

แนวความคิดเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ

ผลจากการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอง และต่อรัฐโดยรวมดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรถือได้ว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐที่จะต้องดำเนินการส่งเสริมให้มีขึ้น โดยในการพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวน่าจะอยู่ในระดับใดอาจจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยและเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การที่ถือว่าเป็นเรื่องนโยบายสำคัญของรัฐก็เพราะว่า ภายหลังจากที่รัฐรวมอำนาจทุกอย่างมาไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดตามนโยบายการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่¹ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อป้องกันประเทศให้รอดพ้นจากภัยของจักรวรรดินิยมที่รุกรานเข้ามาสู่ประเทศไทยในขณะนั้น แต่ขณะเดียวกันชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นด้วย เนื่องจากแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่างก็มีการปกครองเป็นของตนเองมาก่อนหน้านั้นแล้ว รวมทั้งยังมีสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ภาษา ที่มีลักษณะเป็นตัวของตัวเองมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนเอง ซึ่งคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้หวงกันไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตและสืบต่อความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนให้คงไว้

¹ รัฐชาติสมัยใหม่ (Modern State) สำหรับประเทศไทยนั้นมีความเป็นรูปธรรมอย่างมาก ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา เพราะในขณะนั้นประเทศต้องเผชิญกับภัยของจักรวรรดินิยม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเป็นเอกภาพของทั้งประเทศ เพื่อเป็นพลังในการต่อสู้กับภัยจากภายนอกดังกล่าว ดังปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่า ภายหลังจากที่ประเทศพม่าเสียเอกราชให้แก่อังกฤษในปี พ.ศ. 2428 เป็นต้นมา อังกฤษพยายามที่จะให้เชียงใหม่และล้านนาตั้งตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษด้วย เพราะถือว่าเชียงใหม่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของพม่ามาก่อน แต่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ในขณะนั้นไม่ยินยอมโดยปฏิเสธว่าเชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย

ต่อมาเมื่อรัฐได้ออกกฎหมายจำนวนหลายฉบับเพื่อกันมิให้ผู้ใดได้อาศัยใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐมีนโยบายจะอนุรักษ์ไว้ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ แร่ธาตุ และน้ำ แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐกลับมีนโยบายนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์เหล่านี้มาจัดสรรแสวงหาประโยชน์และรายได้เข้าสู่รัฐในรูปของการให้สัมปทานแก่เอกชน นโยบายของรัฐดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังสร้างความแปลกแยกจากความผูกพันที่เคยมีต่อทรัพยากรธรรมชาติมาแต่ในอดีตด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไปรัฐได้เริ่มตระหนักแล้วว่า การที่รัฐแต่เพียงลำพังจะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อไปโดยไม่คิดถึงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ก็จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาตินับวันมีแต่จะสูญสลายและเสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ การที่รัฐจะวางแนวนโยบายกระตุ้นการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อนำมาเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็น่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้มีความยั่งยืนต่อไปได้ ในการนี้รัฐจะต้องอาศัยแนวความคิดต่างๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการกลับเข้ามาของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของไทยให้เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองแบบประชาสังคม (Civil Society) ได้ในที่สุด โดยจะเป็นการสร้างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น ภายใต้สมมติฐานเบื้องต้นว่าต้องสร้างโครงสร้างของระบบประชาสังคมขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้คนไทยทุกพื้นที่มีความเข้มแข็ง และเกิดความมั่นใจที่จะจัดการทุกเรื่องในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนเองได้² โดยอาจอาศัยแนวความคิดต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

² เครือข่ายโรงเรียนชาวบ้าน, “ปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่”, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ประจำวันอาทิตย์ที่ 9 เมษายน 2549, น.9.

2.1. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะสถาบันผู้ใช้สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินแทนรัฐ

เมื่อถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างแท้จริงแล้ว ในขั้นต่อไป รัฐในฐานะเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็จะต้องมอบหมายให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่งได้มีโอกาสร่วมอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ แทนรัฐ เพราะรัฐเองย่อมไม่อาจอนุรักษ์และจัดการโดยมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้ดีไปกว่าประชาชนที่อยู่ในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเอง ทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ถ้าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สามารถกำหนดการศึกษาที่มีประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการสื่อสารของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และในการมีระบบการเงินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะไม่อยู่ในสถานะแห่งความยากจน จะมีศักดิ์ศรีกำหนดอนาคตของตนเองได้ และเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการถูกครอบงำด้วยอำนาจรัฐส่วนกลาง โดยให้มีการสนับสนุนทางงบประมาณและทางวิชาการอย่างเหมาะสม³ ประเทศไทยจะเกิดประชาธิปไตยจากประชาชนที่อยู่ด้านล่างของสังคมที่สามารถกำกับการใช้อำนาจรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาได้จริง องค์ประกอบที่สำคัญสองประการก็คือ ต้องมีการจัดตั้งองค์กรของภาคประชาชนที่ได้ผลจริงๆ และในระบอบการปกครองนั้นประชาชนต้องมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ระดับหนึ่ง สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลจากส่วนกลางมักมีนโยบายที่แทบจะไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเลย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนเหล่านั้นได้ใช้ประโยชน์อยู่ เช่น แม่น้ำ หรือ ป่าไม้ ก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้วประชาชนจะต้องมีอำนาจในการจัดการป่าที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนได้ระดับหนึ่ง โดยอาจจะร่วมมือกับภาครัฐ หรือส่วนอื่นๆ ของสังคมก็ตาม ประชาชนจะต้องมีอำนาจเช่นนี้ด้วยตลอดไปจนถึงทรัพยากรที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ เช่น

³ ประเวศ วะสี อ้างใน สุจิตต์ วงษ์เทศ, “พื้นที่ทางสังคมและปัญญาเพื่อท้องถิ่นของเรา”, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ฉบับวันพุธที่ 17 พฤษภาคม 2549, น.34.

การศึกษา ประชาชนจะต้องมีอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรการศึกษา และวัฒนธรรมของประชาชนในระดับหนึ่งด้วย ถ้าไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นที่กล่าวมานี้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยก็จะเป็นความหมายในทางเนื้อหาสาระ และหากการปกครองในระบบประชาธิปไตยไม่มีเนื้อหาสาระอย่างที่จะเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ปี ครึ่งก็ยังไร้ความหมายมากยิ่งขึ้น⁴ แนวความคิดเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับภาครัฐ อาจมีได้หลายแนวความคิด ได้แก่

2.1.1. รัฐเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดของการเกิดขึ้นของรัฐนี้ นักรัฐศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยต่างมีทัศนะเกี่ยวกับรัฐที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มความคิดได้แก่ กลุ่มที่หนึ่งคือ Thomas Hobbes และ John Locke มองสังคมเป็นโครงสร้างผ่านต่อ (Transition) ไปสู่โครงสร้างการเมือง โดยเห็นว่ารัฐเป็นเพียงเครื่องมือ เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐฯ หนึ่ง เข้าถึงสิทธิและเสรีภาพของคนอย่างแท้จริง กล่าวคือ การมีรัฐขึ้นนั้นเพราะประชาชนในสังคมได้ตกลงร่วมกันที่จะสร้างรัฐขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคม⁵ กลุ่มที่สองได้แก่ Lord Shaftesbury (1671-1713) Adam Ferguson (1723-1816) และ Adam Smith (1723-1790) ให้ความสำคัญอย่างมากต่อพฤติกรรมของสังคม หรือความเป็นอารยะของสังคม (Civility) ในแง่เป็นเครื่องบ่งบอกถึงพัฒนาการของมนุษย์ เป็นเครื่องมือขัดเกลาความสูงส่งและคุณค่าของมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่รัฐสมัยใหม่จะไปสกัด

⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองภาคพลเมือง...เราต้องเปิดพื้นที่ภาคประชาชน, มูลนิธิวิถีธรรม, ทางออกไทยยุคทักษิณกินเมือง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548) น.69-70.

⁵ โทมัส ฮอบส์ ถือว่า สัญญาประชาคมเกิดขึ้นเพราะความกลัวของมนุษย์ในกิเลสตัณหาของมนุษย์เอง มนุษย์จึงจำเป็นต้องมาทำสัญญาประชาคมมอบอำนาจให้ใครคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่ปกครองตน และเมื่อมอบอำนาจให้ไปแล้วก็ไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้ ในขณะที่จอห์น ล็อก เชื่อ สัญญาประชาคมเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์มีปัญหาและความสามารถที่จะมาตกลงกันทำสัญญาโดยสมัครใจเลือกผู้ปกครองสังคมแทนตน และเมื่อเลือกผู้ใดมาแล้ว ก็อาจเรียกอำนาจคืนได้

ขัดขวางยับยั้งไม่ได้ ตรงกันข้ามรัฐควรต้องส่งเสริมพฤติกรรมของสังคม กลุ่มที่สามได้แก่ Karl Marx (1818-1883) และโยงมาถึงรุ่น Antonio Gramsci (1891-1937) และ Louis Althusser มองว่าพฤติกรรมสังคมเป็นเครื่องมือของชนชั้นเจ้าสมบัติ นายทุน (Bourgeoisie) ที่เกิดขึ้นเพื่อถ่ายทอดอุดมการณ์ของชนชั้นนายทุนเพื่อครอบงำผู้ใช้แรงงานนั่นเอง⁶ กลไกหนึ่งของรัฐที่จะเป็นหลักประกันให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิเสรีภาพที่แท้จริงก็คือกฎหมาย ซึ่งสังคมที่ดีจะต้องเป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่านิติธรรมทางกฎหมาย (The Rule of Laws) ถ้าใครละเมิดกฎหมายนี้แล้วจะต้องถูกลงโทษ Talcott Parsons (1902-1979) มองว่าการเปลี่ยนแปลงของตัวบทกฎหมายจากการเป็นเครื่องมือของรัฐหรือนโยบายแห่งรัฐ (Instrument of State) มาเป็นตัวคลี่คลายประสาน (Mediator) ระหว่างรัฐกับชุมชนสังคม หรือระหว่างรัฐกับภาคเศรษฐกิจ ระบบกฎหมายใหม่นี้ทำให้รัฐอยู่ในสถานะที่เป็นทั้งผู้ที่มีอำนาจออกกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ใช้กฎหมายมาบังคับควบคุมอำนาจของตนเองด้วย⁷

2.1.2. การรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคือการสืบทอดสิทธิธรรมของรัฐเหนือทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน

การนำเอาพลังของการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มาผนึกประสานเป็นเครือข่ายภายใต้อาณาเขตของรัฐ จะทำให้รัฐนั้นมีความเข้มแข็งมั่นคงมากขึ้น⁸ ดังนั้น รัฐจะต้องส่งเสริมทุกวิถีทางให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ พร้อมทั้งมีความสามารถที่จะพัฒนาชุมชนในท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์

⁶ ธีระยุทธ บุญมี, ประชาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2547) น.91.

⁷ เพิ่งอ้าง, น.136.

⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ ถึง 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐเป็นเครือข่ายภายใต้อาณาเขตของรัฐคือ The United States of America

(Globalization) ต่อไปได้⁹ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว และแต่ละชุมชนสามารถที่จะติดต่อประสานสร้างสามัคคีระหว่างกันขึ้น ก็จะทำให้รัฐมีความเข้มแข็งตามไปด้วย¹⁰

ในชุมชนแบบดั้งเดิมนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมในการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการอนุรักษ์และการนำน้ำมาใช้ เพราะการจัดการน้ำร่วมกันจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจได้ว่าจะมีความยั่งยืนและความเสมอภาคขึ้นด้วยการสร้างกฎและข้อจำกัดในการใช้น้ำ แต่ด้วยการเกิดขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้อำนาจของชุมชนในการจัดการน้ำลดลง ในขณะที่มีการ ใช้น้ำแบบเอกชนเข้ามาแทนที่ ระบบการฟื้นฟูน้ำแบบดั้งเดิมก็เสื่อมสลายลง¹¹ ความรู้ท้องถิ่น ความรู้ ของชาวบ้าน ภูมิปัญญาชาวบ้าน ความรู้พื้นบ้าน เกิดขึ้นจากแรงส่งเสริมผลักดันจากกระแสสังคมที่เป็น ปฏิกริยาต่อต้านโลกาภิวัตน์ เกิดการหันมาเน้นความสำคัญของท้องถิ่น และยกย่องความรู้และวิถี ชีวิตแบบท้องถิ่น มองเห็นความงดงามและลุ่มลึกของวิถีชีวิตของคนธรรมดาสามัญ ชาวบ้านที่ห่างไกล ความก้าวหน้าทางวัตถุและเทคโนโลยี ภูมิปัญญาชาวบ้านมีลักษณะผสมผสาน ปรับเปลี่ยนอยู่ ตลอดเวลา จึงไม่มีภูมิปัญญาที่บริสุทธิ์ หรือวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์¹²

Talcott Parsons มองว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาความเป็นพลเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบรัฐธรรมนูญ และระบบการปกครองโดยกฎหมาย ความเป็นพลเมืองจึงกระตุ้น ประชาสังคม ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการจำแนกแตกต่างระหว่างรัฐกับชุมชนสังคมมากขึ้น โดย

⁹ ผู้นำองค์กรเอกชนหลายคนรวมทั้งนายแพทย์ประเวศ วะสี นายสุรศักดิ์ ศิวัชรินทร์ มีความเชื่อว่าโลกาภิวัตน์ภายใต้กระแสทุนนิยมทำให้ชุมชนและรัฐไทยอ่อนแอ เขาเชื่อว่าพลังของชุมชนท้องถิ่นบนพื้นฐานของการบริโภคแบบเพียงพอและยั่งยืน โดยอาศัยภูมิปัญญาของท้องถิ่นจะเป็นตัวที่สกัดกั้นมิให้กระแสบริโภคนิยมเข้ามาทำอันตรายชุมชนและรัฐไทยได้

¹⁰ Samuel Huntington เชื่อว่าสังคมที่เข้มแข็งจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ 1) มีอิสระ 2) มีความสามารถในการปรับตัว 3) มีความซับซ้อนทางโครงสร้าง 4) มีความสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างที่ซับซ้อน

¹¹ วันทนา ศิวะ, “สงครามน้ำ”, ศิริลักษณ์ มานะวงศ์เจริญ (แปล), (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เพ็ญฟ้าพรินติ้ง จำกัด, 2546) น.23.

¹² ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์, 2548) น.(5)-(7).

พลเมืองจะมองเห็นความสำคัญของชุมชนสังคมในฐานะเป็นเวที หรือพื้นที่สำหรับการสร้างกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน จริยธรรม และปฏิบัติการทางการเมืองด้วย การให้ความสำคัญของชุมชนสังคมใน กระบวนการเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสิทธิเชิงวัฒนธรรม จนกระทั่งสิทธิทางการเมือง¹³ นอกจากนี้ Robert D. Putnam ได้ให้ข้อสรุปว่าทุนทางสังคมก็คือลักษณะสำคัญ 3 ด้านของชีวิตทาง สังคม คือ ด้านเครือข่าย ด้านขนบจารีต และด้านความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงทำให้สมาชิกของกลุ่ม สามารถปฏิบัติร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่าง ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมค่านิยม ของการวางใจกัน ความผูกพันเอาใจจริงเอาใจ และความสมานฉันท์ระหว่างกัน ซึ่งส่งผลให้ระบอบ ประชาธิปไตยก้าวหน้าไปได้ ขณะเดียวกันระบบการเมือง วัฒนธรรมของชุมชนก็มีความสำคัญอย่าง ยิ่ง โดยเฉพาะค่านิยมที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม ดังนั้น ประชาสังคมต่างหากที่ทำให้ รัฐและสถาบันสาธารณะต่างๆ ดีขึ้น ไม่ใช่รัฐและสถาบันสาธารณะที่ทำให้ประชาสังคมดีขึ้น¹⁴

2.1.3. รัฐเกิดจากการบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

เมื่อความต่อเนื่องของวิถีชีวิตของคนในสังคมได้ก่อให้เกิดรูปแบบของวัฒนธรรมประเพณี อันดั้งเดิมของชุมชนแล้ว ดังนั้นหากชุมชนใดมีวัฒนธรรมและประเพณีอันดั้งเดิมที่สืบทอดต่อกันมาของ คนในแต่ละรุ่นเป็นเวลายาวนาน ชุมชนนั้นๆ จะยังคงดำรงความเป็นเอกภาพของชุมชนได้อย่าง เข้มแข็ง ซึ่งชุมชนที่เข้มแข็งนี้อาจไม่ใช่ชุมชนที่มีความสามารถในการสู้รบแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจมี ความสามารถในด้านสติปัญญาที่จะหล่อหลอมรวมเอาความแตกต่างหลากหลายของวัฒนธรรม ประเพณีให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนของตนได้ และรัฐเองก็อาศัยการบูรณาการ (Integration) ทาง การเมืองและสังคมหล่อหลอมเอาความหลากหลายของวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมารวมกันเป็นหนึ่ง เดียวกันของรัฐได้ John Rawls (1921-2002) เสนอว่าในสังคมสาธารณะหรือสังคมแห่งระเบียบที่ดี คนจะหันมาคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรม เพราะทุกคนเข้าใจว่าแต่ละคนต่างเป็นเสมือน “หุ้นส่วน” (Partners) ของกันและกัน ทุกคนมองเห็นว่าความสำเร็จ ความสุข ความพอเพียงของผู้อื่นก็เป็น

¹³ ธีระยุทธ บุญมี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.137.

¹⁴ ธีระยุทธ บุญมี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.143.

เงื่อนไขแห่งสิ่งที่ตนเองได้รับเช่นกัน¹⁵ เมื่อพิจารณาจากทัศนะของโครงการพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้วจะเห็นว่า “เกษตรผสมผสาน” ได้ถูกผนวกเข้ากับหนึ่งใน “สาม สถาบันหลัก” ของสังคมไทย กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้าง “รัฐชาติ” (Nation State) ผ่านสัญลักษณ์ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ดังนั้น แทนที่ “เกษตรผสมผสาน” จะมีความหมายสำหรับความเป็นสถาบันของชาวบ้านในท้องถิ่น ชนบท และเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการรื้อฟื้นถึงความสำคัญของชาวบ้านในท้องถิ่นชนบท ก็กลับ กลายเป็นส่วนหนึ่งของแนวพระราชดำริที่เคยเสนอโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นส่วนสำคัญ สำหรับการก่อสร้าง “รัฐชาติ” “เกษตรผสมผสาน” ที่มีนัยถึงความเชื่อมั่นและให้ความสำคัญกับความ เป็นชาวบ้าน ความเป็นท้องถิ่น จึงถูกผนวกเข้าอย่างสนิทกับความเป็น “รัฐชาติ” หรือ “วัฒนธรรม หลัก” ที่แนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” พยายามปฏิเสธ หากแต่ว่าในทัศนะของแนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” นั้น “เกษตรผสมผสาน” สามารถใช้เป็นทางออกจากเกษตรกรรมแบบพึ่งพิงตลาดไปสู่เกษตรกรรมแบบ พึ่งพิงตนเองได้¹⁶

2.1.4. ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นความเข้มแข็งของรัฐโดยตรง

จากประวัติศาสตร์สมัยจักรวรรดินิยมภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เป็น ปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า การที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจในรัฐต่างๆ ในเอเชีย อาฟริกา ถูกยึดครอง โดยชาติตะวันตก ก็เป็นเหตุให้ส่วนย่อยทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การปกครองของศูนย์กลางอำนาจนั้นๆ ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของจักรวรรดินิยมไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากส่วนย่อยในส่วน ใหญ่แต่ละส่วนมีความเข้มแข็งแล้ว ก็เชื่อได้ว่ารัฐโดยรวมจะมีความเข้มแข็งตามไปด้วย เพราะประชา สังคม ย่อมถือการรวมของกลุ่มคนชนิดต่างๆ อันหลากหลายในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐ

¹⁵ ธีระยุทธ บุญมี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.157.

¹⁶ ยุกติ มุกดาวิจิตร, *อ่านวัฒนธรรมชุมชน*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2548) น.84-85.

ประชาธิปไตย หรือกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในชาตินั้นๆ¹⁷ การฟุ่มเฟือยประชาสังคมให้มีความเป็นอิสระและเข้มแข็งนั้น จะต้องอาศัยรัฐที่ดีที่เป็นเสรีนิยม เป็นประชาธิปไตย และในทางกลับกันประชาสังคมนั่นเอง จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยปรับรูปแบบพัฒนาขึ้นด้วย¹⁸ นายแพทย์ประเวศ วะสี มองว่าสังคมไทยจะมีคุณภาพและมีความยั่งยืนได้ จะต้องเสริมสร้างภาคสังคมให้เกิดความสมดุลเป็นองค์รวม ที่เรียกว่า “สังคมसानุภาพ” โดยสร้างขึ้นบนรากฐานของชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็ง¹⁹ การปฏิรูปการเมืองต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม²⁰ ประเด็นหลักของการปฏิรูปการเมือง อยู่ที่การปรับเปลี่ยนระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนเป็นศูนย์กลาง ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนผู้มีความเดือดร้อน²¹ การพัฒนาการเมือง คือการต่อสู้ของประชาชน ให้ประชาชนเติบโตขึ้นเป็นเจ้าของสังคม หรือสร้างประชาคมนั่นเอง²² ที่สำคัญที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันก็คือการที่ประเทศไทยได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ก็เพื่อประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นการส่งเสริมและ

¹⁷ ชลธิส ตั้งเจริญ, “แนวความคิดเรื่องประชาสังคม”, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย, มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย, 20 ธันวาคม 2543, หน้า 13.

¹⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อ้างใน ม.ร.ว. พุทธิสาณ ชุมพล, “แนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย”, ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, น.22.

¹⁹ ประเวศ วะสี อ้างใน ม.ร.ว.พุทธิสาณ ชุมพล, เพิ่งอ้าง, น.19.

²⁰ อานันท์ ปันยารชุน อ้างใน ทศพล ไกรพันธ์, “ประชาสังคมกับการปฏิรูปการเมือง”, ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, น.22.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช อ้างใน ทศพล ไกรพันธ์, เพิ่งอ้าง, น.22.

²² แก้วสรร อดิโพธิ์ อ้างใน ทศพล ไกรพันธ์, เพิ่งอ้าง, น.24.

พัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นมีสิทธิร่วมดูแลปัญหาในระดับชาติ²³

2.2. ทรัพยากรธรรมชาติในฐานะเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน²⁴

ทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินเป็นแนวความคิดที่มีมาแต่เดิมแล้วว่า ทรัพย์สินทุกชนิดเป็นของหลวง หรือของแผ่นดินที่มีผู้ดูแลรักษาแทนประชาชน คือ พระมหากษัตริย์²⁵ ซึ่งตามแนวความคิดแต่โบราณของไทย ถือว่าพระมหากษัตริย์คือผู้ที่ประชาชนคัดเลือกมาจากผู้มีความสามารถ ให้ทำหน้าที่ตัดสินใจตัดสินคดีความ และคอยจัดการปัญหาต่างๆ โดยทุกคนยอมสละข้าวปลาอาหารให้คนละเล็กละน้อย เป็นสิ่งตอบแทนหน้าที่นั้น จึงได้เลือกผู้ขึ้นตั้งไว้ในฐานะราชา เรียกว่าพระเจ้า “สมมติราชา” (คือเป็นราชาโดยผู้ชนแต่งตั้งขึ้น) และจึงได้เป็น “ท้าว” เป็น “เจ้าแผ่นดิน” สืบเชื้อสายวงศ์วารกันมาจนกระทั่งทุกวันนี้²⁶ คำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ย่อมทราบกันดีว่า หมายถึงประมุขผู้ปกครองประเทศ หรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาให้อำนาจอธิปไตยเหนือปวงชน ซึ่งก็เรียกกันไปต่างๆ อาทิ พระมหากษัตริย์บ้าง พระราชาบ้าง โดยเฉพาะที่เรียกกันว่าพระมหากษัตริย์หรือพระราชานั้น มีปรากฏในบาลีอัคคัญญสูตร ที่มณิกายปาฏิรวรค²⁷ และ “ราชา” ก็คือคำที่หมายถึงผู้ที่ยังคนทั้งหลายให้ยินดี และประชาชนเหล่านั้นก็ทำการตอบแทนพระราชาของตนด้วยการแบ่งที่ดิน หรือข้าวอันเป็นส่วนของตน เพื่อถวายแด่

²³ ไชยยศ บุญญากิจ และคณะ, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, ในสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, อดีต...อนาคต...สิ่งแวดล้อมไทย, (กรุงเทพมหานคร : แสงสว่างการพิมพ์, 2546) น.183.

²⁴ สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ Domain Public of State

²⁵ ในสมัยอยุธยา มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ระบุไว้ว่าแผ่นดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์

²⁶ จิตร ภูมิศักดิ์, โครงการแข่งน้ำและข้อคิดใหม่ในประวัติศาสตร์ไทยลุ่มน้ำเจ้าพระยา, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2547) น.159-160.

²⁷ สอ สัจจวาที, ความรู้เรื่องเมืองสยาม, (กรุงเทพมหานคร : ประพาสต้นการพิมพ์, 2508) น.1.

พระราชฯ²⁸ ส่วนคำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” นั้นก็เนื่องมาจากกฎหมายเก่าคือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงตั้งราชธานีขึ้น ณ กรุงศรีอยุธยา ทรงประกาศไว้เมื่อปี พ.ศ. 1903 ว่า “...ที่ในแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายเป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะเป็นที่ราษฎรหาได้...”²⁹ แต่จากการเปลี่ยนแปลงสภาพการเมืองการปกครองตั้งแต่อดีต จากสมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทำให้ความเข้าใจแต่อดีตเปลี่ยนไปเป็นว่า “พระมหากษัตริย์” คือ “เจ้าแผ่นดิน” และควบคู่กับแนวความคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของธรรมชาติไม่มีใครเป็นเจ้าของที่แท้จริง แต่ประชาชนมีความชอบธรรมที่จะใช้ได้โดยไม่ต้องไม่เป็นการทำลายให้เสื่อมสูญสิ้นไป

2.2.1. ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากทฤษฎีความเป็นมาของรัฐ ในส่วนของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) ซึ่งมีเนื้อหาว่า มนุษย์มารวมกันเป็นรัฐภายใต้เจตนารมณ์อันเป็นอิสระของมนุษย์แต่ละคน และรัฐเกิดขึ้นจากสัญญาที่มนุษย์ตกลงทำขึ้นร่วมกัน โดย John Locke ได้ให้เหตุผลที่มีอิทธิพลต่อผู้นำและนักคิดทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การทำสัญญาของมนุษย์นั้นมนุษย์มิได้มอบอำนาจโดยเด็ดขาดให้แก่บุคคลที่สาม แต่มนุษย์ยังดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของตน ที่สำคัญก็คือ สิทธิในชีวิต ความเป็นเสรีและกรรมสิทธิ์ รัฐบาลได้รับมอบหมายให้อำนาจเพียงบางส่วนโดยมติของคนหมู่มาก (Majority) และอำนาจนั้นผู้อยู่ใต้ปกครองจะเอากลับคืนมาเสียเมื่อใดก็ได้³⁰ สำหรับประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2435 ได้มีการปรับปรุงระบบการปกครองด้วยการปฏิรูประบบการปกครองให้มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ตามแนวความคิดว่าด้วยการทำให้ทันสมัย

²⁸ เพิ่งอ้าง, น.3.

²⁹ สถาบันปรีดี พนมยงค์, กฎหมายตราสามดวง เล่ม 2, แก้ไขปรับปรุงใหม่ 2548, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ตาตา ลับลิเคชั่น จำกัด, 2548) น.193.

³⁰ กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2517) น.17-19.

(Modernization) และการพัฒนาตามแบบอย่างตะวันตก (Westernization) เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรอดพ้นจากภัยของลัทธิจักรวรรดินิยมจากประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีผลทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองหลวงที่รวมศูนย์แห่งอำนาจของประเทศไว้ และทำให้อำนาจของท้องถิ่นที่เคยมีมาแต่ก่อนต้องสูญสลายไป รัชกาลที่ 5 จึงทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชอำนาจสูงสุด ทั้งในด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติมากกว่ากษัตริย์องค์ใดในประวัติศาสตร์ชาติไทย³¹ แต่อย่างไรก็ตามภายหลังที่ประเทศไทยได้เริ่มผ่านพ้นภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมดังกล่าวมาแล้ว ในสมัย ร.ศ. 120 หรือ พ.ศ. 2445 รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ขึ้นเพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชน³² และแนวความคิดเรื่องที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เริ่มผ่อนคลายลง เพราะต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การที่รัฐบาลจะนำที่ดินที่เป็นของเอกชนกลับมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน³³ เพื่อนำที่ดินนั้นๆ กลับคืนมาเป็นของรัฐ โดยที่รัฐก็ต้องนำเอาไปใช้ประโยชน์สาธารณะต่อไป เช่น ทำถนน ล้ำคลอง เพื่อการสัญจรของประชาชน เป็นต้น

เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินนี้ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 4 เข้าเป็นส่วนหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁴ เพื่อกำหนดให้ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ได้แก่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ³⁵ ทรัพย์สินดังกล่าวจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือ

³¹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สามัคคีสาร (ดอกหญ้า) จำกัด, 2538) น.13-15.

³² แสดงให้เห็นว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ที่พระองค์จะสามารถมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลใดก็ได้ โดยออกเป็นโฉนดที่ดินแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนเป็นรายๆ ไป

³³ พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2477

³⁴ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2475 เป็นต้นไป

³⁵ มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชกฤษฎีกา และยังห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภท³⁶

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีทรัพย์สินของแผ่นดินขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2475 ด้วยการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับว่าเป็นการยืนยันในเรื่องที่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นสมบัติของส่วนรวม ที่รัฐและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมกันในการดูแลรักษา ทั้งนี้เพราะว่าในทางรัฐศาสตร์และทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างถือว่า ในการเป็นรัฐนั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการก็คือ³⁷

1. ประชากร ประชากรทุกคนถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะรัฐเกิดขึ้นมาก็เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ หลักการนี้เป็นหลักการที่มีมาแต่เดิมตั้งแต่สมัยกรีก ดังจะเห็นได้จากทัศนะของอริสโตเติลเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่ว่า รัฐแม้ว่าจะมีความสำคัญและมีจุดมุ่งหมายในตัวเองก็ตาม แต่ความสำคัญของรัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าความสำคัญของครอบครัวและปัจเจกชน ทั้งนี้เพราะครอบครัวและปัจเจกชนต่างก็มีความจริงแท้ในฐานะเป็นส่วนประกอบที่แท้จริงของรัฐ ครอบครัวและปัจเจกชนต่างก็มีจุดมุ่งหมายในตัวเองและมีสิทธิสมบูรณ์ที่ไม่อาจวิตรอนได้ อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของครอบครัวและปัจเจกชนจะเป็นจริงได้ภายในรัฐเท่านั้น³⁸ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน จึงถือว่าเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจะต้องมีการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย³⁹

2. ดินแดน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินแดนของรัฐนั้นทั้งหมดด้วย

3. รัฐบาล คือคณะบุคคลที่มีอำนาจปกครองในรัฐ ไม่ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงหรือสลายหายไปอย่างไร รัฐหรือประเทศก็จะมีอยู่ต่อไป ไม่เปลี่ยนแปลงหรือสลายลงตามไปด้วย

³⁶ มาตรา 1305-1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁷ กมล สมวิเชียร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น.9-15.

³⁸ พระราชวรมุนี (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), ปรัชญากรีก, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศยาม, 2545) น.265.

³⁹ Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, พิษณุ สุนทรารักษ์ และ ปรัชญา เวสารักษ์ (แปล), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) น.6.

4. อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจอิสระสูงสุดในรัฐในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ (Internal Affairs) และการจัดการในเรื่องภายนอกประเทศ (External Affairs)

2.2.2. ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

แนวความคิดที่ว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนี้ ก็เป็นแนวความคิดมาจากปรัชญากรีกที่ว่า ประชาชนสร้างรัฐขึ้นมาด้วยสัญญาประชาคม เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน และรัฐมีไว้เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของปัจเจกชน⁴⁰ สำหรับสังคมที่นับถือพุทธศาสนานั้นมีแนวความคิดในครั้งพุทธกาลว่า ในสมัยแรกๆ นั้น อาหารต่างๆ อุดมสมบูรณ์และเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในป่า ใครต้องการก็ไปเก็บเอามาเฉพาะที่กินไปมื้อหนึ่งๆ เท่านั้นไม่มีการสะสม กล่าวคือประชาชนเคยถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดิน และได้รับผลผลิตจากที่ดินร่วมกันมาแต่ครั้งโบราณ ต่อมาเมื่อสังคมได้เปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการเรื่อยมา กรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินก็ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญตามมาด้วย⁴¹ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศฉบับแรกของคณะราษฎรที่ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “ราษฎรทั้งหลายพึงรู้เถิดว่า ประเทศของเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของกษัตริย์...”⁴² นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน⁴³ แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยที่มองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐว่า รัฐมีอยู่เพื่อเป็น

⁴⁰ พระราชวรมุนี (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น.264.

⁴¹ สุพจน์ ด้านตระกูล, แถลงการณ์คอมมิวนิสต์สยาม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2544) น.28-29.

⁴² ประกาศฉบับแรกของคณะราษฎร เมื่อเช้าตรู่ของวันที่ 24 มิถุนายน 2475

⁴³ มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540

เครื่องมือที่จะช่วยให้บุคคลในสังคมมีชีวิตที่มั่นคง ปลอดภัย และสมบูรณ์ มากกว่าที่จะถือว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เหนือบุคคล⁴⁴

อย่างไรก็ตามมีทรัพย์สินของแผ่นดินบางประเภทไม่ว่าจะนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แต่ในทางตรงกันข้ามจะต้องสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าหายากบางชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ ทรัพย์สินประเภทนี้รัฐเองก็ต้องให้การปกป้องคุ้มครองอย่างเต็มที่ เพราะมิเช่นนั้นแล้วอาจสูญสิ้นหมดไปโดยไม่หวนกลับคืนมาได้อีก เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำมัน เป็นต้น

ทรัพย์สินประเภทนี้หากมีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใด ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ก็ารู้และร่วมกันรักษากันเอาไว้เอง เช่น การที่ชาวบ้านในจังหวัดภาคเหนือร่วมใจกันรักษาพื้นที่ต้นน้ำลำธารของเขาไว้มิให้มีการตัดฟันต้นไม้ โดยการออกกฎว่า หากใครไม่เชื่อฟังก็จะขับไล่ไม่ให้อยู่ในชุมชนนั้นๆ อีกต่อไป หรือกรณีที่ชาวบ้านร่วมกันบวชต้นไม้ขนาดใหญ่ โดยการนำเอาจีวรของพระภิกษุสงฆ์มาพันไว้โดยรอบต้นไม้ใหญ่ เพื่อเป็นที่หมายร่วมกันว่าหากต้นไม้ใดถูกฟันด้วยฝ่ามือแล้ว ก็จะไม่มีการตัดฟันทำลาย แต่จะต้องช่วยกันบำรุงดูแลรักษาเอาไว้ การที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอาศัยวิธีการดังกล่าวนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาพธรรมชาติของประเทศไทย ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรมไทยที่ผ่านมาเหมาะสมกับการเป็นสังคมเกษตรกรรม มากกว่าที่จะเป็นสังคมอุตสาหกรรม เพราะสภาพธรรมชาติของประเทศไทยอยู่ในบริเวณเขตร้อนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง⁴⁵

2.2.3. ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องบำรุงรักษาไว้ให้คงอยู่ต่อไป

ทรัพย์สินของแผ่นดินที่สำคัญ ได้แก่ “ที่ดิน” อันเป็นที่เกิดของสัมภาระทั้งหลายซึ่งเป็นของธรรมดาที่มีขึ้นในโลก คือ ดิน ฟ้า อากาศ ความร้อน ความเย็น และแสงสว่างประกอบกันทำให้เกิดมีขึ้นเป็นขึ้นเอง เช่น พันธุ์พืช ต้นไม้ สัตว์ และแร่ธาตุโลหะทั้งหลาย เป็นต้น ที่ดินนั้นเป็นแหล่งอาหารของ

⁴⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2523) น.54.

⁴⁵ วิสุทธิ์ ไบไม้, สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น.189.

มนุษย์ เพราะการที่มนุษย์ไปออกแรงหักล้างทางพงพอนดินไถคราดและหว่านพืชพันธุ์ไม้ลงแล้ว ก็กลับกลายเป็นเรือกสวนไร่นาที่เกิดผลประโยชน์ขึ้นได้ รวมทั้ง ต้นไม้ที่อยู่ในป่า แร่โลหะต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงอยู่ของมนุษย์ทั้งสิ้น⁴⁶ ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินที่มนุษย์ทำขึ้นได้แก่ โบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี และมีคุณค่าทางจิตใจก่อให้เกิดความรัก ความสามัคคีผูกพันของตนในท้องถิ่น เช่น เจดีย์ หรือพระธาตุหรืออุโบสถที่จังหวัดลำพูน พระบรมธาตุที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น โดยประชาชนท้องถิ่นจะคงรักษาประเพณีการทำบุญ เพื่อเป็นการให้ความเคารพสักการะบูชา หรือกรณีที่ชาวล้านนามีประเพณีสืบทอดอายุต้นโพธิ์ที่ปลูกอยู่ในวัดให้มีอายุยืนนานสืบไปด้วยการนำไม้มาค้ำยันไว้เป็นประจำทุกปี⁴⁷

ทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งที่มีอยู่ตามธรรมชาติและรวมทั้งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นมานี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาไว้สำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์สืบไป เพราะหากสิ่งเหล่านี้ถูกทำลายลงไปแล้วย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับมนุษย์ทันที โดยเฉพาะป่าไม้นั้นมีความสำคัญต่อมนุษย์ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ เพราะเป็นแหล่งแสวงหาอาหารและรายได้ ด้านสังคมเพราะเป็นแหล่งของการดำรงวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนต่างๆ ด้านระบบนิเวศน์เพราะเป็นแหล่งสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และด้านชีวิตจิตใจและการพัฒนามนุษย์⁴⁸

การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยไม่ฝืนต่อธรรมชาติถือเป็นแนวทางการพัฒนายุคใหม่ที่มีความสัมพันธ์ไปถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ที่คนในสมัยโบราณได้นำมาใช้สอยอย่างทะนุถนอมเป็นเวลายาวนานนับเป็นพันๆ ปี และได้สั่งสมความรู้ความเข้าใจในการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนมาโดยตลอด สภาพธรรมชาติของป่าขึ้นเขตร้อนจึงไม่ได้เป็นเพียงแหล่งสะสมความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งธรรมชาติที่ให้ความรู้ ความคิด เชิงปรัชญาชีวิตของไทยโบราณที่แสดงออกในรูปแบบลักษณะของศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีที่หลากหลาย กระจายกระจายตามชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมต่างๆ

⁴⁶ พระยาสุริยานุวัตร, ทรัพย์ศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่สาม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไชนิต, 2547) น.63.

⁴⁷ เป็นประเพณีที่พบในท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนที่เรียกว่า “สาละค้ำ”

⁴⁸ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), คนไทยกับป่า, (กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2543) น.51-57.

ของประเทศ⁴⁹ สะสมเป็นความรู้พื้นฐานแบบชาวบ้านที่ได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งในยุคปัจจุบันที่เรียกชื่อต่างๆ กันเช่นเกษตรทางเลือก เกษตรผสมผสานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน วนเกษตร เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ ไร่นาป่าผสม เกษตรครบวงจร เกษตรทางเลือกเป็นเกษตรกรรมที่เชื่อมโยงธรรมชาติเข้าไปด้วยกันเป็นบูรณาการ เพื่อธรรมชาติจะได้สมดุล และจะได้หล่อเลี้ยงสรรพสิ่งทุกอย่างให้เป็นที่ไปด้วยความสุข⁵⁰ นอกจากนั้นเกษตรกรรมทางเลือกไม่ใช่เป็นเพียงเพื่อความอยู่รอดของเกษตรกรผู้ยากไร้เท่านั้น หากยังจะมีความหมายความสำคัญยิ่งต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของคนในเมืองเอง รวมทั้งต่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมด้วยโดยส่วนรวม⁵¹ ความจริงของธรรมชาติคือการเกิดมาเกื้อกูลกัน ทุกชีวิตเชื่อมต่อการดำรงอยู่อย่างสมดุล การไม่คิดทำลายธรรมชาติจึงได้รับการตอบแทนจากธรรมชาติให้มียูมมีกินตามควรแก่อัตภาพ มีความเบิกบานแจ่มใส มีเวลาที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์แก่สังคม⁵² ขณะนี้ความคิดของคนเปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์ของคนกับธรรมชาติก็เปลี่ยนแปลงไปเป็นการหาเงินหรือโภคทรัพย์ ซึ่งมีผลต่อการทำลายสภาพแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาสมัยใหม่ได้ทำลายความรู้ที่มีอยู่ของท้องถิ่น ทำให้รู้สึกละอายต่อความรู้ที่มีอยู่ เพราะฉะนั้นจะต้องรื้อฟื้นความรู้ที่นั้นขึ้นมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ⁵³

2.2.4. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในทรัพย์สินของแผ่นดินภายใต้กฎหมาย

แม้ว่าการนำเอาความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมาเป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะต้องเป็นไปและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ รัฐ และชุมชนมีความเข้มแข็งในขณะที่ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการปกป้องคุ้มครองให้ยั่งยืนต่อไปด้วย ดังนั้น กฎหมายที่จะสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

⁴⁹ วิสุทธิ์ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.162-164.

⁵⁰ ประเวศ วะสี อ้างใน วิสุทธิ์ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.164.

⁵¹ เสน่ห์ จามริก อ้างใน วิสุทธิ์ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.165.

⁵² คำเดื่อง ภาษี อ้างใน วิสุทธิ์ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.169.

⁵³ วิบูลย์ เข็มเฉลิม อ้างใน วิสุทธิ์ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.170.

ดังกล่าว จะต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นองค์รวมของความรู้และปัญญา สามารถนำมาบังคับใช้ และปฏิบัติได้จริง และประการที่สำคัญต้องไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดมาจากเบื้องบนแต่อย่างใดอีกต่อไป การรวมศูนย์การตัดสินใจและการผลิต จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอ่อนแอลง และอยู่ในภาวะพึ่งพิงการดำเนินงานตลอดจนมาตรการแก้ปัญหาจากหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การรวมศูนย์การผลิตที่เป็นแบบอย่างมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของโลกตะวันตก เมื่อเกิดขึ้นหรือนำมาใช้ในประเทศไทย จะส่งผลให้ผู้ผลิตรายย่อยต้องลดบทบาทลง กลายเป็นผู้บริโภครองรับการผลิตและการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม⁵⁴ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยแนวความคิดวิถีไทย จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดการ⁵⁵ บุคลากรของรัฐและหน่วยงานภาครัฐจะต้องทำและเรียนรู้ไปควบคู่กันพร้อมๆ กับผู้บริโภค เพื่อเสริมสร้างกำลังในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้บรรลุผลสำเร็จด้วยวิถีไทยในที่สุด⁵⁶ การศึกษาและการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพจึงไม่ใช่ภารกิจเฉพาะของนักวิชาการสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น แต่จะต้องเป็นภารกิจร่วมกันของนักสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ทุกสาขา สาธารณสุข และที่ขาดไม่ได้คือ ภูมิปัญญาและความร่วมมือของชาวบ้านผู้มีวิถีชีวิตที่คลุกคลีอยู่กับความหลากหลายทางชีวภาพอยู่ตลอดชีวิต⁵⁷ การสร้างสิ่งจูงใจให้มีการอนุรักษ์ในท้องถิ่น ให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น เช่น การจัดป่าชุมชน หรือการจัดทรัพยากรท้องถิ่นโดยรัฐกับชุมชนร่วมมือกันจัดการป่า (Joint Forest Management) ล้วนเป็นการช่วยอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพได้ เพราะป่าเหล่านี้เป็นที่อยู่ของพืชและสัตว์หลายชนิด การศึกษาภูมิปัญญาของชาวบ้านและการอนุรักษ์วิทยาการทางพันธุกรรมของท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ⁵⁸

⁵⁴ จีรพล สีนันทนา, “การจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยวิถีไทย”, ใน เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย 48, สิ่งแวดล้อม ๔๘, (นนทบุรี : บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด, 2548) น.9.

⁵⁵ เพิ่งอ้าง, น.10.

⁵⁶ เพิ่งอ้าง, น.11.

⁵⁷ ฉลาดชาย รมิตานนท์ อ้างใน วิสุทธิ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.173.

⁵⁸ วิบูลย์ เข็มเฉลิม อ้างใน วิสุทธิ ไบไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45, น.173-174.

2.3. การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ในอดีตชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เคยอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ มาแล้ว โดยอาศัยกระบวนการแห่งความรู้ที่เรียกว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” ซึ่งได้ผ่านการเวลามานานเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีอยู่ต่ออย่างมั่นคงและยั่งยืนจนถึงทุกวันนี้ ขณะนี้ก็ได้มีการเรียกร้องถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นกันอย่างมากเพื่อให้มีการนำเอากลับมาใช้กันอีกครั้ง⁵⁹ ดังนั้น หากมีการคัดสรรนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นบางอย่างที่มีความเหมาะสม มาใช้ควบคู่กันกับวิทยาการสมัยใหม่แล้วก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ดังจะเห็นได้จากแนวคิดเรื่องมรดกโลกทางวัฒนธรรมหรือ World Cultural Heritage ขององค์การ UNESCO กำลังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการจัดการกับการใช้พื้นที่ โดยเฉพาะเมืองมรดกโลกที่ยังมีผู้คนอยู่อาศัย และกำลังเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว โดยได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจในการกำกับการใช้พื้นที่ว่ามีผลต่อประชาชน ต่อความเป็นชุมชนหรือความเป็นเมืองเก่าอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น มีชุมชนอิมาย (Imai) อยู่ที่เมืองคาชิฮาระ ในนารา เป็นชุมชนเก่าแก่ที่ได้รับการอนุรักษ์ให้เป็นพื้นที่พิเศษ (Importance Building Preservation Area) ซึ่งมีความพยายามที่จะผลักดันให้แกนหลักที่เป็นชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้จัดการ ผู้สูงอายุที่ย้ายกลับสู่บ้านเกิดในวัยว่างงานคอยดูแลศูนย์ของชุมชนรับรู้เทคโนโลยีในการซ่อมแซมอาคารเก่า ดูแลการจัดการของที่ระลึก ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว⁶⁰

⁵⁹ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้เพื่อการผลิตสินค้าทำรายได้เข้ารัฐ คือ นโยบาย “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” หรือ “One Tambon One Product” หรือ “OTOP”

⁶⁰ วลัยลักษณ์ ทองศิริ, “บันทึกจากท้องถิ่น Imai มรดกของคนท้องถิ่น”, ในจดหมายข่าวมูลนิธิเด็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 59, (มีนาคม-เมษายน 2549) น.4-6.

2.3.1. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะผู้ทรงสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ

แม้ในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยังไม่มีฐานะทางกฎหมาย แต่การอยู่อาศัยร่วมกันอันเป็นกลุ่มทางสังคมโดยธรรมชาติ โดยมีพันธะร่วมกันในทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น จึงจัดได้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ที่มีโครงสร้างภายในที่ถูกจัดวางระเบียบแบบแผนไว้แล้วอย่างชัดเจน โดยระเบียบแบบแผนที่ว่านี้มีความสลับซับซ้อนพอสมควร และสามารถตกทอดไปยังรุ่นต่อไป โดยอาศัยกระบวนการกล่อมเกลางานสังคม หรือ Socialization

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งมีระเบียบแบบแผนในการดำเนินชีวิตการปกครองของตนเองที่เป็นรูปธรรม และมีความต่อเนื่องมายาวนาน น่าที่จะจัดให้สถาบันชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเป็นประธานแห่งสิทธิที่จะเข้าไปดูแลและจัดการกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย ในทางกฎหมายแพ่งว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน เป็นกฎหมายว่าด้วยอำนาจของบุคคลที่จะใช้ต่อทรัพย์สินได้โดยตรง อำนาจที่บุคคลจะใช้ต่อทรัพย์สินแยกเรียกว่า “ทรัพย์สิน” ส่วนวัตถุที่จะต้องรองรับการใช้อำนาจแห่งทรัพย์สินโดยทั่วไป เรียกว่า “ทรัพย์สิน” บุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิได้ บุคคลผู้ทรงสิทธิอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ รวมทั้งแผ่นดินหรือรัฐ (State) ก็สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ด้วยเหมือนกัน⁶¹ จากหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยลักษณะทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมแปลความได้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่น ยังไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามนัยของกฎหมาย แต่หากมองว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใด ย่อมต้องมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ประชาชนที่รวมตัวกันในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ก็ย่อมมีความชอบธรรมที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นยังคงได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนต่อไป การที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ขาดไปเสียซึ่งสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการที่ทรัพยากรธรรมชาติมีแต่จะถูกทำลายลงไป ดังตัวอย่างของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ที่เกิดจากสาเหตุใหญ่ๆ สามประการคือ ประการที่หนึ่งคือ การที่รัฐให้สัมปทานป่าไม้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.

⁶¹ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2528) น.3.

2407 การให้สัมปทานมีระยะเวลายาวนานมาจนถึงปี พ.ศ. 2532 จึงได้มีการประกาศปิดป่า รวมระยะเวลากว่า 132 ปี พร้อมกับพื้นที่ป่าไม้ที่เคยมีอยู่มากกว่า 60 % ของประเทศลดลงเหลือเพียง 28 % ประการที่สองคือ การเปิดพื้นที่ป่าเพื่อความมั่นคงเพื่อปราบปรามคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2521 ซึ่งจากสถิติของกรมป่าไม้พบว่าในช่วงที่มีปริมาณการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้สูงสุด ประการที่สามคือ เป็นผลทางอ้อมที่เกิดจากการปฏิรูปการเกษตรภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาที่มีการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเพื่อการค้าในเชิงพาณิชย์⁶²

ยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วประชาชนได้เป็นผู้อาศัยอยู่กับป่ามาโดยตลอด ก่อนที่พื้นที่ป่าแห่งนั้นจะถูกทางราชการประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ต่อมาในภายหลังจากข้อมูลของกรมป่าไม้พบว่าในปี พ.ศ. 2544 ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีประชาชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ถึง 4.6 แสนครอบครัว ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 8.1 ล้านไร่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในป่า จึงต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการจัดการป่าอนุรักษ์ของรัฐ หลายชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถูกอพยพโยกย้าย หลายชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถูกจำกัดการพัฒนา ชาวบ้านถูกข่มขู่คุกคามและจับกุม เพียงเพราะการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่า หาพืช หาอาหารจากป่ามาเลี้ยงครอบครัว ตามวิถีชีวิตที่ปฏิบัติสืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ⁶³ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการดำรงชีวิตตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และได้สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมขึ้นในหลายท้องที่ทั่วประเทศในขณะนี้ นอกจากผลกระทบอย่างรุนแรงและความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอย่างอุดมสมบูรณ์ ก็มีวันจะร่อยหรอถูกทำลายลงไป นโยบายต่อไปที่รัฐควรจะต้องดำเนินการโดยรีบด่วนก็คือการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะของการเป็นผู้ทรงสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพราะมิเช่นนั้นแล้วความสูญเสียและความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติจะมีอีกต่อไป

⁶² เครือข่ายป่าชุมชนประเทศไทย, พ.ร.บ.ป่าชุมชน : ชาวบ้านคือคนรักป่า, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสาร, 2545) น.5-6.

⁶³ เพ็ญอ้วน, น.7-8.

2.3.2. รัฐและหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ควบคุมดูแลเพื่อให้การจัดการเป็นไปตามกฎหมาย

แนวความคิดในเรื่องการควบคุมโดยการบังคับบัญชา เป็นแนวความคิดของการปกครองแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีการปกครองในส่วนภูมิภาคที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำและทำการปกครองอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ ในทั่วประเทศ ผลที่ตามมาคือการจัดให้มีการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นการยากลำบากที่จะรู้ความต้องการของท้องถิ่น เพราะข้าราชการที่ส่วนกลางส่งไปทำงานอยู่ตามส่วนภูมิภาคต่างๆ ย่อมไม่ใช่คนในท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องทำงานตามคำสั่งของส่วนกลาง และตามอำนาจที่ที่ได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลาง โอกาสที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะและแก่ประชาชน ประเทศชาติโดยส่วนรวม จึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น⁶⁴ แนวทางการปกครองเพื่อลดทอนอำนาจส่วนกลางลง แต่เป็นการเพิ่มอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นโดยวิธีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปให้ท้องถิ่น โดยออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นขึ้น แต่ส่วนกลางยังคงกำกับดูแล หรือควบคุมดูแล โดยมีกฎหมายควบคุมการใช้อำนาจของท้องถิ่น เช่น การควบคุมในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการควบคุมดูแล โดยรูปแบบการกระจายอำนาจนี้ นอกจากจะสามารถนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจนำมาใช้กับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้อีกด้วย เพียงแต่ว่าเมื่อนำมาใช้กับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว การกระจายอำนาจของรัฐจากส่วนกลางลงมายังชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อาจจะต้องให้มีความเป็นอิสระในระดับที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะเป็นองค์กรทางปกครองที่ขึ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอาจมีฐานะทางกฎหมาย โดยได้รับมอบหมายให้มาดำเนินการเฉพาะการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ เท่านั้น

การที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนได้เองแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการอนุรักษ์และการจัดการนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งรัฐและหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบกฎหมายเช่นนั้น โดยจะต้องเน้นการ

⁶⁴ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น,” เอกสารประกอบความรู้และการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511) น.86-87.

บังคับใช้กฎหมายไปในทางอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หากทำได้ เช่นนี้แล้วก็เท่ากับว่ารัฐจะสวมบทบาทของการอำนวยความสะดวก กำกับ ควบคุม ให้เป็นไปตามกฎหมาย (Regulator) เท่านั้น รัฐจะไม่ใช่ผู้ดำเนินการเสียเองอีกต่อไป

2.3.3. กฎหมายกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการอนุรักษ์และการจัดการ

การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้กรอบแห่งการอนุรักษ์และการจัดการแบบยั่งยืน (Sustainable Management) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และเป็นประโยชน์ต่อสังคมในระดับประเทศโดยตรงด้วยนั้น รัฐจะต้องกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นกรอบสำหรับการที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะได้นำไปปฏิบัติ และเกณฑ์มาตรฐานเช่นว่านี้จะต้องไม่ขัดแย้งต่อขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีแห่งชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น อีกทั้งต้องไม่สร้างความแตกแยกสามัคคีกันของคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอีกด้วย ปัจจุบันในต่างประเทศมีการยอมรับหลักการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับใช้เป็นมาตรฐานในกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงประชาคมยุโรปที่ได้กำหนดหลักการต่างๆ สำหรับเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ว่า นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรปจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการระงับไว้ก่อน และ หลักการกระทำเชิงป้องกัน และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก และรวมทั้งหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁶⁵ และนอกจากนั้นยังมีหลักการอันเป็นมาตรฐานที่จะใช้เป็นเกณฑ์กำหนดสำหรับการบัญญัติเป็นกฎหมายอีกได้แก่ หลักการดำเนินการไปสู่ความยั่งยืน หลักการใช้สิ่งทดแทน หลักความเพียงพอต่อตนเอง เป็นต้น

⁶⁵ Nicolas de Sadeleer, Environmental Principles : From Political Slogans to Legal Rules, (Oxford : Oxford University Press, 2002) p.1.

2.3.4. การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ

หากการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อชุมชนและประเทศชาติโดยรวมแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือการประหยัดงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ทางหนึ่ง ส่วนการที่จะสามารถประหยัดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่งว่าจะมีความสามารถพัฒนาตนเองได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใดด้วย แนวความคิดในการอนุรักษ์และการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการแบ่งเบาภาระและเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อสังคมประเทศชาติโดยรวมนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงพระราชทานทฤษฎีใหม่ ที่เรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจ 2 ทาง” ซึ่งเป็นระบบที่ต้องการวางรากฐานอย่างหนาแน่นจากทฤษฎีใหม่นั้น ด้านหนึ่งหากพิจารณาจากมุมมองของระบบงบประมาณ การกำหนดงบประมาณ จะต้องไม่มาจากส่วนกลาง (Top Down) สถานเดียว หากจะต้องมาจากชุมชนทั่วประเทศ (Bottom Up) ด้วย และอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจโดยองค์รวมของประเทศ ไม่ได้พึ่งพิงแต่รายได้จากการส่งออกและเงินลงทุนจากต่างประเทศเท่านั้น หากมีสัดส่วนของระบบเศรษฐกิจชุมชนที่เน้นการพึ่งตนเองผสมผสานอยู่ด้วย คุณูปการของทฤษฎีใหม่ที่มีต่อเกษตรกรและประเทศชาติที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ เป็นทางเลือกสำคัญที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก กล่าวคือ ประเทศไทยจะสามารถพึ่งพาตนเองทางด้านอาหารได้ เป็นทฤษฎีใหม่ในทางยุทธศาสตร์ที่จะแก้ปัญหาระดับประชาชนรากหญ้าในเขตชุมชน และจะนำพาประเทศไทยเดินไปสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบยั่งยืนต่อไป⁶⁶ ภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงที่ประเทศไทยประสบอยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลต่างๆ ในสังคมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงานที่ต้องตกงานและต้องเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมนั้น ระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถรองรับการกลับคืนถิ่นฐานเดิมของแรงงานที่ตกงานดังกล่าว

⁶⁶ ภูษณ ปรีชญานิน, “ทฤษฎีใหม่ในหลวง : รากฐานระบบเศรษฐกิจ 2 ทาง”, ใน กระทรวงศึกษาธิการ ทฤษฎีใหม่ในหลวง : ชีวิตที่พอเพียง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (สมุทรปราการ : บริษัท ภัคพรศ จำกัด, 2543) น.194-202.

ได้ การสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชนด้วยการเกื้อหนุนให้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถที่จะพึ่งพาตนเอง และพึ่งพาอาศัยระหว่างกันได้ในชุมชนได้ และจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป⁶⁷ ทฤษฎีใหม่จะสร้างคนให้เข้มแข็งเติบโต โดยสามารถพึ่งพาตนเองได้ ทำให้เกษตรกรในชนบทมีอาหารกินพอเพียงต่อการดำรงชีพตลอดปี มีกินมีใช้พอสมควรแก่ฐานะตามอัตภาพ ไม่ต้องขายแรงงาน ไม่ต้องประกอบการใดๆ ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อชุมชนเข้มแข็งจนถึงขั้นที่สามารถรวมกลุ่มกันประกอบธุรกิจชุมชนได้ ซึ่งจะเป็นหนทางให้สังคมไทยแข็งแรงโดยพื้นฐาน คือคนส่วนใหญ่ของประเทศเข้มแข็ง⁶⁸ ชนบทไทยนอกจากจะเป็นผู้ซื้อผู้นำของทั้งประเทศและของโลกแล้ว ยังเป็นฐานทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญ ทั้งความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญา จึงเป็นแหล่งศักยภาพอย่างสูงสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอาหารและเวชภัณฑ์ ซึ่งจะเป็นคุณค่าที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของโลกในศตวรรษต่อไปข้างหน้า บนพื้นฐานเครือข่ายเศรษฐกิจชุมชนนี้เองที่เศรษฐกิจจะพัฒนาขึ้นมาอย่างมั่นคง ทั้งในด้านกำลังทุนและตลาดภายในประเทศ รวมทั้งเทคโนโลยี ซึ่งจะค่อยๆ พัฒนาขึ้นมาจากฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชาติ และทั้งที่จะพึ่งคัดสรรและเรียนรู้จากโลกภายนอก ในแง่นี้เศรษฐกิจเพียงพอจึงมีความหมายเป็นเสมือนภูมิคุ้มกันให้กับโลกาภิวัตน์ หรือความจำเป็นที่สังคมไทยต้องคล้อยตามกระแสโลก ได้เป็นไปในแนวทางที่เอื้ออำนวยต่อความเป็นอิสระเสรี ความมั่นคง และประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่⁶⁹

⁶⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “รัฐ-ชุมชน-ธุรกิจ : มิติใหม่ทางความร่วมมือของสังคมไทย”, ใน กระทรวงศึกษาธิการ, เพ็งอ้ง, น.177.

⁶⁸ โสภณ สุภาพงษ์, “ธุรกิจชุมชนในกระแสโลกาภิวัตน์”, ใน กระทรวงศึกษาธิการ, เพ็งอ้ง, น.173.

⁶⁹ เสน่ห์ จามริก, “เศรษฐกิจพอเพียง กับ การพัฒนาที่ยั่งยืน”, ใน กระทรวงศึกษาธิการ, เพ็งอ้ง, น.164-167.

2.4. การกระจายอำนาจการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ต่างเตรียมพร้อมและเริ่มถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นบ้างแล้ว ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นเองก็ให้ความสนใจกับการเตรียมรับการภารกิจที่จะได้รับโอนมา หนึ่งในบรรดาภารกิจที่หลากหลายนั้น ภารกิจด้านการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นอีกหนึ่งกลุ่มงานใหญ่ที่ท้องถิ่นจะต้องรับเอามาจัดการดูแลด้วยเช่นกัน⁷⁰ การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เป็นการคลายอำนาจรวมศูนย์จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ สถาบันการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบการเมืองต่อไป เนื่องจากเป็นสถาบันการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด⁷¹ การกระจายอำนาจการปกครองได้ก่อให้เกิดผลดีในหลายด้านได้แก่⁷²

1. เสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น
2. สร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ทั้งทางเศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม-ประเพณี
3. แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางทั้งงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผลโดยอ้อมเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งก็คือส่วนรวมของสังคมประเทศชาติก็จะเข้มแข็งไปด้วย

เมื่อการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองได้ก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับท้องถิ่นก็น่าจะมีผลไปในการทำงานเดียวกัน เพราะทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ จำเป็นที่จะต้องยังดำรงความเป็นสมบัติสาธารณะมากกว่าทรัพยากรใดๆ ทั้งสิ้น ทั้งยังต้องการการจัดการโดยชุมชน แท้จริงแล้ว ในเกือบทุกสังคม การเป็นเจ้าของน้ำโดยเอกชนถือเป็นสิ่งต้องห้าม ในตำราโบราณเช่น Institute of Justinian แสดงให้เห็น

⁷⁰ ไชยยศ บุญญากิจ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 23, น.183.

⁷¹ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) น.80.

⁷² ประยูร กาญจนดุล, “คำบรรยายกฎหมายปกครอง”, อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2547) น.18-19.

ว่าน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เป็นสมบัติสาธารณะ⁷³ ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นนี้ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับแนวความคิดดังต่อไปนี้ด้วย คือ

2.4.1. การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

หัวใจสำคัญของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยก็คือ การปกครองเป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองเท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในการปกครองเท่าเทียมกัน และได้รับประโยชน์จากสังคมตามความสามารถภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกัน แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเกิดจากความต้องการที่จะให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นรากฐานของการพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง⁷⁴ องค์กรชาวบ้าน องค์กรประชาชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ขบวนการประชาสังคม เป็นการเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷⁵ ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์เห็นว่าปัญหาเรื่องชนชาติยังมีอยู่ แต่นักวิชาการ และรัฐบาล ไม่ได้ให้ความสนใจมากเท่าที่ควร พยายามยึดยึดยึดวัฒนธรรมส่วนกลาง และใช้อำนาจรัฐและสถาบันวัฒนธรรมส่วนกลางครอบงำไว้ การรวมชาติชนชาติต่างๆ เข้าอยู่ในรัฐไทยอย่างเต็มใจและอย่างถือว่เป็นสมาชิกใจสมัครเต็มภาคภูมิยังไม่เป็นผลสำเร็จแม้ในปัจจุบัน จิตสำนึกในชนชาติของคนลาวภาคอีสาน คนเมืองลานนา คนมุสลิม คนมอญ คนพวน คนลาวโซ่ง คนข่า คนไซ่ คนลีว๊ะ คนชาวเขาเผ่าต่างๆ ฯลฯ ยังคงแรงอยู่ ควรที่รัฐบาลส่วนกลางจะปล่อยให้พวกเขาแต่ละส่วนรักษาและ

⁷³ วันทนา ศิวะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.30.

⁷⁴ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 71*, น.42.

⁷⁵ พัฒนา กิตติอาษา, *ท้องถิ่นนิยม*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โอเอส พับนิตติ้ง เฮ้าส์, 2546) น.213.

พัฒนาวัฒนธรรมของเขา ภาษา ศาสนา ประเพณี ฯลฯ จะทำให้พวกเขามีความรู้สึกที่ดีขึ้นต่อรัฐไทย ส่วนกลาง และมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกของสังคมและรัฐไทยแท้จริง เอกภาพที่หวังจึงจะเป็นจริงได้⁷⁶

2.4.2. การปกครองตนเองโดยมีอำนาจในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ

เมื่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองของตนเอง ได้แล้ว การใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมรวมถึงการใช้อำนาจในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย โดยเฉพาะเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน⁷⁷ เพราะทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ก็จะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นๆ ดังจะเห็นได้ว่าคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยมีวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ภูเขา ป่าไม้ ได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ในการดำรงอยู่อย่างเป็นปกติสุขสืบมา ดังนั้น ประชาชนดังกล่าวก็ควรจะได้มีอำนาจอนุรักษ์และการจัดการดูแลรักษาสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของเขาต่อไป

⁷⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) น.302.

⁷⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้งห้ารูปแบบของไทย คือ

1. เทศบาล
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. เมืองพัทยา
5. กรุงเทพมหานคร

ล้วนแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นของตนทั้งสิ้น

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้เป็นองค์กรหลักในการจัดให้มีการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นอย่างน้อย 3 ครั้งในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา⁷⁸ การประชุมครั้งล่าสุดซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึงวันที่ 4 กันยายน 2545 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของท้องถิ่นกับการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้อีกครั้งหนึ่ง การสนับสนุนบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมในการจัดทำนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทและความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ประเทศไทยได้สนองตอบโดยการขานรับแนวความคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นกรอบหรือทิศทางในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือการรับรองหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนและการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชน มีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตน นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน และนอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งปรับกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลดีที่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยคาดหวังให้เกิดการทำงานที่เป็นระบบ การบริหารที่โปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนอย่างแท้จริง⁷⁹ แต่อย่างไรก็ตามขบวนการประชาสังคมอาจเป็นเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นสัญลักษณ์ในการอ้างความชอบธรรม ในขณะที่ภาครัฐและภาคธุรกิจมีทั้งอำนาจ กลไก เครื่องไม้เครื่องมือ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม และวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง⁸⁰

⁷⁸ ครั้งที่ 1 การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน พ.ศ. 2515, ครั้งที่ 2 การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล พ.ศ. 2535, และครั้งที่ 3 การประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พ.ศ. 2545

⁷⁹ ไชยยศ บุญญากิจ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23*, น.184-185.

⁸⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “เชื้ความรุนแรง,” อ้างใน *พัฒนา กิตติอาษา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 75*, น. 214.

2.4.3. การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการพัฒนารัฐโดยรวม

เมื่อเป็นที่ยอมรับได้ว่ารัฐประกอบด้วยสังคมย่อยๆ ต่างๆ มาประกอบกัน บนความหลากหลายของเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ ศาสนา คติฐานนิยม ตลอดจนวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันแล้ว ดังนั้นหากส่วนย่อยต่างๆ เหล่านี้มีความเป็นอิสระในระดับเพียงพอที่จะพัฒนาจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ในที่สุดแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อไป โดยรัฐในฐานะองค์รวมก็จะทำหน้าที่สร้างความประสานสอดคล้อง เพื่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในลักษณะที่เรียกว่าบูรณาการเพื่อให้เกิดเป็นเอกภาพภายในรัฐ โดยที่รัฐเองจะให้ความเคารพต่อความเป็นชุมชนท้องถิ่นอย่างมั่นคง หากการเป็นได้เช่นนี้แล้วพลังที่ได้พัฒนาภายใต้การพึ่งตนเองของท้องถิ่นแล้วจะส่งผลให้เกิดความเป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง และมั่นคงของรัฐโดยรวมตามมา การพัฒนาในท้องถิ่นมีส่วนช่วยรัฐในภาพรวมก็เพราะว่าจะมีปรากฏการณ์ของกิจกรรมในชุมชนดังต่อไปนี้เกิดขึ้นคือ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะร่วมกันพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จะมีการเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับเพื่อนบ้าน ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ บทบาทของอาสาสมัครที่ให้บริการจะเพิ่มขึ้น และจะเป็นก่อร่างสร้างตัวของหุ้นส่วนในการแก้ไขข้อเสียเปรียบต่างๆ

⁸¹ และกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่นจัดได้ว่าเป็นการดำเนินการร่วมกันโดยสมัครใจของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อสาธารณะหรือกึ่งสาธารณะก็ตาม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการตามความต้องการ⁸² ในบางประเทศยังกำหนดให้ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในกิจการทางมหาชนด้วย กล่าวคือฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนที่สะท้อนออกมาให้สอดคล้องกับการวินิจฉัยสั่งการของตน กฎหมายวิธีพิจารณาญคดีใหม่จะต้องให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้าร่วมทำงานกับฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองด้วย ในการคลี่คลายข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิจารณาและพิสูจน์หนทางแก้ไขปัญหาในกรณีเฉพาะราย และ

⁸¹ Gabriel Chanan, Out of the Shadows : Local Community Action and the European Community, (Dublin : Loughlinstown House, Shankill, Co, 1992) p. 1.

⁸² *Ibid*, p.3.

เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินอันสอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะมองข้ามปัญหาหรือไม่ทราบปัญหา หากไม่ได้ประชาชนมาร่วมพิจารณา⁸³

2.4.4. ขอบเขตการกระจายอำนาจภายใต้กฎหมายของรัฐ

สิ่งที่จะต้องตระหนักในเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นแล้วก็คือ การที่รัฐเองจะต้องกำหนดขอบเขตของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นว่าควรจะเป็นไปแค่ไหนเพียงใด เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และเป็นประโยชน์ที่สุดใน 3 ด้าน ดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ
2. เพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่น
3. เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการความเป็นเอกภาพของรัฐ

กรณีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายกำหนดขอบเขตให้กับท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินการของท้องถิ่นได้ในขอบเขตแค่ไหนเพียงใด และท้องถิ่นเองก็จะต้องกำหนดกฎหมายขึ้นภายในท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายเช่นว่านั้นด้วย กล่าวคือในการกำหนดนโยบายเพื่อการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องกำหนดหลักการเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นยิ่งเสียกว่าการที่รัฐจะสั่งการและควบคุมการกระทำทั้งปวงจากส่วนกลาง นโยบายที่จะไปกำหนดมาตรฐานที่สำคัญที่สุดก็คือการที่รัฐจะต้องเป็นผู้ให้คำแนะนำในการการบัญญัติกฎหมายที่มีนัยสำคัญเพื่อการกระจายอำนาจ และรวมทั้งแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น ในเบื้องต้นที่จะพัฒนาให้เกิดกิจกรรมขึ้นในท้องถิ่น การใช้ประโยชน์จากศักยภาพของท้องถิ่น และการดำเนินการในส่วนบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหา ก็คือจะต้องให้มีการวางแผนและรวมทั้งกระบวนการตัดสินใจเกิดขึ้นที่ระดับของท้องถิ่นให้ได้⁸⁴

⁸³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) น.137.

⁸⁴ Gabriel Chanan, *supra note 81*, pp.131-132.

2.5. การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

85

การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีแนวทางที่สามารถส่งเสริม และสามารถที่สร้างขึ้นได้ ทั้งนี้จะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานหลายประการด้วยกัน โดยแต่ละปัจจัยพื้นฐานดังกล่าว จะสร้างการมีส่วนร่วมได้ในระดับที่แตกต่างกันไป จากในระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำ ไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น โดยในระดับที่สูงขึ้นซึ่งจะมีผลทำให้เกิดลักษณะทางสังคมที่เรียกว่า “ประชาสังคม” คือเป็นสังคมที่ประชาชนกับรัฐไม่อาจจะแบ่งแยกกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายสูงสุดของประชาชนอีกต่อไป นั่นคือการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในทุกระดับ จนกล่าวได้ว่าประโยชน์สูงสุดที่รัฐพึงได้รับ ก็คือประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในรัฐนั้นได้รับในทำนองเดียวกัน สมาคมระหว่างประเทศว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation) ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ จากระดับต่ำที่สุดไปสู่ระดับสูงที่สุดคือ การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) การรับฟังความคิดเห็น (Consult) การให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรม (Involve) การขอรับความร่วมมือจากประชาชน (Collaborate) และการให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower)

⁸⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การพัฒนาระบบราชการไทย ตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน”, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ฉบับวันอังคารที่ 19 กันยายน 2549, น.3.

2.5.1. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน⁸⁶

การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเท่าเทียมและเสมอภาคแล้ว จะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) ได้โดยตรง แม้ว่าการให้ข้อมูลข่าวสารจะเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่ำที่สุด แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนแรกที่สุดที่จะเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน เพราะเมื่อประชาชนมีความรู้ที่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุดแล้ว การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด และประชาชนจะใช้ดุลพินิจพิจารณาต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและจะตัดสินใจประเมินผลต่อสถานการณ์เช่นนั้นได้อย่างถูกต้องมากที่สุด ประชาชนจะตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยความสมัครใจอย่างผู้มีความรู้ที่ถูกต้อง

2.5.2. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน⁸⁷

การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ก็ตามที่จะกระทบต่อประชาชนนั้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเหล่านั้นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อน จะทำให้กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในอนาคต และนอกจากนั้นจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีส่วนต่อการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ โดยตรงอีกด้วย เพราะประชาชนเห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญจึงมาขอรับคำปรึกษา (Consult) เพื่อที่รัฐจะได้นำเอาคำปรึกษาที่ได้รับจากประชาชนไปใช้ในการตัดสินใจของรัฐ

⁸⁶ ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยตรง (Right to Know) 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะกฎหมายฉบับแรกมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 861/2540 รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน

⁸⁷ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยตรง มีแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำประชาวิจารณ์ พ.ศ. 2539 เท่านั้น

ต่อไป ถือได้ว่าเป็นการร่วมกันคิด อีกทั้งยังจะทำให้รัฐได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยความสมัครใจของประชาชนอีกด้วย

2.5.3. การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรม

การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในระดับของการร่วมตัดสินใจก่อนการเริ่มดำเนินกิจกรรมต่างๆ (Involve) เช่น การเข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย การเข้ามาเกี่ยวข้องของประชาชนในระดับนี้ เป็นระดับที่สูงขึ้นกว่าระดับที่หนึ่งและระดับที่สองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะประชาชนได้เริ่มเข้ามาสู่กิจกรรมต่างๆ ด้วยตัวของประชาชนเอง และเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญของกิจกรรมนั้นๆ แล้ว เพราะเป็นกรณีของการร่วมตัดสินใจ

2.5.4. การขอรับความร่วมมือจากประชาชน

เป็นระดับการเข้าร่วมที่สูงขึ้น กล่าวคือ ประชาชนจะเข้าร่วมกับรัฐในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน (Collaborate) เช่น การให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น การขอรับความร่วมมือนี้ยังคงมีรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพียงแต่มีประชาชนเข้ามาร่วมมือทำกิจกรรมกับรัฐด้วย

2.5.5. การให้อำนาจแก่ประชาชน

ระดับนี้ถือเป็นการให้บทบาทแก่ประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มากที่สุด โดยรัฐจะให้อำนาจ (Empower) แก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เอง ถือเป็นการที่ประชาชนจะเข้าร่วมตรวจสอบและเป็นเจ้าของ โดยที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับควบคุมเท่านั้น เช่น การให้อำนาจลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่รัฐมอบอำนาจให้

ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด หรือการจัดการระบบชลประทานราษฎร⁸⁸ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ จะเป็นการเข้าร่วมโดยจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรของประชาชนขึ้นมา โดยองค์กรนี้จะมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำกับ มีบุคลากร และงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของตนเองในระดับหนึ่งด้วย

⁸⁸ ระบบการจัดการชลประทานที่ราษฎรสามารถร่วมกันจัดการได้เคยมีมาเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2482 ซึ่งเป็นปีที่มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎรขึ้น