

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยชุมชนกรณีศึกษาชุมชนบ้านทุ่งยาวกับชุมชนบ้านหนองไช ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทุนทางสังคม

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

2.3 แนวคิดสิทธิชุมชน

2.1 แนวคิดทุนทางสังคม

แนวคิดทุนทางสังคมเป็นแนวคิดที่พูดถึงความสัมพันธ์ทางสังคมหรือเครือข่าย ความสัมพันธ์ทางสังคมในหลายระดับหลายประเภท เช่น ความสัมพันธ์ในครอบครัว ความสัมพันธ์ในชุมชน ความสัมพันธ์ในชมรม ความสัมพันธ์ในสมาคม เป็นต้น ความสัมพันธ์เหล่านี้ได้สร้างประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งให้แก่คนที่เข้าไปในระบบความสัมพันธ์นั้นๆ ซึ่งแนวคิดทุนทางสังคม มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจประเด็นต่างๆ กล่าวคือ ความหมายและลักษณะทุนทางสังคม ลักษณะของทุนทางสังคมที่แตกต่างจากทุนรูปแบบอื่นๆ บทบาทหน้าที่ของทุนทางสังคม และรูปแบบของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย

2.1.1 ความหมายและลักษณะทุนทางสังคม

คำว่า “ทุนทางสังคม” (Social Capital) มีนักวิชาการได้ให้ความหมายแตกต่างกันไป สามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักคิดนักวิชาการต่างประเทศ กับ กลุ่มนักคิดนักวิชาการไทย ในมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศมักอธิบายทุนทางสังคมบนความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมสมัยใหม่ ส่วนนักวิชาการไทยมักอธิบายทุนทางสังคมบนความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนชนบท

กลุ่มนักวิชาการต่างประเทศที่มีงานเขียนอธิบายคำว่า “ทุนทางสังคม” มี 4 ท่าน ได้แก่ Pierre Bourdieu James Coleman Robert D. Putnam Francis Fukuyama

ในมุมมองของ Pierre Bourdieu นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสได้ให้คำอธิบายของทุนทางสังคมว่าเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จริงและมีศักยภาพที่เชื่อมโยงกับการมีเครือข่ายที่ถาวรซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ในกรณีที่มีมากน้อยแตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับความคุ้นเคยกันหรือการยอมรับกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งทุนทางสังคมเป็นพลังทางสังคมที่เชื่อมโยงกับการเป็นสมาชิกของกลุ่ม ซึ่งทำให้สมาชิกแต่ละคนมีการสะสมทุนที่มาจากลักษณะร่วมของการเป็นหมู่คณะ หรือถ้าจะให้เปรียบเทียบแล้วทุนทางสังคมเป็นเหมือน “หนังสือรับรอง” ซึ่งสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสมาชิกนั้นๆ (อ้างถึงใน ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, 2547: 31) นอกจากนี้ Bourdieu ยังมีทัศนะที่ค่อนข้างมองถึงการได้รับประโยชน์ทางสังคมที่แตกต่างของกลุ่มที่มีขนาดเครือข่ายและประเภท (คุณภาพ) ของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ คนที่มีสถานภาพทางสังคมสูงอยู่แล้ว มักจะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีสถานภาพสูงเช่นเดียวกัน ในขณะที่คนที่มีสถานภาพต่ำสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับคนที่มีสถานภาพสูงกว่าได้น้อยกว่า ทำให้ “ทุน” ทางสังคมของพวกเขามักต่ำกว่าคนที่มีสถานภาพสูง จึงทำให้โอกาสในการใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจกรรมด้านอื่นๆ จะมีน้อยกว่า (Pierre Bourdieu อ้างถึงใน จามะรี เชียงทอง, 2549:161)

ส่วน James Coleman ได้เข้าไปศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการประสบความสำเร็จของนักเรียนระดับมัธยมในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า พื้นฐานของครอบครัวมีความสำคัญมากกว่าลักษณะของโรงเรียน นอกจากนี้งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งพบว่าโรงเรียนก็อาจมีความสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการเรียนได้หากเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนคาทอลิกกับโรงเรียนที่ไม่ใช่คาทอลิกเนื่องจากโรงเรียนคาทอลิกมักมีเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้ปกครองซึ่งก่อให้เกิดบรรทัดฐานและความคาดหวังต่อผลการเรียนของนักเรียน จึงทำให้ James อธิบายและให้ความหมายทุนทางสังคมว่าเป็นชุดของทรัพยากรที่ฝังตัวอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวกับชุมชน ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาทุนที่เป็นมนุษย์ นอกจากนี้ยังหมายถึง บรรทัดฐาน เครือข่ายทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และเด็กซึ่งมีคุณค่าต่อการเติบโตของเด็ก ทุนทางสังคมอาจจะมิอยู่ในครอบครัวแต่ก็อาจมีอยู่นอกครอบครัว คือในชุมชนได้ (James Coleman อ้างถึงใน จามะรี เชียงทอง, 2549: 162-163)

นักวิชาการอีกท่านที่ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ทำให้แนวคิดทุนทางสังคมเป็นที่น่าสนใจคือ Robert D. Putnam ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมว่าประกอบไปด้วยความไว้วางใจ (trust) บรรทัดฐาน (norm) และ เครือข่าย (network) ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อความร่วมมือเหล่านั้นมีการสัมพันธ์เกี่ยวโยงและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทุนทางสังคมยังมีลักษณะที่เป็น

ผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย (public good) ซึ่งอาจจะมองการณ์ดีบุคคลเป็นตัวแทนในการจัดการได้ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ทูทางสังคมมีลักษณะเป็นผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางสังคม โดยทุนทางสังคมจะมีข้อผูกมัด บรรทัดฐาน และความไว้วางใจที่สามารถแลกเปลี่ยนกันได้ เช่น การที่สมาชิกของชมรมร้องเพลงเข้ามาร่วมกิจกรรมกัน เนื่องจากพวกเขาชอบร้องเพลงไม่ใช่เพราะพวกเขาต้องการสร้างทุนทางสังคมแต่โดยนัยของมันสิ่งที่ได้คือมีการสะสมทุนทางสังคมขึ้นนั่นเอง (Robert D. Putnam อ้างถึงใน ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, 2547: 38)

นักวิชาการคนสุดท้าย Francis Fukuyama ได้อธิบายทุนทางสังคมว่าเป็นชุดของค่านิยมที่ไม่เป็นทางการ และเป็นบรรทัดฐานหรือจารีตร่วมกันของสมาชิกกลุ่มซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การมีค่านิยมและบรรทัดฐานหรือจารีตร่วมกันในกลุ่มมิได้หมายความว่าทุนทางสังคมได้ทั้งหมด เนื่องจากคุณค่าเหล่านี้อาจจะเป็นสิ่งไม่ถูกต้องก็ได้ ดังนั้นค่านิยมและบรรทัดฐานหรือจารีตที่เป็นทุนทางสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับศีลธรรม ความดีงาม และ Fukuyama ยังชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวเป็นแหล่งทุนทางสังคมที่สำคัญ และทุนทางสังคมในระดับครอบครัวสามารถสร้างได้ง่ายกว่าในระดับสังคม เพราะในสังคมมีความแตกต่างกันมากกว่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติจะมีความไว้วางใจและตอบแทนกันมากกว่าที่ไม่ใช่ญาติ (Francis Fukuyama อ้างถึงใน วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2546 : 28)

จะเห็นได้ว่าความหมายของทุนทางสังคมของนักวิชาการต่างประเทศมีความแตกต่างหลากหลายแต่มีลักษณะร่วม 3 ประการคือ ประการแรก ทุนทางสังคมต้องใช้ช่วงของเวลายาวนานในการก่อรูป และทุนทางสังคมแฝงอยู่ในสิ่งที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ความเข้าใจร่วม” มากกว่าฝังรากอยู่ในโครงสร้าง กฎระเบียบ ที่ปรากฏโดยชัดแจ้ง ประการที่สอง ความเข้าใจร่วมที่ว่านี้ ยากที่จะแตกสลายและมีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจนในภาษาใดๆ ประการสุดท้าย ความเข้าใจร่วมนี้สามารถที่จะเสื่อมสลายได้โดยง่าย ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีคนจำนวนมากเข้าร่วมการเปลี่ยนแปลงนั้น (Elinor Ostrom, 1993 อ้างถึงใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2547: 24-25)

คำว่า “ทุนทางสังคม” ในประเทศไทยได้มีนักคิด นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

นักวิชาการไทยที่พูดถึงทุนทางสังคมโดยเน้นไปที่องค์กรชุมชน คือ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้นำเสนอว่าทุนทางสังคมมิใช่สิ่งที่จะต้องสร้างขึ้นโดยใช้มาตรฐานของตะวันตกหากแต่ต้องคำนึงและพิจารณาถึงทุนทางสังคมดั้งเดิมที่ชุมชนมีอยู่แล้วซึ่งจะพบว่ามีมากมายมหาศาล เช่น ทุนของระบบครอบครัวและเครือญาติ องค์กรจัดการเหมืองฝาย กลุ่มรักษาป่าชุมชน เป็นต้น ดังนั้น การที่เราจะลงทุนทางสังคมจึงเป็นการทำให้องค์กรประชาชนเหล่านี้ขยายตัวและเปิดโอกาส

ให้สามารถทำงานได้มากขึ้นโดยไม่ถูกกีดกัน กีดขวางจากระบบราชการหรือกฎหมายต่างๆ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2543 : 15-16)

นอกจากความสำคัญเรื่ององค์กรชุมชนแล้ว อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมที่เป็น วิถีคิด ระบบความรู้ ในการจัดการวิถีของความเป็นชุมชน โดยยกตัวอย่าง การจัดการการใช้ทรัพยากร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันในสังคมของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับธรรมชาติ หรือมนุษย์กับสิ่งเหนือธรรมชาติซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยวิถีคิดเชิงซ้อนและเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบความรู้ ภูมิปัญญา รวมทั้งต้องอาศัยกฎเกณฑ์มาจำกัดการใช้ความรู้ต่างๆ ซึ่งอาจเป็นในรูปของจารีต ประเพณี กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคมพร้อมกันนั้นก็ต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการเรื่องต่างๆ ด้วย (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 20)

แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม ประเวศ วะสี และ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม มองในมุมเดียวกันว่า ทุนทางสังคมสอดคล้องกับความเข้มแข็งของชุมชน โดยประเวศ วะสี ได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมว่าเป็นความเป็นกลุ่มเป็นก้อนทางสังคม การมีการศึกษาที่ดี การมีวัฒนธรรม การมีความซื่อสัตย์สุจริต การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การมีประสิทธิภาพในการทำงาน การมีการเมืองที่ดี การมีระบบราชการที่ดี ซึ่งทุนทางสังคมยังเป็นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจดีอีกด้วย (ประเวศ วะสี, 2541 : 9) ส่วน ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2542 : 26) กล่าวถึงทุนทางสังคมว่ามีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ความสามัคคีปรองดอง การมีองค์กรที่เป็นหน่วยจัดการระบบต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน การมีศิลปวัฒนธรรม การมีจิตรวมใจ การมีศีลธรรม จรรยา การมีความสมัครสมานสามัคคีรักใคร่กลมเกลียวกัน ซึ่งทุนทางสังคมเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญมากที่จะสร้างให้ท้องถิ่นและชุมชนมีการพัฒนาที่เข้มแข็ง จริงจังและยั่งยืน

2.1.2 ลักษณะของทุนทางสังคมที่แตกต่างจากทุนรูปแบบอื่น

ลักษณะของทุนทางสังคมที่แตกต่างจากทุนกายภาพและทุนรูปแบบอื่นมี 3 ประการที่สำคัญ คือ

ประการที่หนึ่ง ทุนทางสังคมไม่ได้เสื่อมค่าจากการใช้ หากแต่เสื่อมค่าจากการที่ไม่ได้นำมาใช้ กล่าวคือ ทุนทางสังคมจะเกิดการปรับปรุง หรือเพิ่มประสิทธิภาพเมื่อสมาชิกยังคงมีความผูกพันหรือปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม ในอีกด้านหนึ่ง ถ้าหากสมาชิกไม่มีความผูกพันหรือไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน ทุนทางสังคมก็จะเสื่อมสูญได้โดยเร็ว เมื่อประเพณีของกลุ่มซึ่งอยู่ในความทรงจำของปัจเจก แต่ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นประจำ ประเพณีนั้นๆ ก็อาจลืมนั่นไปจากความทรงจำของปัจเจก ในแง่นี้ทุนทางสังคมยังคงมีลักษณะบางด้านเหมือนทุนมนุษย์ อย่างเช่น

เมื่อบุคคลไม่ได้ใช้ทักษะของตนเองในการทำงานเป็นประจำ ในไม่ช้าทักษะนั้นๆ ก็จะเลือนรางไปจากเขา

ประการที่สองทุนทางสังคมโดยธรรมชาติแล้วยากที่จะสังเกตเห็นและวัดปริมาณออกมาได้อย่างเช่นทุนทางกายภาพ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้นักวิชาการนิยามคำว่าทุนทางสังคมออกมาหลากหลาย บางครั้งนิยามก็ระบุถึงแหล่งกำเนิดหรือที่ที่ทุนทางสังคมดำรงอยู่ บางครั้งทุนทางสังคมก็ถูกนิยามในลักษณะที่เป็นผลตามมาจากการมีหรือการใช้ทุนทางสังคม ธรรมชาติของทุนทางสังคมดังกล่าวนี้ มิได้เป็นปัญหาเฉพาะการศึกษาในเชิงประจักษ์เท่านั้น แต่รวมถึงปัญหาในทางนโยบาย กล่าวคือ ทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ สามารถที่ใช้มาตรการเข้าไปแทรกแซงหรือจัดการเพื่อให้เกิดการพัฒนาได้ชัดเจน ในขณะที่ทุนทางสังคมค่อนข้างที่จะทำได้ยาก

ประการที่สาม สถาบันของรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีผลอย่างมากทั้งต่อระดับและรูปแบบของทุนทางสังคม สำหรับปัจจัยที่จะนำไปใช้เพื่อให้ความพยายามในการที่จะพัฒนาในระยะยาวสามารถบรรลุได้ สถาบันของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จะมีผลต่อความร่วมมือระหว่างปัจเจกและการสร้างทุนทางสังคม โดยเฉพาะการทำที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจของรัฐและการกระทำนั้นๆ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างปัจเจก ถ้าหากว่าสถาบันของรัฐในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ในการเอื้ออำนวย (โดยเฉพาะในแง่ทรัพยากร) ต่อการกระทำเหล่านี้ ก็จะส่งผลในทางบวก แต่ถ้าเมื่อไหร่ก็ตามสถาบันของรัฐในระดับชาติและท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่แทนหรือปิดกั้นไม่ให้เกิดการกระทำต่างๆ เมื่อนั้นทุนทางสังคมก็จะเสื่อมสลาย การกระทำของสถาบันของรัฐเช่นนี้ จะนำไปสู่การสร้างพลเมืองที่พึงพารัฐ มากกว่าที่จะสร้างพลเมืองที่มีความสามารถที่จะสร้างสรรค์และเพิ่มทุนทางสังคมต่อไป (Elinor Ostrom, 1993 อ้างถึงใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2547:25-26)

2.1.3 บทบาทและหน้าที่ของทุนทางสังคม

ทุนทางสังคมมีบทบาทและหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม 2 ลักษณะ และแต่ละลักษณะอยู่ร่วมกันเหมือนเหรียญสองด้านดังนี้

ลักษณะแรก คือ บทบาทของทุนทางสังคมในฐานะตัวเชื่อมโยงให้กลุ่มสมาชิก (bonding social capital) เน้นการมองเข้ามาภายใน (inward looking) โดยจะสนับสนุน ครอบครัว กลุ่มเพื่อน และกลุ่มเพื่อนบ้านที่มีลักษณะความเป็นพี่น้องทางชาติพันธุ์และมีอัตลักษณ์ทางสังคมที่ใกล้ชิดและรู้จักกันแล้วมาร่วมมือกันสร้างสายสัมพันธ์ให้เข้มแข็ง (strong ties) แต่สายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งอันเกิดจากความร่วมมือนี้อาจกลายเป็นไปเพื่อกีดกันคนนอก

ลักษณะที่สอง คือ บทบาทการประสานสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในและภายนอก (bridging social capital) เน้นการมองออกไปภายนอก (outward looking) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความแตกต่างทางสังคมที่ก่อนหน้านี้ไม่รู้จักกันมาก่อนและมีสายสัมพันธ์ที่อ่อนแอ (weak ties) มาร่วมมือกันเพื่อเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม (Putnam, 1993 อ้างถึงใน วิทยา คามุณี, 2551 :21-22)

นอกจากนี้ James Coleman ยังได้ชี้ให้เห็นหน้าที่ของทุนทางสังคมไว้ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. ทุนทางสังคมที่ปรากฏอยู่ในรูปของ ความคาดหวัง ภาระหน้าที่ และความไว้วางใจ ต่อโครงสร้าง ซึ่งในโครงสร้างทางสังคมหนึ่งๆ สมาชิกของสังคมสามารถที่จะมีความคาดหวังต่อสมาชิกผู้อื่นว่า คนเหล่านั้นจะปฏิบัติต่อตัวเขาอย่างไร ในสถานการณ์ต่างๆ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกคนนั้นก็มีการกระทำที่หรือข้อผูกพันอันนี้ จะมีผลก็ต่อเมื่อสมาชิกกันเองมีความไว้วางใจกัน

2. ทุนทางสังคมทำหน้าที่เป็นช่องทางการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระทำทางสังคม เพราะว่าการแสวงหาและการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารมีต้นทุนที่ต้องเสียไป ซึ่งการแสวงหาหรือการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารนี้ ส่วนใหญ่ผ่านระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีอยู่ หากมองในแง่ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนถ่ายเทของข้อมูลข่าวสาร จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางสังคม

3. ทุนทางสังคมอาจจะปรากฏในรูปของบรรทัดฐานและประสิทธิผลของการบังคับให้การกระทำเป็นไปตามบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งการบังคับนี้อาจจะมีทั้งทางบวกและทางลบ (การให้รางวัลและการลงโทษ) ในหลายๆ กรณี การบังคับให้มีการปฏิบัติตามบรรทัดฐานจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก และมีประสิทธิภาพต่ำ แต่ในบางกรณีโดยเฉพาะในสถาบันที่ไม่เป็นทางการ การบังคับให้เป็นไปตามบรรทัดฐานใช้ทรัพยากรน้อยและมีประสิทธิภาพมาก (James Coleman อ้างถึงใน บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2547:29-30)

2.1.4 รูปแบบของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย

รูปแบบของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทยที่เป็นมรดกตกทอดในสังคมไทยและเป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคมไทย และได้สร้างระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคมให้กับชุมชนระดับฐานรากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มีอยู่ 5 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คือ จิตวิญญาณ ระบบคุณค่า สำนึกท้องถิ่น ความภาคภูมิใจที่มีต่อบ้านเกิด รวมเรียกว่า spirit capital ซึ่งคนที่มีความรู้สึกลึกซึ้งว่าจะพร้อมที่จะถูกขืนมาเสียสละ และช่วยกันทำสิ่งต่างๆ ให้กับบ้านเมืองและท้องถิ่นที่เขารัก ที่เขาผูกพันอย่างไม่ต้องการสิ่งใดตอบแทน

รูปแบบที่สอง คือ ทูตทางภูมิปัญญากล่าวคือในช่วง พ.ศ. 2540 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจประเทศต้องสูญเสียเงินทองเป็นหนี้สินจำนวนมากและประชาชนตกงาน แต่กลับพบว่าสิ่งที่มีอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ นั่นก็คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นมรดกตกทอดสืบมา ไม่สูญเสียไปด้วยทั้งด้านการใช้ชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากร การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชน

รูปแบบที่สาม คือ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นทุนที่อยู่ในตัวมนุษย์ เช่น ความรักเพื่อน ความรักศักดิ์ศรีของคนไทย เราพบว่าผู้นำทั้งในชนบท และเมือง ทั้งที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำอาวโส ผู้นำทางการเกษตร ผู้นำสตรี ชาวชน เหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีวันหมดสิ้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าประเทศเรามีบุคคลที่มีความสามารถอยู่ในระดับหนึ่งและมีความพร้อมที่จะปรับตัวเข้าสู่ความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือเครือข่าย

รูปแบบที่สี่ คือ ทูตทางทรัพยากรธรรมชาติซึ่งท้องถิ่นไทยและภาคประชาชนใช้นามมาเป็นทุนทางสังคมในการสร้างฐานอาชีพ ฐานเศรษฐกิจ ฐานการมีชีวิตอยู่รอดของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนชนบท ในประเด็นนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2544) มองว่าในปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่าลักษณะใหม่ในฐานะทุนทางสังคม ซึ่งในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทุนทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่ต้องหวงแหนรักษาไว้เพราะว่ารายได้จากอุตสาหกรรมสมัยใหม่ไม่ยั่งยืน ทุนทางสังคมต่างหากที่มีส่วนช่วยหารายได้ให้ประเทศ การท่องเที่ยวไม่สามารถพัฒนาไปได้หากประเทศไม่มีทุนทางสังคมที่สัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและทุนทางสังคมที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรมจึงทำให้การมีชีวิตอยู่กับธรรมชาติเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญยิ่ง ดังนั้นการนิยามการพัฒนาจึงกว้างขึ้น การพัฒนาที่ทำลายระบบนิเวศจึงไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป

รูปแบบที่ห้า คือ การจัดการกองทุนสาธารณะของชุมชน ดังจะเห็นได้จากการจัดการกองทุนทางสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น ธนาคารข้าว สหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารควาย เป็นต้น ซึ่งเป็นการจัดการทุนทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยการผลิต และปัจจัยการดำรงชีวิต (เอนก นาคะบุตร, 2545: 16-19)

จากการทบทวนเอกสารแนวคิดทุนทางสังคมทำให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะ บทบาทหน้าที่ และองค์ประกอบของทุนทางสังคม โดยผู้ศึกษาใช้ในการมองและวิเคราะห์ปัจจัยภายในที่พัฒนาและดำรงอยู่ภายในชุมชนแต่ละชุมชนไม่ว่าจะเป็น ภูมิปัญญา องค์ความรู้ ผู้นำ ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี ในส่วนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งทำให้สามารถเข้าใจชุมชนได้มากยิ่งขึ้น



2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีการให้ความหมายแตกต่างกันไป ในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ คณะผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าเป็นคำที่ไม่อาจนิยามความหมายหนึ่งความหมายใดให้ครอบคลุมได้ เนื่องจากความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะทำความเข้าใจอย่างชัดเจนแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ให้ความหมายและขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้

1. ครอบคลุมถึงการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกๆ คนทั้งในชุมชนและในสังคมได้เข้าร่วมกิจกรรมซึ่งสามารถนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและยังต้องเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. สะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตยในกรณีต่างๆ คือ การเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียม และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน และดำเนินการ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุน ลงแรง กับประโยชน์ที่ได้รับ

4. ลักษณะของการมีส่วนร่วม ของประชาชนอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากรด้วย อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 3-4)

นอกจากนี้ ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อ ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล นานาประเทศได้ลงมติรับรองคำประกาศกรุงริโอ (Rio Declaration) ซึ่งในหลักการข้อ 10 ได้กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหลักการดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการดังนี้คือ

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

2. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยได้รับข้อมูลและอย่างมีความหมาย 3. การเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองหรือการได้รับการเยียวยาความเสียหาย (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547: 29)

สำหรับวงการวิชาการเมืองไทย มีนักวิชาการหลากหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมหลากหลายแตกต่างกันไป ดังนี้

การมีส่วนร่วม หมายความว่า เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำในทุกเรื่อง มิใช่ที่กำหนดลงไปแล้วทำให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น แต่ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา ดังเช่นการที่ชาวบ้านถูกผู้นำทางการเมืองหรือข้าราชการเรียกรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมพัฒนาเพราะลักษณะการทำงานเช่นนี้จะเรียกว่า การเกณฑ์แรงงานทางอ้อม (indirect corvee labour) (Akin Rabibhadana, 1982)

การมีส่วนร่วมหมายถึงการเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุกระตุ้นให้การกระทำได้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นรวมทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวอีกด้วย (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527: 177)

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง หมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนได้พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายการใช้อย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดรูปแบบกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นความหมายและหลักการบริหารและการมีส่วนร่วม คือการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นวินิจฉัย ตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารหรือหัวหน้าขององค์กรนั้น ๆ (ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, 2527: 1-2)

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึงกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปของส่วนบุคคล กลุ่มคน และองค์กร อาสาสมัครต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ (ไพรัตน์ เจริญรินทร์, 2527: 6)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของรัฐ ที่ส่งผลกว้างไกล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรวมตัวกันตามผลประโยชน์ หรือแนวทางที่หลากหลายขยายไปทุกระดับ

ทั้งในระดับท้องถิ่นไปจนถึงในระดับชาติ โดยมีจุดเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการปกครอง ที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร (แก้วสรร อดิโพธิ์, 2537: 6-7)

ความหมายของการมีส่วนร่วมสามารถสรุปได้ 7 ข้อคือ

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่มิได้มีความคาดหวังว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิพากษ์วิจารณ์โครงการดังกล่าว
2. การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึงการให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่นด้วย
3. การมีส่วนร่วม ในเรื่องการพัฒนาชนบท คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนารวมถึงการประเมินผลโครงการด้วย
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจได้อย่างกว้างๆ คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา
5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่นหรือในชุมชนนั้นๆ
6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน กล่าวคือบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความคิดริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม รวมไปถึงความเป็นตัวของตนเองที่จะดำเนินการตามความคิดริเริ่มนั้น
7. การมีส่วนร่วม คือการที่ได้มีการจัดการ ที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการ

และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547: 3-4)

2.2.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

การมองการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนถึงลักษณะและผลของการเข้าร่วมของประชาชนมีลักษณะดังนี้

1. พื้นฐานของการเข้าร่วม ซึ่งลักษณะการเข้าร่วมที่มาจากแรงจูงใจภายในจะเป็นแรงหนุนหรือช่วยให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในอีกด้านการมีส่วนร่วมที่มาจากปัจจัยภายนอกโดยอาศัยอำนาจ บารมี หรือแรงบีบบังคับจากผู้มีอำนาจ ความเกรงใจ หรืออิทธิพลของผู้มีอำนาจจนชุมชนถึงจะสามารถกระทำได้สำเร็จ แต่ไม่มีผลผูกพันทางจิตใจ ความยั่งยืน ต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จะลดลง

2. รูปแบบของการเข้าร่วม การเข้าร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชนเองโดยเฉพาะกิจกรรมที่ดำเนินถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชน สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมโดยผ่านกลุ่มตัวแทน เช่น กรรมการหมู่บ้าน ซึ่งการเข้าร่วมดังกล่าวจะเป็นลักษณะผู้ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

3. ขอบเขตของการมีส่วนร่วมเป็นช่วงเวลาของการมีส่วนร่วม การใช้เวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จะใช้เวลาไม่น้อยแตกต่างกัน ความถี่ห่างของจำนวนครั้งที่เข้าร่วม ความสม่ำเสมอและฤดูกาลที่เหมาะสม ช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมในแต่ละครั้ง

4. ผลของการเข้าร่วม ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการรวมพลังที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพเป็นตัวของตัวเอง สร้างปฏิสัมพันธ์อันดี มีความสามัคคีในมวลสมาชิกของชุมชน (Uphoff อ้างถึงใน อัญชลี หาญฤทธิ์, 2547: 31-32)

2.2.3 ระดับของการมีส่วนร่วม

ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับ ซึ่งจำนวนประชากรที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือถ้าระดับของการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะลดลงตามลำดับ ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ

ผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูล อาจทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ กิจกรรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้ หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย แต่สามารถยกเว้นข้อมูลบางประเภทได้ เช่น ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนประชาชนให้แสดงความคิดเห็นเพื่อสามารถรวบรวมข้อมูลได้มากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงมากขึ้น ซึ่งเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผน เตรียมการ โครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก

5. ระดับร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่สูงถัดมาจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติ ร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ในขั้นต้น

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่มีข้อขัดแย้งกัน เช่น การลงประชามติ เป็นต้น (คณิศร บัวเอี่ยม และคณะ, 2545: 26-27)

2.2.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

รูปแบบของการมีส่วนร่วมหากมองในมุมของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น

1. การแจ้งให้ทราบ

2. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
3. การปรึกษาหารือ
4. การเปิดให้แสดงความคิดเห็นโดยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์
5. การประชุมรับฟังความคิดเห็น
6. การประชาพิจารณ์
7. การให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ
8. การกระจายอำนาจให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. การให้สิทธิประชาชนในการร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
10. การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมาย และกับเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังรวมถึงการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือมาตรการเยียวยาอย่างอื่น สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม (สถาบันวิจัยสังคม, 2547: 27)

2.2.5 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วม

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วม สามารถสรุปได้ 7 ข้อดังนี้

1. โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม การได้ข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้อง ความไว้วางใจของประชาชนต่อบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการชักจูงให้เข้าร่วม
2. ผู้นำชุมชน และบทบาทผู้นำ
3. การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก เช่น ด้านการพัฒนาความคิด การให้ความรู้
4. สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การเกิดปัญหาทรัพยากรลดลง การเกิดความขัดแย้ง การมีโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น
5. การได้รับข้อมูลข่าวสารถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการทำ หรือไม่ทำกิจกรรมที่นำเสนอ
6. ความสนใจและความกระตือรือร้นของคนในชุมชน

7. ปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจ ประโยชน์ที่จะได้รับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547: 2-19)

นอกจากนี้ เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการเริ่มต้นการพัฒนาเชิงระบบมี 3 ประการ คือ

1. ความช่วยเหลือจากภายนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นองค์กรพัฒนาของรัฐ หรือเอกชน นักวิชาการ และนักพัฒนา ในรูปของการช่วยเหลือด้านการเงิน การเมือง และความรู้
2. ความพร้อมภายในระบบ เช่น ผู้นำ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและกายภาพ โอกาสในการมีส่วนร่วม วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น
3. การบำรุงรักษาระบบ ในรูปของสิ่งจูงใจ การบริหาร และจัดการองค์กร กิจกรรม ตลอดจนการแทรกแซงจากภายนอก (H. R. Chaturvide and S. K. Mitra อ้างถึงใน อนงค์ พัฒนจักร, 2535: 20)

2.2.6 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร

ปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของประชาชนและองค์กรท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการศึกษากรณีตัวอย่าง แล้วสรุปประเด็นปัญหา ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ของราชการที่ไม่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เต็มที่
2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคม หากประชาชนยังคงยากจน หรือชุมชนยังไม่เข้มแข็ง การมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะทำได้ยาก
3. ปัญหาการขาดผู้นำที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีความสนใจแท้จริงที่จะนำกลุ่มประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
4. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจประเด็นอนุรักษ์ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร
5. ปัญหาความเข้าใจ ความไม่พร้อมของภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากร
6. การไม่มีแผนชุมชนรองรับการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและชุมชน

7. ปัญหาการไม่มีการแพร่ขยายเครือข่ายการดำเนินงาน และแนวคิด ในการมีส่วนร่วม บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่พื้นที่อื่นๆ หรือคนกลุ่มอื่นในชุมชน (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547: 9-4)

จากการทบทวนเอกสารแนวคิดการมีส่วนร่วมทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงความหมาย ลักษณะ ระดับ และรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยผู้ศึกษาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบวิธีการศึกษา ในชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและตรงกับความ เป็นจริงมากที่สุด รวมถึงใช้เป็นแนวทาง ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนต่อไป

2.3 แนวคิดสิทธิชุมชน

แนวความคิดสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิของชุมชนที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่ในชุมชนไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ ป่า ซึ่งชุมชนมีวิถีชีวิต จารีตประเพณี สัมพันธ์กับทรัพยากร เหล่านี้มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการจัดการดูแลรักษา ใช้ประโยชน์ เพื่อให้เป็นประโยชน์ ต่อชุมชนเองโดยยึดหลักความยั่งยืน

2.3.1 ความหมายของสิทธิชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสิทธิชุมชนพบว่า ได้มีผู้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับ สิทธิชุมชนหลากหลายความหมาย ซึ่งในแต่ละความหมายจะมีความเหมือนความต่างกันบ้าง ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายต่างๆ ได้ดังนี้

สิทธิของชุมชนไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคนและไม่ใช่ของรัฐ สิทธิชุมชน ในลักษณะดังกล่าวนี้ คนจากแถบประเทศตะวันตกไม่เข้าใจความหมายและไม่รู้จัก แต่อาจเข้าใจ และรู้จักกันแต่คนในประเทศแถบตะวันออกที่มีความเป็นวัฒนธรรมชุมชนสูง นอกจากนี้ บวรศักดิ์ ยังอธิบายความหมายของสิทธิชุมชนว่าเป็นสิทธิที่รวมถึงสิทธิชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่จริงในสังคมไทย โดย แสดงออกมาทางจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาจนทุกวันนี้ในรูปขององค์กรเหมืองฝาย หรือองค์กร ป่าชุมชน เป็นต้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536: 498)

สิทธิชุมชนมีความแตกต่างกับสิทธิในทรัพย์สิน แต่สิทธิชุมชนเป็นระบบจัดการดูแล ทรัพยากรที่ไม่ได้ให้สิทธิในการหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพยากรชุมชนต่างๆ ไม่มีสิทธิ เอาทรัพยากรไปขายเพียงแต่มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและที่จะดูแลทรัพยากรให้คงอยู่ เท่านั้นซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากเรื่องทรัพย์สินอย่างยิ่ง นอกจากนี้จักรกฤษณ์ยังมองว่า สิทธิชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นจากอำนาจรัฐแต่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีและปรากฏการณ์ในสังคม

ซึ่งรัฐเองมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายมารับรอง โดยรัฐจะต้องรับรองภูมิปัญญาท้องถิ่นรับรองสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรรับรองสิทธิจะรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน (จักรกฤษณ์ ควรพจน์, 2550: 3)

สิทธิชุมชนหมายถึงสิทธิร่วมหรือสิทธิการใช้เหนือทรัพย์สินร่วมของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า โดยความหมายข้างต้นนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญหรือมีจุดเน้นกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถึงแม้ว่าตามกฎหมายแล้วสมาชิกของชุมชนทุกคนจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรส่วนรวมได้ แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์กฎระเบียบโดยคำนึงถึงความยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคมได้ และ “สิทธิการใช้” ยังถูกกำหนดด้วยความยั่งยืนหรือความเป็นธรรมต่อระบบนิเวศซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดให้สมาชิกใช้ประโยชน์จากป่าได้แต่เฉพาะอาณาบริเวณจำกัดและต้องไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ (ยศ สันตสมบัติ, 2547: 22)

สิทธิชุมชนเป็นเสมือนคุณค่าที่ยอมรับสิทธิของกลุ่มชนใดๆ ก็ตามในสังคมว่าจะไม่ถูกกีดกันออกไปจากการมีส่วนร่วมในอำนาจต่างๆ ของสังคมอย่างไม่เป็นธรรมนั่นก็คือการเคารพในการปฏิบัติต่อทุกกลุ่มชนอย่างเท่าเทียมและเมื่อเกิดกรณีของการกีดกันกลุ่มชนใดขึ้นกลุ่มชนนั้นก็จะต่อสู้เพื่อให้สิทธิแก่กลุ่มของตนที่ถูกกีดกันได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดสถานการณ์ตนเองแทนที่จะให้ผู้อื่นมากำหนดให้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 158)

สิทธิชุมชน ในมุมมองของสังคมไทยอาจมองว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ แต่อย่างน้อยได้มีการปลูกฝังแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนลงไปในสังคมไทยโดยผ่านกระบวนการการศึกษานอกระบบ จนเป็นผลให้แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนได้เข้าไปปรากฏในระบบการศึกษาไทย กระทั่งเป็นสิ่งที่ชาวบ้านหรือประชาชนใช้ในการต่อสู้หลายครั้ง ทั้งนี้ สิทธิชุมชนไม่ควรถูกไปยึดติดกับชุมชนที่มีความหมายเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เท่านั้น เพราะในสังคมไทยมีสำนึกเกี่ยวกับชุมชนในรูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น กรณีกลุ่มผู้พิการเรียกร้องรัฐบาลขอให้มีการสร้างบันไดเลื่อนซึ่งกลุ่มผู้พิการดังกล่าว ถึงแม้จะต่างคนต่างอยู่แต่เป็นประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เรื่องของชุมชนกับเรื่องของอัตลักษณ์เป็นเรื่องเดียวกันซึ่งก็คือตัวเองมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้อื่นอย่างไร หรือควรมีทรัพยากรของตัวเองร่วมกับคนอื่นอย่างไร สิ่งเหล่านี้คือความเป็นชุมชน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2546: 26)

สิทธิชุมชนเป็นกระบวนการของการให้ความหมายการสร้างสรรค์ภูมิปัญญาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นฐานของการให้สมาชิกของชุมชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันมีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียม

ในขณะที่สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศไว้ได้ (เลิศชาย ศิริชัย, 2546: 292)

2.3.2 หลักการของสิทธิชุมชน

หลักการของสิทธิชุมชนในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน และระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติ มีหลักการที่สำคัญอยู่ 3 ประการดังนี้

ประการแรก บุคคลไม่มีสิทธิถาวรในทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ แต่จะมีสิทธิเป็นชั่วคราวเมื่อใช้ทำกิน ใช้ตั้งบ้านเรือน ถ้าเลิกทำกิน เลิกตั้งบ้านเรือน ที่ตรงนั้นไม่ว่าจะเป็นดินหรือน้ำ หรือป่าก็จะกลับไปเป็นของส่วนรวม ใครจะไปใช้ประโยชน์ต่อก็ได้ ไม่มีใครสามารถจับจองทรัพยากรไว้เป็นของตนเองโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์และจะจองไว้ใช้ประโยชน์เกินความจำเป็นไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันได้ว่าคนในชุมชนจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง

ประการที่สอง สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของบุคคลจะไม่มีสิทธิในลักษณะที่เป็นสิทธิกีดกันคนอื่น (exclusion) โดยสมบูรณ์ เนื่องจากถึงแม้ว่าบุคคลจะมีสิทธิถาวรและต่อเนื่องตราบใดที่ใช้ประโยชน์ แต่คนอื่นก็มีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้บางลักษณะ

ประการที่สาม การทำกินหรือการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต่างๆ จะต้องไม่ทำลายฐานความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรนั้น ซึ่งเป็นหลักประกันว่าคนในชุมชนจะมีปัจจัยการหล่อเลี้ยงชีวิตได้อย่างยั่งยืนมั่นคงเพียงพอ (เลิศชาย ศิริชัย ใน ชลธิรา สัตยวัฒน์, 2546: 361-362)

นอกจากหลักการของสิทธิชุมชนแล้ว ความเป็นธรรมชาติของสิทธิชุมชนมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 7 ลักษณะดังนี้

1. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนเป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอดของชุมชน
2. กระบวนการในการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภท (ตามที่มาของความขัดแย้ง) มิได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญาหากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้สั่งสมขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชนและในหลายๆ กรณีมีการเลียนแบบการกระทำและผลิตซ้ำทางความคิด
3. ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก จึงมักจะไมปรากฏในรูปของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร

4. กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชนผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

5. สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชนที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการผลิตที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและมีทางเลือก

6. สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน

7. สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชนที่เกื้อหนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน (ไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2546: 434-435)

2.3.3 เงื่อนไขของการดำรงอยู่และการพัฒนาสิทธิชุมชน

เงื่อนไขของการดำรงอยู่และการพัฒนาสิทธิชุมชนมี 4 ประการ คือ

ประการแรก ฐานทรัพยากร ชุมชนใดมีฐานทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ทั้งดิน น้ำ ป่า จะทำให้เกิดความมั่นคงของสิทธิชุมชนเนื่องจากสมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างเท่าเทียมและเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง และทรัพยากรที่สำคัญในอีกลักษณะหนึ่งคือการมีทรัพยากรบุคคลที่เป็นผู้นำทางวัฒนธรรม เช่น พระ ผู้อาวุโส หมอพราหมณ์ บุคคลเหล่านี้มีภูมิปัญญาที่จะถ่ายทอดจารีตประเพณีวัฒนธรรมและความเชื่อและที่เป็นผู้นำทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลที่มีอำนาจในการจัดระเบียบชุมชนและจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน

ประการที่สอง อัตลักษณ์ของชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูลกัน มีความห่วงใยทุกข์สุขกันและกัน ซึ่งอัตลักษณ์ของชุมชนแต่ละชุมชนสามารถสื่อผ่านทางภาษาพูด ความเชื่อ การสืบทอดประเพณี พิธีกรรมต่างๆ โดยมีบทบาทควบคุมวิถีชีวิตของคน และชุมชนให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสม

ประการที่สาม อำนาจในการจัดการของชุมชน ระบบอำนาจในการจัดการของชุมชนเกิดขึ้นเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ของชุมชนระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติเมื่อสิทธิชุมชนเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรจึงมีการจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในชุมชน

ประการสุดท้าย การสืบทอดอุดมการณ์ ซึ่งจารีตประเพณี พิธีกรรม ความเชื่อ คำสอนเป็นเครื่องมือในการส่งผ่านความหมายอันเป็นสาระสำคัญ คือ อุดมการณ์รักษามรดกชาติให้คงความอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืนและเป็นหลักประกันความมั่นคงของชุมชน โดยมีสถาบัน

ครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันความเชื่อ และกลุ่มทางสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการสืบทอดอุดมการณ์ดังกล่าว (คนุพล ไชยสินธุ์ และคณะ 2547: 249-253)

จากการทบทวนเอกสารแนวคิดสิทธิชุมชนทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงความหมายและหลักการของสิทธิชุมชนรวมถึงเงื่อนไขของการดำรงอยู่และการพัฒนาสิทธิชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาใช้ในการวิเคราะห์พัฒนาการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนทั้งสองแห่ง และใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยทางกฎหมายที่เข้ามากระทบในชุมชนทั้งที่เป็นอุปสรรคและส่งเสริมการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน

2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาปรากฏการณ์การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนี้ ผู้ศึกษาใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ทูทางสังคม สิทธิชุมชน เป็นแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทางกฎหมาย ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนซึ่งมีกรอบคิดดังนี้

