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตรหรือ 156 ล้านไร่ โดยไม่ทำการสำรวจสภาพพื้นที่ตั้งและสิทธิของราษฎรว่ามีอยู่ก่อนอย่างไร เหมือนกับที่พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ได้กำหนดบังคับเอาไว้ว่า ก่อนที่จะทำการประกาศเขตสงวนและคุ้มครองป่า จะต้องทำการเดินสำรวจพื้นที่และประโยชน์ใดๆ ของราษฎรก่อน และหากจำเป็นต้องประกาศเขตสงวนและคุ้มครองดังกล่าว ทำให้ราษฎรเสียสิทธิ รัฐจะต้องจ่ายค่าทำขวัญให้แก่ราษฎร แต่พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นี้ได้ยกเลิกหลักการนี้เสีย การกำหนดเขตป่าใดเป็นเขตป่าสงวนก็ทำกันอย่างไม่รอบคอบ โดยกำหนดกันเองในแผนที่ ไม่มีกระบวนการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบแต่อย่างใด จึงทำให้เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศออกมาทับซ้อนกับพื้นที่ที่ราษฎร

<sup>71</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย ( กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536 ), หน้า 104-105.

ทำกินอยู่อาศัยมาก่อนแล้ว ทำให้ราษฎรกลับกลายเป็นผู้บุกรุกเขตป่าสงวนไปโดยปริยายในทางกฎหมาย นับแต่นี้รัฐไม่เพียงสนใจ “ต้นไม้” เพื่อการทำไม้แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่รัฐต้องการ “ที่ดิน” ที่เคยให้การสนับสนุนราษฎรให้บุกเบิกกลับมาเป็นของรัฐ เพื่อนำไปให้ภาคธุรกิจเอกชนหาประโยชน์ด้วยการให้เช่าที่ดินดังกล่าวในราคาถูก ปลูกไม้โตเร็วเชิงพาณิชย์ หนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อได้ทำการเรียกที่ดินคืนจากราษฎรโดยทำการ “สงวนป่า” บนแผนที่จนได้พื้นที่เพียงพอแล้ว รัฐจึงกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติออกมาส่งเสริมการทำธุรกิจปลูกป่าพาณิชย์ของเอกชน พร้อมออกกฎหมายที่เอื้อต่อการกระทำความดังกล่าวอีกหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.สงวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้นเป็นการใช้อำนาจรัฐในการวางหลักเกณฑ์เพื่อรวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งขณะเดียวกันก็ส่งผลต่อสิทธิการใช้และสิทธิหน้าหมู่มิมีมาแต่เดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมอย่างชัดเจน ชุมชนจำนวนมากต้องจำยอมหรือยอมจำนนต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จากการดำเนินนโยบายและการใช้อำนาจรัฐผ่านกฎหมาย ที่อาศัยแนวคิดเชิงอนุรักษ์เพื่อแยก “คน” ออกจาก “ป่า” โดยการห้ามคนเข้าไปอยู่อาศัยหรือห้ามมิให้มนุษย์ประกอบกิจกรรมใด ๆ ที่รบกวนธรรมชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิของชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาแต่ดั้งเดิม รัฐกลับมีความเชื่อว่าชาวบ้านเป็นผู้ทำลายป่า ทั้ง ๆ ที่สาเหตุหนึ่งที่ชาวบ้านบุกรุกป่าก็เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการทำเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก หรือนโยบายเกษตรเชิงพาณิชย์ของรัฐ ที่สนับสนุนให้ชาวบ้านสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ป่าทำการเกษตรได้ เมื่อป่าถูกบุกรุกเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์มากขึ้น พื้นที่ป่าก็ลดจำนวนลงเรื่อย ๆ กรมป่าไม้จึงกำหนดนโยบายการอนุรักษ์ป่าเป็นมาตรการผลักดันคนออกจากป่า รวมไปถึงชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาเป็นเวลานานก็ถูกประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบทับพื้นที่ ซึ่งนับวันจะมีจำนวนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้น

นอกจากกฎหมายและนโยบายที่นำไปสู่การดึงอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้แล้ว ยังมีกฎหมายและแนวทางที่เป็นมาตรการของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถวางแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น ซึ่งกฎหมายที่ดินที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม โดยการเปลี่ยนแปลงแนวเขต และรูปแบบที่ดินกรรมสิทธิ์เอกชนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิผล<sup>72</sup>

2. พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน และการให้ความสำคัญ “ที่ดินของรัฐ” ที่ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ได้เป็นการจัดสรรการถือครองที่ดินใหม่ให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการเอาที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรม มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองอยู่เดิมหรือผู้ไร้อินทินทำกินให้มีสิทธิตามกฎหมาย<sup>73</sup>

แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะเป็นการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินทำกินด้วยการรับรองสิทธิครอบครองใช้สอยประโยชน์ส่วนบุคคลของราษฎรในท้องถิ่น แต่เป้าหมายที่สำคัญของการดำเนินนโยบายนี้ก็คือ ผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์โดยใช้วิธีการแยกคนออกจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งกรมป่าไม้มองว่าจะเป็นกลไกในการฟื้นฟูสภาพป่าและป้องกันการบุกรุกป่าของชาวบ้าน

นโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น ได้ดำเนินเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับการตั้งอำนาจเข้าสู่กรมป่าไม้ที่เพิ่มมากขึ้นทุกขณะ นับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับแรกเรื่อยมา รัฐบาลและกรมป่าไม้ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และมองทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นแหล่งวัตถุดิบป้อนเข้าสู่ตลาด รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ขณะที่การลดทอน จำกัด และละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเขตป่าสงวนทับที่ดินทำกิน หรือการอพยพคนออกจากป่าหลังประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ

<sup>72</sup>ประมุข เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่กินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ, อ้างในสันติ จิยะพันธ์, “ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 106.

<sup>73</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 106 - 107.

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)<sup>74</sup> รัฐยังคงดำเนินนโยบายมุ่งเน้นการขยายการผลิตภาคเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งแร่ออกมาใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการสินค้าของตลาดทุน

โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529)รัฐบาลยังคงกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้น โดยเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองภาคธุรกิจ<sup>75</sup> มากกว่าวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ป่าอย่างแท้จริง นโยบายที่สำคัญดังกล่าว คือ “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528”<sup>76</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ และเป็นป่าเพื่อเศรษฐกิจ เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
2. ส่งเสริม สนับสนุน และกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง และโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ และส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ
3. จัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งยกระดับองค์กรบริหารกำกับดูแลบริหารทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นองค์กรถาวรโดยให้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เป็นการเฉพาะ

<sup>74</sup> ราชิววัฒน์ ศรีแก้ว, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549 (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ พ.ศ.พัฒนา จำกัด, 2545), หน้า 122-123.

<sup>75</sup> เสน่ห์ จามริก, “นัยสำคัญของ พ.ร.บ. ป่าชุมชนต่อสังคมไทย,” ปาฐกถาในงานเสวนา พ.ร.บ.ป่าชุมชนกับระบบนิติศาสตร์ไทย วันที่ 6 กรกฎาคม 2543 ณ ห้องประชุมกรมการอาคารรัฐสภา 2 จัดโดย สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน.

<sup>76</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 106-109.

นอกจากจะมีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 แล้ว ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการแก้ไข พ.ร.บ. ฉบับนี้ ก็เพื่อเป็นการอนุมัติให้เป็นไปตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ที่รัฐต้องการนำที่ดินในเขตป่าสงวนไปให้ภาคธุรกิจเอกชนเช่าทำการปลูกยูคาลิปตัส เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าให้ครบร้อยละ 40 ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ที่แยกป่าไม้ออกเป็น 2 ประเภทข้างต้น โดยถือว่าการปลูกยูคาลิปตัสตามนโยบายดังกล่าวเป็นป่าเศรษฐกิจ ซึ่งตามเป้าหมายจะต้องให้ครบในอัตราร้อยละ 25 จึงมีความต้องการที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการนี้ ยังผลให้มีการจับกุมและจับไล่ชาวบ้าน ทั้งที่หลายชุมชนได้ตั้งที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวก่อน พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484

และเพื่อลดปัญหากรณีของการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติครอบทับที่ดินทำกินของชาวบ้านในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสะสมมานาน รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยก็พยายามที่จะหามาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของชาวบ้านในเขตป่าสงวนแห่งชาติในแนวทางต่าง ๆ ทั้งสิ้น 3 แนวทาง<sup>77</sup> ได้แก่

1. การให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ซึ่งเป็นมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2526 ที่แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนที่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนให้มีที่ดินทำกิน โดยการให้ปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกรุก หรือปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชน โดยไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์แก่ที่ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้ตัดทอนทางมรดกแก่ทายาท ซึ่งจะมีหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินจากทางราชการที่สามารถใช้เป็นหลักฐานได้

2. การเปิดอนป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 อนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเปิดอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มิถุนายน 2520 โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่มคือ

- กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>77</sup> ประมุข เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2534), หน้า 37-39.

- กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 – 2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบโครงการ สทก.

- กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 – 2524 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3. การช่วยเหลือชาวบ้านที่เข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 โดยอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ที่กำหนด

และดูเหมือนว่าแนวทางและมาตรการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะมีการปรับเปลี่ยนไปในภายหลังที่รัฐประกาศนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2535) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536 – 2540) โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าได้มีส่วนร่วม เพราะชาวบ้านมีฐานะยากจน อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ การถูกอพยพออกมานอกเขตป่า

จากการศึกษาของสยามล ไกรยรวงศ์<sup>78</sup> พบว่า “รัฐได้อ้างว่ามีการปรับเปลี่ยนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร แต่การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ในเงื่อนไขการควบคุมของรัฐ การพิจารณาศักยภาพของชาวบ้านในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ทำมาแต่ดั้งเดิม คือ การทำไร่หมุนเวียนไปพร้อมกับการรักษาป่าชุมชน ซึ่งชาวบ้านมีมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมที่ไม่เป็นการทำลายธรรมชาติ ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากร เพราะรัฐเชื่อว่าเป็นไปไม่ได้เลยในความเป็นจริง โดยไม่ได้วิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์ของสังคมไทยและสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง”

<sup>78</sup>สยามล ไกรยรวงศ์, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 268-269.

การดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนที่มีการใช้ประโยชน์จากป่าหรือที่สาธารณะร่วมกัน รวมทั้งการปฏิบัติตามวิถีชีวิตจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นมาตั้งแต่ดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ซึ่งถือเป็นสิทธิและอำนาจตามประเพณีที่ถือว่าชุมชนมีสิทธิการใช้ หากชุมชนจัดการดูแลรักษา เช่น กรณีของป่าหน้าหมู<sup>79</sup> ที่เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านช่วยกันดูแลและใช้ประโยชน์ ทั้งเป็นป่าต้นน้ำหรือเก็บของป่า โดยพื้นที่เช่นนี้ในอดีตไม่มีเขตแน่นอน แต่ในช่วงเวลานี้เริ่มมีการกำหนดขอบเขตเพื่อป้องกันการบุกรุกจากคนภายนอก ไม่ว่าจะเป็นผู้บุกรุกเข้ามาตัดไม้ หรือทำสัมปทานไม้ ที่บางครั้งชาวบ้านจะเรียกป่าหน้าหมูว่าเป็นของอีกของหวง ซึ่งให้เห็นประเพณีท้องถิ่นที่อนุญาตให้ผู้ดูแลรักษาได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่เป็นของสาธารณะที่เปิดให้คนทั่วไปใช้ (open access) เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายอนุรักษ์ป่าของกรมป่าไม้ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิร่วมซึ่งเป็นฐานแนวคิดที่สำคัญของสิทธิชุมชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นต่างมีวิถีการดำเนินชีวิตตามระบบความเชื่อ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ซึ่งไม่เหมือนกับแนวคิดสิทธิปัจเจกแบบตะวันตกที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นแต่เดิมวางอยู่บนพื้นฐานของจารีตที่สอดคล้องกับอำนาจของชุมชนและระบบเครือญาติ ขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนต้องขึ้นอยู่กับหลักประกันของระบบกฎหมาย และระบบเศรษฐกิจการค้าแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งชุมชนยังไม่มีส่วนร่วมมากนักในการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของระบบเหล่านั้น ดังนั้นการเปลี่ยนจากระบบดั้งเดิมมาสู่ระบบใหม่ จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัวในรูปของความขัดแย้งลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นภายในชุมชน และจากการที่ชุมชนมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก เช่น รัฐ และธุรกิจเอกชน เป็นต้น<sup>80</sup>

ดังนั้น ในช่วงเวลานี้ การดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้แสดงให้เห็นถึงการเริ่มผ่อนปรนและยอมรับสิทธิของชุมชนมากขึ้น เนื่องจากเกิดการคัดค้านการประกาศนโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ครอบคลุมชุมชนท้องถิ่นจำนวนมาก ประกอบกับการเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบของ “ป่า

<sup>79</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544 ), หน้า 121-122.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61- 62.



ชุมชน” อย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ทั้งรัฐบาลและกรมป่าไม้ต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการทรัพยากรเพื่อลดปัญหาการคัดค้านและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

### 3.4 สิทธิชุมชนในยุคปฏิรูปการเมือง

การเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิชุมชนในการมีอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นพร้อมกับการรณรงค์ประเด็นป่าชุมชนในประเทศไทย ที่เริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดกรณีที่บ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ คัดค้านการเช่าป่าโดยนายทุน ในปี พ.ศ. 2532 ชาวบ้านเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าและมอบป่าผืนนั้นให้ชาวบ้านจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน กรณีป่าห้วยแก้วนี้<sup>81</sup> ได้ถูกเผยแพร่อย่างกว้างขวาง ซึ่งมีผลกระทบทำให้ชาวบ้านในภาคเหนือตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านที่เคยต่อสู้คัดค้านการให้สัมปทานทำไม้มาก่อน ซึ่งการรณรงค์เรื่องป่าชุมชนมีความเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่บ้านห้วยแก้ว พ.ศ. 2532 จนถึงช่วง พ.ศ. 2536 เมื่อปรากฏความล้มเหลวในการอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์หลายกรณีของรัฐ อาทิ<sup>81</sup>

- การอพยพชาวบ้านในอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ปี 2528
- การอพยพชาวบ้านจากอุทยานแห่งชาติคอกยหลวงไปสู่พื้นที่รองรับบ้านผาซ่อ จังหวัดลำปาง ในปี 2537
- โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ในปี 2535 ที่ถูกคัดค้านจากชาวบ้าน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เห็นว่าโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เคลื่อนย้ายเพื่อแย่งชิงที่ดินในเขตป่าสงวน ที่อยู่ในความครอบครองของชาวบ้านมาจัดสรรใหม่ ซึ่งจะประนีประนอมต่อธุรกิจปลูกป่าเอกชน เป็นต้น

ประกอบกับสังคมไทยได้ให้ความสนใจต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและเริ่มมีกลุ่มที่วิพากษ์วิจารณ์การจัดการป่าของกรมป่าไม้ ต่อมากรมป่าไม้ได้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. 2534 และปรับปรุงเสร็จในปี พ.ศ. 2536 เป็นร่างกฎหมายที่สนับสนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจ และอนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิใช้สอยป่าเฉพาะป่าที่ปลูกขึ้นเท่านั้น ซึ่งองค์กรประชาชนได้ปฏิเสธร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะเห็นว่ายังให้อำนาจแก่กรมป่าไม้อย่างเบ็ดเสร็จอยู่ และการสนับสนุนการปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เพราะ

<sup>81</sup> เครือข่ายป่าชุมชน <http://www.thaico.net/> thai forest [10 กรกฎาคม 2546].

เจตนากรณีอันแท้จริงของการมีป่าชุมชนเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ มิใช่การแสวงหาประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้กล่าวถึงกรณีป่าชุมชนในบทต่อไป

สำหรับการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชน จากนั้นกระแสการปฏิรูปการเมืองจึงได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ปัญหาหลัก ๆ 3 ประเด็น คือ<sup>82</sup>

- โครงสร้างเรื่องร้องของประเทศ ได้แก่ ความยากจน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สภาพแวดล้อม เป็นต้น
- โครงสร้างสังคมส่วนใหญ่เป็นระบบอุปถัมภ์ เชื้อต่อระบบอำนาจนิยมและการซื้อเสียง การผูกขาดโครงการขนาดใหญ่ โดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่แสวงหาผลประโยชน์จากการรับสัมปทาน
- การคอร์รัปชันในระบบราชการทั้งข้าราชการระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

ผลจากการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยประเด็นที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมซึ่งถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร นั่นคือ การที่รัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิชุมชน ในฐานะที่มนุษย์มีสิทธิในการเป็นสมาชิกของชุมชนที่ควรได้รับสิทธิที่จะได้อยู่ในผลประโยชน์ทางสาธารณะที่ดี อยู่ในวัฒนธรรม ประเพณี ศิลปกรรมและสภาพแวดล้อมที่ดีได้ ดังนั้น ชุมชนจึงมีอำนาจและสิทธิในกระบวนการจัดทำนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และสามารถฟ้องร้องในกรณีที่หน่วยงานรัฐหรือกลุ่มธุรกิจทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย

กล่าวได้ว่า ประเด็นสิทธิชุมชนนี้สามารถเข้าไปสู่การยอมรับและการรับรองโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากอิทธิพลโดยตรงของขบวนการป่าชุมชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นกระบวนการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐและกลุ่มธุรกิจ ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยกำลังจะก้าวข้ามจากประชาธิปไตยแบบ

---

<sup>82</sup>ธีรยุทธ บุญมี, ปรัชญาแห่งการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ เดือนตุลา, 2540), หน้า 17 – 18.

ตัวแทน (Representative Democracy) เข้าสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยการให้อำนาจแก่ประชาชนและชุมชนในประเด็นต่าง ๆ มากขึ้น

สำหรับบทบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชนปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

มาตรานี้เป็นการให้ความสำคัญต่อศักยภาพและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง โดยการใช้สิทธิดังกล่าวทั้งหมดจะต้องเป็นไปอย่างมีเป้าหมายอยู่ที่ความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั่นหมายความว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจ กำหนดการบริหารจัดการและแสดงบทบาทในการจัดการด้วยเงื่อนไขว่าการจัดการนั้นต้องเป็นไปโดยหลักความสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับแนวทางที่จะให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวโดยตรงด้วย

“มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบัน

อุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง “ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

บทบัญญัติในมาตรานี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพ อันได้แก่ การกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการต้องทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการดำเนินโครงการนั้นมีโอกาสที่จะทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากการศึกษาประเมินผลกระทบดังกล่าวแล้ว โครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นประกอบโดยองค์การอิสระจนเป็นที่สรุปว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมแล้วก่อนที่จะดำเนินการ และบุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของบุคคล และ/หรือกรณีที่มีผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมไม่ได้ทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งที่การดำเนินโครงการนั้นมีโอกาสที่จะทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือโครงการหรือกิจกรรมนั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นประกอบโดยองค์การอิสระ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และการกำหนดให้มีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระต่อ โครงการและกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีกฎหมายรองรับโดยตรง

ประเด็นสำคัญของหลักประกันทั้งสามประการข้างต้น คือ การกำหนดให้ต้องมีความเห็นประกอบของ “องค์การอิสระ” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรม โดยรัฐจะต้องตรากฎหมายรองรับบทบาทดังกล่าวขององค์การอิสระขึ้นโดยตรง

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมโดยชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติทั้ง 3 วรรค ล้วนให้ความสำคัญในเรื่องเดียวกัน แม้จะในระดับที่แตกต่างกัน นั่นคือ การถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเรียกว่า “สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม” โดยที่สิทธิ

ดังกล่าวในวรรค 1 และวรรค 3 เป็น "สิทธิของบุคคล หรือปัจเจกชน" (Individual) ในขณะที่สิทธิดังกล่าวในวรรค 2 เป็น "สิทธิของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวเป็นองค์กร"<sup>83</sup>

ถ้าพิจารณาในแง่ระดับของการเข้ามีส่วนร่วมใน 3 วรรค จะพบว่าการมีส่วนร่วมมีระดับที่ต่างกันดังนี้

วรรค 1 ส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ได้ประโยชน์ คุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

วรรค 2 ส่วนร่วมในการให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ

วรรค 3 ส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐ โดยการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่

สำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศทั้งในเชิงนิเวศและในเชิงการเมือง

ในเชิงนิเวศ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือสำคัญในการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณประโยชน์กับผลกระทบที่อาจได้จากโครงการหรือกิจกรรมซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการพัฒนา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น คือ ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นเพื่อหาจุดลงตัวที่สมดุลที่สุดระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา กล่าวคือ โครงการหรือกิจกรรมก็ดำเนินการได้ ขณะเดียวกัน สิ่งแวดล้อมก็ไม่ได้รับผลกระทบหรือถ้าได้รับผลกระทบก็ยังสามารถป้องกันได้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่มีขึ้นเพื่อจะล้มโครงการหรือกิจกรรมแต่อย่างใด หรือไม่ใช่มีขึ้นเพื่ออนุมัติโครงการหรือกิจกรรมในทุกกรณี ตรงกันข้าม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่หาทางจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด โดยเกิดความสูญเสียต่อต้นทุนทางธรรมชาติและต้นทุนทางสังคมให้น้อยที่สุด การกิจดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างขวาง มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวิชาการหลายศาสตร์หลายสาขา จึงมีลักษณะ

<sup>83</sup>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 4/5-4/6.

ที่สลับซับซ้อนและอาจก่อให้เกิดการเอาเปรียบอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ง่ายหากไม่มีระบบการประเมินที่ดี โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ในเชิงการเมือง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการกลั่นกรองการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการอนุมัติให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนา เพื่อช่วยให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากที่สุด และมีความผิดพลาดน้อยที่สุด นอกจากนี้ ในเชิงการปกครอง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องนำความเห็นขององค์การอิสระในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ยังเป็นแนวทางใหม่เรื่องการปรับโครงสร้างระบบราชการและการจัดการกิจการรัฐเสียใหม่ โดยให้มีการแบ่งสรรอำนาจของรัฐออกไปสู่ประชาชน ด้วยวิธีการกำหนดให้สร้างองค์การอิสระที่มีลักษณะเป็นผู้แทนภายนอกราชการเข้ามาดำเนินการใช้อำนาจของระบบราชการ อันเป็นบันไดขั้นแรกในการสร้างธรรมรัฐในภาครัฐนั่นเอง จึงเป็นการยืนยันอีกครั้งว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนี้ไม่ใช่บทบาทของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตเหนือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติในมาตรานี้ เป็นการกำหนดให้สิทธิที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิตามมาตรา 56 อันเป็นการเอื้ออำนาจให้สิทธิและข้อกำหนดตามมาตรา 56 เป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐจะต้องให้ข้อมูลแก่บุคคลและชุมชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลและท้องถิ่น โดยประเด็นสำคัญคือ การกำหนดว่าการให้ข้อมูลของรัฐนั้น จะต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐ และบุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (การประชาพิจารณ์) โดยที่รัฐจะต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ ยังเป็นการกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะสองทาง ระหว่างรัฐฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือ ตามมาตรา 59 นั้น

ประชาชนมีสิทธิเป็นฝ่ายได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิเป็นฝ่ายให้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นเครื่องมือในการจัดการให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นระบบ เป็นธรรม และเหนือสิ่งอื่นใดคือ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์โดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะมีความเป็นไปได้ในการเกิดความขัดแย้งขึ้น เนื่องจากแต่ละฝ่ายทั้งรัฐและประชาชนไม่ได้มีอยู่เพียงกลุ่มเดียว ภาครัฐเองอาจมีส่วนทับซ้อนหรือเหลื่อมกันอยู่ ภาคประชาชนก็อาจมีผู้มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ที่ต่างกัน ดังนั้นการจัดการข้อมูลโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะหลากหลายทิศทางด้วย

นอกจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นเครื่องมือซึ่งทำให้ได้ข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังเป็นเครื่องมือพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อีกด้วย แต่อาจทำได้หลายวิธี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงหนึ่งในหลายวิธีเท่านั้น<sup>84</sup>

“มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นที่น่าสนใจของมาตรา 69 คือ การที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคล เช่นเดียวกับการเลือกตั้ง โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหน้าที่ดังกล่าว

“มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

<sup>84</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า4/9.

ประเด็นที่สำคัญของมาตรา 79 มีสองประการ คือ ประการแรก รัฐถูกกำหนดให้มีหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนที่การจัดการจะเป็นภาระของรัฐที่จะตัดสินใจโดยลำพัง อีกนัยหนึ่งคือ นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีบทบาทของ ประชาชน ส่วนประการที่สอง การจัดการดังกล่าวจะต้องยึดหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องทำให้เกิดความชัดเจน

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังได้อ้างเพิ่มเติมถึงมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่พิจารณาจากด้านรัฐอาจตุได้จากมาตราต่างๆในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น<sup>85</sup>

“มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

ข้อพิจารณา 2 ประการ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ

1. กระบวนการจัดการที่ดีเป็นเครื่องมือทางกฎหมายชิ้นสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม

“ข้อมูลที่ถูกต้อง” ไม่ได้เป็นเพียงหัวใจสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วย ชุมชนจะมีความพร้อมเข้าสู่การมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจังจะไม่มีทางเป็นไปได้เลย ถ้าหากชุมชนไม่รู้ข้อมูลหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงสร้างกระบวนการจัดการข้อมูล

<sup>85</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 4/8-4/12.



โดยเริ่มจากการกำหนดว่าเป็น “สิทธิ” ของชุมชนที่จะเข้าถึงข้อมูล เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 58 ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายลำดับรองกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้และมีผลบังคับใช้แล้ว คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการและเงื่อนไขของการเข้าถึงข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ใช้สิทธิทางการเมืองและใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสังคมเพื่อคุณประโยชน์ของชุมชนและประชาชนพร้อมไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วย

สำหรับขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบคือ การนำข้อมูล ความคิดเห็น คำชี้แจง และเหตุผลต่างๆ ที่ได้มาจากหลากหลายกลุ่มในสังคมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาซึ่งนำหน้ากับประเมินผลได้ผลเสียที่อาจเกิดขึ้น โดยอาศัยหลักการทางวิชาการแบบสหสาขามาพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมเพื่อเป็นฐานในการตัดสินใจ ไม่ว่าในระดับโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 3 ที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องนำความคิดเห็นที่ผ่านกระบวนการซึ่งนำหน้าจากองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มาประกอบการตัดสินใจ หรือการตัดสินใจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 ในระดับการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจในระดับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับด้วย

นอกจากกระบวนการข้อมูล กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและกระบวนการตัดสินใจที่ชุมชนมีส่วนร่วม จะช่วยส่งเสริมกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ระดับรากหญ้าอีกด้วย

2. กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 5 ฝ่าย คือ

### ฝ่ายที่ 1 รัฐ

นอกจากรัฐจะต้องทำหน้าที่ของรัฐเองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐยังต้องจัดการให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมด้วย การพิจารณาว่าชุมชน/ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร ในช่วงใด มีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไรนั้น

ต้องพิจารณารัฐธรรมนูญมาตรา 79 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน/ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

## ฝ่ายที่ 2 บุคคลหรือประชาชนทั่วไป

สิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็น 5 กรณีดังนี้

1. สิทธิของบุคคลในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพตามมาตรา 56 วรรคแรก จะเห็นได้ว่าบุคคลไม่มีสิทธิในการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพราะ อาจเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพได้ บุคคลจึงมีสิทธิแต่ เพียงได้รับประโยชน์จากการใช้ประโยชน์โดยฝ่ายอื่น เช่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น
2. สิทธิของบุคคลในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ ดำรงชีพอย่างปกติสุข และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตตามมาตรา 56 วรรคแรก
3. สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการ กิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรค 2
4. สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 56 วรรค 3
5. หน้าที่ของบุคคลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ปกป้องศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นตามมาตรา 69

## ฝ่ายที่ 3 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

บุคคลซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ

บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตาม มาตรา 46 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการรับรองสิทธิชุมชน

#### ฝ่ายที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 290

#### ฝ่ายที่ 5 องค์การอิสระ

องค์การอิสระมีสิทธิและหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของการดำเนินโครงการ กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรค 2 ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ แต่ถ้าจะจัดตั้งขึ้นเมื่อใด องค์การอิสระนี้จะต้อง ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม โดยบุคลากรจะเข้ามาช่วยกันทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อกระบวนการศึกษา และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐในการจะอนุญาตหรือไม่ อนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

- กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมให้แก่ชุมชน ท้องถิ่นแล้ว ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของชุมชน อันได้แก่

1. พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ตรา ออกมาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดย ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ที่ยังมิได้เป็นเขตอนุรักษ์ (กรณีอาจเป็นเขต ดั้งน้ำลำธารในเขตป่าสงวนก็ได้) ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ห้ามมิให้บุคคลเข้าไป

กระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญเสียชีวิต หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกรณีที่มีบุคคลใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้) มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>86</sup> อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ โดยที่กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติไว้ในมาตรา 6 ว่าสิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในการที่จะได้รับข่าวสารจากทางราชการ สิทธิในการที่จะได้รับคำชี้แจงคำเสียหายหรือคำทดแทนจากรัฐ กรณีที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่มีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการซึ่งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ และสิทธิในการเรียกร้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่พบเห็นการกระทำซึ่งละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ธรรมชาติ

บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีปรากฏในมาตรา 32 ถึงมาตรา 34 ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 35 ถึงมาตรา 41 ในเรื่องการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 41 ถึงมาตรา 45 ในเรื่องการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมาตรา 46 ถึงมาตรา 51 ในเรื่องของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีบทบัญญัติเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 7 และมาตรา 8 สำหรับแนวความคิดในเรื่องการมอบอำนาจการตัดสินใจนั้น มีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบไปจากส่วนกลางโดยกำหนดไว้ในมาตรา 37 และมาตรา 38 ว่า ให้มอบหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 เป็นต้น<sup>87</sup>

<sup>86</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, 109-111.

<sup>87</sup> นันทวัฒน์ บรมนันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่น กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.), หน้า117-118.

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี  
 ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539<sup>88</sup>

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงระเบียบ  
 ปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่บังคับใช้กับส่วนราชการฝ่ายบริหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น  
 จึงไม่มีผลผูกพันให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติตามโดยตรง การที่ระบียบดังกล่าวมีผลผูกพันส่วน  
 ราชการฝ่ายบริหารเป็นเพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้อาศัยอำนาจตาม  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (8) ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อ  
 กำหนดให้ส่วนราชการในสายงานบังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ออกมานั้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี  
 ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นสาธารณะโดย  
 วิธีประชาพิจารณ์ไว้ 2 ข้อ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 หมวดใหญ่ๆ ได้แก่ หมวดที่ 1 ว่าด้วย  
 คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และหมวดที่ 2 ว่าด้วยกระบวนการประชาพิจารณ์

วัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น  
 สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้ง  
 หลายฝ่ายซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อ  
 ประชาชน

วัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ  
 รับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 นั้นก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอย่างเป็น  
 ระบบ ชัดเจน ถูกต้อง และสะท้อนถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความ  
 ปลอดภัย วิถีชีวิตของประชาชน และใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจดำเนินงาน โครงการ  
 ของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด

---

<sup>88</sup>สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการ  
 ดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, หน้า 4/12-  
 4/14.

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น การจัดประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

### 3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540<sup>89</sup>

พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นหัวใจของหลักการเรื่องสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของรัฐ กล่าวคือ พ.ร.บ.นี้ได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐรวมทั้ง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้การที่ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นมากต่อการแสดงความคิดเห็นและการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชน ทำให้การมีส่วนร่วมสามารถกระทำได้ในความเป็นจริง และทำให้การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนแต่ละฝ่ายได้อย่างเป็นรูปธรรม

หลักการสำคัญของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร คือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของตนในเกือบทุกกรณี โดยมีข้อยกเว้นที่ชัดเจนและค่อนข้างจำกัด ได้แก่ ในกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งหากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนเท่านั้น พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลโดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลโดยการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยการจัดการให้มีข้อมูลไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และโดยการจัดหาข้อมูลให้ตามที่ผู้ร้องขอ

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลให้ตามที่ผู้ร้องขอนี้ เป็นการเปิดโอกาสสำคัญให้แก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลของรัฐ กฎหมายฉบับนี้เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิร้องขอข้อมูลข่าวสารราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลหรือระบุว่าต้องการเพื่อไปทำอะไร เพียงแต่มีคำขอระบุข้อมูลที่ต้องการไปยัง

<sup>89</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 4/20 – 4/21.

หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งอาจทำเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่ไม่กำหนดวิธีการเยียวยาให้แก่ประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว โดยการให้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามคำขอ ตลอดจนมีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดเอกสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือไม่ให้ความสะดวกแก่ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร อันเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐใช้เพื่อส่งเสริมสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตามจะต้องระลึกอยู่เสมอว่าการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายดังกล่าว “ข้อมูล” นั้นเป็นเพียงข้อมูลในส่วนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐเท่านั้น ในขณะที่การเข้าถึงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องคำนึงถึง “ข้อมูล” อื่นที่อยู่ในครอบครองของภาคเอกชนด้วย พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงยังไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะในกระบวนการอื่นหรือในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งหมด



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### สถานการณ์สิทธิชุมชนในปัจจุบัน

ในบทนี้จะเป็นการยกกรณีตัวอย่างของเหตุการณ์ และการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ กรณีป่าชุมชน ซึ่งเป็นการเรียกร้องสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ที่มีความชัดเจนในเรื่องขอบเขตความหมายของสิทธิชุมชน และเป็นกรณีที่มีการจุดประเด็นสิทธิชุมชนขึ้นมาในสังคมไทย สำหรับกรณีการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น โครงการก่อสร้างเขื่อนปากมูล โครงการท่อก๊าซหุงต้ม โครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซและท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย และ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกถือเป็นกรณีตัวอย่างของการที่รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญของการพัฒนาที่อยู่เหนือเหตุผลของสิทธิชุมชน ทำให้การกำหนดนโยบายดังกล่าวเข้าไปกระทบกับสิทธิของคนในท้องถิ่น จนทำให้เกิดปัญหาสิทธิชุมชนในปัจจุบัน และนำไปสู่การเคลื่อนไหวของชุมชนในเชิงนิเวศวิทยาการเมือง เพื่อเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยให้มีการรับรองเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

บทนี้จะแสดงให้เห็นว่าแนวคิดสิทธิชุมชนเป็นข้อเสนอที่ถูกผลักดันเพื่อผสานช่องว่างของการขยายตัวทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการแก้ปัญหาป่าไม้และที่ดิน และได้ขยายขอบเขตการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปกป้องชุมชนท้องถิ่นจากนโยบายการพัฒนาสมัยใหม่

#### 4.1 สิทธิชุมชนในการจัดการป่าไม้

ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ได้กลายเป็นปัญหาวิกฤตที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะในรอบทศวรรษที่ผ่านมา การลดลงอย่างรวดเร็วของปริมาณพื้นที่ป่าในประเทศไทย นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดความสมดุลของระบบนิเวศ การชะล้างหน้าดิน ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ปัญหาน้ำท่วม ความแห้งแล้งและการลดต่ำลงของผลิตผลในภาคเกษตร



แล้ว การแข่งขันผลประโยชน์จากป่าและความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายของรัฐต่อการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้ตลอดจนการที่กรมป่าไม้ขาดกำลังคน ทูณและสมรรถภาพในการควบคุมดูแลป่า ยังได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ ดังเช่นกรณีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและนายทุนอิทธิพลเพื่อแย่งป่าห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ กรณีป่าดงใหญ่ อำเภอปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์ ที่ชาวบ้านได้รวมตัวกันขัดขวางนายทุนที่ต้องการเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากการทำลายป่า และกรณีพิพาทในพื้นที่อื่น ๆ อีกหลายแห่ง กระแสความขัดแย้งอันเกิดจากนโยบายและระบบการจัดการทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพ และการแข่งขันผลประโยชน์ที่มีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในแง่ของจำนวนพื้นที่และระดับความรุนแรง ด้วยเหตุนี้เอง ปัญหาป่าไม้จึงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและแก้ไขอย่างเหมาะสมโดยเร็ว<sup>90</sup>

กรมป่าไม้ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเร่งประกาศจำนวนเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ซึ่งเขตป่าอนุรักษ์ที่รัฐประกาศจนถึงปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่ 68 ล้านไร่ ครอบคลุมชุมชนถึง 4.6 แสนครัวเรือน สถานการณ์ความรุนแรงยิ่งเกิดขึ้นเมื่อกรมป่าไม้พยายามอพยพโยกย้ายหรือปิดกั้นไม่ให้ชุมชนที่ตกอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์พึ่งพาใช้ประโยชน์และจัดการป่าอีกต่อไป โดยอ้างว่าชาวบ้านเป็นต้นเหตุการทำลายป่า แต่ในทางตรงข้ามกรมป่าไม้กลับใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์เหล่านี้เพื่อกิจการอื่น เช่น การท่องเที่ยว

ในปัจจุบัน พื้นที่ป่าของประเทศไทยได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว จากจำนวนพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีอยู่ประมาณ 513, 115 ตารางกิโลเมตร หรือ 320.7 ล้านไร่ ข้อมูลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ระบุจำนวนพื้นที่ป่าทั่วประเทศมีร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยได้ตั้งเป้าหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไว้ร้อยละ 50 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด หากแต่ในเวลาต่อมาก็ได้ลดเป้าหมายในการเก็บรักษาพื้นที่ป่าลงเหลือร้อยละ 40 เนื่องจากพิจารณาถึงการขยายตัวของประชาชนและความต้องการที่ดินทำกินเพิ่มสูงขึ้น<sup>91</sup> อย่างไรก็ตาม พื้นที่

<sup>90</sup> เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาเล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 134.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

ป่าของประเทศไทยก็ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 9) ได้มีการลดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ลงเหลือเพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด<sup>92</sup>

นอกจากที่กล่าวไปข้างต้น นโยบายและมาตรการควบคุมของรัฐยังมีลักษณะที่กำกวม และลึกลับขัดแย้งกันเนื่อง ๆ จากงานวิจัยของเสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติได้ชี้ให้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้พื้นที่ร้อยละ 39.46 หรือประมาณ 126.56 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยยังคงพยายามรักษาอัตราส่วนร้อยละ 40 ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้เดิมตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 โดยจำแนกป่าออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ป่าเพื่อการอนุรักษ์กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พันธุ์พืชและสัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ ส่วนป่าเศรษฐกิจกำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ป่าเศรษฐกิจถือเป็นประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นป่าชุมชน ซึ่งกล่าวได้ว่า ความหมายของป่าเศรษฐกิจในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงแล้วคือ การประกอบกิจการพาณิชย์จาก ทรัพยากรป่า หรืออาจจะเรียกให้ถูกต้องตรงกับความหมายที่แท้จริงก็คือ “ป่าพาณิชย์” นั่นเอง การเพิ่มพื้นที่ป่าให้ครบร้อยละ 40 โดยการเพิ่มจำนวนป่าเศรษฐกิจให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กลายเป็นเป้าหมายที่ต้องเร่งดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย<sup>93</sup>

การเพิ่มจำนวนป่าเศรษฐกิจให้ครบตามเป้าหมาย ทำให้กรมป่าไม้เชื่อว่าจะต้องทำการปลูกป่าเพิ่มเติมอย่างน้อยร้อยละ 11 ของพื้นที่ทั้งหมด คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 35 ล้านไร่ ในขณะที่การดำเนินงานของรัฐโดยกรมป่าไม้ จะต้องใช้เวลานานนับร้อยปีจึงจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วยวิธีคิดเช่นนี้ ทำให้กรมป่าไม้เปิดโอกาสและให้เอกชนที่มีความพร้อมกว่าทางด้านเงินทุนและการจัดการเข้ามารับอนุญาตจัดทำป่าพาณิชย์ภายใต้การใช้ชื่อว่า “โครงการปลูกป่า” ในรูปแบบต่าง ๆ

<sup>92</sup>ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2545-2549 (กรุงเทพฯ : พ.ศ. พัฒนา, 2545), หน้า 72.

<sup>93</sup>เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ,อ้างแล้ว, หน้า 138.

ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินโครงการปลูกป่าเศรษฐกิจของเอกชนภายใต้การโอบอุ้มของรัฐนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาการปลูกป่าทับที่ทำกิน ทำเลเลี้ยงสัตว์ และที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเคยอาศัยพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแหล่งทำมาหากินมาก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ การเข้าดำเนินการโครงการปลูกป่าบนพื้นที่ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อการทำมาหากินของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ โครงการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ยังก่อให้เกิดปัญหาการทำลายป่าธรรมชาติที่ยังคงมีสภาพสมบูรณ์เพื่อปลูกสวนป่าและไม่โตเร็วขึ้นแทน ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความสมดุลของระบบนิเวศโดยตรง

การจำแนกป่าเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ( และถูกปรับลดลงเหลือร้อยละ 15 ในเวลาต่อมา ) และการสนับสนุนให้เอกชนมาลงทุน “ปลูกป่า” เพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ยังได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอันเนื่องมาจากนโยบายการปลูกไม้โตเร็วของบริษัทเอกชนเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขอเช่าป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งมักเป็นพื้นที่ที่มีราษฎรอยู่อาศัยแล้วเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของการแย่งชิงที่ดิน การกว้านซื้อเอกสารสิทธิ์โดยบริษัทเอกชนรายใหญ่ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และการกระจายการถือครองที่ดินในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม อันนำไปสู่ความขัดแย้งในรูปแบบที่รุนแรง

#### 4.1.1 แนวคิดทั่วไปและที่มาของป่าชุมชน

##### แนวคิดทั่วไป

เสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติได้ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับชุมชนที่ควรตระหนักคือ หัวใจของแนวคิดเรื่องป่าชุมชนมิได้อยู่ที่การปลูกต้นไม้หรือการส่งเสริมฟื้นฟูสภาพป่า หากแต่อยู่ที่คนและความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับสภาพแวดล้อม แนวคิดเรื่องป่าชุมชนเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกจากการแสวงหาวิธีการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตในภาคเกษตรไปพร้อม ๆ กับการดูแลและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และการส่งเสริมศักยภาพในการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นไม่ควรถูกมองในฐานะหน่วยบริหารที่มีลักษณะแยกส่วนเป็นเอกเทศออกจากกันอย่างเด็ดขาดตามลักษณะการจัดแบ่งระบบ ราชการโดยทั่วไป แต่ควรถูกมองในลักษณะของการรวมกลุ่มของราษฎรที่ต่างก็มีตัวตนและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะโดยความเป็นจริงแล้ว ป่าชุมชนมิใช่

เป็นสิ่งที่อาจถูกจำกัด หรือตีกรอบภายใต้หน่วยของการบริหารอันใดอันหนึ่ง ในทางตรงข้าม ลักษณะทางกายภาพของป่าเอง ย่อมอาจจะกว้างขวางและครอบคลุมชุมชนใหญ่น้อยจำนวนมากกว่าหนึ่งแห่ง แนวคิดเรื่องป่าชุมชน จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจกับการจัดสร้างระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่มีอาณาบริเวณติดต่อกัน และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าผืนเดียวกัน<sup>94</sup>

### ความหมายของ “ป่าชุมชน”

สำหรับการให้ความหมายของป่าชุมชนนั้น มีอยู่หลากหลายทั้งจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างกรมป่าไม้ ก็พยายามสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวโดยเห็นว่า “ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมนุษยชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม การขยายตัวของจำนวนประชากรกับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทำให้มีการใช้สอยทรัพยากรป่าไม้เพิ่มมากขึ้น พื้นที่ป่าถูกบุกรุกยังก่อให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมประกอบกับการริเริ่มการยอมรับกันแล้วว่าการดำเนินการจัดการและรักษาทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ รวมทั้งแนวคิดการจัดการและการใช้ประโยชน์แบบยั่งยืนได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน มีการแสวงหาแนวทางและรูปแบบการจัดการที่เหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อชาวบ้านผู้ใกล้ชิดป่ามากที่สุด และได้พึงพิงอาศัยป่าในการดำรงชีพให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรป่าไม้ใกล้หมู่บ้านเพื่อประโยชน์ของชาวบ้านเป็นสำคัญ แนวคิดดังกล่าวจะเป็นป่าชุมชน”<sup>95</sup>

อาจกล่าวได้ว่าป่าชุมชน คือ พื้นที่ป่าทั้งที่เป็นป่าบก และป่าชายเลน (รวมทั้งผืนดิน ต้นไม้ พุ่ม หล้า พันธ์พืช สัตว์ป่า แหล่งน้ำ และสรรพสิ่งที่เป็นธรรมชาติทั้งหมด) รอบชุมชนหรือใกล้เคียงกับชุมชน อาจจะเป็นชุมชนทางการ เช่น หมู่บ้าน อบต. หรือชุมชนตามประเพณีก็ได้

<sup>94</sup> เสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติ, ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาเล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 139-142.

<sup>95</sup> กรมป่าไม้, 100 ปีกรมป่าไม้, อังในไพลิน ภูจินาพันธุ์, “ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศักยภาพร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 63-64.

และอาจจะเป็นหนึ่งชุมชน หรือหลายชุมชนที่มาจัดการร่วมกันก็ได้ โดยที่ชุมชนใช้อาศัยทำมาหากิน และเลือกใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และการรักษาระบบนิเวศ โดยชุมชนเป็นผู้วางแผน ตัดสินใจว่าต้องการอะไรจากป่า ต้องการเมื่อไร จะดูแลรักษา ฟื้นฟู และพัฒนาป่าชุมชนอย่างไร มีขอบเขตขนาดไหนที่ชุมชนจะดูแลได้ทั่วถึง โดยทั้งนี้แผนการจัดการป่าของชุมชน อาจกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นจารีตประเพณี เป็นวิถีชีวิตในการจัดการป่าก็ได้ขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นผู้กำหนด<sup>96</sup>

จากความหมายของป่าชุมชนข้างต้นสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิชุมชนและการจัดการป่าชุมชนได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ชุมชนสามารถมีอำนาจและสิทธิในการจัดการ ดูแลรักษาป่าโดยอาศัยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่สมาชิกในชุมชนทำการตกลงร่วมกัน เป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรจากป่าทั้งจากสมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอก โดยจารีตเหล่านั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ แต่สิ่งที่มีร่วมกันคือจารีตที่ชุมชนถือปฏิบัติกันเป็นเสมือนอุดมการณ์เชิงอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรบนฐานความยั่งยืนของชุมชน ล้วนอาศัยพึ่งพาป่าทั้งในแง่ปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร สมุนไพร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ชุมชนยังได้พึ่งพาน้ำจากป่าใช้ทำนา อาศัยผลผลิตจากป่าเพื่อสร้างรายได้พอยังชีพ อีกทั้งป่ายังเป็นแหล่งที่มาของความเชื่อ ประเพณี ซึ่งเป็นรากฐานความสัมพันธ์ของชุมชน บทบาทของป่าต่อความอยู่รอดของชุมชนจึงมีมาช้านาน ชุมชนพื้นเมืองจำนวนไม่น้อยจึงมีวัฒนธรรมในการรักษาป่า เช่น รูปแบบความเชื่อเรื่องผีที่ดูแลป่าต้นน้ำ แบบแผนการผลิต การเกษตร การใช้ทรัพยากรในป่าอย่างทะนุถนอม ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายไปตามภูมินิเวศ และวัฒนธรรมในแต่ละแห่ง<sup>97</sup>

ปัจจุบันป่าชุมชนมีกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศไทย เช่น ในภาคเหนือ ในปี 2543 พบว่ามีป่าชุมชนไม่ต่ำกว่า 700 แห่ง ชุมชนผู้รักษาป่ามีอยู่หลากหลายชาติ

<sup>96</sup> เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย,พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักษาป่า (กรุงเทพฯ : เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย,2545),หน้า 9.

<sup>97</sup>สถาบันพระปกเกล้า,เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่อง “ป่าชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน.” ณ ห้องประชุมจินดา ณ สงขลา สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน จ. นนทบุรี วันอังคารที่ 22 มกราคม 2545, หน้า 1-2.

พันธุ์ นับตั้งแต่คนเมืองพื้นราบไปถึงชาวไทยภูเขา หรือจากการสำรวจภาคใต้เมื่อปี 2536 พบว่ามีป่า ชุมชนไม่น้อยกว่า 101 ป่า เป็นพื้นที่ 1.79 แสนไร่ เป็นต้น<sup>98</sup>

ดังนั้น กฎหมายป่าชุมชนจึงมีความสำคัญต่อชาวบ้านในแต่ละชุมชน เพราะแม้ว่าแต่ละชุมชนจะได้สร้างแผนการจัดการป่าชุมชนขึ้นมาตามวิถีประเพณี หรือตามความจำเป็นเพื่อรักษาป่า ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์วิถีการใช้ และกลไกการควบคุมบังคับที่ใช้ได้กับคนในชุมชน แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ชาวบ้านจึงไม่สามารถใช้บังคับกับคนภายนอกได้ ขณะที่ปัญหาการทำลายป่าของชาวบ้านมักจะมาจากกลุ่มทุน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ทำให้ชุมชนไม่สามารถรักษาป่าไว้ได้ เมื่อฐานทรัพยากรถูกทำลาย ชาวบ้านถูกกีดกันสิทธิจัดการป่า เกิดปัญหาความยากจนในชุมชน โดยเฉพาะคนจนที่ต้องพึ่งพาป่าเพื่อยังชีพจึงนำไปสู่การสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการป่าได้ โดยทางหนึ่งก็คือ การมีกฎหมายรองรับสิทธิการจัดการป่าของชุมชน ให้กฎเกณฑ์ของชาวบ้านมีสถานะเป็นกฎหมาย โดยจะต้องสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ตรวจสอบ การจัดการป่าของชุมชนให้ประสบความสำเร็จ

#### 4.1.2 ที่มาของกฎหมายป่าชุมชน

การรณรงค์ประเด็นป่าชุมชนในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดกรณีที่ชาวบ้านบ้านห้วยแก้ว ถึงอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ คัดค้านการเช่าป่าโดยนายทุน ในปี พ.ศ. 2532 ชาวบ้านเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เช่าพื้นที่ป่าและมอบป่าผืนนั้นให้ชาวบ้านจัดการในรูปแบบของ “ป่าชุมชน” กรณีป่าห้วยแก้วถูกเผยแพร่ไปอย่างกว้างขวาง ทำให้ชาวบ้าน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการให้ความตื่นตัวและร่วมกันรณรงค์ให้รัฐบาลและกรมป่าไม้มีนโยบายสนับสนุนป่าชุมชน เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าอย่างยั่งยืน

การรณรงค์ป่าชุมชนเข้มข้นขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2532 – 2536 เมื่อปรากฏความล้มเหลวในการอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์หลายกรณี จนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายดังกล่าวของกรมป่าไม้ที่ล้มเหลวมาตลอด แม้กรมป่าไม้จะได้ร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นในปี พ.ศ.

<sup>98</sup> เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย,พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักษาป่า,หน้า

2534 และปรับปรุงเสร็จในปี พ.ศ. 2536 แต่ก็ถูกปฏิเสธจากองค์กรประชาชนเนื่องจากร่างดังกล่าว สนับสนุนการปลูกป่าเชิงเศรษฐกิจและยังให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่กรมป่าไม้

ความขัดแย้งในการจัดการป่าซับซ้อนขึ้น เมื่อรัฐต้องการที่จะอนุรักษ์ป่าโดยทำให้ เป็นเขตป่าปลอดมนุษย์ซึ่งต้องอพยพชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ในแง่นี้กรมป่าไม้มี ความชอบธรรมในการดำเนินการมากกว่าอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป้าหมายของการ อพยพเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งถูกมองว่าเป็นภัยต่อทรัพยากรและความมั่นคงของประเทศอยู่แต่เดิม ดังเช่น กรณีการบุกรุกป่าของชาวเขาเผ่าลีซอเพื่อปลูกฝิ่นบนคอยสามหมื่นซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำที่ สำคัญ พื้นที่ป่าจำนวนมากซึ่งถูกบุกรุกทำให้เป็นจุดกำเนิดของงานอนุรักษ์ต้นน้ำขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2518 โดยกรมป่าไม้ได้จัดโครงการพัฒนาต้นน้ำขึ้นเพื่อเร่งปรับปรุงต้นน้ำ ปลูกเสริมป่าที่ถูกทำลาย พร้อมทั้งร่วมมือกับชาวเขาโดยสร้างความรู้ความเข้าใจในวิธีการทำการเกษตร ส่งเสริมให้ชาวเขา อยู่เป็นหลักแหล่งและให้หันมาปลูกพืชเมืองหนาวแทนการปลูกฝิ่นเพื่อสร้างรายได้<sup>99</sup> เป็นต้น กรณี ดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างของการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขาจนทำให้กรมป่าไม้ต้องกำหนด นโยบายการอนุรักษ์ป่าโดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การดำเนิน นโยบายการอนุรักษ์ป่าส่วนใหญ่มักเป็นนโยบายที่ให้มีการอพยพคนออกจากป่ามากกว่าจะเป็น นโยบายด้านความร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่น จะเห็นได้จากมีชุมชนจำนวนมากที่ถูกประกาศเขตป่า อนุรักษ์ครอบทับพื้นที่และต้องประสบความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินอย่างที่เห็นในปัจจุบัน ประกอบกับกลุ่มอนุรักษ์และชนชั้นกลางในสังคมส่วนหนึ่งคิดเห็นเช่นเดียวกับกรมป่าไม้ที่มองว่า พื้นที่สูงเป็นเขต “ป่าต้นน้ำ” ที่สำคัญ ควรปกป้องรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่สีเขียวปราศจากการถูกรบกวนทั้งสิ้น

ความเดือดร้อนของชุมชนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการประกาศนโยบายอนุรักษ์ป่า ของกรมป่าไม้ดังกล่าวได้ส่งผลให้มีนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และชาวบ้านในเครือข่ายป่า ชุมชนภาคเหนือได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนขึ้น โดยมีการประสานงาน ระหว่างเครือข่ายชาวบ้านระดับประเทศ อาทิ เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ สมัชชาคนจน เครือข่าย ป่าชุมชนภาคใต้ และสมัชชาชนเผ่าแห่งประเทศไทย เป็นต้น เครือข่ายชาวบ้านเหล่านี้ต้องการ พ.ร.บ. ป่าชุมชน เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น มีชาวบ้านถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทั้ง ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากป่าตามกฎหมายระเบียบของชุมชน ชาวบ้านต้องการอำนาจในการจับกุมผู้ที่ลักลอบตัด

<sup>99</sup> ดวงดาว สุวรรณรังษี, ดอยเชียงดาว ดอยผ้าห่มปก ดอยสามหมื่น เขาหลวง(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมชาติ, 2528), หน้า 55.

ไม้ในป่าชุมชน และต้องการให้กฎระเบียบการดูแลรักษาป่าของพวกเขาได้รับการยอมรับตามกฎหมาย

ความหลากหลายทางความคิดของคนในสังคมต่อ “ป่าชุมชน” นำไปสู่การประสานงานกันหลายฝ่ายเพื่อยกร่างกฎหมายป่าชุมชนร่วมกันอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 7-9 เมษายน พ.ศ. 2539 ที่จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ฉบับ กนภ. (คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น) หลังจากนั้นได้มีการโต้แย้งทางความคิดในเวทีสาธารณะระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ โดยข้อกังวลอยู่ที่ความไม่เชื่อมั่น และการมีอคติต่อกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ตลอดจนการยึดหลักความรู้ทางนิเวศวิทยากระแสหลัก (นิเวศวิทยาแนวลึก) แต่ละฝ่ายได้เคลื่อนไหวโดยการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์ในปี พ.ศ. 2540 ตามมาด้วยการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายร่วมกันระหว่างองค์กรอนุรักษ์ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายชาวบ้าน และภาครัฐ โดยในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2543 ฝ่ายเครือข่ายขององค์กรชาวบ้านได้เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน โดยการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อเสนอต่อรัฐสภา จนในที่สุดร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวสามารถผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังไม่สามารถผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาเนื่องจากยังมีความขัดแย้งในประเด็นสำคัญคือ ประเด็นของการอนุญาตให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ได้หรือไม่ นั่นเอง\*

ลักษณะที่สำคัญของร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับที่ผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร\*\*

ความพยายามในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนซึ่งถูกดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานโดยขบวนการเคลื่อนไหวป่าชุมชนที่ประกอบด้วยกลุ่มชาวบ้านและองค์กรต่าง ๆ จนสามารถผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินในลักษณะปัจเจก เช่น โฉนด หรือนส. 3 แต่เป็นการรองรับและคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าเท่านั้น

\* ดูรายละเอียดลำดับเหตุการณ์การผลักดันป่าชุมชนเพิ่มเติมที่ภาคผนวก.

\*\* ดูรายละเอียด พ.ร.บ.ป่าชุมชนเพิ่มเติมที่ภาคผนวก.



ประการที่สอง มีกลไกตรวจสอบ ติดตาม ที่รัดกุมชัดเจน ตั้งแต่ระดับชุมชน อำเภอ จังหวัด และระดับชาติ

ประการที่สาม มีกลไกบริหารงานที่มาจากทุกฝ่ายในสังคม คือ ประชาชน รัฐ ข้าราชการท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันทางวิชาการ

ประการที่สี่ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ใครก็ได้ที่คิดอยากจะเข้าไปอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์จากป่าเข้าไปในป่าอนุรักษ์ได้ง่าย ๆ เพราะ พ.ร.บ.นี้ยังอยู่ภายใต้กฎหมายอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น พ.ร.บ.ป่าชุมชนจึงเป็นเพียงการรองรับสิทธิในการดูแลจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอยู่ก่อนแล้ว และพิสูจน์ว่าได้ดูแลจัดการป่ามาเป็นอย่างดีอย่างน้อย 5 ปี ก่อนการขอจัดตั้ง

ประการที่ห้า การจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องผ่านขั้นตอนการยื่นเรื่องขอจัดตั้ง โดยมีกระบวนการที่รัดกุมชัดเจน มีการตรวจสอบในพื้นที่จริงจากคณะกรรมการระดับจังหวัดเปิดโอกาสให้ใครก็ได้ที่อยู่ในประเทศไทย หากเห็นว่าไม่สมควรให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ สามารถยื่นร้องคัดค้านได้ กระบวนการอนุมัติให้จัดตั้งต้องผ่านคณะกรรมการระดับจังหวัด คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนระดับประเทศ และต้องผ่านความเห็นชอบจากอธิบดีกรมป่าไม้ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงถือว่าชุมชนนั้นๆ ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายฉบับนี้

ประการที่หก ในการจัดการป่าชุมชน ชุมชนต้องเสนอแผนการจัดการป่าชุมชนในการอนุรักษ์ รักษา ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด แผนการจัดการนี้จะต้องปรับปรุงในทุก ๆ 3 ปี และในกระบวนการตรวจสอบควบคุมดูแลให้ชุมชนปฏิบัติตามหลักการของการมีป่าชุมชน จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ (เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้) ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน (ตัวแทนชุมชน/ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน/ข้าราชการท้องถิ่นและนักวิชาการ) ตรวจสอบพื้นที่ ประเมินผลการดำเนินงานจัดการป่าชุมชน และรายงานต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และรายงานต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนระดับจังหวัดอีกทีหนึ่ง หากชุมชนใดที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ต่อมาได้มีการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามหลักการของ พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้ ชุมชนนั้น ๆ มีสิทธิถูกเพิกถอนเขตป่าชุมชนได้

#### 4.1.3 ความขัดแย้งในแนวคิดเรื่อง “ป่าชุมชน”

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญในการออกกฎหมายป่าชุมชน คือ ประเด็นของการอนุญาตให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มชาวบ้าน กรมป่าไม้ รวมทั้งกลุ่มอนุรักษ์บางกลุ่ม เช่น

กรณีของ มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร<sup>100</sup> ที่ได้ยื่นหนังสือชี้แจงว่า ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนเปิดช่องทางการใช้ป่าอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตต้นน้ำลำธาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดแย้งโดยตรงกับหลักการและเหตุผลในการจัดให้มีพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า รวมถึงพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ ซึ่งมุ่งหวังจะรักษาพันธุ์บริสุทธิ์ของทั้งพืชและสัตว์และเห็นว่าพ.ร.บ.ป่าชุมชนมุ่งใช้ประโยชน์เฉพาะหน้าจากป่า รวมทั้งเห็นว่าไม่ควรอย่างยิ่งที่จะให้ พ.ร.บ.ดังกล่าวครอบคลุมถึงป่าอนุรักษ์จึงเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนพ.ร.บ.ฉบับนี้ และเห็นควรให้ยกเว้นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ และต้นน้ำลำธารมิให้เป็นป่าชุมชน สำหรับชุมชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ให้พิจารณาโดยยุติธรรมจากภาพถ่ายทางอากาศ ชุมชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตให้กันออกจากเขตป่าอนุรักษ์ และป่าชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยกิจกรรมในป่าชุมชนอนุรักษ์ห้ามมิให้ใช้ประโยชน์จะทำให้เฉพาะการเก็บหาของป่า ยกเว้นขงไม้ การกำหนดผืนป่าชุมชนที่มีอาณาเขตต่อเนื่องหรือใกล้เคียงป่าอนุรักษ์ ให้กำหนดเป็นป่าชุมชนอนุรักษ์เท่านั้น ในพื้นที่อื่น ๆ นอกจากนั้นอาจกำหนดเป็นป่าชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์ได้

นอกจากนี้ ประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวยังมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับแนวคิดสิทธิชุมชน เนื่องจากกฎหมายป่าชุมชนนั้นเป็นการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังที่กล่าวไปในตอนต้น เมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้ยังเป็นที่ยกเถียงและไม่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 79 และ มาตรา 290 จึงยังไม่ได้ได้รับความชอบธรรมในทางปฏิบัติ

ประเด็นข้อโต้แย้งของมติวุฒิสภาที่ไม่ยินยอมให้ชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์จัดการป่าชุมชนได้<sup>101</sup> ได้แก่

<sup>100</sup>ไพลิน ภูจินาพันธุ์, "ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...." (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 162.

<sup>101</sup> เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย, พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักษาป่า (กรุงเทพฯ : เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, 2545), หน้า 100 และดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค, หน้า .

ประการแรก การยินยอมให้มีป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จะทำให้ชาวบ้านและนายทุนพากันเปิดป่าอนุรักษ์ที่เหลืออยู่น้อยหมดไป

ประการที่สอง ชาวบ้านจะทำป่าลี้ลับ ป่าลำไยแล้วอ้างเป็นป่าชุมชน

ประการที่สาม ถ้าจะทำป่าชุมชนให้ไปทำในป่าสงวน ไม่ควรทำในป่าอนุรักษ์

ประการที่สี่ ควรแก้ปัญหาโดย เพิกถอนพื้นที่ชุมชนที่อยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าอนุรักษ์เสียแล้วให้สปก.

ประการที่ห้า ป่าควรเป็นพื้นที่ที่ไม่มีกิจกรรมของมนุษย์ หากจะให้มีกิจกรรมเกิดขึ้นก็จำเป็นต้องเปลี่ยนคำจำกัดความของ “ป่าไม้” ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย<sup>102</sup>

คำชี้แจงจากประชาชนต่อประเด็นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ไม่ยินยอมให้ชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์จัดการป่าชุมชน<sup>103</sup>

ประการแรก กฎหมายป่าชุมชนฉบับ ส.ส. ยินยอมให้เฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ถูกเขตป่าอนุรักษ์ประกาศทับมีสิทธิขอจัดการป่าชุมชนในเชิงอนุรักษ์เท่านั้น ไม่ใช่สิทธิเป็นเจ้าของ ไม่นอนุญาตให้ชุมชนต่างถิ่น หรือนายทุนพากันบุกป่าอนุรักษ์ที่ยังไม่มีคนอยู่อาศัยทำป่าชุมชน ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์จึงไม่ใช่เรื่องทดลอง แต่เป็นการรับรองของการจัดการป่าชุมชนที่มีอยู่แล้วให้ถูกกฎหมาย

ประการที่สอง กฎหมายป่าชุมชนเน้นการจัดการร่วมของชุมชน ไม่ใช่ปัจเจกบุคคลที่ทำอะไรตามอำเภอใจอีกทั้งต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัดอย่างเข้มงวด พิจารณาจากประวัติชุมชน สภาพพื้นที่จริง แผนการจัดการ และเปิดให้ทุกฝ่ายคัดค้านและแม้จะอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนไปแล้ว แต่ก็อาจมีการถูกเพิกถอนป่าชุมชนโดยอธิบดีกรมป่าไม้ได้หากชุมชนไม่สามารถจัดการป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>102</sup> เครือข่ายป่าชุมชน, “ถอดเทปการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยวุฒิสภา วันที่ 15 มีนาคม 2545 ณ รัฐสภา,” <http://www.thaico.net/> thai forest [ 10 กรกฎาคม 2546 ].และนอกจากนี้ยังพบว่ามีประเด็นข้อโต้แย้งอื่น ๆ เช่น ป่าชุมชนเป็นประเด็นปัญหาที่ดินมากกว่าจะเป็นการดูแลจัดการป่า ซึ่งหากเป็นเรื่องที่ดินก็ไม่ควรนำมาพร้อมกับปัญหาการอนุรักษ์และมาเรียกร้องให้มีป่าจัดการป่าชุมชน หรือความเป็นห่วงว่าการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนอาจไม่มีประสิทธิภาพ หากชาวบ้านได้รับอิทธิพลจากทุนนิยมเสรี เป็นต้น

<sup>103</sup> เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย, พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักษาป่า (กรุงเทพฯ : เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, 2545), หน้า 100-102.

ประการที่สาม ปัญหาการบุกรุกป่า ไม่ใช่ปัญหาจากกฎหมายป่าชุมชน แต่เป็นปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของกรมป่าไม้ และปัญหาความต้องการที่ดิน คนบุกรุกป่าต้องการที่ดิน ไม่ใช่ป่าชุมชน

ประการที่สี่ ก็เพราะต้องการให้ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ 4.6 แสนครัวเรือนในเวลานี้ พื้นป่าขึ้นมา และช่วยดูแลป่าอนุรักษ์ ป่าจะสมบูรณ์ จึงสมควรที่กฎหมายป่าชุมชนจะต้องสนับสนุนให้พวกเขาดูแลป่าให้ได้ การไม่ยอมให้ชุมชนเหล่านี้มีสิทธิดูแลป่า ในความเป็นจริง ชุมชนเหล่านี้ก็ยังคงอยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ทำกิน ซึ่งอาจจะรักษาป่าหรือไม่ก็ได้ การไม่รับรองสิทธิพวกเขา ทำยที่สุดก็ไม่ได้แก้ปัญหาใด ๆ เลย

ประการที่ห้า กรมป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพดูแลป่าเพียงลำพัง การให้ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์เวลานี้ร่วมมือด้วยจะสร้างพลังในการดูแลป่าที่ดีขึ้น

ประการที่หก หลักการรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ได้ยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการดูแลทรัพยากร แล้วจะอธิบายการไม่ยอมรับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการดูแลป่าชุมชนว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญได้อย่างไร

ประการที่เจ็ด กฎหมายป่าชุมชนรองรับแต่สิทธิการจัดการป่าเท่านั้น ไม่รวมที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การทำสวนลื่นจีแล้วอ้างเสนอขอเป็นป่าชุมชนไม่ได้ เพราะนั่นเป็นเรื่องที่ทำกิน

ประการที่แปด กรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ขณะนี้ มีพื้นที่ 68 ล้านไร่ และเตรียมประกาศอีก 15 ล้านไร่ เหลือพื้นที่ป่าสงวนฯ นอกเขตป่าอนุรักษ์ไม่ถึง 19 ล้านไร่ หากกำหนดเฉพาะให้มีป่าชุมชนในเขตป่าสงวน ชุมชนจำนวน 4.6 แสนครัวเรือนที่ตกอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เวลานี้ ซึ่งกำลังมีสัดส่วนมากกว่าชุมชนในเขตป่าสงวนก็จะไม่มีสิทธิดูแลจัดการป่า

ประการที่เก้า หลักการป่าชุมชน คือ ให้ชุมชนดูแลป่ารอบพื้นที่ตนเอง ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนก็ดูแลป่าชุมชนในเขตป่าสงวน ชุมชนที่ถูกเขตป่าอนุรักษ์ก็ให้ดูแลป่าชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ โดยไม่สามารถให้ชาวบ้าน 4.6 แสนครัวเรือนในเขตป่าอนุรักษ์ออกไปดูแลป่าในเขตป่าสงวนอันไกลโพ้นที่ไม่ใช่ถิ่นของตนเองได้

ประการที่สิบ เรื่องป่าชุมชนเป็นเรื่องสิทธิการจัดการป่า ไม่ใช่ที่ดิน ที่อยู่อาศัย ซึ่งการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน รัฐบาลร่วมกับประชาชนกำลังดำเนินการอยู่ ให้กันพื้นที่อยู่อาศัย ทำกินออกจากป่าอนุรักษ์ แต่ไม่ได้หมายรวมถึงพื้นที่ป่าที่ชุมชนดูแลรักษาจัดการ

จากข้อโต้แย้งข้างต้นจึงมีความเห็นโดยสรุปในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้<sup>104</sup>

ประการแรก ปัญหาป่าไม้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการผูกขาดอำนาจโดยกรมป่าไม้ที่แสวงหาผลประโยชน์จากป่า

ประการที่สอง กรมป่าไม้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อขยายอำนาจของกรมป่าไม้เองผ่านการยึดครองพื้นที่จำนวนหลายล้านไร่ ซึ่งครอบคลุมชุมชนและป่าชุมชนเพิ่มขึ้น จนทำให้ป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์เป็นป่าชุมชนส่วนใหญ่ ขณะที่ป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์เป็นป่าส่วนน้อย เพราะรัฐจะประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมป่าสงวนอื่น ๆ ทั้งหมด หากร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนไม่ไปรับรองและสนับสนุนให้ชุมชนเหล่านี้ให้สามารถอนุรักษ์ป่าชุมชนได้ตามกฎหมาย ก็จะปิดกั้นสิทธิการดำรงชีพของชุมชนเหล่านี้อย่างสิ้นเชิง และในวันที่ชุมชนจะถูกปรับ จับ และอพยพโยกย้ายออกจากถิ่นฐานที่กลายเป็นป่าอนุรักษ์ เมื่อชาวบ้านไม่สามารถมีสิทธิดำรงชีพได้ ไม่มีสิทธิดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าของตนเองได้ ความรู้สึกที่ป่าเป็นของชุมชนก็จะหมดไป ไม่รู้สึกรว่าจะต้องหวงแหนและปกป้องป่าที่ไม่ใช่ของตน ซึ่งจะยิ่งสร้างความเสี่ยงต่อการทำลายผืนป่าอนุรักษ์โดยรวม แต่หากร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนได้รับรองสิทธิและสนับสนุนชุมชนเหล่านี้ให้ดูแลจัดการป่าได้ ก็จะเป็นสิ่งสร้างหลักประกันให้แก่ป่าอนุรักษ์ ป่าชุมชนจะเป็นแนว กันชนที่ป้องกันการบุกรุกป่าจากภายนอก และลดปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาลงได้

ประการที่สาม ป่าชุมชนเป็นฐานของทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ชุมชนผู้ดูแลได้สร้างและตั้งสมเป็นต้นทุนทางนิเวศ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมของชุมชนและประเทศชาติ การปิดกั้นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เกือบจะเป็นการปิดกั้นระบบความสัมพันธ์ของชุมชนกับป่าที่มีอยู่เดิมในการสร้างภูมิปัญญาและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหมด ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนจึงควรมุ่งเน้นการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการป่าและทรัพยากรชีวภาพในเขตป่าของชุมชนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนการปิดกั้นสิทธิชุมชนต่อทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นตามมติของวุฒิสภาจะเป็นการบั่นทอนศักยภาพของชุมชน

ประการที่สี่ หลักการเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นหลักการสากลทั่วโลก ดังเช่นหลักการเรื่องป่าไม้ในวาระ 21

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-97.

( Agenda 21 ) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของสหภาพการอนุรักษ์ธรรมชาติระหว่างประเทศ (IUCN) และอื่น ๆ ดังนั้น การยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชนตามร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรจึงสอดคล้องกับหลักการจัดการป่าทั่วโลก

ประการที่ห้า หลักการสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ มาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 79 และมาตรา 290 ซึ่งร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินตามแนวทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่วุฒิสภาตัดเรื่องการยอมรับสิทธิชุมชนดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์จะทำให้กฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่หก ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ประชาชนผลักดันถือเป็นก้าวสำคัญของระบบการเมืองและระบบนิติศาสตร์ไทยที่ประชาชนเป็นผู้สร้าง และเสนอกฎหมายด้วยตนเอง เป็นฉบับแรกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 และผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นเอกฉันท์

การโต้แย้งกันระหว่างวุฒิสภากับขบวนการป่าชุมชนจึงอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจการจัดการป่าชุมชนที่แตกต่างกัน ขณะที่ขบวนการป่าชุมชนให้เหตุผลที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีสิทธิอำนาจที่จะจัดการดูแลป่าตามจารีตปฏิบัติได้ เพราะในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนได้มีการวางกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับในการขออนุญาตจัดตั้งป่าชุมชนอย่างชัดเจน ทั้งยังมีคณะกรรมการป่าชุมชนในระดับต่าง ๆ เป็นผู้คอยตรวจสอบการดำเนินการจัดการป่าของชุมชน และยังมีการเปิดให้คนภายนอกได้เข้ามาตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนได้ ซึ่งหากชุมชนใดที่คณะกรรมการป่าชุมชนเห็นว่าไม่สามารถจัดการป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะถูกเพิกถอนสิทธิในการจัดการป่าชุมชนดังกล่าวโดยอธิบดีกรมป่าไม้ ดังนั้นกระบวนการในการจัดการป่าชุมชนจึงมิใช่กระบวนการที่กระทำโดยง่ายแต่ได้มีกฎระเบียบที่บัญญัติไว้อย่างรัดกุม นอกจากนี้การที่วุฒิสภาและกลุ่มอนุรักษ์บางกลุ่มไม่ยินยอมให้มีการจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เพราะมีความเชื่อว่าพื้นที่อนุรักษ์ควรเป็นพื้นที่ที่ปราศจากมนุษย์ตามความสำคัญของนิเวศวิทยากระแสหลัก และเกรงว่าหากให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนได้เข้าไปแสวงหาประโยชน์โดยอ้างการจัดการป่าชุมชนมาเป็นข้อเสนอซึ่งจะนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แต่เมื่อกลับไปพิจารณาเขตพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์พบว่าพื้นที่อนุรักษ์จำนวนมากถูกประกาศภายหลังจากการตั้งถิ่นฐานของชุมชน การจะอพยพและกันชุมชน

เหล่านั้นนอกจากพื้นที่และไม้อนุญาตให้จัดการป่าชุมชนในเขตดังกล่าว ชุมชนจึงถือว่าตนเองถูก ลิดรอนสิทธิและได้นำเสนอรูปแบบการจัดการบนพื้นฐาน “สิทธิเชิงซ้อน”

#### 4.1.4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องสิทธิกับแนวคิดเรื่องป่าชุมชน

คำว่า “ป่าชุมชน” นั้น โดยนัยทางปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิอย่างยิ่ง เพราะเป็นคำที่บ่งบอกถึงสถานภาพการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีในป่าของชุมชนหนึ่ง ๆ ที่ชุมชน นั้น ๆ ได้ร่วมกันดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวได้ว่า “ป่าชุมชน” ปรากฏครั้งแรก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 โดยปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาชนบทที่ยากจนภายใต้ชื่อ “โครงการปลูกไม้ใช้สอยในชุมชน” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เปลี่ยน ชื่อมาเป็น “โครงการพัฒนาป่าชุมชน” ซึ่งมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการปฏิบัติ ตามนโยบาย โดยกรมป่าไม้ได้เข้าไปให้ความรู้ความเข้าใจถึงความจำเป็นและความสำคัญในการที่ ชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับรัฐ เนื่องจากกรมป่าไม้เพียงหน่วยงานเดียวไม่ สามารถที่จะจัดการดูแลป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมนโยบายป่าชุมชนของกรมป่าไม้ ซึ่งดำเนินการทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ถึงปัจจุบันมีมากกว่าหมื่นแห่ง อาทิ การส่งเสริมการ จัดการป่าชุมชนบ้ายห้วยลึก ตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง เป็นป่าชุมชนในรูปแบบ อนุรักษ์ ที่กรมป่าไม้ได้เข้าไปส่งเสริมการปลูกป่า และดูแลรักษาป่าตามความเชื่อของชาวบ้านที่ทำ ให้ชาวบ้านเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ป่าชุมชนแห่งนี้ไม่จำเป็นต้อง มีกฎกติกาการควบคุมแต่อย่างใด หรือการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนบ้านป่าล้านจังหวัดเชียงราย ที่เดิมชาวบ้านได้ร่วมกันรักษาป่าอยู่แล้วเป็นบางส่วน กรมป่าไม้จึงเข้าไปจัดตั้งป่าชุมชนร่วมกับ ชาวบ้าน โดยจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนเป็นผู้ทำงาน ชาวบ้านจะเป็นผู้ร่วมกันตั้งกฎระเบียบขึ้น มาบังคับและใช้เอง โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ช่วยผลักดันกลุ่มบุคคลที่เลื่อมใส และปลูก จิตสำนึกให้ชาวบ้านช่วยกันรักษาป่าหรือการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนเขาชะอม จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่เหลือไม่ให้อุทกบุงกรุกทำลายจากบุคคลภายนอก หมู่บ้าน และเพื่อรักษาแหล่งไม้ใช้สอย แหล่งอาหาร และสมุนไพรของป่าชุมชน โดยราษฎรใน ชุมชนได้ร่วมกันร่างระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชุมชนเขาชะอมขึ้นมาคุ้มครองป่าจาก การบุกรุกทำลายป่า จุดไฟเผาป่า เก็บหาของป่า ตัดโค่นไม้ยืนต้นทุกชนิด ซึ่งมีบทลงโทษปรับเป็น

เงินและดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ชาวบ้านทุกคนมีสิทธิในการเสนอแนะความคิดเห็นในการพัฒนาและจัดการป่าชุมชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>105</sup>

จากแนวนโยบายการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนของกรมป่าไม้ข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิของชุมชนตามจารีตประเพณีในการจัดการป่าร่วมกับหน่วยงานของรัฐมากกว่าที่ผ่านมา แต่เนื่องจากยังมีกฎหมายป่าไม้อีกหลายฉบับที่ยังคงไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่า เช่น พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น โดยเป็นกฎหมายที่รับรองกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชนที่ไม่ยอมรับสิทธิร่วมของชุมชน ดังนั้น จึงยังคงปรากฏปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่มีการรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนตามร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนอยู่ในขณะนี้

จากแนวคิดเรื่องสิทธิในบทที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ

1. กรรมสิทธิ์เอกชน ( private property )
2. กรรมสิทธิ์ร่วม ( common property )
3. กรรมสิทธิ์รัฐ ( state property )

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ปรากฏในการร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน จะเห็นได้ว่าการมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้กลายเป็นประเด็นวิวาทะทางการเมืองระหว่างรัฐกับชุมชน<sup>106</sup> ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์รัฐที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและยาวนาน นับตั้งแต่การปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาโดยมีการขยายอำนาจและกรรมสิทธิ์มากขึ้นเรื่อย ๆ จากกรณีที่ทรัพยากรป่าไม้เคยเป็นทรัพยากรร่วมของชุมชนที่สามารถเข้าไปใช้สอยประโยชน์ได้อย่างเสรีได้กลายสภาพไปสู่สิทธิภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมจัดการอย่างเด็ดขาดมากขึ้น ผ่านการออกกฎหมายรองรับอำนาจในการดำเนินการของรัฐโดยชอบธรรม

<sup>105</sup> สัมภาษณ์ ชัยรัตน์ จงก้องเกียรติ, หัวหน้าฝ่ายจัดตั้งป่าชุมชน ส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, 26 กันยายน 2546.

<sup>106</sup> ไพลิน ภูจินาพันธุ์, “ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 152.



แนวคิดดังกล่าวทำให้กฎหมายป่าไม้หลายฉบับไม่มีรากฐานมาจากสิทธิตามประเพณี ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานของสังคม ทั้งที่ในความเป็นจริงจุดเริ่มต้นในการรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้เกิดมาจากลักษณะทางวัฒนธรรมของชุมชนในอดีต เห็นได้จากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีการยอมรับสิทธิชุมชนและบัญญัติไว้ในมาตรา 1354<sup>107</sup> แสดงให้เห็นว่าสิทธิชุมชนมีที่มาจากลักษณะทางจารีตประเพณีและในอดีตได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพียงแต่เป็นรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าที่ชุมชนอนุรักษ์กันเองและจัดสรรกันเองซึ่งเกิดมานานนับร้อยปี แต่คำว่า “ป่าชุมชน” ที่เกิดขึ้นภายหลังก็คือรูปแบบของการจัดการป่าโดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญเช่นเดียวกัน

จากความขัดแย้งกันในแนวคิดของกรมป่าไม้กับชุมชนในการจัดการป่าในอดีต ประกอบกับความไร้ประสิทธิภาพในการดูแลรักษาป่าไม้ที่ทำให้จำนวนป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นทำให้ต้องมีการออกมาเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการออกพ.ร.บ.ป่าชุมชน และให้มีการรับรองสิทธิชุมชนให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดย “สิทธิชุมชน” ถือเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมหรือทรัพยากรร่วมที่เน้นสิทธิการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำรงควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษาและเป็นกฎขั้นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการเปิดโอกาสและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดทางเลือกนำไปสู่การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากร<sup>108</sup>

การรุกคืบและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและทุนเป็นประเด็นสำคัญที่หลายฝ่ายมีความวิตกกังวลว่าจะส่งต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่การตั้งข้อสงสัยในรูปแบบการจัดการทรัพยากรที่ควรเป็นของรัฐ เอกชน หรือชุมชนถึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร โดยกรมป่าไม้เองก็มีความพยายามที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการป่าไม้ในลักษณะของนโยบายส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน เพราะกรมป่าไม้เห็นว่าการจัดการ ดูแลรักษาป่าโดยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าร่วมด้วย ซึ่ง

<sup>107</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ,” เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิชาการ เรื่อง สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร, อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

<sup>108</sup> วิวัฒน์ คติธรรมนิศย์, สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 43.

ถือว่าเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาต่อสู้กับการจัดการป่าเชิงพาณิชย์อันเป็นนโยบายหนึ่งของกรมป่าไม้เช่นกัน

ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ขึ้นอยู่กับกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตามความคิดของ Garrett Hardin ในบทความ The Tragedy of the Commons ( โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม ) ที่เห็นว่า กรณีโศกนาฏกรรมจากทรัพยากรส่วนรวมมักเกิดขึ้นเสมอกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสนอแนวทางการจัดการในรูปแบบของนโยบายสองขั้ว คือ นโยบายที่เน้นให้การกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ( state property ) กับนโยบายที่เน้นการใช้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ( private property ) ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ<sup>109</sup>

เพราะฉะนั้น การยึดแนวทางการจัดการทรัพยากรตามแนวทางสิทธิรัฐและสิทธิปัจเจกจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติได้ แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่นำเสนอแนวทางใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบของ “สิทธิเชิงซ้อน” ที่ใช้สิทธิหลาย ๆ รูปแบบประกอบกัน ทั้งสิทธิปัจเจก และสิทธิร่วม ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาการตีความของ Garrett Hardin ในบทความ The Tragedy of the Commons ว่าไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ และเป็นการตีความการจัดการทรัพยากรที่แคบเกินไป

การที่นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ผ่านมา มีลักษณะที่เน้นการกำกับควบคุมโดยหน่วยงานราชการอย่างกรมป่าไม้จึงสะท้อนให้เห็นแนวคิดของรัฐข้างต้นเป็นหลักเหตุผลสนับสนุนนโยบาย โดยทั่วไปแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติโดยกฎหมาย ซึ่งโดยนัยแล้วรัฐย่อมเป็นผู้ถือสิทธิอำนาจในการจัดการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งมีกรมป่าไม้เป็นแกนสำคัญนั้น ไม่สามารถบรรลุผลตามความคาดหมาย โดยไม่สามารถควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและ

<sup>109</sup> นันทวัฒน์ บรมมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่น กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ( กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544 ), หน้า 144-146.

สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากสิ่งที่เกิดขึ้นจึงมีการเรียกร้องให้มีกฎหมายและนโยบายที่  
 ยอมรับการมีบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ  
 ปัจจุบัน ที่เป็นแนวคิดซึ่งเห็นว่าการกำกับควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวมให้เป็นไปอย่างมี  
 ประสิทธิภาพนั้นควรเกิดจากปัจจัยภายในกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร โดยแนวคิดนี้ทรัพยากรธรรมชาติไม่  
 จำเป็นจะต้องตกอยู่ในสภาพที่เปิดให้ทุกคนใช้ได้ (open to all) แล้วจะประสบปัญหาตามความคิด  
 ของ Garrett Hardin เพราะปัจจัยภายในอาจเป็นตัวกำหนดให้ทรัพยากรนั้นเป็นสิทธิส่วนรวมของ  
 ผู้ใช้ที่จะกำกับควบคุมพฤติกรรมการใช้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกันของชุมชนผู้ใช้  
 ทรัพยากร<sup>110</sup> ดังเช่นที่เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ

#### 4.1.5 วิเคราะห์กรณีการเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชน

การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชนของชาวบ้านจากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ใน  
 การเรียกร้องให้มีการผ่านร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนและการรับรองสิทธิชุมชนนั้น ถือเป็นการเคลื่อนไหว  
 ที่สำคัญในทางนิเวศวิทยาการเมือง เนื่องจากเป็นการสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทน  
 และชุมชนท้องถิ่นในการแย่งชิงสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเข้าถึง  
 ทรัพยากรนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นวิถี  
 ชีวิตของชาวบ้านที่ต้องพึ่งพิง เนื่องจากการผ่านพ.ร.บ.ป่าชุมชนจะเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ร่วม  
 หรือทรัพยากรร่วมของชุมชนที่จะทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าไปดูแลจัดการทรัพยากรในชุมชนได้  
 อย่างชอบธรรมตามกฎหมาย และเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในสถานะที่เปิดเสรีไม่ให้  
 ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร้คุณค่า

ขบวนการป่าชุมชนและสิทธิชุมชนจึงถือเป็นการเคลื่อนไหวในเชิงนิเวศวิทยา  
 สังคม (social ecology) ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมให้แก่ชุมชนในการ จัดการ  
 ทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนภายหลังจากที่ กรมป่าไม้  
 ได้ดึงอำนาจไปผูกขาดเป็นระยะเวลาอันนับ 100 ปี อันเป็นการเรียกร้องและการเคลื่อนไหวก่อตัว  
 ในระดับรากหญ้าที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางของการปกครองไปสู่ชุมชน  
 ท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของสังคม โดยขบวนการป่าชุมชนสามารถผลักดันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนผ่าน  
 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็หมายรวมถึงการยอมรับของกรมป่าไม้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็น  
 เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความชอบธรรมกับสิทธิชุมชนไว้แล้ว แต่อุปสรรคที่สำคัญอยู่

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-148.

ที่การพิจารณาของวุฒิสภายังเชื่อในแนวทางการอนุรักษ์ที่เข้มข้นตามแนวคิดแบบนิเวศวิทยาแนวลึก

ดังนั้น กรณีป่าชุมชนจึงเป็นการเคลื่อนไหวที่ใช้แนวคิดสิทธิชุมชนในระดับเข้มข้น กล่าวคือ เป็นการเรียกร้องสิทธิของความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งมีความผูกพันและยึดโยงอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นของตนให้ได้รับความชอบธรรม ดังเช่น การไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ถือเป็น การไม่ยอมรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องออกมาคัดค้านมติดังกล่าวของวุฒิสภา เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นของพวกเขาซึ่งอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวมานานสามารถจัดการป่าชุมชนได้ อันเป็นการเรียกร้องความชอบธรรมให้แก่การใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรให้เป็นรูปธรรมตามกฎหมายและเป็นการเพิ่มอำนาจความชอบธรรมให้แก่จารีตปฏิบัติของชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรอีกด้วย

#### 4.2 การเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

นับตั้งแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็เข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจบนแนวทางไปสู่ความเป็นทุนนิยมเสรีมาโดยตลอด การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมเริ่มเพิ่มปริมาณมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโครงการด้านพลังงานซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาและการผลิตในภาคอุตสาหกรรม โดยการผลิตพลังงานส่วนใหญ่เน้นล้วนอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น น้ำ น้ำมัน เชื้อเพลิง ถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ดังนั้น โครงการก่อสร้างด้านพลังงานส่วนใหญ่จึงอยู่ในรูปของ เขื่อน โรงไฟฟ้า หรือท่อส่งก๊าซฯ การก่อสร้างดังกล่าวแม้จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ทันสมัย สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ แต่การพัฒนาเช่นนี้จำเป็นต้องแลกกับความสูญเสีย ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสูญเสียวิถีชีวิตการดำรงชีพของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโครงการต่างๆ จนทำให้ประสบความเดือดร้อนโดยที่ไม่สามารถหาผู้ที่รับผิดชอบผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นและกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างนโยบายการพัฒนาของรัฐกับคนในชุมชนดังปรากฏให้เห็นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

การก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ดังกล่าวถือเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งได้ส่งผลอย่างยั่งต่อคนในท้องถิ่นที่มีการดำเนินโครงการ ตัวอย่างจากชุมชน

ต่าง ๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาทำให้ชุมชนที่กำลังจะต้องเผชิญชะตากรรม เช่นเดียวกันต้องออกมาต่อสู้คัดค้านก่อนที่พวกเขาจะได้รับผลอย่างที่เคยเกิดขึ้นจากโครงการก่อน ๆ โดยหาหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ หรือแม้จะหาหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ก็ไม่สามารถเรียกร้อง สิ่งต่าง ๆ ของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปให้กลับคืนมาได้ดังเดิม ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างนโยบาย ของรัฐกับชุมชนในกรณีการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จึงเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญและปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องรวมทั้งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

#### 4.2.1 ปัญหาสิทธิชุมชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

จากการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งอันเกิดจากการก่อสร้างโครงการพัฒนา นั้นแตกต่างจากความขัดแย้งในกรณีป่าชุมชน เพราะการเรียกร้องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรไม่ได้มีพื้นฐานตามจารีตประเพณีดังเช่นที่ปรากฏในการเรียกร้องของขบวนการป่าชุมชน แต่เป็นปัญหาสิทธิของคนในท้องถิ่นถูกมองข้ามไป คือ สิทธิในการกำหนดทิศทางพัฒนาซึ่ง พาดพิงไปถึงสิทธิของชุมชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิ การพัฒนาที่ชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของเขาได้ คนในชุมชน ท้องถิ่นต้องการที่จะมีอิสระจากการพึ่งพาและการครอบงำของพลังจากภายนอก เช่น รัฐ และ ทุนนิยมเสรี สิ่งทีคนในท้องถิ่นอ้างถึงคือสิทธิในการพึ่งตนเอง สิทธิที่ชุมชนมักถูกละเมิดเหล่านี้ มักเป็นสิทธิที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรไว้แล้ว เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 หรือระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการทำประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นต้น แต่มักถูกละเลยและไม่ได้รับการ นำมาปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐหรือบริษัทเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการก่อสร้าง หรือแม้จะนำ กฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้มาปฏิบัติก็เป็นเพียงการกระทำเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการ ดำเนินการเท่านั้น ดังที่ปรากฏให้เห็นเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการกับชุมชนที่ได้รับ ผลกระทบอยู่บ่อยครั้ง

ดังนั้น ความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในด้านต่าง ๆ อันเป็น ผลจากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการเขื่อนปากมูล โครงการท่อส่งก๊าซ

ขาดานา โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก ต่างปรากฏให้เห็นในประเด็นต่าง ๆ \* ดังนี้

ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากการกีดกันมิให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชน โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการทำประชาพิจารณ์และการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ( EIA ) กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและรัฐบาลมักใช้การประชาพิจารณ์เป็นเพียงเครื่องมือในการลดปัญหาความขัดแย้งมากกว่าจะใช้การประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือในการเปิดโอกาสและรับฟังความคิดเห็น รวมถึงข้อมูลจากชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนมาเป็นเวลานานว่า ต้องการให้รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างไร *ก่อน*ที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการ เพื่อที่จะสามารถหาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม อันเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านซึ่งต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินับจากอดีตจนถึงปัจจุบันยังคงอาศัยแนวคิดที่เน้นการจัดการแบบรวมอำนาจการปกครองและการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลและหน่วยงานราชการ อันเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปกครองและการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ดำเนินการมาโดยตลอด การที่นโยบายการพัฒนาองทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายว่าเป็นของรัฐมากกว่าจะเป็นของชุมชน ส่งผลให้รัฐบาลและหน่วยงานราชการใช้อำนาจการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ โดยไม่สนใจว่าชุมชนจะคิดเห็นเช่นไร ชุมชนตกเป็นผู้ถูกกระทำและรอรับผลการตัดสินใจจากภาครัฐ โดยไม่มีการประชาพิจารณ์เป็นเวทีประชาสัมพันธ์โครงการในภายหลัง ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ละเมิดและจำกัดสิทธิของชุมชนที่มีมาแต่เดิมอย่างสิ้นเชิง แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบันที่มีการให้อำนาจแก่ชุมชน (empowerment) มากขึ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ มาตรา 46, มาตรา 56 และ มาตรา 79

นอกจากปัญหาความขัดแย้งของชุมชนที่ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาจากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนแล้ว ปัญหาของการให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐและทางราชการก็จัดได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านที่ได้รับ

\* ดูรายละเอียดความเป็นมาของแต่ละโครงการได้ที่ภาคผนวก.

ผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการคัดค้านการก่อสร้างได้ กล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นพยายามปกปิดข้อมูล โดยเฉพาะประเด็นการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อมูลส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลในทางบวกที่รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบพยายามใช้เป็นเครื่องมือจูงใจให้ชาวบ้านสนับสนุนการตัดสินใจ

สถานการณ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับการรับรองสิทธิชุมชนในกระบวนการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในท้องถิ่นปรากฏอยู่ทั่วไป โดยเป็นการรวมตัวกันในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐก็ได้ร่วมคัดค้านและต่อต้านโครงการ ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะสนับสนุนนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลาง และต้องการให้มีการพัฒนาเกิดขึ้นในท้องถิ่น ดังปรากฏในกรณีของการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ที่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านออกมาสนับสนุนให้สร้างเขื่อนผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>111</sup> เช่นเดียวกับการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซชานานา และการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซ และ โรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่นออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุนการก่อสร้างโครงการพัฒนาดังกล่าว<sup>112</sup> และสถานการณ์ของความขัดแย้งดังกล่าวได้ปรากฏในตัวอย่างที่เคยเป็นและกำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันบางกรณี

*โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซชานานา* เป็นความขัดแย้งกันระหว่างชาวบ้านกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โดยองค์กรพัฒนาเอกชนและชาวบ้านได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อให้มีการจัดการประชาพิจารณ์ เป็นการเปิดโอกาสให้

<sup>111</sup> สรพงศ์ ศรียานงค์, “การเมืองเรื่องเขื่อน : ศึกษากรณีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 63.

<sup>112</sup> ศาสวัต เฟ่งแพ, “ความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย : ศึกษากรณีโครงการท่อส่งก๊าซชานานา,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 41 และกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เรื่อง โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย,” .

ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังคำชี้แจงถึงผลกระทบของการก่อสร้างจากผู้รับผิดชอบโครงการ แต่เนื่องจากรัฐบาลตัดสินใจที่จะดำเนินการก่อสร้างก่อนแล้ว การจัดประชาพิจารณ์และการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงนำไปสู่ความขัดแย้งมากกว่าจะเป็นเครื่องมือลดความขัดแย้ง<sup>113</sup>

*โครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย* ที่มีความขัดแย้งในการจัดประชาพิจารณ์มากที่สุด เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐบาลกลับไปสู่ความรุนแรงและการปะทะกันของกลุ่มที่สนับสนุนกับกลุ่มคัดค้าน จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการจัดประชาพิจารณ์เป็นเพียงการพยายามสร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจในการอนุมัติโครงการที่เกิดขึ้นไปก่อนหน้าแล้ว โดยโจทย์ของการประชาพิจารณ์อยู่ในลักษณะของการบังคับเลือก<sup>114</sup> ทำให้ชาวบ้านที่มีข้อกังขาใจไม่สามารถที่จะซักถามรายละเอียดหรือแสดงความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ยังพบว่าชาวบ้านถูกปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลที่แท้จริง โดยเฉพาะการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านอื่น ๆ มีเพียงการให้ข้อมูลในด้านบวกเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ ชาวบ้านและองค์กรต่าง ๆ ที่คัดค้านโครงการเห็นว่าประเทศไทยเสียเปรียบมาเลเซียตั้งแต่เริ่มการทำสัญญาก่อสร้าง และการก่อสร้างจะทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อคนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ขณะที่ปตท.อ้างว่าจะทำให้เกิดการสร้างรายได้ให้แก่คนในพื้นที่ ซึ่งชาวบ้านเห็นว่าไม่สามารถทดแทนวิถีชีวิตที่ต้องเปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นอาชีพทางการเกษตร การประมงขนาดเล็ก และการเลี้ยงนกเขาชวา ซึ่งเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ได้อย่างพอเพียงมาช้านาน นอกจากนี้การก่อสร้างโครงการจะมีการเวนคืนที่ดินซึ่งจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ชาวบ้านต้องการการดำเนินชีวิตที่สามารถพึ่งตนเองได้โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนวิถีชีวิตไปตามการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้

<sup>113</sup> ศาสวัต เฟ่งแพ, “ความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย : ศึกษากรณีโครงการท่อส่งก๊าซยาดานา,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 55

<sup>114</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา เรื่อง โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย,” 11 พฤษภาคม 2544.



*กรณีของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก* ซึ่งชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก ที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2542 โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้น เป็นบรรดาแกนนำคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า มาตั้งแต่แรก ได้ออกมาแสดงการคัดค้านและไม่ต้องทำให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อย่างเด็ดขาด โดยกลุ่มคัดค้านได้มีการเสนอความเห็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ดังนี้ 1) กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์จะต้องนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ 2) ยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกให้ 3) ให้จัดงบประมาณที่เพียงพอให้ชาวบ้านสามารถหานักวิชาการเพื่อจัดการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า 4) ให้พิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ 5) จัดทำประชาพิจารณ์พร้อมกันทั้งโรงไฟฟ้าหินกูดและบ่อนอก โดยกรมการต้องเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย และ 6) การจัดทำประชาพิจารณ์จะต้องเกิดก่อนการตัดสินใจขององค์กรรัฐ เพราะหากรัฐตัดสินใจไปก่อนแล้วให้ประชาชนซักถามความเห็นก็ไร้ความหมาย แต่ชาวบ้านก็ไม่ได้รับการสนองตอบตามที่เรียกร้อง<sup>115</sup> และดำเนินการประท้วงต่อต้านโครงการต่อมาจนถึงขณะนี้

สำหรับรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก ก็พบว่ามีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงในประเด็นความอุดมสมบูรณ์ของนิเวศวิทยาน้ำจืดและนิเวศวิทยาทางทะเล รวมทั้งไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนเรื่องการทำประมงพื้นบ้านและความหลากหลายของสัตว์ทะเลในพื้นที่บ่อนอก เป็นต้น จึงนำไปสู่การเรียกร้องให้ยกเลิกรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เป็นต้น

*กรณีการก่อสร้างเขื่อนปากมูล* ชาวบ้านเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไม่เคยชี้แจงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังการก่อสร้าง หรือมีการชี้แจงข้อมูลที่ไม่ตรงกันซึ่งสร้างความสับสนให้แก่ชาวบ้านเป็นอย่างมาก นอกจากนี้กฟผ.ยังให้ข้อมูลเฉพาะด้านดีของการก่อสร้างแต่ไม่เคยชี้แจงผลกระทบที่ชาวบ้านต้องการรับรู้ เพราะชาวบ้านรู้สึกไม่มั่นใจในความมั่นคงของการดำรงชีพที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปภายหลังการก่อสร้างเขื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงซึ่งถือเป็นอาชีพหลักที่หล่อเลี้ยงชีวิตของคนในพื้นที่มาเป็น

<sup>115</sup> อารีย์วรรณ ทัดตะศิริ, “การเมืองเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 74.

เวลานาน ซึ่งภายหลังจากการสร้างเขื่อนปากมูลเสร็จเรียบร้อยแล้วมีการศึกษาที่ชี้ว่าการสร้างเขื่อนปากมูลประสบความสำเร็จล้มเหลว ไม่คุ้มทุนในการผลิตไฟฟ้าเพราะเกิดความผิดพลาดในการคำนวณธรรมชาติแม่น้ำมูล รวมทั้งการก่อสร้างแหล่งผลิตไฟฟ้าจำนวนมากทำให้มีพลังงานสำรองเหลือเพียงถึง 9,000 เมกะวัตต์ คิดเป็น 30% ของแหล่งที่ผลิตได้ทั้งหมด ในขณะที่เขื่อนปากมูลผลิตได้เพียง 0.1% ของการผลิตไฟฟ้าทั่วประเทศ

ในด้านเศรษฐกิจของชุมชนและวิถีชีวิตของคนในชุมชน ปรากฏว่าก่อนการสร้างเขื่อน ชาวบ้านมีวิถีชีวิตแบบชาวประมงน้ำจืดที่มีรายได้หลักจากการจับปลาที่อพยพมาจากแม่น้ำโขงตลอดทั้งปีและยังเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีฐานะทางเศรษฐกิจแบบชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ การสร้างเขื่อนปิดกั้นปากแม่น้ำมูลที่ไหลลงมาเชื่อมต่อกับแม่น้ำโขง ทำให้ตัดขาดวงจรชีวิตต่าง ๆ ทั้งของสัตว์น้ำ พืช และมนุษย์ที่ต้องพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของแม่น้ำ ชุมชนปากมูลที่เคยเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้กลายเป็นชุมชนที่แตกสลาย ยากจนอย่างรวดเร็วและพึ่งตนเองไม่ได้ เป็นต้น<sup>116</sup>

อย่างไรก็ตาม ในยุคของการปฏิรูปการเมืองปัจจุบันนอกจากจะมีการให้อำนาจชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังได้บัญญัติสิทธิของประชาชนและชุมชนในการขอทราบข้อมูลข่าวสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนไว้ในมาตรา 59 โดยประเด็นสำคัญคือ การกำหนดว่าการให้ข้อมูลของรัฐนั้นจะต้องกระทำก่อนการตัดสินใจ และบุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (การประชาพิจารณ์) โดยที่รัฐจะต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว โดยในปัจจุบันกฎหมายที่ถูกตราขึ้นและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ก็คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งพ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นหัวใจของหลักการเรื่องสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของทางราชการ กล่าวคือ พ.ร.บ.นี้ได้รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้สามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ความไม่ไว้วางใจชุมชนในการแสดงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมยังเห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุมประท้วงของชาวบ้านจนทำให้เกิดความ

<sup>116</sup> วนิตา ตันตวิทยาพิทักษ์, <http://www.thai.to/munriver> [2 กันยายน 2546].

รุนแรงมากขึ้น เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ประท้วงการก่อสร้างท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก หรือ กรณีเขื่อนปากมูล ซึ่งชาวบ้านต้องการเดินขบวนมายังทำเนียบรัฐบาล แต่ถูกสกัดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีอาวุธครบมือ<sup>117</sup> เป็นต้น

#### 4.2.2 สิทธิชุมชนภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาคประชาชน

สาระสำคัญของการต่อสู้ของขบวนการประชาชนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นำไปสู่การรวบรวมขึ้นเป็นข้อเสนอทางนโยบาย ยุทธศาสตร์ภาคประชาชนต่อการปรับโครงสร้าง การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อความสมดุล ยั่งยืน ความเป็นธรรม ความเท่าเทียมในการจัดการทรัพยากรมีเนื้อหาที่แสดงถึงกรอบความคิดในทางปฏิบัติของสิทธิชุมชนสรุปได้คือ<sup>118</sup>

1. อธิปไตยของประเทศต่อการพัฒนาประเทศและการจัดการทรัพยากร ด้วยเหตุที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การจัดการทรัพยากรของประเทศได้ถูกรอบงำจาก ประเทศมหาอำนาจ องค์กรข้ามชาติ ที่มุ่งให้เกิดการล้างผลาญทรัพยากรโดยทุนข้ามชาติอย่างเสรี การปรับโครงสร้างการจัดการทรัพยากรให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน จะต้องมียุติปไตยอย่างแท้จริง ในการจัดการทรัพยากร โดยการยกเลิกเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศไทยทำไว้กับองค์กรระหว่าง ประเทศที่เป็นการเปิดให้แก่นายทุนเข้ามาตัดดวง ครอบครอง ผูกขาดฐานทรัพยากร ทำลาย สิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งปรับแก้กฎหมายภายในประเทศให้สามารถควบคุม กำกับ ตรวจสอบ ทุนข้ามชาติมิให้ผูกขาด ตัดดวงฐานทรัพยากรและทำลายสิ่งแวดล้อม

2. กำหนดให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงบนฐานทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา ยุติแนวทางการค้าเสรี

3. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการพัฒนา การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกษตรกรรม พลังงาน และอุตสาหกรรม รวมทั้งตรวจสอบ ประเมินผลนโยบาย แผนงานทั้งหมดด้วย

<sup>117</sup> ประดิษฐ์ เรื่องดิษฐ์, “บทรายงาน : กรณีเขื่อนปากมูลกลไกรัฐท้องถิ่นกับความรุนแรง ไหนเล่าความยุติธรรม?,” สยามรัฐ (19 มิถุนายน 2534) : 19.

<sup>118</sup> อนุสรณ์ ไชยพาน,บรรณาธิการ,วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา,2545),หน้า 65-67.

4. ปฏิรูปโครงสร้างการจัดการทรัพยากรและกิจกรรมของรัฐ โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ท้องถิ่น ทั้งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเกษตร พลังงาน และอุตสาหกรรม ให้มีความโปร่งใส สร้างกลไกในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น ที่ประชาชนสามารถเข้าถึง กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในทุกระดับ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น ให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่รัฐดูแล มีส่วนร่วมในการบริหารโรงไฟฟ้า เขื่อน เป็นต้น อันเป็นแนวทางการแปรรูปที่แท้จริงจากรัฐสู่ท้องถิ่น

5. มีกฎหมายและองค์กรในการรับรองสนับสนุนสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ที่รับรองสิทธิชุมชนดั้งเดิม และ มาตรา 56 ที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

6. การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนต้องอยู่บนหลักการของการมองระบบนิเวศแบบองค์รวม และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชนที่มีความเฉพาะและหลากหลายไปตามภูมินิเวศ รวมทั้งความอยู่รอดของคนในท้องถิ่น

7. พัฒนาศักยภาพการจัดการของท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ในรูปเครือข่ายท้องถิ่น การอุตสาหกรรมท้องถิ่น การพัฒนาแหล่งผลิตพลังงานในท้องถิ่น

8. พัฒนาการศึกษาวิจัยด้านชุมชนต่อฐานทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปกำหนดมาตรการ แนวทางการสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรให้มีความเข้มแข็ง ทั้งด้านการปกป้องคุ้มครองฐานทรัพยากร การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การพัฒนาความหลากหลายทางวัฒนธรรม

นอกจากหลักการร่วมดังกล่าวข้างต้นแล้วขบวนการประชาชนยังได้เสนอ มาตรการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม อาทิ

1. การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 โดยเพิ่มสิทธิอำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2. ปรับปรุงจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากร โดยชุมชน โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจ บริหารงบประมาณสู่เครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ให้บริหารจัดการเอง

3. จัดตั้งองค์กรอิสระที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการทำหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารทรัพยากรชีวภาพของประเทศ และทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้ ดำเนินการ

วิจัยเกี่ยวกับสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร เพื่อนำไปกำหนดมาตรการ แนวทางการสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรให้มีความเข้มแข็งทั้งด้านการปกป้องคุ้มครองฐานทรัพยากร การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การพัฒนาความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อฐานทรัพยากร<sup>119</sup> เป็นต้น

จากที่กล่าวไปข้างต้น จึงเห็นได้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความพยายามในการเรียกร้องให้มีการยอมรับและรับรองความชอบธรรมของสิทธิชุมชนในการนำไปปฏิบัติ แม้จะไม่ได้มีการอ้างถึงอย่างเป็นทางการเป็นระบบ แต่กรอบการกำหนดยุทธศาสตร์ของขบวนการประชาชนแสดงให้เห็นถึงสิทธิของชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นบนพื้นฐานของจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ ตามแนวทางการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียงและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการจัดการทรัพยากรควรอยู่บนพื้นฐานของชุมชนร่วมกับภาครัฐและทุน เพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร

### 4.2.3 การพัฒนาเศรษฐกิจกับสิทธิชุมชน

หากพิจารณาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในการก่อสร้างโครงการพัฒนาข้างต้นและข้อเสนอในเชิงนโยบายของขบวนการภาคประชาชน จะเห็นได้ว่าสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งมีที่มาจากตรรกะการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่ครอบงำความคิดและวิถีทางการพัฒนาของรัฐนับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา การมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัยได้เข้าทำลายทั้งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งวิถีชีวิตและเศรษฐกิจดั้งเดิมของชุมชนที่พึ่งพิงตนเองจากทรัพยากรรอบชุมชน ทำให้ชุมชนต้องพึ่งตลาดภายนอก ส่งผลให้ชุมชนขาดความมั่นคงในการดำรงชีพ และในที่สุดชุมชนก็ขาดอำนาจต่อรองกับภายนอกทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ประเด็นการโต้แย้งและข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ นอกจากต้องการเรียกร้องสิทธิในการพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายกับภาครัฐแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่จะทำให้ชุมชน

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

และทรัพยากรชุมชนเปลี่ยนแปลงไป และเรียกร้องการพัฒนาที่ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างพอเพียง ดังนั้น วิถีชีวิตของชุมชนเช่นนี้จึงมีความสอดคล้องกับอุดมคติแห่งความพอเพียง (Sufficient Ideal-Type) ซึ่งประกอบด้วยมโนทัศน์ต่าง ๆ เช่น ความเข้มแข็งของชุมชน อันมีนัยยะของอำนาจที่เป็นอิสระจากรัฐในการตอบสนองและแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง รวมทั้งมโนทัศน์อื่น ๆ ที่ทำให้คนสามารถพึ่งตนเองและดำเนินชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีภายใต้อำนาจและความมีอิสระในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิต ควบคุมและจัดการให้ตนเองได้รับการสนองตอบต่อความต้องการต่างๆ รวมทั้งสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองได้อย่างเต็มที่<sup>120</sup> ดังนั้น วาทกรรมแห่งความ “พอเพียง” จึงมีลักษณะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากวาทกรรมความทันสมัยอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่วาทกรรมแห่งความทันสมัยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากอำนาจภายนอก ที่ส่งผ่านเข้ามาเพื่อสร้างภาพและให้ความหมายต่อความทันสมัยโดยปิดกั้นวาทกรรมอื่นที่เคยมีอยู่ให้สูญหายและลบเลือนไปเพื่อต้องการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ขึ้นในสังคมไทยตามวิถีทางที่เคยเกิดขึ้นในประเทศตะวันตก แต่การเกิดขึ้นของวาทกรรมแห่งความพอเพียงมีฐานรากมาจากอำนาจของสังคมไทยเองที่พยายามปะทะและต่อสู้กับวาทกรรมหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมไทยมีทางเลือกและมีสิทธิที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนา ด้วยอำนาจและศักดิ์ศรีของตนเองจึงอาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของวาทกรรมแห่งความพอเพียงเป็นปรากฏการณ์แห่งการต่อสู้เพื่อช่วงชิง “อำนาจและสิทธิ” แห่งการพัฒนา โดยใช้ “ความรู้” เป็นเครื่องมือนั่นเอง

ดังนั้น แม้ว่าแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไม่ยอมรับสิทธิของชุมชน เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาดังกล่าว แต่ในความเป็นจริง แนวคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่พยายามนำเสนอแนวทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากรากฐานของสังคมไทยที่มีได้ปฏิเสธการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่อย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในกระบวนการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายในฐานะที่ชุมชนมีสิทธิในการพัฒนาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน โดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นอยู่ในลักษณะของการยอมรับ “สิทธิเชิงซ้อน” ที่มีสิทธิในหลากหลายรูปแบบประกอบกัน เพื่อให้เป็นการพัฒนาที่กระจายความเป็นธรรมแก่ทุกส่วนของสังคมและเป็นการพัฒนาที่ทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

<sup>120</sup> อรสุดา เจริญรัต, “การเกิดขึ้น การดำรงอยู่และการปรับตัวของเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย,” (ปริญญาณิพนธ์การศึกษาคุณูปบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2543), หน้า 6-7.

### ความหมายและแนวความคิดของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง (self-sufficient economy) คือ เศรษฐกิจความเป็นอยู่แบบพออยู่พอกิน ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้ประชาชนจะผลิตอาหารหรือสินค้าให้ได้เพียงพอกับการบริโภคของตนเองเสียก่อน บนพื้นฐานของความประหยัด เมื่อมีเหลือมากเกินความต้องการในครอบครัวก็นำออกมาขายเพื่อหารายได้ต่อไป โดยการรวมพลังในรูปกลุ่ม และหากพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตได้มากขึ้นจนสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ก็จะนำออกขายในตลาดโลก ด้วยการสร้างเครือข่ายกับภาคการผลิตอื่น ๆ ดังนั้น เศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช่การกลับไปสู่ยุคโบราณ ไม่เกี่ยวข้องกับใคร ไม่มีการค้าขาย ไม่มีการส่งออกหรือไม่ติดต่อกับต่างประเทศแต่อย่างใด หากยืนอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคงและแข็งแรงของตนเอง<sup>121</sup>

จากความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงข้างต้นจึงสะท้อนนัยสำคัญของแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง<sup>122</sup> ดังนี้

ประการแรก เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยึดถือหลักการที่ว่า “คนแลเป็นที่พึ่งแห่งตน” โดยมุ่งเน้นการผลิตพืชผลให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคในครัวเรือนเป็นอันดับแรก เมื่อเหลือพอจากการบริโภคแล้วจึงมาคำนึงถึงการผลิตเพื่อการค้าเป็นอันดับรองลงมา ผลผลิตส่วนเกินที่ออกสู่ตลาดก็จะเป็นกำไรของเกษตรกร ในสภาพการณ์เช่นนี้ เกษตรกรจะกลายเป็นผู้กำหนดหรือเป็นผู้กระทำต่อตลาด แทนที่ตลาดจะเป็นตัวกระทำหรือเป็นตัวกำหนดเกษตรกรดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ประการที่สอง เศรษฐกิจแบบพอเพียงให้ความสำคัญแก่การรวมกลุ่มของชาวบ้าน ทั้งนี้กลุ่มชาวบ้านหรือองค์กรชาวบ้านจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้หลากหลาย ครอบคลุมทั้งการเกษตรแบบผสมผสาน หัตถกรรม การแปรรูปอาหาร การทำธุรกิจค้าขาย และการท่องเที่ยวระดับชุมชน ฯลฯ เมื่อองค์กรชาวบ้านเหล่านี้ได้รับการ

<sup>121</sup> เอกสารการอภิปรายธรรมรัฐแห่งชาติ ฟอรัม ครั้งที่ 3 วันที่ 9 เมษายน 2541 เรื่อง “ชุมชนท้องถิ่นกับการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ,” อังโน สรวิชัย เปรมชื่น, “เศรษฐศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่,” (เอกสารการวิจัยปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 55.

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

พัฒนาให้เข้มแข็ง และมีเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้นแล้ว เกษตรกรทั้งหมดในชุมชนก็จะได้รับการดูแลให้มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งได้รับการแก้ปัญหาในทุก ๆ ด้าน เมื่อเป็นเช่นนี้ เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศก็จะสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจสามารถขยายตัวไปพร้อม ๆ กับภาวะการณืด้านการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

ประการที่สาม เศรษฐกิจพอเพียงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีความเมตตา ความเอื้ออาทร และความสามัคคีของสมาชิกในชุมชน ในการร่วมแรงร่วมใจเพื่อประกอบอาชีพต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจึงมิได้หมายถึงรายได้แต่เพียงมิติเดียว หากแต่ยังรวมถึงประโยชน์ในมิติอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ การสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันครอบครัว สถาบันชุมชน ความสามารถในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนบนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงการรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีให้คงอยู่สืบไป

ดังนั้น ความพอเพียงข้างต้น จึงควรมีความพอเพียงอย่างน้อย 7 ประการ คือ

1. พอเพียงสำหรับทุกคน ทุกครอบครัว ไม่ใช่เศรษฐกิจแบบทอดทิ้งกัน ซึ่งเป็นเรื่องของศีลธรรมที่จะขาดไม่ได้
2. จิตใจพอเพียง ทำให้รักและเอื้ออาทรต่อคนอื่นได้
3. สิ่งแวดล้อมพอเพียง อนุรักษ์และเพิ่มพูนสิ่งแวดล้อม ทำให้ยังชีพและทำมาหากินได้ เช่น การทำเกษตรผสมผสานจะได้ทั้งอาหาร สิ่งแวดล้อมและเงิน จึงเห็นได้ว่าเศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช่เศรษฐกิจที่มองแต่เงินเท่านั้น แต่จะมีความเชื่อมโยงกันทุกอย่าง ทั้งจิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม
4. ชุมชนเข้มแข็งเพียงพอ การรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้แก้ปัญหาความยากจน ทำให้อุรุรักษ์สิ่งแวดล้อม และแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ ได้
5. ปัญญาพอเพียง มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติและสามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง
6. พื้นฐานวัฒนธรรมพอเพียง วัฒนธรรม หมายถึง วิถีชีวิตของกลุ่มชนที่สัมพันธ์อยู่กับสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย เศรษฐกิจจึงควรมีความสัมพันธ์และเติบโตไปจากฐานทางวัฒนธรรมจึงจะมั่นคง
7. มีความมั่นคงพอเพียง ไม่เช่นนั้นจะทำให้คนรับไม่ได้กับความผันผวนที่เกิดเร็วเกินไปดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คือ มีสุขภาพจิตเสีย เครียดอย่างรุนแรง และฆ่าตัวตาย



เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นเศรษฐกิจทางสายกลางที่เชื่อมโยงทุกสิ่งทุกอย่างเข้าด้วยกัน ทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

### สิทธิชุมชน กับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

จากแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่ได้เข้ามาตัดวง ครอบครอง และทำลายทั้งทรัพยากรและวิถีชีวิตของชุมชนจากเดิมที่อยู่บนฐานของการพึ่งพิงทรัพยากร เพื่อความพอเพียงในการดำรงชีพ และความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีวัฒนธรรม ประเพณี และความเอื้ออาทรเป็นสิ่งเชื่อมโยงคนในชุมชนต่างถูกหล่อหลอมให้เป็นวัฒนธรรมของการแข่งขัน ความฟุ้งเฟ้อ และการบริโภคนิยมตามลัทธิทุนนิยมเสรี การพัฒนาสมัยใหม่โดยการสนับสนุนการผลิตเชิงอุตสาหกรรม และการเกษตรแผนใหม่ที่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากภายนอกได้เข้ามาแทนที่เกษตรแบบดั้งเดิม และเศรษฐกิจชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้

การเรียกร้องของชุมชนที่ต้องการคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบเดิม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถมีสิทธิอำนาจต่อรองกับอำนาจจากภายนอกได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจรัฐและทุนเสรี จึงเป็นสิทธิของชุมชนที่จะแสวงหาความชอบธรรมให้แก่การดำเนินการตามวิถีทางที่เป็นของชุมชนเอง ดังนั้น แนวคิดสิทธิชุมชนและแนวคิดเศรษฐกิจแบบพอเพียงจึงเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีสิทธิอำนาจตัดสินใจในกิจการของตนเอง โดยไม่ต้องรอการพึ่งพาจากภายนอก กล่าวคือให้ชุมชนเป็นผู้กระทำการแทนการเป็นผู้ถูกระทำอย่างที่ผ่านมา อาทิ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง หรือเกษตรกรรมทางเลือกบนฐานเศรษฐกิจพึ่งตนเองเป็นหลัก แทนการเร่งรัดเกษตรพาณิชย์ขนาดใหญ่เพื่อการส่งออก และสร้างความเป็นอิสระของเกษตรกรรายย่อยด้วยการปรับระบบการผลิตที่พึ่งพิงตนเองให้มากที่สุด โดยสร้างระบบเกษตรยั่งยืนที่หลากหลาย บนฐานทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนในแต่ละแห่งเพื่อความมั่นคงทางอาหารและยา ความสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และพันธุกรรม ขณะเดียวกันก็พัฒนาการแปรรูปผลผลิตการเกษตร และพัฒนาระบบตลาดท้องถิ่น อันเป็นการยกระดับสู่เศรษฐกิจพึ่งตนเอง ทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ<sup>123</sup>

123

อนุสรณ์ ไชยพาน,บรรณาธิการ, วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา,2545),หน้า 47.

### 4.3 สรุป : สิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาสถานการณ์สิทธิชุมชนในปัจจุบัน โดยเสนอกรณีตัวอย่างของการโต้แย้งเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกรณีป่าชุมชน ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวในแนวคิดสิทธิชุมชนระดับเข้มข้นที่เป็นการเรียกร้องให้มีการรับรองความชอบธรรมแก่สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการป่าชุมชนตามกฎหมาย และกรณีการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการเรียกร้องสิทธิของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ อาจสรุปพื้นฐานของแนวคิด “สิทธิชุมชน”<sup>124</sup> ได้ดังนี้

ประการแรก การจัดการทรัพยากรของชุมชนที่ถือระบบกรรมสิทธิ์ร่วม และการจัดการเชิงซ้อน ซึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่มีรากเหง้าและพัฒนาการที่แตกต่างไปจากแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ตามระบบกฎหมายที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์เพียงสองลักษณะคือ ทรัพย์สินของรัฐ และทรัพย์สินส่วนบุคคลเท่านั้น ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่วางอยู่บนหลักการของ “สิทธิการใช้” ซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อน มีระบบการจัดการโดยชุมชน อันประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างที่มีสิทธิใช้ การจัดการลำดับการใช้ ใครบ้างไม่มีสิทธิ และควรมีระบบการจัดการและการควบคุมอย่างไร สิทธิการใช้ตามจารีตประเพณีของชุมชน จึงมิใช่สิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อย่างการมองสิทธิเชิงเดี่ยวที่มอบอำนาจให้นิติบุคคลหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเด็ดขาดและปิดกั้นกีดกันคนอื่นทั้งหมดได้ตลอดเวลา ในทางตรงข้ามสิทธิการใช้ของชุมชนจะปรับเปลี่ยนไปตามประเภทของพื้นที่และทรัพยากร ตลอดจนเงื่อนไขของเวลาและสถานการณ์ อาทิในกรณีป่าชุมชน การปลูกต้นไม้ในป่าย่อมหมายความว่าผู้ปลูกมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ เช่น เก็บผลผลิตจากต้นไม้ นั่น สิทธิการใช้ในฐานะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจึงอาจดำรงอยู่ในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม แต่ในทางกลับกันรังผึ้งหรือไข่มดแดงที่เกิดตามธรรมชาติบนต้นไม้ นั่นกลับเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมที่ทุกคนมีสิทธิใช้

<sup>124</sup>ยศ สันตสมบัติ, “สิทธิชุมชน : พัฒนาการและการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยา,” ใน บทความนำเสนอในการประชุมประจำปีของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เรื่องคนมองคน : นานาชีวิตในกระแสความเปลี่ยนแปลง, ระหว่างวันที่ 27-29 มีนาคม 2545 ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, หน้า 16-19.

สิทธิชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่มีระบบกรรมสิทธิ์ในฐานะเป็น “สิทธิเชิงซ้อน” ซึ่งหมายถึงการดำรงอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยงานสังคมหลาย ๆ หน่วยบนพื้นที่เดียวกัน และเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยระบบการจัดการร่วม (co-management) ดังนั้น ชุมชนจึงเป็นหน่วยงานสังคมที่มีนัยสำคัญในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของทรัพยากร นอกเหนือจากกรรมสิทธิ์ของรัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน

ประการที่สอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่ง หากแต่เป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนโดยสัมพันธ์กับ เงื่อนไขภายนอกในระดับมหภาค ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจมากขึ้น ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่มีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน การที่รัฐเข้ามาผูกขาดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว อาจทำให้ภาคธุรกิจได้ประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลในการทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร และเกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในชนบท การแย่งชิงทรัพยากรและความยากจน เพราะชุมชนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรและไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของการพึ่งตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐได้เข้ามาผูกขาดระบบการจัดการและละเมิดศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง แต่ชาวบ้านในหลายพื้นที่ก็ยังคงสามารถใช้กฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเดิมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน บางชุมชนได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และระบบนิเวศที่สร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นได้อย่างเหมาะสม เช่น การจัดการป่าชุมชน เป็นต้น ฉะนั้น สิทธิชุมชนจึงมิใช่ปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่ง หากแต่มีพลวัตและปรับเปลี่ยนได้อย่างสอดคล้องกับบริบทและเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับธรรมชาติเป็นไปอย่างรอบด้านและเป็นองค์รวมในฐานะเป็นวิถีชีวิตในระบบนิเวศเดียวกัน โดยไม่แบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาดเพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นทั้งพัฒนาการทางวัฒนธรรมและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชุมชนไปพร้อม ๆ กัน การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นยังผลให้มีวิถีคิดซึ่งพัฒนาขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเป็นวิถีคิดที่เป็นระบบมีหลักเหตุผลผ่านการตรวจสอบและพิสูจน์ในชีวิตจริงมาเป็นเวลาช้านาน ดังนั้น

แนวคิดสิทธิชุมชนจึงมิใช่แนวคิดที่กล่าวกันอย่างเลื่อนลอย หากแต่มีพัฒนาการขึ้นมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติมาเป็นเวลานานและมีพัฒนาการและพลวัตของตนเอง อาทิ การมองป่าชุมชนจากมิติวัฒนธรรม ทำให้เห็นความเชื่อบางประการของชุมชน เช่น ความเชื่อเรื่องผิขุน้ำ ในบริบททางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับธรรมชาติ ความเชื่อนี้มิได้เป็นเพียงระบบคุณค่าหรือค่านิยมที่ไร้เหตุผล หากแต่เป็นวิถีคิดที่สะท้อนให้เห็นถึง “อุดมการณ์เชิงอำนาจ” ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวางกฎระเบียบ ข้อบังคับและจารีตประเพณีต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน อุดมการณ์อำนาจในรูปของความเชื่อดังกล่าวมีการผลิตซ้ำผ่านสมาชิกของชุมชนรุ่นต่าง ๆ มีการปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใหม่ตามสถานการณ์และเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การนำเอาความเชื่อเรื่องทางศาสนามาเป็นพิธีกรรมการบวชป่าต้นไม้ เพื่อเป็นพลังในการต่อสู้กับขบวนการลักลอบตัดไม้ของนายทุนจากภายนอก เป็นต้น

นอกจากนั้น มุมมองทางด้านวัฒนธรรมยังเป็นการให้ความสำคัญแก่อัตลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นการให้ความสำคัญแก่ศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นมนุษย์และสิทธิตามธรรมชาติในการใช้แรงงานเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ทุกกลุ่มซึ่งอาจแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ระบบคุณค่า พิธีกรรม หรือสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ดังนั้น หากชุมชนใดถูกละเมิดสิทธิตามธรรมชาติให้ต้องสูญเสียความเป็นมนุษย์ เช่น การกล่าวหาว่าชาวบ้านเป็นผู้ทำลายป่า ทั้ง ๆ ที่พวกเขามีวัฒนธรรมในการดำรงอยู่ร่วมกับป่า พวกเขาจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะปลดปล่อยตนเองออกจากข้อกล่าวหาและการใช้อำนาจครอบงำจากภายนอกด้วยการแสดงออกทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมตัวกันเพื่อรักษาป่าในชุมชนต่าง ๆ ทางภาคเหนือ หรือการต่อต้านการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ตามที่ได้ยกตัวอย่างไปข้างต้น โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนจึงหมายถึงสิทธิในการต่อสู้เพื่อดำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของทุกกลุ่มชน

เมื่อสิทธิชุมชนซึ่งเคยเป็นจารีตได้ถูกผลักดันให้มีบทบาทขึ้นมาใหม่จึงได้ถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสมัยใหม่ ดังตัวอย่าง ร้าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่มีการผสมผสานสิทธิชุมชนกับรูปแบบการจัดการสมัยใหม่

ประการที่สี่ สิทธิชุมชนเป็นการแสดงออกซึ่งขบวนการทางสังคมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นการสืบทอดวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีในการรักษาป่าของชุมชนมาแต่เดิม หรืออาจเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่อันเป็นผลมาจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก การก่อรูปของขบวนการสังคมมิได้เป็นเพียงลักษณะปรากฏของ

ระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการปรับตัวของชุมชนภายในบริบทและสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรและการทำมาหากินของชาวบ้านกับระบบนิเวศ ตลอดจนการสร้างสรรคความเป็นธรรมภายในสังคมและการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ปกป้องทรัพย์สินร่วมของชุมชนจากการรุกรานของบุคคลภายนอก เช่น ป่าชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคมมิได้จำกัดตัวเองอยู่แต่เพียงชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งอย่างโดด ๆ แต่เป็นการรวมตัวกันของชุมชนหลาย ๆ ชุมชนในลักษณะของเครือข่าย เพื่อจัดการทรัพยากรร่วมกัน สิทธิชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วม ยังปรากฏให้เห็นอย่างป็นรูปธรรมในการรวมตัวกันของชาวบ้านจากหลากหลายพื้นที่เพื่อขอร่างและผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชน รวมทั้งเป็นการรวมตัวกันของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี เพื่อเรียกร้องและผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ ที่อยู่บนฐานการพึ่งตนเองของชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มสมัชชาคนจน เป็นต้น

ประการสุดท้าย สิทธิชุมชนอยู่ในฐานะทางเลือกหนึ่งของการพัฒนา ซึ่งหมายถึงสิทธิในการแสวงหาทางเลือกเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชนจึงหมายถึงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมโดยมุ่งเสริมอำนาจท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าสิทธิชุมชนมิได้เป็นเพียงแนวคิดที่เป็นนามธรรม หากแต่เป็นความพยายามในการสังเคราะห์และทำความเข้าใจวิถีคิดและการปฏิบัติของชาวบ้าน เกี่ยวกับระบบสิทธิและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการต่อต้านการเบียดขับและเปิดโปงมิติที่ซ่อนเร้นของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เช่น การผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา โดยนัยดังกล่าวข้างต้นสิทธิชุมชนจึงมิใช่เป็นมโนทัศน์ที่จำกัดอยู่แต่ในประเด็นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปรับตัว ต่อสู้ อุตลัทธิ และการเปิดพื้นที่ทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดสิทธิชุมชนนั้นถูกใช้เป็นแนวทางในการได้มาซึ่งความชอบธรรมตามกฎหมายเพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ทั้งในทางการเมืองและการบริหารประเทศ ในฐานะของผู้กระทำมิใช่ผู้ถูกกระทำจากกฎหมายและนโยบาย

ของรัฐอย่างที่ผ่านมา แนวคิดสิทธิชุมชนซึ่งปรากฏอยู่ในยุคปฏิรูปการเมืองขณะนี้ด้วยกันมีสองระดับ คือ

1) สิทธิชุมชนในระดับเข้มข้น ที่มีความเกี่ยวพันและยึดโยงอยู่กับหน่วยพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และจารีตประเพณี เช่น กรณีการเคลื่อนไหวกองขบวนการป่าชุมชน เป็นต้น

2) สิทธิชุมชนในระดับกว้าง ซึ่งเป็นการออกมาเคลื่อนไหวต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน โดยไม่ยึดติดกับหน่วยพื้นที่ ทรัพยากร หรือจารีตประเพณี เช่น กรณีการเคลื่อนไหวต่อต้านของคนในท้องถิ่นจากการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เป็นต้น

แนวคิดสิทธิชุมชนทั้งสองระดับต่างให้ความสำคัญแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของชุมชนไปในทิศทางที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ ต่อต้านการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และลัทธิบริโภคนิยมซึ่งถือเป็นการเคลื่อนไหวในเชิงนิเวศวิทยาสังคม ที่ปรากฏมากขึ้นในสังคมไทย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### สรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นความพยายามในการวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนตามแนวคิดสิทธิชุมชนจากจารีตถึงการปฏิรูปการเมืองไทย และการยอมรับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อศึกษาวิจัยถึงสาเหตุที่ทำให้ชุมชนไม่สามารถใช้อำนาจและสิทธิที่มีมาแต่เดิมในการจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้แล้วก็ตาม

การวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยเอกสาร โดยใช้การศึกษาจากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกสารขั้นต้น และเอกสารชั้นรอง เช่น เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย และวิทยุทัศน์ เป็นต้น ประกอบกับการศึกษาประเด็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิชุมชนจากกรณีตัวอย่างต่าง ๆ อันได้แก่ กรณีป่าชุมชน กรณีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล กรณีโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซชานานา กรณีโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และกรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก อันสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งทั้งในเชิงความคิดและการปฏิบัติของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าอิทธิพลของแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรและอิทธิพลของแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากแนวคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของการรวมอำนาจผ่านการควบคุมและชี้นำโดยระบบกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสมัยใหม่

## พัฒนาการของสิทธิชุมชน

ความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินชีวิต และจัดการกิจกรรมภายในชุมชนของตน โดยอาศัยจารีตประเพณีดั้งเดิมเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่าเป็นทรัพยากรร่วมกันนั้นปรากฏมาเป็นระยะเวลาอันนับตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับและรับรองความชอบธรรมจากรัฐส่วนกลาง จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยเฉพาะระบบกฎหมายซึ่งทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน และฐานทรัพยากรธรรมชาติ

การตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้ของประเทศ ถือเป็นภารกิจด้านอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าสู่ส่วนกลาง และความพยายามในการขยายอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรให้เป็นรูปธรรมชัดเจน ประกอบกับการออกกฎหมายเพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินและป่าไม้มารวมทั้งการจักระบบสิทธิในทรัพยากรใหม่ในรูปแบบของกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน ถือเป็นแนวทางที่ลดทอนสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรตั้งแต่อดีต

ในระยะเวลาต่อมา กรมป่าไม้ได้หันมาสนใจทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น จึงได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการในเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา นโยบายการพัฒนาของไทยได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประเทศมากขึ้น จนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดนโยบายเชิงพาณิชย์ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรหลายฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ อันเป็นความพยายามแยก “คน” ออกจาก “ป่า” เช่น พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวน 2507 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการประกาศเขตอนุรักษ์ครอบทับให้ต้องประสบความเดือดร้อน เพราะชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากถูกอพยพออกนอกพื้นที่ไปอยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมซึ่ง



ไม่สามารถทำการเกษตรเลี้ยงชีพได้เช่นเดิม จึงทำให้เกิดกระแสต่อต้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวของกรมป่าไม้ และเรียกร้องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบของการจัดการ “ป่าชุมชน” ขึ้นในปี พ.ศ. 2532 ของชาวบ้านห้วยแก้ว จ. เชียงใหม่

แม้ว่าก่อนหน้านี้รัฐบาลและกรมป่าไม้จะมีนโยบายผ่อนปรนต่อชาวบ้านที่บุกรุกป่าจากการประกาศนโยบายอนุรักษ์ และเริ่มมีโครงการป่าชุมชนโดยกรมป่าไม้ขึ้น เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล กรมป่าไม้และชาวบ้าน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากการคัดค้านการให้สัมปทานป่าและการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ได้ถูกแพร่กระจายไปยังชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง และไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายอนุรักษ์ป่าเท่านั้น แต่ได้มีกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ร่วมคัดค้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วย เพราะเห็นว่ากรมป่าไม้ไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้และป่าไม้กลับลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว

ผลของการออกมาเคลื่อนไหวของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงนักวิชาการจนกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปของขบวนการป่าชุมชนที่ได้ต่อสู้ เรียกร้องและผลักดันให้รัฐบาลและกรมป่าไม้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรผ่านร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวสามารถผลักดันประเด็นสิทธิชุมชนให้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 79 และมาตรา 290 อันถือเป็นจุดหักเหที่สำคัญของแนวคิดสิทธิชุมชนซึ่งถูกจำกัดอำนาจและสิทธิมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่มีการตั้งกรมป่าไม้เป็นต้นมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน และแม้ว่าขบวนการป่าชุมชนจะสามารถผลักดันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวกลับไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมีข้อกังขาอยู่ที่ประเด็นของการอนุญาตให้มีการจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งอยู่ในขณะนี้ ทำให้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน และสิทธิชุมชนยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

## สถานการณ์ของสิทธิชุมชนจากกรณีตัวอย่าง

จากการเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในกรณีต่าง ๆ ทำให้สามารถสรุปการใช้แนวคิดสิทธิชุมชนในสถานการณ์ปัจจุบันได้สองระดับ คือ

1. สิทธิชุมชนในระดับเข้มข้น ที่มีความเกี่ยวพันและยึดโยงอยู่กับหน่วยพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ และจารีตประเพณี ดังเช่นการเคลื่อนไหวในกรณีป่าชุมชน
2. สิทธิชุมชนในระดับกว้าง ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน โดยไม่ยึดติดกับหน่วยพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือจารีตประเพณี เช่น การเคลื่อนไหวต่อต้านของคนในท้องถิ่นจากการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

จากการศึกษาพบว่า การใช้แนวคิดสิทธิชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความขัดแย้งในเชิงความคิดเรื่องสิทธิชุมชนในพื้นที่วิกฤติ เช่น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งปรากฏให้เห็นชัดเจนในกรณีป่าชุมชน โดยมีความขัดแย้งในประเด็นของการอนุญาตให้สามารถจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มชาวบ้าน กรมป่าไม้ รวมทั้งกลุ่มอนุรักษ์บางกลุ่ม เช่น มูลนิธิสืบนาคะเสถียร ที่เห็นว่า พ.ร.บ.ป่าชุมชนมุ่งใช้ประโยชน์เฉพาะหน้าจากป่า และไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการจัดการป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์และต้นน้ำลำธาร เป็นต้น เช่นเดียวกับวุฒิสภาที่ไม่ยินยอมให้ชาวบ้านในเขตอนุรักษ์จัดการป่าชุมชนได้ โดยให้เหตุผลไว้ในหลายประเด็น อาทิ การยินยอมให้มีป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์จะทำให้ชาวบ้านและนายทุนพากันเปิดป่าอนุรักษ์ที่เหลืออยู่น้อยหมดไป และเห็นว่าป่าควรเป็นพื้นที่ที่ไม่มีกิจกรรมของมนุษย์ หากจะให้มีการกิจกรรมเกิดขึ้นก็จำเป็นต้องเปลี่ยนคำจำกัดความของ “ป่าไม้” ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มชาวบ้านและกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้โต้แย้งว่าแนวคิดการจัดการป่าชุมชนนั้นให้ความสำคัญแก่คนที่สามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ และในร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนได้มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัดกุม และมีกระบวนการตรวจสอบอย่างละเอียดจากหลายฝ่าย นอกจากนี้ การจัดการป่าชุมชนไม่ใช่การให้อำนาจและสิทธิในการจัดการป่าแก่ชุมชนอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการจัดการในลักษณะของ “สิทธิเชิงซ้อน” ที่

ประกอบด้วยการจัดการที่หลากหลาย โดยให้อำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่นเป็นแกนสำคัญในการจัดการ ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ปัญหาการจัดการทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด ดังเช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ จึงทำให้เกิดปัญหาต่อสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ เนื่องจากความไม่ไว้วางใจว่า ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ปัญหาความขัดแย้งในระดับปฏิบัติ ซึ่งปรากฏอย่างกว้างขวางในกรณีการต่อต้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของคนในท้องถิ่น อาทิ ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดจากการกีดกันมิให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชน โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการทำประชาพิจารณ์และการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและรัฐบาลมักใช้การประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือในการลดปัญหาความขัดแย้งมากกว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการเปิดโอกาสและรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่นก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการ

นอกจากปัญหาความขัดแย้งของชุมชนที่ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวแล้ว ปัญหาของการให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐและทางราชการก็เป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอ โดยเฉพาะประเด็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ข้อมูลส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลในทางบวกซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบพยายามใช้เป็นเครื่องมือจูงใจให้ชาวบ้านสนับสนุนการตัดสินใจเป็นต้น

กล่าวได้ว่าแนวคิดสิทธิชุมชนที่ปรากฏขึ้นมาในสังคมไทยก็เพื่อจัดการกับช่องว่างระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่กับแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากร กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐ หรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งต่างก็รับเอาแนวทางการพัฒนาดังกล่าวมาใช้ทั้งสิ้น เช่น การที่ชาวบ้านบุกเบิกป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน หรือการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่อันเป็นนโยบายของรัฐ เป็นต้น การที่ทุกฝ่ายต่างซึบซับระบบทุนนิยมเสรีจึงส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แนวคิดสิทธิชุมชนจึงเป็นส่วนที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเป็นการผสมผสานระบบความรู้และจารีตของชุมชนกับความรู้สมัยใหม่ในการร่วมกันจัดการทรัพยากร ดังเช่นที่ปรากฏเป็นร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ไม่ใช้การใช้จารีตของชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพียงอย่างเดียว แต่ยัง

เปิดโอกาสให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่อยู่ภายนอกชุมชนท้องถิ่นได้เข้าไปตรวจสอบการจัดการของชุมชน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้เป็นของชุมชนเท่านั้น แต่เป็นของทุกคนในสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันของทั้งรัฐ ชุมชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการจัดการที่ยั่งยืน

สมมติฐานของการวิจัยที่กล่าวถึงอิทธิพลของอำนาจรัฐและแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่มีต่อความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของสิทธิชุมชนนั้น การศึกษาพบว่าความชัดเจนของอำนาจรัฐจะมีผลต่อสิทธิชุมชนในกรณีของการเกิดวิกฤติทรัพยากร ดังเช่น กรณีของพื้นที่ป่า ที่ดินทำกิน ที่มีแนวโน้มว่ารัฐและชุมชนต่างแสดงการใช้อำนาจ อันทำให้เกิดสภาวะการณ์ของความไม่ไว้วางใจในการจัดการทรัพยากรระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในสังคม เพราะฉะนั้น ในสภาวะเช่นนี้จึงทำให้เห็นการใช้อำนาจรัฐอย่างชัดเจน แต่สำหรับสถานการณ์อื่น ๆ เช่น การก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ รัฐพยายามที่จะใช้อำนาจบนเหตุผลของการพัฒนาสมัยใหม่ตามแนวทางทุนนิยมเสรีเพื่อผลักดันโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบยังคงเป็นปัญหา

สำหรับอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่แผ่ขยายอย่างกว้างขวางทั่วทั้งสังคม จนทำให้หลายฝ่ายมีความกังวลและต้องการปิดกั้นการแทรกแซงของทุน โดยศึกษาพบว่าในกรณีป่าชุมชนอิทธิพลของการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีไม่ส่งผลชัดเจนเท่ากับกรณีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะกรณีป่าชุมชนเป็นกรณีที่ถูกฝ่ายไม่ต้องการให้ระบบทุนนิยมเสรีเข้าไปมีอิทธิพล เนื่องจากระบบดังกล่าวจะส่งผลต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่กรณีก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ได้รับอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่รัฐสนับสนุนการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ที่เน้นการแข่งขันและการมุ่งสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทำให้รัฐมองข้ามเหตุผลของสิทธิชุมชนที่ต้องการการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา จากการศึกษาพบว่าเหตุผลของการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีจะมีบทบาทต่อการจำกัดการใช้สิทธิชุมชนในทางปฏิบัติมากขึ้นในสถานการณ์ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัด การใช้สิทธิชุมชนจึงพาดพิงกับสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งหลายๆ เรื่องยังไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียด พบว่าแนวคิดสิทธิชุมชนมีความสอดคล้องอย่างมากกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ซึ่งให้ความสำคัญกับชุมชนในการมีส่วนร่วมกำหนดวิถีทางการพัฒนา และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้ชุมชนเกิดความ

เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ เมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถใช้อำนาจต่อรองกับภายนอก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจรัฐหรือทุนนิยมเสรีได้ ก็จะทำให้สิทธิชุมชนส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจาก การพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงเป็นแนวทางที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ซึ่งเป็น ประเด็นที่มีการเรียกร้องอยู่ในขณะนี้

การผสมผสานแนวทางการพัฒนาด้วยรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจแบบพอเพียงร่วมกับการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ก็จะเป็นการช่วยรับรองสิทธิชุมชนให้ ปรากฏในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันแนวทางการพัฒนาแบบเศรษฐกิจพอเพียงนี้มีแนวโน้มที่จะ ขยายบทบาทมากขึ้นในสังคมไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าเงื่อนไขที่ทำให้แนวคิดสิทธิชุมชนไม่บังเกิดผลในทาง ปฏิบัติมีดังนี้

ประการแรก การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาสมัยใหม่ตามแนวทางทุนนิยมเสรี โดยที่ไม่มีกระบวนการและมาตรฐานการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิของชุมชน และไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เช่น การไม่เปิด โอกาสให้คนในท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อม (EIA) หรือสิทธิของชุมชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนา ที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่น เป็นต้น จึงส่งต่อการใช้สิทธิชุมชนที่ไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง ปัญหาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญ ของการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การรวมอำนาจไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง ทำ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถมีอำนาจในการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะสะท้อนความต้องการ ที่แท้จริงของคนในชุมชน นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐก็มีแนวโน้ม ที่จะสนับสนุนนโยบายที่ถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การออกมาสนับสนุนโครงการ พัฒนาที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางของก้านัน ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครอง ท้องถิ่นในกรณีการก่อสร้างเขื่อนปากมูล หรือการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่คัดค้านนโยบายการพัฒนาที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางมีไม่มากนัก และบางกรณีก็เป็นกลุ่มคนซึ่งคัดค้านโครงการพัฒนามาตั้งแต่แรก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้าไป บริหารงานในองค์กรท้องถิ่น ดังเช่น กรณีของการออกมากัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกของ อบต.บ่อนอก ซึ่งสมาชิกของอบต. ล้วนเป็นกลุ่มคนที่ร่วมคัดค้านโครงการกับชาวบ้านมาตั้งแต่แรก

และได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารแทนอบต.ชุดเก่าที่หมดวาระ จึงเห็นได้ว่าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สิทธิการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นก็จะไม่สามารถปรากฏขึ้นได้อย่างชัดเจนในทางปฏิบัติ

ประการที่สาม ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของชุมชน ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นหัวใจสำคัญของทั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนจะมีความพร้อมเข้าสู่การมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจังจะเป็นไปไม่ได้เลย ถ้าหากชุมชนไม่รู้ข้อมูลหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้ ซึ่งปรากฏให้เห็นในกรณีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ที่คนในชุมชนประสบปัญหากับการให้ข้อมูลที่ขัดแย้ง หรือการให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ส่งผลให้ชุมชนไม่สามารถใช้สิทธิในการตัดสินใจ ตัดสินชะตากรรมหรือเลือกวิถีทางการพัฒนาของตนเอง การที่ชุมชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้นั้นจึงเป็นปัญหาสำคัญของการใช้สิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ เนื่องจากสิทธิชุมชนต้องอาศัยสิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงจะทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ประสิทธิภาพและการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นสิทธิชุมชนที่ยังปรากฏไม่กว้างขวางนัก ซึ่งมักจะปรากฏต่อเมื่อมีปัญหาหรือผลกระทบเกิดขึ้นต่อชุมชนก่อน โดยหากไม่มีปัญหาเกิดขึ้นการเคลื่อนไหวทางสังคมในเรื่องสิทธิชุมชนและความเป็นชุมชนก็จะยังไม่ปรากฏให้เห็น ส่งผลให้ประเด็นสิทธิชุมชนยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจโดยคนส่วนใหญ่ ทำให้การสนับสนุนสิทธิชุมชนยังมีไม่มากนักในสังคมไทย และทำให้ยากต่อการรับรองสิทธิชุมชนให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ

จากเงื่อนไขข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของแนวคิดสิทธิชุมชนคือ ปัญหาเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังเช่น การรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนในท้องถิ่นยังไม่สามารถทำได้มากนัก ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายและรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิดังกล่าวไว้แล้ว เป็นต้น

สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการทำให้แนวคิดสิทธิชุมชนสามารถปรากฏในทางปฏิบัติคือ การกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ และยังสามารถพัฒนาชุมชนและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งได้ในอนาคตโดย

มีความสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกชุมชนไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมประเพณี จารีตปฏิบัติ เศรษฐกิจ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนกับ การเมืองระดับชาติ หน่วยงานราชการ และเศรษฐกิจมหภาค รวมถึงการผสมผสานแนวทางการพัฒนาที่เน้น ทุนนิยมเสรีเพียงอย่างเดียวมาสู่การพัฒนาที่ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ดังเช่นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ และปราณี ชัดยศ. การเคลื่อนไหวสีเขียวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศไทย : ทศนะจากบทบาทของชุมชน. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อชุมชน2/2540: 73-82.

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา เรื่อง โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย.11 พฤษภาคม 2544. (อัดสำเนา)

เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย. พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักษาป่า. กรุงเทพฯ : เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย,2545.

เครือข่ายป่าชุมชน. ลำดับเหตุการณ์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน. แหล่งที่มา : [http://www.thaico.net /thai forest](http://www.thaico.net/thai forest)[10 กรกฎาคม 2546].

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง,บรรณาธิการ. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า.กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา,2534.

ชัยรัตน์ จงก้องเกียรติ. หัวหน้าฝ่ายจัดตั้งป่าชุมชน ส่วนส่งเสริมและจัดการป่าชุมชน สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้.สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2546.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา,2541.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร.กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2535.

ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549.กรุงเทพฯ : พ.ศ. พัฒนา,2545

ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ. นิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2543.

โหมยิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. ทรัพยากรธรรมชาติ กับการพัฒนาชนบท.กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2533.



ดวงดาว สุวรรณรังษี. คอยเชียงดาว คอยผ้าห่มปก คอยสามหมื่น เขาหลวง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
ธรรมชาติ, 2528.

เดชา ศิริภัทร และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. นิเวศวิทยา และขบวนการเคลื่อนไหวทางนิเวศวิทยา  
ปัจจุบัน. ปาจารย์สาร 14 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2530) 26-32.

ธีรยุทธ บุญมี. ปรัชญาแห่งการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540.

นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2537.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.

ประชา หุตานุวัตร. การเมืองสีเขียว. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2541.

ประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์. บทรายงาน : กรณีเขื่อนปากมูล กลไกรัฐท้องถิ่นกับความรุนแรง ไหนเล่าความ  
ยุติธรรม?. สยามรัฐ (19 มิถุนายน 2534) : 19.

ประภาส ปันตบแต่ง. ขบวนการสิ่งแวดล้อมยุคหลัง Modernism. วารสารร่วมพลกษ 13  
(มิถุนายน – เมษายน 2537) 46-64.

ประมุล เพชรสว่าง. ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ. กรุงเทพฯ :  
สถาบันนโยบายศึกษา, 2534.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. นิเวศเศรษฐศาสตร์ และนิเวศวิทยาการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม-การเมืองสีเขียวและความคิดแบบ  
นิเวศน์วิทยา.” ใน พลวัตไทย : มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง, บก. ผาสุก  
พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. วิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อมและความคิดแบบทั้งหมด. ทางใหม่ 5  
(มีนาคม – เมษายน 2534) : 27-29.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. นิเวศวิทยาการเมือง. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อชุมชน 2/2540.  
70-72.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถี  
วิทยาศาสตร์สังคมไทย. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ไพลิน ภูจินาพันธุ์. ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย : ศึกษากรณีร่าง  
พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา  
การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

- ยศ สันตสมบัติ. “สิทธิชุมชน พัฒนาการและการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยา.” ใน เอกสาร  
ประกอบการประชุมวันที่ 27-29 มีนาคม 2545. จัดโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 13-25.
- ยศ สันตสมบัติ. ความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.  
 เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์, 2542.
- เลิศชาย ศิริชัย. “สิทธิชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีปัญหาสิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้.” ใน เอกสาร  
ประกอบการประชุมวันที่ 27-29 มีนาคม 2545. จัดโดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 1-12.
- วนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์. แหล่งที่มา : <http://www.thai.to/munriver> [2 กันยายน 2546].
- วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ. ข้อพิจารณาบางประการต่อขบวนการและทางเลือกในอนาคตของการ  
 อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย. ปราชญ์สาธิต 14  
 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2530) : 39-42.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, บรรณาธิการ. สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ :  
 สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. ปัญหาทางกฎหมาย และนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน  
ในเขตป่า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ศาสตราจารย์ เพ่งแพ. ความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย : ศึกษากรณีโครงการก่อสร้าง  
ก๊าซยานา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่องป่าชุมชนกับการจัดการทรัพยากรที่  
ยั่งยืน. องค์กรที่ 22 มกราคม 2545 ณ ห้องประชุมจินดา ณ สงขลา สถาบันพัฒนา  
ข้าราชการพลเรือน จ.นนทบุรี.
- สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์  
โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ  
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
 2544.
- สรพงศ์ ศรียาพงศ์. การเมืองเรื่องเขื่อน : ศึกษากรณีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล.  
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2539.
- สรวิษฐ์ เปรมชื่น. เศรษฐศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงและ  
ทฤษฎีใหม่. เอกสารวิจัยปริญญาตรี ภาควิชาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

- สันติ จิยะพันธ์. ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สุริชัย หวันแก้ว, บรรณาธิการ. ทิศทางที่ยั่งยืนของสังคมไทยกับป่าชุมชน : มุมมองสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545.
- เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- อนุสรณ์ ไชยพาน, บรรณาธิการ. วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545.
- อภิชัย พันธเสน. ทำอย่างไร จึงจะได้ป่า และพื้นที่สีเขียวคืนมา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- อรสุดา เจริญรัต. การเกิดขึ้น การดำรงอยู่และการปรับตัวของเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย. วิทยานิพนธ์การศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2543.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2543.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. มติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัต และศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. พลวัตชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.
- อารีย์วรรณ ทัดตะศิริ. การเมืองเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

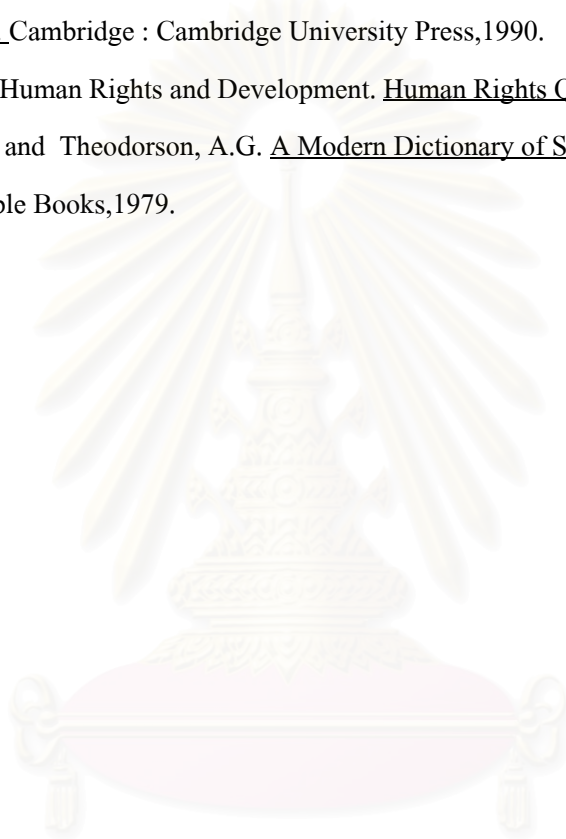
**ภาษาอังกฤษ**

Blaikie, P. Changing Environment or Changing Views?: A Political Ecology for Developing Countries. Geography 80 (1995): 203-214.

Ostrom,E. Governing The Commons : The evolution of institutions for collective action. Cambridge : Cambridge University Press,1990.

Manique, John'o. Human Rights and Development. Human Rights Quarterly 14 (1992) : 79.

Theodorson, G.A. and Theodorson, A.G. A Modern Dictionary of Sociology. New York : Barnes & Noble Books,1979.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับเหตุการณ์การผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

ช่วงเวลา	เหตุการณ์
ยุคสัมปทาน	รัฐได้เปิดโอกาสให้มีการสัมปทาน มีบริษัททั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เข้ามาชักลากไม้ในพื้นที่ป่าทั่วประเทศ กฎหมายยังอนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าเพื่อทำธุรกิจทั้งการปลูกป่า สร้างรีสอร์ท ที่พักเพื่อการท่องเที่ยว
ปี 2515 - 2532	ชาวบ้านในหลายชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า เช่น ที่ อ.เถิน จ. ลำปาง กิ่ง อ.บ้านหลวง จ.น่าน และ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ ได้รวมตัวกันคัดค้านการสัมปทาน รวมทั้งชาวบ้านที่บ้านห้วยแก้ว จ. เชียงใหม่ ได้รวมพลังคัดค้านบรรดานายทุนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะในการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ จุดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก
ปี 2532	กรมป่าไม้ร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น แต่ร่างของกรมป่าไม้ไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างแท้จริงเป็นการเอื้อให้มีการพัฒนาป่าในทางเศรษฐกิจ
ปี 2533 – 2537	ชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชน และเริ่มรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
ปี 2538	รัฐบาลตัดสินใจไม่ได้ว่าจะเลือกกฎหมายป่าชุมชนฉบับใด จึงจัดให้มีการยกร่างกฎหมายป่าชุมชน ในวันที่ 7 – 9 เมษายน 2538 โดยคณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) ได้รับมอบหมายให้จัดสัมมนาพร้อมระหว่างตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวบ้าน ในที่สุดได้ร่างขึ้นใหม่เรียกว่าร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับ กนภ. ที่ทุกฝ่ายพอใจ

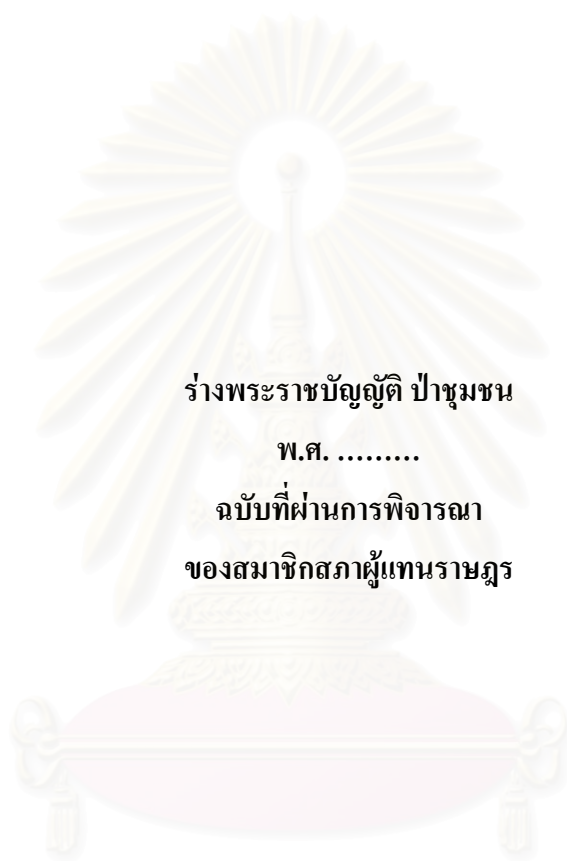
ช่วงเวลา	เหตุการณ์
ปี 2539	วันที่ 30 เมษายน ครม.มีมติรับหลักการในร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับกนภ. แต่องค์กร 4 องค์กร คือ มูลนิธิธรรมนาถ มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร มูลนิธิโลกสีเขียว และสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ได้ออกมาคัดค้านร่างฉบับ กนภ. เพราะไม่เห็นด้วยที่จะอนุญาตให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และไม่ต้องทำให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์หรือมีกิจกรรมใด ๆ ในป่าอนุรักษ์
ปี 2540	การคัดค้านขององค์กรอนุรักษ์ส่งผลให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับกนภ. หลังการประชาพิจารณ์ นายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการแก้ไขร่างตามผลการประชาพิจารณ์ แต่ผลการแก้ไขไม่สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ ชาวบ้านจึงพากันคัดค้านร่างฉบับนายโกคิน
ปี 2541	นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยแต่งตั้งนางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นประธานในการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับนายโกคิน) ให้สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ แต่ยังคงห้ามไม่ให้มีการทำป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ จากนั้นนายฯได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับส.ส. ลดาวัลย์ เข้าครม. กระทรวงเกษตรฯส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา ประชาชนก็คัดค้าน
ปี 2542	สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนระดม 50,000 รายชื่อ เสนอกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน

ช่วงเวลา	เหตุการณ์
ปี 2543	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 มีนาคม ชาวบ้านเสนอกฎหมายป่าชุมชน 50,000 รายชื่อต่อประธานรัฐสภา</li> <li>- 5 กรกฎาคม รัฐบาลรับหลักการร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน วาระที่ 1 พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ไม่มีผู้แทนจากร่างฉบับประชาชน</li> <li>- สิงหาคม-กันยายน ตัวแทนประชาชนผู้เสนอกฎหมาย และตัวแทนองค์กรอนุรักษ์บางกลุ่มเข้าไปปรึกษากรรมการท่ามกลางบรรยากาศที่ส.ส.ฝ่ายค้านลาออกจากสภาเกือบหมด และส.ส.ที่เป็นกรรมการขาดข้อมูลประกอบในการพิจารณา พฤศจิกายน ยุบสภา ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนตกไป</li> </ul>
ปี 2544	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 มกราคม เลือกตั้ง ส.ส.ทั่วประเทศ</li> <li>- 26 กุมภาพันธ์ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยแถลงนโยบายต่อรัฐสภา</li> <li>- 27 มีนาคม คณะรัฐมนตรียืนยันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ค้างสภาให้พิจารณาร่างต่อ</li> <li>- 23 พฤษภาคม รัฐสภาเห็นชอบให้มีการพิจารณาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนต่อ</li> <li>- แต่งตั้งกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน มีผู้แทนจากร่างประชาชน 13 คน จากกรรมการทั้งหมด 35 คน</li> <li>- เวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ทั้ง 4 ภาค ตั้งแต่กรกฎาคม – สิงหาคม</li> <li>- 31 ตุลาคม เครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ ประมาณ 200 คน เข้าพบวิปรัฐบาลนายอดิศร เพียงเกษ และเข้าร่วมรับฟังการพิจารณา พ.ร.บ.ป่าชุมชนของส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- 7 พฤศจิกายน พ.ร.บ.ป่าชุมชน ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเสียงโหวต 341 เสียง ไม่ลงคะแนน 2 เสียง</li> <li>- 13 พฤศจิกายน ตัวแทนเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ อีสาน ได้เข้าพบวิป ส.ว.และยื่นหนังสือเรื่องขอโควตากรรมการ ส.ว.แก่ประธานวุฒิสภา แต่รองประธานมารับหนังสือแทน</li> </ul>



ช่วงเวลา	เหตุการณ์
ปี 2545	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มกราคม กรรมการวิสามัญ ส.ว. ลงพื้นที่ดูงานป่าชุมชนภาคอีสาน</li> <li>- 15 มีนาคม วุฒิสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน มีมติคัดหลักการและหัวใจสำคัญของร่างกฎหมายฯ คือ “การมิให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้”</li> <li>- 16 มีนาคม ผู้นำป่าชุมชนเครือข่าย ส.ว. เสียชีวิตเนื่องจากอาการช็อค 2 ราย</li> </ul>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน

พ.ศ. ....

ฉบับที่ผ่านการพิจารณา

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ป่าชุมชน  
พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน  
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ  
บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำ  
ได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์  
ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อม อันควรค่าการอนุรักษ์  
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม้ที่ยังยืนต้นหรือล้มแล้ว  
และให้หมายความรวมถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้  
ไม่ว่าจะถูกตัดฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ถอน ขุด หรือชักลากไม้ ที่มี  
อยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ดังต่อไปนี้

- (1) ไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบ ไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชัน และยางไม้
- (2) หน้ำ อ้อ พง แคม ปรีอ คา กก กระจุค กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น
- (3) ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว
- (4) ดิน หิน กรวด และทราย

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และให้หมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์ และทางระบบนิเวศอันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

“สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูก หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นที่มีคุณสมบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งจากราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 4** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### บททั่วไป

**มาตรา 5** ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู

การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า

## (4) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 6** พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## หมวด 2

## คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

**มาตรา 7** ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยกึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา 15

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

**มาตรา 8** ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

**มาตรา 9** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา 7 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะรัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

**มาตรา 10** คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
  - (2) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
  - (3) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
  - (4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตาม
- มาตรา 16

(5) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

(6) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศ พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในป่าชุมชนหรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

- (7) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน
  - (8) แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชน
  - (9) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน
- ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชนตาม (1) และการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตาม (2) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นและเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

**มาตรา 11** ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไปดำเนินการออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

**มาตรา 12** ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

**มาตรา 13** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะกรรมการตามมาตรา 12 มีอำนาจมีหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

**มาตรา 14** เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์เกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสี่คนและ แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน จำนวนห้าคนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาให้อธิการบดีดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีสถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการหือองค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเลขานุการอีกคนหนึ่ง

ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและให้นำมาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 15** ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ที่สมควร

ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้กำหนดในกฎกระทรวง

### หมวด 3

#### คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

**มาตรา 16** ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือพนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน เป็นกรรมการ และป่าไม้จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา 10 (4)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำขึ้นตามมาตรา 10 (5) และให้แต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอย่างน้อยสามคน

ให้นำมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดโดยอนุโลม

**มาตรา 17** คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

(2) ประกาศคำขอให้จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชนหรือเพิกถอนป่าชุมชน และพิจารณาคำคัดค้าน

(3) ถอดถอนกรรมการจัดการป่าชุมชน

(4) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน



(6) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

(7) ควบคุม ดูแล การจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนจัดการป่าชุมชน

(8) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

#### หมวด 4

#### การจัดตั้งป่าชุมชน

**มาตรา 18** ชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป ผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้

คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

(2) รายชื่อและประโยชน์โดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน และผู้ขอเป็นสมาชิกป่าชุมชน ซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 24 วรรคสอง

(3) ความเป็นมาของชุมชน โดยสังเขปและสภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ

(4) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนาหรือการควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในป่าชุมชน วิธีดำเนินการและรายการอื่นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้สอยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกี่ยวเนื่องต่อการดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 19** เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด และให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเสนอความเห็นว่าเป็นสภาพพื้นที่ตามคำขอนั้นควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชนหรือไม่ และควรเป็นป่าชุมชนที่มีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน

**มาตรา 20** เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา 19 ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยให้เห็นได้ง่ายในหมู่บ้านพื้นที่นั้นเป็นเวลาหกสิบวัน โดยให้ลงวันที่ปิดประกาศในใบประกาศนี้ด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ มีสิทธิที่จะทำหนังสือแสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

**มาตรา 21** ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอนั้นตามที่เห็นควรต่อไป

**มาตรา 22** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้จัดตั้งป่าชุมชนตามคำขอ หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือโดยกำหนดเงื่อนไขให้คณะกรรมการป่า

ชุมชนประจำจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มีหนังสือคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นทราบ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียด โดยชัดเจน

**มาตรา 23** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ให้รายงานอธิบดีเพื่อพิจารณา หากอธิบดีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาและให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่อธิบดีเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณารายงานที่ได้รับจากอธิบดีตามวรรคหนึ่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์คำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา 22 วรรคสาม แล้วมีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้อธิบดีประกาศการอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

## หมวด 5

### การจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 24** เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้ผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามมาตรา 18 (2) เป็นสมาชิกป่าชุมชน

ประเภทและคุณสมบัติของสมาชิกป่าชุมชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 25** สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

- (1) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน
- (2) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

**มาตรา 26** ให้สมาชิกป่าชุมชนซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป เลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่ง และจำนวนกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 27** ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตามมาตรา 30
- (2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน
- (3) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน
- (4) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) สั่งให้ผู้นั่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (2) หรือพระราชบัญญัตินี้
- (6) ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน
- (7) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (8) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน
- (9) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

**มาตรา 28** แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาสามปี

ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเดิม หกเดือนไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแผนการจัดการป่าชุมชนแล้วให้นำมาใช้บังคับถัดจากวันที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลงหรือในวันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดแล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดยังไม่อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่ให้นำแผนจัดการป่าชุมชนเดิมมาใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่

**มาตรา 29** ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 30** พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชนไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชน และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

**มาตรา 31** ห้ามมิให้ทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน การทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาตินอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเองในเขตป่าชุมชนให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชนหรือใช้ในกิจการสาธารณะของชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการผ่านด่านป่าไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

**มาตรา 32** ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจทำนิติกรรมใด ๆ ผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

**มาตรา 33** ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งของที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษ ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(2) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาสู่สภาพเดิม

(3) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการช่วยเหลือบุคคล หรือทรัพย์สินของบุคคลอันเนื่องใน ความเสียหายนั้น

(4) ค่าดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหาย และประเมินค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของบุคคล

(5) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล

(6) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยผิดนัดที่ต้องได้รับแล้ว ให้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่วันที่ละเมิดจนถึงเวลาที่ชำระค่าสินไหมทดแทนประกอบด้วย

**มาตรา 34** ในการดำเนินคดีตามมาตรา 32 และมาตรา 33 คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้ และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 35** กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

**มาตรา 36** บทบัญญัติในมาตรา 33 ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น และไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

## หมวด 6

### การควบคุมดูแลป่าชุมชน

**มาตรา 37** ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 38** เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายมีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชน เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

**มาตรา 39** องค์กรเอกชนอาจตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจทางชีวภาพในป่าชุมชนใด หรือเพื่อเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

**มาตรา 40** เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่าง ๆ ในป่าชุมชน

(2) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ทัน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในป่าชุมชนในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ

(4) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(5) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

**มาตรา 41** ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทำได้

**มาตรา 42** เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบบุคคลหรือยานพาหนะ

(2) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด

(3) ยึดหรืออายัดสิ่งของที่มิใช่เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด

หรือได้มาจากการกระทำความผิด

ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดหรืออายัดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

**มาตรา 43** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**มาตรา 44** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่า คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่



ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นได้

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด เว้นแต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจะสั่งเป็นอย่างอื่น

**มาตรา 45** อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและติดตามดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และอาจสั่งให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้

**มาตรา 46** อธิบดีอาจขอให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกระทำการหรือยับยั้งกระทำการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีและระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้รับแจ้งจากอธิบดีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาคำขอและแจ้งผลให้อธิบดีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำขอ

ในกรณีที่อธิบดีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่แจ้งตามวรรคสอง ให้อธิบดีนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา และให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 47** ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

## หมวด 7

### การเพิกถอนป่าชุมชน

**มาตรา 48** อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแต่บางส่วนได้ เมื่อพบว่ามีกรกระทำตาม (2) หรือ (3) หรือได้รับรายงานจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชนตามมาตรา 29
- (2) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชนนั้นต่อไป
- (3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือ

ข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนป่าชุมชน โดยให้นำมาตรา 22 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่มีใช้การเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศด้วย

**มาตรา 49** ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นสินทรัพย์ของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

**มาตรา 50** ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา 48 เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ อาจมีการขอจัดตั้งป่าชุมชนใหม่อีกได้ โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4

## หมวด 8

### กองทุนป่าชุมชน

**มาตรา 51** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนป่าชุมชน” ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 52** กองทุนประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุน
- (2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน

## (3) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

เงินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 53** เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (2) สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

**มาตรา 54** ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีผลงานหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 55** คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 53
  - (2) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงินกองทุน การขอเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน
  - (3) พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ การอุดหนุนหรือการสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 53
  - (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย
- แผนและระเบียบตาม (2) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 56** ให้นำความในมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

**มาตรา 57** การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

**มาตรา 58** ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินให้คณะกรรมการกองทุนเสนอขอและรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนในปีที่ล่วงมาเสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนอขอและเสนอรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## หมวด 9

### บทกำหนดโทษ

**มาตรา 59** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 60** ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป่า หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 61** ผู้ใดขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา 40 (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 62** ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินกันสร้าง แฝงวาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 41 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดกล่าวในวรรคหนึ่งได้กระทำในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ของป่าชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

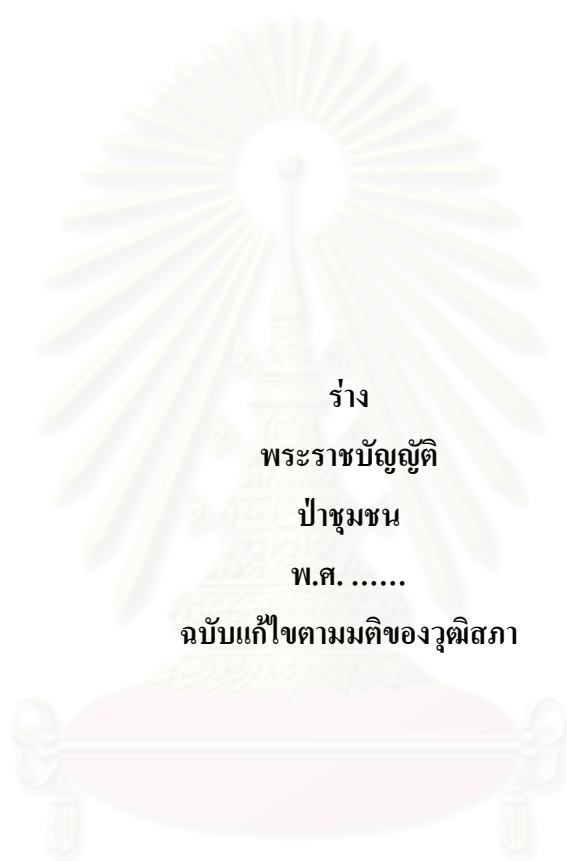
**บทเฉพาะกาล**

**มาตรา 63** การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 15 วรรคสองมาใช้บังคับ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 64** ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมป่าไม้จัดสรรงบประมาณของกรมป่าไม้จำนวนหนึ่งตามที่กรมป่าไม้กำหนดให้แก่กองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็นในระยะแรก



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ป่าชุมชน  
พ.ศ. ....  
ฉบับแก้ไขตามมติของวุฒิสภา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ป่าชุมชน  
พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน  
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล  
ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้  
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่าที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนโดยมีการจัดการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์  
ป่า และเขตอื่นที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอันควรแก่การอนุรักษ์  
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยืนต้นหรือล้มลงแล้ว  
และให้หมายความรวมถึงราก ปุ่ม ดอก หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้  
ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือ กระทบโดยวิธีการอื่นใด

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มี  
อยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าดังต่อไปนี้

- (1) ไม้พิน ~~และ~~ ไม้ไผ่ เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันและยางไม้
- (2) หนุ่ย อ้อ พง แขม ปรีอ กา กก กระจุค กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น
- (3) ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว สัตว์น้ำ สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ แมลงรวมทั้งไข่

ของแมลง

(4) ดิน หิน กรวด และทราย ที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

“ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายความว่า ความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด และให้หมายความรวมถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม ทางชนิดพันธุ์ และทางระบบนิเวศอันเป็นถิ่นกำเนิดของสิ่งมีชีวิตเหล่านั้น

“สมาชิกป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในชุมชนนั้นและได้รวมตัวกันเพื่อจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูกในบริเวณเพื่อการใช้สอย หรือทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลแต่มีผลงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

องค์กรเอกชนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปี

“เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากราชการสังกัดกรมป่าไม้ สมาชิกป่าชุมชนซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชนในท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมป่าไม้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 4** ให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### บททั่วไป

**มาตรา 5** ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้



- (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
  - (2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
  - (3) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า
  - (4) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน
- ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

**มาตรา 6** พื้นที่ป่าที่มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว ให้คงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้จะได้ บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## หมวด 2

### คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

**มาตรา 7** ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมี แต่งตั้งจากผู้แทนภาคองค์กรเอกชนร่วมอยู่ด้วยกึ่งหนึ่งสองคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลสองคน และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนสี่คน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอตามมาตรา 15

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

**มาตรา 8** ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ซึ่งต้องแต่งตั้งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

**มาตรา 9** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) เมื่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้นำความในมาตรา 7 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะรัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

**มาตรา 10** คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน และหรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(2) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลือกและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามมาตรา 16

(5) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

(6) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพโดยรวมของป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในป่าชุมชนหรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

(7) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน

- (8) แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชน
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ในการปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชนตามวรรคหนึ่ง (1) และการเสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตาม (2) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นและเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

**มาตรา 11** ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

ระเบียบตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไปดำเนินการออกข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละป่าชุมชนก็ได้

**มาตรา 12** ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนได้

**มาตรา 13** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนและคณะอนุกรรมการตามมาตรา 12 มีอำนาจมีหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

**มาตรา 14** เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์ เกี่ยวกับป่าชุมชนจำนวนสี่สามคนและแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน หรือและผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน จำนวนห้าสามคนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ให้อธิการบดีดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอ

ชื่อต่อรัฐมนตรีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลสถาบันละหนึ่งคน ให้อธิการบดีจากทุกสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ร่วมกันคัดเลือกให้เหลือสามคนแล้วเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรเอกชนหรือผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเองและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้  
เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สำหรับการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้รัฐมนตรีดำเนินการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้คัดเลือกกันเอง

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเลขานุการอีกคนหนึ่ง

ให้กรมป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและให้นำมาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 15** ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี เป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้กำหนดในกฎกระทรวง

### หมวด 3

#### คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

**มาตรา 16** ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธาน ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากข้าราชการผู้แทน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นหนึ่งคน ข้าราชการหรือพนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดนั้นจำนวนห้าสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกเจ็ดคนเป็นกรรมการ และป่าไม้จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนดตามมาตรา 10 (4)

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลหรือเทียบเท่าที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ระบบนิเวศ หรือสังคมศาสตร์เกี่ยวกับป่าชุมชนสองคน ผู้แทนองค์กรเอกชนสองคน ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำขึ้นตามมาตรา 10 (5) และให้แต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจัดทำขึ้นตามมาตรา 10 (5) และให้แต่งตั้งจากผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอย่างน้อยสามคน

ให้นำมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดโดยอนุโลม

**มาตรา 17** คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับรายละเอียดรายละเอียดที่ระบุในคำขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน
- (2) ประกาศคำขอให้จัดตั้งป่าชุมชน เพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน หรือเพิกถอนป่าชุมชน และพิจารณาคำคัดค้าน
- (3) ถอดถอนกรรมการจัดการป่าชุมชน
- (4) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน
- (4/1) พิจารณาอุทธรณ์มติการให้พ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามมาตรา 25 วรรคสอง
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการป่าชุมชนและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและพิจารณาคำขออนุญาตตามมาตรา 39
- (6) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน
- (7) ควบคุม ดูแล การจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนจัดการป่าชุมชน
- (8) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

#### หมวด 4 การจัดตั้งป่าชุมชน

**มาตรา 18** ชุมชนในท้องที่ใดที่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้และอยู่ในสภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้และจะต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ หากประสงค์จะจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป ผู้ที่มีภูมิลำเนาในท้องที่นั้นและอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จัดตั้งป่าชุมชนได้

คำขอต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน  
(2) รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้ขอเป็นสมาชิกป่าชุมชนซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 24 วรรคสอง

(3) ความเป็นมาของชุมชน โดยสังเขปและสภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อมทั้งแผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตและเขตติดต่อ

(4) แผนจัดการป่าชุมชน โดยแสดงให้เห็นการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา หรือการควบคุมดูแลภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในป่าชุมชน วิธีดำเนินการ และรายการอื่นที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

ในพื้นที่ป่าชุมชนจะต้องกำหนดบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และหรือบริเวณเพื่อการใช้สอยตามมาตรา 31 ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน

การขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมแห่งการอยู่อาศัยที่เกื้อกูลต่อการได้ดูแลรักษาป่าที่ขอกำหนดเป็นป่าชุมชนอย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 19** เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่ระบุในคำขอและให้รายงานผลการตรวจสอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

การตรวจสอบและรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด และให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนเสนอความเห็นว่างสภาพพื้นที่ตามคำขอนั้นควร

จัดตั้งเป็นป่าชุมชนหรือไม่ และควรเป็นป่าชุมชนที่มีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือมีข้อสังเกต  
ประการใดเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งป่าชุมชน

**มาตรา 20** เมื่อได้รับรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา 19 ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำ  
จังหวัดประกาศคำขอและรายงานผลการตรวจสอบโดยสรุปไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่  
ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่  
เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านพื้นที่นั้นเป็นเวลาหกเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบ  
ประกาศนี้ด้วย และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดประกาศผลคำขอและรายงานการ  
ตรวจสอบดังกล่าวทางสื่อมวลชนประจำจังหวัดเป็นเวลาเจ็ดวัน

ให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลใดไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่นั้นหรือไม่ มีสิทธิทำหนังสือ  
แสดงข้อคัดค้านหรือความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนได้ภายในสามเก้าสิบวัน นับแต่วันครบ  
กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

**มาตรา 21** ในการพิจารณาคำขอและรายงานการตรวจสอบ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด  
จะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนในพื้นที่ หรือผู้มี  
หนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา  
เกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเห็นว่ารายละเอียดในคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้อง  
หรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนแก้ไขได้

ถ้าผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนมิได้แก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชน  
ประจำจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอ  
นั้นตามที่เห็นควรต่อไป

**มาตรา 22** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติไม่ให้จัดตั้งป่าชุมชน ให้จัดตั้งป่า  
ชุมชนตามคำขอ หรือให้จัดตั้งป่าชุมชนเพียงบางส่วนหรือโดยกำหนดเงื่อนไข หรือมีมติให้จัดตั้งป่า  
ชุมชน ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนและผู้มี  
หนังสือคัดค้านหรือแสดงความเห็นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการป่าชุมชน  
ประจำจังหวัดมีมติ

ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน หรือผู้มีหนังสือคัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการป่า  
ชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่  
ได้รับหนังสือแจ้ง

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนให้เป็นที่สุด และให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

หนังสือแจ้งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดคำอุทธรณ์ของผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีหนังสือคัดค้าน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดเจน

**มาตรา 23** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีมติให้จัดตั้งป่าชุมชนได้และปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์จนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ให้รายงานอธิบดีเพื่อพิจารณา หากอธิบดีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา และให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่อธิบดีเห็นชอบด้วยมติของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หรือในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณารายงานที่ได้รับจากอธิบดีตามวรรคหนึ่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์คำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามมาตรา 22 วรรคสาม แล้วมีคำวินิจฉัยให้จัดตั้งป่าชุมชนได้ ให้อธิบดีประกาศการอนุมัติจัดตั้งป่าชุมชนในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การจัดตั้งป่าชุมชนมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

## หมวด 5

### การจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 24** เมื่อได้มีประกาศการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว ให้ผู้ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามมาตรา 18 (2) เป็นสมาชิกป่าชุมชน

ประเภทและคุณสมบัติของสมาชิกป่าชุมชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมาชิกป่าชุมชนให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 25** สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังนี้

(1) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน

(2) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน



สมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจจำนวนสามในสี่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ต้องมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

**มาตรา 26** ให้สมาชิกป่าชุมชนซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันจัดตั้งป่าชุมชน

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งและจำนวนกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 27** ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตามมาตรา 30

(2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน และไม่ขัดแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

(3) ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน

(4) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

(5) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (2) หรือพระราชบัญญัตินี้

(6) ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม เมื่อสมาชิกป่าชุมชนเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน

(7) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(8) มีมติให้รับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชนหรือให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน

(9) ดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

การออกข้อบังคับตาม (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

**มาตรา 28** แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาสามปี

ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุไม่น้อยกว่าหกเดือน เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนแล้วให้นำมาใช้บังคับถัดจากวันที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลงหรือในวันที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่แผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุลง ถ้าคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดยังไม่อนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่ให้นำแผนจัดการป่าชุมชนเดิมมาใช้ต่อไปจนกว่าจะมมีการอนุมัติแผนจัดการป่าชุมชนใหม่

**มาตรา 29** ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอเปลี่ยนแปลงเขตป่าชุมชน ปรับปรุงแผนจัดการป่าชุมชน หรือขอให้เพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วนได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโดยชัดแจ้งและให้นำมาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 30** พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าชุมชน บริเวณเพื่อการอนุรักษ์ และ บริเวณเพื่อการใช้สอย ไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าชุมชนและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการนี้ด้วย

**มาตรา 31** ห้ามมิให้ทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าชุมชน การทำไม้ที่มีอยู่ตามธรรมชาตินอกบริเวณที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือการทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นเองในเขตป่าชุมชน บริเวณเพื่อการใช้สอย ให้ทำได้ตามความจำเป็นเพียงเฉพาะเพื่อใช้สอยในครัวเรือนของสมาชิกป่าชุมชน หรือใช้ในกิจการสาธารณะของภายในชุมชนนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

การเก็บหาของป่าในเขตป่าชุมชนให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

บรรดาไม้และของป่าที่ได้จากป่าชุมชนที่ทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและแผนจัดการป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับยกเว้นไม้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในการแปรรูปไม้ การมีไม้หรือของป่าในครอบครอง การนำไม้ หรือของป่าเคลื่อนที่และการผ่านค่าน้ำไม้ การเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง หรือค่าใช้จ่ายในการ บำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

**มาตรา 32** ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนสองในสามของคณะกรรมการจัดการป่า ชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีอำนาจทำนิติกรรมใด ๆ ผูกพันทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและ ดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้

**มาตรา 33** ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตาม พระราชบัญญัตินี้ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมใน ป่าชุมชน ให้กรมป่าไม้หรือคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายที่รับได้จ่ายไปในการเคลื่อนย้ายสิ่งของที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทำ ให้สิ่งนั้นหมดสภาพความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษ ตลอดจนการนำเอาของนั้นมาเก็บ กัก หรือรักษาไว้

(2) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาสู่สภาพเดิม

(3) ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับคืนมาสู่สภาพเดิม

(4) ค่าดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐในการประเมินความเสียหาย และประเมินค่าใช้จ่ายใน การเยียวยาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของบุคคล

(5) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐได้จ่ายในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายที่รัฐจ่ายเป็นค่าทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวม พยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล และค่าธรรมเนียมในศาล

(6) มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องเสียหาย

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนอกจากดอกเบี้ยคิดนับที่ต้องได้รับแล้ว ให้คำนึงถึง การเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินตราตั้งแต่เวลาที่ละเมิดจนถึงเวลาที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ประกอบด้วย

**มาตรา 34** ในการดำเนินคดีตามมาตรา 32 และมาตรา 33 คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนอาจขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ก็ได้ และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 35** กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง ให้อธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อจ่ายให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนนั้นได้

**มาตรา 36** บทบัญญัติในมาตรา 33 ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายอื่น และไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

## หมวด 6

### การควบคุมดูแลป่าชุมชน

**มาตรา 37** ป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดใด ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าชุมชนนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 37/1** เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่าง ๆ ในป่าชุมชน
- (2) แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมคณะกรรมการป่าชุมชนได้ทัน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในป่าชุมชนในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ
- (4) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
- (5) รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน

มาตรา 37/2 ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทำได้

**มาตรา 38** เพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย ตลอดจนเพื่อติดตามผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายมีอำนาจเข้าไปในป่าชุมชนเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังกล่าวแสดงบัตรประจำตัวหรือหนังสือแสดงการได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี เมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

**มาตรา 39** ~~องค์กรเอกชนอาจตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจทางชีวภาพในป่าชุมชนใด~~ ~~หรือเพื่อเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแห่งใดก็ได้~~ โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนหรือบุคคลที่ต้องการเข้าศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนใด ให้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนกำหนด

**มาตรา 40** ~~เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้~~

- (1) ~~ตรวจสอบพื้นที่และตรวจตราดูแลการดำเนินการและกิจการต่าง ๆ ในป่าชุมชน~~
- (2) ~~แนะนำ ให้ความรู้ ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้~~
- (3) ~~ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนได้ทัน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าชุมชนหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในป่าชุมชนในกรณีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และให้รายงานคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบ~~
- (4) ~~ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน~~
- (5) ~~รายงานคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเมื่อปรากฏว่ามีกรณีจะต้องเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือบางส่วน~~

~~มาตรา 41 ในเขตป่าชุมชนห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เล็มหาของป่า ล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้~~

**มาตรา 42** เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ
- (2) จับและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด
- (3) ยึดหรืออายัดสิ่งของที่มิใช่เป็นความผิด หรือใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด

หรือได้มาจากการกระทำความผิด

ให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสิ่งของที่ยึดหรืออายัดไว้ให้แก่พนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจโดยไม่ชักช้า

**มาตรา 43** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**มาตรา 44** ในกรณีที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพบว่าคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชน กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีอำนาจดำเนินคดีหรือสั่งการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กรรมการจัดการป่าชุมชน สมาชิกป่าชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนั้นได้ตามความเหมาะสม

ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชน ประจำจังหวัด เว้นแต่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดหรือรัฐมนตรีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนจะสั่งเป็นอย่างอื่น

**มาตรา 45** อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและติดตามดูแลการดำเนินงานของ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และอาจสั่งให้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้

**มาตรา 46** อธิบดีขอให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกระทำการหรือยับยั้งกระทำการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

เมื่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดได้รับแจ้งจากอธิบดีตามวรรคหนึ่งให้ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาคำขอ และแจ้งผลให้อธิบดีทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำขอ

ในกรณีที่อธิบดีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำ จังหวัดที่แจ้งตามวรรคสอง ให้อธิบดีนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนพิจารณา ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา และให้นำมาตรา 22 วรรคสามมาใช้บังคับโดย อนุโลม

**มาตรา 47** ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด 7

#### การเพิกถอนป่าชุมชน

**มาตรา 48** อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลงหรือแต่บางส่วนได้ เมื่อพบว่ามีการกระทำ ตาม (2) หรือ (3) หรือได้รับรายงานจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขอให้เพิกถอนป่าชุมชนตามมาตรา 29
- (2) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชนนั้นต่อไป

(3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป

คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนป่าชุมชน โดยให้นำมาตรา 22 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเพิกถอนป่าชุมชนให้มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในกรณีที่มิใช่ การเพิกถอนป่าชุมชนทั้งแปลง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายประกาศด้วย

**มาตรา 49** ทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็น ทรัพย์สินของป่าชุมชนแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนด ส่วนที่เป็น อสังหาริมทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

**มาตรา 50** ป่าชุมชนที่ถูกเพิกถอนตามมาตรา 48 เว้นแต่ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์อาจมีการขอจัดตั้ง ป่าชุมชนใหม่อีกได้ โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4

## หมวด 8

### กองทุนป่าชุมชน

**มาตรา 51** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนป่าชุมชน” ในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน สำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 52** กองทุนประกอบด้วย

(1) เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือที่ได้รับมา เพื่อดำเนินกิจการของกองทุน หรือสังหาริมทรัพย์ที่โอนมาจากป่าชุมชนแห่งอื่นที่ถูกเพิกถอน

(2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน

(2/1) ทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 62/1

(3) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

เงินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและ — กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง



ให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและ  
ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 53** เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (2) สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน
- (3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายตาม (1) และ (2) ให้คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

ในการดำเนินกิจการดังกล่าว

**มาตรา 54** ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน  
เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้  
ความเชี่ยวชาญ หรือมีผลงานหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การอนุรักษ์ฟื้นฟู  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการป่าชุมชน

**มาตรา 55** คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 53
- (2) กำหนดแผนและระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนและวิธีการ

จัดสรรเงินกองทุน การขอเงินช่วยเหลือหรือขอเงินอุดหนุนจากกองทุน

- (3) พิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ การอุดหนุนหรือการสนับสนุนเกี่ยวกับการ

จัดการป่าชุมชนตามมาตรา 53

- (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนมอบหมาย

แผนและระเบียบตาม (2) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน  
แล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 56**ให้นำความในมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับกับการดำรง  
ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

**มาตรา 57** การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

**มาตรา 58** ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีปฏิทินให้คณะกรรมการกองทุนเสนองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนในปีที่ล่วงมา เสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองและเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน

ให้คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเสนองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองแล้วต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบและไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## หมวด 9

### บทกำหนดโทษ

**มาตรา 58/1** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 27 (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ความผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอม ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีอำนาจเปรียบเทียบได้

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่งให้ตกเป็นทรัพย์สินส่วนกลางตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 59** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามมาตรา 11 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 60** ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายหลักเขต ป้ายหรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 61** ผู้ใดขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนที่สั่งตามมาตรา 40 37/1 (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 62** ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่นสร้าง แฝงวาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดหาแร่ ล่าสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือกระทำความผิดประการใด ๆ

อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 41 37/2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำดังกล่าวในวรรคหนึ่งได้กระทำในบริเวณพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ของป่าชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 62/1** บรรดาไม้หรือของป่าที่ได้มาหรือมีไว้เป็นความผิด หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม ใ้ไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งที่ศาลมีคำสั่งริบตกเป็นของกองทุน  
ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินคดีได้ภายในสองปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและไม้อาจจับกุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ให้ไม้ของป่า หรือทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เนื่องจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยรายใดถึงแก่ความตาย ให้ไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้เนื่องจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยตกเป็นของกองทุน เว้นแต่ภายในสองปี ทายาทของผู้ต้องหาหรือจำเลยพิสูจน์ได้ว่าไม้ ของป่า หรือทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คืนแก่ทายาทของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น

#### บทเฉพาะกาล

**มาตรา 62/2** การแต่งตั้งกรรมการสรรหาในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสามมาใช้บังคับ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสองมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่มีพฤติกรรมการที่เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อน ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

**มาตรา 63** การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 15 วรรคสองมาใช้บังคับ และให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นกรรมการนโยบายป่าชุมชนในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ และ

ให้รัฐมนตรีดำเนินการเสนอชื่อบุคคลที่มีพฤติกรรมที่เกี่วข้องต่อการดูแลรักษาป่ามาก่อน ให้  
คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

มาตรา 63/1 การแต่งตั้งกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการจัดการ  
ป่าชุมชนในวาระเริ่มแรกที่จังหวัดนั้นยังไม่มีป่าชุมชน มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 16 วรรคสามมาใช้  
บังคับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

มาตรา 64 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน  
ให้กรมป่าไม้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณของกรมป่าไม้จำนวนหนึ่งตามที่กรมป่าไม้กำหนดให้  
อุดหนุนแก่กองทุนในวาระเริ่มแรก เพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามความจำเป็นในระยะแรก

มาตรา 65 ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่  
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

.....  
.....

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนในการพิจารณาของวุฒิสภา

#### 1) วุฒิสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน

ลำพอง พิลาสมบัติ ( นครราชสีมา )

“ในข้อของป่าผมและคุณพนัสได้สงวนคำแปรญัตติไว้ เรื่องไม้ไผ่ขอให้ตัดออกจากของป่า เพราะในปัจจุบัน บางพื้นที่ ไม้ไผ่อย่างอื่นไม่สามารถเกิดได้ และขณะนี้ไม้ไผ่ทำอุตสาหกรรมให้ได้มาก มีการทำลายเป็นอย่างมาก เช่นเอาไปทำไม้ปาเก้ หรือสิ่งก่อสร้าง เพราะฉะนั้นไม้ไผ่จะอยู่กลุ่มเดียวกัน เรื่องหิน ดิน กรวด ทราย ผมเห็นว่าเรามีจุดยืนในการอนุรักษ์ไม่ยอมให้ใครไปกล้ากราย ถ้าให้หิน ดิน กรวด ทราย เป็นของป่า คนก็จะบุกรุกเข้าไปอยู่ เป็นการล่อให้มีคนเข้าไปอยู่ในป่าอนุรักษ์ ผมเห็นมีบุคคลเข้าไปสร้างบ้าน เป็นตึกสองชั้น เข้าไปอยู่ในป่า ผมตกใจมาก หลายที่มีการเข้าไปสร้างบ้านเรือนอย่างเข้มแข็ง ป่าอนุรักษ์เหมือนเงินพันบาทตกอยู่กลางทาง คนที่ไปพบเห็นไม่ว่าเป็นใครนั่นคืออสรพิษ ถ้ามีสิ่งล่อใจให้คนอยากไปอยู่ในป่า คนก็จะเข้าไปมากขึ้น ป่าอนุรักษ์ก็จะไม่เหลือ”

นิวัฒน์ พันธุ์ ( ระยอง )

“ผมเป็นผู้หนึ่งซึ่งทำการศึกษาเมื่อปี 2540 ผมรู้ดีที่พวกท่านมารอข้างนอก ต้องการอะไร หนึ่งคือสิทธิในการทำกินของตน สองกองทุนฟื้นฟูป่า เมื่อใดกฎหมายนี้ผ่านกองหลังก็จะมา สมทบเวลานี้เราไม่เชื่อมั่นในกรมป่าไม้ ผมก็ไม่ทราบแล้วว่าแล้วท่านจะรักษาได้ไหมในเมื่อท่านเป็นประชาชน ...ผมไม่กลัวพวกท่านแต่กลัวพวกที่อยู่หลังพวกท่าน ถ้ากฎหมายนี้ออกมาเท่ากับเราเปิดป่าอนุรักษ์ทั้งหมด เวลานี้ชุมชนทั้งหลายที่อยู่ในป่าแค่ไม้ซี้ดก้านเดียว ท่านจะเอากี่พันไร่ จะเอาวันไหน เวลาไหนบอกผม แค่ไม้ซี้ดก้านเดียวก็สามารถทำลายป่าได้ เหมือนมอดที่อยู่ไนไม้มันก็กินไม้ทำลายไม้หมด ส่วนใหญ่อ้างว่านายทุนทำลาย ถ้าคนในป่าไม่ไปบอกว่าป่าตรงนี้ยังสมบูรณ์ มันจะหมดไหม ...การใช้ป่าควรใช้ร่วมกัน 60 ล้านคน อยากให้คิดถึงป่าสงวน 20 ล้านไร่ทั่วประเทศกลับไปฟื้นฟูป่าสงวนได้ไหม”

### สมพร คำชื่น (แพร์)

“...ผมอยากถามว่าป่ากับคนอันไหนเกิดก่อนกัน ป่ามีตั้งแต่โบร่ำโบราณ มันมีคนเข้าไปอยู่ที่หลัง ป่ามันวอดวายทุกวันนี้มันวอดวายเพราะป่ามันทำลายตัวของมันเอง หรือ เพราะว่าคนหรือว่ามนุษย์ไปทำลายมัน จังหวัดของผมมีป่าอนุรักษ์สำคัญ มีอุทยานสำคัญ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำหน้าที่สำคัญในการปราบปรามแต่ป่าก็เหลือน้อย แต่ป่าชุมชนที่ท่านต้องการให้ประชาชนเข้าไป ไปอนุรักษ์อะไรที่ท่านว่า ผมคิดว่าป่าคงจะไม่เหลือต่อไป คงวอดวาย เพราะคนของเรา ตอนนี้สำนักในการดูแลป่าที่เป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ของโลก สำนักเนี่ยเรามีไหมครับ ผมเห็นแต่ว่าป่าถูกทำลายไปทุกวัน ๆ บ้านเมืองก็แล้ง น้ำก็ท่วม ผมอยากจะทราบกรมการตอบได้ไหม ว่าป่าเกิดก่อนคน หรือคนเกิดก่อนป่า คนที่มีภูมิปัญญาใกล้ป่าจะขอเข้าไปดูแล แล้วป่ามันจะเหลือไหมครับ...”

### วิชัย ครองยุติ (อุบลราชธานี)

“...ป่าอนุรักษ์คือป่าอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำลำธาร ทั้งในประเทศและในโลก อดีตที่ผ่านมาเรามีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป้องกันการทำลายป่า พ.ร.บ.อุทยาน พ.ร.บ.ป่าสงวน พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารให้คนกับป่าอยู่ด้วยกันได้ ให้ประชาชนอยู่กับป่าอย่างมีความสุข นั่นคือเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้น วันนี้มี พ.ร.บ.ป่าชุมชนเป็นฉบับแรกที่ประชาชนเข้าชื่อ ผมเห็นด้วยกับท่านนิวัฒน์ ท่านนิพัทธา และอ.พนัส ที่จะเพิ่มว่าต้องไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์

ขอให้เหตุผลเพิ่มที่ผ่านมการตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุก ส่วนแรกคือนายทุน ส่วนที่สองคือพี่น้องประชาชน เพื่อจะได้กรรมสิทธิ์ ยึดที่ดินผืนป่าเป็นของตนเอง ป่าเสื่อมโทรมที่พี่น้องประชาชนบุกรุกเข้าไป ปัจจุบันการบุกรุกเพื่อให้ได้สิทธิมีมากขึ้น เข้าไปในป่าอนุรักษ์มากขึ้น เป็นที่ทราบกันดี เราจะมี พ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยหลักการเห็นด้วย แต่ใน ม.18 สามารถทำให้พี่น้องประชาชนเข้าไปกล้ากรายในเขตป่าอนุรักษ์ ถ้าเป็นอย่างนี้ก็จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทำลายป่า ซึ่งมันเหลืออยู่น้อยเต็มที ขณะนี้ตัวเลขที่เราทราบคือไม่ถึง 25 % สุดท้ายแผ่นดินนี้จะกลายเป็นทะเลทราย มันไม่ได้เป็นการแก้ปัญหา กลับเพิ่มปัญหา คนที่อยู่ในป่าตอนนี้มีเป็นแสนแล้วก็จะมีคนบุกรุกเข้าไปใหม่ ไปแย่งกัน ข้อเสนอคือให้เอาป่าเสื่อมโทรมมาทำ ให้คนที่อยู่ในป่าอนุรักษ์อยู่แล้วย้ายมาอยู่ในป่าเสื่อมโทรม...”

## 2) วุฒิสมาชิกที่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน

บุญยืน ศุภสารสาทร ( พิษณุโลก )

“...ผมเห็นด้วยที่จะให้มีป่าชุมชน แม้จะอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ก็ตาม โดยมีเหตุดังนี้ ผมคิดตามหลักรัฐศาสตร์ว่าขณะนี้ความเป็นจริงทั่วประเทศมีประชาชนอยู่ทั้งในป่าสงวนและในป่าอนุรักษ์ ป่ามันหมดไม่ใช่เพราะประชาชน แต่หมดเพราะขบวนการค้าไม้เถื่อน อย่าไปโทษประชาชนเลย ไม่จริง ไม้สาละวินมาได้อย่างไร แต่ว่าลงเอยว่าประชาชนอยู่ในป่า ป่าจะหมดเขามีสำนึก เขามีชีวิตกับป่า อาหาร น้ำ ของเขาอยู่ในป่า เมื่อมีกฎหมายป่าชุมชน มีกลไกตรวจสอบ พอสมควร มีนโยบายชัดเจน มีประชาชนเข้าร่วม มีแนวทางการทำงานชัดเจน เขาแบ่งเขตอนุรักษ์เขตใช้สอย มีความชัดเจน ในเมื่อประชาชนต่างก็มีความสำนึกแล้ว การที่ป่าหมดประชาชนเดือดร้อน คนอื่นไม่เดือดร้อน เขามีจิตสำนึก มันจะเป็นแรงผลักดัน เป็นแรงจูงใจ ผมเชื่อว่าทำได้หลายหมู่บ้านในประเทศไทยเขาก็ทำกันอยู่แล้ว...”

วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ ( กรุงเทพฯ )

“...ท่านประธานกรรมการฯ เรียนว่ามีบุคคลสามกลุ่มที่อยู่ในป่า คือ อยู่ก่อนเขตป่า อยู่หลังเขตป่า และกำลังจะเข้าไป เรามองว่าร่างที่มาจาก ส.ส. ที่กำหนดให้ประชาชนเข้าไปจัดตั้ง ป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ เราก็พยายามอุดช่องโหว่ ผมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่าเราพยายามที่จะแก้ไขให้ชุมชนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้

หนึ่ง เราพบข้อเท็จจริงว่ามีชาวบ้านจำนวนมากที่อยู่ในป่ามาอย่างยาวนาน และชาวบ้านหลายส่วนที่ดูแลป่าได้อย่างดี มีประสบการณ์ในหลายแห่ง

สอง เราพยายามจะดูว่ามีอะไรบ้างที่น่าจะเป็นกลไกตรวจสอบ ถ้าเปิดดูตามมาตราจะชัดเจน มาตรา 3 ที่เป็นค่านิยม เรื่องชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เราจึงพุ่งท้ายว่าจะต้องเป็นชุมชนที่อยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ นี่คือการอุดช่องโหว่

สาม เราเห็นว่าควรจะอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้เพราะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตราที่ 56 ที่บัญญัติไว้ สิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและความหลากหลายทางชีวภาพ ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนปรากฏอยู่ในกรรมการสองระดับ คือ ระดับนโยบายและระดับจังหวัด ชุมชน นักวิชาการ และรัฐ

ขอสรุปว่าเรากำลังเหมือนกันและเราก็พยายามอุดช่องว่างให้ชุมชนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้...”

### ประทีป อึ้งทรงธรรม (กรุงเทพฯ)

“...เราขึ้นไปดูแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พบว่ามีผืนป่า 60% แต่ตอนนี้ฉบับที่ 9 แล้ว ป่าก็ลดลง เพราะการพัฒนาของประเทศเราได้กีดกันประชาชนออกไป แล้วรวมอำนาจมาที่ส่วนกลาง เราตัดบทบาทประชาชนออกไป ความจริงป่าหมดเพราะการให้สัมปทาน เพราะการทำไม้เถื่อน ไม่ใช่หมดเพราะชาวบ้าน เรื่องที่จะให้ประชาชนอยู่ในเขตอนุรักษ์มันเป็นการสร้างจิตสำนึก ประชาชนหลายพื้นที่ได้ลุกขึ้นสู้กับนายทุน เราเห็นในหลายพื้นที่ประชาชนต้องสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน เพราะการปกป้อง หวงแหนสิ่งที่เขารักษา

พ.ร.บ. นี้จะสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของมีส่วนร่วม แผน 1-9 รัฐดูแลหมดแต่ทำไมรักษาไม่ได้ เราต้องคู่อคิด และแก้ไขปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นให้คนที่อยู่ตรงนั้นมีส่วนดูแลแทนคน 60 ล้านคนทั่วประเทศ ดิฉันเห็นด้วยกับร่างเดิมของส.ส. มีการวางหลักเกณฑ์ดี ไม่ใช่คนที่อยู่ในสลัมอยู่ดี ๆ จะเข้าไปตั้งป่าชุมชนได้ มันมีกลุ่มประชาชนในพื้นที่เดิมอยู่แล้ว เขาจะปกป้องพื้นที่ของเขา จึงเห็นว่า พ.ร.บ. นี้สมควรที่กลับไปแบบที่ ส.ส. พิจารณา “

### สันติภาพ อินทรพัฒน์ (น่าน)

“...กฎหมายฉบับนี้ต้องทำความเข้าใจ ผมฟังมาแต่เช้าแล้ว พยายามปนเปไปเรื่องที่ดินทำกิน พยายามที่จะหาผลประโยชน์จากป่าตรงนี้ ไม่เคยไว้ใจชุมชนที่เขาดูแลผืนป่ามาแล้ว ไม่เชื่อเขา กลัวนายทุนอยู่ข้างหลัง ผมว่าคุณถูกความเป็นคน คุณถูกความรับผิดชอบต่อชุมชน ในข้อเท็จจริงในพื้นที่ของ พ.ร.บ. ป่า ไม่มีใครจะไปแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่มีมติของคณะกรรมการไม่ได้ ต้องทำความเข้าใจที่มาของป่าชุมชนมาจากไหน ชุมชนใดก็ตามที่เขาอยู่ในเขตป่าสงวน เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์ฯ เขารักษาดีอยู่แล้ว รอบ ๆ ไม่มีเหลือละครับ แต่ในพื้นที่ป่าที่ชาวบ้านดูแล 500 -1,000 ไร่ เจียวจี้ ชาวบ้านมีจิตสำนึก ในขณะที่กรมป่าไม้ไม่มีน้ำยาที่จะดูแลผืนป่าได้ ชาวบ้านลง 50,000 รายชื่อ ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

อย่าไปพูดเองที่ดินทำกิน อย่าไปพูดเรื่องคนจะมาหาผลประโยชน์ ในกฎหมายนี้ คณะกรรมการเขาละเอียดมีตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด ระดับชาติ กฎหมายนี้ต้องการ



ให้คนที่เขาอยู่กับป่าอยู่แล้วได้ประโยชน์จากป่า อย่าดูถูกดูแคลนประชาชนจนเกินไป เจตนารมณ์ของ กม.ฉบับนี้บอกว่า จึงต้องมีกฎหมายส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่ออนุรักษ์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างสมดุลและยั่งยืน และทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรอันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืน ในการรักษาระบบนิเวศธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม เจตนารมณ์เป็นอย่างนี้ต้องยอมรับว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในบทบัญญัติ มาตรา 46 เขียนไว้ว่าบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนด

ใน มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนต้องการ

ก่อนจะมี 4 บรรทัด พ.ร.บ.ป่าชุมชนไม่ใช่ร่าง พ.ร.บ.ป่าเสรีที่จะเปิดให้นำป่าดี ๆ ไปแบ่งให้ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่เป็นพระราชบัญญัติสนับสนุนให้ประชาชนเพื่อความมั่นคงของชาติ เพราะป่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทุกคนมีสิทธิเข้าไปอย่างรับผิดชอบและไม่ทำให้เกิดความเสียหายของสภาพป่า แต่มิได้ให้บุคคลใดเข้าไปทำกิน การออก พ.ร.บ.ป่าชุมชนจะเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและการสร้างหลักประกันให้แก่ชุมชนที่รักษาป่า และชุมชนยังไม่ได้เริ่มดูแลให้เข้ามาดูแลอย่างถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและรัฐในการดูแลรักษาป่า...

ถ้าคนเขามีความตั้งใจและเขาจะรักษาผืนป่าไม่ว่าจะป่าไหนในขณะที่เขาอยู่มาแล้ว แล้วก็ทำดีกว่าที่กรมป่าไม้ทำ มันจะเป็นจะตายหรือครับ ถ้าเขาทำดี มันต้องให้อำนาจเขาเชื่อมั่นเขา ผมเห็นว่าเมื่อประชาชนเขามีเจตนาดี มันก็เป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน เมื่อเวลาไฟไหม้เขาจัดเวรยามไปดูแล ต้นไม้ในป่าใครไปตัดเขาปรับกันเอง เขาทำกันเรียบร้อย ให้เขาเถอะครับ”

### บุญเลิศ ไพรินทร์ ( ฉะเชิงเทรา )

“...ป่าไม้ไม่ได้หมดเพราะชาวบ้าน แต่มันหมดเพราะนายทุน ต้องเข้าใจตรงนี้ให้ได้ก่อนจะบอกว่าคนอยู่ใกล้ป่า ป่าหมดไม่ใช่อย่างนั้น ต้องเข้าใจว่าป่ามันหมดเพราะกรรมป่าไม้ ผมร้องเรียนตรงนี้เลยว่ากรรมป่าไม้ร่วมกับนายทุนในการทำลายป่า ไม่ใช่ชาวบ้านเป็นคนทำลายป่า อันนี้มีหลักฐานแต่ผมไม่พูด ท่านวงศ์พันธ์ตอบไปแล้วว่าป่าอนุรักษ์ไม่ใช่เป็นที่อยู่ที่ทำกิน ใครจะไปทำกินไม่ได้ แต่เขาอาสาไปช่วยกรรมป่าไม้ที่ไม่มีปัญญารักษاپ่าไม้ไว้ มันเป็นเรื่องที่พวกเขาจะต้องเข้าใจปัญหา

ที่ผ่านมาเราไม่มีระบบที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้ามาดูแลป่า และใช้อย่างยั่งยืน ผมถามกรมการกสิกรรมว่าคนจะทำ ความดีต้อง 100 คนด้วยหรือ 50 คนได้ไหม ทำไมต้อง 100 คน มัน 50 คนที่ผ่านร่าง ส.ส.ก็ได้อยู่แล้ว การไปจำกัดจำนวนทำไมถ้าคน ๆ เดียวรักษاپ่าได้มากกว่าคน 50 -100 คน อนุญาตเลยครึ่งรอยางจะกราบเรียนด้วยหัวใจ “

### นิคม เขาวังกิตติโสภณ ( ลำปาง )

“...ราษฎรส่วนใหญ่อาศัยในป่า ป่าเป็นคู่หูของชาวบ้าน เหมือนคู่หูของคนกรุงเทพฯ คนบ้านผมเข้มาก็เข้าป่า ผมเชื่อว่าชาวบ้านมีความรักป่า และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาเขามีการจับกุมผู้ลักลอบตัดไม้คือนายทุน ตำรวจไม่จับ ป่าไม้ไม่จับ ชาวบ้านจับเอง ส่งเอง สิ่งเหล่านี้ชาวบ้านสามารถดูแลรักษاپ่าได้ ผมถามกรมการ ถ้าชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือกับท่าน ท่านจะสามารถรักษاپ่าอนุรักษ์ของท่านได้ไหม แต่ถ้าเขาดูแลจัดการของเขา ดูแลคู่หูของเขา เขาก็หาของมาใส่คู่หูเองล่ะครับ ถ้าคู่หูหมดเขาก็อดตายครับ...”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายละเอียดความเป็นมาของกรณีตัวอย่างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ

### 1) โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล

#### 1.1) สาระสำคัญโดยสังเขป

การก่อตัวของนโยบายอันเป็นที่มาของโครงการเขื่อนปากมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นั้นอยู่ภายใต้ันโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ( พ.ศ. 2530 – 2534 ) ที่กำหนดให้ลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ และกระจายแหล่งที่มาและชนิดของพลังงานให้กว้างขวางออกไปด้วยการเร่งสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ คือ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบลิแกไนท์ และพลังงานนอกแบบอื่น ๆ นโยบายดังกล่าวกำหนดขึ้นจากสาเหตุความไม่แน่นอนของราคาน้ำมันของโลกที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ทำให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง และทางด้านพลังงานก็เป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 4 นั้นได้ก่อให้เกิดความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันแพงขึ้นทั่วโลกจึงส่งผลกระทบต่อระบบพลังงาน ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงกำหนดนโยบายและแนวทางปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้สามารถปรับตัวเข้ากับวิกฤตการณ์น้ำมันที่ผันผวนของโลก โดยลดการใช้ปริมาณการใช้พลังงานจากน้ำมันมาเป็นมุ่งเน้นด้านการใช้พลังงานทดแทนทุกรูปแบบเท่าที่ความสามารถจัดหาได้ภายในประเทศ ซึ่งนโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

จากภาพรวมการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ.สามารถสนองต่อความต้องการไฟฟ้าของประเทศในขณะนั้น เป็นผลมาจากการที่ กฟผ. เป็นองค์กรของรัฐตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่ระบุว่า กฟผ.มีหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดหาหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้พลังงาน ซึ่งในการดำเนินงานของ กฟผ. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและโครงการในอนาคตให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่ง กฟผ. รับผิดชอบในการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่าง ๆ ให้มีต้นทุนการผลิตต่ำโดย กฟผ. จะได้รับสิทธิพิเศษมีอำนาจผูกขาดการผลิตไฟฟ้า ซึ่งเป็นสิทธิในการดูแลและให้บริการสาธารณะมิใช่สิทธิผูกขาดการทำธุรกิจ โดย กฟผ. ได้พิจารณากำหนดโครงการเขื่อนปากมูลเข้าไปอยู่ในแผนกำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2530-2534 ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติได้พิจารณาโครงการเขื่อนปากมูลแล้วมีความเห็นสนับสนุนโครงการดังกล่าว โดยมีเหตุผลคือ โครงการเขื่อนปากมูลสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จะช่วยลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ กระจายแหล่งที่มาและชนิดของพลังงาน เพิ่มขึ้น และเป็นโครงการที่จะช่วยให้ระบบผลิตไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความมั่นคงขึ้น โดยลดการพึ่งพาจากภาคเหนือและภาคกลาง รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้าน (ประเทศลาว)

เขื่อนปากมูลตั้งอยู่บนลำน้ำมันที่บ้านหัวเหว อำเภอบึงเจียม จังหวัด อุบลราชธานี เริ่มก่อสร้างประมาณปี พ.ศ. 2533 สร้างเสร็จเมื่อ 29 มิถุนายน 2537

1.2) ประเด็นโต้แย้งผลกระทบของโครงการเขื่อนปากมูลและการละเมิดสิทธิชุมชน

- ด้านการอพยพราษฎร จากรายงานของ กฟผ. ที่ระบุจำนวนของ ประชาชนที่จะต้องอพยพจากการสร้างเขื่อนปากมูล จำนวน 400 ครอบครัว โดยมีการจ่ายค่าชดเชย และการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ต้องอพยพ แต่ตัวเลขดังกล่าวที่ปรากฏออกมาทั้งจากการ ชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของ กฟผ. และรายงานในเวลาต่อมามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็น 903 ครอบครัว ทำให้กลุ่มผู้คัดค้านได้ตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนราษฎรที่จะต้องอพยพมีความไม่แน่นอน และค่าชดเชยก็จะมีอัตราที่ต่ำไม่เพียงพอที่หาที่ดินใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เท่าเดิมได้ รวมทั้งการ จัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรส่วนหนึ่งก็ไม่มี ความอุดมสมบูรณ์ยากแก่การทำเกษตรกรรมซึ่งเป็น อาชีพดั้งเดิมของพวกเขา เนื่องจากที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ได้ถูกจับจองจนหมดสิ้น กอปรกับ ประสบการณ์ตัวอย่างที่ประชาชนได้รับจากการเข้าอยู่ที่จัดสรร ในกรณีเขื่อนสิรินธร ซึ่งไม่สามารถ ทำกินได้จนต้องอพยพออกไป

- ด้านระดับน้ำท่วม กฟผ. ได้ชี้แจงว่า เขื่อนปากมูลได้ถูกออกแบบให้ ระดับน้ำสูงสุดที่ระดับ 108 เมตร เป็นเขื่อนระบายน้ำ ไม่มีการกักเก็บน้ำ และสามารถควบคุมน้ำให้ อยู่ในระดับดังกล่าวได้เนื่องจากมีประตูระบายน้ำ 8 ประตู สามารถระบายน้ำได้ 18,000 ลูกบาศก์ เมตรต่อวินาที แต่กลุ่มคัดค้านไม่มีความมั่นใจในเรื่องดังกล่าว เกรงว่าหากภายหลังจากการสร้าง เขื่อนปากมูลแล้ว กฟผ. ไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระดับดังกล่าวได้ โดยอ้างว่ามีสาเหตุมาจาก ธรรมชาติ ทำให้ประชาชนที่ไม่ได้รับการสำรวจว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบในการสร้างเขื่อนตั้งแต่เริ่ม โครงการจะไม่ได้รับค่าชดเชยจาก กฟผ. ทั้งนี้เนื่องจากในฤดูฝน น้ำในลำน้ำมูลตอนปลายจะมี ระดับสูง ก่อให้เกิดน้ำท่วมที่ทำกินของชาวบ้านสองริมฝั่ง ในบางปีที่ปริมาณน้ำฝนมาก ซึ่ง

ก่อให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นปริมาณน้ำก็จะเกินความต้องการเพื่อใช้ผลิตไฟฟ้า เป็นผลให้เขื่อนจะรับน้ำไว้ไม่ไหวก็จะระบายน้ำออกมาทำให้บริเวณใต้เขื่อนเกิดน้ำท่วมฉับพลัน

- ด้านทรัพยากรประมง ในรายงานของ กฟผ. ระบุว่า จากการศึกษา นิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมทางด้านประมง โครงการเขื่อนปากมูลพบว่า ความอุดมสมบูรณ์ของอาหารสัตว์น้ำในแม่น้ำมูลตอนล่างมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแม่น้ำสายอื่น สำหรับพันธุ์ปลาไม่พบพันธุ์ปลาหายาก (rare species) เนื่องจากปลาในแม่น้ำมูลตามธรรมชาติเป็นปลาชนิดเดียวกับปลาในแหล่งน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั่วไป ไม่ใช่มีเฉพาะในแม่น้ำมูล นอกจากนั้นยังจะก่อสร้างบันไดปลาโจนตามคำแนะนำของกรมประมงอีกด้วย แม้กระทั่งในระหว่างก่อสร้างก็ก่อสร้างบนทำนบกั้นน้ำเพียงครั้งเดียว เพื่อการอพยพของปลาจะได้มีอย่างต่อเนื่องปกติ อีกทั้งพบว่าการประกอบอาชีพประมงในบริเวณนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับที่พบเป็นส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ทำการประมงเพื่อประทังชีพเท่านั้น

ทางฝ่ายผู้คัดค้านได้วิจารณ์รายงานการศึกษาดังกล่าวของ กฟผ. ว่ามีความบกพร่องทางวิชาการในการสำรวจดังนี้ คือ

- การเก็บตัวอย่างพันธุ์ปลา เลือุกจุดเก็บเฉพาะบริเวณชายฝั่งที่มีระดับน้ำตื้นเท่านั้น จึงไม่สามารถอ้างอิงความถูกต้องทางวิชาการได้

- มีระยะเวลาในการเก็บข้อมูลค่อนข้างสั้น คือ 1 ปีเท่านั้น ทำให้การเก็บตัวอย่างพันธุ์ปลาได้เพียง 1 ฤดูกาล ซึ่งไม่เพียงพอในการสรุปผลการสำรวจทางวิชาการ

- การคำนวณประโยชน์ผิดพลาด เพราะใช้วิธีคำนวณทางปลากับพื้นที่โดยไม่มี การเฉลี่ยลักษณะพื้นที่แต่ละประเภทก่อนการคำนวณ

- การแก้ปัญหาการลดลงของพันธุ์ปลาโดยการเพาะเลี้ยงนั้น ไม่มีความคุ้ม ในแง่วิชาการ เพราะพันธุ์ปลาดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ใช่พันธุ์ปลาในภูมิภาค

- การแก้ปัญหาวิธีนำบันไดปลาโจนมาใช้กรณีเขื่อนปากมูลนั้น ใช้ได้กับปลาแหลมอนอย่างเดียว เนื่องจากบันไดปลาแต่ละแบบก็จะใช้ได้กับปลาชนิดเดียวเท่านั้น

- ด้านสาธารณสุข จากรายงานของ กฟผ. ที่ศึกษานิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมทางด้านสาธารณสุขในบริเวณพื้นที่โครงการ ปรากฏว่า พบหอยนิโอทริคูลาอเพอร์ต้า ซึ่งสามารถเป็นพาหะของเชื้อโรคพยาธิใบไม้ในเลือด แต่ทว่าหอยดังกล่าวไม่สามารถขยายพันธุ์ได้ในแหล่งน้ำที่มีสภาพน้ำไหล ซึ่งเขื่อนปากมูลก็มีสภาพน้ำไหลเนื่องจากมีการระบายน้ำตลอดเวลาอย่างสม่ำเสมอ จึงไม่เป็นแหล่งขยายพันธุ์ของหอยดังกล่าว ดังนั้น จากการศึกษา กฟผ. จึงยืนยันว่าจะไม่มีการแพร่กระจายของโรคพยาธิใบไม้ในเลือดเกิดขึ้นในลำน้ำมูล พร้อมทั้งให้หลักประกัน

ทางมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากโรคดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบรักษาโรค และการให้ความรู้ทางด้านสาธารณสุขแก่ชาวบ้าน

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายผู้คัดค้านได้วิจารณ์การศึกษาดังกล่าวว่าเป็นการประเมินปัญหาด้านสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่รอบด้าน และได้ชี้แจงว่า ถ้ามีการก่อสร้างเขื่อนปากมูลจะเกิดโอกาสการระบาดของโรคอย่างน้อยอีก 4 โรค นอกเหนือจาก พยาธิใบไม้ในเลือด คือ พยาธิในปอด พยาธิในตับ พยาธิในลำไส้ และพยาธิขนาดใหญ่ในตับ สำหรับ การแพร่ระบาดของโรคพยาธิในเลือดนั้นอาจเกิดขึ้นได้หากกระแสน้ำจะไหลช้าลงและตื้นเขินมากขึ้น นอกจากนี้ มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นไม่เพียงพอ และแผนดำเนินการแก้ไขมีเพียง งบประมาณงานศึกษาและการกำหนดมาตรการป้องกันการแพร่ของโรคเพียง 3.4 ล้านบาท

- ด้านโบราณคดี ในรายงานของ กฟผ. ระบุว่าจากการศึกษาทางด้านโบราณคดีของโครงการไม่พบหลักฐานที่สำคัญทางโบราณคดี ทั้งสมัยก่อนประวัติศาสตร์และสมัยประวัติศาสตร์ นอกจากวัดซึ่งไม่เก่าแก่นัก คือ มีบางวัดที่อายุต่ำกว่า 50 ปี และบางวัดที่มีอายุ 50 – 100 ปี และจากการสำรวจในพื้นที่ใกล้เคียง ก็พบว่ามีหลักฐานสมัยประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจอยู่ตามวัดเก่า ๆ หลายแห่ง แต่อยู่นอกเขตพื้นที่โครงการเขื่อนปากมูล แนวทางในการป้องกันผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าหากพบหลักฐานที่สำคัญทางโบราณคดีก็จะทำการขุดค้นและขนย้ายไปเก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัยได้ทันเวลาก่อนที่จะถูกน้ำท่วม

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจบริเวณลุ่มน้ำมูล – ชี ตอนล่าง ทางด้านโบราณคดีของโครงการพลังงานและน้ำโขงเมื่อปี พ.ศ. 2528 – 2529 พบว่าในบริเวณที่จะสร้างเขื่อนปากมูลตั้งแต่บริเวณผาแต้ม ตัวเมืองอุบลราชธานี สบมูล – ชี ลงมาจนถึงปากแม่น้ำมูลรวมทั้งบริเวณชายฝั่งโขงขึ้นไปจนถึงมุกดาหาร เป็นบริเวณที่มีคุณค่ามากทั้งในด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม และหลักฐานทางโบราณคดีที่แสดงให้เห็นว่า บริเวณนี้เป็นแหล่งกำเนิดของอารยธรรมภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ มีศาสนสถาน que แสดงว่าเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมและบอกอาณาเขตทางการเมือง

- นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า กฟผ. มีเป้าหมายในการสร้างเขื่อนปากมูลเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบการผลิตไฟฟ้าในภาคอีสาน ซึ่ง กฟผ. ได้ประเมินว่าในอนาคตความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นการผลิตไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่หลักของ กฟผ. อีกทั้งการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังน้ำถือว่าการผลิตที่ต้นทุนต่ำสุดในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วย วิธีการต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การผลิตทำให้เกิดโครงการเขื่อนปากมูล

ในขณะที่กลุ่มคัดค้านโดยเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นระบบเซอรักิตเดี่ยว คือ ผลิตไฟฟ้าที่ไหนก็เข้าไปในวงจรและสามารถใช้กันได้ทั่วประเทศ ในขณะที่กระแสไฟฟ้าส่วนใหญ่สนองต่อภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจการค้า และมีการใช้ไฟฟ้าเน้นหนักในเขตนครหลวงและภาคกลาง ดังนั้น กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโครงการเขื่อนปากมูลไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนโดยตรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผู้สูญเสียจากการสร้างเขื่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเพิ่มการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้านั้น ไม่ได้เป็นหนทางที่ถูกต้อง ควรให้ความสำคัญในการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่าการสร้างเขื่อน ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างเขื่อนก่อให้เกิดผลกระทบที่ติดตามมาหลายด้าน ซึ่งบางกรณีจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ

- ด้านการท่องเที่ยว การสูญเสียแก่งขนาดใหญ่ในแม่น้ำมูลซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดอุบลราชธานีถึง 2 แห่ง คือ แก่งตะนะ และแก่งสะพือ ที่อำเภอพิบูลมังสาหาร โดยเฉพาะแก่งสะพือ นักวิชาการที่ศึกษาด้านนี้ได้ประเมินจำนวนนักท่องเที่ยวที่แก่งสะพือไว้ถึงปีละประมาณ 123,000 คน (พ.ศ. 2524 – 2525) ซึ่งร้อยละ 75 จะมาเที่ยวในฤดูแล้ง และเดือนที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุด คือ เดือนมีนาคมและเมษายน มีนักท่องเที่ยวประมาณ 41,000 ต่อเดือน ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทางจังหวัดอุบลราชธานีได้มีนโยบายส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด เพื่อเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ราษฎรในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวกผล. ชี้แจงว่า โครงการเขื่อนปากมูลได้ปรับปรุงการออกแบบทางด้านวิศวกรรม ทำให้สามารถควบคุมปริมาณน้ำและระดับน้ำในฤดูแล้งจนสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของแก่งสะพือได้เช่นเดิม ตั้งแต่เดือนมกราคม – พฤษภาคม ดังนั้น ชาวอุบลราชธานียังคงได้รับประโยชน์ทางการท่องเที่ยวจากแก่งทั้งสองเหมือนเดิม นอกจากนี้ กผล. ได้ยืนยันว่าในการก่อสร้างเขื่อนปากมูลจะไม่มีการระเบิดแก่งใด ๆ ในลำน้ำมูล

ภายหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ได้เกิดประเด็นขัดแย้งระหว่าง กผล. กับฝ่ายผู้คัดค้านเขื่อนเพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ ในฤดูแล้งปี 2535 กผล. ทำการระเบิดแก่งหินซึ่งอยู่ท้ายตัวเขื่อนเพื่อทำช่องระบายน้ำ และระเบิดแก่งตาดหัวภูที่อยู่อีกด้านหนึ่งด้วยเหตุผลเดียวกันและเป็นไปตามแบบแปลนที่วางไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มคัดค้านถือว่าเป็นการผิดสัญญาที่ กผล. ยืนยันไว้ และผิดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หลายมาตรา เช่น มาตรา 16 ซึ่งห้ามมิให้ชีวิตถูกระเบิดภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม กผล. ได้ออกมาชี้แจงว่ามีการระเบิดแก่งหินจริง แต่เป็นเพียงแก่งหินได้นำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและโบราณคดีและสามารถกระทำได้ เพราะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นที่มีการจำกัดและละเมิดสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ก็คือ การที่ประชาชน/ ชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูลมิได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขาแต่อย่างใด แต่เป็นการตกลงร่วมกันระหว่างสำนักงานพลังงานแห่งชาติ (สพช.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และรัฐบาลฝรั่งเศส ในการก่อสร้างโครงการดังกล่าว โดยให้บริษัทที่ปรึกษาจากฝรั่งเศส ทำการสำรวจด้านที่ตั้งของเขื่อน รวมถึงผลกระทบด้านนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม จนทำรายงานเสร็จ และได้รับการอนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 ต่อจากนั้นจึงมีการอนุมัติงบประมาณก่อสร้างในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 โดยกลุ่มผู้คัดค้านได้เริ่มเคลื่อนไหวคัดค้านตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2532 เป็นต้นมา แต่ก็ไม่เป็นผลเพราะโครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติให้ก่อสร้างได้ โดยที่ทั้งรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐไม่ได้สนใจการคัดค้านดังกล่าว ซึ่งกลุ่มผู้คัดค้านที่ประกอบด้วยหลายกลุ่มหลายองค์กร ต่างให้ความเห็นว่า ชาวบ้านไม่มีโอกาสรับทราบข่าวสารข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับเขื่อนปากมูล ที่สำคัญชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจกับการก่อสร้างเขื่อนนี้ ทั้ง ๆ ที่เขื่อนดังกล่าวจะทำให้เกิดการล่มสลายของวัฒนธรรมชุมชน และสูญเสียอารยธรรมโบราณ รวมทั้งมีผลกระทบต่อความหลากหลายด้านสิ่งแวดล้อม และแม้ว่าเขื่อนปากมูลจะได้รับการก่อสร้างเสร็จและถูกใช้งานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาที่ยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบวิถีชีวิตของชาวบ้านที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากสร้างเขื่อน นั่นเอง

## 2) โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซชานานา

### 2.1) สาระสำคัญโดยสังเขป

โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติแหล่งชานานา มีผู้ร่วมทุนสี่ราย คือ บริษัทโทเทลของฝรั่งเศส ( ร้อยละ 31.24 ) บริษัทยูโนแคลของสหรัฐอเมริกา ( ร้อยละ 28.26 ) บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด หรือ ปตท. สผ. ( ร้อยละ 25.5 ) และบริษัท น้ำมันและก๊าซแห่งสหภาพพม่า ( ร้อยละ 15 ) ซึ่งร้อยละ 80 ของก๊าซธรรมชาติจากแหล่งชานานา จะถูกส่งมาทางท่อส่งก๊าซที่ทอดตัวอยู่ใต้ทะเลและที่ฝังตัวลึกลงไปใต้ดิน โดยผ่านจุดรับก๊าซที่บ้านอิตอง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี โดยมี ปตท. เป็นผู้รับซื้อตลอดระยะเวลา 30 ปี และนำไปขายต่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าพลังความร้อนราชบุรี ส่วนก๊าซที่เหลืออีกร้อยละ 20 นั้นเป็นส่วนที่พม่าเก็บไว้ใช้ภายในประเทศ



โครงการซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าเป็นความต้องการของรัฐบาลไทยที่มีตั้งแต่เดือนตุลาคม 2533 ถือเป็นโครงการที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งทุก ๆ รัฐบาลพยายามที่จะผลักดันให้โครงการนี้บรรลุผลสำเร็จในการเซ็นสัญญาซื้อ-ขายกันอย่างเป็นทางการ แม้จะถูกคัดค้านจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ และในที่สุดในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 รัฐบาลไทยได้จัดให้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับกลุ่มผู้ขายที่ทำเนียบรัฐบาล

## 2.2) สาเหตุของความขัดแย้ง

รัฐบาลตัดสินใจดำเนินโครงการนี้ โดยให้เหตุผลเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องเร่งจัดหาแหล่งพลังงานให้เพียงพอต่อแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น แต่ฝ่ายอนุรักษ์ของจังหวัดกาญจนบุรี และองค์กรพัฒนาเอกชนยืนยันว่าไม่ได้คัดค้านโครงการดังกล่าว แต่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการวางท่อส่งก๊าซ เนื่องจากสาเหตุต่อไปนี้

- เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อป่าไม้และสัตว์ป่า เพราะตัดผ่านพื้นที่ป่าชุ่มน้ำชั้นหนึ่ง A ในบริเวณป่าอุทยานแห่งชาติทองผาภูมิ และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่อนุรักษ์สำคัญ เช่น ทุ่งใหญ่นเรศวร อุทยานแห่งชาติเขาแหลม และอุทยานแห่งชาติไทรโยค ซึ่งเป็นผืนป่าตะวันตกที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงกระทบถึงสัตว์ป่าจำนวนมาก รวมทั้งสัตว์ป่าหายาก สัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์อีกหลายชนิด เช่น ค้างคาวกิตติ ปูราจีนี เป็นต้น จึงคิดว่าน่าจะวางท่อก๊าซทางอื่นที่ไม่ต้องผ่านพื้นที่ป่าต้นน้ำและชุมชน แต่ทางปดท. อ้างว่าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากได้มีการกำหนดจุดการเชื่อมต่อท่อก๊าซไว้ที่บ้านอิต่อง ตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับพม่าก่อนแล้ว

- สร้างความไม่ปลอดภัยให้แก่ชุมชน เนื่องจากแนววางท่อก๊าซผ่านพื้นที่ชุมชน และอาจเกิดอันตรายจากก๊าซซึ่งสามารถจุดไฟติดหากมีการรั่วไหลของก๊าซ และอาจเกิดไฟป่าในแนววางท่อก๊าซ รวมทั้งแนววางท่อก๊าซดังกล่าวอยู่บนศูนย์กลางการเกิดแผ่นดินไหวถึง 2 แห่ง แต่กลับไม่มีการศึกษาด้านนี้เท่าที่ควร นอกจากนี้แนววางท่อยังไม่ขนานไปกับแม่น้ำแควน้อย ซึ่งไหลผ่านแหล่งท่องเที่ยวมากมายหลายแห่ง การสร้างท่อส่งก๊าซผ่านจะสร้างความรู้สึกหวาดผวแก่นักท่องเที่ยว มีผลทำลายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมาก

- เสี่ยงต่อการเกิดการก่อวินาศกรรม เพราะโครงการนี้ได้สร้างรายได้จำนวนมากแก่ทางพม่า และเป็นการเพิ่มความสามารถมากขึ้นในการจัดซื้ออาวุธมาปราบปรามชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศกันอยู่ และอาจเป็นเหตุให้ชนกลุ่มน้อยเกิด

ความโกรธแค้นทางการพม่ามากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศที่คุกรุ่นอยู่ตลอดเวลา นั้นเป็นภาวะที่ล่อแหลมต่อการเกิดวินาศกรรมอยู่ตลอดเวลา

- เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นในประเทศพม่าจากโครงการนี้ เนื่องจากโครงการนี้ส่งผลให้ทางการพม่าจำเป็นต้องการใช้กำลังปราบปรามขับไล่ชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาศัยอยู่ในแนวโครงการ รวมทั้งการบังคับใช้แรงงาน การกระทำทารุณและข่มขืนสตรี การใช้ความรุนแรงอื่น ๆ กระทั่งการทุบตีและการฆ่าฟัน

- เกิดความไม่โปร่งใสของโครงการ เนื่องจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ ไม่ได้ผ่านการรับรู้และเห็นชอบจากคนในชุมชนและสาธารณชน การอนุมัติโครงการและการทำสัญญาซื้อขายก๊าซกับประเทศพม่าเกิดขึ้น โดยที่ไม่ได้มีการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาก่อน ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิด พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม และสัญญาที่ทำนั้นก็ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบประเทศพม่ามาก รวมทั้งไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการทำสัญญาซื้อขายก๊าซดังกล่าว นอกจากนี้ยังไม่มีรายงานผลกระทบต่าง ๆ ที่ทำการศึกษามาในตอนหลัง

### 2.3) คุุ่กรณีและภาคีที่เกี่ยวข้อง

คุุ่กรณีความขัดแย้งในโครงการนี้ได้แก่ รัฐบาลโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับองค์กรอนุรักษ์กาญจนบุรี โดยมีภาคีที่เข้าร่วมคัดค้าน คือ องค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอก เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เป็นต้น โดยมีบทบาทร่วมกับองค์กรท้องถิ่น เพื่อร่วมการคัดค้านโครงการนี้และเชื่อมโยงประสานความร่วมมือระหว่างประชาชน องค์กรในท้องถิ่นกับฝ่ายอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอก เช่น สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปในสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่ออกมาเรียกร้องในแง่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า นักวิชาการ ซึ่งมีบทบาทในการแสดงข้อมูลทางวิชาการ รายงานการวิจัยในเรื่องผลกระทบต่อป่าไม้ สัตว์ป่า หรือการเรียกร้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและขบวนการของนักศึกษา มาแสดงการคัดค้านร่วมกับคนในพื้นที่ แสดงความคิดเห็นและเคลื่อนไหวในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสื่อมวลชนที่เป็นส่วนสำคัญในการกระจายข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายต่าง ๆ ให้สังคมได้รับรู้ในวงกว้างขึ้น ทั้งยังเป็นตัวกลางในการแสดงความคิดเห็น ทั้งยังทำให้สังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบ และร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางขึ้น

## 2.4) พัฒนาการของความขัดแย้ง

การแสดงออกถึงความขัดแย้งค่อนข้างรุนแรง ในระยะแรกมีการเผชิญหน้ากันระหว่างคู่กรณีสูงและยากที่จะหาทางแก้ไขความขัดแย้ง เพราะทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันความคิดเห็นและความต้องการของตนเอง แม้ว่าต่อมาทางปตท.จะจัดให้มีการประชาพิจารณา (Technical Hearing) ขึ้น แต่ไม่เกิดผลในแง่ยุติความขัดแย้งมากนัก เพราะความขัดแย้งไม่ได้เน้นที่ประเด็นด้านเทคนิค แต่เป็นประเด็นด้านนโยบาย ซึ่งอยู่นอกเหนือการตัดสินใจของทาง ปตท. ซึ่งได้กันตัวเองไว้ในฐานะหน่วยงานด้านเทคนิคที่รับนโยบายมาปฏิบัติเท่านั้น จึงไม่สามารถสนองความต้องการของฝ่ายประชาชนได้ ต่อมาภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นข้อคัดค้านขยายวงกว้างขึ้น ทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความปลอดภัยจากโครงการ ความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ การไม่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม และประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นประเด็นสากลและเป็นที่สนใจของนานาประเทศ นอกจากนี้การเสนอข่าวของสื่อมวลชนก็มีส่วนทำให้ประเด็นความขัดแย้งเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนค่อนข้างสูง ทั้งในแง่วิชาการและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันความขัดแย้งก็ยังไม่ยุติ

## 3) โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย

### 3.1) สารสำคัญโดยสังเขป

โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติจากแหล่งพัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย มีความเป็นมาดังนี้

-โครงการนี้มีที่มาจากข้อตกลงแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของไหลทวีปด้านอ่าวไทยของสองประเทศ ที่ด้านหนึ่งอยู่ประชิดเขตแดนไทยที่จังหวัดปัตตานีและนราธิวาส ในขณะที่อีกด้านหนึ่งอยู่ประชิดรัฐกลันตันของประเทศมาเลเซีย ซึ่งทั้งสองประเทศต่างอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ขนาด 7,250 ตารางกิโลเมตรแห่งนี้

เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522 รัฐบาลไทยและมาเลเซียจึงได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจตกลงจัดตั้งองค์การร่วมดูแลการสำรวจและแสวงหา

ประโยชน์ในพื้นที่พัฒนามาเลเซีย – ไทย (Malaysia – Thailand Development Area - JDA) ซึ่งต่อมาในวันที่ 30 พฤษภาคม 2533 รัฐบาลทั้งสองประเทศได้ลงนามจัดตั้งองค์การร่วมไทย - มาเลเซีย (Malaysia – Thailand Joint Authority - MTJA)

ในการสำรวจหาแหล่งปิโตรเลียมใน ทางองค์การร่วมไทย – มาเลเซีย ได้แบ่งพื้นที่สัมปทานออกเป็น 2 แปลง คือ แปลงเอ – 18 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด กับแปลงบี – 17 และซี – 19 กลุ่มที่ได้รับสัมปทานขุดเจาะสำรวจในแปลงเอ – 18 ได้แก่ บริษัท Triton Oil และ PETRONAS Carigali เป็นผู้รับสัมปทาน โดยต่างถือหุ้นร้อยละ 50 เช่นกัน

เงื่อนไขในการสัมปทานกำหนดให้บริษัทเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด และรัฐบาลทั้งสองประเทศจะได้รับค่าภาคหลวงจำนวนร้อยละ 10 ของก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ โดยแบ่งกันคนละครึ่ง ที่เหลือร้อยละ 90 เป็นของบริษัทผู้ขุดเจาะที่ปากหลุม ซึ่งผลจากการสำรวจพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในปริมาณเชิงพาณิชย์ องค์การร่วมฯ จึงมีมติเสนอขายก๊าซธรรมชาติแก่ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นลำดับแรก

- ต่อมาในวันที่ 5 มีนาคม 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ลงนามในบันทึกแสดงเจตจำนงกับเปโตรนาส ในการร่วมซื้อก๊าซจากแหล่ง JDA นำมาสนองความต้องการในตลาดประเทศไทย และแสวงหาโอกาสร่วมทุนในโครงการใช้ประโยชน์จากก๊าซในไทย

ในวันที่ 30 พฤษภาคม ปีเดียวกัน ปตท. และเปโตรนาสในฐานะกลุ่มผู้ซื้อ จึงได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ กับกลุ่มผู้ขายอื่น ได้แก่ MTJA และกลุ่มผู้ประกอบการทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งในที่สุด ปตท. และเปโตรนาสก็บรรลุข้อตกลง และลงนามในข้อตกลงเบื้องต้น วันที่ 19 กันยายน 2540 ในการซื้อขายก๊าซฝ่ายละ 50 : 50 และร่วมศึกษาความเป็นไปได้ของการร่วมทุนในโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย (Trans - Thailand - Malaysia Pipeline – TTM) และโครงการใช้ประโยชน์ก๊าซธรรมชาติจากแหล่ง JDA ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และรัฐทางตอนเหนือของมาเลเซีย รวมทั้งยกเลิกข้อตกลงใน MOI

- วันที่ 1 ธันวาคม 2540 ปตท. ว่าจ้างบริษัททิม คอนซัลติ้ง เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด ร่วมกับคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ศึกษาผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เพื่อเลือกเส้นทางวางท่อก๊าซส่วนบนบก และให้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมทุนในโครงการดังกล่าว ซึ่งผู้บริหารของปตท. และเปโตรนาสได้รับทราบผลการศึกษาดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2540 โดยทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ในที่สุดวันที่ 30 พฤษภาคม 2541 ผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วเสร็จ โดยเลือกเส้นทาง 5 เหนือที่มีจุดท่อบนบกที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

- ต่อมาในวันที่ 7 เมษายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ปตท. ซื้อก๊าซจากแหล่ง JDA และเห็นชอบในหลักการร่วมทุนกับเปโตรนาส โดยนายกรัฐมนตรีทั้งสองประเทศได้ร่วมเป็นประธานในพิธีลงนามข้อตกลงเบื้องต้นของสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่ง JDA ในวันที่ 22 เมษายน 2541

ประกอบกับในระยเวลาดังกล่าวโครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปิโตร – สงขลา โดยใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ทำการศึกษา มาตั้งแต่ 4 กรกฎาคม 2541 และการศึกษาดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลงในอีก 10 เดือนต่อมา

ในที่สุดวันที่ 14 กันยายน 2542 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้ ปตท. ร่วมทุนกับเปโตรนาสในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนดำเนินโครงการ และเห็นชอบกับร่างสัญญา 4 ฉบับ

ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 กันยายน 2542 ในวันที่ 1 ธันวาคม 2541 ปตท. ได้ว่าจ้างคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย – มาเลเซีย ซึ่งจนถึงขณะนี้ (เมษายน 2544) รายงานดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.)

### 3.2) ประเด็นความขัดแย้ง

เมื่อสาธารณชนได้รับทราบการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวได้ปรากฏการต่อต้านคัดค้านจนเกิดความขัดแย้งในพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้คัดค้าน ซึ่ง

ประกอบด้วยประชาชนในนามเครือข่ายพลเมืองสงขลา นักวิชาการ นักศึกษาจากสถาบันการศึกษาในภาคใต้ และองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหลัก อีกฝ่ายคือฝ่ายผู้สนับสนุน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชาวบ้านในพื้นที่บางส่วนของพื้นที่เห็นด้วยกับ ปตท. และ TTM โดยสรุปสาระความขัดแย้งได้ ดังนี้

- ประเด็นผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ฝ่ายคัดค้าน มีความกังวลว่า โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซรวมทั้งโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากโครงการนี้ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ฝ่ายคัดค้าน ได้เห็นบทเรียนจากการศึกษาดูงานการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกว่า เมื่อเกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังกรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่ยังมีปัญหาในทุกวันนี้

- ฝ่ายสนับสนุน เห็นว่ากระบวนการผลิตของโรงแยกก๊าซธรรมชาติมีหน่วยงานกำกับดูแลพิชต่าง ๆ ที่ปนมากับก๊าซธรรมชาติ และมีมาตรการติดตามตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

- ประเด็นผลกระทบต่อสังคม และผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ

- ฝ่ายคัดค้าน มีความกังวลว่าโครงการนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งความแตกแยกขึ้นในชุมชน ซึ่งมีผลมาจากการที่บริษัท TTM ให้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริงต่อชาวบ้าน นอกจากนี้ ชุมชนตามแนวท่อส่งก๊าซยังมีความกังวลว่า ท่อส่งก๊าซอาจเกิดระเบิด เนื่องจากอุบัติเหตุหรือการก่อวินาศกรรม ซึ่งเคยเกิดเหตุการณ์การวางระเบิดที่อำเภอนาหม่อม จังหวัดสงขลา ทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง และการก่อสร้างโครงการนี้จะทำลายอาชีพทางการเกษตร การประมงขนาดเล็ก และการเลี้ยงนกเขาชวา ซึ่งอาชีพเหล่านี้สามารถสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนอย่างพอเพียงมาช้านาน รวมถึงโครงการนี้จะมีการเวนคืนที่ดินซึ่งจะทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

- ฝ่ายสนับสนุน เห็นว่าโครงการจะมีมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะมีการสร้างงานให้แก่ชุมชนตั้งแต่เริ่มมีการก่อสร้างโครงการจนถึงช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรม จะทำให้ชุมชนมีอาชีพเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการสร้างรายได้และยกระดับความเป็นอยู่ของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังเห็นว่าแนวท่อส่งก๊าซจะไม่มีผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของชุมชน และได้วางมาตรการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและการรักษาความปลอดภัยของแนวท่ออย่างเข้มงวด

- ประเด็นของความจำเป็นและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการ

- ฝ่ายคัดค้าน เห็นว่า ปัจจุบันความต้องการพลังงานของภาคใต้ อยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่ปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองที่มีอยู่ในอ่าวไทย จะใช้ได้ก็อีกเพียง 25 ปี แม้ไทยจะไม่นำก๊าซธรรมชาติจากแหล่ง JDA ขึ้นมาใช้ แต่สิทธิก็ยังคงอยู่ ดังนั้นปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองของไทยก็ยังมีอยู่ แต่ในทางตรงข้ามปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองอาจจะลดลงไปได้หากมีการนำขึ้นมาใช้ทั้งที่ยังไม่มีความจำเป็น ดังนั้นการจะนำมาใช้จึงต้องคุ้มค่า

นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว ในโครงการนี้ประเทศไทยเสียเปรียบการทำสัญญาตั้งแต่เริ่มแบ่งครึ่งผลประโยชน์จากพื้นที่ JDA เพราะตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่อยู่ในเขตประเทศไทยมากกว่า 70 % และยังมีความเสียเปรียบที่เกิดขึ้นจากสัญญาที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ อีกด้วย

ที่สำคัญที่สุดคือ ชุมชนต้องการดำเนินวิถีชีวิตแบบปัจจุบันที่สามารถพึ่งตนเองได้โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนวิถีชีวิตไปตามการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้

- ฝ่ายสนับสนุน เห็นว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ในรูปของค่าภาคหลวง ภาษีและส่วนแบ่งกำไรผ่านองค์กรร่วมฯ และโครงการนี้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าสำหรับประชาชน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเชื้อเพลิงสำหรับอุตสาหกรรมยางพารา การแปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมเกษตรอื่น ๆ ซึ่งจะยังผลให้เกิดการจ้างงาน ความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีขึ้น

### 3.3) สถานการณ์ความขัดแย้งในปัจจุบัน

หลังจากเวทีประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานและโรงแยกก๊าซธรรมชาติต้องยุติลง เนื่องจากความรุนแรงของการชุมนุมของกลุ่มคัดค้าน การรวมตัวกันเคลื่อนไหวทั้งในส่วนของฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผลของความรุนแรงที่เกิดขึ้นในเวทีประชาพิจารณ์ยังส่งผลให้เกิดการจับกุมแกนนำกลุ่มคัดค้านที่เป็นชาวบ้าน โดยตั้งข้อหาจรรยาบรรณ ทำให้ฝ่ายคัดค้านต้องยื่นหนังสือต่อรัฐบาลและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ของวุฒิสภา เรียกร้องให้ช่วยยับยั้งการกระทำของตำรวจ รวมทั้งยุติการข่มขู่คุกคามฝ่ายคัดค้านด้วย

### 3.4) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โครงการนี้นอกจากจะขาดการตรวจสอบภายในกลไกของรัฐด้วยตัวเองแล้ว ในส่วนการเปิดรับต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ก็มีความผิดพลาดลึกซึ้งถึงรากฐานอยู่ดังนี้

- ในส่วนการดำรงชีวิตที่اماหากินโดยปกติสุขของเศรษฐกิจปัจจุบันในภาคใต้ตอนล่าง ทั้งการประมง การเกษตรและบริการ ที่ฝักคณอยู่กับคุณภาพสิ่งแวดล้อมชายฝั่งอันซับซ้อนเป็นพิเศษนั้น เป็นที่แน่ชัดว่าหากจะมีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมระดับภูมิภาคที่อาศัยก๊าซธรรมชาติเป็นฐานโดยตรงแล้ว ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเดิมได้หลายมิติ

ด้วยเหตุนี้ การแยกโครงการวางก่อสร้างท่าอากาศยานและโรงแยกก๊าซธรรมชาติออกจากโครงการพัฒนาพื้นที่ โดยบอกชาวบ้านให้คิดแต่เพียงตัวโรงแยกก๊าซธรรมชาติและวางก่อสร้างท่าอากาศยาน ห้ามคิดห้ามถามห้ามสนใจในเรื่องเขตอุตสาหกรรมนั้น จึงเป็นทั้งความไม่รับผิดชอบของรัฐและเป็นทั้งข้อเสนอกที่เป็นไปไม่ได้ ยิ่งเมื่อผนวกกับตัวอย่างในทางลบของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ชาวบ้านสามารถทราบข่าวสารได้โดยทั่วไปแล้ว กรณีจึงไม่น่าแปลกใจแม้แต่น้อย ที่กระแสท้วงติงในพื้นที่จะร้อนแรง มุ่งเรียกร้องขอทราบและมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาทั้งหมด



- สำหรับในส่วนของการกระบวนกรมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะพบว่า นอกจากจะมีการตัดตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรงแล้ว โดยเห็นได้จากการที่บริษัท TTM สร้างและพัฒนาทางเลือกโดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาไปโดยลำพัง ไม่มีการนำทางเลือกต่าง ๆ ไปปรึกษาหารือกับชาวบ้านในพื้นที่เลย คงมีแต่การบอกกล่าวถึงความ เป็นไปได้และพยายามประชาสัมพันธ์ทำให้ชาวบ้านเชื่อว่าไม่เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและไม่เป็น อันตรายเท่านั้น

โดยวิธีหรือขั้นตอนการทำงานเช่นนี้ ชาวบ้านจึงเป็นเพียงผู้ถูกกระทำให้รู้ ให้เชื่อเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การจัดประชาพิจารณ์จึงไม่สามารถเป็นกลไกสลายข้อขัดแย้งได้ และกลับ กลายเป็นโอกาสที่ความไม่พอใจอันคุกรุ่นได้พัฒนาและระเบิดตัวเป็นจลาจลไปในที่สุด นอกจากนี้ รัฐยังใช้ประชาพิจารณ์เป็นเพียงเครื่องมือ/กลไกในการรองรับความชอบธรรมให้แก่โครงการที่ได้ ตัดสินใจไปก่อนหน้าแล้วเท่านั้น โดยในปัจจุบัน การคัดค้านโครงการนี้ก็ยังคงดำเนินไปอย่าง ต่อเนื่อง

#### 4) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก

##### 4.1) สาระสำคัญโดยสังเขป

รัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ได้เสนอให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิต และจำหน่ายกระแสไฟฟ้า โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) รับผิดชอบดำเนินการ เปิดให้เอกชนแสดงความจำนงเข้ามา ซึ่งบริษัท กัลฟ์ เพอเวอ์ เจเนอเรชั่น จำกัด ได้ยื่นข้อเสนอ ให้กฟผ. พิจารณา โดยจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขนาดกำลังการผลิต 734 เมกกะวัตต์ ใช้ถ่านหินนำเข้าคุณภาพดีเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งภายหลังได้มีการลงนามในสัญญาซื้อขาย ไฟฟ้าระหว่างบริษัท กัลฟ์ เพอเวอ์ เจเนอเรชั่น จำกัด กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อ วันที่ 22 ธันวาคม 2540 จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ใช้ชื่อโครงการว่า โรงไฟฟ้าบ่อนอก (เดิมใช้ชื่อว่าโรงไฟฟ้ากุยบุรี เนื่องจากตั้งอยู่ ใกล้เขตอำเภอกุยบุรี)

#### 4.2) ประเด็นการเคลื่อนไหวกัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก

นับแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นมา ชาวบ้านในตำบลบ่อนอกและใกล้เคียงมีมติเอกฉันท์ที่ไม่ต้องการให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตำบลบ่อนอก และดำเนินการคัดค้านมาโดยตลอดแต่ไม่เป็นผล เนื่องจากได้มีการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไปแล้ว โดยมีได้มีการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นใด ๆ ซึ่งประเด็นที่ชาวบ้านออกมาคัดค้านการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ได้แก่

##### - ผลกระทบด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ประเด็นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปล่อยของเสียออกสู่อากาศ เนื่องจากเชื้อเพลิงที่ใช้คือ ถ่านหิน แม้จะเป็นถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่ก็จะมีการปล่อยสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แบบเดียวกับโรงไฟฟ้าแม่เหมา แม้วาบริษัทเจ้าของโรงไฟฟ้าจะนำเสนอ การปล่อยสารต่าง ๆ ออกสู่อากาศจะมีจำนวนน้อยกว่าแม่เหมา แต่ชาวบ้านที่คัดค้านก็ไม่อาจเชื่อได้

นอกจากนี้ยังมีเรื่องของฝนกรดที่เกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพโดยทั่วไปของชาวบ้านในพื้นที่ คุณภาพของน้ำดื่มเนื่องจากชาวบ้านใช้น้ำที่มาจากน้ำฝน และผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตรของชาวบ้าน ส่งผลให้การดำรงชีวิตและวิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เพราะโรงไฟฟ้าจะเป็นจุดเริ่มของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือเวสเทิร์นชิปอร์คที่จะเกิดขึ้นต่อมา และความกังวลในเรื่องของโครงสร้างของโรงไฟฟ้า ได้แก่ การสร้างสะพานลำเลียงถ่านหินและการตอกเสาตอม่อที่จะส่งผลกระทบต่ออาชีพการประมงของชาวบ้านในพื้นที่

##### - ผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นนี้เป็นเรื่องความเป็นห่วงในเรื่องผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะต้องมีการปล่อยและดูดน้ำขึ้นมาหล่อเย็นจึงอาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายของพันธุ์ปลา ห่วงโซ่อาหาร และถิ่นที่อยู่อาศัยของปลา นอกจากนี้การปล่อยน้ำที่มีอุณหภูมิสูงกว่าปกติจะส่งผลกระทบต่อไข่ปลา ลูกปลา สัตว์น้ำวัยอ่อน สัตว์น้ำขนาดเล็ก ฯลฯ

ประเด็นนี้ยังรวมไปถึงผลกระทบในด้านคุณภาพอากาศที่มีต่อสัตว์  
ป่าและพืชพันธุ์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสमार้อยยอด อุทยานแห่งชาติกุยบุรีซึ่งมีความทนทาน  
ต่อก๊าซต่าง ๆ ไม่เท่ากับมนุษย์



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสุภาวดี แก้วประดับ เกิดเมื่อวันจันทร์ที่ 9 มิถุนายน 2523 ที่ กรุงเทพมหานคร หลังจากสำเร็จการสอบเทียบในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายได้สอบเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต(ภาควิชาการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ เกียรตินิยมอันดับสอง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2544 หลังจากนั้น ได้สอบเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาในภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีเดียวกัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย