



กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น

นิยม ยากรณ์*

กฤษฎา บุญชัย**

ทัชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ***

(วันรับบทความ : 7 กุมภาพันธ์ 2561 /วันแก้ไขบทความ : 24 เมษายน 2561 /วันตอบรับบทความ : 25 เมษายน 2561)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน และเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย และการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น แนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ ตำบลแม่แดด และตำบลบ้านพี่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐ และนักวิชาการ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต และเครื่องบันทึกเสียง บันทึกภาพ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า 1) กระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน เป็นการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และร่วมกันใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ สร้างกลไกอำนาจในระดับท้องถิ่น และอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมีกลไกการทำงานที่เกิดจากการต่อรองอำนาจในการจัดการทรัพยากรในชุมชน 2) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า เงื่อนไขเชิงโครงสร้างมีกฎหมายและนโยบาย ที่เอื้อ และบางฉบับที่ขัดต่อกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยชุมชนท้องถิ่นได้มองเห็นโอกาสช่องทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นับตั้งแต่รัฐได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ดังนั้น การสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรร่วมจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือก โดยรวบรวมองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วม/ข้อบัญญัติท้องถิ่น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

** ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

*** ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



Process of Creating Local Ordinances as a Community Resource Management Mechanism

Niyom Yakorn^{*}

Kritsada Boonchai^{**}

Tatchawat Laosuwan^{***}

(Received Date : February 7, 2018, Revised Date : April 24, 2018, Accepted Date : April 25, 2018)

Abstract

This research aims to study the process of creating local ordinances as a community resource management mechanism as well as the legal framework and political factors used to push through local ordinances. The concepts used in this research include the concepts of decentralization, natural resources management, and social movement. The targeted areas are Tambon Mae Sad and Ban Phe in Thailand. The key informants in the research are community leaders, government officials and academics. Data was collected through conducting interviews and recording observations. The research findings were as follows: 1) The process of creating local regulations as a community resource management mechanism helped create the movement of people in the management of natural resources and environment and the development of democracy at the local level, share the power through the local government, and strengthen the constitutional rights. In short, the process increased the people's power to fight against forest officials who have centralized legal power in the management of natural resources. 2) In terms of the structural conditions, there are legal and political implications for the promotion of local ordinances. There are some laws and policies that favor and disrupt the process of making local ordinances. Local communities have seen more decentralization opportunities for local government organizations. The state creating local ordinances as a tool for managing shared resources is another option. This includes the knowledge and local wisdom used in sustainable resource management.

Keywords: Process of creating a mechanism of Common-Pool Resources / Local Ordinances

^{*} Doctor of Political Science Program in Political Science Rajabhat Maha Sarakham University.

^{**} Ph. D., Faculty of Political Science Rajabhat Maha Sarakham University, Advisor

^{***} Ph. D., Faculty of Political Science Rajabhat Maha Sarakham University, Co-Advisor



บทนำ

จากวิกฤติการณ์ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในยุครวมศูนย์อำนาจที่ผ่านมา เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ และระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของสังคม ชุมชน เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบกับชุมชนท้องถิ่นทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาบริหารจัดการเพียงฝ่ายเดียว รัฐได้รวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เกิดช่องว่างในสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต และการดำรงชีพ ในรูปแบบต่างๆ และที่สำคัญที่สุดเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับรัฐ รัฐกับนายทุน และชุมชนกับนายทุน เป็นต้น (กฤษฎา บุญชัย และ ปิยาพร อรุณพงษ์, 2558, น.53).

ในปี พ.ศ.2532 ประเทศไทยได้เกิดวิกฤติการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะป่าไม้ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นในภาคเหนือหลายพื้นที่ได้เกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์จัดการ ตลอดจนดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ได้มีการนำเอา ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชนมาเป็นเครื่องมือในการดูแลรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบป่าชุมชน อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การจัดกิจกรรมการบวชป่าต้นน้ำ การจัดทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน การจัดทำฝายชะลอน้ำ (ฝายแม้ว) เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้กับพื้นดิน การจัดการที่ดินและระบบเกษตรที่สอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยา (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ, 2560, น.3) อย่างไรก็ตาม กิจกรรมดังกล่าว ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับการฟื้นฟูกลับคืนสภาพที่สมบูรณ์ และมีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนจนเป็นที่ประจักษ์และได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอกชุมชนอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นครั้งแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

จากโครงสร้างปัญหาความขัดแย้งในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว หลายฝ่ายได้มีความพยายามคิดค้นแนวทางการแก้ไขปัญหา และแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบใหม่ๆ จนได้มีการพัฒนาไปสู่การสร้างกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับขบวนการเครือข่ายองค์กรเอกชน และเครือข่ายภาคประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในระดับลุ่มน้ำ จังหวัด ชุมชน ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในรูปแบบที่เรียกว่า “การจัดการทรัพยากรร่วม” (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่



ยั่งยืน ภาคเหนือ, 2558, น.4) ซึ่งภายใต้แนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมที่เกิดขึ้น ได้มีการนำเอาหลักสิทธิชุมชนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ 2550 มาเชื่อมโยงกับแนวทางการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางสำคัญในการผลักดันชุมชนท้องถิ่น เครือข่าย ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ เข้ามารวมพลัง เพื่อขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ออกข้อบัญญัติตำบล โดยเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่น มุ่งเน้นให้เกิดการยกระดับกลไกการมีส่วนร่วมในการเข้ามามีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยมีกระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ และยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษา กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้ ทบทวนแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม(Social Movement) และกระบวนการสร้างกลไกในการจัดการทรัพยากรร่วมของภาครัฐกับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป



แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการทั่วไปของแนวคิดการกระจายอำนาจ คือ การให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของตนเอง มีอำนาจในการวางแผน การดำเนินงาน และการตัดสินใจ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งการกระจายอำนาจบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีงานศึกษาที่น่าสนใจอยู่หลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ ซึ่ง นันทวัฒน์ บรมนันธ์ (2549, น.19-20) ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งซึ่งมีที่มาจากต่างประเทศและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระปลอดการชี้นำของรัฐบาล ในบางประเทศยังใช้วิธีการอื่นใน การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่ การรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) การรวมอำนาจการปกครองภายในประเทศทั้งหมดไว้ที่ ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดจนอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญดังนี้ การรวมกำลังในการบังคับบัญชาต่างๆ คือกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ การรวมอำนาจการปกครองมี 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration) เป็นสิ่งที่ใช้กันในประเทศต่างๆ เพื่อจัดระเบียบการบริหารภายในประเทศ

นอกจากนั้น ศิริพร เชาวลิขิต (2555, น.33-34) ได้อธิบายมีความสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย รูปแบบดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการกิจการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น โดยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งมอบอำนาจ คือการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง หรือผู้มอบอำนาจ ยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิก โดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด



ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล แยกออกจากส่วนกลาง

ซึ่ง ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2545, น.5) ได้ชี้ให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบัน ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่าในพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละประเทศมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองเอง ซึ่งเมื่อแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความหลากหลาย รัฐบาลกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเอง เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงานนั้น จึงได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น กับทั้งจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชน

ส่วนในทัศนะของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมารุต วันทนากร (2547, น.5-6) ได้ให้ความหมายลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในมุมด้านกฎหมาย ดังนี้ 1) ต้องมีความอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตน การที่มีองค์การมาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการคลัง คือ มีรายได้และงบประมาณของตนเองเพียงพอ และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ คือ มีภารกิจที่ชัดเจนตลอดจนไปถึงอำนาจในการจัดทำ วางแผน ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย ในการบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเอง 2) ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ “การกำกับดูแล” (Autonomy) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสองที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและต่างมีภารกิจที่ต้องจัดทำโดยมีผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการใช้อำนาจการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่มุมมองในแนวคิดการกระจายอำนาจ ของกฤษฎา บุญชัย และ ปิยาพร อรุณพงษ์ (2558, น.54) ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐจำเป็นต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามแรงผลักดันของสังคม แต่แนวคิดของรัฐจะมุ่งเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่กระจายโดยตรงไปสู่สังคมด้วยมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กลไกของชุมชนแล้ว โดยไม่นำพาถึงช่องทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กลายเป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งกับชุมชน อีกทั้งการกระจายอำนาจก็เป็นเพียงการกระจายภารกิจ และงบประมาณในเรื่องที่ส่วนกลางเห็นว่าเป็นภาระ และไม่มีความสำคัญต่อระบบอำนาจรัฐส่วนกลาง หาได้มีนัยของการรับรองสิทธิชุมชนที่จะมีอิสระในการจัดการตนเอง และการเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนในเชิงร่วมมือและตรวจสอบถ่วงดุล



อย่างไรก็ตาม การอธิบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น หากได้ทบทวนถึงแนวทางในการอธิบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยแล้วนั้น หลายคนอาจมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งมอบอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น หรือมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการบางอย่าง โดยส่วนใหญ่มองว่า การกระจายอำนาจลักษณะนี้ เป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐส่วนกลาง ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่ง อธิบายว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ ความเป็นอิสระ (Autonomy) เพื่อให้ชุมชนได้มีอำนาจในการวางแผน ดำเนินงาน ตัดสินใจและการตรวจสอบ รวมถึงมีโอกาสกำหนดชะตาชีวิตตนเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความสลับซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการผลิต รวมไปถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของสังคม ชุมชนยุคโลกาภิวัตน์ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กระบวนการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ชยันต์ วรรธนะภูติ (2540) ได้กล่าวในคำนำงานศึกษาของ สันธิตา กาญจนพันธุ์ ว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้กำลังเป็นประเด็นปัญหาที่สังคมไทยให้ความสนใจอย่างยิ่งในปัจจุบัน เนื่องจากสังคมไทยกำลังเผชิญปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ อันเกิดจากปัญหาแนวทางการจัดการป่าไม้ ปัญหาความหย่อนยานของกฎหมาย และขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่า แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญจะชี้ว่าปัญหาป่าไม้ในประเทศไทยเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร แต่ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีส่วนทำให้ป่าไม้ลดลงไปเรื่อยๆ คือ ความล้มเหลวในการจัดระบบการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนของรัฐ รัฐได้รวบอำนาจในการจัดการทรัพยากรไปไว้ที่ส่วนกลาง และมองข้ามศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรตามประเพณี ความขัดแย้งในการจัดการป่าจึงกลายเป็นปัญหาระหว่างรัฐกับชุมชนมากขึ้น ทางออกของการแก้ไขความขัดแย้งคือการหันหน้ามาร่วมมือกันจัดการป่าระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยอาศัยความรู้และข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเป็นพื้นฐานของความร่วมมือ

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากร ได้กลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ การลดลงของผืนป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ ได้กลายเป็นประเด็นสะท้อนความห่วงใยของประชาคมโลก ซึ่ง ภู เชียงดาว (2553, น.67-68) ได้อธิบายว่า การจัดการเรื่องที่ดินทำกิน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะป่าชุมชนที่ผ่านมายังขาดความสมดุล



ระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ จึงทำให้มีการบุกรุกทำลายป่า เพื่อขยายพื้นที่ทำกินทุกปี ส่งผลให้ทรัพยากรโดยรวมนั้นเสื่อมโทรมทุกขณะ การออกกฎระเบียบหมู่บ้านจึงเป็นการจัดระเบียบพื้นที่ทำกินของคนในหมู่บ้าน รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมสามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเองและส่วนรวมอย่างคุ้มค่า นำไปสู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต ตลอดจนการฟื้นฟูทรัพยากรต่างๆ ที่เคยถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอีกครั้ง

แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม(Social Movement)

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ เป็นรูปแบบหนึ่งของการเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาชนในโลกยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นปัญหาความขัดแย้งอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในงานศึกษาของ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540, น.9) ได้อธิบายว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ต้องการสร้างนิยาม/ความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิยาม/ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” และ “สังคมโลก” ให้กว้างไกลไปกว่าเดิมที่ดำรงอยู่ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ยังปฏิเสธวิธีการใช้ความรุนแรง ขณะเดียวกันเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องก็ไม่ใช่เพื่อการช่วงชิงอำนาจรัฐ ดังที่นิยมคิดหรือกระทำกันในแวดวงการเมืองแบบเก่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ คือ ตัวอย่างรูปธรรมหนึ่งของการเมืองแบบใหม่หรือขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ไม่นิยมใช้ความรุนแรง แต่หากจำเป็นต้องใช้ก็จะใช้ในฐานะเป็นยุทธศาสตร์ในการทำทลาย ซึ่งจำเป็นต้องแยกแยะยุทธวิธี และแนวคิดออกจากกัน วิธีคิดของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ แตกต่างไปจากวิธีคิดของขบวนการฝ่ายซ้าย ซึ่งมีวิธีคิดที่ไปไกลกว่าเรื่องของอำนาจรัฐและความรุนแรง แต่ให้ความสำคัญเรื่องของการปกครองแบบมีมนุษยธรรมและการพัฒนาแบบเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เป้าหมายของขบวนการคือการสร้างบรรยากาศและเงื่อนไขแบบประชาธิปไตย อันนำไปสู่ การสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง ตื่นตัว

ในงานศึกษามือปราบกุมล ขบวนการได้ตอบปัญหาของคนจน พิชริน ลาภานันท์, เบญจวรรณ นาราสาจ และมานะ นาคำ (2546, น.138) ได้อธิบายว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่หรือการเมืองแบบใหม่นี้ไม่สนใจทั้งรัฐประชาชาติและพรรคการเมือง แต่พยายามสร้าง “อำนาจใหม่” ที่มีได้ผูกขาดหรือกระจุกตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่ง (เช่น รัฐและพรรคการเมือง) แต่เป็นอำนาจที่กระจายอยู่ทั่วไปในสังคม นอกจากนี้การเมืองแบบใหม่มิได้ให้ความสำคัญในประเด็นที่มีความหลากหลาย (เช่น เรื่องเสรีภาพ เรื่องคุณภาพชีวิต เรื่องสิ่งแวดล้อม) ภายใต้อิทธิพลที่กว้างไกลกว่ารัฐประชาชาติ ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่จึงมีโลกทัศน์ระดับโลก (The Global Perspective)



แต่เคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นหรือระดับย่อย (Local/Micro spaces) เป้าหมายของขบวนการมิใช่เพียงแต่การประท้วงหรือต่อต้านเพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วงชิงการนำในการให้ความหมายชุดใหม่กับสิ่งที่เรียกร้องหรือต่อสู้เคลื่อนไหว โดยให้ความสำคัญความแตกต่างและหลากหลายของเอกลักษณ์ต่างๆ เช่น เชื้อชาติ (Race) ชาติพันธุ์ (Ethnicity) เพศ (Gender) และศาสนา เป็นต้น

ดังนั้นจากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ทบทวนวรรณกรรม ทั้งสามส่วนนั้น ทั้งแนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม พบว่า มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีรูปแบบ และวิธีการต่อสู้ต่อรองกับอำนาจรัฐที่เข้ามาส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของชุมชน ที่ชุมชนได้มีการจัดการตามประเพณีและวัฒนธรรม และใช้ร่วมกันมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ความขัดแย้งในชุมชนที่ส่งผลกระทบต่อระหว่างชุมชนกับรัฐในการช่วงชิงอำนาจเหนือทรัพยากรในพื้นที่ ได้ส่งผลให้ชุมชนออกมาเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิของชุมชน และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจโครงสร้างของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ ซึ่งอาศัยกระบวนการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 โดยผ่านอำนาจโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อสร้างกลไกอำนาจจัดการทรัพยากรร่วมในชุมชนท้องถิ่น

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัย ผู้วิจัยมีแนวทางการศึกษาวิจัยโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษา ในลักษณะที่ลุ่มลึก (in-dept) และเป็นองค์รวม (holistic) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เหมาะสมและครอบคลุมในงานศึกษาวิจัย พื้นที่เป้าหมายในการวิจัย ได้ทำการเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลกลุ่มเป้าหมาย เพื่อทำการศึกษา จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่แดด จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว จังหวัดน่าน ประชากรกลุ่มเป้าหมายจำนวน 136 คน โดยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนผลักดันการเคลื่อนไหวภาคประชาชน การเชื่อมต่อกระบวนการทำงานในระดับพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์ แบบไม่มีโครงสร้าง (Non - structured interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ต้องการข้อมูลที่ละเอียดลึกซึ้ง เป็นการสัมภาษณ์แบบเปิดกว้าง และเป็นแบบสัมภาษณ์ที่เจาะลึก (In-depth interview) และไม่ใช้คำถามที่เหมือนกันหมดกับผู้ให้สัมภาษณ์



2. แบบสังเกตโดยผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูล ซึ่งในการสังเกตการณ์นั้น ผู้วิจัยได้เข้าไปพักอาศัยกับกลุ่มเป้าหมายเป็นครั้งคราว และได้เข้าร่วมทำกิจกรรมต่างๆ เข้าร่วมประชุมกับกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งเข้าร่วมในเวทีสรุปบทเรียนที่ทางกลุ่มเป้าหมายร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ

ขั้นตอนในการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งออกดังนี้

1. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Data Collection) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการทบทวนวรรณกรรม รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนามลงพื้นที่เก็บข้อมูล ซึ่งใช้การเข้าไปอยู่และเรียนรู้กับชุมชน โดยการใช้วิธีการวิจัยในการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสำรวจพื้นที่ (Field Observation) การสัมภาษณ์ (Interview Method) โดยการใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รวมทั้งการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Groups) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่เพื่อสามารถตอบปัญหาการวิจัยได้ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยนำข้อมูลที่ได้มาจัดวิเคราะห์ตามกลุ่มเนื้อหาสามารถเชื่อมโยงกับแนวคิดและงานวิจัยอื่นๆ ที่ได้มีการทบทวนได้เบื้องต้น การวิเคราะห์ข้อมูลผู้ศึกษาวิจัยอาศัยการตีความ สรุปความที่ได้จากการจัดเวทีประชุม พร้อมทั้งรวบรวมวิธีการและประเด็นต่าง ๆ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัย กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น นั้นพบว่า 1) กระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน ผลการวิจัยพบว่า การสร้างกลไกอำนาจในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ทำให้ผู้ได้รับมอบอำนาจในระดับเดียวกันสามารถต่อรองอำนาจกันได้ จึงทำให้ชุมชนมีอำนาจและมีกลไกการทำงานที่เกิดจากการต่อรองอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น สาเหตุและเป้าหมายของการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชน มาจากระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่มีนโยบายและกฎหมายส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ยากไร้ ผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน และเป็นคนยากจนในสังคมไทย ซึ่งด้านการ



พัฒนารัฐได้มี ความพยายามขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ เพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

2) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง มีกฎหมายและนโยบายที่เอื้อต่อกระบวนการจัดทำ รวมทั้งยังมีกฎหมายและนโยบายบางฉบับที่ขัดต่อกระบวนการจัดทำ โดยชุมชนท้องถิ่นได้มองเห็นโอกาสช่องทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นนับตั้งแต่รัฐได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยได้แยกเรื่องการปกครองไว้เป็น หมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น และได้เพิ่มหลักสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 73 (3) กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการปัญหาของตนเอง มาตรา 66 และ มาตรา 67 กำหนดให้มีสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ มาตรา 283 และมาตรา 290 ได้ให้อำนาจและความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ส่วนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสร้างรูปธรรมในการเรียนรู้และสถาปนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นให้เกิดพลังขับเคลื่อนการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมิใช่เพียงแค่ถ่ายโอนอำนาจการแบ่งมอบอำนาจ หน้าที่ หรือการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปยังท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น และที่สำคัญ คือ การสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ

อภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น สามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. กระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน ผลการวิจัยพบว่า การเคลื่อนไหวภาคประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งสองตำบลนั้น มีกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (Democratization) ที่ชุมชนได้รวมกลุ่มกันลุกขึ้นมาใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีกระบวนการกระจายอำนาจและสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาวะการณ์ดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพลได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาท



ของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นรวมตัวกันเป็นชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชน มีกระบวนการต่อรอง และสร้างการยอมรับจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานป่าไม้ที่มีความขัดแย้งกับชุมชน มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) การจัดทำข้อมูลชุมชน เริ่มจากการศึกษาแนวเขตพื้นที่ในชุมชน โดยใช้เครื่องมือระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) เป็นกระบวนการทำงานเกี่ยวกับเชิงพื้นที่ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อนำไปสู่การทำเครื่องหมายแนวเขตถาวร และแผนที่ พร้อมกับศึกษารายละเอียดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการจัดทำข้อมูลพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ต่อรองในกระบวนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีการรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามสภาพที่เป็นจริงปัจจุบัน เพื่อป้องกันการรุกรานแนวเขตพื้นที่ป่าเพิ่ม หรือทำลายทรัพยากรป่าไม้เพิ่ม

2) การสร้างการมีส่วนร่วม และการยอมรับ การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จได้ส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเท่าเทียมกันในระดับชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเริ่มตั้งแต่

- กระบวนการปรึกษาหารือถึงเป้าหมาย และความสำคัญของข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยให้ชุมชนร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่น และกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงานหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ในชุมชน โดยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันภายในชุมชนท้องถิ่น จนตกผลึก จะทำให้ชุมชนมองข้อบัญญัติท้องถิ่นสัมพันธ์กับบริบททางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การสร้างความเป็นสถาบันสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

- การเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล มีการจัดทำแผนที่และจับพิกัดพื้นที่แนวเขตป่า ที่ดินทำกินของชุมชน และที่ดินรายแปลงของครัวเรือน โดยมีคณะกรรมการเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่อำเภอ และชาวบ้านในชุมชน ที่สำคัญการให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วม และวิเคราะห์ข้อมูลด้วย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพราะหากชุมชนจัดเก็บข้อมูลเพียงฝ่ายเดียว แม้จะมีมาตรฐานทางวิชาการสูงแต่ไม่ได้รับ การยอมรับจากหน่วยงานราชการ เนื่องจากไม่รู้แหล่งที่มาของข้อมูล และกระบวนการทำข้อมูล ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยกระบวนการเก็บข้อมูลร่วมกับเจ้าหน้าที่ และเพื่อเป็นอำนาจต่อรองสิทธิชุมชนและสิทธิครัวเรือนให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานราชการยอมรับ



- กระบวนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เริ่มจากกระบวนการชุมชน ยื่นเสนอผ่านการประสานงานกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการยกร่างนำเสนอ อภิปรายอย่างกว้างขวาง เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่มาหนุนเสริมประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อเกิดการถกเถียงจนได้ข้อยุติแล้ว เป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ทุกฝ่ายในชุมชนและ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับในร่างข้อบัญญัตินั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะได้ส่งร่างฯ ดังกล่าวไปขอความเห็นชอบจากอำเภอ หน่วยงานดังกล่าว ยังต้องประสานเพื่อขอความเห็นไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานป่าไม้ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์

3) การรับรองกฎระเบียบ กติกาในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยผ่านกลไกคณะกรรมการเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนและระดับตำบล การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้รับรองกลไกการทำงานและแผนการจัดการที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ และที่ดินทำกินของครัวเรือน ที่ชุมชนได้ร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่างๆ เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับชุมชนให้มีการปฏิสัมพันธ์กัน และเปลี่ยนแปลงไปสู่ฐานคิดกฎหมายพหุนิยม คือ กฎเกณฑ์ร่วมกันของสังคม ที่สังคมกลุ่มต่างๆ มีกฎเกณฑ์เชิงสถาบันของตนเอง ซึ่งภายใต้แนวทางกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ได้ทำหน้าที่ยกระดับกฎหมายจารีตประเพณี โดยจะเห็นได้จากการใช้จารีตประเพณี ความเชื่อ เป็นเครื่องมือสำคัญในการออกกฎระเบียบในชุมชน หรือที่ชาวบ้านเรียก “ฮึดฮอย” ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายไม่ได้เกิดขึ้น จากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือระบบรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่เกิดขึ้นจากความเชื่อในตัวผู้นำท้องถิ่น และคณะกรรมการเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน รวมถึงภาคประชาชน องค์กรภาคีต่างๆ ที่ได้ตระหนักถึงการใช้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งทั้งกฎประเพณี และกฎหมายใหม่ มีการเชื่อมโยงกฎต่างๆ อย่างบูรณาการโดยคงไว้ซึ่งความหลากหลาย และมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ของกฎเกณฑ์ ในระดับต่างๆ อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโอพาร์ อ่องพะ ได้อธิบายกระบวนการและขั้นตอนในการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น มีกระบวนการดังนี้

3.1) การทบทวนต้นทุน ระบบฐานข้อมูล การจัดการกลไกการทำงาน ทั้งต้นทุนที่มีอยู่เดิมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ ผ่านการจัดการทรัพยากรทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ที่ผ่านมา ซึ่งมีฐานข้อมูล (Data Base) ที่แสดงถึงการพัฒนารองรับการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการไฟฟ้า การจัดการแหล่งน้ำ การจัดการเหมืองฝาย และด้านต้นทุนกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน (Functional Base) มีกลไกที่สำคัญ 2 ส่วน คือ 1) กลไกคณะกรรมการที่ดำเนินงานในระดับชุมชนและ 2) กลไกคณะกรรมการที่ดำเนินการในระดับตำบลและต้นทุนทางสังคม (Social Capital Base) เป็นต้นทุนที่สำคัญในการทำให้กระบวนการทำงานในพื้นที่ดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง



3.2) การปรับปรุงระบบข้อมูลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น แนวเขตป่าชุมชน ป่าอนุรักษ์ ป่าพิธีกรรม ป่าใช้สอย ที่ดินทำกิน การจัดการเหมืองฝาย การจัดการไฟป่า โดยฐานข้อมูลดังกล่าว เป็นผลการทำงานของเครือข่ายป่าชุมชนในท้องถิ่นได้เก็บรวบรวม โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่เข้าไปหนุนเสริมกระบวนการสร้างความชัดเจนในระบบฐานข้อมูล

3.3) การเรียนรู้ขั้นตอนและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นที่คณะทำงานรวมไปถึงคณะกรรมการเครือข่ายในตำบลต้องเข้ามาเรียนรู้ให้เข้าใจในเรื่องกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการตามบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องเรียนรู้ให้เข้าใจหลักการของกฎหมาย และการเชื่อมโยงของกฎหมาย โดยยึดหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกรอบในการเรียนรู้

3.4) การตรวจสอบข้อมูล (Recheck) มีความสำคัญ เพื่อเป็นการตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จัดทำไปในขั้นตอนแรก ก่อนที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geo-Graphic Information System (GIS)) ว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ และการใช้ประโยชน์หรือไม่ ประการสำคัญยังถือเป็นการตรวจสอบว่า กฎระเบียบ กติกาการใช้ประโยชน์ได้ถูกละเมิดหรือไม่

3.5) กระบวนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นวิธีการ กระบวนการเชิงเทคนิคที่ต้องเกี่ยวพันกับเงื่อนไขระยะเวลาในการเปิดประชุมสมัยสามัญขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ด้านนิติศาสตร์ มีการเรียนรู้ ตั้งแต่หลักคิด/หลักการของ (ร่าง) ข้อบัญญัติ เนื้อหารายละเอียด กลไก วิธีการดำเนินการ ที่ต้องทำไปพร้อมกับการเรียนรู้กฎหมายที่ให้อำนาจ บทบาทหน้าที่ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับท้องถิ่น

3.6) การลงเวทีประชาคมเพื่อจัดทำประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและการสนับสนุนร่างข้อบัญญัติของชุมชน ประเด็นการจัดการประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการกระทำเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบรายละเอียด และได้แสดงความคิดเห็นในเนื้อหาของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการจัดเวทีสร้างความเข้าใจในระดับชุมชน ระดับตำบลในลักษณะเวทีสัญจรหมุนเวียนไปตามแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้ได้แนวทาง ข้อคิดเห็น ปรับปรุงเนื้อหาเชื่อมกับกฎกติการะเบียบการจัดการทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่เดิม

3.7) การนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่กระบวนการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปรากฏให้มีขั้นตอนดังนี้

1. การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นตอนการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยื่นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



2. การตรวจสอบรายชื่อ ทำการตรวจสอบความถูกต้องและจำนวนผู้เข้าเชื่อว่ามีความถูกต้องครบถ้วน โดยมีเวลากำหนดไว้ภายใน 20 วัน เมื่อทำการตรวจสอบในรอบเวลาดังกล่าว หากมีผู้ร้องขอถอนรายชื่อสามารถกระทำได้ในช่วงเวลาเช่นนี้ได้เช่นกัน

3. การพิจารณาร่างและลงมติการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเริ่มจากวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการเป็นการพิจารณาของสมาชิกสภาโดยพิจารณาว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน วาระที่ 2 ขั้นการแปรญัตติเป็นการพิจารณาลงรายละเอียดตามร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอมา วาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบให้ความเห็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

3.8) กระบวนการและขั้นตอนการขออนุมัติต่อนายอำเภอ

2. เจื่อนไชเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่น เดิมกลไกจากส่วนกลางมีการบริหารจัดการเชิงเดียวโดยชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบไม่ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร จึงทำให้การบริหารจัดการเชิงประเพณี วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมเดิม ที่ชุมชนมีการบริหารจัดการอยู่ก่อนแล้ว จึงมีอาจบริหารจัดการได้ เพราะไม่มีอำนาจเชิงรัฐศาสตร์และอำนาจทางกฎหมาย ชุมชนจึงต้องอาศัยกฎหมายส่วนกลาง คือหลักการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างอำนาจความชอบธรรมให้กับชุมชน ซึ่งการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง สู่ท้องถิ่น ที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งให้สิทธิบุคคลรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษและฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วารลักษณ์ ไชยทัพ ได้อธิบายว่าปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นยังไม่มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการป่าอย่างแท้จริง แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิของชุมชนไว้ก็ตาม เนื่องจากเกิดสถานะที่ขัดแย้งกันเองของระบบกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความชะงักของชุมชนท้องถิ่นในขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ไม่มีอำนาจต่อรองตกอยู่ในสภาพตั้งรับ ขณะที่ภาครัฐได้พยายามรุกคืบในการทวงคืนผืนป่า โดยเฉพาะการเข้มงวดด้านการบุกรุกทำลายป่า และยังมีนโยบายแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า

ส่วนปัจจัยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่ส่งผลต่อการผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการสร้างรูปธรรมในการเรียนรู้และสถาปนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นให้เกิดพลังขับเคลื่อนการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมิใช่เพียงแค่ถ่ายโอนอำนาจการแบ่งมอบ



อำนาจ หน้าที่ หรือการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปยังท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น และที่สำคัญ คือ การสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศ และร่วมแสดงความคิดเห็นให้ข้อมูลแก่ผู้ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมถึงมีส่วนร่วม การตรวจสอบและถ่วงดุลผู้ทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งขาดประสิทธิภาพและบกพร่องต่อหน้าที่

สรุป

กระบวนการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมโดยใช้ข้อมูลยุติท้องถิ่นนั้น เป็นการปฏิรูปกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะป่าไม้ และที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญมาก ที่ผ่านมารัฐได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐใช้กลไกทางกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง เข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การบริหารจัดการเชิงประเพณีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมเดิมที่ชุมชนมีการบริหารจัดการอยู่จึงมีอาจจัดการได้ เพราะชุมชนไม่มีอำนาจเชิงรัฐศาสตร์ กฎหมาย ดังนั้น ชุมชนจึงต้องอาศัยกฎหมายจากส่วนกลาง ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ เพื่อมอบอำนาจให้ชุมชน และได้นำไปสู่การจัดการในรูปแบบการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้ว่ากฎหมายลูกหลายฉบับยังไม่ได้ปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนมากนักทั้งนี้ การดำเนินการให้เกิดกลไกการจัดการร่วมที่นำไปสู่การจัดการปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะของการลดปัญหาความขัดแย้ง เพิ่มความร่วมมือในการบริหารจัดการ แทนการรอรับอำนาจ คำสั่ง หรือการบังคับใช้กฎหมายจากรัฐส่วนกลาง เป็นหลักเพียงอย่างเดียว โดยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายหรือนโยบาย ที่ทันสมัยก้าวหน้าพอ เพื่อให้กลไกการจัดการร่วมได้ขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ข้อมูลยุติท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากทุกภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตและระบบนิเวศ โดยการเฝ้าระวังโดยชุมชนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน



ดังนั้น การสร้างกลไกอำนาจในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ทำให้ผู้ได้รับมอบอำนาจในระดับเดียวกันสามารถต่อรองอำนาจกันได้ จึงทำให้ชุมชนมีอำนาจและมีกลไกการทำงานที่เกิดจากการต่อรองอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สำหรับการวางแผนปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในอนาคตข้างหน้า และเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงได้นำมาเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการสร้างกลไกการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนโดยใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังนี้

1) **ระดับพื้นที่** ควรมีการขยายผลในระดับแนวราบไปสู่ชุมชนต่างๆ ที่มีปัญหาความขัดแย้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างชุมชนกับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ควรมีการบูรณาการร่วมกันของภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้เกิดการยอมรับแนวทางแก้ไขปัญหามีการวางแผนงานขยายแนวคิดแนวทางออกไปในหลายๆ พื้นที่ สนับสนุนชุมชนให้เกิดการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือเหล่านั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชายขอบอย่างมีนัยสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เกิดสัมฤทธิ์ผล ในการกระจายอำนาจชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้อง รอคอยความช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

2) **เชิงนโยบาย** ควรมีการบูรณาการร่วมมือกันในชุมชนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ ดิน น้ำ และป่าไม้ รัฐและชุมชนสามารถสร้างทางออกร่วมกันได้ โดยใช้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสามารถนำชุมชนไปสู่การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ป่าไม้ยังคงเป็นป่าที่อุดมสมบูรณ์ต่อไป จากการดูแลรักษา เพื่อใช้ประโยชน์จากป่าของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ และทำให้ชุมชนท้องถิ่น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามลำดับ ซึ่งข้อเสนอทางนโยบายนั้น รัฐควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และที่ดินที่มีความล้าหลัง ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสถานการณ์ปัจจุบัน



บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย และ ปิยาพร อรุณพงษ์. (2558). *บทวิเคราะห์การขับเคลื่อนข้อบัญญัติท้องถิ่น : ทางเลือกใหม่ของการสร้างความเป็นสถาบันสิทธิชุมชน*. ใน เอกสารประกอบเวทีวิชาการภาคประชาชน เต็ม>เต็ม พลวัตสิทธิชุมชนกับทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ.
- กฤษฎา บุญชัย. (2559). การฟื้นคืนสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559. *วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 1(2), 133 – 153.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ. (2560). *3 ทศวรรษ สิทธิชุมชน – ท้องถิ่นชนชาติพันธุ์และชนเผ่าการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการประกาศสถาปนาเขตคุ้มครองพื้นที่เขตวัฒนธรรมและจิตวิญญาณชาวกระเหรี่ยง*. ลำปาง.
- ชยันต์ วรรณะภูติ. (2540). คำนำ. ใน สันธิตา กาญจนพันธุ์. *ความร่วมมือในการจัดการป่าระหว่างวัดกับรัฐ กรณีป่าชุมชนวัดพระธาตุดอยจอมแจ้ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2540). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาสังคมในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2549). *การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นิยม ยากรณ์. (2559). ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน กับการจัดการที่ดินแนวใหม่. *วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*. 1(2), 133–153.
- ประชัน รักพงษ์. (ม.ป.ป.). *การส่งเสริมเครือข่ายสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษา: เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิง ตอนบน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ประภาส ปันตบแต่ง. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. เชียงใหม่ : มูลนิธิไฮนริคเบลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 ตอนที่ 104 ก.1-4.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552. (2552). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 126 ตอนที่ 84 ก. 1-29.



- พัชริน ลาภานันท์, เบญจวรรณ นาราสัจจ์ และมานะ นาคำ. (2546). *มือปปากมูล ขบวนการโต้ตอบปัญหาของคนจน. ใน พลวัตสิทธิชุมชนกระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา. บรรณาธิการโดย ชลธิรา สัตยารัตนา. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.*
- ภู เชียงดาว. (2553). *บันทึกจากบ้านทับ เลียงเพื่อสร้างความสมดุลของชีวิตและทรัพยากร. เชียงใหม่ : มูลนิธิการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ.*
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ. (2558). *เอกสารประกอบเวทีวิชาการภาคประชาชน เติมเต็ม พลวัตสิทธิชุมชนกับทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. เชียงใหม่ : มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ.*
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. 1-99.*
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. 1-127.*
- รายา ผกามาศ. (2558). *Co-management การจัดการแบบมีส่วนร่วม ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ออบหลวง-ดอยอินทนนท์. เชียงใหม่ : มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ.*
- ลัดดาวัลย์ ต้นดิวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพล. (2555). *จังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing Province). กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.*
- ศิริพร เชาวลิต. (2555). *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.*
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2545). *การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบเพลิง.*
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมารุต วันทนากร. (2547). *คำอธิบายศัพท์การปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.*