

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

แนวทางการพัฒนาของประเทศไทยใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นปรากฏว่าความเจริญเติบโตทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการต่างๆเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งก็เพราะได้นำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้สอยกันอย่างมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ มีการบุกเบิกที่ทำกินใหม่ๆ ไปยังพื้นที่ป่า มีการตัดไม้ชนิดต่างๆเพื่อการใช้ในประเทศและการส่งออก ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจาก 224.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ.2453 มาเป็น 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2504 และจากการสำรวจของกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2541 พบว่า เหลือพื้นที่ป่าไม้เพียง 81.07 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งคิดเป็นอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ.2504-2541 เฉลี่ยปีละ 2.63 ล้านไร่ ช่วงที่มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด คือ ช่วงปี พ.ศ. 2519-2521 โดยมีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2541)

เมื่อพื้นที่ป่าไม้ลดลง รัฐได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ป่า รัฐบาลจึงได้พยายามหามาตรการที่จะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยในปี พ.ศ.2532 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกสัมปทานการทำไม้ในป่าบกทั้งหมด นั่นคือจะให้ความสำคัญด้านการอนุรักษ์มากกว่าการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ มาตรการยกเลิกสัมปทานนี้ถือว่าเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐใช้ในการป้องกันการทำลายป่า อย่างไรก็ตาม การสำรวจข้อมูลในช่วงก่อนและหลังมีการประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ พบว่า ในช่วงก่อนยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ปี พ.ศ. 2525 - 2532 พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายป่าเฉลี่ยปีละ 1.2 ล้านไร่ แต่ภาพหลังการยกเลิกสัมปทานไม้ช่วงปี 2532 - 2538 พบว่า มีการบุกรุกทำลายป่าเฉลี่ยปีละ 1.2 ล้านไร่ เช่นกัน จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้แต่สถานการณ์การบุกรุกทำลายก็ยังคงไม่ดีขึ้น และยังมีปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าอีกประการหนึ่ง คือ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทำให้เขตป่าทับพื้นที่ทำกินของประชาชนและปัญหาประชาชนบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ หลังจากมีการประกาศเป็นป่าสงวนแล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรเสมอหรือแม้แต่ราษฎรกับราษฎรเอง (เสนห์และยศ , 2536)

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดคำถามว่าเราพัฒนามาถูกทางแล้วหรือ เพราะทิศทางการพัฒนาที่ผ่านมา นั้น นอกจากจะไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนแล้ว ยังไม่ยึดถือความเป็นธรรมในสังคมเท่าที่ควรซ้ำร้ายกว่านั้น ก็คือ ชาวบ้านยากจนผู้เสียเปรียบตลอดมาในกระบวนการพัฒนาดังกล่าว มักกลับถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำลายทรัพยากรเสียอีก ขณะที่ผู้ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาทั้งหลาย ยังจะผลักดันและเรียกร้องให้ชาวบ้านในชนบทเสียสละทรัพยากรของพวกเขามากขึ้นไปอีก รวมทั้งทำหน้าที่อนุรักษ์ธรรมชาติให้ด้วย

ปัญหาความขัดแย้งเชิงทรัพยากรที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะนี้ นั้น อาจกล่าวได้ว่า ล้วนแต่เป็นเรื่องของความขัดแย้งในเรื่องของสิทธิ หรือการเข้าถึงทรัพยากรแทบทั้งสิ้น เนื่องจากผู้คนหรือกลุ่มคนต่างอ้างสิทธิในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวกัน ซึ่งโดยความหมายของคำว่า “สิทธิ” (rights) คือชุดของการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ก็ตาม ที่ผู้เป็นเจ้าของมีอาจถูกห้ามจากการกระทำนั้นๆ ดังนั้น การมีสิทธิจึงบอกลำดับถึงการกำหนดหน้าที่ (duty) แก่ผู้อื่นมิให้ขัดขวางการกระทำหรือพฤติกรรมนั้นๆ (Bromley, 1991) แต่เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่จัดว่าเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (common-pool resources) ซึ่งจะมีคุณสมบัติที่ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจนและถูกใช้หมดไปได้ ฉะนั้นหากไม่มีการจัดการด้านระบบกรรมสิทธิ์ที่เหมาะสมแล้วก็จะตกอยู่ในสภาพที่ใครๆ ก็สามารถเข้ามาใช้และตัดกตวงผลประโยชน์ได้ (open access) ดังกรณีสิทธิการจัดการและดูแลป่าเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้นถือว่ารัฐมีความเป็นกลางและสามารถจะจัดสรรประโยชน์ และดูแลรักษาทรัพยากรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ดี แต่ในทางปฏิบัตินั้น จะเห็นได้ว่าทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ภายใต้รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐนั้น ไม่มีการบังคับใช้และการควบคุมที่ดีพอก่อให้เกิดสถานะเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากรป่าไม้ ดังที่กล่าวมาข้างต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีการคิดทบทวนแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและบทบาทของรัฐในการจัดการและดูแลทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งแนวคิดทั่วไปจะสนใจเฉพาะกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน แต่ละเลยกรรมสิทธิ์ร่วม ที่มักจะเข้าใจกันอย่างสับสน ด้วยการนำไปปะปนกับการเข้าถึงทรัพยากรแบบเปิด ที่ถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลาญทรัพยากร ทั้งๆ ที่เงื่อนไขเช่นนี้ มักเกิดขึ้นกับทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐมากกว่ากรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งในระยะหลังจึงมีการเน้นให้มองถึงบทบาทและความสำคัญของชุมชนในท้องถิ่นต่อการมีส่วนร่วมในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น และได้ให้ความสำคัญแก่รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (common property regime) ซึ่งชาวบ้านในบางท้องถิ่นได้มีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน และมีกฎระเบียบแบบแผนในการใช้ประโยชน์จากป่าของพวกเขา ได้ดำเนินการจัดการและดูแลป่าโดยอาศัยสิทธิโดยพฤตินัย (de facto rights) มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่

ไม่มีสิทธิโดยนิตินัยหรือตามกฎหมาย (de jure rights) และทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่บ่อยๆ ซึ่งการเกิดขึ้นของรูปแบบการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (common property regime) ของกลุ่มคนโดยเฉพาะชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นเป็นที่น่าสนใจว่า ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นนั้นทำไมจึงเกิดการร่วมมือกัน (co-operate) ขึ้นมาได้ในขณะที่แรงจูงใจที่แต่ละคนจะรักษาผลประโยชน์ของตัวเองไว้ น่าจะทำให้ต่างคนต่างคัดง้างผลประโยชน์มากกว่าจะมาร่วมมือกัน ในเรื่องของการเกิดความร่วมมือกันนี้ แสดงว่าเงื่อนไขบางอย่างทำให้ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ (expected return) จากการร่วมมือกันต้องสูงกว่าที่จะไม่ร่วมมือกัน (สุธาวัลย์, 2538)

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาถึงบทบาทของสถาบันท้องถิ่นในแต่ละชุมชนที่มีลักษณะของชุมชนและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่แตกต่างกันนั้น จะมีเงื่อนไขและแรงจูงใจอย่างไร ที่ทำให้ในแต่ละชุมชนนั้นสามารถที่จะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และศึกษารูปแบบการจัดการของแต่ละชุมชนเป็นอย่างไรที่ทำให้ชาวบ้านเกิดความร่วมมือกันได้ (collective action) การเข้าใช้ประโยชน์จากป่ามีความแตกต่างกันอย่างไร และพิจารณาจากพื้นฐานของหน่วยศึกษา โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันเข้ามาเป็นแนวทางการศึกษาวิจัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

- 1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านชีวกายภาพ รวมทั้งสภาพของชุมชน องค์กรต่างๆ ในชุมชนและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
- 1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบของการจัดระเบียบทางสถาบัน เงื่อนไขและแรงจูงใจในการดำเนินกิจกรรมของสมาชิกป่าชุมชน
- 1.2.3 เพื่อศึกษาผลประโยชน์และต้นทุนของการจัดการ รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน
- 1.2.4 เพื่อศึกษาผลของการจัดระเบียบทางสถาบัน เงื่อนไข และแรงจูงใจที่แตกต่างกันต่อการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่ศึกษา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบของการมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน

1.3.2 ทราบเงื่อนไขและแรงจูงใจต่าง ๆ ที่ทำให้สมาชิกชุมชนมีการจัดการป่าร่วมกัน

1.3.3 งานศึกษาเรื่องนี้จะสามารถให้แนวคิดที่มีส่วนช่วยในประเด็นของความเหมาะสมในการให้สิทธิทางกฎหมายแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้

1.4 นิยามศัพท์

- แรงจูงใจ หมายถึง สิ่งที่กระตุ้นหรือส่งเสริมให้บุคคลตัดสินใจกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป เช่น แรงจูงใจที่แต่ละบุคคลจะให้ความร่วมมือในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ก็คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันนั้นสูงกว่าการไม่ร่วมมือ

- ต้นทุนในการดำเนินงาน (Transaction costs) หมายถึง ต้นทุนใดๆ ก็ตามที่เกิดจากการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของบุคคลหรือชุมชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ เช่น ต้นทุนในการตรวจตราผู้ฝ่าฝืน ต้นทุนของการประชุมคณะกรรมการป่าชุมชน เป็นต้น

- สถาบัน คือ กฎเกณฑ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งมาช่วยกำหนดกรอบ อีกทั้งเป็นแรงจูงใจในการกำหนดพฤติกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์กันของมนุษย์ (Bromley, 1991)

1.5 รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์นี้ประกอบด้วยแปดบท โดยในบทแรกนี้เป็นบทนำ สำหรับเนื้อหาของการศึกษาวิจัยอีกเจ็ดบท ประกอบด้วยเนื้อหาต่างๆ ดังนี้

บทที่สอง นำเสนอถึงแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเศรษฐศาสตร์นิเวศ แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจศีลธรรม แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชน รวมถึงผลงานวิจัยด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

บทที่สาม นำเสนอถึงวิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล และกรอบแนวคิดในการศึกษา

บทที่สี่ นำเสนอถึงข้อมูลทั่วไป ประกอบไปด้วย สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ศึกษา

บทที่ห้า นำเสนอถึงลักษณะทางชีวภาพของป่าชุมชน ประกอบไปด้วย สภาพพื้นที่ป่าชุมชน ขนาดพื้นที่ป่าชุมชน ระยะใกล้ไกลชุมชน ความขาดแคลนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ขอบเขตพื้นที่ป่าชุมชน อัตราการใช้แล้วหมดไป และการกีดกันการใช้

บทที่หก นำเสนอถึงการจัดระเบียบเชิงสถาบัน ประกอบไปด้วย กฎระเบียบป่าชุมชน กระบวนการตัดสินใจ การแก้ไขความขัดแย้ง การกำหนดความรับผิดชอบ การวิเคราะห์กฎเกณฑ์ระดับการใช้ และการประเมินสถานภาพการจัดการเชิงสถาบัน รวมถึงเรื่องของต้นทุนและผลประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับชุมชนที่ทำการศึกษา

บทที่เจ็ด นำเสนอถึงการใช้ทรัพยากร ประกอบไปด้วย รูปแบบความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากรป่าชุมชน พฤติกรรมการใช้ต่างๆ ที่เกิดขึ้น และผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรภายใต้การจัดการทรัพยากรในรูปของกรรมสิทธิ์ร่วม

บทที่แปด นำเสนอถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะของการศึกษา โดยแยกสรุปผลการศึกษาใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง ลักษณะสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ - ชีวภาพของป่าชุมชน ประเด็นที่สองรูปแบบการจัดระเบียบเชิงสถาบัน ประเด็นที่สามต้นทุน ผลประโยชน์และความขัดแย้ง ประเด็นที่สี่การใช้ทรัพยากร และข้อเสนอแนะ