

บทที่ 2

ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยมีได้กำหนดรูปแบบในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้อย่างชัดเจนดังได้กล่าวมาแล้ว ทฤษฎี หลักการ และแนวความคิดที่จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีดังนี้

2.1 แนวคิดและหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.1 ความหมายและลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากคำว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดหรือบางกรณีอาจใช้แทนกันได้เพราะทรัพยากรธรรมชาติก็คือส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงปริมาณ ขณะที่สิ่งแวดล้อมจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงคุณภาพ¹ ดังนั้น ในการนำคำนี้มาใช้ จึงขึ้นอยู่กับบริบทของผู้นำไปใช้ว่าต้องการกล่าวถึงในประเด็นหรือพิจารณาในแง่มุมใดเป็นสำคัญ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources)

ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน อาทิเช่น

นิวัติ เรืองพานิช อธิบายว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้²

¹ นาท ดันทวิรุพห์ และ พูลทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528) หน้า 1-2.

² นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: อักษรสยามการพิมพ์, 2533) หน้า 40.

เกษม จันทรแก้ว ได้อธิบายว่า ทรัพยากรธรรมชาติหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง³

นักอนุรักษ์วิทยาได้แบ่งทรัพยากรธรรมชาติ ออกเป็น 3 ประเภท⁴ คือ

1) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non – Exhausting Natural Resources)

2) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้(Renewable Natural Resources) หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์นำมาใช้แล้วสามารถทดแทนขึ้นได้ เช่น ป่าไม้ พืช สัตว์ และดิน เป็นต้น

3) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมด (Exhausting Natural Resources)

จากความหมายดังกล่าวทำให้เข้าใจลักษณะทรัพยากรธรรมชาติได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีการนำมาใช้ประโยชน์หรือมีศักยภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ โดยคุณค่าของการใช้ประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา สถานที่ และสภาพทางเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่เมื่อกล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติจะกล่าวถึงการขาดแคลนเนื่องจากการถูกทำลาย เช่น การลดลงของป่าไม้จากการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น อันเป็นการกล่าวถึงในเชิงปริมาณ ขณะที่เมื่อกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมก็มักจะพบเห็นว่ามีคำที่ควบคู่กับคำว่าทรัพยากรธรรมชาติ คือ คำว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดูเหมือนว่าคำทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกันและเป็นคนละอย่าง ทำให้เกิดการสับสนเพราะเป็นคำที่มีการแยกออกมาสองคำ คือ ทรัพยากรธรรมชาติเรื่องหนึ่งและสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมด้วย

สิ่งแวดล้อม (Environment)

เกษม จันทรแก้ว ได้อธิบายว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่ง que เห็นได้ด้วยตา และที่ไม่สามารถ

³ เกษม จันทรแก้ว, การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), หน้า 8-9.

⁴ Daniel H. Henning, Environmental policy and administration. (New Your: EL sevier, 1988), p.2. อ้างถึงใน อารยา หุณฑนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 20.

เห็นได้ด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งที่ให้คุณและให้โทษ⁵

ขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมว่า หมายความว่าถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้น ในทางกฎหมายแล้วของทุกสิ่งที่เป็นทั้งกายภาพและชีวภาพต่างก็เป็นสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นก็ได้ อนึ่ง แม้จะมีการให้นิยามของคำว่าสิ่งแวดล้อม หลากหลายก็ตาม แต่คำนิยามดังกล่าวก็มีความคล้ายคลึงกัน และมีความจำเป็นที่ต้องมีความชัดเจนในเชิงวิชาการเพื่อที่จะเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันในทางสังคมและนำไปประยุกต์วางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในสังคมได้

สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (natural environment) หรือเป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นจากทรัพยากรธรรมชาติดั้งเดิมและดัดแปลงไปตามความต้องการของมนุษย์ สิ่งแวดล้อมจึงมีทั้งสิ่งแวดล้อมในด้านรูปธรรม (Concrete Environment) และสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม⁶ (Abstract Environment)

สิ่งแวดล้อมในด้านรูปธรรม ได้แก่

- 1) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) หมายถึงสิ่งไม่มีชีวิต (Abiotic Resources) ซึ่งอาจเป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น
- 2) สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ (Biological Environment) หมายถึง สิ่งที่มีชีวิต (Biotic Resources) และพวกจุลชีวัน (Microbio) เช่น สัตว์ป่า มนุษย์ ต้นไม้ทุกชนิด และเชื้อแบคทีเรีย เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม (Abstract Environment) มักเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคมมนุษย์ ได้แก่ กฎระเบียบทางสังคม ระบบความเชื่อทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นของสังคมมนุษย์ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง ทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เป็นต้น

จากความหมายและลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเห็นว่ามีความหมายที่กว้างขวาง ซึ่งคำว่าทรัพยากรธรรมชาติกับคำว่าสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึงเรื่องเดียวกันมิได้แยกจากกัน หากแต่เป็นการมองและการเน้นในประเด็นที่ต่างกันในปัญหา

⁵ เกษม จันทรแก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶ ธันวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: บทสายทางของสังคมไทย. (นครพนม: โครงการจัดตั้งสถาบันราชภัฏนครพนม, 2544), หน้า 3.

เดียวกัน อาทิเช่น ปัญหามลภาวะทางน้ำ อาจเป็นทั้งปัญหาด้านคุณภาพน้ำเสื่อมคุณภาพและยังอาจเป็นปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติได้ในเรื่องการขาดแคลนน้ำ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ ในทุกมิติ การดำเนินกิจกรรมอื่นใดของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู การบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จึงควรเป็นไปเพื่อความสมดุลของสังคมในทุกรูปแบบ ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อมนุษย์ ซึ่งหากไม่มีแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ผลเสียก็จะตกอยู่กับมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.1.2 แนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ได้มีการกล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งค่อนข้างมีแนวทางที่หลากหลาย แต่อย่างไรก็ดี แนวทางดังกล่าวก็มีความคล้ายคลึงกันและอาจจำแนกได้ ดังนี้

หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงระบบ

นาท ตันทวิรุฬห์ และ พูลทรัพย์ สมุทรสาคร กล่าวถึงหลักการเบื้องต้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงระบบ⁷ โดยมีหลักการสำคัญประกอบไปด้วย

- 1) การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ (Survey and Identify) โดยเป็นการสำรวจตรวจหาสิ่งที่ต้องการนำมาใช้ประโยชน์
- 2) การป้องกันรักษาทรัพยากรที่ได้พบมาแล้ว (Protection and Maintenance) ทั้งนี้ เมื่อมีการสำรวจพบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่คิดว่ามีประโยชน์เพื่อนำมาใช้อย่างสร้างสรรค์แล้วควรที่จะต้องมีการปกป้อง ป้องกันมิให้ทรัพยากรเหล่านั้นเสื่อมโทรมทั้งด้วยน้ำมือของมนุษย์หรือจากธรรมชาติ
- 3) การใช้ทรัพยากรให้ถูกประเภทและเกิดประโยชน์สูงสุด (Wise Use) เมื่อถึงเวลาที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร
- 4) การใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพรองลงมา (Avoidance of the Best)
- 5) การปรับปรุงคุณภาพของทรัพยากรให้สูงขึ้น (Improvement) โดยในบางครั้งการที่เราใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดใดชนิดหนึ่งแล้ว มักทำให้คุณภาพทรัพยากรนั้นเสื่อม

⁷ นาท ตันทวิรุฬห์ และ พูลทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 95 – 97.

คุณภาพลงไป เช่น ทรัพยากรดิน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงคุณภาพหรือฟื้นฟูสภาพให้ดีขึ้น เพื่อที่จะนำมาใช้ใหม่ได้

6) การนำทรัพยากรมาใช้ทดแทนซึ่งกันและกัน (Substitution) เป็นการนำทรัพยากรประเภทที่หาได้ง่ายหรือสามารถงอกเงยได้ นำมาใช้แทนทรัพยากรที่หายากหรือไม่สามารถงอกเงยขึ้นมาได้ง่าย ๆ

7) พยายามนำของเสียกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์อีก (Recycle) ขบวนการนี้นอกจากจะก่อให้เกิดการอนุรักษ์แล้วยังทำให้เป็นการประหยัดทรัพยากรอีกด้วย

ดังนั้น สิ่งที่จะต้องระลึกเสมอที่ถือว่าเป็นแนวคิดพื้นฐาน (Basic Concept) ในการบริหารทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ก็คือในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติแต่ละอย่างนั้นเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ (System approach) การใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรอีกอย่างหนึ่งนั้นย่อมไม่ได้ รวมไปถึงเรื่องสังคมวัฒนธรรมของมนุษย์ (Human cultural) ไม่ควรที่จะมองข้ามและแยกออกมาโดยที่มิได้รวมนำไปพิจารณาในการบริหาร ฉะนั้น การใช้และบริหารทรัพยากรจะต้องมีการประสานงาน และวางแผนร่วมกันทุกฝ่ายด้วยความระมัดระวัง การพัฒนาสิ่งใดก็ตามจะต้องนึกถึงหลักการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลผลิตให้มียุ่อย่างสม่ำเสมอยั่งยืนนาน

นอกจากนี้ คำว่าการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์นั้น เป็นการใช้ประโยชน์ตามความต้องการของมนุษย์ที่พอเหมาะพอดีและประหยัดเพื่ออนาคต ใช้ให้พอเพียงต่อความต้องการ ไม่มากเกินไปและใช้อย่างฉลาด และคำว่าการอนุรักษ์ควรเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์อย่างมีเหตุผล มีการสร้างสรรค์ หรือเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ความสามารถหรือกำลังผลิตของทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ จะทำได้

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมา เป็นความพยายามที่จะมองอย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้แยกเอามนุษย์ออกมาจากระบบสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยซึ่งเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็อยู่ที่มนุษย์นั่นเอง เพราะเป็นการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ และเป็นการบริหารภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างเดิมของมนุษย์

หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของมนุษย์

สำหรับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ได้มีผู้กำหนดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นขั้นตอน⁸ ไว้ดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (standard setting) เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมเพื่อง่ายต่อการปฏิบัติ
- 2) บทบาททางกฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental legislation and punitive control) เป็นการมีกฎหมายหรือข้อบังคับด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีบทลงโทษที่เหมาะสม
- 3) นโยบายทางเศรษฐกิจ (economic policies) เป็นการใช้นโยบายด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเอื้ออำนวยต่อกัน ไม่ใช่มุ่งแต่จะทำกำไรจากสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว
- 4) การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (environmental information exchange) เป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกันและกัน เพื่อให้ทันต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 5) องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental organization) เป็นการมีองค์กรที่ทำงานเพื่อการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนของรัฐบาลและเอกชน ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นที่สนใจตั้งองค์กรเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม
- 6) การให้ความรู้แก่ประชาชน (environmental education and public awareness) เป็นการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนได้รู้ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหาและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา
- 7) การจัดสมดุลภาพของการพัฒนา (balance development) เป็นการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนหรือศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ ซึ่งควรจะเป็นการพัฒนาที่สมดุล (sticking a balance) โดยแต่ละขั้นตอนของการพัฒนา จะต้องมีการควบคุมภาวะมลพิษหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามไปทุกขณะ

ในปัจจุบันนี้การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปแก้ไข อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยอาจเกิดจากขาดการพิจารณา

⁸ ถันวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: บนสายทางของสังคม, หน้า 56 – 59.

สภาพสังคมหรือประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มหรือองค์ประกอบที่สำคัญ การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปก็จะไม่เกิดผลแต่ประการใด กล่าวอีกนัยหนึ่งประเด็นทางสังคมหรือชุมชน (Social) ย่อมเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในการหาสมดุของการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเข้าช่วยในการดำเนินงาน เพราะถ้าขาดสิ่งนี้ไปแล้วจะทำให้แผนการทั้งหมดต้องหยุดไปและไม่สามารถควบคุมได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเวศ วะสี⁹ ได้ให้ความสำคัญกับมนุษย์ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขของการประสบความสำเร็จ โดยเห็นว่า ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ที่องค์กรชาวบ้านและมหาชน และให้ความสำคัญกับบทบาทของมนุษย์ในระดับชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนฐานล่างในชนบทที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรโดยมิได้ปฏิเสธคนในเมืองและเห็นว่าทั้งสองส่วนเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและปัญหาอื่น ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาทั้งของคนชนบทและคนในเมือง ปัจจัยแห่งความสำเร็จก็คือ การส่งเสริมให้มีองค์กรของชาวบ้านที่ชาวบ้านสามารถจัดการกันเองได้ ซึ่งมีโครงการการปกครอง แต่เป็นองค์กรของชาวบ้านหรือองค์กรชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยหัวใจของการแก้ปัญหานั้น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันและจัดองค์กร มีกระบวนการเรียนรู้ที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ โดยเห็นว่าสิ่งนี้คือต้นทุนทางสังคม (Social Capital) และเชื่อว่าจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ รวมทั้งเป็นการก่อให้เกิดสังคมศีลธรรม ซึ่งนั่นย่อมหมายถึง เป็นการเพิ่มบทบาทให้กับประชาชนฐานล่าง (grass roots) ให้ได้มีบทบาทมากขึ้นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง

เอกสารการวิจัยของ Born และ Sonzogni¹⁰ ได้สรุปคำนิยามการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานไว้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน คือ

⁹ ประเวศ วะสี, "ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมปัจจัยสำคัญอยู่ที่องค์กรชาวบ้าน" ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537. พิทยา ว่องกุล,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: อัมรินทร์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2537), หน้า 1 – 5.

¹⁰ Born S.M., and Sonzogni W.C., "Integrated Environmental Management : Strengthening the Conceptualization" in Environmental Management. 19 (2) 1995, pp. 167 – 181. อ้างถึงใน สาริต ภิรมย์ไชย, รายงานผลการศึกษาวิจัย (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล. (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543), หน้า 23.

1) กระบวนการสร้างรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการพิจารณาถึงปัจจัยของสถาบันหรือองค์กร เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2) กระบวนการที่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงในปัญหาระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อมเพื่อระบุปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญและกลายเป็นจุดร่วมของประเด็นปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงาน ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อวางแผนให้บรรลุเป้าหมาย

ดังนั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสานจึงเป็นการจัดการทรัพยากร โดยมีการออกแบบงานประกอบด้วยขั้นตอน การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์

2.1.3 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังที่ทราบกันดีแล้วว่า การพัฒนาประเทศเป็นต้นเหตุสำคัญแห่งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เราก็ไม่อาจจะหยุดยั้งไม่ให้มีการพัฒนาได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเป้าหมายหลักของการพัฒนาก็เพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม แต่โดยเหตุที่ผลผลิตจากอุตสาหกรรมล้วนแล้วแต่มาจากวัตถุดิบที่เป็นทรัพยากรภายในประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาการทำลายและการลดลงของทรัพยากรตามมา ทำให้หลายประเทศที่พัฒนาแล้วเกิดความคิดและตระหนักว่า หากไม่มีมาตรการใดที่จะนำมาใช้กับทุกประเทศทั่วโลกเพื่อหยุดยั้งหรือยุติการทำลายทรัพยากรโลกและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดปัญหาและประเทศอื่น ๆ ด้วย ในลักษณะของปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (Trans boundary Pollution) จึงได้นำมาซึ่งการนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่มีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญต่อหลักนี้อย่างชัดเจน จนกระทั่งเมื่อเกิดผลกระทบตามมาจากการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงต่อสภาวะแวดล้อมจากเหตุการณ์ ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบชนกับหินโสโครกและอับปางลงในทะเลนอกชายฝั่งอังกฤษก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลที่รุนแรงในเหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ปี ค.ศ. 1967 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบอับปางลงนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ จึงทำให้ประชาคมโลกตระหนักถึงการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมตามแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันนำมาซึ่งความร่วมมือในการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์การสหประชาชาติ

ได้แก่ การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) ที่กรุงสตอร์คโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน¹¹

การประชุมครั้งนี้ ได้นำมาสู่การประกาศ Stockholm Declaration, 1972 ซึ่งคำประกาศนี้ยังได้เรียกร้องให้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1983 สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโลก (World Commission on Environment and Development : WCED) เพื่อทำการศึกษารายงานการศึกษาร่วมกันระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา¹² เอกสารที่นำเสนอแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้รับการกล่าวขวัญและเป็นประเด็นทางเลือกกระแสหลักและได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ รายงานการศึกษาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก เรื่อง Our Common Future (World Commission on the Environment and Development 1987) ซึ่งให้คำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า เป็นการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในยุคปัจจุบันโดยไม่ทำลายหรือขัดขวางความสามารถและสิทธิในการได้รับสิ่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของมนุษย์ในรุ่นต่อ ๆ ไป

รายงานดังกล่าวได้สะท้อนให้สังคมโลกได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการพัฒนาแบบไม่มีขีดจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของประชากรและความเจริญทางเทคโนโลยี ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความหายนะทางนิเวศอันเกิดจากการพัฒนาที่ผ่านมา¹³ และมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่าการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio De Janeiro) ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ระหว่างการประชุม Earth Summit ได้มีการร่วมลงนามรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาริโอฯ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio

¹¹ สุณีเย มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 20-21.

¹² ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 29-31.

¹³ ลาดิต ภิรมย์ไชย, รายงานผลการศึกษาวิจัย (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543), หน้า 13-14.

Declaration on Environment and Development, 1992) ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติใส่ไว้ในหลักการต่าง ๆ ทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และความชัดเจนของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีมากขึ้นไปอีก เนื่องจากในการประชุมครั้งนี้ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการนำเอาหลักการข้อต่าง ๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอฯ มาแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติด้วย¹⁴

สำหรับประเทศไทยได้นำเอาความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาประยุกต์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมา โดยมีนโยบายการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและทั่วถึง รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ การให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน¹⁵ นับจากนั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้กลายเป็นสาระสำคัญที่ต้องแสวงหาความสำเร็จจวบจนปัจจุบัน ดังนั้น สาระของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงอยู่ที่ความยุติธรรมและความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างชนยุคปัจจุบันกับชนยุคอนาคต ซึ่งแม้ชนยุคปัจจุบันจะได้เปรียบชนยุคอนาคตที่มีโอกาสได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าชนยุคปัจจุบันจะสามารถจกจกความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตน แต่ยังคงต้องมีการกระทำที่จะต้องใช้ความยุติธรรมและความเสมอภาคที่จะรับผิดชอบการใช้ประโยชน์ของตนให้มีเหลือสำหรับชนยุคอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เสมอหรือเท่ากับที่ตนได้ใช้¹⁶ ซึ่งความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจสรุปเป็นแนวความคิดได้ 3 ประการ กล่าวคือ

- 1) แนวความคิดทางด้านนิเวศวิทยา ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นเรื่องประสิทธิภาพของระบบนิเวศน์เพื่อชนรุ่นอนาคต
- 2) แนวความคิดด้านสังคม ที่ให้ความสำคัญกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคตเพื่อการรักษาคุณภาพชีวิตของประชากร

¹⁴ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 38.

¹⁵ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารงานพัฒนาชนบท การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบล สาเหตุปัญหา และแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2536), หน้า 57 – 58.

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 7.

3) แนวทางด้านเศรษฐกิจ ที่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืนและยาวนานบนพื้นฐานของการสงวนรักษาทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับชนรุ่นอนาคต

2.2 ความหมายและลักษณะของชุมชน

2.2.1 ความหมายของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

คำว่า "ชุมชน" เป็นคำที่เพิ่งรู้จักในสังคมไทยเพราะในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ก็ไม่ปรากฏคำว่าชุมชน โดยเพิ่งมาบัญญัติไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 โดยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน คำที่เรียกใช้หน่วยทางสังคม ในสมัยโบราณเท่าที่พบจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี อาทิ ศิลาจารึก พงศาวดาร กฎหมายตราสามดวงได้แก่ บ้าน ถิ่น เวียง บาง เป็นต้น ดังนั้น ชุมชนจึงเป็นคำที่เกิดใหม่โดยเริ่มแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นตามลำดับ¹⁷

ต่อมา รัฐบาลก็ใช้คำนี้หลังจากที่มีการตื่นตัวในการพัฒนา คำว่าชุมชนในระยะแรก ๆ จึงซ้อนทับลงบนบ้านหรือหมู่บ้าน ในฐานะหน่วยการปกครองพื้นฐานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ มีอาณาบริเวณขอบเขตที่ชัดเจน เป็นต้น¹⁸

การให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชนในปัจจุบันมีลักษณะหลากหลาย มิได้มีเพียงความหมายเดียว หรือความหมายที่เป็นกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชน เป็นการแสดงออกถึงอำนาจและวาทกรรมของคนกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน¹⁹ ชุมชน จึงอาจหมายถึงกลุ่มคนขนาดเล็กไม่กี่คน ไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่

¹⁷ ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์, ชุมชนศึกษา: การศึกษาชุมชนในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modernism), (สงขลา: มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2544), หน้า 3.

¹⁸ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "ความเป็นชุมชน." ใน ศักยภาพชุมชนและการพัฒนา: กรอบคิดและแนวทางการวิจัยด้านการพัฒนาสังคม, อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณาธิการ (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), หน้า 67-88.

¹⁹ อาริยา เสวตอมาร์, "นักพัฒนากับบทบาทในการสร้างความหมายใหม่ของชุมชน," ใน เอ็นจีโอ 2000, ณรงค์ เพชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์, 2542), หน้า 191-208.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ได้ให้ความหมายว่า ชุมชน หมายถึง องค์การทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอาณาเขตครอบคลุมท้องถิ่นหนึ่ง และปวงสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่และสามารถแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือประชากร สถาบันทางสังคม องค์การทางสังคมและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์²⁰

พรรณงาม และพิชยา ได้ให้ความหมายว่า ชุมชนหมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน มีวิถีชีวิต มีกิจกรรมที่ร้อยรัดให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน มีสำนึกร่วมเพราะต้องเผชิญปัญหาพร้อมกันในสถานที่ (Space) หนึ่ง ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ แต่เลื่อนไหลไปตามกิจกรรมของชุมชน²¹

ประเวศ ะสี ได้ให้ความหมายว่าชุมชน หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเชื่ออาทรกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในระหว่างการกระทำ และมีการติดต่อสื่อสาร (Communicate) กัน²²

การให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชนดังกล่าว จะเน้นไปที่ลักษณะที่ตั้งภูมิศาสตร์ กล่าวคือ มักจะกล่าวถึงขอบเขตเชิงพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชุมชนที่ชัดเจน มีกลุ่มคนที่มาอาศัยอยู่ร่วมกัน มีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กลายเป็นความผูกพัน และสร้างกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตร่วมกันขึ้น อย่างไรก็ตามการเป็นชุมชนนั้นไม่ได้อยู่ที่ลักษณะทางกายภาพ (อยู่อาณาบริเวณเดียวกัน) หรือขึ้นกับคนเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความสัมพันธ์เชิงอุดมการณ์ อำนาจ โดยมีทั้งความกลมกลืน (Harmoneous) เป็นหนึ่งเดียว (Unity) มีความขัดแย้ง เคลื่อนไหว และเปลี่ยนแปลงได้

ขณะที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชน หมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกันและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่องโดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน

²⁰ สัญญา สัญญาวิวัฒน์. การพัฒนาชนบท. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 6.

²¹ พรรณงาม เเง้าธรรมสาร และพิชยา แสงคง, "วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์การชุมชน:กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดสงขลา," ใน ชุมชนแออัด:องค์ความรู้กับความเป็นจริง. อคิน รพีพัฒน์,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 211-286.

²² ประเวศ ะสี, ประชาคมตำบล. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2541), หน้า 13.

ดังนั้น โดยทั่วไปชุมชนหรือประชาคม (Community) จึงหมายถึง กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีขอบเขตจำกัดแห่งหนึ่ง มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน และมีส่วนแบ่งปันในสภาวะขั้นมูลฐานของชีวิตร่วมกันโดยชุมชนหรือประชาคมเป็นกลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะของสังคมแต่มีลักษณะพื้นที่เล็กกว่า รวมทั้งมีความรู้สึกและทัศนคติที่มุ่งผูกพันบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม

ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Traditional Community) นอกจากจะมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิยังมีลักษณะพิเศษกล่าวคือเป็นชุมชนดั้งเดิมซึ่งมิได้เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่โดยเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีที่ต่อเนื่องในกระบวนการทางสังคมของชุมชน ซึ่งคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” จะต่างจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองของรัฐซึ่งครอบคลุมชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีลักษณะทางสังคมซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน โดยอาจเป็นชุมชนท้องถิ่นก่อนที่รัฐธรรมนุญประกาศใช้ ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนุญไม่กล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นที่รวมกันใหม่ก็เพราะไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวกันใหม่จะเกิดขึ้นจากการจงใจที่จะเข้าไปใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการทำลายทรัพยากรหรือไม่²³

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายคำว่า ประเพณี ไว้ว่า สิ่งที่ยึดถือประพฤติปฏิบัติสืบๆ กันมาจนเป็นแบบแผน ขนบธรรมเนียม หรือจารีตประเพณี สำหรับคำว่าวัฒนธรรมนั้น มีผู้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมเกิดจากความสามารถของมนุษย์ในการสร้างและใช้กระบวนการคิดเชิงสัญลักษณ์ได้กว้างขวางและเป็นระบบ วัฒนธรรมประกอบด้วยความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ ศีลธรรมจรรยา กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ความสามารถและนิสัยใดที่มนุษย์ได้มาในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม²⁴

นอกจากนี้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Traditional Community) ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น (Indigenous Knowledge) ซึ่งเป็นสิ่งที่สะสมจากการเรียนรู้ สติปัญญาและการถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้คนในชุมชนนั้น บุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะต้องปรับตัวเองและชุมชนให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่ตนเองอาศัยอยู่และย่อมมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนุญนำรัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 100-102.

²⁴ รชนีกร เศรษฐโชติ, โครงสร้างสังคม และวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2532), หน้า 4.

สิ่งแวดล้อมเพื่อดำรงชีพของตนเองต่อไป ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมผ่านกระบวนการลองผิดลองถูก (Trail and Error) เป็นองค์ความรู้ภายในชุมชนของตนเองในด้านการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไปหรือที่เรียกว่าภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local knowledge) นั่นเอง ทั้งนี้ การที่ชุมชนท้องถิ่นได้เรียนรู้จากธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมเป็นเวลานานจนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่มีความรู้ภายในกลุ่มสังคมนั้น ซึ่งภูมิปัญญานี้อาจถ่ายทอดจากภายนอก แต่สมาชิกของกลุ่มสังคมนั้นจะเก็บสะสมถ่ายทอดและใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่สัมพันธ์กับกิจกรรมการผลิตภายในสังคม²⁵ และมีบทบาทสำคัญในการดำรงความสืบเนื่องของสังคม จารีตประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในเบื้องต้นจึงเห็นว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะต้องมีลักษณะความเป็นชุมชนที่มีมาก่อนที่รัฐธรรมนุญจะบัญญัติรับรองสิทธิโดยมิได้เป็นชุมชนที่มีการรวมตัวกันใหม่ ซึ่งจะแตกต่างจากชุมชนทั่วไปโดยเป็นชุมชนที่มีวิถีชีวิต จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีเป็นระยะเวลาต่อเนื่องในกระบวนการทางสังคมของชุมชน โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ของแต่ละท้องถิ่นต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ทรัพยากรธรรมชาติจึงมิได้เป็นเพียงต้นไม้ แม่น้ำ หรือภูเขา หากแต่ยังรวมถึง โครงสร้างความคิดทางประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์หรือชุมชนกับสภาพแวดล้อมภายใต้ความเชื่อในแบบแผนดังกล่าว

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเมื่อปัจจัยการผลิตอันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องกระทำผ่านกระบวนการลองผิดลองถูกที่ได้กระทำอย่างสม่ำเสมอจนเป็นความรู้ถ่ายทอดให้แก่สมาชิกในชุมชนทราบถึงวิธีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นจนในที่สุดจะกลายเป็นภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นนั้น เช่น ความรู้เกี่ยวกับลักษณะและโครงสร้างของป่า การจำแนกป่าออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และใช้สอยในชีวิตรประจำวัน เป็นต้น

²⁵ Martin Bell, The Exploitation of Indigenous Knowledge whose use of what for what? IDS Bulletin Vol.10 No.2, 1979, P.44 อ้างถึงใน กิติ ยิ่งปัญญาโชค, "การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อการคุ้มครองภูมิปัญญาชาวบ้านว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2540), หน้า 27.

2) ชุมชนท้องถิ่นจะอาศัยเพียงภูมิปัญญาในท้องถิ่นเพื่อรู้ถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเพียงประการเดียวไม่ได้ แต่ชุมชนท้องถิ่นยังต้องรู้ถึงการใช้ประโยชน์ในระยะยาวโดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ ชุมชนจะต้องเรียนรู้ถึงสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติเพื่อดำเนินการสงวนรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นให้ใกล้เคียงหรือเลียนแบบวิธีการในทางธรรมชาติอันเป็นวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นภูมิปัญญาอย่างหนึ่ง เช่น ความรู้เกี่ยวกับขีดจำกัดของการใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งชาวบ้านมีความเข้าใจเกี่ยวกับขีดความสามารถในการรองรับ การใช้ประโยชน์ (Carrying Capacity) ของป่าและได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการปฏิบัติและข้อห้าม เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากป่ามากเกินไปจนทำลายความสมดุลตามธรรมชาติ อาทิ กฎเกณฑ์การห้ามตัดต้นไม้ในเขตป่าต้นน้ำ การห้ามขุดหนองน้ำและเห็ดเหินกว่าความต้องการบริโภคภายในครอบครัว หรือการใช้ไม้ในเขตป่าใช้สอยอย่างประหยัดตามความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของป่า เป็นต้น²⁶

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงมิได้เป็นภูมิปัญญาของมนุษย์ที่เกิดขึ้นอย่างลอยๆ หากแต่เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นภายในระบบนิเวศของท้องถิ่น และพัฒนาขึ้นในกระบวนการที่คนและชุมชนปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศและเมื่อระบบนิเวศท้องถิ่นมีต้นไม้ พืช สัตว์ แมลง หรือสิ่งมีชีวิตเฉพาะถิ่น ความรู้ที่พัฒนาขึ้นในบริบทของระบบนิเวศนั้นก็ย่อมมีลักษณะจำเพาะที่สั่งสมและพัฒนากลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์ความรู้หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งได้แก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั่นเอง

อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐธรรมนูญได้มีการยอมรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นหมู่คณะของบุคคล ดังนั้น สารระสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ควรจะหมายถึงกลุ่มบุคคลใด จากการศึกษาจึงเห็นว่าตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๖ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมน่าจะเป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มาอาศัยอยู่ในที่เดียวกันโดยเป็นชุมชนดั้งเดิมซึ่งมิได้เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ โดยมีลักษณะทางสังคมอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้เป็นระยะเวลาต่อเนื่อง คือ

- 1) มีจารีตประเพณี ซึ่งเป็นแบบแผนหรือธรรมเนียมของชุมชน

²⁶ เสน่ห์ จามริก, ยศ สันตสมบัติ, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจริญ คัมภีรภาพ และไพสิฐ พาณิชย์กุล, รายงานการวิจัยเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 187-188.

2) มีภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นความรู้ของชาวบ้านที่เรียนรู้กันมาภายในชุมชนหรือเป็นความรู้ในท้องถิ่นต่างๆ ของการดำรงชีวิตของคนไทยที่เกิดจากการสะสมประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบกับแนวคิดวิเคราะห์ในการแก้ปัญหาต่างๆ ของตนเอง จนเกิดหลอมรวมเป็นแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาของการดำรงชีวิต

3) ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนหรือของชาติ ซึ่งเป็นที่สิ่งมนุษย์สร้างขึ้นมาใช้สอยที่อาจเป็นวัตถุสิ่งของต่างๆ ตลอดจนความรู้ เทคนิควิธีต่างๆ รวมทั้งกฎ ข้อบังคับ ความประพฤติต่างๆ ค่านิยม ความเชื่อ ที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นชอบและรับไปใช้ร่วมกัน

บุคคลที่มารวมตัวตั้งถิ่นฐานอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นจึงย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะพิทักษ์รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนของตนตามบทบัญญัติในกฎหมาย และอาจกล่าวได้ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self - determination) ที่จะดำเนินวิถีชีวิตตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิทธิที่จะมารวมกันนี้ก็เพื่อจะเป็นการใช้สิทธิในลักษณะของการร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมดำเนินการต่าง ๆ โดยอาศัยชุมชนเป็นฐานของการอ้างอิงเพื่อเป็นหลักประกันในความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมตามหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เมื่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลในชุมชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นย่อมอาศัยอำนาจดังกล่าวใช้สิทธิร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และเป็นกรณีที่ใช้ในพื้นที่ชุมชนของตนเท่านั้น ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีผลผูกพันรัฐนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญบังคับใช้แล้วเพียงแต่รอให้มีการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นบังคับใช้เท่านั้น

2.2.2 ลักษณะและโครงสร้างทางสังคมของชุมชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในชุมชน ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงย่อมมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ด้วย²⁷

1) เป็นการรวมกันของกลุ่มคน(Group of People) ในรูปของกลุ่มสังคม(Social Group) กล่าวคือสมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม หรือมีปฏิริยาโต้ตอบต่อกันทางสังคม เชื้ออาหารและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

²⁷ สุนธยา พลศรี, ทัศนวิสัยและหลักการพัฒนาชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2545), หน้า 22.

- 2) สมาชิกของชุมชนมีลักษณะทางประชากรศาสตร์ เช่นโครงสร้างของประชากร การอพยพโยกย้ายถิ่น เป็นต้น
- 3) มีอาณาบริเวณสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นที่ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกและกลุ่มสังคม ซึ่งอาจมีทั้งขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่ โดยขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกลุ่มสังคม
- 4) มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบทางสังคม(Social Organization) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น บรรทัดฐานทางสังคม(Social Norm) สถาบันทางสังคม(Social Institution) และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน
- 5) สมาชิกมีความสัมพันธ์ทางสังคม(Social Relationship) คือมีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีความสนใจทางสังคมร่วมกัน
- 6) สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิตร่วมกัน
- 7) สมาชิกได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน
- 8) สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน

ขณะที่นักสังคมวิทยาแบ่งลักษณะของชุมชนออกเป็น 2 ประเภท คือ ชุมชนชนบทและชุมชนเมือง²⁸

ชุมชนชนบทจะมีลักษณะความหนาแน่นของประชากรน้อย มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างสมาชิก ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี โดยแต่เดิมจะมีลักษณะเป็นชุมชนชนบทดั้งเดิมที่มีการติดต่อสัมพันธ์ภายในชุมชนไม่มากนัก แต่มีความคล้ายคลึงกันทางสังคม(Homogeneity)มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องเชื้อชาติ วัฒนธรรม ดำรงชีวิตด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมครอบครัวเป็นหน่วยที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งหน่วยผลิตและหน่วยบริโภค แต่ในปัจจุบันชุมชนมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากชนบทดั้งเดิม เนื่องจากปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในชุมชนเอง เช่น การเพิ่มของประชากร การย้ายถิ่น การสื่อสารคมนาคม เป็นต้น และจากปัจจัยภายนอกชุมชน เช่นการแพร่กระจายของวัฒนธรรมโดยเฉพาะวัฒนธรรมของชุมชนเมือง เศรษฐกิจเป็นทั้งเพื่อตนเองและเพื่อการค้าขาย มีความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังคงพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก มีแบบอย่างของการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพคล้ายกัน สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่

²⁸ สอนทยา พลศรี, เรื่องเดียวกัน. หน้า 31-33.

ขณะที่ชุมชนเมืองจะมีลักษณะชีวิตความเป็นอยู่แบบตัวใครตัวมันคือเป็นทางการมากกว่าส่วนตัว ลักษณะประชากรมีความหนาแน่นของประชากรมาก สมาชิกมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ การติดต่อระหว่างบุคคลมักจะเป็นแบบพิธีการ ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีน้อย สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมากกว่าสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ทั้งนี้ชุมชนเมืองเกิดขึ้นหลายลักษณะ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น ลักษณะของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จึงอาจพิจารณาได้ในสามสถานะ²⁹ กล่าวคือ เป็นหน่วยของถิ่นที่อยู่ (Territorial Unit) หน่วยของการจัดระเบียบสังคม (Social Organization Unit) และหน่วยของจิตใจและวัฒนธรรม (Psychocdtoral Unit) โดยมีโครงสร้างของชุมชนที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่³⁰

1) องค์การทางสังคมในชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการจัดระเบียบทางสังคมของสมาชิกในชุมชนและกลุ่มของสมาชิกของชุมชนที่ได้จัดระเบียบทางสังคมแล้ว โดยการสร้างความเชื่อ ความรู้ ค่านิยม อุดมการณ์ บรรทัดฐาน คุณธรรม การกำหนดสถานภาพ และบทบาท ผ่านการขัดเกลาทางสังคม เพื่อให้สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตามระเบียบทางสังคม เช่น กลุ่มสังคม ครอบครัว ชนชั้น และสังคมมนุษย์

2) สถาบันทางสังคมในชุมชนซึ่งเป็นแบบอย่างในการคิดของสมาชิกในชุมชนและแบบอย่างในการกระทำสิ่งต่างๆของสมาชิกซึ่งมีความจำเป็นในการดำรงอยู่ของชุมชนและชุมชนได้สร้างสรรค์ สะสม ถ่ายทอดสืบต่อกันมาโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือตำแหน่งทางสังคมของบุคคลซึ่งแตกต่างกัน ภาวะความรับผิดชอบ ตามสถานภาพและบทบาทในสังคม ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันทางการเมือง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในด้านของหน่วยการจัดระเบียบสังคม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงถูกมองว่าเป็นระบบสังคมอันหนึ่งที่ประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ในชุมชนเพื่อขับเคลื่อนให้สมาชิกในชุมชนได้เรียนรู้ระเบียบสังคม (Socialization) การควบคุมทางสังคม (Social Control) การมีส่วนร่วมในสังคม (Social Participation) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual Support) ตลอดจนเป็นจุดปะทะทางสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มและสถาบันที่อยู่ในชุมชนหรือในระดับเดียวกัน และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล กลุ่มและสถาบันนอกชุมชนหรือต่างระดับกัน ขณะที่ในหน่วยของจิตใจและวัฒนธรรม ความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทำให้มีความรู้สึกว่าเป็นคนถิ่นนั้น ๆ

²⁹ ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 25.

³⁰ สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน, พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 23-24.

ก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคง เพราะมีที่ยึดเหนี่ยว ความรู้สึกนี้เรียกว่า Community Sentiment ซึ่งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกของชุมชนมีค่านิยม กฎเกณฑ์ของสังคม และเป้าหมายร่วมกัน ถ้าหากชุมชนโดยขาดความรู้สึกเหล่านี้จะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา³¹

2.2.3 กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีการขับเคลื่อนทำให้สมาชิกในชุมชนได้มีการเรียนรู้ระเบียบของสังคม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงอยู่ในฐานะขบวนการทางสังคม (Social Movement) โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การรวมหมู่เพื่อมุ่งที่จะรักษา (Defend) หรือเปลี่ยนแปลง (Change) สังคมผ่านการระดมมวลชน ขบวนการทางสังคมจึงหมายถึงผู้กระทำการรวมหมู่ (Collective Actors) ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่รู้ว่าตนเองมีผลประโยชน์เดียวกันและมีอัตลักษณ์ (Common Identity) โดยแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมองว่าองค์ประกอบของการตัดสินใจในการเข้าร่วมกระทำการรวมหมู่ของปัจเจกบุคคลนั้นเกิดจากแรงกระตุ้นและปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรของการมีส่วนร่วม (Cost/Benefit Analysis) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเข้าร่วมขบวนการ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลนั้นเกี่ยวข้องกับค่านิยม การมีจุดมุ่งหมายร่วมและความสามารถที่จะทำให้เป็นจริงได้ โดยมีแรงจูงใจที่สำคัญคือการได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม (Collective Goods)

2) องค์การ เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการระดมความรู้สึกผูกพันใกล้ชิดต่อกัน การคงอยู่ขององค์กรจึงเป็นการเพิ่มโอกาสของความสำเร็จ

3) ความหวังในความสำเร็จ มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและด้วยเหตุที่ความสำเร็จนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับจำนวนผู้ที่เข้าร่วม ดังนั้นบุคคลที่ตัดสินใจเข้าร่วมจึงตระหนักว่าการเข้าร่วมของเขามีผลต่อความสำเร็จ³²

จะเห็นว่า แนวคิดนี้มองว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคลนั้นเกิดจากกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผล ความคาดหวังและความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบอันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือในชุมชนโดยเน้นการพัฒนากลุ่มหรือองค์กรในฐานะที่

³¹ ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 26.

³² มณีรัตน์ มิตรประสาธ, "การก่อตัวขององค์กรประชาชนกับการเสริมอำนาจประชาชน : กรณีศึกษาอำเภอลำภา จังหวัดตรัง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 44-45.

เป็นเครื่องมือสำคัญของการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน โดยเฉพาะองค์กรในระดับรากหญ้าหรือองค์กรในระดับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะองค์กรดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนของการเข้าร่วมและเพิ่มโอกาสของความสำเร็จ สามารถระดมทรัพยากรที่มีความรู้ความสามารถและหลากหลายได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ ก็คือ กรณีการประท้วงต่อต้านการดำเนินโครงการของรัฐ นำไปสู่การรวมตัวของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ในรูปขององค์กรชาวบ้านและพัฒนาเป็นเครือข่ายองค์กรประชาชนหรือแม้แต่องค์กรพัฒนาเอกชน

ดังนั้น การมองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงวัตถุที่ตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ที่ขยายตัวมากขึ้น ภายใต้ความเชื่อว่ารัฐสามารถดำเนินการได้ภายใต้ระบบการจัดการที่เหมาะสม ขณะที่ทรัพยากรถูกทำลายเพิ่มมากขึ้น การพัฒนาดังกล่าวเป็นการพัฒนาที่ให้คุณค่ากับปัจเจกบุคคล (Individualism) เป็นความรู้ที่ขาดรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรม กลายเป็นความรู้ที่เน้นมิติของการพัฒนาทางวัตถุโดยปราศจากการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ผู้เชี่ยวชาญของรัฐกลายเป็นผู้ชี้ความถูกต้อง โดยสังคมไม่มีบทบาทในการควบคุมความรู้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นความรู้ในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำหรือการจัดการป่าไม้ เป็นต้น³³

จากความสนใจในเรื่องนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและให้ความหมายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเกิดกระแสหรือฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่า กระแสดังกล่าวนั้นเป็นสิ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรจึงมิได้เป็นเพียงต้นไม้ แม่น้ำ หรือภูเขา หากแต่ยังรวมถึงโครงสร้างความคิดทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรจึงมิได้มีเพียงความหมายแค่เครื่องมือในการพัฒนาแต่ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์หรือท้องถิ่นกับสภาพแวดล้อมภายใต้ความเชื่อในแบบแผนของวัฒนธรรมและประเพณี กระแสดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในนิยามและการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไขปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก ประสพการณ์จริงของสังคมเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³³ ขจรจบ กุสุมาวดี, ความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทุน และท้องถิ่น : ศึกษาจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ บริเวณตำบลเกราะเพชร และตำบลท่าซอม อำเภอห้วยไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547), หน้า 13.

ประการที่สอง บทบาทขององค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในด้านอิทธิพลทางความคิดต่อสังคมโดยรวม

ประการที่สาม การค้นหาปราชญ์ชาวบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีความหมายทั้งในด้านการนำเอาวิถีคิดของชาวบ้านที่ดำรงอยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติมาเป็นตัวแบบในการเข้าใจโลกและชีวิต และการรื้อฟื้นความรู้ของชาวบ้านอันนำความภาคภูมิใจมาสู่ชุมชนท้องถิ่น³⁴

แนวคิดดังกล่าวจึงวางอยู่บนพื้นฐานในการปลุกจิตสำนึกให้ชุมชนตระหนักถึงศักยภาพของตนเองในการพัฒนา การมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน แนวคิดนี้มีพื้นฐานอยู่บนความเข้มแข็ง และการพึ่งพาตนเองของชุมชนภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการรวมตัวกันในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ กลุ่มหรือองค์กร เนื่องจากชุมชนต้องมีการติดต่อประสานกับภายนอก โดยจะต้องมีการพัฒนาจิตสำนึกให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของการพยายามพึ่งตนเอง สมัครงใจที่จะดำเนินกิจการร่วมกัน และมีส่วนในการประสานวัฒนธรรมของตนเองกับคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างกระบวนการถ่ายทอดให้คนรุ่นปัจจุบันและอนาคตของชุมชนได้ตระหนักถึงการรวมตัวกันเป็นชุมชน ประวัติศาสตร์ของชุมชน และวัฒนธรรมที่ดีงามของชุมชนเพื่อที่คนเหล่านี้จะได้เป็นผู้ที่สืบทอดวัฒนธรรมให้ดำรงอยู่ต่อไปผ่านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในลักษณะของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน (Bottom up) เพื่อที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอกได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมได้ในที่สุดนั่นเอง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 ทฤษฎีสีทธิในสิ่งแวดล้อม

จากปรากฏการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาในอดีตจนก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตต่อความเป็นอยู่ของประชากรบนโลก ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องในปัญหามลพิษ และหวั่นเกรงว่าทรัพยากรธรรมชาติอาจถูกทำลายหมดไป เป็นผลให้นักนิเวศวิทยาในบางประเทศยอมรับและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม³⁵ ทฤษฎีนี้มีหลักการสำคัญ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุแห่งสิทธินั้นได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนมากน้อยเพียงใดหรือไม่ หลักการนี้ได้รับการยอมรับและแพร่หลาย

³⁴ ขจรจบ กุสุมาวสี . เรื่องเดียวกัน. หน้า 14.

³⁵ กมลทิพย์ กติการ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 239.

ออกไป เนื่องจากเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลก ทำให้มนุษย์มีความรู้สึกหวงแหนในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นสมบัติของทุกคนมิใช่เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้น ทุกคนจึงน่าจะมีสิทธิที่จะรักษาให้สภาพแวดล้อมของโลกดำรงอยู่ต่อไป รวมทั้งการเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมและสภาวะแวดล้อมเสียไปด้วย และเพื่อความเข้าใจเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม จะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "สิทธิ" (Right) ในเบื้องต้นก่อน

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของ สิทธิ ว่า "เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรองรับ และคุ้มครองให้" ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย "รับรอง" ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย "คุ้มครอง" คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย³⁶ ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ศาลไทยก็เคยกล่าวถึงความหมายของคำว่าสิทธิไว้ ดังปรากฏคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ได้กล่าวถึงสิทธิไว้ว่า "สิทธิ" หากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย จากคำพิพากษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ศาลไทยมีความเห็นว่าสิทธิ คือ ประโยชน์ที่ได้รับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายนั่นเอง

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของคำว่า "สิทธิ" หมายถึง อำนาจหรือโอกาสหรือประโยชน์ของบุคคลที่มีการคุ้มครอง สิทธิของบุคคลแต่ละคนมีขึ้นพร้อม ๆ กับสภาพของบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ชาติจะพึงมี ในการรับรองสิทธิดังกล่าวจะถูกรับรองโดยมีผู้มีอำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) สิทธิมนุษยชนนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งมีหลักการโดยสรุป คือ "เป็นสิทธิต่าง ๆ ที่อยู่ในตัวเองและเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งกฎหมายของรัฐไม่อาจทำลายได้"

สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ที่

³⁶ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2523), หน้า 187-188.

จะสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชน โดยการรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป³⁷

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน (Human Right) สิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีขึ้นพร้อมกับสภาพบุคคลและมีลักษณะเป็นสากล ซึ่งเจตนารมณ์ของสิทธิมนุษยชนก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองที่จะใช้อำนาจไปกระทบสิทธิพื้นฐานของประชาชนอย่างไม่มีขอบเขตอันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม สิทธิในสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐเพื่อเป็นหลักประกันการดำรงอยู่แห่งสิทธิที่ประชาชนจะได้ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสต็อกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) โดยปรากฏในอรรถาธิบายว่า สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น ย่อมเป็นสาระสำคัญของความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และในหลักการข้อที่ 1 ของปฏิญญาดังกล่าวก็ได้ยืนยันสิทธินี้³⁸ โดยระบุว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีสภาวะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจ และดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับยุคปัจจุบันและอนาคต ในการนี้ต้องขจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคม และรูปแบบอื่น ๆ ของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ³⁹

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้จะได้รับอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาชาติในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม แต่ในอดีตรัฐก็ยังมีได้มีการกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างไรก็ตาม คงมีแต่เพียงการนำเอาแนวความคิดในเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ต่อมา พัฒนาการทางด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมของไทยได้ก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

³⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 62.

³⁸ นันทพล กาญจนวัฒน์, “แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 99.

³⁹ นันทพล กาญจนวัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการนำเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นภาระหน้าที่แก่รัฐที่จะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธินี้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนชาวไทย ก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนจึงเป็นผู้ที่มีทั้งหน้าที่ปกป้องสิทธิดังกล่าวมิให้ถูกทำลายไป และมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ที่ละเมิดสิทธินี้กระทำการรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากประชาชนได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ก็จะมีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดการอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพจากประชาชนทุกส่วนของสังคม อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2.3.2 แนวความคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกมองว่าเป็นภารกิจของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจะต้องดูแลรักษามิใช่หน้าที่ของประชาชนแต่ประการใด โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ ประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับตามนโยบายแล้วดำเนินการปฏิบัติเท่านั้น อันเป็นการมองข้ามศักยภาพและความสามารถของประชาชนในชุมชนไป ซึ่งนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในกรอบวัฒนธรรม การดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการในการปรับปรุงการพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังหมายความถึงการเป็นทางเลือกในการพัฒนา (alternative development) ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวย่อมนำไปสู่การยอมรับในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้น แต่การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดขึ้นมาซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องตราเป็นกฎหมายรองรับจึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิผลได้

2.3.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ และหลายกิจกรรม ดังนั้น จึงทำให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะแตกต่างกันไปตามกิจกรรมนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมตามเนื้อหาของแต่ละกิจกรรมไว้เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนขึ้น

โดยในการประชุมของ "The AD Hoc Group of Experts เรื่อง Popular Participation and a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า "คำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งภายในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องดูบริบท (Context) ของแต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองของประเทศนั้น" อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมดังกล่าวเสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง ๆ คือ⁴⁰ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นของ

- 1) การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
- 2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
- 3) การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าจะแปลตรงตัวย่อมหมายถึง กิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการกระทำ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนคือ บุคคลและการกระทำ ทั้งนี้ การทำให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกิดความรู้สึกผูกมัดต่อเรื่องนั้นและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ จะทำให้บุคคล กลุ่ม ชุมชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุน ให้ความคิดเห็น การตัดสินใจและอุทิศพลังงานทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเองและเทคนิคในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการให้แรงเสริม⁴¹

⁴⁰ Department of International Economic and Social Affairs. United Nations, Popular Participation as a strategy for promoting community level Action and Nation Development. (New York, United Nation, 1981), p.5 อ้างถึงใน บังอร ฤทธิภักดี, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน: กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 11.

⁴¹ บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, "การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 80.

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ(United Nation)ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆโดยสมัครใจ⁴²

สำหรับในส่วนของประเทศไทยได้มีผู้พยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย โดยสรุปว่าการมีส่วนร่วมประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ⁴³ คือ

- 1) การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว (Self) ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องกับด้านกำลังกายหรือทักษะ กล่าวคือผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางจิต(ego-involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านการทำงาน (task-involved)
- 2) การกระทำการให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้บังเกิดความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและอารมณ์แล้วก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ กระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของของกลุ่ม โดยเหตุนี้การมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่าการยินยอม (Consent) ที่จะกระทำการตามคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากการยินยอมพร้อมใจและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบ "ยุคลวิถึ" คือมีการติดต่อสื่อสารทั้งไปและกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม
- 3) การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับ

⁴² United Nations, Popular Participation in Decision Making for Development. (New York: United Nation Publication, 1978), p.4. อ้างถึงใน ศรีนยา จันทสุทธิบุตร, "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท," (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการพัฒนาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์, 2542), หน้า 9.

⁴³ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, "กลวิธี แนวทาง วิธีการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน" ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ทีวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 183 – 185.

กลุ่มนั้นด้วยเพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง (self-involved) กับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

2.3.2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบายและแผนงานบางประเภท เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะออกมาใช้บังคับกับตนและเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะนำมาซึ่งการจัดการตลอดจนการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ได้มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁴⁴ เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาจเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมใน การคิด (Thinking) การตัดสินใจ (Decision-Making) การวางแผน (Planning) การลงมือปฏิบัติงาน (Action) หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา (Identify Problem) การวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Implementation) การประเมินผล (Evaluation) และการบำรุงรักษา (Maintenance) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอาจอยู่ในระดับหนึ่ง หรือหลายระดับดังนี้

- 1) การตัดสินใจ (Decision – Making Participation)
- 2) การกลั่นกรอง (Screening Participation)
- 3) การรวบรวมข้อมูล (Data – Collection Participation)

แก้วสรร อติโพธิ กล่าวไว้ว่า⁴⁵ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกลโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายขยายย่อยไปทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเน้นว่าการมีส่วน

⁴⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 121 – 124.

⁴⁵ แก้วสรร อติโพธิ, “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ภูมูญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย”, ใน รวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภักดิ์ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 109 – 116.

ร่วมของประชาชนจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์⁴⁶ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 6 ระดับ คือ

1) ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการ จะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบได้

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้ อาจจะทำไม่ได้ทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าชุมชน หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้น ก็ยอมถือว่ามีาร่วมดำเนินการได้

⁴⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 58 – 61.

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำมามาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวัง และเตือนภัย (Watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทัน่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมามาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งประโยชน์และผลกระทบ ทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมอาจหมายถึง การทำงานร่วมกันของกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระทำการในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ถูกต้องและเหมาะสมด้วยความรู้สึกผูกพันเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีระดับใดและร่วมในกิจกรรมใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ระดับของการดำเนินกิจกรรม โดยเริ่มตั้งแต่การรับข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากการริเริ่มของประชาชนและชุมชนเอง รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือจึงจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถใช้ภูมิปัญญาในการแก้ไขปัญหาและเรียนรู้ในการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย โดยเห็นว่าการให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) ร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรจะจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร รวมทั้งเพื่อเสนอถึงปัญหาที่อาจเกิด

ขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ร่วมจัดการนั้น ทั้งในอดีตที่ผ่านมา ปัจจุบันและในอนาคตเพื่อป้องกันหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วแต่กรณี

2) ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผลว่าได้มีการนำมาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของชุมชนมาปฏิบัติหรือไม่ และช่วยสอดส่องดูแลผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าว หรือประเมินผลในมาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการมานั้นว่าเป็นอย่างไร

3) ร่วมรับผล โดยประชาชนหรือชุมชนนั้นมีส่วนรับประโยชน์หรือผลกระทบจากการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของชุมชนโดยถือว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคนในชุมชน ทุกคนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นในการจัดการตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะเห็นว่าสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมจะต้องมาจากพื้นฐานความต้องการของประชาชนและชุมชนโดยคำนึงถึงวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบันอันสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากการดำเนินการต่าง ๆ ถูกวางกรอบโดยองค์กรของภาครัฐฝ่ายเดียว ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็ไม่อาจพึ่งพาตนเองและขาดความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็คือการรวมกลุ่มหรือรูปแบบขององค์การในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภูมิปัญญาชาวบ้านหรือท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมต่อไป

2.4 หลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2.4.1 ความหมายและขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือโอกาสหรือประโยชน์ของบุคคลที่มีการคุ้มครองอันเป็นความหมายโดยทั่วไปของสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่กับบุคคลอื่นด้วย แต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นถือได้ว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะการเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตนรวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย สิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ถือเป็นการให้หลักประกันในเชิงสถาบัน ดังนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ

และเป็นสิ่งผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁴⁷

ส่วนเสรีภาพนั้นหมายถึง สภาพที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามความปรารถนา ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง ขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการใช้คำรวม ๆ กันไป ระหว่าง คำว่า "สิทธิ" และ คำว่า "เสรีภาพ" อาทิเช่น ในประเทศเยอรมันนี้เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวม ๆ กันว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นสิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty) คือเป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่กระทำการต่างๆโดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง⁴⁸

อนึ่ง โดยหลักการทั่วไปแล้ว สิทธิและเสรีภาพย่อมก่อให้เกิดความผูกพันในทางกฎหมายแก่บุคคลและโดยผลจากอำนาจในทางกฎหมายบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการละเว้นการกระทำหรือเรียกร้องให้กระทำการหรือให้การยอมรับการกระทำของบุคคลนั้น แต่อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแม้จะมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามพัฒนาการทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจก็ตามก็ยังไม่อาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้นโดยปฏิเสธไม่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ดังนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของบุคคลย่อมมีอยู่อย่างบริบูรณ์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์โดยทั่วไปหาจำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรระบุซ้ำอีกไม่ เว้นแต่กรณีที่เกิดเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้ง กรณีเช่นนี้จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้ลบล้างสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่แล้วโดยกำเนิดหรือโดยกฎหมายอื่น ความคิดดังกล่าวนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า "สิทธิและ

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 47.

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 22 – 24.

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง..." ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายนี้ อาจจำแนกโดยพิจารณาจากกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพได้ เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁴⁹ คือ

1) สิทธิมนุษยชน ได้แก่บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยการกระทำดังกล่าวถือเป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ อาทิ เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น

2) สิทธิพลเมือง คือสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรือนัยหนึ่งก็คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง โดยถือว่าสิทธิของพลเมืองนี้เป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากการที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ก็ย่อมถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนประการหนึ่งด้วย อาทิ เช่นสิทธิในการเลือกตั้งหรือเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ที่ทรงสิทธิของพลเมืองได้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบุคคลธรรมดาย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพโดยเฉพาะในกรณีที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคลหรือรวมตัวกันเป็นองค์กร สิทธิดังกล่าวนั้นก็ยังคงอยู่ที่บุคคลแต่ละคน แต่ในกรณีที่กลุ่มบุคคลจะใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำอำนาจมหาชนได้หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้สิทธินั้นด้วย ในการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันเพื่อให้กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีได้เป็นนิติบุคคลได้รับความคุ้มครองจึงได้ตีความให้กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีได้เป็นนิติบุคคลเป็นผู้มีความสามารถในทางกฎหมายได้บางเรื่องเพื่อให้กลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวเป็นผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ โดยสิทธิดังกล่าวจะต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพที่เชื่อมโยงกับความเป็นมนุษย์หรือความเป็นบุคคล ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ไม่มีอยู่ในความเป็นนิติบุคคล เช่น การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น สำหรับกรณีของไทยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่ากลุ่มบุคคลจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้เพียงใดและจะสามารถนำมาใช้เช่นนิติบุคคลได้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันหรือไม่ แต่กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนไว้ในมาตรา 46 ว่า "บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ... และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้

⁴⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 – 45.

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...” ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเชิงสถาบันด้วย⁵⁰

บทบัญญัตินี้ทำให้เห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ ทั้งนี้เพราะรัฐมิได้มีเพียงหน้าที่คุ้มครองเท่านั้น แต่รัฐมีหน้าที่กระทำการด้วยโดยเสรีภาพทางสังคมก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการจัดสวัสดิการ ในแง่นี้เสรีภาพจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับสิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องได้จากรัฐและหน่วยงานของรัฐได้⁵¹

2.4.2 หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ แต่บางกรณีก็บัญญัติไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ในภายหลังได้ ดังนั้น หากเป็นสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ รัฐมีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนไม่ให้กระทำบางอย่างได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐหากพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเราอาจจำแนกได้ดังนี้⁵²

1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น เช่น เสรีภาพในเคหสถาน หรือกรณีของสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงต่อสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใด

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 67 – 69.

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 353.

⁵² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 51 – 52.

วัตถุประสงค์หนึ่งหรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น มาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า "การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามมาตรา 38 เป็นต้น

ดังนั้น ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ว่าสิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น สิ่งนั้นต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชน อันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมของรูสโซ การที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็แสดงให้เห็นว่า เป็นการที่ประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนออกกฎหมายดังกล่าวได้⁵³ ซึ่งในสังคมเสรีประชาธิปไตยถือว่า "ธรรม คือ อำนาจอ" และ "ธรรม" ในที่นี้ก็คือ กฎหมายนั่นเอง โดยเหตุนี้ จำต้องถือว่าในขณะที่กฎหมายให้อำนาจอรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน ก็เท่ากับว่ากฎหมายนั่นเองที่จำกัดอำนาจอรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้⁵⁴

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า "หลักนิติรัฐ" หรือ "หลักนิติธรรม" นี้ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หลักนิติรัฐนี้มีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว การแทรกแซงโดยอำนาจอรัฐจะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลัก

⁵³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 139.

⁵⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 50.

ความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้ว เพื่อให้การคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวถือเป็นภารกิจดั้งเดิมของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการป้องกันการถูกระงับจากอำนาจรัฐ แต่ในปัจจุบันนี้ต่างยอมรับกันว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นมิใช่เป็นเพียงสิทธิในการป้องกันเท่านั้น หากสิทธิและเสรีภาพยังมีภารกิจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการในฐานะที่เป็นหลักประกันในเชิงสถาบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองหลักกฎหมายในทางหลักการต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นจากฝ่ายนิติบัญญัติ สิทธิและเสรีภาพในเชิงสถาบันนั้น นอกจากจะให้ความคุ้มครองในลักษณะปัจเจกบุคคลแล้ว ยังเป็นการคุ้มครองในลักษณะที่ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล หากแต่เป็นการคุ้มครองที่มุ่งหมายต่อหลักการหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งรวมถึงการทำให้การบรรลุเป้าหมายของสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันมากขึ้นด้วย⁵⁵

จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแม้จะเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองและลดน้อยลง แม้รัฐจะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมดูแล แต่ก็อาจไม่เพียงพอ ทั้งนี้การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นกลุ่มคนอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากความต้องการของคนคนเดียวกับชุมชนอาจแตกต่างกัน ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้รับการรับรองสิทธิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาถึงวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการมีส่วนร่วม และกลไกทางกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้ในการควบคุมและรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการรับรองสิทธิให้เหมาะสมต่อไป

⁵⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 57.