

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีเพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่

1. แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
2. แนวคิดสิทธิทรัพยากรสินส่วนรวม
3. แนวคิดการจัดการ
4. แนวคิดบทบาท
5. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง
6. การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบไปด้วยมโนทัศน์ของแต่ละบุคคล หลักการ วิธีการที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ และกฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจ ภายใต้บริบทของสังคมไทย รวมทั้งศึกษาแนวคิดสิทธิทรัพยากรสินส่วนรวม และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร เป็นแนวคิดสำคัญในการกำหนดรูปแบบของการจัดการทรัพยากรร่วม คือ การสร้างข้อตกลงเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และใช้แนวคิดการจัดการอธิบายกระบวนการในการจัดการทรัพยากร อันนำไปสู่การอธิบายถึงปัจจัยที่จะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนบ้านห้วยหินดำ หมู่ 6 ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี

1. แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิตของคนเรา เนื่องจากเป็นบ่อเกิดแห่ง อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ทรัพยากรนั้นมีทั้งที่สามารถสร้างและไม่สามารถสร้างทดแทนได้ ทรัพยากรร่วม (Common-pool resources) ถือว่า เป็นทรัพยากรที่มีคุณสมบัติที่ยากต่อการที่จะกีดกันการใช้ประโยชน์ และเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป เช่น อากาศ ป่าไม้ ที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นในการจัดการทรัพยากรร่วมนี้ ถ้าไม่มีการกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนและเหมาะสมแล้ว ทรัพยากรร่วมนี้ก็มักจะกลายไปอยู่ในสถานะไร้สิทธิ์ (open-access) คือ ทรัพยากร

ที่ใคร ๆ ก็เข้ามาใช้ประโยชน์ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากร (สุธาวลัย เสถียรไทย, 2542, น. 232-237)

“ทรัพยากร” ไม่เป็นเพียงแค่ฐานทรัพยากรในการผลิต เพื่อการดำรงชีพหรือความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องผ่านกระบวนการทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติการมีส่วนร่วมในการจัดการของคนในสังคม ที่มาจากกระบวนการแลกเปลี่ยน ความความคิดเห็นการแบ่งปันผลประโยชน์โดยมีข้อกำหนดที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ อาจเกิดความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์นั้นบ้าง ทั้งนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาจนกระทั่งเกิดเป็นระบบจารีตประเพณี หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติของคนในสังคมนั้น ถือว่าทรัพยากรเป็นทุนทางสังคมอย่างหนึ่ง ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคม เกิดเป็นระบอบความสัมพันธ์ของคนในสังคม ทั้งในเรื่องสิทธิหน้าที่ของแต่ละคนและการสร้างเครือข่าย ที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตามระบบคิดของคน ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นจำต้องทำให้เกิดประโยชน์ได้สูงสุดอย่างเป็นธรรมและดำรงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นในการใช้ทรัพยากรจึงต้องมีระบบการจัดการที่ดี โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมหรือความเห็นพ้องของผู้ที่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากร

ความหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไปจะมีความหลากหลายไปตาม ความคิดของแต่ละศาสตร์ที่มีต่อการให้คุณค่ากับ “ทรัพยากรธรรมชาติ” โดยเฉพาะที่ดินและป่าไม่ทำให้เกิดแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่แตกต่างไปด้วย ดังนี้

ทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปถือว่าทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดิน เป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง โดยนำเอาไปประกอบกับปัจจัยอื่น คือ แรงงาน ทุน และการจัดการ เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ทำให้มีแนวทางในการจัดการที่มุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ

แนวสังคมวิทยาถือว่าทรัพยากรเป็นสถาบัน หมายถึง การจัดระเบียบอย่างสูง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เกิดเป็นพฤติกรรมร่วมมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน จึงเกิดรูปแบบของการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรนั้น ใช้สิทธิในการใช้เป็นตัวแทนแสดงกรรมสิทธิ์ และมีจารีต หรือวิถีประเพณี เป็นมาตรการในการจัดการทรัพยากรแต่ปัจจุบันจะมีกฎหมายในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ เช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิ์ และการควบคุมพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

ผู้ศึกษาสรุปว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อสนองตอบความต้องการของคน โดยผ่านระบบสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือการยอมรับทางสังคมที่อาจเกิดจากจารีตประเพณี ข้อกำหนดร่วมกันของชุมชนรวมถึงกฎหมายเป็นการควบคุมการใช้ที่ดิน โดยมีพื้นฐานในการแบ่งสรรผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรไม่ใช่แค่เป็นการใช้ประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดูแลรักษา การอนุรักษ์ การพัฒนาและการแบ่งสรรผลประโยชน์อีกด้วย

มโนทัศน์ที่พึงมีต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ในอดีตชุมชนมีความผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างใกล้ชิด ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่นพระแม่โพสพ ที่ถือว่าเป็นเทพธิดาของต้นข้าว พระแม่ธรณีเป็นผู้ให้กำเนิดชีวิตทำหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดิน พระแม่คงคาเป็นผู้ดูแลน้ำ สังเกตได้ว่าค่าน้ำหนักสัญลักษณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มต้นด้วยคำว่า “แม่” เพราะสัญลักษณ์เหล่านี้เป็นทรัพยากรที่สำคัญและที่ก่อให้เกิดชีวิตและอาชีพในชุมชนชุมชน มนุษย์จึงให้คุณค่าทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เสมือน “แม่” ผู้ให้กำเนิด ดังนั้นแนวทางในการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนจึงมีความเคารพยำเกรงส่งผลให้มีความระมัดระวังในการใช้ประโยชน์ โดยไม่ถือว่าทรัพยากรเหล่านั้นเป็นเพียงวัตถุที่สร้างความเจริญให้แก่ตน ดังนั้นการจัดการของชุมชนในอดีตจึงถือได้ว่าเป็นการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวมที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติที่แนบแน่น

ปริศนา พรหมมา และ มนตรี จันทวงศ์ (2541, น. 20) ได้แบ่งทัศนะแบบองค์รวมในการจัดการทรัพยากรตามภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยอาจจำแนกได้คร่าว ๆ อย่างน้อย 3 มิติ กล่าวคือ

มิติแรก มองทรัพยากรป่า น้ำ ที่ดิน เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันในระบบนิเวศวิทยา การจัดการทรัพยากรเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกัน ไม่ได้แบ่งแยกตามสาขาของผู้เชี่ยวชาญ ดังจะเห็นได้จากการเลือกทำเลที่ตั้งชุมชน ที่จะต้องดูความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ น้ำที่ดินไปพร้อม ๆ กัน

มิติที่สอง มองประโยชน์หรือหน้าที่ของทรัพยากรแต่ละชนิดเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่ได้ถูกกำหนดจากแง่มุมของระบบอุตสาหกรรม เช่น การมองประโยชน์ของป่าไม้ทุกแห่งทุกมุมทั้งทางนิเวศวิทยาของความชุ่มชื้น เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของพืชพันธุ์แลสัตว์ป่า เป็นแหล่งอาหาร เป็นยารักษาโรค เป็นแหล่งเชื้อเพลิงและไม้สำหรับการก่อสร้าง เป็นต้น การจัดการป่าไม้จึงเป็นองค์รวม

มิติที่สาม มองความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติและองค์รวม คือ ทั้งในความสัมพันธ์เชิงกายภาพและความสัมพันธ์เชิงจิตใจ ดังจะเห็นจากความเชื่อต่าง ๆ ในแต่ละท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ

จากมโนทัศน์แบบองค์รวม จะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากมีความสมดุลในสรรพสิ่งทั้งหลาย โดยเริ่มจากการจัดระบบความสัมพันธ์ภายในตนเอง ทั้งกายและจิต ที่คนต้องกำหนดระดับการใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนอย่างเหมาะสม และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนด้วยกัน จึงมีการสร้างข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์ เป็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ ลดความขัดแย้งภายในกลุ่มคนได้ จนเกิดเป็นวิถีปฏิบัติที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยผ่านระบบคิดที่ให้คุณค่าแก่ทรัพยากรต่าง ๆ ในฐานะผู้ที่ให้กำเนิดชีวิต ดังนั้นในการใช้ทรัพยากรจึงกระทำด้วยความเคารพและรู้คุณค่า อีกทั้งการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ชุมชนมีนั่นคือ การมองทรัพยากรทุกชนิดว่ามีความเชื่อมโยงต่อกัน จึงทำให้แนวทางในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนนั้นต้องระมัดระวังในการใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออีกชนิดหนึ่ง จึงทำให้เกิดการดูแลรักษาที่ดีได้

หลักการและวิธีการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สหทยา วิเศษ (2540, น. 15) กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ ดังนี้

1. การพัฒนาการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงภาพรวม ไม่ควรแยกพิจารณาเฉพาะส่วน เนื่องจากทรัพยากรทุกชนิดมีความสัมพันธ์กัน เช่น มนุษย์ ป่าไม้ ดิน และน้ำ เป็นต้น
2. ในการวางแผนการพัฒนาการจัดการทรัพยากรอย่างฉลาด จะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม หรือสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ มนุษย์ได้พัฒนาตัวเองมาพร้อมกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของสังคม
3. การพัฒนาการจัดการที่ประสบความสำเร็จเกิดจากการที่ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญและรู้จักใช้อย่างชาญฉลาดให้เกิดผลดีในหลาย ๆ ด้านต่อสังคมและใช้ทรัพยากรนั้นในจำนวนจำกัด อำนวยประโยชน์หลาย ๆ ด้านในเวลาเดียวกัน
4. การจัดการทรัพยากรที่ก่อให้เกิดการพัฒนาจะสำเร็จมากน้อย ขึ้นอยู่กับทรัพยากรมนุษย์เพราะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ

5. การทำลายทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ เป็นการทำลายมนุษย์เอง เพราะการดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องอาศัยปัจจัยที่กำเนิดและเป็นผลผลิตมาจากป่า ดินและน้ำ ที่อยู่ในระบบนิเวศทั้งสิ้น

จากการศึกษางานของยศ สันตสมบัติ (2542) เรื่อง วิธีการจัดการป่าชุมชนและงาน เอนก นาคะบุตร (2536) ที่กล่าวถึง การจัดการที่ดินส่วนรวม พบว่าลักษณะร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีวิธีการดังต่อไปนี้ 1) มีการวางแผนในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเป็นการวางแผนว่าจะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างไร 2) มีข้อตกลงร่วมกันคือ กฎระเบียบ กติกา อันเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ทรัพยากรของคนในชุมชน 3) มีองค์ที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลรักษา ควบคุมการใช้ทรัพยากรของสมาชิก อันจะก่อตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการดูแลป่าไม้ หรือ องค์กรรักษาป่าชุมชน เป็นต้น

มโนทัศน์ของชุมชนที่มีทรัพยากรธรรมชาติและแนวคิดในการพัฒนาจัดการทรัพยากร โดยชุมชนทำให้กล่าวได้ว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน คือ การใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ โดยมีพื้นฐานความเข้าใจในวิถีความสัมพันธ์ภายในระบบนิเวศวิทยา ซึ่งได้จากการประสบการณ์ตรงในวิถีชีวิตที่อยู่ร่วมและพึ่งพากับธรรมชาติจึงทำให้ใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างรู้คุณค่าทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เน้นความสัมพันธ์กับวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ จนกลายเป็นกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน ป่า และแหล่งน้ำของชาวบ้านที่ผูกติดและมีให้เห็นอยู่ตลอดเวลา และบรรดากฎระเบียบในลักษณะนี้ก็มีตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของประเพณีพื้นบ้านของชุมชนในที่ต่าง ๆ (เสนห์ จามริก, 2536, น. 78)

กระบวนการมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กระบวนการสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอนของการจัดการทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ การระดมทรัพยากร และร่วมติดตามประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ เพื่อให้การจัดการที่ทรัพยากรนั้นตรงไปตามความต้องการของชุมชนที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน และทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติและร่วมกันคิด จนมีการสังสมประสบการณ์และพัฒนาเป็นองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่อาจมีความแตกต่างกันไปตามเวลาและพื้นที่

กราเซีย บอรินิ-เฟเยอราเบน (สุรินทร์ อ้นพรหม, 2545, น. 27) กล่าวว่า การจัดการร่วมในพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบไปด้วยผู้คนหลากหลายฝ่ายที่มีความเห็นร่วมกันในการจัดการหน้าที่สิทธิและบทบาทความรับผิดชอบต่อขอบเขตพื้นที่และทรัพยากรในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่กำหนดให้อยู่ภายใต้การป้องกัน ทั้งนี้ได้ให้ความหมายของความร่วมมือว่า

- ร่วมกำหนดขอบเขตในการจัดการ (หรือหน่วยทรัพยากร)
- กำหนดบทบาทหน้าที่และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน
- จำแนกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร
- กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่คาดว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มทำได้
- ค้นหาประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มจะได้รับ
- กำหนดแผนและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นการจัดการที่ทุกฝ่ายเห็นร่วม
- ร่วมหาแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการเจรจาต่อรองเพื่อนำไปสู่การ

ตัดสินใจ ร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นการจัดการทั้งหมด

- กำหนดแนวทางในการปฏิบัติ
- กำหนดกฎเกณฑ์ในการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการทบทวนข้อตกลงร่วมกัน

และแผนจัดการ

นอกจากนี้แล้ว กราเซีย บอรินิ-เฟเยอราเบน (สุรินทร์ อ้นพรหม, 2545, น. 43-53) ยังได้อธิบายถึงกระบวนการจัดการร่วมในพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบไปด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. สร้างพันธมิตร ต้องมีการวิเคราะห์ถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ทรัพยากร โดยต้องเข้าใจถึงลักษณะของแต่ละกลุ่มนั้นทั้งในเรื่องที่มา ความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรนั้น มีการประเมินความเป็นได้ในการดำเนินงานร่วมกันด้วย รวมถึงพิจารณาความขัดแย้งที่มีเพื่อพยายามจัดการไม่ให้เกิดเป็นปัญหา และร่วมกันสร้างจุดประสงค์ร่วมในการดำเนินการจัดการทรัพยากรนั้น

2. สร้างข้อตกลงร่วม ในขั้นแรกเป็นการทำให้กลุ่มพันธมิตรทำความเข้าใจกันและแสดงเจตจำนงที่มีต่อทรัพยากรนั้นโดยมีเวที การประชุมหรือทำประชาคมเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จนเกิดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ อาจมีการต่อรองประนีประนอม หรือแยกการตัดสินใจเป็นประเด็นย่อย ๆ จนได้ข้อตกลงร่วมกัน โดยแบ่งหน้าที่รับชอบของภาคีต่าง ๆ

ข้อสำคัญในการสร้างข้อตกลงร่วม คือ ต้องทำให้ทุกภาคีหรือพันธมิตรได้มีโอกาสและแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากการครอบงำทางความคิด บางครั้งอาจต้องมีผู้อำนวยความสะดวกภายนอกเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการเพื่อลดความขัดแย้ง ความตึงเครียดที่อาจเกิดขึ้น

3. การปฏิบัติและทบทวนข้อตกลง (การทำไปเรียนรู้ไป) ควรมีการกำหนดแนวทางในการติดตามข้อตกลงและแนวทางที่ทำให้การสื่อสารระหว่างภาคีอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นกลไกในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ขั้นตอนการปฏิบัตินี้ทำให้เกิดการเรียนรู้กันเองระหว่างพันธมิตรจนทำให้เกิดแนวทางพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรและสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

แต่ในการจัดการร่วมกันจะความแตกต่างในระดับของการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สมศักดิ์ สุขวงศ์ และ เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ (2543, น. 28-29) ได้แบ่งระดับในการเข้าร่วมในการจัดการป่าไว้ 6 ระดับ คือ

1. แบบการจัดการคนให้เข้าร่วม ผู้เข้าร่วมคัดเลือกจากตัวแทนของประชาชน ไม่ได้เลือกตั้ง และไม่อำนาจอะไร
 2. แบบตอบสนองหรือค่อยเป็นค่อยไป ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางบอกว่าต้องทำอะไร ไม่มีการสะท้อนความเห็นจากประชาชน
 3. แบบขอคำปรึกษาหารือตอบคำถามชี้แจงรายละเอียดสิ่งที่ต้องร่วมทำองค์กรภายนอกเป็นผู้ระบุปัญหาและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลและควบคุมการวิเคราะห์ข้อมูลโดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 4. แบบร่วมตามหน้าที่หรือภารกิจที่กำหนดให้ ใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยรวมเป็นกลุ่มเพื่อช่วยศึกษาวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว ประชาชนอาจเข้าร่วมอย่างแข็งขัน ร่วมตัดสินใจ แต่คำตอบสุดท้ายมักกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยหน่วยงานภายนอก
 5. แบบแข่งขัน ร่วมในการวิเคราะห์และพัฒนาแผนปฏิบัติการและศักยภาพของกลุ่มองค์กรท้องถิ่น โดยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ใช้วิธีการที่หลากหลายสาขา
 6. แบบสมัครใจทำเองประชาชนเป็นผู้คิดริเริ่มอย่างอิสระประชาชนอาจติดต่อประสานงานหน่วยงานภายนอกมาช่วยแนะนำโดยยังสามารถควบคุมการจัดการและใช้ทรัพยากรได้ทั้ง 6 ระดับ มีตั้งแต่ระดับต้น (ระดับ 1) ที่เข้าไปเตรียมการหรือจัดการอย่างเข้มเพื่อกระตุ้นให้คนเข้ามามีส่วนร่วมจนถึงระดับสุดยอด (ระดับ 6) คือแบบสมัครใจ ประชาชนรับรู้ ตระหนักและเคลื่อนไหวดันให้ร่วมงานกันเองโดยปราศจากการจัดตั้งใด ๆ
- ลักษณะในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้นประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือ ร่วมมือในองค์กรหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมใน

ผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมประเมินโครงการ (ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, น. 206) ลักษณะของการมีส่วนร่วม อาจแบ่งโดย

1. การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรมคือการเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การติดตาม และประเมินผล

2. อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมนี้ แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่าการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชนเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วน เพราะในหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจ ทางออกที่ควรเป็น คือ การเสริมพลังอำนาจ (empowerment) แก่ประชาชน

ทั้งนี้ข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นต้องได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน โดยกระทำได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนมีกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนา จนไม่จำกัดอยู่แค่การใช้ประโยชน์เท่านั้น แต่เป็นการแบ่งสรรและการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นด้วยเช่นกัน ซึ่งจากกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่อาจมีลักษณะแตกต่างกันนั้นถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนาหรือผลผลิตซ้ำ ทั้งแนวคิดและวิถีปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรจนส่งผลให้เป็นกลายเป็นวัฒนธรรม ประเพณี ถือว่าเป็นองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั่นเอง

เงื่อนไขในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2536, น. 69-71) ได้สรุปเงื่อนไขที่จะทำให้ชุมชนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 ประการคือ

1. เงื่อนไขภายในชุมชน คือชาวบ้านต้องเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้แล้วชาวบ้านจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ และมีอำนาจตัดสินใจในการการกระทำใด ๆ ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ร่วมกับนโยบายรัฐและกลไกการปฏิบัติของรัฐ โดยควรให้ชุมชนได้เป็นศูนย์กลางในการจัดการ

2. เงื่อนไขภายนอกชุมชน คือนโยบายและกลไกการปฏิบัติของรัฐ ที่ควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนสามารถบริหารจัดการได้รวมทั้งนักวิชาการ และองค์การพัฒนา

เอกชนต้องมีการสนับสนุนความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยสู่ชุมชน และประสานองค์กรเครือข่าย เป็นต้น

นโยบายและกลไกการปฏิบัติของรัฐจึงมีสาระที่เชื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของกลุ่ม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมสิทธิและคืนอำนาจ (Empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง

2. แนวคิดสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม

สิทธิทรัพย์สิน (Property Rights) โดยทั่วไปแล้วตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และแนวคิดกฎหมาย สิทธิทรัพย์สิน หมายถึง ความเป็นเจ้าของ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ เนื่องจากทรัพยากรมีค่าและคุณประโยชน์ต่อมนุษย์จึงทำให้เกิดความต้องการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ ดังนั้นทรัพยากรจึงกลายเป็นทรัพย์สินของมนุษย์ที่คนส่วนใหญ่มักหมายถึง “สิ่งของ” เช่น ที่ดิน ในฐานะที่เป็นสมบัติของใครคนใดคนหนึ่ง จนเห็นว่าทรัพย์สินเป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งของ ทางกฎหมายเองก็ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นเรื่องของ “สิทธิ” ในสิ่งของจึงเรียกว่า “กรรมสิทธิ์” (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543, น. 78) ดังนั้นสิทธิในทรัพย์สินตามแนวคิดของกฎหมายจะปรากฏให้เห็นในรูปแบบของสิทธิของรัฐ และสิทธิของปัจเจกหรือเอกชนที่มีการรับรองหรือยอมรับสิทธิในต่อเมื่อมีกรรมสิทธิ์ในการครอบครองทรัพย์สิน แต่ในทางมานุษยวิทยาทรัพย์สินเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ซึ่งมีสิทธิเป็นตัวเชื่อในการกำหนดความสัมพันธ์ในการเข้าถึงสิ่งของอีกทอดหนึ่ง (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, น. 120)

จากการให้ความหมายของคำว่า “ทรัพย์สิน” จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันในด้านสิทธิอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ อย่างที่ Bromley (1991, p. 2) ได้กล่าวว่า ทรัพย์สินนั้นไม่ใช่สิ่งของ แต่เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งกำหนดให้ผู้ถือครองทรัพย์สินได้รับสิ่งที่มีคุณค่าจากทรัพย์สินนั้น ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ใน 3 ด้าน คือ ด้านการได้รับประโยชน์ ด้านสิทธิและด้านหน้าที่ของผู้ถือครองทรัพย์สิน ดังนั้นสิทธิทรัพย์สินจึงถือได้ว่าเป็นสถาบัน คือ มีกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งมาช่วยกำหนดกรอบ อีกทั้งเป็นแรงจูงใจในการกำหนดพฤติกรรม การมีปฏิสัมพันธ์กันของมนุษย์ ส่วนสิทธิในทรัพยากร ประกอบด้วยกลุ่มของสิทธิ (entitlement) ซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะของสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของในการใช้ทรัพยากร ขณะที่กฎของสิทธิ (property rules) เป็นกฎเกณฑ์ที่มากำหนดสิทธิและหน้าที่นั้น ๆ (อ้างถึงใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย,

2543, น. 272) เมื่อนำเอาสิทธิในทรัพยากรกับกฎในการกำหนดสิทธิ (property rules) ที่มาร่วมกัน จึงกลายมาเป็นรูปแบบของการมีสิทธิ (property rights regimes) เป็นสถาบันที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง ในการที่บุคคลคาดหวังจะได้รับผลตอบแทนจากการควบคุมดูแลทรัพยากร

ในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาระบบสิทธิทรัพย์สินนี้ในฐานะที่สถาบันที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการมีสิทธิในทรัพย์สินของคนในสังคม อันได้แก่สิทธิในทรัพยากรต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นที่ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน หรือ ทรัพยากรร่วม (Common-pool resources) อันได้แก่ ที่ดิน และป่าไม้ อันมีความซ้อนทับของสิทธิของแต่ละบุคคล เนื่องจากทรัพยากรร่วมนั้นมีลักษณะที่เป็นพื้นที่ที่ไม่อาจกีดกันการเข้าใช้ประโยชน์จากใครได้อย่างชัดเจนจึงจำเป็นต้องหาวิธีการในการจัดการ จึงควรศึกษาระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวมเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงความเกี่ยวพันกันของทรัพยากรและผู้ที่ใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ในการใช้แนวคิดระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวมเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ต้องทำความเข้าใจไปถึงระบบสิทธิทรัพย์สินต่าง ๆ อีกด้วย เนื่องจากระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวมนั้นมิได้เป็นระบบที่มีอยู่โดด ๆ แต่ทุกระบบทรัพย์สินจะมีความสัมพันธ์ต่อกันทั้งเป็นต้นตอของปัญหา หรือ แนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

ระดับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรร่วม

สิทธิในทรัพย์สินถ้าแบ่งตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากร สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ (อ้างถึงใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2542, น. 249) คือ

- 1) ระดับปฏิบัติการ (operational level) หมายถึง มีสิทธิ 1 ประเภทคือ สิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (access & withdrawal)
- 2) ระดับวางนโยบายและการจัดการ (collective choice level) รวมสิทธิ 3 ประเภทคือ
 - สิทธิในการจัดการ คือ สิทธิในการกำหนดแนวทางในการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ มีสิทธิอำนาจในการควบคุมการใช้ทรัพยากรของผู้ที่มีสิทธิในการเก็บหา ผู้ที่มีสิทธิในการจัดการมีสิทธิอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากร (พรพนา กวียเจริญ, 2545, น. 8)
 - สิทธิในการจำกัดผู้ใช้ประโยชน์ (exclusion) คือ สิทธิในการกีดกันหรืออนุญาตให้บุคคลใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
 - สิทธิในการถ่ายโอนผลประโยชน์และถ่ายโอนสิทธิในทรัพยากร (alienation) คือ สิทธิในการขายหรือให้เข้ากับบุคคลอื่น

ทั้งนี้ความเป็นเจ้าของจะมีสิทธิในทรัพยากรทั้ง 2 ระดับและมีครบทุกประเภทของสิทธิ แต่ในรูปแบบการกำหนดสิทธิประเภทส่วนรวม อาจไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นเจ้าของเสมอไป แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในการใช้การจัดการ และการจำกัดการใช้ เนื่องจากสิทธิแต่ละประเภทอาจเป็นอิสระต่อกันได้ เช่น กรณีของกลุ่มชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งจัดสรรการจับปลา ร่วมกันในน่านน้ำชายฝั่งทะเล เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ รัฐก็อาจจะยังคงเป็นเจ้าของทรัพยากรอยู่ แต่ถ่ายโอน สิทธิ 3 ประเภท คือ สิทธิในการใช้ การจัดการ และการจำกัดการใช้ ไปให้แก่กลุ่มคน หรือชุมชนที่อยู่กับทรัพยากรนั้น

รูปแบบระบบสิทธิทรัพย์สินเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

Bromley (1991, pp. 22-34) ได้แบ่งรูปแบบของระบบสิทธิทรัพย์สิน (property rights regimes) ตามความเป็นเจ้าของและสิทธิในทรัพยากร 4 ประเภท คือ

1) รูปแบบของการกำหนดสิทธิทรัพย์สินของรัฐ (state property regimes) คือ การที่ปัจเจกมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการใช้และเข้าถึงทรัพยากร โดยรัฐมีสิทธิรัฐในการกำหนด กฎเกณฑ์การใช้หรือการเข้าถึงทรัพยากรนั่นเอง ซึ่งมีรูปแบบของกฎหมาย นโยบายต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นกรอบใหญ่ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่คนในสังคมต้องปฏิบัติตามหรือทำให้เกิดความ สอดคล้องกัน ทั้งนี้ปัจเจกจึงสามารถให้ประโยชน์จากทรัพยากร แต่รัฐก็มีสิทธิในการยับยั้ง ประโยชน์ดังกล่าวได้จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีสิทธิในการกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างเกี่ยวกับทรัพยากร

ในกรณีของประเทศไทย การบังคับหรือควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากร มักกระทำผ่านกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบาย มากกว่าเกิดขึ้นจากข้อกำหนดหรือเห็น พ้องร่วมกันของสมาชิกในสังคม เช่น กฎหมายป่าสงวน กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมาย ประมง เป็นต้น บางครั้งสิทธิของรัฐอาจเป็นไปเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางการค้า เช่น การที่รัฐ ให้สิทธิสัมปทานทำไม้กับเอกชน แต่ในบางกรณีสิทธิของรัฐอาจไม่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ทางการค้า เช่น สิทธิของรัฐเพื่อนำทรัพยากรมาใช้ปรับปรุงสวัสดิการทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะ ตัดสินใจใช้ทรัพย์สินของรัฐไปในทางใด (อ้างถึงใน พรพนา กวียเจริญ, 2545, น. 9)

2) รูปแบบของการกำหนดสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคล (private property regimes) คือ การที่บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ที่จะใช้และเข้าถึงทรัพยากรอย่างมีเหตุผล มีหน้าที่ละเว้นจากการใช้ที่ สังคมไม่ยอมรับ ซึ่งบุคคลอื่นจะมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ โดยไม่เข้าใช้

ซึ่งสิทธิปัจเจกนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ดังจะเห็นได้จากแนวคิดของ Locke ที่ว่าทรัพย์สินเป็นของมนุษย์โดยธรรมชาติ ดังนั้นรูปแบบของทรัพย์สินส่วนตัวเป็นสิ่งที่มั่นคงและพึงปรารถนาของมนุษย์และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทรัพย์สินส่วนรวมนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้ามคืออยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงและไม่พึงปรารถนาดังนั้นจึงควรเปลี่ยนทรัพย์สินส่วนรวมทั้งหมดให้อยู่ในรูปทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่สำหรับนักปรัชญาเสรีนิยมทรัพย์สินส่วนรวมอย่างRousseau กลับเห็นว่าทรัพย์สินส่วนตัวไม่ใช่ระบบที่ถูกต้องในระยะยาวแต่เป็นการจัดการทรัพย์สินที่เห็นตัวเลื่อมทราวมและฉาบฉวย Rousseau เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของมนุษย์ทั้งมวลมิใช่ของคนใดคนหนึ่ง ทรัพยากรจึงถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (สันติ จีระพันธ์, 2539, น. 34)

3) รูปแบบของการกำหนดสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม (common property regimes) คือ กลุ่มมีสิทธิที่ดินผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มและผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มมีหน้าที่ยอมรับกับการที่ดินนั้น ปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มจะมีทั้ง "สิทธิ" และ "หน้าที่" เกี่ยวข้องกับการใช้และการดูแลทรัพยากรของตน โดยการเคารพในกฎเกณฑ์ของชุมชนเพื่อดำรงไว้ซึ่งความยั่งยืนของทรัพยากร

ทั้งนี้ Stevenson (1991, p. 40) ได้ให้นิยามของสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม (common property Rights) ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ทรัพยากรต้องมีขอบเขตทั้งทางกายภาพ ชีวภาพและทางสังคมที่ชัดเจน
2. มีกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรที่ชัดเจน คือ กลุ่มคนที่ใช้ได้และกลุ่มคนที่ไม่สามารถใช้ได้ ซึ่งมีความขัดแย้งกับ ภาวะไร้สิทธิ (open-access) ที่ไม่ว่าใครก็สามารถเข้าไปใช้ เช่น อากาศ
3. กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรสามารถนำทรัพยากรไปใช้ร่วมกัน
4. มีกฎเกณฑ์ในการใช้ที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงหน้าที่และการนำทรัพยากรไปใช้ คือ กลุ่มต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างผู้ที่ให้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรโดยกฎเกณฑ์นี้เองเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดถึงความแตกต่างระหว่างภาวะไร้สิทธิกับทรัพย์สินส่วนรวม ทั้งนี้การกำหนดสิทธิในการใช้อาจปรับเปลี่ยนไปตามกลุ่มที่ต้องได้รับการยอมรับจากสมาชิกซึ่งกฎเกณฑ์อาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

5. ผู้ใช้ทรัพยากรมีส่วนร่วมในการนำทรัพยากรไปใช้ ซึ่งจะมีความแตกต่างระหว่าง สิทธิปัจเจกกับสิทธิส่วนรวม คือ สิทธิของปัจเจกจะต้องมีการได้รับสิทธิตามกฎหมาย คนจึงรู้สึกมั่นคงที่มีสิทธิในการครอบครอง ส่วนสิทธิส่วนรวม จะไม่สามารถจับจองเป็นเจ้าของได้ คือสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ แต่ไม่ใช่ครอบครองที่ดินกลุ่มคนที่ใช้หรือจัดทรัพย์สินส่วนรวมนั้น จึงสามารถทวงตงหรือตัดทอนผู้อื่นเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรได้ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการ

จัดการทรัพยากรไม่ว่าจะออกมาในรูปแบบของการออกมาตรการควบคุมหรือเผื่อระวัง ดังนั้นสิ่งสำคัญในการสร้างระบบสิทธิทรัพยากรมีส่วนร่วมได้นั้น คือ ต้องไปจับจองในการจัดการทรัพยากรมีส่วนร่วม เพราะคนที่อยู่ในกลุ่มจะมีสิทธิในการใช้สิ่งของเหล่านี้ แต่ไม่ใช่พื้นที่หรือที่ดินนั้น เรียกว่าเฉพาะหน่วยใดหน่วยหนึ่งของทรัพยากรนั้น เช่นกรณีใช้ประโยชน์จากบ่อน้ำ แต่เราจับปลา เราก็จะมีสิทธิในตัวปลานั้น

6. ผู้ใช้ทรัพยากรมีการแข่งขันกันเพื่อนำทรัพยากรไปใช้ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างผู้ที่ใช้ทรัพยากรได้และผู้ที่ใช้ไม่ได้ ทำให้เกิดการแบ่งเขตแดนหรือแบ่งที่ดินกันอันจะสอดคล้องกับข้อ แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่เกิดความร่วมมือกันหรือขัดแย้งกันเสมอไป เนื่องจากต้องมีกฎเกณฑ์มาเป็นกรอบในการควบคุมพฤติกรรม

7. มีกลุ่มผู้ถือครองอย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่เป็นก็ได้ คือ คนที่ใช้ทรัพยากรไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดียวและการมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อาจเกิดจากการให้เช่าที่ดินก็ได้

4) ภาวะไร้สิทธิในทรัพยากร (non-property regimes หรือ open - access) คือ ภาวะที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้ คนที่มีทั้งสิทธิและไม่มีสิทธิเกี่ยวกับการใช้และการดูแลรักษาทรัพยากรสามารถเข้าถึงและใช้ทรัพยากรได้ขึ้นอยู่กับว่าใครสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ก่อนเพราะหลังจากการที่ได้ใช้ทรัพยากรนั้นแล้ว สามารถกีดกันไม่ให้ผู้อื่นใช้ได้หรือบุคคลอื่นไม่สามารถแสดงสิทธิในทรัพยากรนั้นได้อีก เช่น การจับปลาในบึงสาธารณะปลาตัวนั้นย่อมเป็นสิทธิของผู้ที่จับได้ผู้อื่นไม่สามารถอ้างสิทธิในตัวปลานั้น จึงทำให้เกิดสภาวะการแย่งชิงทรัพยากร เป็นต้น ทุกฝ่ายจึงใช้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ที่จะเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้น แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรให้ได้มากที่สุด แต่การที่จะเข้าถึงทรัพยากรต้องใช้ปัจจัยมาก ไม่ว่าจะเป็นเงิน เทคโนโลยี ความสามารถในการจัดการ อำนาจ ซึ่งแต่ละคนมีไม่เท่ากัน จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เกิดผลเสียแก่ทรัพยากร ไม่มีการควบคุมหรือจำกัดการใช้ เป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติหรือความเสื่อมล้ำทางสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ระดับของความเป็นทางการในการถือครองหรือครอบครองทรัพยากรจะแตกต่างกันออกไป ในกรณีของสิทธิทรัพยากรส่วนบุคคลการถือครองจะตกแก่ผู้ถือครองตามกฎหมาย ในกรณีของสิทธิทรัพยากรมีส่วนร่วม สิทธิในการถือครองจะไม่ระบุแน่ชัด แต่จะมีเรื่องของสิทธิในการนำทรัพยากรไปใช้และการเข้าถึงทรัพยากร หมายความว่าสิทธิจะถูกจำกัดอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่ผู้ที่ใช้ทรัพยากรไม่อาจมีสิทธิเหนือกว่ากันได้ ไม่ว่าจะเป็นการถือ

สิทธิครอบครองทรัพยากรใด ๆ ในกรณีของภาวะไร้สิทธิจะไม่มีสิทธิในการครอบครองเหลืออยู่เลย และไม่มี ความเกี่ยวข้องกันเลยระหว่างบุคคลและพื้นที่ (Stevenson, 1991, pp. 57-59)

ทั้งนี้ปัญหาการไม่มีสิทธิหรือภาวะไร้สิทธินี้มักจะเกิดขึ้นในทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน เช่น อากาศ ทรัพยากรประมง ป่าไม้ เป็นต้น เนื่องจากทรัพยากรเหล่านี้มีคุณสมบัติที่ยากแก่การที่จะกีดกันการใช้ประโยชน์ (excludability) และเป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดได้ (subtract ability) ทุกคนจึงสามารถเข้าตัดดวงผลประโยชน์ได้ ในกรณีเช่นนี้จึงทำให้เกิดความสับสนระหว่างแนวคิด ของสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม กับ ภาวะไร้สิทธิ ซึ่งบทความของ Grett Hardin เรื่อง Tragedy of common ในปี 1968 ที่กล่าวถึงการใช้ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์แบบเปิดกว้างจนทำให้เกิดความเสื่อมโทรมกับทุ่งหญ้า เนื่องจากทุกคนมุ่งแข่งขันกันเพื่อเอาประโยชน์จากทุ่งหญ้าให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงได้สรุปว่าทรัพยากรถูกใช้อย่างดักดวงเสมอ จนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม

อย่างไรก็ตามมีผู้โต้แย้งหลายราย (Ostrom, 1991; Stevenson, 1991; Bromley, 1992; Quiggin Ostrom, et al, 1994) ว่ากรณีนี้จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อสิทธิในทรัพยากรอยู่ในรูปแบบของ open-access คือ เปิดเสรีให้ใคร ๆ เข้ามาใช้ได้เท่านั้น หากมีการจัดการทรัพยากรประเภท CPR ในรูปแบบของสิทธิโดยส่วนร่วมแล้ว ทรัพยากรนั้นก็จะไม่เป็นจะต้องลงเองในสภาพที่เสื่อมโทรมเสมอไป (อ้างถึงใน สุธาวลัย เล็กียรไทย, 2542, น. 237)

ด้วยเหตุที่ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวมจะเป็นตัวช่วยในการแก้ปัญหาที่เกิดจากกรณีภาวะไร้สิทธิซึ่งมีระบบการใช้ทรัพยากรโดยควบคุมอัตราการใช้ทรัพยากร โดยมีลักษณะอยู่สองประการ คือการมีอยู่และการไม่มีอยู่ของกลุ่มที่สามารถใช้ทรัพยากรได้และกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรไม่ได้ ลักษณะที่ 2 คือการมีอยู่และการไม่มีอยู่ของข้อกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ทรัพยากร เนื่องจากลักษณะของภาวะไร้สิทธิจะถูกกำหนดด้วยกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างน้อย (จะมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์น้อยในการกำหนดกลุ่มผู้เข้าใช้ทรัพยากรและปริมาณการใช้ทรัพยากร) ถ้าใช้แนวคิดสิทธิทรัพย์สินส่วนรวมมาใช้ปัญหาต่าง ๆ ก็จะได้รับแก้ไข เพราะขนาดของกลุ่มจะถูกจำกัด หน้าที่และการใช้ทรัพยากรก็จะถูกกำหนดและจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรเท่านั้น

Stevenson ได้กล่าวว่า ภาวะไร้สิทธิ (open access) และสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม หมายรวมไปถึงสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน เนื่องจากสิทธิส่วนรวมมีส่วนเหมือนกับสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคลในหลายลักษณะ กล่าวคือ ทรัพยากรมีกลุ่มผู้เข้าไปใช้อย่างชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่ามีผู้ครอบครอง โดยผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องจะถูกกันออกจากการใช้ทรัพยากร และผู้ใช้ทรัพยากรสามารถควบคุมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด

ลักษณะอีกประการหนึ่งของกรรมสิทธิ์ร่วมคือมีลักษณะของภาวะเสรีอยู่ในตัวเช่นกัน เพราะทั้งคู่มีกลุ่มผู้เข้ามาใช้ทรัพยากรที่หลากหลาย และมีแรงกระตุ้นที่ช่วยให้บุคคลที่เข้าไปใช้ทรัพยากรพยายามเพิ่มผลผลิตเพื่อประโยชน์แห่งตนให้มากที่สุด ดังนั้นลักษณะภาวะไร้สิทธิในทรัพยากรคือ มีผู้ร่วมใช้ทรัพยากร มีการถือสิทธิอย่างไม่เป็นทางการ และมีการแข่งขันกัน ด้วยเหตุนี้สิทธิส่วนรวมจึงมีลักษณะกึ่งกลางระหว่างสิทธิปัจเจกชนและภาวะเสรี กล่าวคือ มีกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรที่แน่นอน และมีการกำหนดอัตราการนำทรัพยากรไปใช้

จะเห็นได้ว่าระบบสิทธิทรัพยากรส่วนร่วมนั้นจะคาบเกี่ยวกับสิทธิทรัพยากรส่วนบุคคลและสิทธิทรัพยากรของรัฐและภาวะไร้สิทธิ ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมในระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวมจึงต้องศึกษาสิทธิเชิงซ้อน (complexity of right) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทรัพยากรของรัฐ สิทธิทรัพยากรปัจเจก และสิทธิทรัพยากรส่วนรวม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรร่วม โดยพิจารณาถึงบทบาทของบุคคลที่เป็นผู้กำหนดสิทธิในแต่ละประเภทที่แบ่งตามความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากร คือ ใครมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในระดับปฏิบัติการ และระดับวางนโยบายและจัดการ เนื่องจากระบบสิทธิทรัพยากรเหล่านี้จะมีคาบเกี่ยวกันมิได้แบ่งแยกกันอย่างชัดเจน คือ เป็นสิทธิปัจเจก สิทธิโดยรัฐ และสิทธิส่วนรวมในความเป็นจริงแล้วสิทธิเหล่านี้มีความต่อเนื่อง (spectrum) เริ่มตั้งแต่การไม่มีสิทธิ ไปจนถึงการมีสิทธิสูงสุดในลักษณะความเป็นสิทธิส่วนบุคคล (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2532, น. 276) ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงไม่มองเฉพาะสิทธิทรัพยากรเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการมอง “สิทธิเชิงเดี่ยว” ที่มีสิทธิผูกติดกับหน่วยใดหน่วยหนึ่งในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่แห่งหนึ่งหรือในทรัพยากรชนิดหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะกีดกันและปิดกั้นการมีส่วนร่วม

สิทธิทรัพยากรส่วนรวมกับสิทธิชุมชน

ในประเทศไทยนี้ระบบสิทธิทรัพยากรส่วนร่วมนั้นจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของของหน้าหมู่บ้าน ป่าชุมชน หรือ ป่าบุ่งทุ่งทาม ที่เป็นพื้นที่สาธารณะอันมีรูปแบบในการจัดการที่มีการสร้างข้อตกลงร่วม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาเรื่องจัดการที่ดินในภาคเหนือของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) กล่าวว่ามีการจัดการทรัพยากรที่ดินของตนเองตามจารีตประเพณี แต่เมื่อรัฐเข้ามาควบคุมดูแล จึงละเลยการจัดการของท้องถิ่น จนทำให้บางท้องถิ่นมีการเรียกร้องสิทธิของตนเองในการจัดการ เนื่องจากถือว่าจารีตเป็นสิทธิประเภทหนึ่งในแง่ที่เป็นกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมของชุมชนเช่นเดียวกันที่เรียกว่า “สิทธิตามจารีตประเพณี” (customary rights) ที่มักจะรวมเอาการอ้างสิทธิ

ในที่ดินไว้หลายรูปแบบรวมทั้งสิทธิในการถือครองที่ดินร่วมกันของชุมชน เรียกว่า “สิทธิหน้าหมู” หรือในภาษาล้านนาเรียกว่า “ของหน้าหมู” ซึ่งปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่อุดมการณ์ความเชื่อเกี่ยวกับอำนาจชุมชน เช่น ความคิดเรื่องการนับถือผี พิธีกรรมของชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นศักดิ์ศรีของชุมชน ภูมิปัญญาในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านความหลากหลายทางชีวภาพทรัพยากรของส่วนรวม ตลอดจนองค์กรและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานของส่วนรวม (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, น. 156)

จากงานศึกษาเรื่องป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนาของเสน่ห์ จามริก และ ยศ สันติสมบัติ (2536, น. 60-61) พบว่าแนวคิดในการจัดการป่าชุมชน ว่ามีพื้นฐานในการจัดการตามแนวความคิดสิทธิหน้าหมูเพื่อรักษาความเป็นป่าไว้ ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิชุมชน ซึ่งหมายถึงอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สิทธิจึงชุมชนไม่ใช่เรื่องอุดมคติ แต่เป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ที่อาจเกิดความขัดแย้ง เปลี่ยนแปลงและผลิตใหม่ได้

แนวความคิดสิทธิหน้าหมูนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิชุมชน ครอบคลุมสิทธิในด้านอื่น ๆ อีกคือ สิทธิตามธรรมชาติและมีพื้นฐานอยู่ที่ความคิดเรื่องสิทธิการใช้ (usufruct rights) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ ในสังคมล้านนามีหลักการพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรในระดับชุมชน ยึดอยู่บนความคิดว่าด้วยสิทธิการใช้มากกว่ากรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของ

ในระบบการทำไร่ ที่มีการพักดินไว้เป็นไร่เหล่า ซึ่งคนอื่นสามารถเข้าไปใช้ได้ หากผู้ใช้เดิมไม่ย้อนกลับไปทำตามเวลาที่กำหนด ในลักษณะเช่นนี้หมายความว่าอำนาจในการจัดการใช้ที่ดินจะขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นผู้กำหนดสิทธิการใช้นี้จะวางอยู่บนหลักความคิดว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติอีกทอดหนึ่ง โดยที่สิทธิตามธรรมชาติหมายถึงว่า มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้แรงงานของตนเองทำงานหาเลี้ยงชีพจากธรรมชาติ หรือสิทธิในการยังชีพจากธรรมชาติ ซึ่งชาวบ้านจะให้ความสำคัญอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าชุมชนจะอนุญาตให้ชาวบ้านตัดไม้ได้เฉพาะที่จะตัดไปเพื่อการสร้างบ้านที่อยู่อาศัยตนเอง แต่จะไม่ยอมให้ตัดขาย และที่ชาวบ้านใช้สิทธิได้ เพราะถือว่าป่าเป็นของหน้าหมู ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการของชุมชน

ตามหลักสิทธิการใช้และสิทธิตามธรรมชาตินี้ จะพบว่า แม้ขณะที่ผู้ใช้แรงงานยังคงใช้ที่ดินอยู่ แต่หากมีสิ่งใดเกิดจากธรรมชาติ และไม่ได้เกิดจากแรงงานของผู้ที่ใช้อยู่ ผู้อื่นที่เป็นสมาชิกของชุมชนมีสิทธิใช้สิ่งที่เกิดจากธรรมชาตินั้นได้ เช่น ชาวบ้านสามารถเก็บไข่มดแดง หรือเห็ดในที่ดินที่ใครในชุมชนใช้อยู่ได้ นอกจากนี้จัดการที่ดินของชุมชนนั้นไม่ได้มีรูปแบบการจัดการเชิงเดี่ยวแนวทางที่แยกที่ดินออก จากทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำหรือป่าไม้ ดังนั้นการจัดการที่ดิน

จากทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำหรือป่าไม้ ดังนั้นการจัดการที่ดินของชุมชนเป็นการจัดการเชิงซ้อนจึงหมายรวมไปถึงการจัดการทรัพยากรทุกชนิดที่มีอยู่ภายในชุมชนนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ ป่า เพราะสิ่งเหล่านั้นมีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันกันให้เกิดการดำรงอยู่และพัฒนา ซึ่งทำให้การจัดการที่ดินของแต่ละชุมชนจะมีความหลากหลายตามลักษณะพื้นที่ อีกทั้งแนวคิดในการจัดการที่ดินก็ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นจารีตประเพณี จนเกิดเป็น "สิทธิตามจารีต" (customary rights) ที่มีผลต่อการถือครองและสืบทอดที่ดินของลูกหลาน (เสนห์ จามริก และ ยศ สันติสมบัติ, 2536, น. 60-61)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอดีต ชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการแบ่งสรรและจัดการผลประโยชน์ในการใช้ที่ดินโดยใช้ระบบสิทธิการใช้ (usufruct rights) สิทธิตามจารีตประเพณี (customary rights) และสิทธิหน้าหมู่บ้านหรือสิทธิส่วนร่วม เป็นฐานในการคิดในการจัดการที่ดิน ซึ่งทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็น "สิทธิชุมชน" หมายถึง ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรหรือกำหนดอนาคตของตนเอง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับ

แต่ในช่วงเวลาที่รัฐประชาชาติพยายามขยายการครอบครองพื้นที่ไปในส่วนต่าง ๆ ในรูปของการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ดี หรือ อุทยานแห่งชาติก็ดี ทั้งที่ในพื้นที่เหล่านั้นมีชุมชนท้องถิ่นตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว ทำให้ชุมชนท้องถิ่นจะลุกขึ้นเรียกร้องต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิของตนไว้ ในภายหลังนักวิชาการจะเรียกสิทธิเช่นนี้ว่าสิทธิชุมชน เพราะเป็นการแสดงออกของความพยายามในการยอมรับกฎเกณฑ์ร่วมกันในการจัดการทรัพยากร ซึ่งสิทธิชุมชนนี้ไม่ได้ติดอยู่กับหน่วยพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแต่หมายถึงสิทธิของชุมชนที่สามารถเป็นผู้กำหนดทิศทางในการจัดการตนเอง ถือว่าเป็นการเรียกร้องเอาสิทธิของตนเองกลับคืนมา เป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างหนึ่ง เพื่อให้รัฐคืนอำนาจของตนกลับมา

3. แนวคิดการจัดการ

การจัดการ คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารไม่ว่าคน เทคโนโลยี วัสดุ อุปกรณ์เงินและเวลาจะเป็นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการที่มีระบบ เช่น กระบวนการในการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การปฏิบัติ (Implementing) และการควบคุม (Controlling) เป็นต้น

นอกจากนี้ในการจัดการยังจำเป็นจะต้องมีการประสานงาน (coordinating) เป็นสิ่งที่มีควรกระทำ เพื่อให้แสวงหาความร่วมมือและเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการ อีกทั้งยังต้องมีการใช้ความร่วมมือในการจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรม

กระบวนการในการจัดการมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (planning) หมายถึง การกำหนดแผนงาน หรือวิธีการปฏิบัติงานไว้ เป็นการล่วงหน้าเพื่อผลสำเร็จตามที่ต้องการ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจพิจารณาถึงผลสำเร็จ ที่ต้องการจะได้และหนทางที่ทำให้ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2541, น. 41) ระบุว่าขั้นตอนกระบวนการวางแผน คือ

1. พิจารณาขอบเขตสถานการณ์ โดยมีการวิเคราะห์ทุกด้านทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะทำให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อนขององค์กร เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาชุมชนแล้ว ถือได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ชุมชนเพื่อให้เข้าใจสภาพที่แท้จริงของชุมชน

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวังและระบุสิ่งที่ต้องบรรลุ และระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าเป็นเป้าหมายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นมานั่นเอง

3. การตกลงใจเกี่ยวกับวิธีการกระทำที่ควรจะทำมาใช้แก้ปัญหาหรือดำเนินการ

4. การกำหนดแผนปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นวิธีการทำที่มีการจัดเตรียมไว้อย่างเป็นระเบียบ เพื่อดำเนินการ

การวางแผนจะเกิดประสิทธิภาพควรจะมีลักษณะเด่น คือ ต้องมีการระบุเป้าหมายให้ชัดเจนเข้าใจง่าย ชัดเจน เพื่อให้ทุกคนทราบ โดยพยายามให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการวางแผน รวมถึงต้องมีการทำแผนระยะสั้นและระยะยาว เพื่อสามารถประเมินผลการดำเนินการนำมาแก้ไข

2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การพัฒนาระบบการทำงาน เพื่อให้งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี โดยมีการจัดโครงสร้างองค์การ ที่เป็นการจัดระเบียบการปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอน 2 คือ

ก. การจัดกลุ่มงานที่จำเป็นเพื่อการทำงานตามเป้าหมาย

ข. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติงาน

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดการคน โดยมีจุดหมายเพื่อให้ องค์การธุรกิจมีกำลังคนที่มีประสิทธิภาพพร้อมในการทำงานในทุกตำแหน่งงาน คือ ควรทำให้ทุกตำแหน่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อม และเหมาะสมกับงานให้มากที่สุด

ดำเนินการขั้นนี้ ต้องประกอบไปด้วย การจัดหาบุคลากร การพัฒนาพนักงานและการบำรุงรักษาพนักงาน เป็นการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน มีค่าจ้าง สิ่งจูงใจ การให้การยกย่อง เป็นต้น

4. การสั่งการ (Directing) หมายถึง กิจกรรมทางการจัดการโดยผู้นำหรือผู้บริหารในการบังคับบัญชาให้ทำงานต่าง ๆ ภายในโครงสร้างองค์การดำเนินไปโดยราบรื่นมีการประสานงาน โดยมีการชักนำและช่วยเหลือให้คนได้ทำงานของตนอย่างเต็มที่ โดยอาศัยการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี ระบบที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการ ไว้คือ

- การจูงใจ (Motivation) เป็นปัจจัยพื้นฐานของพฤติกรรม จะมีวิธีการในการสร้างแรงจูงใจ 3 แบบคือ จูงใจตามหลักผลประโยชน์ตอบแทน จูงใจตามหลักผลผลิต จูงใจตามหลักการตอบสนองความต้องการ

- ทักษะของผู้บริหาร หรือข้อสมมติฐานเกี่ยวกับคน จะส่งผลไปยังการจัดการ

- การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้าใจระหว่างกันของบุคคลในองค์กร ควรเป็นแบบสองทาง (Two-Way Communication) และเป็นแบบล่างขึ้นบน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง

- แบบของผู้นำ (Leadership) เป็นพฤติกรรมของผู้นำในการแสดงออกเพื่อการชักจูงผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะมีประสิทธิภาพต่างกัน ซึ่งผู้นำที่ดีควรมีความเด็ดขาด แต่รับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน

- บทบาทในการประสานงาน (Coordination) โดยการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการสร้างทีมงานที่ดีเพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกัน มีความสามัคคี

5. การควบคุม (Control) คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการทำงานต่าง ๆ จะสำเร็จผลตามแผนที่ตั้งไว้ โดยมีการวัดผลงานสิ่งที่ทำได้ มีการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และดำเนินการแก้ไขเมื่อมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อแผนที่วางไว้

4. แนวคิดบทบาท

ความหมายของบทบาท

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2543, น. 131) ได้ให้ความหมายว่า บทบาท หมายถึง ส่วนที่เป็นพลวัตของสถานภาพ บุคคลจะได้รับมอบหมายให้ดำรงสถานภาพ โดยมีความสัมพันธ์กับ

สถานภาพอื่น เมื่อเขาใช้สิทธิและทำหน้าที่อันเป็นสิ่งที่ต่าง ๆ ของสถานภาพก็แปลว่าเขาแสดงบทบาท

เดมคักดี สุวรรณประเทศ (2521, น. 86) ได้ให้ความหมายว่า บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ของสถานภาพมีลักษณะเป็น Dynamic Aspect ของสถานภาพ บุคคลไหนจะแสดงบทบาทได้มีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่างรวมกัน ซึ่งรวมถึงการอบรมที่ได้รับความพอใจในสิทธิหน้าที่ กำลังใจและเหตุจูงใจให้ทำงานต่าง ๆ และสถานภาพจิตใจและร่างกายซึ่งสืบเนื่องมาจากพันธุกรรม

ทั้งนี้สถานภาพกับบทบาท (Status and role) เมื่อบุคคลมีสถานภาพโดยอัตโนมัติที่คาดหวังจากบุคคลอื่น ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสถานภาพนั้น การที่บุคคลปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพของตน เรียกว่า การแสดงบทบาท ดังนั้นบทบาทจึงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพเสมอไป

Turner J.H. (พระมหาภคฤชณา นันทเพชร, 2540, น. 54) กล่าวว่า นักทฤษฎีบทบาทโดยมากเห็นพ้องกันว่าข้อต่อระหว่างสังคมกับปัจเจกบุคคลคือบทบาท ดังนั้นองค์ประกอบของบทบาทที่เน้นกันโดยมากจึงมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ

1. prescribed roles บทบาทตามใบสั่ง เป็นบทบาทที่เน้นให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังตามแต่ละสถานภาพ โลกสังคม ถูกสมมติว่ามีใบสั่งจัดไว้ชัดเจนบุคคลจะรู้ในสิ่งได้ด้วยอัตรา และความสามารถในการแสดงบทบาท อันจะมีผลต่อระดับการคล้อยตามความต้องการ ของแต่ละสถานภาพ ระดับการคล้อยตามความต้องการ ของแต่ละสถานภาพ

2. Subjective roles บทบาทตามใจ เป็นบทบาทที่ปัจเจกบุคคลผู้ครองสถานภาพนั้นแสดงออก หลังจากรับรู้และตีความหมาย ปรับความคาดหวังต่าง ๆ ที่ผ่านอัตราตัวตน โลกสังคมถูกสร้างขึ้นด้วยการประเมินตามอัตวิสัย ในสถานการณ์มีปฏิสัมพันธ์

3. Enacted roles บทบาทจริง ในที่สุดแล้วความคาดหวังและการประเมินความหวังตามอัตวิสัยของปัจเจกบุคคล จะแสดงออกมาเป็นพฤติกรรม บทบาทนี้จึงเป็นพฤติกรรมจริงที่เปิดเผย โลกสังคมเป็นเครือข่ายของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกัน

การแสดงบทบาท

ตามทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยมของ ทัลคอตต์ พาร์สัน (Talcott Parsons) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2531, น. 66) ได้กล่าวว่า การแสดงบทบาทของ

บุคคลนั้น เรียกได้ว่าเป็น ระบบการกระทำ (systems of actions) หน่วยการกระทำนั้นจะเกิดในบริบททางสังคม ซึ่งเป็นบริบทที่ผู้กระทำมีสถานภาพและแสดงพฤติกรรมตามที่สถานภาพกำหนดไว้ สถานภาพและบทบาทต่าง ๆ ในสังคมประสานสัมพันธ์กันในรูปของระบบต่าง ๆ ดังนั้นหน่วยการกระทำจึงมีฐานะเป็นระบบการกระทำระหว่างกัน ซึ่งจะประกอบไปด้วยผู้กระทำจำนวนมาก ซึ่งมีสถานภาพและบทบาทที่รวมกันเข้าเรียกว่า ระบบสังคม (social system)

พาร์สัน (สุเทพ สุนทรภัสส์, 2540, น. 347) กล่าวว่า การกระทำระหว่างผู้กระทำหรือความสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อการวิเคราะห์บุคคลต่าง ๆ ในสังคมได้และเกิดระบบสังคมได้นั้นต้องมีเงื่อนไข 2 ประการคือ

1. ผู้กระทำต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสถานภาพและบทบาท
2. ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจาก

สังคมเนื่องจากระบบย่อยของสังคม ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจระบบวัฒนธรรม ระบบบุคลิกภาพและอินทรีย์ที่แสดงพฤติกรรม จะทำหน้าที่ต่อกันที่จะทำให้เกิดความเป็นระบบของสังคมก่อให้เกิดดุลยภาพ ซึ่งมีผลต่อการแสดงบทบาทของผู้กระทำ

ซึ่งสังคมจะการตั้งเป้าหมาย เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังต้องมีการปรับตัวเพื่อแสวงหาแนวทางในการรักษาความเป็นระบบของสังคมไว้และต้องมีการบูรณาการส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและป้องกันไม่ให้เกิดภาวะความเครียด ด้วยการแสวงหาวิธีการต่าง ๆ โดยสถาบันจะทำหน้าที่นี้ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันการเมือง การปกครอง นอกจากนี้แล้วระบบสังคมจะต้องมีการจัดการกับความตึงเครียดในสังคม ด้วยการใชกฎระเบียบเพื่อให้สังคมมีดุลยภาพ

แต่ในความเป็นจริงของสังคมนั้นไม่สามารถรักษาความเป็นระเบียบหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้ เนื่องจากสังคมมีลักษณะของความขัดแย้ง (Conflict) และความสมานฉันท์ (Consensus) อยู่ด้วยกันเพื่อเป็นแรงผลักดันซึ่งกันและกันในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น เมื่อเกิดความขัดแย้งในบางครั้งสังคมก็ต้องใช้ความสมานฉันท์มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นั้น ซึ่งระบบสังคมจำเป็นจะต้องมีลักษณะทั้งสองอย่างเพื่อทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนและก่อให้เกิดดุลยภาพในสังคมนั่นเอง

ครั้งที่ Ralf Dahrendorf นักทฤษฎีขัดแย้งสมัยใหม่ชาวเยอรมัน ได้กล่าวว่า หน่วยทางสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มขนาดเล็ก องค์การขนาดใหญ่ชุมชนหรือสังคมจะมีลักษณะเชิงวิเคราะห์เป็น ICA (imperatively coordinated association) คือ เป็นองค์การที่มีการจัดระเบียบเชิงสถาบันโดยแสดงความแตกต่างทางอำนาจระหว่างบทบาทที่อยู่ภายในโครงสร้าง อำนาจเหล่านี้ เป็นอำนาจ

โดยชอบธรรมทำให้ความสัมพันธ์เชิงสิทธิอำนาจ (authority) ระหว่างบทบาทนั่นเอง คือ การยอมรับสิทธิและหน้าที่ของบางตำแหน่งอยู่เหนือตำแหน่งอื่น ๆ ระเบียบสังคม ซึ่ง Turner ได้กล่าวว่าร่ายระเบียบสังคมในทัศนะของ Ralf Dahrendorf จะเกิดจากกระบวนการทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์เชิงสิทธิอำนาจเป็นลำดับขั้น จะเห็นได้ว่า ICA ประเภทต่าง ๆ อยู่ในทุกระบบสังคม (อ้างถึงใน ปาริชาติ สุขุม, 2531, น. 19)

แต่ละบทบาทมีสิทธิอำนาจตามที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับ บทบาทภายใน ICA แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ที่เป็นผู้อยู่ในตำแหน่งอำนาจและบทบาทที่เป็นผู้อยู่ตำแหน่งใต้อำนาจ ซึ่งผู้ที่เป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอำนาจจะเป็นผู้ที่มีสิทธิในการจัดการและควบคุมทรัพยากรหรือเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินชีวิตโดยมีผู้ที่อยู่ตำแหน่งใต้อำนาจเป็นผู้กระทำตามกรอบ แสดงถึงการแบ่งอำนาจที่ไม่เท่ากัน ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบทบาทจึงต้องการรักษาสถานภาพของตน แต่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งใต้อำนาจต้องการจัดสรรสิทธิอำนาจใหม่ ทำให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ได้ (Conflict of interest)

ทั้งนี้กระบวนการในการปรับเปลี่ยนอันเกิดจากความขัดแย้งของผู้ที่อยู่ใน ICA จะเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจของบุคคลนั่นเอง ซึ่งในทัศนะของมาร์กซ์การเปลี่ยนแปลงนี้จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม คือ เปลี่ยนการถือครองอำนาจในแสดงบทบาทจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชามาเป็นผู้ที่มีบทบาทในการจัดการเอง เช่น การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยชุมชนจะใช้กระบวนการประชาสังคมเป็นตัวขับเคลื่อนในการเรียกร้องสิทธิ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาเองจะมีการแสวงหาแนวทางในการจัดการเรื่องนี้ จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทด้วยเช่นกัน

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งจะอธิบายบทบาทของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการที่ดินส่วนรวม ซึ่งพิจารณาถึงบทบาทที่แสดงออกจริง (Role Behavior) ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทตามความคาดหวังของบุคคลอื่นก็ได้ (Role Expectation) โดยวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทนั้น คือ เป้าหมาย ประทัดฐาน ค่านิยมและความคิดต่าง ๆ (Norms, Values and Other Ideas) ในสังคม รวมทั้งสถานการณ์ที่อาจจะเปลี่ยนไปได้ เช่น การแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมก่อให้เกิดความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทก็ได้ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เองถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำของผู้กระทำนั่นเอง

5. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติ ต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง "ย่อมได้รับการคุ้มครอง"

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครอง

คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จากรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายลูกในการบังคับใช้จะเห็นว่า ในมาตราที่ 46 79 และ 290 ได้ให้ความสำคัญต่อศักยภาพและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง ถือว่าเป็นการให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจ และกำหนดการบริหารจัดการด้วยตนเอง เพื่อความยั่งยืนและสมดุลของธรรมชาติโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนและดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ชุมชน นอกจากนี้ในมาตรา 56 ยังได้มีการคุ้มครองสิทธิของคนที่จะมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และบุคคลมีส่วนในการฟ้องร้องหน่วยงานราชการที่ดำเนินกิจกรรมได้ด้วย

จากรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร หรืออาจเรียกว่า “สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม” พบว่าการมีส่วนร่วมมี 3 ระดับที่แตกต่างกัน (สุภาวดี แก้วประดับ, 2546, น. 76) ได้แก่

1. ส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ได้ประโยชน์ คุ้มครอง ส่งเสริม และ รักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
2. ส่วนร่วมในการให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ
3. ส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐโดยการฟ้องให้ปฏิบัติตามหน้าที่

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา คุ้มครองส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาตินั้น ชุมชนแทบไม่มีได้รับการยอมรับในสิทธิที่มีแต่ดั้งเดิมของตนจึงทำให้ไม่

สามารถจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนได้ อีกทั้งยังถูกทำให้กลายเป็นผู้บุกรุกทรัพยากร เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่รองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายลูกรองรับแนวทางที่จะให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพัฒนามาจาก พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดพื้นที่ป่าสงวนเพื่อเป็นการรักษาสภาพป่าไม้ หรือทรัพยากรอื่น ๆ โดยให้หมายความ “ป่า” คือ ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายทั้งนี้ในกำหนดเขตป่าสงวนก็ทำกันอย่างลวก ๆ โดยกำหนดกันเองในแผนที่ ไม่มีกระบวนการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบแต่อย่างใด จึงทำให้เขตป่าสงวนฯ ที่ประกาศออกมาทับซ้อนกับพื้นที่ที่ราษฎรทำกินอยู่อาศัยมาแต่ก่อนแล้ว ทำให้ราษฎรกลับกลายเป็นผู้บุกรุกเขตป่าสงวนไปโดยปริยายในทางกฎหมาย (เสนห์ จามริก, 2536, น. 107)

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับนี้รัฐบาลไทยได้สร้างขึ้นเพื่อยุติการอพยพเข้าและลดประชากรในบริเวณพื้นที่ป่า โดยการประกาศใช้ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสำคัญมากขึ้นหลัง พ.ศ. 2528 เมื่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้เสนอให้จัดตั้งพื้นที่อย่างน้อยร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั่วประเทศเป็นเขตอนุรักษ์ โดยการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติและคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อดูแลพื้นที่นั้น

กฎหมายสองฉบับนี้เป็นการจำกัดกรรมสิทธิ์การถือครองและการอ้างสิทธิครอบครองมากกว่า พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติที่คนสามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ แต่ใน พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ หมวด 3 การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรา 16 ได้กำหนดไว้ว่า ไม่ให้บุคคลใดเข้าไปใช้ประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินรวมตลอดถึงก่อสร้าง แคว้งถางหรือเผาป่า ห้ามเก็บหาของป่า และนำออกไป ห้ามนำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ อีกทั้งยังห้ามทำกระทำการใดใดให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งให้เห็นว่าแต่โดยห้ามมิให้มีการใช้ทรัพยากรป่าไม้โดยไม่ได้รับ

อนุญาต และห้ามการครอบครองของบุคคลใด ๆ ในเขตป่า นอกจากนี้ พ.ร.บ. ทั้งสองยังไม่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ราษฎรผู้อาศัยในเขตรักษาและคุ้มครองสัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติ สามารถได้สิทธิการครอบครองและอยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (Owen J.Lynch และ Janis B.Alcorn, 2535, น. 62)

กฎหมายที่ดิน

การจัดการที่ดินของรัฐในระบบกรรมสิทธิ์จะเห็นได้ว่ารัฐได้นำแนวทางในการออกโฉนดที่ดินมาใช้เพื่อเป็นรับรองสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ตามประกาศโฉนด รศ. 120 (พ.ศ. 2446) มีการริเริ่มให้ใช้วิธีการนำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดินให้มีรายละเอียดแสดงอาณาเขต รวมทั้งการจัดการทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ อันเป็นการนำแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private ownership) แบบตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยอย่างเป็นทางการ

หลังจากนั้นได้มีกฎหมายอีกจำนวนมากที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการจัดการที่ดินในรูปของการรับรองกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครอง เช่น พ.ร.บ. ออกโฉนดตราจองชั่วคราว รศ.120 (พ.ศ. 2446) พ.ร.บ. ออกโฉนดตราจองชั่วคราว รศ.124 (พ.ศ. 2449) ที่ให้ประชาชนสามารถมาแสดงตนเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์ในการใช้ที่ดินก่อนที่จะมีการออกโฉนด และพัฒนาและรวบรวมกฎหมายที่ดินไว้อีกหลายฉบับซึ่งกฎหมายที่ดินในปัจจุบันที่บังคับใช้ ได้แก่ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดรายละเอียดการได้มาซึ่งสิทธิ และนิติกรรมที่กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ นิติบุคคล การค้าที่ดิน ฯลฯ ที่สำคัญคือได้กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลเอาไว้ (เลนีย์ จามริก, 2536, น. 98)

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรที่ทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ โดยมีการออกเอกสารสิทธิให้ ซึ่งที่ดินนั้นอาจมาจากการเวนคืนตกเป็นของรัฐหรือนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐมาจัดสรรให้ประชาชน

จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่าเจตนาในการออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนนั้นมีแนวคิดที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ถือครองที่ดินโดยพยายามสร้างคุณค่าให้แก่ที่ดินให้เป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง โดยใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นมารองรับนั่นเอง เห็นได้จาก พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 ที่ระบุว่าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่นำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกันให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป แต่ยังไม่เคยมีที่ดินแปลงใดตกเป็นของรัฐตามมาตรานี้ เพราะเป็นการยากมากที่จะนำพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด อีกทั้งกรมที่ดินเองก็ไม่มีเจ้าหน้าที่จะคอยเฝ้าดูแลว่าแปลงใดทอดทิ้งบ้าง (บรรจง ศ.นาคประดา, 2545, น. 22) จึงทำให้กฎหมายในมาตรานี้ยังไม่เคยประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ

กติกาและกฎหมายไทยถูกบั่นทอนประสิทธิภาพโดยอำนาจทางการเมืองและการบริหารในระบบการเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก ระบบอุปถัมภ์และอำนาจท้องถิ่นที่ผูกพันกับการผลาญทรัพยากรธรรมชาติสามารถเปลี่ยนเป็นอำนาจทางการเมืองและอำนาจบริหารระดับชาติได้ง่าย จึงทำให้มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนได้ นอกจากนั้นแล้วการซ้อนทับกันของกฎหมายทำให้ส่วนราชการบางส่วนไม่กล้าใช้กฎหมาย ในบางกรณีหรือในพื้นที่ที่มีการคาบเกี่ยวกันในด้านกฎหมาย (มิงสรรพ์ ขาวสะอาด, 2542, น. 224-225) ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวในกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ผู้ถือครองเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่โดยมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหลายแปลงกระจายไปตามจังหวัด อำเภอ และตำบลต่าง ๆ โดยแต่ละแปลงนั้นมีลักษณะของการใช้และการหาประโยชน์จากที่ดินนั้นแตกต่างกันไปหรือไม่ก็ตาม เช่นให้เช่า ซื้อไปเก็งกำไร ทำการเกษตร อุตสาหกรรมและการบริการ ฯลฯ

ในแง่ของผู้ถือครองอาจจะสามารถบริหารที่ดินแปลงต่าง ๆ ที่อยู่ต่างพื้นที่ให้ได้ผลตอบแทนต่อบุคคล (private gains) ได้สูงสุด อีกทั้งในการจัดการป่าไม้ในทางปฏิบัตินั้นยังขาดประสิทธิภาพที่ดีในการตรวจสอบพื้นที่จึงทำให้มีการประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนกับที่ทำกินของประชาชนทำให้ประชาชนต้องสูญเสียที่ดินประสบปัญหาไร้ที่ดินทำกิน รวมทั้งยังมีการกีดกันการเช่าที่พื้นที่ป่าที่ถือว่าเคยเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนที่ใครสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์และสามารถจัดการดูแลได้เอง ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การจัดการที่ดินของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จนัก

นโยบายที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนนโยบายของรัฐเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เน้นเรื่องการอนุรักษ์เท่าไรนัก แสดงให้

เห็นถึงแนวคิดที่รัฐมีต่อที่ดินว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจน ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3 นโยบายรัฐในการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศและสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกก็มีส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้แปรสภาพพื้นที่ป่าไม้มาเป็นพื้นที่เพื่อทำการเกษตร และนโยบายสัมปทานป่าไม้ที่มีมาอยู่เดิมแต่ยังคงเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจที่อยู่ในแผน 1-3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและอุปสงค์ต่อพื้นที่เพื่อทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำมาเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ

หลังจากที่เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมในทรัพยากรนั้นแล้วแนวนโยบายของรัฐนั้นจึงมีการปรับเปลี่ยนไปให้มีการใช้ที่ดินในลักษณะของการใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและมีแนวทางการอนุรักษ์ พัฒนาด้วย เห็นได้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) มีการวางนโยบายที่จะวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยมีการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติแบบผสมผสานหลาย ๆ สาขาการพัฒนา โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และการบูรณะทรัพยากร ที่ดิน แหล่งน้ำและป่าไม้เป็นพิเศษ ซึ่งในทางปฏิบัติคือ การเพิ่มเขตป่าสงวน การเพิ่มการผลิตด้านป่าไม้ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จึงทำให้แนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรยังไม่เกิดผลที่ตื้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรไปที่ประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์และการประสานแผนการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นระบบมากขึ้น จึงมีแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่มุ่งจำแนกแยกพื้นที่ป่าธรรมชาติออกจากการใช้ประโยชน์ของภาคเกษตรและประชาชนในชนบท เพื่อกันเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และพื้นที่ป่านอกจากนี้ให้เป็นป่าเศรษฐกิจโดยรัฐส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในรูปแบบของการปลูก “ไม้” มีค่าทางเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบการขยายตัวของอุตสาหกรรมกระดาษที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว (สันติ จิยะพันธ์, 2545, น. 161) จากแนวคิดนี้ทำให้ชุมชนถูกตัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ ที่รับมิได้ให้รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เคยอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่เดิม

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 มุ่งเน้นการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นมากขึ้น รัฐจึงมีแนวนโยบายในการจัดการพื้นที่ป่าโดยการจำแนกพื้นที่จัดการตามทิศทางการจัดการสองลักษณะ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเพื่อ

การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (สันติ จียะพันธ์, 2545, น. 180) จึงทำให้เกิดนโยบายและบทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐเพื่อส่งเสริม และรับรองการใช้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกป่าเศรษฐกิจ และการรับรองสิทธิทำกินของประชาชนในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการดูแลการใช้สอยป่าชุมชนในท้องถิ่น แผนพัฒนาฉบับนี้มีแนวนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการที่ดินของชุมชนที่ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 มีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากร ให้มีการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน เกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศและสภาพแวดล้อม โดยใช้การร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในระดับที่ยั่งยืนเพื่อช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่พึ่งตนเองได้ ยกย่องคุณภาพชีวิตของคนไทยและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชนและประเทศ รวมทั้งเป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของการพัฒนาประเทศ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผล มีความโปร่งใส สุจริต ตลอดจนมีการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ยังมีแนวทางในการพัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รับรองสิทธิชุมชน และให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เกี่ยวกับเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ เพื่อเป็นการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ จึงกำหนดมาตรการและแนวทาง

การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

ทั้งนี้ได้มีแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) มีดังนี้

1) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย

3) กรณีผลการตรวจสอบพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

4) กรณีผลการตรวจสอบพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่

อาศัย/ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้ กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหา ให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

จากข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า มติกรม.เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ นั้นมุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และจัดการพื้นที่ให้เป็นระบบแบบแผนมากยิ่งขึ้น คือ กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกินของคนในพื้นที่ให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินในบริเวณพื้นที่ป่าได้อย่างเหมาะสม

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนมีจุดเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 ชาวบ้านชุมชนบ้านห้วยแก้ว กิ่งอ. แม่ฮอน จ. เชียงใหม่ รวมพลังคัดค้านบรรดานายทุนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ป่าสาธารณะในการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ เป็นการจุดกระแสการเรียกร้องกฎหมายป่าชุมชนเป็นครั้งแรก และในปี 2533 ชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน แล้วเสร็จในปี 2536 และเริ่มผลักดันนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีถัดมา

วัตถุประสงค์ในการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน คือ ใช้เป็นแนวทางในการสร้างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งประชาชน รัฐ และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาธรรมชาติร่วมกัน โดยมีฐานคิดว่าภาคประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นชุมชนที่อยู่กับป่ามาก่อน สามารถดูแลรักษาป่าร่วมกันอย่างยั่งยืนได้ โดยไม่จำเป็นต้องเอาชุมชนที่อยู่ในป่า มาก่อนการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ออกจากพื้นที่ ถ้าหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าอยู่ตั้งชุมชนอยู่ในป่านั้นมานานไม่น้อยกว่าห้าปี และมีพื้นวิถีวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นว่า มีการเป็นอยู่ดูแลรักษาป่าเป็นอย่างดี

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีมติกันเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 แต่เมื่อส่งร่างพร.บ.ดังกล่าวไปยังวุฒิสภาให้พิจารณาตามขั้นตอน ซึ่งพิจารณากันแล้วก็ย้อนกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งว่า การจัดตั้งป่าชุมชน ไม่สามารถทำในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ แม้ว่าชุมชนจะได้พิสูจน์แล้วว่าอยู่ในพื้นที่นั้นมาก่อน และมีพื้นฐานการสัมพันธ์เป็นอยู่กับป่าอย่างดี

เมื่อมีความเห็นไม่ตรงกันทั้งสองสภาดังกล่าว จึงมีการกำหนดกรรมวิธีการร่วมสองสภาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกันหลายครั้ง และมีมติกันในวันที่ 15 กันยายน 2548 ด้วยคะแนน 11 ต่อ 4 เสียง ว่าห้ามมิให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ (ป่าอารยสาร, 2549) ทั้งนี้ได้มีการนิยามเขตอนุรักษ์พิเศษว่า เป็นเขตพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ที่รัฐมนตรีประกาศโดยการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีลักษณะคือ

1. พื้นที่ต้นน้ำลำธารที่มีสภาพป่าสมบูรณ์
2. พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง
3. พื้นที่ที่มีความเปราะบางทางกายภาพและชีวภาพ หรือแหล่งศึกษาธรรมชาติ
4. พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางธรรมชาติ เช่น มีพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายากหรือใกล้สูญพันธุ์

ซึ่งหลายฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากมีการเพิ่มเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษเข้าไปในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ด้วยนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจาก ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั่วประเทศอยู่ 81 ล้านไร่ เป็นป่าต้นน้ำ ซึ่งตรงตามตามนิยามเขตอนุรักษ์พิเศษถึง 72 ล้านไร่ และส่วนใหญ่ชาวบ้านก็ดูแลพื้นที่เหล่านี้ในฐานะป่าชุมชนกันมานาน จึงทำให้ชาวบ้านยังขาดความมั่นคงในสิทธิที่จะจัดการป่าชุมชนด้วยระบบดั้งเดิมของตนเอง

ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับประชาชน เป็นการผลักดันให้เกิดรูปแบบการจัดการป่าในลักษณะทรัพยากรร่วมที่ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรได้ และให้ความสำคัญกับชุมชนในฐานะของผู้ที่เป็นผู้จัดการทรัพยากรมาแต่ดั้งเดิมเป็นการยอมรับสิทธิชุมชน แต่ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับสว. ไม่ได้สิทธิชุมชนยอมรับสิทธิชุมชน เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนในการจัดการพื้นที่ ถ้ามีการยอมรับใช้ พ.ร.บ. ป่าชุมชนฉบับนี้ การจัดการร่วมในการจัดการทรัพยากรจะไม่สามารถเกิดได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคนที่มีความรู้ด้านการจัดการป่าโดยตรงและคนที่ไม่ได้จัดการป่าโดยตรงเมื่อมาออกกฎหมายจะมองเห็นภาพ แต่ไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน จึงพยายามที่จะรักษาลดประโยชน์ส่วนรวม โดยใช้กลไกรัฐในการบริหารจัดการที่ทำให้ป่าถูกทำลายมากขึ้น

6. การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรินทร์ อ้นพรม (2543) ได้ศึกษา การจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมของชุมชนในเขตภูเขา ลุ่มน้ำชาน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า รูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนมีพลวัต สถาบันชุมชนซึ่งประกอบด้วยระบบความเชื่อ กฎเกณฑ์ กลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายชาวบ้าน ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยชุมชนเพื่อจัดการสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เข้ามากระทบกับชุมชนและทรัพยากรในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน สถาบันของชุมชนมีประสิทธิภาพมากกว่าสถาบันหลักที่มีอยู่ เนื่องจากสถาบันชุมชนมีการกำหนดขอบเขตชัดเจนทั้งทางด้านกายภาพและด้านสังคมมีความเหมาะสมกับท้องถิ่น เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ของชุมชนได้ร่วมกันพัฒนาขึ้นมา จึงมีผลในการบังคับใช้และการลงโทษ และที่สำคัญคือ ในกระบวนการพัฒนาสถาบันของชุมชนสมาชิกของชุมชนต้องมีการพูดคุย เปรียบเทียบตลอดเวลาถือเป็นกลไกลดปัญหาความขัดแย้งในทรัพยากรระหว่างสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้การจัดการร่วมของชุมชนส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้คงอยู่เพราะชุมชนมีการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการลงโทษและประณามผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ชุมชนร่วมกันสร้างขึ้นมา

งานของอรทัย สิริกุลขจร (2547, บทคัดย่อ) ได้แก่ การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของคณะกรรมการเครือข่ายลุ่มน้ำน่านตอนบน จังหวัดน่าน พบว่าคณะกรรมการไม่เคยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ร้อยละ 36 กว่าครึ่ง มีความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรในระดับมาก เกือบทั้งหมดมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ความร่วมมือในการสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนงานด้านทรัพยากรป่าไม้ ร่วมกันปลูกป่า และร่วมปลูกต้นไม้ในวันสำคัญต่าง ๆ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินงานจากหน่วยงานในพื้นที่ ความคิดเห็นในการบริหารทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรเครือข่ายลุ่มน้ำ ด้านการบริหารทรัพยากรป่าไม้อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการปฏิบัติตามกฎและกติกา มีระดับความคิดเห็นในระดับสูง อีกทั้งปัจจัยลักษณะเศรษฐกิจและสังคม การรับรู้ข่าวสาร การมีความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการได้รับสนับสนุนจากภายนอกโดยรวมมีความสัมพันธ์กับบริหารทรัพยากรป่าไม้ของคณะกรรมการเครือข่ายลุ่มน้ำน่านตอนบนอย่างมีนัยยะทางสถิติที่ระดับ 0.05

เจษฎา โชติกิจวิทย์ (2543, น. 229) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาการจัดการไร่หมุนเวียนของชาวปกากะญอ ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันจากการผนวกชุมชนเข้าสู่อำนาจรัฐชาติและระบบตลาดนั้น เป็นผลให้มีความขัดแย้งใน

หลายระดับในสิทธิการเข้าถึงและการควบคุมพื้นที่ที่สำคัญคือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน ชุมชนอ้างระบบจารีตประเพณี และสิทธิในการเข้าถึงควบคุมทรัพยากรตามลักษณะสิทธิการใช้ ขณะที่รัฐอ้างนโยบายอนุรักษ์ กฎหมายและระบบกรรมสิทธิ์โดยการควบคุมของรัฐ รวมทั้งระบบ ตลาดที่เข้ามาแทรกแซงชุมชน เป็นผลทำให้ชาวบ้านต้องปรับตัวอย่างหลากหลาย นอกจากนี้ยังพบว่าชาวปกาเกอญอมีการปรับตัว 3 แบบคือ การทำไร่หมุนเวียนแบบพึ่งพาและไม่ยั่งยืน การทำ ไร่แบบเปลี่ยนผ่านและไม่ยั่งยืน การทำไร่แบบทางเลือกและยั่งยืน ทั้งนี้ลักษณะร่วมของการทำ ไร่หมุนเวียน คือ ครบรอบที่ปรับปรุงพื้นที่ไร่ให้ปลูกข้าวอย่างเข้มข้นเพื่อการเกษตรแบบถาวร และ ครบรอบจะยังคงยึดหลักสิทธิการใช้ในพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่ปักดินไว้

ทั้งนี้จะมีความสอดคล้องกับงานของวิเศษ สุจินพรัหม (2546, บทคัดย่อ) ที่มี วัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชน คือการ เปลี่ยนแปลงจากระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินสาธารณะ และส่งผล กระทบต่อความยากจน โดยเฉพาะยิ่งคนยากจนที่ไร้ที่ดิน รวมถึงศึกษาการจัดระบบสวัสดิการ ชุมชน โดยการจัดตั้งองค์กรชุมชน ทั้งองค์กรทางประเพณีและองค์กรที่จัดขึ้นใหม่ จากการศึกษา พบว่า ในปี 2533-2534 มีการเร่งออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณะ โดยมีนายทุนเป็นผู้ได้รับ กรรมสิทธิ์ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ดินคืน และในปี พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤติ เศรษฐกิจทำให้ที่ดินที่มีการซื้อขายหลายแห่งถูกปล่อยให้รกร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ ชาวบ้านจึง ได้มีการมติให้นำที่ดินสาธารณะ มาจัดสรรให้คนยากจนไม่มีที่ดินทำกิน เป็นหลักประกันการ ร่วมกันต่อสู้เรียกร้องสิทธิในน้ำหมูในพื้นที่สาธารณะ วิธีการจัดการที่ดินในชุมชน เริ่มจากการจัดตั้ง องค์กรชุมชนในรูปแบบคณะกรรมการจัดการที่ดิน เพื่อทำหน้าที่ในการแบ่งที่ดินให้แก่ละหมู่บ้าน จากนั้นจึงนำไปออกโฉนดออกเป็น 2 ส่วน โดยพิจารณาความมั่นคงของที่ดิน คือส่วนหนึ่งเป็น พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 30 % และท้ายที่สุด ชุมชนมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการดูแลกรรมสิทธิ์ ร่วมในการจัดการที่ดิน อันได้แก่ การควบคุมการซื้อขาย การจัดสรรและควบคุมการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้แก่สมาชิกเป็นธรรมและส่งเสริมการเกษตรเพื่อลดต้นทุนการผลิต อันเป็นการลดการก่อหนี้ ไปในตัวด้วย

พรทิพย์ หาผล (2544, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสามารถของชุมชนในการ จัดการป่าชายเลน : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนบ้านเปร็ดใน ต. ห้วยน้ำขาว อ. เมือง จ. ตราด พบว่า เงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนมีความสามารถในการจัดการป่าชายเลน คือ ปัจจัยภายในชุมชน ที่สำคัญ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของชุมชนเป็นระบบเครือญาติ เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมมือกันทำ กิจกรรม ความผูกพัน วิถีชีวิตของชุมชนกับป่าเลน การรับรู้และตระหนักต่อปัญหาการทำลายป่า

ชายเลน สมาชิกในชุมชนได้รับผลกระทบและเห็นความสำคัญพร้อมที่จะเข้าร่วมเพราะเป็นผู้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมลักษณะของผู้นำชุมชนที่หลากหลายประกอบด้วย พระสงฆ์ ผู้อาวุโสกลุ่มแกนนำ ผู้นำชุมชนที่มีความรู้ ประสบการณ์ เห็นและให้ความสำคัญต่อปัญหา และการแก้ไขมีความเสียสละเกิดการยอมรับในการทำงานของสมาชิก พร้อมทั้งจะประสานการดำเนินงานร่วมกับชุมชน กลุ่มและองค์กรในชุมชนเพื่อแก้ปัญหาในชุมชน รวมถึงกิจกรรมที่เกิดจากองค์กรชุมชนทำให้ชุมชนได้รับบทเรียนนำไปสู่การสร้างการเรียนรู้กลวิธีในการจัดการกับปัญหา ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ กฎหมายและนโยบายที่ให้ความสำคัญในการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการป่าชายเลนมากขึ้น การสนับสนุนช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน ด้านงบประมาณและความรู้ทางวิชาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชนให้มีศักยภาพในการจัดการป่าชายเลน ข้อจำกัดความสามารถของชุมชนได้แก่ สิทธิอำนาจชุมชนยังไม่เกิดการยอมรับภายใต้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติการดำเนินงานทำได้ไม่เต็มที่ ขาดการกำหนดกฎ กติกาและระเบียบของชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน

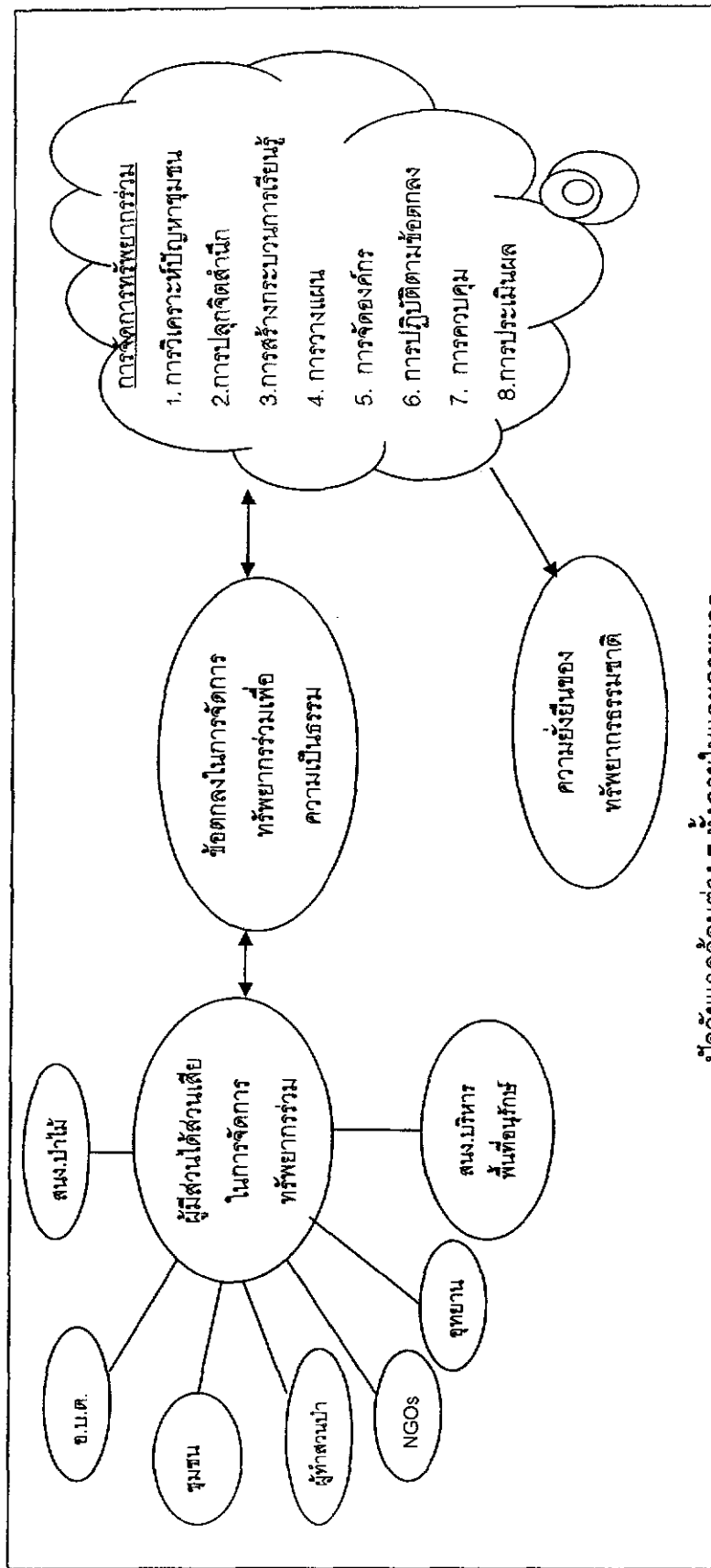
สุรรัตน์ กฤษณะรังสรรค์ (2540, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการป่าขององค์กรชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติ ศึกษากรณี : หมู่บ้านก้อทุ่ง ต. ก้อ อ. ลี้ จ. ลำพูน พบว่า พัฒนาการในการจัดการป่าของหมู่บ้านก้อทุ่งเริ่มจากการเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีวิถีชีวิตผูกพันกะป่า เคารพในสิ่งเหนือธรรมชาติ จากนั้นได้กลายเป็นลูกจ้างรับตัดและตัดราไม้ในสมัยที่การเปิดสัมปทานป่าบริเวณนั้น ซึ่งต่อมาเจ้าของสัมปทานป่าได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้อุปถัมภ์ของหมู่บ้านในที่สุด หลังจากนั้นได้มีการลักลอบตัดไม้เถื่อนของเจ้าหน้าที่และชาวบ้าน จึงทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว จนต้องมีการประกาศเขตอุทยาน ฯ เพื่อรักษาสภาพป่าที่เหลืออยู่ ในการประกาศแนวเขตอุทยานฯ ได้มีการสำรวจพบหมู่บ้านก้อทุ่งจึงกันไว้เป็นอาณาเขตของหมู่บ้านพิเศษ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการยอมรับสิทธิชุมชน ซึ่งในระยะแรกจะมีความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้และคนในชุมชน แต่ก็คลี่คลายลงได้เมื่อทั้งสองฝ่ายมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น รวมทั้งนโยบายของอุทยานแม่ปิงที่มุ่งเน้นทางด้านมวลชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเข้าใจกัน จนใน พ.ศ. 2533 ชาวบ้านทุ่งก้อจึงร่วมกันกันอาณาเขตป่าใช้สอย “ป่าแพะ” ให้เป็นที่ป่าชุมชน เพื่อป้องกันการบุกรุกจากผู้มีอิทธิพลภายนอก โดยใช้ระบบชุมชนควบคุมดูแลกันเอง โดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้มีการยอมรับสิทธิชุมชนในการดำรงอยู่และให้การสนับสนุนชุมชนในการดูแลป่า

จักรกฤษณ์ พูลสวัสดิ์กิตติกุล (2545, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องการจัดการชุมชนในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร : กรณีศึกษาโครงการคนอยู่-ป่ายัง อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร พบว่า การจัดการชุมชนในพื้นที่โครงการคนอยู่-ป่ายัง มีรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างองค์กรชาวบ้านภายใต้

การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐ และใช้กติกาชุมชนเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรชาวบ้าน โดยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมตามกติกาชุมชน ประกอบด้วย ปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้นำภายในชุมชน การมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์และผลประโยชน์ร่วม ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภายนอกต่อสมาชิกในชุมชนเพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน คือ (1) ปัญหาด้านการขาดความชัดเจนของกิจกรรมและบทบาทของผู้นำในชุมชน (2) ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อจำกัดของชุมชน ได้แก่ การทำเกษตรแบบปลูกพืชเชิงเดี่ยว และการไม่อยู่ประจำในพื้นที่ของสมาชิกในชุมชน และ(3) ปัญหาข้อจำกัดของหน่วยงานภายนอกชุมชน และความไม่ชัดเจนของนโยบาย

จากการศึกษาและงานวิจัยข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนนั้นมีความเป็นพลวัตไปตามสภาพการณ์ ไม่ว่าจะนโยบายเชิงอนุรักษ์หรือการผกผันของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งชุมชนศักยภาพและความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันจะนำไปสู่ความยั่งยืน ด้วยวิธีการต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับภายในชุมชน ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรนั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ การมีผู้นำที่หลากหลาย การตระหนักถึงปัญหาของคนในชุมชน และการมีเป้าหมายร่วมกัน ส่วนปัจจัยภายนอกนั้น ได้แก่ กฎหมาย นโยบายและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรของชุมชน

กรอบแนวคิดในการศึกษา



ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก

การจัดการทรัพยากรร่วมตามระบบสิทธิทรัพยากรส่วนรวม