

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 เศรษฐศาสตร์นิเวศ (ecological economics)

เศรษฐศาสตร์นิเวศ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (institutional economics) เป็นแนวคิดซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นในประเทศแถบตะวันตกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเอง โดยมีแนวทางการศึกษาที่มีความเป็นสหสาขา (transdisciplinary) เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศและระบบเศรษฐกิจของโลก ซึ่งจะนำไปสู่การจัดการและการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และทั้งโลก (Costanza, 1991) และเนื่องจากความเป็นสหสาขาที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ และระบบนิเวศโดยมีกรอบสถาบัน (institutions) เป็นตัวเชื่อม อีกทั้งมีแนวความคิดค่อนข้างกว้าง เพราะเป็นการรวมแนวความคิดในหลาย ๆ แง่มุมเข้าด้วยกัน ทำให้เศรษฐศาสตร์แนวนี้แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (environmental and natural resource economics) กล่าวคือ ในแนวทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะเน้นเฉพาะการประยุกต์เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่เศรษฐศาสตร์นิเวศจะมีการนำแนวคิดด้านนิเวศ และแนวคิดเชิงสถาบันมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย โดยปกติแล้ว เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จะมุ่งสนใจในเรื่องการประมาณค่าซึ่งมีรากฐานมาจากเศรษฐศาสตร์สวัสดิการสังคม (welfare economics) และการประยุกต์ทฤษฎีราคา นำมาใช้โดยเน้นการศึกษาวิธีการในการที่จะประเมินคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีตลาด และจะไม่ค่อยเน้นในการพิจารณาเชิงสถาบัน ยกเว้นเรื่องสิทธิในทรัพยากร (property rights) ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่ก็ยังคงเน้นหนักไปในเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private ownership) เป็นหลัก ส่วนเศรษฐศาสตร์นิเวศนั้นจะเน้นความเชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจและระบบนิเวศ โดยผ่าน “สถาบัน” (institutions) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งทุนทางสังคมและวัฒนธรรม (cultural and social capital) ขณะที่สังคมได้มีการปรับเปลี่ยนแหล่งทุนทางธรรมชาติ (natural capital) อันได้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นแหล่งทุนที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อเป็นปัจจัยในการผลิต (man – made capital) สถาบันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งทุนทางสังคมและวัฒนธรรม จะเป็นประหนึ่งกฎเกณฑ์ที่จะมากำหนดกระบวนการปรับเปลี่ยนดังกล่าว (rules of game) โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือความยั่งยืน สำหรับใน

เรื่องของรูปแบบของสิทธิ (property rights regimes) ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญนั้น เศรษฐศาสตร์นิเวศไม่ได้เน้นเฉพาะสิทธิส่วนบุคคลเท่านั้น แต่จะมองรูปแบบของสิทธิที่แบ่งออกเป็นหลายรูปแบบและมองว่าสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ มีลักษณะที่ต่อเนื่องเป็นสเปกตรัม (spectrum) ต่อกัน ซึ่งรูปแบบต่าง ๆ ของสิทธินั้นจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

รูปแบบการกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (property rights regimes)

สิทธิในทรัพย์สิน (property rights) กล่าวได้ว่าเป็นกรอบสำคัญขั้นพื้นฐานเนื่องจากเป็นตัวที่จะกำหนดว่า ใครมีสิทธิ (rights) แะไหนอย่างไร ในการที่จะได้รับประโยชน์และผู้อื่นจะต้องมีหน้าที่ (duty) ที่จะเคารพซึ่งสิทธิอันนั้น ดังนั้น สิทธิจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวกำหนดการใช้ทรัพย์สินที่สำคัญ เพราะเป็นตัวที่ระบุถึงประโยชน์และต้นทุน รวมทั้งกำหนดด้วยว่าใครคือผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้น ระบบสิทธิจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการใช้ทรัพย์สินและเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการจัดสรรทรัพย์สิน ในทางทฤษฎี สิทธิในทรัพย์สิน (property rights) ที่สมบูรณ์แบบก็คือจะต้องสามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ (completely exclusive) คือสามารถเป็นเจ้าของประโยชน์ที่จะได้จากทรัพย์สินนั้นแต่ผู้เดียว โดยสามารถที่จะกีดกันไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ โดยที่ผู้อื่นต้องยอมรับในสิทธินี้ (enforceability) และหากจะมีการให้ผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองก็จะสามารถขายหรือให้เช่า คือ สามารถเรียกร้องผลตอบแทนจากการถ่ายโอนสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินอันนั้นนั่นเอง (transferability) ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็คือ การมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่สมบูรณ์ และคุณลักษณะของสิทธิที่สามารถทำให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์ได้อย่างชัดเจน และสามารถที่จะทำให้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ตอบแทนในการถ่ายโอนสิทธินั้นได้ ซึ่งก็คือคุณลักษณะที่สำคัญที่มีอยู่ในสิทธิแบบส่วนบุคคล (private property rights) ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินบางประเภทโดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งมีคุณสมบัติที่ยากในการกีดกันการใช้และการใช้แล้วหมดไปได้ง่ายนั้น การกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคลนั้นอาจทำได้ยาก กล่าวคือ ต้องใช้ต้นทุนในการจัดการและ / หรือการดำเนินการ (transaction cost) สูงมากหรือไม่สามารถทำได้เลยด้วยซ้ำในบางกรณี (Eggertson 1991) เช่น การล้อมรั้วพื้นที่ป่าเพื่อกีดกันการใช้ของบุคคลอื่น เป็นต้น และบ่อยครั้งสภาวะดังกล่าวจะนำไปสู่สภาพที่กลายเป็นทรัพย์สินที่เสมือนไม่มีเจ้าของเลยก็เป็นได้

หากจะทำการแบ่งรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (property rights regime) ซึ่งเป็นการกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิที่มีต่อทรัพย์สินอาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทคือ

- 1) รูปแบบของการกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล (private property regime)
- 2) รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐ (state property regime)
- 3) รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (common property regime)
- 4) การไม่มีสิทธิในทรัพยากร (non property regime หรือ open access) (Bromley and Cernea, 1989)

สิทธิแบบส่วนบุคคล ถือว่า เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคุณลักษณะของสิทธิทำให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์และการถ่ายโอนผลประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ แต่คุณสมบัติของทรัพยากรประเภท CPR นั้นไม่อาจจะกีดกันการใช้ประโยชน์กันได้ การจะกำหนดสิทธิส่วนบุคคลนั้นย่อมต้องลงทุนสูงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งยังยากในการที่จะบังคับใช้อีกด้วย อีกรูปแบบหนึ่งคือการใช้รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐนั้น ในทางทฤษฎีแล้วถือว่ารัฐมีความเป็นกลางและสามารถจะจัดสรรประโยชน์ และดูแลรักษาทรัพยากรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ดี แต่ในความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้นมีแนวโน้มว่าทรัพยากรซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบการกำหนดสิทธิโดยรัฐนั้น ไม่มีการบังคับใช้ที่ได้ผล เนื่องจากอาจมีปัญหาเรื่องขาดกำลังคน ขาดความเข้าใจในสภาพปัญหา ซึ่งคนในท้องถิ่นที่รู้ดีกว่าและยังมีปัญหาอุปสรรคซึ่งนำไปทำให้ทรัพยากรนำไปอยู่ในสถานะที่เป็น open access และเสื่อมโทรมไปในที่สุด (Ostrom, 1991)

ประเด็นของกรรมสิทธิ์ไม่ได้มีปัญหาแค่การคงอยู่ของทรัพยากร แต่ยังอยู่ที่การจัดสรรทรัพยากรด้วย กล่าวคือถ้าประชากรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึง หรือถูกกีดกันจากทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิตเท่ากับเป็นการกีดกันให้พวกเขาเคลื่อนย้ายไปบุกเบิกทำกินในพื้นที่ชายขอบ ทั้ง ๆ ที่พื้นที่เหล่านั้นไม่ควรถูกใช้ สาเหตุของการเคลื่อนย้ายไปยังชายขอบอาจเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร แต่การกำหนดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนก็เป็นสาเหตุหนึ่งด้วย กล่าวคือ ภายใต้ระบบการค้าที่ทำให้ที่ดินสามารถครอบครอง ซื้อขาย หรือเก็งกำไรได้ จะกระตุ้นให้ประชาชนแข่งขันกันเพื่อมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประชาชนยากจนไม่สามารถช่วงชิงกรรมสิทธิ์ได้จะถูกเบียดขับ หรือกีดกันให้เคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ชายขอบ ส่วนผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ก็จะใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยรวมทำให้พื้นที่ป่าที่เป็นทางเลือกที่ยั่งยืนสูญหายไป

การศึกษาของ วัฒนา แก้วกำเนิด (2534) อติตรองอธิบายกรณีป่าไม้ ประมาณการว่ามีประชาชนอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ของรัฐประเภทต่าง ๆ รวม 1.2 ล้านครอบครัว ดังนั้นราษฎรเหล่านี้ก็ได้ชื่อว่ามีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย แม้ว่าจะอยู่มาก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายและ แม้ว่าราษฎรจะได้พยายามทำการร้องเรียนให้มีการดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์และรองรับสิทธิตามกฎหมาย ก็ไม่เคยได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง สิทธิที่พวกเขาพอจะอ้างอิงได้คงเป็นแค่เพียงสิทธิทางธรรมชาติ ขณะที่ที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าที่มีกรรมสิทธิ์เอกชนหรือเอกสาร

สิทธิจำนวนมากอยู่ในมือคนไม่กี่กลุ่ม รวมทั้งติดจำนองกับธนาคาร และมีพื้นที่เป็นจำนวนมากถูกทิ้งร้างไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ใดๆ เนื่องจาก จะเป็นที่ดินที่ซื้อขายเปลี่ยนมือกันในกระบวนการเก็งกำไรยุคเศรษฐกิจฟองสบู่เสียเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้นในยุคบริวาร IMF ซึ่งมีการแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการให้คนต่างชาติสามารถครอบครองที่ดินได้ รวมทั้งสามารถทำอาชีพเกษตรกรรมได้ด้วย แม้ว่าคนต่างชาติจะไม่มีสิทธิซื้อ หรือเป็นเจ้าของที่ดินแต่ถ้าสามารถครอบครอง โดยการเช่าเป็นระยะเวลา 80 ปี คงจะเพียงพอสำหรับการทำมาหากินของคนรุ่นหนึ่ง สถานการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ “การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม” จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาในรอบของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ยังมีรายละเอียดปลีกย่อยอีกมากมายในประเด็นของระบบกรรมสิทธิ์กับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เช่น งานศึกษาของ สุชาวัลย์ (2537) พบว่า ความไม่แน่นอนในสิทธิเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรเลิกทำการเกษตรเพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำ ถ้าเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเต็มที่โดยไร้เงื่อนไขใด ๆ เขาก็จะไม่เลิกทำเกษตรเชิงอนุรักษ์เพราะไม่คุ้มทุน แต่ในกรณีที่เกษตรกรทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่ได้เป็นเพราะความต้องการที่จะรักษาหรือฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน แต่อนุรักษ์เพื่อจะต่อรองขอสิทธิครอบครองที่ดินจากรัฐป่าไม้มากกว่า ดังนั้นสุชาวัลย์จึงเสนอว่าเกษตรกรควรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน แต่ต้องสร้างเงื่อนไขว่าเขาจะต้องมีการเกษตรในเชิงอนุรักษ์ด้วย

ลักษณะและปัญหาของทรัพยากรประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกัน (common - pool resources)

แนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดการทรัพยากรโดยทั่วไป คือ แนวคิด “โศกนาฏกรรมของส่วนรวม” (the tragedy of the commons) ซึ่งเสนอโดย Hardin (1968) ที่กล่าวว่าทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมจะถูกล้างผลาญ เนื่องจากแต่ละบุคคลจะเข้าไปใช้ทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงการดูแลรักษา แต่ในความเป็นจริง มีความเข้าใจอย่างสับสน โดยการนำเอาเรื่อง “กรรมสิทธิ์ร่วม” (common property) ไปปะปนกับ “การเข้าถึงทรัพยากรแบบเปิด” (open access resources) ปัญหาสำคัญอยู่ที่การแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการจัดการทรัพยากรโดยระบบกรรมสิทธิ์ร่วม กับระบบเปิด หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ปัญหาของระบบเปิดเสรีเกิดมาจากการไม่มีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากร ใครมาก่อนได้ก่อนเป็นระบบที่อยู่ในลักษณะที่มีใครยิวสาวได้สาวเอา ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมจะเกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการจำแนกแยกแยะผู้ใช้ที่มีสิทธิในการถือกัน (exclusive rights) หมายถึงผู้ที่ร่วมกันดูแลรักษา

ทรัพยากรจะสามารถกีดกันผู้ที่ไม่ได้ร่วมดูแล ไม่ให้เข้ามาใช้ประโยชน์ มีข้อห้ามมิกระเบียบของกลุ่มหรือชุมชนควบคุมอยู่ ความสับสนหรือเข้าใจว่าระบบกรรมสิทธิ์ร่วมคือระบบเปิดเสรีทำให้กลุ่มผู้ที่ถือถือคำกล่าวของ Hardin ไม่ให้ความสนใจในศักยภาพของชุมชนหมู่บ้านในการร่วมมือกันของสมาชิก เพื่อก่อตั้งระบบการตรวจสอบในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนการออกกฎข้อบังคับและบทลงโทษ ซึ่งมีความหลากหลายออกไปตามสภาพแวดล้อม และรูปแบบความสัมพันธ์ในชุมชนหมู่บ้าน ~~tragedy of the commons~~ จะเกิดขึ้นได้ในชุมชนที่สูญเสียความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ ซึ่งทำให้สูญเสียกลไกในการควบคุมทรัพยากร หรือเปลี่ยนแปลงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นทรัพยากรแบบเปิด ทำให้ปัญหาการล้างผลาญทรัพยากรมีโอกาสดังเกิดขึ้น (Yong and Burton, 1992)

ดังนั้นระบบกรรมสิทธิ์ที่อ้างอิงแนวความคิดของ Hardin ผนวกกับแนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรของรัฐจึงประกอบด้วย 2 ระบบหลักคือ ระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐ (state property) และระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) เพียงเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common property) แต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการประกาศครอบครองกรรมสิทธิ์ของรัฐ ด้านหนึ่งเป็นไปเพื่อรับใช้การตัดดวงทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่อีกด้านหนึ่งนำไปสู่การล่มสลายของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนที่มีอยู่เดิมในทรัพยากร ถ้าระบบกฎหมายที่รับรองสิทธิ์และควบคุมการใช้ทรัพยากรไม่ได้รับการปฏิบัติ จะเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ หรือเหตุใดก็ตามระบบการจัดการทรัพยากรก็จะกลายเป็นระบบเปิดเสรีในที่สุด ดังนั้นความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องของทรัพยากรประเภทที่ใช้ร่วมกันนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกล่าวถึง

โดยทั่วไปลักษณะเฉพาะตัวของทรัพยากรประเภท ที่ใช้ร่วมกัน (Common-pool resources) หรือจะขอใช้ตัวย่อว่า CPR ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้มีคุณสมบัติที่มีความเฉพาะตัว ที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) มีคุณสมบัติที่ทำให้ยากแก่การที่จะกีดกันการใช้ประโยชน์ (excludability)
- 2) เป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไปได้ (subtractability)

ซึ่งจากคุณสมบัติดังกล่าว ทำให้ทรัพยากร CPR นี้มีความแตกต่างจากสินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์นั้นอาจแบ่งสินค้าต่าง ๆ ตามคุณสมบัติ 2 ประการดังกล่าว ได้ดังนี้

ตาราง 2.1 คุณสมบัติเฉพาะตัวของสินค้าแต่ละประเภท

การใช้แล้วหมดไป การกีดกันการใช้	ทำได้ยาก	ทำได้ง่าย
ทำได้ยาก	สินค้าสาธารณะ (public goods)	ทรัพยากรประเภท ส่วนรวม (CPR)
ทำได้ง่าย	สินค้าคลับ (Club goods)	สินค้าส่วนบุคคล (private goods)

ที่มา : Ostrom , 1994

จากตาราง 2.1 จะเห็นได้ว่าสินค้าส่วนบุคคล (private goods) จะมีลักษณะที่ง่ายในการกีดกันการใช้ประโยชน์และมีการใช้แล้วหมดไป ในขณะที่สินค้าสาธารณะนั้นยากในการกีดกันการใช้ประโยชน์แต่ใช้แล้วไม่หมดไป เช่น บริการการป้องกันประเทศของกองทัพ ส่วนสินค้าคลับ (club goods) จะง่ายในการกีดกันการใช้และใช้แล้วก็ไม่หมดไป ยกตัวอย่าง เช่น sports club ซึ่งสามารถจะจำกัดจำนวนคนใช้และการเข้ามาใช้ก็ไม่ทำให้สินค้านั้นหมดไปเสียทีเดียว ในขณะที่สินค้าประเภททรัพยากรประเภทส่วนรวม (CPR) นั้นจะมีลักษณะที่มีกีดกันการใช้ทำได้ยากและมีการใช้แล้วหมดไปง่ายอีกด้วย จากคุณสมบัติดังกล่าวนี้ทำให้ทรัพยากรประเภท CPR นี้ มีลักษณะที่ง่ายในการที่จะเกิดปัญหาซึ่งนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรได้ง่าย หากทรัพยากรดังกล่าวไม่มีการจัดการที่ดีโดยเฉพาะถ้ารูปแบบสิทธิ (property regime) ไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนและเหมาะสมแล้ว ทรัพยากรประเภทส่วนรวม มักจะกลายไปอยู่ในสภาพของทรัพยากรเปิดเสรี (open access) หรือกล่าวคือ เป็นทรัพยากรที่ใคร ๆ ก็เข้ามาตัดดวงใช้ได้ ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้เกิดความสับสนระหว่างแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรประเภทส่วนรวมนี้กับความเป็นทรัพยากรเปิดเสรี (open access) ซึ่งจากบทความของ Hardin เรื่อง Tragedy of the commons (Hardin ,1968) ได้สรุปว่า ทรัพยากรประเภทที่ใช้ร่วมกันนี้จะถูกใช้ในลักษณะที่ตัดดวงจนอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเสมอ แต่ได้มีการโต้แย้งจากนักวิชาการหลายท่าน (Ostrom, 1991 ; Stevenson, 1991) ว่า กรณีเช่นนี้ จะเกิดขึ้นจริงก็เฉพาะถ้าสิทธิในทรัพยากรอยู่ในรูปแบบของทรัพยากรเปิดเสรี (open access) คือ เปิดเสรีให้ใคร ๆ เข้ามาใช้ได้เท่านั้น ซึ่งหากทรัพยากรประเภทนี้มีการจัดการในรูปสิทธิโดยส่วนรวม (common property regime) ก็ไม่จำเป็นจะต้องลงเอยในสภาพที่เสื่อมโทรมเสมอไป

เสมอ แต่ได้มีการโต้แย้งจากนักวิชาการหลายท่าน (Ostrom, 1991 ; Stevenson, 1991) ว่า กรณีเช่นนี้ จะเกิดขึ้นจริงก็เฉพาะถ้าสิทธิในทรัพยากรอยู่ในรูปแบบของทรัพยากรเปิดเสรี(open access) คือ เปิดเสรีให้ใคร ๆ เข้ามาใช้ได้เท่านั้น ซึ่งหากทรัพยากรประเภทนี้มีการจัดการในรูปสิทธิโดยส่วนรวม (common property regime) ก็ไม่จำเป็นจะต้องลงเอยในสภาพที่เสื่อมโทรมเสมอไป

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่มากเกี่ยวข้องในเรื่องของความเหมาะสมในเรื่องของการกำหนดสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ ก็คือเรื่องของต้นทุนการดำเนินการหรือต้นทุนการติดต่อตกลง (transaction cost) ซึ่งในเรื่องนี้ North (1990) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีทางสถาบันนั้นมาจากทฤษฎีพฤติกรรมของมนุษย์กับทฤษฎีเกี่ยวกับต้นทุนการติดต่อตกลง และเน้นว่าการทำธุรกรรมต่างๆต้องมีต้นทุนเกิดขึ้น และสถาบันจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างสำหรับการแลกเปลี่ยนซึ่งจะกำหนดต้นทุนของการดำเนินการและต้นทุนในการแปรรูปสินค้าที่อยู่ภายใต้สถาบันนั้น การที่สถาบันจะสามารถแก้ไขปัญหของความร่วมมือและการผลิตได้ดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจของบุคคล สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน กิจกรรมและสภาพที่ถูกกำหนดขึ้น (การตรวจตราและการบังคับใช้) การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจภายใต้โครงสร้างทางสถาบันในรูปแบบที่หลากหลาย โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วย การแลกเปลี่ยนที่มีต้นทุนมาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ในการพัฒนารูปแบบของสถาบัน เราต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านต้นทุนของการดำเนินงานของสถาบัน ทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ กฎระเบียบและองค์กรต่าง ๆ และที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจรวมทั้ง ต้นทุนค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าคอมมิชชันหรือคอร์รัปชันด้วยก็ได้ ซึ่งจะทำได้ จะทำให้สามารถมองหรือกำหนดแนวทางของสถาบันหรือนโยบาย/เศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างในประเทศไทยเช่น การเลือกตั้งโดยให้คนไทยที่อยู่ต่างประเทศลงเลือกตั้งด้วยนั้นจะต้องมีการกำหนดหน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยที่อยู่ต่างประเทศทั่วโลก ปรากฏว่าต้นทุนในการดำเนินการต่าง ๆ นั้นสูงมาก ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก การเดินทางมาเลือกตั้งและการจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นนี้ก็มีต้นทุนสูง กล่าวคือ สถาบันใดที่มีการดำเนินการหรือมีต้นทุนในการดำเนินการสูง ก็จะเป็นการยากที่จะให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพของสถาบันหรือองค์กรนั้นๆ อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงต้นทุนของการจัดการหรือต้นทุนดำเนินการ นั่นก็คือ ต้นทุนการตรวจวัดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การมีกฎระเบียบเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะต้องมีการตรวจวัดว่ามีคุณภาพหรือไม่ เช่น การวัดคุณภาพน้ำในแม่น้ำ เราจะต้องคำนึงถึงว่าจะวัดตรงไหนและวัดว่าใครปล่อยน้ำเสียลงน้ำ ถ้าวัดตรงโรงงานอุตสาหกรรมเพียงที่เดียว ต้นทุนการวัดก็จะไม่มาก แต่ถ้าวัดตามบ้านเรือนก็จะมีต้นทุนที่สูง หรือในกรณีของการตรวจวัดควันท้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องเสียต้นทุนมากมายในการวัด ซึ่งบางทีอาจจะไม่คุ้มกับผลที่ได้รับ อีกตัวอย่างก็คือ ในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าถ้ามีการละเมิดสิทธิกันทำไมไม่ไปฟ้องศาล เช่น ถูกสุนัขข้างบ้านกัดแต่ทำไมไม่ไปฟ้องศาลหรือไม่แจ้งตำรวจ ก็เป็น

เพราะว่า ผู้ที่ถูกกระตุ้นเห็นว่า ต้นทุนในการฟ้องร้องหรือการดำเนินการต่าง ๆ นั้นสูงและไม่คุ้มค่า กับทรัพย์สินและเวลาที่เสียไป และผลประโยชน์ที่ได้จากการฟ้องร้องนั้นต่ำ ฉะนั้น จึงไม่ฟ้องดีกว่า

ในทำนองเดียวกัน ถ้าสถาบันหรือกฎระเบียบใด ที่มีต้นทุนในการดำเนินการ (transaction cost) สูง ก็จะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (North, 1990) ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของ สหกรณ์ ถ้าวิเคราะห์ทางด้านต้นทุนติดต่อกอง นอกจากจะเป็นเรื่องของ การดำเนินการตามปกติ แล้วยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น กลุ่มสหกรณ์นั้นถ้าจะนัดเจอกันต้องมีคนที่จะต้องทำหน้าที่คอย ตามสมาชิกและคอยแจ้งว่าจะประชุมกันที่ไหนอย่างไร บุคคลนั้นก็จะต้องเสียต้นทุนในการติดตาม สมาชิกให้เข้ามาร่วมประชุม และเมื่อประชุมแล้วก็จะมีค่าเสียโอกาสหรือค่าเสียเวลาในการประชุม อีก มีการเสียค่าเดินทางของสมาชิกแต่ละคน ค่าอาหาร และเสียรายได้ในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การประชุม ฉะนั้น ถ้าสมาชิกคนไหนเห็นว่าต้นทุนในการเข้าร่วมประชุมสูงกว่าผลประโยชน์ที่ เขาจะได้รับ เขาก็จะไม่มาเข้าร่วมประชุมและส่งผลให้สถาบันและองค์กรสหกรณ์ไม่สามารถ ดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากมีต้นทุนในการดำเนินการสูงนั่นเอง

ในส่วนของการจัดการและดูแลป่าไม้เช่นกัน เป็นที่ทราบอยู่แล้วว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพยากร ป่าไม้ในปัจจุบันเป็นของรัฐซึ่งเป็นสถาบันที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ แต่มีหลายอย่างที่ไม่มีผลใน ทางปฏิบัติ เช่น เมื่อมีการบุกรุกที่ดินทำกินในเขตป่า อุทยาน ฯลฯ ทำไมรัฐไม่ไปไล่ ทำไมรัฐไม่ ทราบ ก็เนื่องจากการตรวจจับนั้นมีต้นทุนที่สูงมากมีเจ้าหน้าที่น้อยตรวจจับไม่ไหว และที่ไม่ ทราบเพราะว่าในพื้นที่ป่าไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ ฉะนั้นในแง่ของสถาบันจึงควรจะคำนึงด้วยว่าสถาบัน ไหนมีประสิทธิภาพแตกต่างกันอย่างไร การสร้างระบบกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ก็จะต้องคำนึงถึงต้นทุน ในการดำเนินการเหล่านี้ด้วย การจัดการภายใต้กรรมสิทธิ์รูปแบบใดที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่า การบังคับ ใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสถาบันมีประสิทธิภาพแค่ไหน มีผลหรือไม่มีผลอย่างไรก็เห็นผลมาจาก ต้นทุนการดำเนินการเหล่านี้

2.1.2 เศรษฐกิจศีลธรรม (moral economy)

ในสังคมเกษตรหรือสังคมชาวนานั้นได้มีประเด็นถกเถียงที่หลากหลาย สังคมชาวนาถูก มองว่า เป็นเศรษฐกิจแบบศีลธรรมตามแนวคิดของ Scott (1976) ที่อธิบายพฤติกรรมและการ กระทำของชาวนาว่าอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดสองประการ ได้แก่ สิทธิที่จะพอยมีกิน (right to subsistence) และการเอื้อเพื่อเอื้อแก่ซึ่งกันและกัน (norm of reciprocity) จากแนวคิดของ Scott นี้เขามองสังคมชาวนาว่ายึดหลักของการทำการผลิตเพียงเพื่อที่จะพอยังชีพเท่านั้น ชาวนาไม่ได้

หวังผลกำไรจากการทำการเกษตร นอกจากนี้ในสังคมชวานายังคงมีกิจกรรมพื้นฐานทางศาสนา และวัฒนธรรมร่วมกัน ยกตัวอย่างเช่น การเอาแรงในการทำนา การช่วยเหลือกันในงานพิธีต่างๆ ตลอดจนความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

การยึดหลักของชวานาในเรื่องของสิทธิการมีพอกินนั้น ส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจของชวานา โดยในการเพาะปลูกของชวานาจะพิจารณาเลือกเมล็ดพันธุ์เพาะปลูกรวมถึงเทคนิควิธีเพาะปลูกที่เหมาะสมโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรสูงสุด แต่จะเลือกวิธีการที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายให้น้อยที่สุด นั่นคือชวานาจะยึดหลัก “ปลอดภัยไว้ก่อน (Safety First Principle)” ในการตัดสินใจดังตัวอย่างที่ Scott ได้กล่าวถึงงานศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์หลายคนที่ศึกษาภาคเกษตรกรรมในประเทศโลกที่สามซึ่งผลการศึกษาเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับหลักปลอดภัยไว้ก่อนตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาชวานาไทยภาคเหนือของ Moerman (1968) ที่พบว่า สาเหตุที่ชวานาไม่เลือกปลูกข้าวเจ้าเนื่องจากได้ผลผลิตไม่แน่นอนและต้องพึ่งพาคนภายนอกมาก ดังนั้นชวานาจึงเลือกปลูกข้าวเหนียวเพราะมีความมั่นใจมากกว่า การปลูกข้าวเหนียวสามารถเลี้ยงคนปลูกมาได้หลายชั่วอายุคน จากตัวอย่างนี้พบว่า ชวานาจะไม่เลือกสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อความมั่นคงในการยังชีพ การยึดหลักความมั่นคงในการยังชีพยังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างของการเช่าที่นา ชวานามักจะเลือกระบบการจ่ายค่าเช่าโดยการแบ่งครึ่งผลผลิตระหว่างเจ้าของที่นากับผู้เช่ามากกว่าการจ่ายค่าเช่าแบบคงที่เนื่องจากผลผลิตในแต่ละปีไม่คงที่ บางครั้งต้องประสบภาวะฝนแล้งหรือน้ำท่วมทำให้ผลผลิตเสียหาย ในภาวะเช่นนี้ถ้าชวานาเลือกจ่ายค่าเช่าแบบคงที่ หลังจากนำผลผลิตไปจ่ายเป็นค่าเช่าแล้ว ชวานาจะไม่เหลือข้าวไว้บริโภคเลย แต่ถ้าชวานาเลือกวิธีจ่ายค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิตอย่างน้อยก็ยังคงมีข้าวไว้บริโภคบ้างไม่มากก็น้อย ในสายตาของชวานาแล้วเจ้าของที่นาที่เรียกเก็บค่าเช่าแบบคงที่และไม่มีการลดหย่อนผ่อนปรนให้กับชวานายากจนจัดว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ขูดรีด นอกจากนี้งานของ Potter (1976) ได้กล่าวถึงหมู่บ้านที่เขาศึกษาว่า เป็นลักษณะของการรวมกลุ่มกัน โดยมีเอกลักษณ์ทางสังคมของหมู่บ้านและถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพยากรส่วนรวม ชวานาจะมีการจัดการร่วมกันในการตัดสินใจด้านต่างๆ ของชุมชนหมู่บ้าน ลักษณะที่พบเห็นในหมู่บ้านไทยภาคเหนือก็คือ มีรูปแบบของกิจกรรมแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกันและกัน รวมกลุ่มกันทำกิจกรรมของหมู่บ้านและมีความรู้สึกผูกพันรักใคร่กับชุมชนหมู่บ้านของตน ชวานาจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและระบุได้ว่า ตนเองเป็นสมาชิกของหมู่บ้านไหน จะเห็นได้ว่า แนวคิดเศรษฐกิจศีลธรรมของ Scott จะใกล้เคียงในการอธิบายระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของหมู่บ้านไทยภาคเหนือ นอกจากนี้ ลักษณะความสัมพันธ์แบบพ่อเลี้ยง-ลูกน้อง (patron-client relationship) ที่อาศัยจริยธรรมของการตอบแทนซึ่งกันและกัน (ethic of reciprocity) ก็ปรากฏในหมู่บ้านไทยภาค

เหนือ ในยามที่มีแรงบีบคั้นล่งละเมิดโดยอำนาจรัฐก็ปรากฏว่า มีการรวมกลุ่มกันต่อต้าน (rebellion) ดังเช่น กบฏพญาทาบ (ชูลีทรี, 2525)

การมองสังคมชาวนาของ Scott จึงเป็นการมองสังคมชาวนาที่ก่อนยุคทุนนิยมว่ามีศีลธรรม เป็นสังคมที่มีลักษณะของการดำรงอยู่อย่างเพียงพอ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจากการตัดดวง ผลประโยชน์และเป็นสังคมที่เอื้อเพื่อเอื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน แนวคิดของ Scott นี้ถูกโต้แย้งโดย Popkin (1979) โดย Popkin กล่าวว่าการวิเคราะห์ของ Scott ผิดพลาดที่มองว่าสังคมชาวนาที่ก่อนยุคทุนนิยมมีจริยธรรมมากกว่าและประกันสวัสดิการพื้นฐานของชาวนาได้มากกว่าความสัมพันธ์ ภายใต้สังคมทุนนิยม Popkin วิเคราะห์ว่า Scott ละเลยการมองเรื่องความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคมชาวนา แนวคิดการวิเคราะห์สังคมชาวนาที่ Popkin เสนอคือแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง โดย Popkin เสนอว่าการที่จะเข้าใจสังคมชาวนาต้องเริ่มจากการมองการตัดสินใจระดับบุคคล ชาวนาแต่ละคนจะเลือกผลประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง และคำนึงถึงความมั่นคงรวมถึงสวัสดิการของตนเองและครอบครัวก่อนที่จะคำนึงถึงส่วนรวม ในขณะที่ Scott มองว่าชาวนาจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงเพื่อปกป้องระดับการมีพอกินของเขา แต่ Popkin กลับมองว่าชาวนาทุกคนจะพยายามยกระดับความเป็นอยู่ของตนด้วยการเสี่ยงลงทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ Popkin ยังวิเคราะห์สมมุติฐานที่ว่าชาวนายึดหลักการที่พอกินและการเอื้อเพื่อเอื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกันว่า จะมองว่าภายในสังคมชาวนามีลักษณะเช่นนี้ตายตัวไม่ได้ เพราะการปฏิบัตินี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไป การที่จะให้ชาวนาคำนึงถึงคนอื่นมากกว่าคำนึงถึงตนเอง หรือการให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเองจึงเป็นเรื่องยาก ในด้านของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นอีกประเด็นที่ Popkin ไม่เห็นด้วยกับ Scott ที่มองว่า เป็นความสัมพันธ์ที่ให้ประโยชน์ทั้งแก่ผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์โดยมีหลักการพอกินเป็นตัวกำหนด แต่ Popkin มองว่าเป็นความสัมพันธ์เรื่องอำนาจมากกว่า ผู้อุปถัมภ์พยายามรักษาความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวเอาไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์รวมตัวกันเปลี่ยนคุณลักษณะที่เป็นอยู่ในสังคม

Popkin วิเคราะห์ว่า การมองสังคมชาวนาตามแนวคิดเศรษฐกิจศีลธรรมเป็นการมองสังคมชาวนาอย่างสวゆる ทำให้นักคิดตามแนวคิดนี้มองว่าระบบทุนนิยมรวมถึงการผลิตเพื่อตลาดทำให้สังคมชาวนาสูญเสียหลักประกันด้านสวัสดิภาพของหมู่บ้าน ซึ่ง Popkin มองว่า ในสังคมชาวนาก็มีการแบ่งลำดับขั้นและมีความขัดแย้งกันอยู่แล้ว การที่ระบบทุนนิยมเข้าสู่หมู่บ้านอาจจะทำให้ภาพของความขัดแย้งที่มีอยู่ชัดเจนขึ้นเท่านั้น จากมุมมองของ Scott และ Popkin นี้สรุปได้ว่าแนวคิดที่เป็นหัวใจของ Scott คือ การยึดหลักความปลอดภัยไว้ก่อนหรือจริยธรรมการมีพอกินเป็นหลักโดยยกตัวอย่างพฤติกรรมของชาวนามาสนับสนุนแนวคิดของเขา เช่น การลงแขก ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ฯลฯ เป็นหลักฐานแสดงว่าชาวนายึดหลักการมีพอกินและการเอื้อเพื่อเอื้อแผ่

ส่วน Popkin มุ่งวิเคราะห์การตัดสินใจและการกระทำที่มีเจตนาหมายถึง การได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดโดยจะเลือกวิถีทางอย่างสมเหตุสมผลเพื่อบรรลุเป้าหมาย บุคคลจึงเลือกผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม (เอี่ยมพร, 2545)

2.1.3 การจัดการป่าชุมชน (community forest management)

ความหมาย

คำว่า “ป่าชุมชน” เป็นคำใหม่ที่ใช้เรียกกันไม่เกิน 15 ปีมานี้ แต่โดยนัยของคำ ๆ นี้ได้แสดงถึง สถานภาพการเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งชุมชนนั้น ๆ ได้ร่วมกันดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกัน และได้ถูกนิยามออกมาในหลายรูปแบบและหลายความหมาย ซึ่งสามารถที่จะหยิบยกมาเสนอได้ดังต่อไปนี้

FAO (1978) ได้ให้คำจำกัดความของแนวความคิดทางด้านการป่าไม้ป่าชุมชนว่า “การป่าไม้ชุมชน จะครอบคลุมถึงสภาพการใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้” (เอกสารอบรมเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่า, 2539 : 3)

โกลด์ (2533) ป่าชุมชน คือ รูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึงพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่านั้น และให้ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากป่าดังกล่าวเป็นผู้กำหนดแผนการ และควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื้ออย่างสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน

สมัย และคณะ (2537) ป่าชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่จัดแบ่งหรือกำหนดไว้ให้เป็นของชุมชน มีการจัดการโดยชุมชน และเพื่อชุมชน จะได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และถาวรตามกฎหมายที่ชุมชนกำหนดไว้ พื้นที่ป่าไม้ชุมชนนี้อาจเป็นป่าธรรมชาติ หรือป่าปลูกก็ได้

อำนาจ (2527) ได้อธิบายว่า ป่าชุมชนหมายถึง ป่าธรรมชาติหรือป่าที่สร้างขึ้น เพื่อให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีจุดหมายของการพัฒนาชุมชนเพื่อยกระดับรายได้ให้กับประชาชน ผู้นำชุมชน สถานที่ที่จะสร้างป่าชุมชนควรเป็นที่ดินสาธารณะ การเลือกพืชพรรณที่จะปลูกในป่าชุมชนควรที่จะเป็นไม้โตเร็วเพื่อที่จะได้ให้ผลเร็ว เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ประชาชน แรงงานที่ใช้ในการปลูกป่าควรเป็นชาวบ้านเพื่อให้เกิดสำนึกในความเป็นเจ้าของ การใช้ประโยชน์และผลประโยชน์จากป่าชุมชนให้คณะบุคคลหรือกรรมการหมู่บ้าน สถาปนาเป็นผู้แบ่งปันผลประโยชน์ (อ้างในสมเกียรติ, 2542)

เสน่ห์ และคณะ (2536) ได้ให้ความหมายว่า เป็นขบวนการทางสังคมหรือการรวมตัวกันขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และ/หรือระดับเครือข่ายภายในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อทำ

การใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของท้องถิ่น อย่าง ยั่งยืนและเป็นธรรมบนฐานของระบบ ความคิด ภูมิปัญญา อุดมการณ์ และสิทธิชุมชน ซึ่งเน้น หลักการทางศีลธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเป็นสำคัญ

และยังขยายความต่อไปอีกว่า คือ พื้นที่ (ป่า) ที่ชาวบ้านอาศัยและทำมาหากินและเลือกใช้ ประโยชน์ตามความจำเป็น ชาวบ้านสามารถจำแนกชนิด และขนาดของพื้นที่ป่าที่ใช้ประโยชน์ได้ ชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยยอมรับกฎเกณฑ์ของชุมชนที่ใช้ใน การจัดการ (เสนห์ และยศ, 2536)

ซึ่งขณะเดียวกัน สมศักดิ์ (2537) ได้ให้ความหมายว่า ป่าชุมชนคือ ป่าที่ตอบสนองความ ต้องการของประชาชน ประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าต้องการอะไรจากป่า และต้องการเมื่อ ไร ป่าชุมชนเป็นป่าที่ประชาชนเก็บหาผลผลิตจากป่าไม้โดยใช้วิธีการที่ไม่ทำลายป่า

ฐานแนวคิด

งานวิจัยป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา (เสนห์และยศ, 2536) ได้จำแนก ฐานคิดเรื่องป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

1. มองป่าชุมชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และ ระบบนิเวศ ป่าชุมชนมิได้เป็นปรากฏการณ์หยุดนิ่ง แต่เป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากร ภายในชุมชน โดยสัมพันธ์กับเงื่อนไขภายนอกในระดับมหภาค โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ในการจัดการทรัพยากร ป่าชุมชนจึงมีความหมายของการกระจายอำนาจ สิทธิชุมชน ในการจัด การทรัพยากร

2. มองป่าชุมชน จากมิติทางวัฒนธรรมที่มีพลวัต และมีความหลากหลายเป็นความสัมพันธ์ ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างรอบด้าน เช่น ในฐานะระบบนิเวศเดียวกัน การมองแบบนี้ทำให้ เข้าใจวิถีคิด ความเชื่อ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีการเรียนรู้ สืบสานหลักการเรื่องสิทธิชุมชน จึงถือ กำเนิดจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว สะท้อนถึงอุดมการณ์อำนาจในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ กับมนุษย์และกับธรรมชาติ

3. มองป่าชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชน หรือระบบกรรมสิทธิ์ ในทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนหลักการ “สิทธิการใช้” และมีระบบการจัดการโดยองค์กรชุมชน

4. มองป่าชุมชนในฐานะขบวนการทางสังคม ซึ่งอาจเป็นวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมหรือเกิดใหม่ จากความร่วมมือของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก

5. มองป่าชุมชนในบริบทของการพัฒนาชนบท และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยนัยนี้ป่าชุมชนเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเอง

รูปแบบ

ป่าชุมชนในประเทศไทยนั้นได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว และมีรูปแบบการจัดการต่าง ๆ กันออกไปในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ สภาพทางเศรษฐกิจและนิเวศวิทยาของท้องถิ่นนั้น ๆ สภาพการพึ่งพิงใช้ประโยชน์จากป่าไม้ของท้องถิ่นจะมีลักษณะแตกต่างกันตามความจำเป็นจะต้องพึ่งพิงป่า วิยุทธ์ (2535 : 37-40) ได้แบ่งลักษณะการจัดการป่าชุมชนในชนบทเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การจัดการป่าชุมชนแบบดั้งเดิมโดยอาศัยระบบความเชื่อ ลักษณะการจัดการมีพื้นฐานมาจากความเชื่อในเรื่องสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติหรือหลักปฏิบัติทางศาสนา ซึ่งจะมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์กับธรรมชาติ ความเชื่อดังกล่าวทำให้ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างพอเหมาะพอดี ตัวอย่างเช่น ป่าชุมชนที่มีลักษณะการจัดการโดยอาศัยความเชื่อ ได้แก่ ป่าปู่ตา ป่าของวัด ซึ่งกรณีป่าของวัดนั้นจะเห็นได้ว่าความเชื่อทางศาสนาพุทธได้ช่วยให้มีการดำเนินงานอนุรักษ์ป่าไม้เป็นอย่างดี การจัดการป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์เกิดจากชาวบ้านร่วมกันวางกฎระเบียบร่วมกันเพื่อรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าดั้งเดิมของชุมชน โดยอาจจะเป็นการดำเนินการร่วมกันในหลายหมู่บ้าน โดยมีจุดประสงค์ร่วมกันคือ เพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าในระยะยาว และก่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำเนินชีวิตของคนในชุมชน

2. การจัดการป่าชุมชนโดยอาศัยพลังกลุ่มทางสังคมชุมชน เป็นกลไกสำคัญในการวางแผนการดำเนินการ และการดูแลรักษาป่าชุมชน เป้าหมายในการจัดการป่าชุมชนมีทั้งเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนา สำหรับการจัดการป่าชุมชนโดยอาศัยพลังกลุ่มทางสังคมเพื่อการพัฒนา มักจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการป่าชุมชน กิจกรรมการดำเนินการเป็นการปลูกสวนป่า วัตถุประสงค์เพื่อสร้างแหล่งไม้พืชมชุมชนและจำหน่ายเป็นรายได้ของชุมชน แนวคิดสำคัญในการจัดการป่าชุมชนประเภทนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานดั้งเดิมเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันนั่นเอง

การจัดรูปแบบป่าชุมชนของ โกมล (2533) ได้จัดแบ่งรูปแบบของป่าชุมชนในประเทศไทยออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ป่าชุมชนแบบดั้งเดิม กับป่าชุมชนที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ป่าชุมชนแบบดั้งเดิม

ป่าชุมชนแบบดั้งเดิมนั้น จัดเป็นป่าชุมชนที่ประชาชนได้รักษาพื้นที่ป่าไม้เอาไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปดังนี้

ก. การอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อประกอบพิธีกรรมต่างๆ ตามประเพณี เช่น การรักษาป่าคอนปู้ตาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การรักษาป่าช้าในภาคเหนือ ซึ่งเป็นไปตามประเพณีท้องถิ่น เพื่อใช้ในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ ป่าดังกล่าวจะถูกรักษาไว้โดยไม่มีการทำลาย

ข. การอนุรักษ์ป่าไม้เป็นแหล่งชันน้ำ เป็นการรักษาป่าเพื่อเป็นแหล่งชันน้ำให้กับพื้นที่นาหรือพื้นที่ประกอบการเกษตรกรรมอื่นๆ หรือเพื่อป้องกันการพังทลายของดิน ที่จะชะล้างทรายเข้าสู่พื้นที่นา พื้นที่ป่าชันน้ำของหมู่บ้าน จะพบในชุมชนของชาวเขาที่มีการทำนา เช่น กะเหรี่ยง และกลุ่มคนไทยในที่ราบ ป่าเพื่อแหล่งชันน้ำจะถูกรักษาอย่างดี นอกจากจะเป็นแหล่งชันน้ำแล้วยังเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร และของป่าต่างๆ ด้วย

ค. การอนุรักษ์ป่าไม้ไว้เป็นเขตอภัยทาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ซึ่งห้ามล่าสัตว์ตัดชีวิตตามหลักพระพุทธศาสนา เป็นที่ยอมรับไม่มีการล่าสัตว์ตัดชีวิตในอาณาเขตพื้นที่ดังกล่าวและไม่มีการตัดไม้ จะรักษาไว้เพื่อความร่มรื่น และเป็นที่พักพิงของสัตว์และมนุษย์ทางด้านจิตใจ เป็นพื้นที่ซึ่งมีความร่มรื่นใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจ จะพบเห็นตามวัดทั่วไปในภูมิภาคของประเทศ

ง. การอนุรักษ์พื้นที่เป็นที่พักผ่อน โดยเน้นการรักษาสภาพป่าไว้ตามสภาพตามธรรมชาติ ป่าเหล่านี้จะมีจุดสนใจ เช่น ถ้ำ น้ำตก ได้ถูกรักษาไว้เพื่อเป็นของกลางที่ให้ทุกคนในหมู่บ้านได้เข้ามาพักผ่อนหย่อนใจ

จ. การอนุรักษ์พื้นที่ไว้เป็นแหล่งอาหาร และใช้สอยอื่นๆ โดยทั่วไปชาวบ้านจะรักษาป่าใกล้เคียงหมู่บ้านไว้ เพื่อการเก็บหาอาหาร เช่น เห็ด หน่อไม้ ผลไม้ สมุนไพร พื้นที่ป่าได้ถูกรักษาไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งบางครั้งเป็นแหล่งเสริมรายได้เพิ่มให้กับประชาชนในหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียง

(2) ป่าชุมชนแบบพัฒนา

ป่าชุมชนแบบพัฒนา เป็นผลอันเกิดขึ้นมาจากการส่งเสริมให้สร้างป่าชุมชนขึ้นสำหรับหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรที่ชาวบ้านจะพึ่งพาอาศัยได้ เนื่องจากการขาดแคลนแหล่งป่าไม้หรือแหล่งป่าไม้เดิมที่มีอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ไม่สามารถที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ได้ ป่าชุมชนที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่จะมีรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่กับการใช้ที่ดินและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. ป่าชุมชนเพื่อการใช้สอย เป็นป่าที่ได้รับการสร้างขึ้นในที่ดินประเภทต่างๆ ในหมู่บ้าน เช่น ที่สาธารณะ ที่สองข้างทาง ที่อ่างเก็บน้ำ เพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในลักษณะต่างๆ เช่น ฝืน ถ่าน และเพื่อการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่ไม่ใหญ่โต

ข. ป่าโรงเรียน เป็นการปลูกป่าขึ้นภายในบริเวณโรงเรียน เพื่อการศึกษาทางด้าน การเกษตรจากโรงเรียน และการใช้ประโยชน์จากรายได้ การจำหน่ายผลประโยชน์จากต้นไม้ สำหรับเป็นอาหารกลางวันสำหรับเด็กที่ยากจนใน โรงเรียน

ค. การพัฒนาวัดป่า เป็นการปลูกต้นไม้ขึ้นบริเวณวัดหรือสำนักสงฆ์ เพื่อให้เกิด ความร่มรื่นเหมาะกับการสงบทางด้านจิตใจ และใช้ประโยชน์จากไม้ในกิจกรรมของวัดซึ่งเป็น แหล่งรวมใจของประชาชนในท้องถิ่น ในพิธีเทศกาลทำบุญต่าง ๆ

ง. การกั้นพื้นที่ดินไว้เป็นป่าจำนวน 20 % ของพื้นที่จัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นแหล่ง ใช้สอยของหมู่บ้านที่ได้รับการจัดการที่ดินตามมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2499 เพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอยในชุมชน

จ. การจัดป่าของชาติให้เป็นป่าชุมชน ตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนา ที่ดิน ครั้งที่ 4/2530 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2530 ให้กับพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ไม่เกิน 500 ไร่ และไม้ ดัดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำหรับเป็นป่าชุมชนโดยให้ องค์การของหมู่บ้าน ตำบล เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล เป็นผู้ดูแลในขณะเดียวกัน (โกมล, 2533 : 6-8)

นอกจากนี้ โกมล (2533) ยังได้แบ่งสภาพของชุมชนออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ไกลจากแหล่งป่าไม้ มีความขาดแคลนไม้ใช้สอยในลักษณะต่างๆ เช่น ไม้เพื่อการก่อสร้าง ไม้เพื่อพลังงาน มีการแข่งขันในการใช้ ที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ สูง แหล่งป่าไม้ที่จะมีขึ้นได้ จึงเป็นแหล่งป่าไม้ที่ตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งจะมีการ ควบคุม และคุ้มครองโดยหลายหน่วยงาน

2. ชุมชนที่อยู่ใกล้เขตป่าไม้ เป็นชุมชนที่ประกอบกิจการเกษตรกรรม ซึ่งอาจจะมีที่ดินไม่ เพียงพอ มีความต้องการที่ดินเพิ่มและในขณะเดียวกันได้อาศัยแหล่งป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงเป็นที่พึ่ง พึ่งทางด้านไม้ใช้สอย แหล่งอาหาร ยารักษาโรค แหล่งชับน้ำ

3. ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าไม้ เป็นชุมชนที่มีชีวิตพึ่งพิงกับพื้นที่ป่าไม้ ต้องการป่าไม้เป็น แหล่งอาหาร ยารักษาโรค แหล่งชับน้ำต่าง ๆ

และยังได้เสนอว่า การจัดการป่าชุมชนจะมีความหลากหลายในรูปแบบของการจัดการอัน เนื่องมาจากการยอมรับพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนรวมของหมู่บ้าน และเนื่องมาจากความเข้มแข็งของ กลุ่มหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลป่านั้นๆ ในขณะเดียวกันการมีกติกา กฎ เกณฑ์ และการควบคุมให้เป็นไปตามกติกานั้นๆ เช่น การปรับโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน ก็เป็นส่วน สำคัญที่ชี้ให้เป็นถึงความยืนยาว ในการรักษาป่านั้นๆ ไว้เป็นของชุมชน บางแห่งที่ไม่สามารถ ควบคุมอย่างต่อเนื่องไปได้ ก็ให้ยอมรับนำเอากฎหมายป่าไม้เข้าไปคุ้มครอง เช่น การประกาศเขต

ห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2532 การประกาศเป็นสวนรุกขชาติหรือวนอุทยาน โดยให้การคุ้มครองโดยอาศัยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นอกจากนี้ ยังได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการป่าชุมชนที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงและยั่งยืนของการจัดการป่าของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยประชาชน ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์ของพื้นที่ป่า

ประโยชน์ที่ต้องการจากป่าจะเป็นสิ่งกำหนดวัตถุประสงค์ในการรักษาป่าเหล่านั้นไว้ เช่น เป็นแหล่งป่าไม้เพื่อการประกอบพิธีการต่างๆ ซึ่งแปรผันไปตามสภาพสังคมในแต่ละภูมิภาค การใช้แหล่งป่าไม้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารของหมู่บ้าน การใช้แหล่งป่าไม้เพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอย แหล่งหาอาหาร จะเป็นจุดรวมที่ประชาชนจะรวมตัวกันในการรักษาป่านั้น ๆ ไว้เพื่อใช้สอยร่วมกัน หรือเป็นสมบัติส่วนรวมของชุมชน

2. การมีระเบียบและกฎเกณฑ์

เพื่อควบคุมกันเองระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน การจัดการป่าชุมชนจะมีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่วางไว้เป็นที่ยอมรับของทุกคนในหมู่บ้านเมื่อมีการละเมิดจะมีการปรับไหม หรือมีการลงโทษตามกติกาที่ได้กำหนดและตกลงกันไว้

3. องค์กรประชาชน

เพื่อดำเนินการจัดการป่าให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของป่านั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ของประชาชนที่เข้มแข็ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของผู้นำขององค์กรที่จะดูแลป่าดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคนในชุมชน องค์กรที่ปรากฏมักจะเป็นองค์กรประชาชนที่มีอยู่เดิม เช่น องค์กรเหมืองฝายในภาคเหนือ และได้ปรับเป็นลักษณะคณะกรรมการหมู่บ้านที่ได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่

4. การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

การจัดการป่าชุมชนขององค์กรประชาชนในหมู่บ้าน จะต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เช่น การสนับสนุนทางวิชาการ การสนับสนุนอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็น เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการป่าโดยให้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งก็รวมถึงการให้การคุ้มครองการดำเนินงานให้สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่เข้ามาคุ้มครองรักษาสภาพป่าไว้ (โกมล, 2533)

โดยทั้งนี้ เงื่อนไขประการหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือ ลักษณะของชุมชนที่มีการอนุรักษ์ป่า หรือชุมชนที่จะทำให้การดำเนินการป่าชุมชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการเกิดและสามารถดำเนินอยู่ได้ เพราะเนื่องจากว่า ป่าชุมชนนั้นเป็นเรื่องที่มี

ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน หากชุมชนมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการป่าชุมชนแล้ว ก็จะมีผลทำให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่ง เสน่ห์และยศ (2536) ได้สรุปลักษณะร่วมของชุมชนที่มีการอนุรักษ์ป่าไว้ถึง 8 ลักษณะดังนี้

1. มีความเป็นชุมชนสูง ซึ่งความเป็นชุมชนนี้ต้องดูถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนที่ตั้งถิ่นฐาน และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในชุมชนด้วย
2. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การรักษาป่าชุมชนของชาวบ้านมาจากพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกันในการใช้ ดิน น้ำ ป่า และผลิตผลจากป่า ทั้งในรูปของที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ไร่ทำสวนและป่าคั้นน้ำเพื่อการทำนา
3. มีทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าที่อยู่ในสภาพที่จะใช้งานได้ เนื่องจากป่าชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกได้ของการเกษตรกรรมที่ยั่งยืนถาวร
4. มีผู้นำที่เข้มแข็งและมีภูมิปัญญา สามารถที่จะนำในการรักษากฎระเบียบต่างๆ แล้วยังต้องเป็นผู้ที่สามารถปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง การปกครอง กฎหมาย สังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไป
5. มีองค์กรชุมชนหมู่บ้านหรือชุมชนที่ได้ทำการรักษาป่าไว้ได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น องค์กรเหมืองฝาย สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการตรวจป่า
6. มีจารีตของการจัดการทรัพยากรที่ถือว่าทรัพยากรเป็นสมบัติส่วนรวมของชุมชน
7. เป็นชุมชนที่มีความถาวร ทั้งทางด้านสังคม และความถาวรทางการใช้ทรัพยากร

2.1.4 สิทธิชุมชน (community rights)

ประเด็นเรื่องสิทธิเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง เนื่องจาก ในปัจจุบันได้เกิดความขัดแย้งในมุมมองที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มที่มองว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล โดยที่ประชาชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งไม่ได้ให้สิทธิในการจัดการแก่ประชาชน และอีกกลุ่มคือ กลุ่มที่มองว่า ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแล และรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ซึ่งเมื่อประชาชนเป็นผู้ที่ดูแลรักษาแล้ว ก็ควรจะมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรของตนเอง ทั้งนี้รวมถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ด้วย ความเห็นที่ขัดแย้งดังกล่าวจึงนำมาสู่การถกเถียงถึงประเด็นเรื่องสิทธิต่อทรัพยากรนั่นเอง และหากไม่มีการแก้ไขความเห็นที่ขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อการจัดการและดูแลทรัพยากรต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอยู่ในภาวะที่อาจเรียกได้ว่า เข้าขั้นวิกฤติ

โดยในประเด็นของสิทธิดังกล่าว ก็มีความเกี่ยวเนื่องถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรของรัฐอีกด้วย ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

ความหมายของระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่เรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 ได้ให้ความหมายไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (หรือเรียกว่าที่สาธารณประโยชน์) ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นของรัฐ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ดินที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งหมด (พรชุลีและรัชณี, 2541)

จากความหมายของระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงฐานะที่มาของอำนาจรัฐที่มีต่อการจัดการควบคุม และจัดการในทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ นอกจากนี้ยังมีการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน โดยที่สิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกันของชุมชนที่มีอยู่ในอดีต ได้ถูกแทนที่ด้วยการยอมรับในทางกฎหมายให้ยึดถือระบบกรรมสิทธิ์เพียง 2 ระบบเท่านั้น คือ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน ทำให้สิทธิของประชาชนจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ซึ่งจะสามารมีสิทธิเด็ดขาดและถาวรในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพยากรที่อยู่บนดินและใต้ดิน ยกเว้นทรัพยากรที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหวงห้ามเอาไว้ เช่น ทรัพยากรแร่ ไม้หวงห้ามของป่าหวงห้าม ฯลฯ แต่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ประชาชนนั้นมีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น และมีหน้าที่จัดการที่ดินและทรัพยากรนอกเขตป่า ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้นั้นประชาชนไม่มีสิทธิในการตรวจสอบ หรือมีหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตป่า ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐก็มีความผิดพลาดอยู่ไม่น้อย แต่ในขณะที่เดียวกันจะเห็นได้ว่าป่าธรรมชาติภายใต้การดูแลของประชาชนที่อาศัยกฎประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานนั้นกลับแสดงถึงความมีประสิทธิภาพอย่างน่าทึ่ง เพราะฉะนั้นจึงนับได้ว่าการบริหารจัดการ และดูแลทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนได้ทำทนายแนวทางในการจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ และถือเป็นทางออกที่รัฐนั้นจะต้องให้ความสำคัญว่า รัฐนั้นควรจะมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้กับชุมชนหรือไม่อย่างไร ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็ได้กล่าวถึงสาเหตุที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่าง

มากมาย และการที่มีบุคคลหลายๆ กลุ่มได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้จำนวนมากนั้น มีสาเหตุมาจากการที่รัฐนั้นรับรองสิทธิเพียงสองระบบ โดยที่ละเลยสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรนั่นเอง (อ้างในสัมฤทธิ์ดา กาญจนพันธ์, 2540)

ในปัจจุบันการกล่าวถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงกลายเป็นเรื่องที่มีหลายฝ่ายได้ให้ความสนใจ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทางค้ำานรัฐ นักวิชาการ และประชาชน ซึ่งทางผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงต่อไป

คำว่า “สิทธิชุมชน” ที่มีการพูดถึงกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ก็ตั้งอยู่บนหลักการของระบบทรัพย์สินร่วมเช่นเดียวกัน สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วม” เหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยสมาชิกของชุมชนที่ได้ร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรของชุมชนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยนัยนี้ จะให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น แม้ว่าสมาชิกของชุมชนทุกคนจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ที่ค้ำานถึง “ความเป็นธรรมทางสังคม” เป็นสำคัญ เช่น ชุมชนอาจมีกฎเกณฑ์ให้เฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัวได้ เป็นต้น

สิทธิชุมชน เป็นคุณสมบัติที่มีมานานแล้วตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศไทย แต่ได้เลือนหายไปภายใต้อำนาจที่รัฐได้รวมศูนย์ไว้เอง สิทธิชุมชนนี้จะมุ่งเน้นถึงพื้นที่หน้าที่รับผิดชอบร่วมกันภายในชุมชนเองและระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลทรัพยากรและธรรมชาติแวดล้อม โดยนัยนี้ “สิทธิชุมชน” จึงเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือหรือกลไกของความสมดุลต่อกระแสอำนาจและผลประโยชน์ และเท่ากับว่าเป็นหลักประกันการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนในที่สุด (วิวัฒน์, 2536 : 35) ในขณะที่อานันท์ (2536) ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนในการเสวนาเรื่องป่าชุมชน 2536 ว่า สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น พื้นที่เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน แล้วชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิ และพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้ แต่ถ้าหากว่าให้ไป 3-4 ปีแล้วปรากฏว่าป่าก็หายไปหมดเหมือนที่รัฐดูแล ก็สามารถเรียกคืนได้ โดยสรุปก็คือเป็นการรับรองสิทธิในการใช้และดูแลรักษาป่า ไม่ใช่เป็นกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชน เพื่อให้ชาวบ้านมีความสามารถในการจัดการป่า ให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในแง่ที่ว่าคนจนจะได้มีสิทธิในการได้รับประโยชน์จากสิ่งเหล่านั้น (อานันท์, 2536) ในขณะที่ฉลาดชายและคณะ (2536) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอย่างสั้นๆ ว่า “สิทธิชุมชน” หมายถึง อำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ซึ่งในการรักษาป่าชุมชนจำนวนมากก็มีพื้นฐานที่สำคัญอยู่ที่ วิถีคิดเกี่ยวกับ สิทธิหน้าหมู่ หรือสิทธิในทรัพย์สินร่วมกันของชุมชนซึ่งก็เป็นส่วนในสิทธิชุมชนในการ

จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีมาเป็นเวลานานและดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในวัฒนธรรมของภาคเหนือ ตัวอย่างของการจัดการป่าชุมชนจำนวนมากในภาคเหนือและความพยายามของชุมชนในการต่อต้านการใช้ป่าของบุคคลภายนอก สิทธิหน้าหมู่บ้านได้ครอบคลุมสิทธิในด้านอื่นๆ อีก เช่น สิทธิตามธรรมชาติ และมีพื้นฐานอยู่ที่ความคิดเรื่อง สิทธิการใช้ (usufruct rights) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ได้ใช้แรงงานปรับเปลี่ยนทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ จะยังคงมีสิทธิในทรัพยากรนั้น トラบเท่าที่
ยังใช้ประโยชน์อยู่ แต่จะหมดสิทธิเมื่อทรัพยากรนั้นได้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติ เช่น ในระบบ
การทำไร่ของชาวกะเหรี่ยงในภาคเหนือ ที่จะมีการพักดินไว้เป็นไร่เหล่า (พื้นที่ที่พักการทำกร
เพาะปลูกไว้เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของดิน โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาพักเอาไว้ประมาณ 4-5 ปี)
ซึ่งคนอื่นสามารถเข้าไปใช้ได้ หากเจ้าของเดิมไม่ย้อนกลับไปทำตามระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ ใน
ลักษณะนี้ชุมชนจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการการใช้ที่ดิน สิทธิตามธรรมชาติหมายความว่า
มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้แรงงานของตนเองทำงานหาเลี้ยงชีพจากธรรมชาติหรือสิทธิในการยังชีพจาก
ธรรมชาติ ซึ่งชาวบ้านจะให้ความสำคัญอย่างมาก เช่น ชุมชนจะอนุญาตให้ชาวบ้านตัดไม้ไปใช้
เพื่อการสร้างบ้านที่อยู่อาศัยของตนเอง แต่จะไม่ยอมให้มีการตัดเพื่อขายและที่ชาวบ้านใช้สิทธิได้
เพราะถือว่า ป่าเป็นของหน้าหมู่บ้าน ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจในการจัดการของชุมชน จากการศึกษา
ของฉลาดชาย และคณะ ได้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพและรูปธรรมของวิถีคิดในเรื่องสิทธิหน้าหมู่บ้านและ
สิทธิชุมชนอย่างชัดเจน ดังนั้นความเป็นชุมชน หรือสิทธิชุมชนจึงไม่ใช่เรื่องอุดมคติ แต่เป็นเรื่อง
ของอำนาจและความสัมพันธ์ที่อาจเกิดความขัดแย้ง เปลี่ยนแปลงและผลิตใหม่ได้ (เสนห์และยศ,
2536)

หลักการของสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนนั้นมีหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิชุมชน คือข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม หรืออาจพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันร่วมกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน หรือเป็น “ชุมชน” ลักษณะชุมชนนั้นมิได้ยึดติดกับชุมชนหมู่บ้าน อันเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐ แต่เป็นเครือข่ายทางสังคมของผู้คนที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันอยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน ซึ่งอาจจะมีขอบเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชน หลายกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้จำกัดแค่ชุมชนชนบท แต่ขยายครอบคลุมถึงเมือง เป็นเครือข่ายท้องถิ่น หรืออาจจะเป็นชุมชนในจินตนาการที่ผู้คนสัมพันธ์ผ่านสื่อ หรือนิยามว่าเราเป็นพวกเดียวกัน มีความสัมพันธ์ผ่านสิทธิร่วมกัน เช่น คนชรา คนพิการ คนชายขอบ เป็นต้น อาจสรุปได้ว่าสิทธิชุมชน

ตามความหมายกว้างดังกล่าวนี้ มิได้มีหน่วยของสิทธิที่ตายตัวเหมือนสิทธิปัจเจกแต่เป็นสิทธิจากความสัมพันธ์ของผู้คนเกิดเป็นชุมชนร่วมกัน ซึ่งจะสัมพันธ์ในทางตรงหรือทางอ้อมก็เป็นได้

ด้วยความจำเป็นที่ต้องจัดการร่วมกัน ชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม ข้อตกลงอาจเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ที่ต้องสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ในการจัดการให้ชัดเจนจับต้องได้ หรือกฎจารีตประเพณีที่อยู่ในจิตสำนึกในวัฒนธรรมที่ยึดโยงต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์และได้ถูกพัฒนาปรับใช้กับสถานการณ์ใหม่ ๆ หรืออาจสร้างอำนาจศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาเป็นตัวกำกับกติกาสืบใหม่ การได้มาซึ่งข้อตกลงเป็นเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ การต่อสู้ ต่อรองทั้งภายในชุมชน ระหว่างชุมชนหรือกับภายนอก ข้อตกลงร่วมของชุมชนจึงมีการปรับเปลี่ยนตามบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนั้นชุมชนจึงพัฒนารูปแบบสิทธิขึ้นมาใหม่เฉพาะเจาะจงกับบริบทของสังคมนั้นๆ สิทธิชุมชนจึงมีขอบเขตที่กว้าง ยืดหยุ่น ลื่นไหลปรับเปลี่ยน มากกว่าจะกำหนดตายตัวโดยไม่ผันแปรแต่มีความเฉพาะเจาะจงกับบริบทแต่ละแห่ง มิใช่มาตรฐานตายตัวดังเช่น สิทธิแบบรัฐหรือปัจเจก

2. สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน หมายถึง ภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภทแต่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทมีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอและการซ้อนของสิทธิก็มีหลายระดับทั้งรูปแบบของสิทธิและเจ้าของสิทธิ เช่น บางเงื่อนไขสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรบางประเภทอาจเป็นของรัฐหรือปัจเจกบุคคลในชุมชน แต่ทรัพยากรบางประเภทอาจเป็นของชุมชน หรือไม่ว่าจะเป็นของใคร แต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้และสิทธิจัดการ หลักสำคัญของสิทธิชุมชน ก็คือ ในปริมณฑลของชุมชนที่สรรค์สร้างสิทธิขึ้น สิทธิแต่ละประเภทถูกจัดขึ้นมา ไม่ว่าสิทธิครอบครอง การใช้หรือสิทธิปัจเจก และชุมชน สิทธิแต่ละประเภทถูกจัดความสัมพันธ์กันภายใต้ความเป็นชุมชน ดังนั้นรูปแบบสิทธิที่พัฒนาขึ้นมาจึงมิได้แยกขาดออกจากกัน แต่ต้องมีกติการ่วมของชุมชนซ้อนทับอีกทีหนึ่ง ดังนั้นสิทธิปัจเจกที่อยู่ในชุมชน อาจไม่ใช่สิทธิแบบเบ็ดเสร็จ (absolute rights) เหมือนสิทธิปัจเจกในสาธารณณะ

3. สิทธิชุมชน มีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หรือดึงภายนอกเข้ามาร่วมจัดการ (inclusive rights) หมายถึง มิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอก แต่ต้องการให้ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุล ในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ ดังเช่น สิทธิรัฐหรือปัจเจก ที่เจ้าของใช้สิทธิตนเองกีดกันการเกี่ยวข้องกับภายนอกอย่างสิ้นเชิง (exclusive rights) ดังเห็นได้จากการจัดการป่าชุมชน การทำกลุ่มออมทรัพย์ เศรษฐกิจชุมชน หรือการฟื้นฟูอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องการสนับสนุนของเครือข่ายท้องถิ่น ประชาสังคมและรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการเข้ามาร่วมจัดการนี้ ก็

มิได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ มิเช่นนั้นทรัพยากรที่ชุมชนใช้ร่วมกันจะกลายเป็นพื้นที่เปิดเสรี (open access) ที่คนภายนอกจะเข้ามาทำอะไรก็ได้ ชุมชนได้สร้างเงื่อนไขหรือกฎกติกาที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอกอยู่ด้วย เงื่อนไขสำคัญที่ชุมชนใช้กีดกันภายนอกที่เข้ามาละเมิดสิทธิ ก็คือ สิทธิในการมีชีวิตอยู่รอด สิทธิเรื่องปากท้อง สิทธิในการดำรงความสัมพันธ์ทางสังคมของตน วิธีคิดเรื่องสิทธิแบบนี้อาจจะแตกต่างจากตะวันตกที่ทุกคน (ใครก็ได้) ล้วนมีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทุกที่ แต่สิทธิของชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่กินกับทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก ซึ่งคนภายนอกจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของสังคมเมืองอยู่เหนือสิทธิการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้ ระดับของสิทธิการมีส่วนร่วมจึงลดหลั่นไปตามความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการกีดกันการใช้ในนั้นมักเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งเชิงทรัพยากร หรือในโครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่โดยทั่วไปสิทธิชุมชนมักจะมีลักษณะร่วมกันจัดการมากกว่า หลักการที่สำคัญอีกประการของการเน้นการมีส่วนร่วมก็คือ เป้าหมายของสิทธิชุมชนมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย การรักษาป่า การจัดการลุ่มน้ำ การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ล้วนสร้างประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

4. สิทธิชุมชนอยู่บนเนื้อหาที่หลากหลาย ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนที่โดดเด่นที่สุดคือการเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชน และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่ขณะเดียวกันภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนมิได้มีแต่มีทรัพยากร ชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบ สถาบันการจัดการของตนเองเพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นชุมชนแออัดกับการเรียกร้องสิทธิในที่อยู่อาศัย การเกิดขึ้นของกลุ่มออมทรัพย์ ธุรกิจชุมชน ตลาดทางเลือกเศรษฐกิจชุมชน เพื่อต้านทานกระแสกลไกตลาดที่มุ่งผนวกระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้พึ่งพาระบบเศรษฐกิจหลัก หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ใช้ประเด็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (ethnic identity) ต่อสู้กระแสชาตินิยม กระแสวัฒนธรรมหลักที่พยายามกลืนวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือผลักดันให้อยู่ในสภาพชายขอบ นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น สิทธิชุมชนเมืองต่อวิถีความเป็นเมือง สิทธิสตรี สิทธิคนชรา สิทธิคนพิการที่เรียกร้องให้ตนเองมีตำแหน่งแห่งที่ในสังคม

5. สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางประชาธิปไตยจากรากหญ้า ที่เกิดขึ้นในบริบทโครงสร้างทางอำนาจในสังคมมีความไม่เท่าเทียมกัน รวมศูนย์อำนาจ ครอบงำทางวัฒนธรรมโดยใช้วัฒนธรรมเชิงเดี่ยว (monoculture) ที่กีดกันความหลากหลาย และกีดกันชุมชนท้องถิ่นออกไปสู่ภาวะชายขอบ สิทธิชุมชนจึงเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจ สร้างตำแหน่งแห่งที่ให้กับชุมชน ผ่านการกำหนดตัวตน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อผลักดันสังคมไปสู่ความเป็นพหุลักษณะ

กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนและเหมาะสมแล้วทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน มักจะกลายไปอยู่ในสภาพของ ทรัพยากรเปิดเสรี (open-access) หรือเป็นทรัพยากรที่ใครๆ ก็เข้ามาตัดดวงใช้ประโยชน์ได้

งานเขียนของ Ostrom, et.al (1994) กล่าวว่า การกำหนดรูปแบบของสิทธิและการสร้าง แรงจูงใจที่เหมาะสมก็อาจจะสามารถป้องกันไม่ให้ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (CPR) ตกอยู่ในรูปแบบ ของทรัพยากรเปิดเสรีได้ ซึ่งตรงกับ Maynard - Smith (1982) ได้กล่าวว่า สิทธิในทรัพยากร (property rights) จะเป็นกรอบสำคัญขั้นพื้นฐานเนื่องจากเป็นตัวที่กำหนดว่าใครมีสิทธิ (rights) แคว้นอย่างไร ในการที่จะได้รับประโยชน์และผู้อื่นจะต้องมีหน้าที่ ที่จะเคารพในสิทธิอันนั้น สิทธิเป็นกรอบที่จะมารับรองผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาวซึ่งหากขาดเสียซึ่ง สิทธิแล้วผลตอบแทนต่างๆ ก็คงจะเป็นเพียงแค่นะยะสั้นเฉพาะหน้าเท่านั้น

Bromley (1991) กล่าวว่า หากจะแบ่งรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพยากร (property rights regimes) ซึ่งเป็นการกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิที่มีต่อทรัพยากรอาจสามารถแบ่งออก ได้เป็น 4 ประเภทคือ

- 1) รูปแบบของการกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคล (private property regimes)
- 2) รูปแบบของการกำหนดสิทธิโดยรัฐ (state property regimes)
- 3) รูปแบบของการกำหนดสิทธิโดยส่วนรวม (common property regimes)
- 4) การไม่มีสิทธิในทรัพยากร (non-property regimes)

สิทธิในส่วนบุคคล(private property regimes) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคุณลักษณะของสิทธิทำให้เกิดการกีดกันการใช้ประโยชน์ (excludability) และการจ่ายโอนผลประโยชน์ (transferability) ได้อย่างสมบูรณ์

แต่ในทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก (Eggertsson, 1991) กล่าวว่า การ กำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคลอาจทำได้ยาก คือ ต้องมีการใช้ต้นทุนในการจัดการ (transaction cost) สูงมากหรืออาจทำไม่ได้เลยด้วยซ้ำในบางกรณี ยกตัวอย่าง ไม่มีใครที่จะลงทุนล้อมรั้วพื้นที่ป่าทั้ง หมดเพื่อไม่ให้คนอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ เพราะค่าใช้จ่ายสูงมาก เป็นต้น

Ostrom (1991) ส่วนการกำหนดสิทธิในทรัพยากรให้เป็นของรัฐ (state property regimes) นั้นในทางทฤษฎีถือว่ารัฐมีความเป็นกลางและสามารถจะจัดสรรประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากร เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ดี แต่ในทางปฏิบัติมีแนวโน้มว่าทรัพยากรซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบการ กำหนดสิทธิโดยรัฐนี้ ไม่มีการบังคับที่ได้ผล เนื่องจากอาจมีปัญหาเรื่องขาดกำลังคน ขาดความเข้าใจในสภาพปัญหา ซึ่งคนในท้องถิ่นจะรู้ดีกว่าและปัญหาที่ซับซ้อนในที่สุดทรัพยากรก็จะตกอยู่ใน สภาวะที่เป็นทรัพยากรเปิดเสรีและถูกทำลายไปในที่สุด

Bromley and Cornea (1989) ได้ย้ำ ความสำคัญของกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนว่าเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่มีความสำคัญในการจัดการทรัพยากรบางอย่าง เช่น ป่าชุมชน ระบบชลประทานชุมชน เป็นต้น

ข้อดีของระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชนเมื่อเทียบกับระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐคือ

1. มีต้นทุนของการดูแลรักษาที่ต่ำ (enforcement costs)
2. ชุมชนมีความเป็นเจ้าของ เช่น ถ้าป่าไม้หรือที่ดินเป็นของรัฐ ชุมชนจะคอยแสวงหาประโยชน์โดยไม่คิดจะบำรุงรักษาหรือฟื้นฟูเนื่องจากไม่มีความเป็นเจ้าของ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะต้องเสียเงินมาปกป้องป่าไม้ให้พ้นจากการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลรอบๆ ซึ่งต้องใช้บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้จำนวนมาก กรณีเช่นนี้ ระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชนเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่มีศักยภาพมากกว่าระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ

จากลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าว Benchaphun (1994) ได้เสนอให้มีการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่หลายประเภทในพื้นที่ป่าของไทย โดยให้มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีทั้งกรรมสิทธิ์ของเอกชนในพื้นที่ป่า (ปัจจุบันมีผลเชิงปฏิบัติแต่ไม่มีผลเชิงกฎหมาย) และกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (ปัจจุบันมีผลเชิงปฏิบัติแต่ยังไม่มีผลเชิงกฎหมาย) นอกเหนือจากกรรมสิทธิ์ของรัฐ (ซึ่งมีทั้งที่มีผลเชิงปฏิบัติและมีผลเชิงกฎหมาย และที่ไม่มีผลเชิงปฏิบัติแต่มีผลเชิงกฎหมาย—ซึ่งในที่นี้คือ สภาพเปิดเสรี) การยอมรับกรรมสิทธิ์เหล่านี้ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์มีผลทางด้านแรงจูงใจ (incentive) ที่ถูกต้อง จะทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยั่งยืนและเกิดผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ดีกว่าที่จะตั้งต้นตามกฎหมายเดิมว่ากรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเพียงเท่านั้น โดยไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ ความมั่นคงในสิทธิ เช่น สิทธิในการใช้เพื่อการยังชีพส่วนตนและครอบครัว (เช่น สิทธิทำกิน) หรือสิทธิในการใช้ร่วมกันในชุมชน (เช่น ป่าชุมชน) จะมีผลอย่างมากต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน หรือ การอนุรักษ์ หรือ ไม่อนุรักษ์ ทรัพยากรเหล่านั้นและความไม่สอดคล้องของระบบกรรมสิทธิ์ในความเป็นจริงกับระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความเสื่อมโทรมของสภาพป่าไม้ในไทย

ตรงกับงานศึกษาที่ดินการเกษตรของ สุชาวัลย์ (2538) ซึ่งกล่าวว่า การกำหนดรูปแบบของสิทธิที่มีต่อทรัพยากรอาจมีได้หลายรูปแบบขึ้นกับส่วนประกอบต่างๆของทรัพยากรนั้น ในกรณีที่ดินการเกษตร ในส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร เกษตรกรคือผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการดูแลจัดการส่วนนี้ ฉะนั้นเกษตรกรจึงควรมีกรรมสิทธิ์ในส่วนของการผลิตทางการเกษตรของที่ดินนี้เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะใช้และบำรุงรักษาที่ดิน ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไรก็ดีที่ดินเดียวกันนี้มีส่วนสำคัญอีกส่วนคือทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งการใช้ที่ไม่เหมาะสมหรือ

คำนี้ตั้งแต่ผลผลิตอย่างเดียว ก็อาจเกิดผลกระทบภายนอกที่กระทบชุมชนหรือสังคมโดยส่วนรวมได้ ฉะนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของที่ดินการเกษตรนี้ ควรจะต้องให้อยู่ในความควบคุมโดยส่วนรวม (collective action) ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งเขตและกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินหรือ land zoning เป็นต้น

Bromley and Hodge (1990) ได้แสดงถึงที่ดินชนบทในประเทศอังกฤษซึ่งมีคุณสมบัติของการเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันก็มีคุณสมบัติของการเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันก็มีคุณสมบัติเป็นพื้นที่สวยงามและเป็นพื้นที่ของชุมชน มีความสำคัญร่วมกันทางด้านสิ่งแวดล้อม ในที่นี้สิทธิในที่ดินดังกล่าวในส่วนที่เป็นปัจจัยการผลิต สามารถเป็นสิทธิส่วนบุคคลได้ ขณะที่คุณสมบัติส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและความสวยงาม สามารถอยู่ในรูปของสิทธิส่วนรวม ซึ่งในทางนโยบายอาจหมายถึง การกำหนดขอบเขตในการใช้พื้นที่ เข้ามากำกับสิทธิส่วนบุคคลของที่ดินดังกล่าวนั่นเอง

ในการศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินชนบทจากภาวะที่เป็นอยู่เดิมคือเกษตรกรมีสิทธิส่วนบุคคลโดยสมบูรณ์ไปเป็นสิทธิในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในส่วนที่เป็นคุณสมบัติด้านสิ่งแวดล้อมของที่ดินปรากฏว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมของที่ดินชนบทดังกล่าวได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ในกรณีที่ดินเป็นสิทธิส่วนบุคคลของเกษตรกรแต่เพียงอย่างเดียว ผู้ที่ต้องการเห็นการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น จำเป็นต้องจ่ายต้นทุนในการเจรจาให้เกิดการพัฒนาด้านนี้ขึ้นมา จึงทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของที่ดินในกรณีแรกนี้ดีกว่ากรณีสิทธิในที่ดินที่มีการแบ่งระหว่งการมีสิทธิส่วนบุคคลกับการมีสิทธิส่วนรวม

2.2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ในส่วนกรณีของความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านนั้นก็ยังมีผู้ศึกษาไว้พอสมควร เช่น สุธาวัลย์ (2537) ในเขตป่าต้นน้ำลำธารทางภาคเหนือยังเกิดปัญหาในลักษณะความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านรวมถึงชาวเขากับกรมป่าไม้ที่เข้าไปปลูกป่าทับที่ดินทำกินของพวกเขา ซึ่งผลที่ตามมาคือ นอกจากชาวบ้านจะขาดความมั่นใจในพื้นที่การเกษตรของเขาแล้วยังทำให้ไม่มีแรงจูงใจ (incentive) ที่จะปรับปรุงดูแลที่ดินและมีแนวโน้มให้ไปบุกรุกที่ป่าต่อไปด้วยแล้ว ยังทำให้ชาวบ้านโกรธและแอบเผาป่าที่ทางกรมป่าไม้ปลูกทุกปี

งานของ ฉลาดชาย (2528) เป็นงานที่นำเสนอแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาของการจัดการป่า ด้วยมิติทางสังคมศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับมิติทางนิเวศวิทยา ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐที่ผูกขาดการจัดการ และมองข้ามความสัมพันธ์ด้านบวกของคนกับป่า ซึ่งทั้งล้มเหลวและทั้งมีผล

ต่อการทำลายพื้นที่ป่าตลอดมา และได้เสนอทางเลือกใหม่ในการจัดการป่า โดยเสนอให้ชุมชนในป่า ได้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการป่า ทั้งเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาควบคู่กันไป เพราะเห็นความสำคัญของศักยภาพของสถาบันและองค์กรชุมชนต่างๆ

สยามล (2538) ศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในป่า ซึ่งได้เสนอการวิเคราะห์อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นถึงรากฐานที่มาของปัญหาความขัดแย้งจากข้อจำกัดของรัฐเองที่ยึดติดกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเฉพาะของรัฐและเอกชน ขณะที่ไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน ไม่ว่าในลักษณะใด ทั้งๆที่มีที่มาอยู่ในจารีตประเพณีของไทยเอง นอกจากนี้ก็เป็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการผูกขาดอำนาจของรัฐในการจัดการป่า โดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในป่า

เจิมศักดิ์และคณะ (2535) ในงานศึกษาเรื่อง วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า คณะผู้วิจัยพบว่า การขยายตัวของอำนาจรัฐเข้าไปจัดการป่า พร้อม ๆ กับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์อย่างรวดเร็ว นั้น ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้พื้นที่ป่าลดลง และสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐ อำนาจท้องถิ่น และชาวบ้าน เพราะรัฐได้ผูกขาดสิทธิในการจัดการป่าซึ่งทำให้ชาวบ้านเกิดความสับสนและขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดินและส่งผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรเกิดขึ้น

2.2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับความไม่มั่นคงในสิทธิ

เริ่มจากงานศึกษาของ ทองโรจน์ (2514) ที่พยายามชี้ให้เห็นว่า ผู้เช่านามักมีรายได้น้อยกว่าชาวนาผู้มีที่ดินของตนเอง และไม่สามารถสะสมทุนหรือออมได้ ทั้งนี้เพราะความไม่มั่นคงในสิทธิการใช้ที่ดินของผู้เช่า จะมีผลให้ประสิทธิภาพในการใช้แรงงานของผู้เช่าต่ำกว่าเจ้าของที่นาที่ทำการผลิตเอง จากการที่ผู้เช่าไม่มีกำลังใจและแรงจูงใจที่จะปรับปรุงที่นาเช่า ซึ่งเห็นได้จากการใช้ปุ๋ยน้อยกว่าเจ้าของที่ดิน ทางออกที่เสนอไว้ คือ ให้เน้นการปรับปรุงสถาบันก่อน เช่น การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร การควบคุมค่าเช่านา การเก็บภาษีที่ดินอย่างยุติธรรม สนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและความเสมอภาคในแง่ที่ช่วยในการกระจายรายได้ ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าความมั่นคงในกรรมสิทธิ์นั้นเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นการใช้ที่มีความยั่งยืน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นได้มีการศึกษาของ กนกและคณะ (2537) พบว่า เกษตรกรมักจะเข้าร่วมโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำเพียงหวังจะได้รับความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ไม่ใช่เพราะว่าเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์ที่มีต่อการเพิ่มผลผลิตหรือลดต้นทุนการผลิต เช่นเดียวกับงานของ Enters (1995a, 1995b) พบว่า เกษตรกรมี

แรงจูงใจในทางลบที่จะอนุรักษ์ดินและน้ำ เพราะถ้าไม่ทำ ก็อาจจะถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้กล่าวหาว่า ทำลายป่าและปลูกฝิ่น และอาจจะสูญเสียที่ดินไปได้

อีกตัวอย่างหนึ่งคืองานของ Sathirathai (1993) พบว่าความไม่มั่นคงในสิทธิในทรัพยากร ทั้งที่ดิน (ในเขตป่า) และสิทธิในป่าไม้เนื้อแข็งก็มีส่วนผลักดันให้เกิดขบวนการ ทำการอนุรักษ์ที่ดิน และป่าไม้ขึ้นมา เพื่อต่อรองเรียกร้องสิทธิโดยพฤตินัยของชาวบ้าน มีหลักฐานค่อนข้างแน่ชัดว่า ชาวบ้านในเขตต้นน้ำลำธารทงภาคเหนือ ได้ทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อเป็นเครื่องต่อรองในการที่จะรักษาสิทธิโดยพฤตินัยในที่ดินเกษตรของพวกเขา

จะเห็นได้ว่าความมั่นคงในสิทธิเป็นสิ่งจำเป็นแต่มีใช้มีเพียงความมั่นคงในกรรมสิทธิ์อย่างเดียวก็เป็นการเพียงพอต่อการทำการอนุรักษ์ ในเรื่องนี้ สุธาวัลย์ (2537) ได้ใช้แนวทางการศึกษา เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันวิเคราะห์ลึกลงไปถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสิทธิในทรัพยากร กับ การทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์ และอธิบายว่า ความไม่แน่นอนของสิทธิในที่ดินมีบทบาทสำคัญต่อการเลือกระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ ถ้าเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินอย่างเต็มที่โดยไร้เงื่อนไขใด ๆ เขาจะไม่เลือกทำเกษตรเชิงพาณิชย์ เพราะไม่คุ้มทุน ถ้าเกษตรกรไม่มีสิทธิในที่ดินเลย ก็จะไม่อนุรักษ์ดินเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน แต่จะอนุรักษ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อรองขอสิทธิครอบครองที่ดินจากกรมป่าไม้มากกว่าและได้เสนอว่าเกษตรกรควรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกษตร แต่ต้องมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีการเกษตรเชิงอนุรักษ์ที่สมบูรณ์ด้วย

ซึ่งเงื่อนไขต่างๆนี้จะพบในงานของชูศักดิ์ (2538) ที่พบว่า การจัดการต้นน้ำโดยชุมชนจะ ประสบความสำเร็จเมื่อพื้นที่ต้นน้ำมีขอบเขตที่ชัดเจน มีสมาชิกที่ชัดเจนและไม่มีขนาดใหญ่เกินไป มีการติดตามการใช้อย่างใกล้ชิด มีกฎการใช้เข้ากับสภาพของทรัพยากร และสภาพเศรษฐกิจสังคม มีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงขึ้นตามลำดับของการฝ่าฝืน มีกลไกยุติความขัดแย้ง มีการยอมรับสิทธิของชุมชน โดยประชากรภายนอกและไม่มี ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสิทธิตามกฎหมายกับ สิทธิตามภาคปฏิบัติ งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลท้องถิ่น และ สถาบันท้องถิ่น ที่ จำเป็นต้องนำมาประกอบกับข้อมูลที่อาจมีการกำหนดลงมาจากส่วนกลางในการจัดการป่า หรือ ทรัพยากร เช่น ป่า หรือ ที่ดินที่ใช้โดยชุมชนในแต่ละท้องถิ่นด้วย

ในส่วนของงานวิทยานิพนธ์นั้น จันทนา (2539) ได้ศึกษาการจัดการป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว จังหวัดลำพูน โดยมองว่าป่าชุมชนเป็นสินค้าที่มีการจัดการในลักษณะของทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม (common property resource) ซึ่งจะเน้นไปที่คุณลักษณะเฉพาะตัวของทรัพยากรประเภทนี้ว่ามี ลักษณะที่กีดกันการใช้ยาก (non-excludability) และไม่สามารถจะแบ่งออกให้แต่ละคนได้ (indivisibility) ถึงแม้ว่าจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้คนในเรื่องของแรงจูงใจในการร่วมมือแต่ปัจจัยหลายประการก็อยู่บนรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้นๆ

2.2.4 ความร่วมมือของรัฐและชุมชนในการจัดการป่าไม้

Attwater (1997) ศึกษาในแนวเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน พบว่า โครงการจัดการลุ่มน้ำหลายโครงการ ในช่วงต้นได้เน้นแง่มุมด้านกายภาพหรือด้านเทคนิคค่อนข้างมาก ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปในลักษณะไม่ยั่งยืนและไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชน และเสนอว่าแทนที่จะมุ่งไปที่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจตามแนวของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก น่าจะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำมากกว่า เพราะว่าเมื่อนักธุรกิจหรือหน่วยราชการ ก็จะสามารถแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม ที่เกิดจากความร่วมมือของหลายๆ ฝ่ายได้

สันจิวตา (2540) ศึกษาโครงการทดลองความร่วมมือในการจัดการป่าระหว่างชุมชนกับรัฐ โดยมีวัดเป็นสื่อกลาง ที่จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนที่ศึกษาอยู่ใกล้เมืองทำให้ชาวบ้านจำนวนมากเดินทางออกไปทำงานในเมืองและไม่ค่อยมีเวลาทำกิจกรรมส่วนรวมของชุมชน ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมในการจัดการป่า ขึ้นกับความเข้มแข็งของชุมชน โดยหลักแล้วรัฐควรลดบทบาทในการเป็นผู้นำในการจัดการป่าลงมาเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำและสนับสนุน แต่ถ้าหากพลังชุมชนไม่เข้มแข็งนัก รัฐอาจจะต้องเพิ่มบทบาทในการสนับสนุนมากขึ้น

พงษ์พัฒน์ (2539) ศึกษาสถานะเศรษฐกิจสังคมของชุมชนประมงและการจัดการโดยชุมชน กล่าวว่า ในขณะที่มีข้อดีหลายอย่าง แต่มีปัญหาหลายเรื่อง เช่น 1) ชาวประมงบางชุมชนไม่ยอมรับการจัดการแบบชุมชน (community – based fishery management) นี้ เนื่องจากเคยชินกับการจัดการของรัฐ 2) เป็นสิ่งที่ยากในการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากรัฐจะต้องยินยอมให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดยการให้สิทธิและอำนาจซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้ รัฐต้องยอมลดอำนาจบางส่วนลง กระนั้นก็ตามท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการบริหารจะยังคงถูกควบคุมโดยรัฐ 3) มีความยากลำบากเมื่อต้องประสานงานกับกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ค้าสัตว์น้ำ ผู้ค้าปัจจัยทำการประมง ตำรวจ ผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้บริโภค บางครั้งกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทในแผนการจัดการทรัพยากรประมงโดยอิทธิพลทางการเมือง 4) สมาชิกในกลุ่มควรมีขนาดของการดำเนินการและรายได้ไม่ต่างกันมาก มิฉะนั้น อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง

Chusak (1994) งานชิ้นนี้ได้พิจารณาการจัดการทรัพยากรป่าต้นน้ำลำธารในประเด็นของการจัดการโดยระบอบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งกลไกทางสังคมที่เป็นหัวใจของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบอบนี้คือ สถาบันหมู่บ้านนั่นเอง ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับสถาบันหมู่บ้าน ในฐานะที่เป็นกลไกควบคุมแบบแผนการใช้ทรัพยากรป่าไม้ งานศึกษานี้ยังมุ่งที่จะบ่งชี้เงื่อนไข และคุณลักษณะ

ของสถาบันหมู่บ้านที่ทำให้การจัดการทรัพยากรป่าต้นน้ำสามารถอยู่ได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้านมากกว่าที่จะมุ่งเพื่อสรุปเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในลักษณะที่เรียกว่า “การปฏิเสศโศกนาฏกรรมของส่วนรวม (anti tragedy of the commons)” ซึ่งเงื่อนไขและคุณลักษณะที่ว่านี้มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละชุมชนและมีพลวัตตามสถานที่และเวลา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบสิทธิในทรัพยากรจะไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ถ้าขาดการจัดการเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทนี้นั้น ได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ รวมถึงผลงานวิจัยในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาประยุกต์ใช้และศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดวิธีดำเนินการวิจัยและกรอบแนวคิดในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทต่อไป