

โครงสร้างอำนาจ
ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



โดย



รศ.ดร. ปัทมาวดี ชูชุกิ

อ. ชล บุนนาค

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยศึกษาภาพรวมในระดับประเทศและในระดับชุมชน การศึกษาภาพรวมจะสังเคราะห์ความรู้จากงานศึกษาที่มีอยู่และจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของผู้เขียนในหลายๆพื้นที่ ในตอนท้ายของบทความจะนำเสนอกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรชายฝั่งบริเวณลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง ซึ่งผู้เขียนได้ลงไปใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับชาวบ้านเป็นเวลาหนึ่งเดือนเต็มในเดือนเมษายน 2550

บทความนี้แสดงให้เห็นว่า การแย่งชิงการใช้ทรัพยากรของไทย เปลี่ยนไปตลอดห้าสิบปีของการพัฒนา ทั้งชนิดของทรัพยากรและผู้เล่นหรือคู่กรณีที่เข้ามาแข่งขันแย่งชิงการใช้ทรัพยากรซึ่งผู้เล่นหลักคือ รัฐ เอกชน ชุมชน และต่างประเทศ ในทศวรรษ 2540-2550 ทรัพยากรที่สำคัญที่เป็นโจทย์ของการแย่งชิงกัน คือ น้ำ ทรัพยากรชีวภาพ และอากาศ

ระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินเป็นระบบที่ถูกออกแบบโดยสังคม และเป็นที่มาของโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร โดยผู้มีสิทธิดังกล่าวจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และผลประโยชน์นี้เองที่ทำให้เกิดการช่วงชิงสิทธิในการเข้าถึง การใช้ การครอบครอง หรือการเป็นเจ้าของทรัพยากร กฎหมายทำให้รัฐไทยมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและทำให้

อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ที่รัฐและหน่วยงานภาครัฐอย่างค่อนข้างเด็ดขาด ความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐเห็นได้จากการสูญเสียหรือสูญสิ้นไปของทรัพยากรหลายชนิดทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพระหว่างรัฐตลาด และชุมชน นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่เศรษฐกิจสังคมแก่ชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่หลายชุมชนได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรได้อย่างดี สิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้มีการกล่าวถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540

บทความนี้ได้ยกตัวอย่างกรณีทรัพยากรชีวภาพและชีวภาพ การแย่งชิงการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระดับระหว่างประเทศมีผลให้ประเทศไทยผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ได้สำเร็จ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกล่าวถึงสิทธิชุมชนด้วย ความสำเร็จในการผลักดัน กฎหมายฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน ท้องถิ่นที่จะถ่วงดุลกับภายนอก ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็น การช่วงชิงพื้นที่กันเองระหว่างรัฐไทยกับชุมชนท้องถิ่นกลับไม่สามารถผ่านออกมาเป็นตัวบทกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีปัญหาในเชิงนิยามของ “ชุมชน” และ “สิทธิชุมชน”

ในส่วนที่เป็นกรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำปะเหลียน แสดงให้เห็นตัวอย่างของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่กฎหมายยังคงให้บทบาทสำคัญกับรัฐ และราชการส่วนภูมิภาค บทความนี้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนทางสถาบันในระดับสูง คือ รัฐธรรมนูญ และปัจจัยเอื้อ เช่น กติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นอาจจะไม่บรรลุผล ถ้าในระดับชุมชนไม่มีกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของชุมชนในการถ่วงดุลอำนาจในระดับพื้นที่ คือ จิตสำนึกและการเห็นคุณค่าในการอนุรักษ์ภูมิปัญญาในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งชุมชนมีดีกว่ารัฐ เครือข่าย ความร่วมมือระหว่างชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนไทย และองค์กรระหว่างประเทศ ที่สำคัญคือบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนในการสร้างกระบวนการ

เรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่

ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยให้การยอมรับและเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมและการถ่วงดุลอำนาจให้แก่ชุมชนมากขึ้น แต่ในทางกลับกัน กติการะหว่างประเทศจะทำให้ชุมชนเข้าถึง เข้าใจกติกาใหม่ๆ ได้ยากขึ้น และประเด็นต่อจากนี้ไป ไม่ใช่เป็นเพียงสิทธิชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการใช้การอนุรักษ์ทรัพยากรของชุมชน แต่จะเป็นประเด็นของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างภาคีที่มีส่วนร่วม ซึ่งการแบ่งปันผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับ “สิทธิ” หรือ “กรรมสิทธิ์” ที่สังคมออกแบบ คำถามจึงกลับมาอยู่ที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบกติกาสังคม

1.



บทนำ

การดำรงชีพของคนในชนบทพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ แต่กระบวนการพัฒนาในอดีตได้แยกกับการสูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งหมายถึงความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพทั้งทางบกและทางน้ำ อัตราการจับสัตว์น้ำลดลง 3 เท่า (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10) ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่ลดลงมีผลกระทบต่อฐานรายได้และวิถีการดำรงชีวิตของชาวชนบทที่พึ่งพาฐานทรัพยากรเหล่านี้ ส่งผลเป็นปัจจัยหลักให้เกิดการอพยพแรงงานออกจากพื้นที่ชนบทสู่เมือง และเกิดปัญหาสังคมสืบเนื่องกันไป

ความสูญเสียและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสะท้อนถึงความล้มเหลวในกระบวนการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีรากฐานสำคัญมาจากการจัดสรร “ความเป็นเจ้าของ” หรือ การกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในการใช้รวมถึงการบริหารจัดการ การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐ เอกชน ชุมชน เป็นปัญหาที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรกลายเป็นประเด็นสำคัญทางสังคม การเมือง การปกครอง เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งด้านรายได้และการกระจายรายได้ นอกเหนือจากผลต่อการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากร รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนในการดูแลทรัพยากร และสำนักงานคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นฐานความมั่นคงในการดำรงชีพ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โจทย์ของการศึกษาคือ โครงสร้างอำนาจและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ที่มาของอำนาจมาจากไหน ภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวมีการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างไร

ลักษณะของบทความจะเป็นการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานศึกษาที่มีอยู่ประกอบกับประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็นกับนักวิชาการสาขาต่างๆ และผู้นำชุมชนในหลายพื้นที่ ทั้งนี้เพื่ออธิบายภาพรวมของโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ในตอนท้ายของบทความจะนำเสนอกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรชายฝั่งบริเวณลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง ซึ่งผู้เขียนได้ลงไปใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับชาวบ้านเป็นเวลาหนึ่งเดือนเต็มในเดือนเมษายน 2550 การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำปะเหลียนเป็นตัวอย่างหนึ่งของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ แม้จะมีลักษณะเฉพาะ แต่ก็แสดงให้เห็นตัวอย่างของโครงสร้างอำนาจในระดับพื้นที่ และยุทธศาสตร์การทำงานของชุมชนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับภายนอก

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคือ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นประเด็นทางรัฐศาสตร์ ผวนกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยสถาบันหลักที่สำคัญในการศึกษาประกอบด้วย รัฐ ตลาด และชุมชน โดยมีกติกาสัญญาที่เป็นพื้นฐานรองรับอำนาจในการบริหารจัดการ คือ ระบบกรรมสิทธิ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกติการะหว่างประเทศ ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการที่ทำงานร่วมกับชุมชนหรือรวมเรียกว่า ภาคประชาสังคมหรือเครือข่ายทางสังคม เป็นสถาบันสำคัญเชื่อม อุดช่องว่างระหว่างรัฐ ตลาด ชุมชน และมีบทบาทในการขับเคลื่อนเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อดีของการใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์คือ การชี้ให้เห็นว่า การรักษาโครงสร้างอำนาจเป็นสิ่งที่มิดันทุนและมีผลประโยชน์ ดันทุนและประโยชน์ของการรักษาโครงสร้างอำนาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจึงสามารถฉายภาพเชิงพลวัตและเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงได้ดี อย่างไรก็ตาม บทความนี้เพียงแต่ชี้ประเด็นหรือปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการสถาบันใหม่ที่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาที่ช่วย “ลดดันทุนธุรกรรม (ดันทุนข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบการเจรจาต่อรอง)” ในการทำงานของชุมชน ทำให้สถาบันชุมชนมีพื้นที่มีบทบาทมากขึ้นและสามารถถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการจัดสรรดูแลทรัพยากรได้ดีขึ้น แม้ว่าจนถึงปัจจุบัน จะยังไม่ถึงกับสามารถ “ถ่ายโอน” อำนาจจากรัฐมาสู่ชุมชน หรือสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจได้อย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่สังคมเองก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า สมดุลระหว่างการดำเนินงานของกลไกภาครัฐตลาด และชุมชน จะอยู่ในระดับใด ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้แต่เพียงแสดงความเห็นทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เท่านั้น

2.



โครงสร้างอำนาจ
(Power Structure)

จากเว็บไซต์ <http://www.uoregon.edu> กล่าวถึงเรื่อง การวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจว่า “การวิจัยเรื่องโครงสร้างอำนาจนั้นเป็นวิธีการศึกษาอำนาจที่ให้ความสำคัญกับการกระจายของทรัพยากรที่เป็นฐานของอำนาจอย่างไม่เท่าเทียม (เช่น ความมั่งคั่งร่ำรวย, อำนาจทางการเมือง, การควบคุมสื่อสารมวลชน) และความสำคัญของเครือข่ายทางสังคมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในฐานะที่เป็นวิธีการรวบรวมอำนาจและการกำหนดกฎกติกาต่างๆ (ทำให้เป็นสถาบัน - institutionalized) รวมถึงการใช้อำนาจ”

ในการศึกษานี้ เห็นว่าที่มาที่สำคัญของการมีอำนาจอย่างไม่เท่าเทียมกันคือ การออกแบบระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ และกลไกที่จะถ่วงดุลอำนาจคือ เครือข่ายทางสังคมและความรู้คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความเข้าใจลึกซึ้งในภูมินิเวศเขตร้อนที่ซับซ้อน

2.1 โครงสร้างอำนาจในทางสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์

สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์มีแนวคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจสามแนวคิดสำคัญคือ สำนักชนชั้นนำนิยม (Elitism) สำนักพหุนิยม (Pluralism) และสำนักมาร์กซิสต์ (Marxism) แต่สำนักคิดที่มีบทบาทในการศึกษาโครงสร้างอำนาจคือ Elitism และ Pluralism (นาตาชา วคินดิลก 2540: 7) ความ

แตกต่างกันอย่างสำคัญของสองแนวคิดนี้ อยู่ที่การนิยามความหมาย “อำนาจ” แตกต่างกันจึงทำให้แนวทางการศึกษาแตกต่างกันไปด้วย ปรีชา เปี่ยมพงศานต์ (2532) กล่าวว่า แนวคิดทั้งสามเป็นทฤษฎีการเมืองที่วิเคราะห์ปัญหา “อำนาจในสังคมแบบทุนนิยม” (ปรีชา 2532: 11)

สำนักชนชั้นนำนิยม (Elitism) มีผู้บุกเบิกที่สำคัญคือ Floyd Hunter (1953) และ C. Wright Mills (1956) มองว่าอำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำกลุ่มเดียว ด้วยสามารถควบคุมและเป็นเจ้าของสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (นิคม สุวรรณรุ่งเรือง 2531: 37, 52) ซึ่งในแง่นี้ก็คือแหล่งที่มาของอำนาจ โดย Hunter เป็นผู้พัฒนาวิธีการศึกษาโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากชื่อเสียง และ Mills เป็นผู้คิดวิธีการศึกษาด้วยการพิจารณาจากตำแหน่ง (นาดาชา วตินดิolk 2540: 19) ขณะที่สำนักพหุนิยม (Pluralism) นำโดย Robert A. Dahl (1966) กลับเห็นว่า อำนาจในการตัดสินใจไม่ได้กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มเดียวหากแต่กระจายออกไปตามกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มบางกลุ่มจึงมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจบางประเด็น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายด้าน เช่น ทักษะพิเศษในประเด็นนั้น บทบาทการมีส่วนร่วม กระบวนการล็อบบี้ แต่อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า โครงสร้างอำนาจจะเกี่ยวพันอย่างสำคัญกับความสัมพันธ์ทางอำนาจ (power relation) และการจัดลำดับช่วงชั้น (hierarchy)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะต่างๆของโครงสร้างอำนาจตามแนวคิดของสำนัก **elitism** และสำนัก **pluralism**

ประเด็น (Issue)	ชนชั้นนำ (The Elitist Model)	พหุนิยม (The Pluralist Model)
หน่วยวิเคราะห์พื้นฐาน	ชนชั้นนำแบบสถาบัน	กลุ่มผลประโยชน์
กระบวนการที่สำคัญ	การปกครองอย่างเป็นลำดับชั้นโดยชนชั้นนำ	การแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์
ฐานอำนาจของกลุ่ม (ทรัพยากร)	ตำแหน่งที่เป็นสถาบัน; พื้นฐานทางสังคมทั่วไป, ผลประโยชน์ร่วมกัน	มาจากหลายแหล่ง : การจัดองค์กร : การปกครอง : เศรษฐกิจ : สังคมและปัจเจกบุคคล
การแจกแจงอำนาจ	รวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำที่เป็นกลุ่มเดียวกัน	กระจายระหว่างที่มีการแข่งขัน, กลุ่มที่แตกต่างกัน
ความจำกัดและความมั่นคงในอำนาจของกลุ่ม	มีความมั่นคง ไม่มีขอบเขตที่แน่ชัดในการครอบงำของชนชั้นนำ	ไม่มั่นคง, จำกัดโดยความเห็นร่วมตามแบบประชาธิปไตย; ความเข้มแข็งของกลุ่มจะเปลี่ยนแปลงระหว่างสมาชิกที่แตกต่างกัน
ความคิดเรื่องบทบาทของรัฐ	รัฐมีบทบาทเพียงเล็กน้อย ถ้าหากว่ามีความเป็นอิสระชนชั้นนำเป็นผู้ควบคุมผลประโยชน์	รัฐคือ พวกนายหน้า สามารถรักษาอำนาจโดยการอ่วงคูดในการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์

ที่มา: J. Allan Whitt, **Urban Elite and Mass Transportation** (1982: 10). อ้างถึงใน นิคม สุวรรณรุ่งเรือง (2531) หน้า 48.

การศึกษาโครงสร้างอำนาจ มีทั้งการศึกษาในหน่วยระดับประเทศ และการศึกษาในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (C. Wright Mills, 1956 อ้างถึงใน ระดม วงษ์น้อม 2526) C. Wright Mills (1956) ให้ความหมายโครงสร้างอำนาจทั้งสองระดับว่า

“A power structure is a coordinated system, public and private, formal and informal, of learned and repeated power roles and relationships, the function of which is the maintenance of any prescribed, differentiated social order.

A community power structure is one such order and is linked by its power functions to larger societal power systems. Other such power systems include organized labor, partisan political bloc, legislative management systems, etc., often linked to larger parent, national, and international systems of power superior of them.

Local power structures vary in size and composition according to their coordination function, which they perform for both public and private centers of power internal and external of them”

การศึกษาโครงสร้างอำนาจในระดับชาตินั้นทำได้ยาก เพราะเป็นการศึกษาในระดับที่กว้างมาก นักวิชาการจึงหันมาศึกษาโครงสร้างอำนาจในระดับชุมชน เพราะ “สามารถทำได้” (manageable and feasible) ด้วยวิธีการศึกษาแบบประจักษ์นิยม โดยแนวคิดชนชั้นนำจะให้ความสำคัญกับการศึกษาชนชั้นนำในชุมชน เพราะคนกลุ่มนี้ควบคุมทรัพยากรและการตัดสินใจของชุมชนวิธีการระบุตัวชนชั้นนำอาจพิจารณาจากตำแหน่ง (ซึ่งเป็นที่ตั้งองค์กรทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ศาสนา ราชการ) หรือพิจารณาจากการยอมรับของสมาชิกในชุมชน อย่างไรก็ตามการศึกษาในระดับชุมชนมีจุดอ่อนคือหากศึกษาเพียงชุมชนเดียว หรือเปรียบเทียบสองหรือสามชุมชนก็ไม่ได้เป็นการช่วยให้พัฒนาความรู้จนกลายเป็นการสร้างทฤษฎีได้ (ระดม วงษ์น้อม 2526)

2.2 โครงสร้างอำนาจในทางเศรษฐศาสตร์

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2532) วิพากษ์เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และระบบเศรษฐกิจทุนนิยมพร้อมทั้งเสนอให้วิชาเศรษฐศาสตร์ใส่ใจเรื่องอำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่และเป็นจริงในระบบเศรษฐกิจ และเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียม

อำนาจในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ปรีชาอ้างถึง K.W. Rothschild ในหนังสือ *Power in Economics* (1971) ที่กล่าวว่า การวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์ที่ผ่านมามักมุ่งไปให้ความสนใจกับการทำงานของกลไกตลาด แต่กลับละเลยปัญหาอื่นที่สัมพันธ์กันดังเช่นเรื่องอำนาจ ทั้งที่เป็นเรื่องใกล้ชิดกับกิจการทางเศรษฐศาสตร์ เช่นเดียวกับ J.K. Galbraith (1973) ซึ่งเห็นว่าการศึกษเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและเคนส์ใหม่ เป็นการกำจัดเรื่องอำนาจออกไปจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ นั่นยิ่งทำให้เศรษฐศาสตร์ขาดความสัมพันธ์กับโลกที่เป็นจริง “การแข่งขันสมบูรณ์” กลายมาเป็นแบบจำลอง ที่เป็น “ภาพบริสุทธ์” เพื่อศึกษาการทำงานของการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเชิงอุดมการณ์ที่ไม่มีการแทรกแซง จากกลุ่มผลประโยชน์และไร่ซึ่งอำนาจรัฐ การหยุดอยู่ที่เรื่องการแข่งขันของตลาดกับดุลยภาพ ช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงประเด็นแรงกดดันจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ ในความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์อาจต้องการเห็นระบบเศรษฐกิจที่ปราศจากอำนาจ แต่วิชาเศรษฐศาสตร์ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจ และให้ความสนใจภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ และอำนาจธุรกิจขนาดใหญ่ ที่ได้แผ่ขยายครอบงำทั้งตลาด ชุมชน รัฐ และความนึกคิดของผู้คน (Galbraith (1973) อ้างถึงใน ปรีชา 2532: 7-8)

สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน มองว่าอำนาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการ และการควบคุมระบบเศรษฐกิจ “เศรษฐกิจคือระบบอำนาจ” โครงสร้างอำนาจนี้มีอิทธิพลในการกำหนดรายได้ การจ้างงาน การผลิตราคา รวมทั้งการแบ่งปันรายได้ และการจัดสรรทรัพยากร ตามแนวคิดนี้ “อำนาจ” หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจซึ่งจะครอบคลุม

ไปยังการมี “ฐานอำนาจ” เช่น กรรมสิทธิ์ รายได้ ฐานะ อิทธิพล และสิทธิทางเศรษฐกิจหลายประเภท ดังนั้น อำนาจในที่นี้จึงหมายถึง การมีส่วนร่วมแบบมีอิทธิพลครอบงำเหนือกลุ่มชนอื่นๆ หรือ มีโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ตามความหมายนี้พฤติกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและโครงสร้างอำนาจ (Samuels, W.J., The Economy as a System of Power Vol 1. (1979) อ้างใน ปรีชา 2532: 10)

ทฤษฎีทางสังคม มองอำนาจจากแง่มุม 3 ด้าน คือ การควบคุม (control) การพึ่งพา (dependence) ความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) ทั้งสามด้านนี้ล้วนแล้วแต่เป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่มีลักษณะเหลื่อมล้ำ และจะสร้างความตึงเครียดที่นำไปสู่ความไม่พอใจ เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบ หรือปฏิรูประบบ (ปรีชา 2532: 11)

อำนาจทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม

อำนาจเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีกับผู้ไม่มี (ทรัพย์สินสมบัติ ปัจจัยการผลิต ทรัพยากรของสังคม) เป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบระบบผูกขาด (monopoly) อำนาจเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจเอกชนจึงหมายถึง ความสามารถที่จะเอารายได้สินค้าหรือทรัพยากรมาครอบครองเป็นของตน ทำให้มีโอกาสที่จะบรรลุเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้บนพื้นฐานของกลไกตลาดที่ดำรงอยู่ ในแง่นี้อำนาจจึงมีความหมายไปในทางครอบงำ หรือการมีอิทธิพลเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งสามารถทำให้เพิ่มรายได้ หรือป้องกันไม่ให้อายุได้ตกต่ำ (ปรีชา 2532: 19-20)

ที่มาของอำนาจในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม

ระบบทุนนิยม หรือระบบธุรกิจเสรี ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เป็นการสร้างสถาบันหลักขึ้นมา 2 สถาบัน คือ ตลาดและระบบกรรมสิทธิ์ ทั้งสองเงื่อนไขนี้จะสร้างความมั่งคั่งสูงสุดให้สังคม ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีขีดจำกัดและการเลือกอย่างเสรีของประชาชน ซึ่งเป็นแบบจำลองซึ่งทำงานได้อย่างราบรื่นไม่ขัดกัน (harmonious economic system) (ปรีชา 2532: 13)

ก. อำนาจตลาด (market power)

อำนาจตลาดมีที่มาจากการร่วมมือกันในการทำธุรกิจ อำนาจของธุรกิจขนาดใหญ่ อำนาจอันเกิดจากข้อมูลวงใน และอำนาจของการควบคุมองค์กร (ปรีชา 2532: 25-33) ผู้เล่นสำคัญในโครงสร้างตลาดประกอบด้วยรัฐ ธุรกิจเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์

การใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมกระบวนการทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีของเคนส์เสนอให้ภาครัฐเข้ามาแทรกแซง ปรีชามองว่าเคนส์ยังละเลยการมองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ (power of vested interests) ซึ่งส่งผลต่อระบบคิดของเคนส์ที่มองว่ารัฐบาลมีความสามารถในการเกลี้ยกล่อมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ปรีชาเตือนว่าธุรกิจเอกชนมีผลประโยชน์มหาศาลเกินกว่าที่จะยอมสละได้ และรัฐอาจถูกครอบงำจากธุรกิจเอกชนทำให้รัฐกลายเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของธุรกิจ (ปรีชา 2532: 18)

อำนาจของธุรกิจเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ ธุรกิจเอกชนจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์จะกดดันและประท้วงเพื่อเรียกร้องข้อเสนอกับรัฐ อาจเรียกว่าเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ธุรกิจเอกชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมเป็น “อำนาจต่อรอง” (bargaining power) ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการแบ่งรายได้และการกระจายรายได้ (ปรีชา 2532: 33) ถ้าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการเมืองก็ต้องมองว่า เศรษฐกิจเป็นเรื่องของการควบคุมอำนาจ กลุ่มไหนมีอำนาจกลุ่มนั้นก็สามรถตัดสินใจได้ว่าจะทำอะไรที่ไหน เมื่อไร ในระบอบเศรษฐกิจ (Hodgson, O.M. Economics and Institutions (1988), อ้างในปรีชา 2532: 18)

ข. ระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Right) หมายถึง สิทธิที่ได้รับการรับรอง (อาจโดยกฎหมายหรือสถาบันทางสังคม) และระบุว่าผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิจากการเป็นเจ้าของ มีสิทธิในการได้รับประโยชน์และมีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินนั้นอย่างไร Daniel W. Bromley (1991) มอง

ว่า ทรัพย์สิน (Property) คือ กระแสของผลประโยชน์ (a stream of benefit) และนิยามกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ว่าเป็น “ความสามารถที่เกื้อกันไม่ให้คนอื่นได้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินนั้น” ด้วยเหตุนี้ สิทธิหรือกรรมสิทธิ์นั้น ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับทรัพย์สิน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับบุคคลอื่น ๆ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีสามเ้า (triadic social relation) ประกอบด้วย ทรัพย์สิน หมายถึง กระแสผลประโยชน์ ไม่ใช่ตัว วัตถุ สิ่งของ เจ้าของ หมายถึง ผู้มีสิทธิถือครอง และบุคคลอื่น หมายถึง ผู้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามและเคารพสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ

“กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน” ได้มาจากไหน

John Locke เชื่อว่า คนเรามีสิทธิโดยธรรมชาติ (Natural rights) ที่มีชีวิตอยู่และมีสิทธิที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้แรงงานของตนเอง แต่ระบบกรรมสิทธิ์ที่เรากล่าวถึงนี้เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ที่กลุ่มหรือหมู่คณะเป็นผู้กำหนดขึ้น เช่น สังคมในอดีตมีการกำหนดและเป็นที่ยอมรับในสังคมว่า ที่ดินเป็นของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ ชาวนามีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำนา แต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง ไม่ใช่ระบบที่ได้ตามธรรมชาติ

เมื่อสังคมเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ขึ้น ระบบนั้นก็ย่อมถูกสังคมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไปได้เช่นกัน หากระบบนั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกต่อไป หรือประโยชน์จากระบบนั้นลดน้อยลง ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องการใช้ในการรักษาระบบเอาไว้ ดังเช่น เดิมที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ หลังสนธิสัญญาบาวริงเมื่อรัฐต้องการเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกข้าว รัฐ (สมบูรณาญาสิทธิราช) จึงส่งเสริมการผลิตโดยการยอมให้ชาวนาครอบครองเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อชาวนาจะได้มีแรงจูงใจในการปรับปรุงและใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการผลิตให้ได้มากที่สุดจากผืนดินที่มีอยู่

นั่นคือ การให้สิทธิความเป็นเจ้าของมีความซับซ้อนแตกต่างกันไป แต่ละสังคม เช่น ประเทศไทยให้สิทธิเจ้าของที่ดินเฉพาะผิวดินที่ความลึกระดับหนึ่ง หากขุดพบน้ำมันหรือแหล่งแร่ในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้น สิทธิใน

แหล่งแร่ใต้ผิวดินนั้นเป็นของรัฐ แต่บางประเทศ อาจให้ทั้งสิทธิใต้พื้นดิน สิทธิบนพื้นดิน และสิทธิเหนือพื้นดิน เช่น หากพบน้ำมันใต้พื้นดินของตนไม่ว่าที่ระดับใด ตนก็จะเป็นเจ้าของบ่อน้ำมันนั้น เป็นต้น

สิทธิในทรัพย์สินจะยังคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อ สังคมสร้างกลไกที่สามารถปกป้องสิทธิของผู้เป็นเจ้าของและสามารถบังคับบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ กลไกดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายหรือกลไกทางสังคม เช่น อาจมีบทลงโทษเพื่อควบคุมไม่ให้ละเมิดสิทธิด้วยการขโมย หรือหากจะใช้ก็จะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าของ หรือต้องยอมจ่ายค่าธรรมเนียมในการใช้ อย่างกรณีการจ่ายค่าลิขสิทธิ์เพลงหรือค่าสัปดาห์ในการทำป่าไม้ หรือหากละเมิดสิทธิก็ต้องยอมชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

หากสังคมไม่สามารถบังคับบุคคลผู้มีหน้าที่ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ การมีกรรมสิทธิ์ก็ไม่ต่างอะไรจากการไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น บริษัทกำจัดขยะลักลอบขนขยะมาทิ้งไว้ในที่ดินที่รกร้างโดยเจ้าของไม่ได้ติดตามดูแล ที่ดินผืนนั้นก็จะกลายเป็นที่ทิ้งขยะในที่สุด

ประเภทของกรรมสิทธิ์

สังคมอาจมอบสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคล รัฐ หรือ ชุมชนเป็นเจ้าของก็ได้ เราสามารถแบ่งประเภทของกรรมสิทธิ์ตามความเป็นเจ้าของได้ดังนี้

1. ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (*private property regimes*): ทรัพย์สินส่วนบุคคล เอกชน บุคคล หรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ เช่น ที่ดิน ป่าเชิงพาณิชย์ ภูเขาบางลูก ชายหาดบางแห่งที่ภูเก็ตหรือพัทยา เป็นต้น

2. ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (*state-property regimes*): ทรัพย์สินของรัฐ รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เช่น สวนสาธารณะ วนอุทยาน ป่าอนุรักษ์ เขื่อนแม่จันทน์ เป็นต้น

3. ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (*common-property regimes*): ทรัพย์สินร่วม หรือทรัพย์สินของชุมชน ชุมชนหรือกลุ่มคนเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกันและจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน เขื่อนฝายหนองบึง และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีกฎเกณฑ์

ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ (แต่อาจไม่ใช่กฎเกณฑ์เป็นทางการเช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติ หรือเป็นทางการคือ มีกฎหมายรองรับ) ในปัจจุบัน มีทรัพย์สินร่วมของประชาคมโลก (global commons) เช่น ทะเล มหาสมุทร ชั้นบรรยากาศโอโซน ที่ประเทศต่างๆ ในโลกมาตกลงร่วมกันในการจัดการ หรือ บ่อก๊าซเจดีเอในอ่าวไทย เป็นทรัพย์สินร่วมระหว่างไทย-มาเลเซีย จากข้อตกลงการแบ่งเขต 200 ไมล์ทะเล เป็นต้น

4. ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (*open access* หรือ *res nullius regimes*) : ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ไม่มีใครเป็นเจ้าของควบคุมดูแล มักจะมีลักษณะสำคัญคือไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน ทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่น ๆ มาใช้ ไม่มีความจำเพาะของความเป็นเจ้าของ ใครๆ ก็ใช้ได้ เช่น บรรยากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ปลาในมหาสมุทร ความหลากหลายทางชีวภาพในป่า

ประเด็นที่สำคัญคือ ทรัพยากรชนิดหนึ่งอาจอยู่ภายใต้รูปแบบกรรมสิทธิ์รูปแบบต่างๆ กัน เช่น ป่าไม้ อาจมีทั้งป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ป่าชุมชน ป่าของรัฐ หรือแม้แต่ป่าที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากร ปัญหาของแต่ละพื้นที่ และกลไกในการบังคับใช้สิทธิ ในอดีต ชั้นบรรยากาศและมหาสมุทรอาจเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ แต่เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรม ทำให้ประชาคมโลกหันมาตกลงร่วมมือกันในการแก้ปัญหา ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของจึงกลายเป็นทรัพย์สินร่วม หรือป่าของรัฐในบางพื้นที่ที่รัฐไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงก็อาจมีสภาพเสมือนหนึ่งทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น

ระบบสิทธิในทรัพย์สินที่ต่างกันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกัน การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นทรัพย์สินเปิดกว้าง (*open access*) จะให้ผลที่แตกต่างกัน และแม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์แบบที่ 1-3 เป็นระบบที่มีเจ้าของ แต่ก็อาจจะมีผลลัพธ์ในการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันได้เช่นกัน ทั้งนี้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ชัดเจนของระบบกรรมสิทธิ์ตั้งที่จะกล่าวถึง ในตอนต่อไป

ลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ที่มีประสิทธิภาพ

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนจะทำให้ตลาดทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมึลักษณะ 3 ประการคือ

(1) *Exclusivity* มีความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ หมายถึง ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรจะต้องตกเป็นของผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น ไม่ว่าจะโดยทางตรง (จากการใช้) หรือโดยทางอ้อม (ด้วยการขายสิทธิให้แก่ผู้อื่น)

(2) *Transferability* สามารถที่จะโอนได้ กรรมสิทธิ์ทั้งหมดจะต้องสามารถโอนจากเจ้าของคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งได้ ในการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (voluntary exchange)

(3) *Enforcibility* สามารถที่จะบังคับได้ กรรมสิทธิ์จะต้องปลอดภัยจากการถูกบุคคลอื่นฉกฉวยหรือบุกรุกโดยเจ้าของไม่สมัครใจ

จากลักษณะ 3 ประการข้างต้น หากบกพร่องข้อใดข้อหนึ่งไป อาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร การบังคับไม่ให้สิทธิถูกละเมิด (ลักษณะข้อ 3 enforceability) เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์จะบกพร่องหากต้นทุนการบังคับ (enforcement cost) สูงเกินไป จนเจ้าของไม่สามารถดูแลได้ สิทธิถูกละเมิดจนเสมือนหนึ่งว่า ทรัพย์สินนั้นไม่มีเจ้าของ เช่น ในกรณีของป่าอนุรักษ์ซึ่งมีพื้นที่กว้าง การควบคุมดูแลอย่างทั่วถึงโดยรัฐทำได้ยาก (ต้นทุนการบังคับสูง) ทำให้พื้นที่ป่าถูกบุกรุกไม่ต่างจากทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ หรือ ในกรณีที่เจ้าของล้อมรั้วรอบสวนส้มโอของตน แต่ยังคงมีขโมยเข้ามาลักผลผลิตไปอยู่เนืองๆ โดยที่ไม่สามารถควบคุมหรือจับขโมยได้ ผลของการที่ไม่สามารถบังคับได้ ทำให้ในที่สุดเจ้าของก็ขาดแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรหรือทรัพย์สินนั้น

ความไม่มั่นคงของสิทธิในทรัพย์สินคือ ที่ดิน เป็นปัญหาของภาคเกษตรไทย พื้นที่ทำกินของราษฎรหลายแห่งเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อราษฎรไม่มีความมั่นใจว่ารัฐจะยึดพื้นที่นั้นกลับคืนไปเมื่อไร ก็ขาดแรงจูงใจที่จะลงทุนในการผลิต และปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดิน การลงทุนบนที่ดินจะหวังเก็บเกี่ยวผลในระยะสั้น เช่น ปลูกพืชไร่ที่เก็บเกี่ยวได้เร็วแทนการปลูกไม้ผล เป็นต้น

ในประเทศไทย รัฐออกเอกสารสิทธิที่ดินหลายประเภท บางประเภท ผู้ถือครองไม่มีสิทธิขาย มีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรม ที่รัฐจัดสรรให้แก่ราษฎรบางพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร ปลูกพืช ได้ผลผลิตต่ำ เมื่อมีผู้ต้องการซื้อและใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นในกิจการที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่า เกษตรกรก็อยากขายที่ดินเนื่องจากได้รับผลตอบแทน¹ สูงกว่ารายได้จากการทำการเกษตรบนที่แปลงนั้น แต่ไม่สามารถขายที่ดินได้เนื่องจากมีสิทธิเพียงการใช้แต่ไม่มีสิทธิที่จะขาย (ขัดกับลักษณะข้อที่ 2)

สำหรับประเทศไทย บ่อยครั้งปัญหาเกิดจากความไม่แน่ชัดว่าใครเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น (ทำให้คุณลักษณะข้อที่ 1 ไม่สมบูรณ์) ส่วนหนึ่งเนื่องจากเราเคยมีทรัพยากรอย่างมากมาย ใครจะใช้อย่างไรก็ได้ไม่มีปัญหา อีกส่วนหนึ่งเนื่องจาก เรานำแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์จากตะวันตกมาใช้ โดยอาจมิได้ปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไป

ระบบกรรมสิทธิ์กับประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ก่อปัญหามากที่สุดในการใช้ทรัพยากร คือ ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง และระบบกรรมสิทธิ์ที่ทรัพย์สินมีเจ้าของแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จนเสมือนหนึ่งว่าเป็นระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าว ก่อปัญหาที่ Hardin เรียกว่า “the tragedy of the commons” กล่าวคือ เนื่องจากใครๆ ก็สามารถใช้ทรัพยากรนั้นได้ ทุกคนก็จะแย่งกันใช้ในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาเพื่อประโยชน์ส่วนตน ภายใต้สภาพการณ์ที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อเช่นในอดีต ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างอาจไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี นักเศรษฐศาสตร์รุ่นหลัง เช่น Bromley เห็นว่า การเรียก “the tragedy of the commons” หรือ “โศกนาฏกรรมของทรัพย์สินร่วม” ก่อให้เกิดความสับสน เพราะ “the commons” หรือ “ทรัพย์สินร่วม” เป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของ คือชุมชน และมีกลไกในการบริหารจัดการโดยชุมชนนั้น ต่างจาก “open access” ซึ่งไม่มีเจ้าของที่ถูกต้องจึงควรใช้คำว่า “the tragedy of the open access” ความสับสนในการแยกแยะระหว่าง

ทรัพย์สินร่วม กับทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ก่อให้เกิดทัศนคติด้านลบต่อระบบทรัพย์สินร่วมที่ชุมชนจัดการดูแล ทั้งที่ความจริงแล้ว มีตัวอย่างมากมายที่ชุมชนประสบความสำเร็จในการใช้และดูแลรักษาทรัพย์สินร่วมอย่างยั่งยืน (Bromley 1991)

ตัวอย่างปัญหาโสภณากรรมของทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เช่น การจับปลาในทะเล ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ปลาถูกจับไปมากเกินไปจนกว่าที่จะวางไข่ ออกลูกออกหลานได้ทัน อัตราการจับสูงกว่าอัตราการเติบโตของฝูงปลา ผลสุดท้าย ปลาจะหมดไปจากทะเลแห่งนั้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างจะก่อให้เกิดปัญหาที่เศรษฐศาสตร์เรียกว่า overexploitation หรือ การที่ทรัพยากรถูกใช้ไปเกินกว่าระดับที่เหมาะสม จะมีการแย่งชิงค่าเช่าหรือผลประโยชน์สุทธิจากการใช้ทรัพยากรจนทรัพยากรหน่วยสุดท้ายมีค่าเช่าเป็นศูนย์ (rent dissipation)²

นอกจากนี้ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างและระบบกรรมสิทธิ์ที่บกพร่องยังเปิดโอกาสให้ก่อผลกระทบภายนอก (externality) ได้โดยง่าย เช่น มีการทิ้งขยะในแม่น้ำลำคลอง หรือในพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีคนดูแล แต่ไม่ทิ้งขยะในรั้วบ้านที่มีเจ้าของอยู่อาศัย

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ อาจมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรหากรัฐไม่สามารถควบคุม บังคับได้จริง (ขัดกับลักษณะข้อ 3 enforcibility) เช่น ขาดกำลังเจ้าหน้าที่หรืองบประมาณ และที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่อาจมีแรงจูงใจส่วนบุคคลที่จะใช้อำนาจปฏิบัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้ที่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่เรียกว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking)³ และก่อให้เกิดความล้มเหลวของรัฐ (government failure)

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ชุมชนเป็นเจ้าของอาจมีข้อบกพร่องในกลไกการบังคับใช้ได้เช่นกัน เปิดโอกาสให้สมาชิกบางคนอาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่ม สาเหตุสำคัญคือ กลไกการบังคับใช้ที่มีอยู่ (โดยเฉพาะกลไกที่ไม่เป็นทางการ เช่น จารีตประเพณี) ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ชุมชนไม่สามารถปรับกฎเกณฑ์ใหม่ได้ทัน มีสาเหตุหลายประการที่อาจทำให้กลไกการบังคับใช้บกพร่อง ได้แก่ การ

ขยายตัวของประชากรในชุมชนในขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การเข้ามาของบุคคลภายนอกที่อาจมีแนวความคิดวิธีปฏิบัติที่แตกต่างจากสมาชิกเดิมในชุมชน รวมถึงการได้รับข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ จากภายนอก ประเด็นที่น่าสนใจคือ กลไกการบังคับใช้ที่เป็นทางการ ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบที่ออกโดยรัฐ อาจจะขัดกับกลไกบังคับใช้ดั้งเดิมของชุมชนทำให้เกิดปัญหาดังเช่นกรณี พื้นที่ป่าในประเทศไทย นอกจากนี้กฎหมายต่างๆ จะออกมาเพื่อปกป้องสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ละเลยที่จะปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของชุมชน

ทรัพย์สินส่วนบุคคลจะมีลักษณะของกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนมักจะมี การบังคับใช้สิทธิ์ที่มีกฎหมายรองรับ และบุคคลมีแนวโน้มที่จะสนใจรักษาผลประโยชน์ของตน มุ่งใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในด้านหนึ่ง การรักษาผลประโยชน์ของตนจะทำให้มีการปกป้องไม่ให้ผู้อื่นก่อผลกระทบภายนอกแก่ตน เช่น เมื่อโรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นที่เกษตร เกษตรกรเจ้าของที่ก็อาจร้องเรียนเรียกร้องค่าเสียหายทำให้โรงงานระมัดระวัง ไม่ปล่อยของเสียลงแม่น้ำ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ อาจปลุกผี (ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม) โดยไม่สนใจว่าสินค้านั้นจะก่อผลกระทบภายนอกต่อสังคมอย่างไร หรือโรงงานอาจทิ้งขยะในพื้นที่ว่างเปล่าแปลงหนึ่งของตนโดยไม่สนใจว่า ขยะดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกต่อชุมชนโดยรอบ ดังนั้น ระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลอาจก่อให้เกิดการใช้และจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ หากเจ้าของสินค้านั้นไม่ก่อผลกระทบภายนอก

ระบบกรรมสิทธิ์กับการกระจายรายได้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้เหมือนกันไม่ว่ากรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นของใคร แต่จะมีผลต่อการกระจายผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ต่างกัน โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ได้ประโยชน์ นั่นคือระบบกรรมสิทธิ์มีผลต่อการกระจายรายได้

ตัวอย่างในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ คือ ที่ดิน เมื่อเมืองขยายตัวจากฝั่งพระนครไปฝั่งธนบุรี พื้นที่สวนส้มในเขตธนบุรีสามารถสร้างรายได้สุทธิให้แก่เจ้าของที่ดิน (เป็นค่าเช่าที่ดิน) ได้สูงสุดหากใช้ที่ดินนั้นในการ

ก่อสร้างห้างสรรพสินค้า

กรณีที่ 1 สมมติว่าที่ดินเป็นของ นาย ก. เกษตรกรสวนส้ม ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในที่สุดคือ นาย ก. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินยินดีที่จะขายที่ดินเพื่อก่อสร้างห้างสรรพสินค้าเพราะให้ผลตอบแทนสุทธิแก่ที่ดินสูงกว่าที่เขาได้รับจากการทำสวนส้ม โดย นาย ก. อาจอพยพไปอยู่จังหวัดปทุมธานีเพื่อปลูกส้ม (ซึ่งข้อเท็จจริงก็เป็นเช่นนั้น)

กรณีที่ 2 สมมติว่าที่ดินเป็นของ นาย ข. นักธุรกิจ นาย ข. อาจขายที่ดินให้ผู้สนใจสร้างห้างสรรพสินค้า หรือ ลงทุนสร้างห้างสรรพสินค้าของตนเอง เพราะให้ผลตอบแทนต่อที่ดินสูงกว่ากิจกรรมอื่น

กรณีที่ 3 สมมติว่าที่ดินเป็นของรัฐ รัฐประกาศให้เช่า ผู้ที่สามารถจะให้ค่าเช่าได้สูงสุด คือ ผู้ที่จะก่อสร้างห้างสรรพสินค้า ในที่สุด ที่ดินแปลงนั้นก็จะถูกใช้สร้างห้างสรรพสินค้า โดยรัฐได้รับค่าเช่าที่ดิน

กรณีที่ 4 สมมติว่าที่ดินเป็นของรัฐ รัฐยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรอย่างสมบูรณ์ (คือมีคุณสมบัติครบ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น) สมมติว่าผู้ได้กรรมสิทธิ์คือ เกษตรกร ผลลัพธ์ก็จะเป็นเช่นกรณีที่ 1 หากผู้ได้รับคือนักธุรกิจ ผลลัพธ์ก็จะเป็นเช่นกรณีที่ 2

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะกรรมสิทธิ์จะเป็นของใคร ผลลัพธ์สุดท้ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ ที่ดินถูกเปลี่ยนไปใช้เพื่อการทำห้างสรรพสินค้าซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินสูงสุด (เมื่อราคาที่ดินสะท้อนค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าที่ดินที่แท้จริงสะท้อนผลผลิตส่วนเพิ่ม (marginal product) ของการใช้ที่ดินนั้น) แต่ความแตกต่างคือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยประโยชน์จะตกอยู่กับผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

ตัวอย่างในกรณีของปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ กรณีที่เสนอโดย Ronald Coase นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลจากข้อเสนอของเขาที่ว่า การแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน ไม่ว่าจะกรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นของใครก็ได้คำตอบในการจัดสรรทรัพยากรเหมือนกัน

สมมติว่า แม่น้ำแห่งหนึ่งมีโรงงานตั้งอยู่ต้นน้ำ โรงงานนี้ปล่อยของเสียลงแม่น้ำทำให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำหากเกษตรกร

เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ในการที่จะมีน้ำสะอาดหรือเป็นเจ้าของแม่น้ำ
 เกษตรกรก็จะฟ้องร้องค่าเสียหาย ความเสียหายที่เกิดแก่เกษตรกรและเคย
 เป็นต้นทุนภายนอกที่โรงงานไม่ได้ใส่ใจก็จะกลับมาเป็น “ต้นทุนภายใน” ที่
 โรงงานจะนำมาพิจารณาคิดรวมเป็นต้นทุนในการผลิต ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจ
 ในการผลิตของโรงงาน เมื่อการปล่อยน้ำเสียมีต้นทุน โรงงานก็จะบำบัด
 ไม่ปล่อยน้ำเสียหรือผลิตน้อยลง ปล่อยน้ำเสียน้อยลงในระดับที่เหมาะสม

ในทางตรงข้าม หากโรงงานเป็นเจ้าของแม่น้ำ หรือมีสิทธิที่จะปล่อย
 ของเสีย (เช่น มีสิทธิเนื่องจากเข้ามาอยู่ก่อน) เกษตรกรผู้ได้รับความเสียหาย
 ก็จะยินดีที่จะจ่ายให้กับโรงงานเพื่อให้โรงงานละเว้นไม่ปล่อยน้ำเสีย ดังนั้น
 การปล่อยน้ำเสียของโรงงานก็จะเกิดต้นทุน นั่นคือต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ไม่
 ได้รับ “ค่าจ้างไม่ให้ปล่อยของเสีย” จากเกษตรกร ต้นทุนค่าเสียโอกาสนี้ก็
 จะถูกนำมาคิดเป็นต้นทุนในการตัดสินใจผลิตและบำบัดของเสียของโรงงาน
 (เช่น นำเงินจากเกษตรกรมาติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสีย)

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะกรรมสิทธิ์เป็นของโรงงานหรือเป็นของเกษตรกร
 สุดท้ายโรงงานก็จะมีต้นทุนในการปล่อยของเสียเหมือนกัน และโรงงานจะ
 คำนึงถึงต้นทุนดังกล่าวในการตัดสินใจผลิตสินค้าและปล่อยหรือบำบัดของเสีย
 แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ การกระจายรายได้ หากสิทธิ์เป็นของโรงงาน เกษตรกร
 จะเป็นผู้รับภาระต้นทุน แต่หากสิทธิ์เป็นของเกษตรกร โรงงานจะเป็นผู้รับ
 ภาระต้นทุนในการบำบัดหรือลดปริมาณของเสีย

ระบบกรรมสิทธิ์กับอำนาจ

ในเศรษฐกิจทุนนิยม การเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครอง
 ปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน อำนาจทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มหนึ่งเกิดขึ้นได้
 เพราะคนกลุ่มนั้นเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (ที่หายาก ขาดแคลน) และ
 อาศัยความเป็นเจ้าของสร้างฐานะคล้ายๆ ผูกขาดกับกลุ่มที่ไม่มีอะไร ดังนั้น
 คนกลุ่มนี้จึงสามารถกำหนดค่าจ้างหรือค่าเช่า (ไร่นา) ได้อย่างเต็มที่ เกิด
 ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับคนกลุ่มอื่นที่ต้องพึ่งพา
 เจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์กึ่งผูกขาด (quasi-monopoly) เพราะมี
 เจ้าของที่ดินหลายราย อำนาจของความเป็นเจ้าของผู้ครอบครองปัจจัยการ
 ผลิตคือ อำนาจในการกำหนดแบ่งรายได้ (ปรีชา 2532: 20)

3.



โครงสร้างอำนาจในประเทศไทย

การทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน ในระดับภาพรวมของประเทศจะช่วยให้มีความเข้าใจว่าเหตุใดรัฐไทยจึงมีอำนาจเหนือชุมชน และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตลาด แม้ว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะมองบทบาทของรัฐในขอบเขตที่จำกัด แต่ในสังคมไทยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตลาดใกล้ชิดกันและมีนัยสำคัญต่อการมีอำนาจเหนือชุมชนหรือแม้แต่ภาคประชาสังคม การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยก็อยู่ภายใต้บริบทโครงสร้างอำนาจนี้

ในหนังสือชื่อ *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย* เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548) กล่าวถึงภาพรวมความสัมพันธ์และโครงสร้างของอำนาจ เรียบเรียงตามลำดับเวลาทางประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ยุคสมัยที่ปกครองแบบราชาธิปไตยจนถึงประชาธิปไตยในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เสกสรรค์ชี้ให้เห็นความอิทธิพลที่เหลือของการส่งต่อมรดกวัฒนธรรมทางการเมืองที่สวมไม่เข้ารูปร่างรอยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลกระทบไปถึงการไม่มีที่ทางให้กับคนเล็กคนน้อยในสังคม (เสกสรรค์ 2548: 10-29)

ในสมัยโบราณ “ระบบไพร่” เป็นระบบที่มีการจัดลำดับชั้น (hierarchy) แบบเจ้านาย-ลูกน้อง ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ต่างฝ่ายต่างมีพันธะต่อกัน มีกลไกศีลธรรมคุณธรรมทางศาสนาและจารีตประเพณีเป็นตัวกำกับ ซึ่งทุก

สิ่งทุกอย่างล้วนขึ้นกับดุลพินิจของนาย ผู้เป็นนายนี้มีหลายระดับและโยงใยตั้งแต่เจ้าหมื่นนายกองไปถึงพระมหากษัตริย์ อำนาจ มีลักษณะเป็นแนวตั้ง (vertical division) ในรูปใครเล็กใครใหญ่ มากกว่าที่จะเป็นการแบ่งตามหน้าที่ที่สำคัญคือ รัฐกับสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน จารีตปกครองดั้งเดิมของไทยไม่มีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างรัฐกับสังคม ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างส่วนตัวกับส่วนรวม เป็นความสัมพันธ์ที่โยงใยอยู่กับสังคมเกษตรกรรมและปกครองดูแลราษฎรตามหลักพ่อปกครองลูก (เสกสรรค์ 2548: 11-12)

ความสัมพันธ์ในการปกครองเป็นแบบกระจายอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจ แต่ไม่กระจายไปถึงประชาชน ซึ่งหลายๆ หัวเมืองในราชอาณาจักรสามารถบริหารปกครองได้อย่างอิสระโดยส่วนกลางไม่เข้าไปแทรกแซง ภายใต้ระบบบรรณาการ (tribute) ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้ต่างยอมรับศักดิ์ศรีฐานะต่อกัน จิตสำนึกและความรู้สึกสังกัดทางการเมืองมีลักษณะค่อนข้างแคบ เป็นความภักดีต่อหมู่คณะและผู้นำที่เป็นตัวบุคคลมากกว่าที่จะมองกว้างออกไปทั้งระบบหรือประเทศ แตกต่างจากแนวคิดของระบบการปกครองสมัยใหม่แบบตะวันตกที่เน้นระบบไม่ใช่ตัวบุคคล) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นวัฒนธรรมอุปถัมภ์ค้ำจุน (patron and client relationship) ที่เน้นพันธะกรณี (obligation) ระหว่างผู้มีฐานะต่างกันเป็นเกณฑ์ทางการเมืองมากกว่าเน้นการใช้เสรีภาพของปัจเจกบุคคล หรือก็คือเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในแนวตั้งและผลประโยชน์ร่วมของกลุ่มบุคคลมากกว่ายึดถือความเห็นพ้องต้องกันทางหลักการ ผู้นำมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน (intimate leader) หรือหมู่คณะที่สังกัด ผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์คาดหวังไว้ว่าจะได้รับการดูแลจากผู้นำ (เสกสรรค์ 2548: 12-13)

พ.ศ. 2435 ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและความสัมพันธ์ด้วยการรวบรวมอำนาจที่กระจายจากระบบเดิมมารวมไว้ที่ศูนย์กลางภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรืออีกนัยหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเมืองหลวงกับต่างจังหวัด และระหว่างรัฐกับสังคมในลักษณะที่ขึ้นกับศูนย์กลางมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม เสกสรรค์มองว่าระบบรวมศูนย์อำนาจไม่ได้กดขี่ราษฎรมากนักเพราะผู้ปกครองยังยึดหลักการปกครองโดยธรรม (เสกสรรค์ 2548: 19-20)

ผู้ปกครองได้สร้างกลไกระบบข้าราชการประจำสมัยใหม่ (modern bureaucracy) ระบบกฎหมาย ระบบศาล การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (centralized administration) ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการเลิกทาส (เริ่มเมื่อ 2448) และเกิดขึ้นก่อนที่จะมีระบอบประชาธิปไตย (2475) (เสกสรรค์ 2548: 14) ระบบการบริหารราชการแบบใหม่มีลักษณะควบคุมและบังคับบัญชาจากบนลงล่าง และเป็นกลไกของรัฐในการควบคุมบังคับบัญชาประชาชน โดยหลักการของระบบบริหารราชการแบบใหม่จะเน้นการยึดหลักคุณธรรมความดีและปราศจากความสัมพันธ์ส่วนตัว และแม้จะสร้างตามแนวคิดตะวันตกแต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์ต่ออย่างใดกับแนวคิดประชาธิปไตย และการรองรับอำนาจอธิปไตยของปวงชน (เสกสรรค์ 2548:19-20)

การเลิกไพร่ทำให้ความสัมพันธ์ของคน “ใน” รัฐเปลี่ยนเป็นคน “ของ” รัฐ ราษฎรไทยไม่ได้มี “นาย” ตามความหมายเดิม หากแต่ราษฎรขึ้นกับรัฐอย่างเป็นทางการและปราศจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลแบบระบบอุปถัมภ์ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ระบอบการปกครองใหม่ได้ยกเลิกโครงสร้างการเมืองที่เป็นแบบพันธอุปถัมภ์และยกเลิกบทบาทหน้าที่ของชุมชนในระบอบการปกครอง ระบบใหม่นี้ทำให้เกิดการแยกตัวระหว่างรัฐกับสังคม ระบบกฎหมาย ระบบศาล โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รองรับความคิดแบบปัจเจกนิยม ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ภายหลังจากจัดวางโครงสร้างอำนาจการปกครอง ระบบการปกครองแบบตะวันตกนี้มีเงื่อนไขสามข้อคือ การปกครองโดยยึดหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย ประชาชนมีจิตสำนึกแบบปัจเจกนิยมเต็มรูป (หมายถึงมีจิตสำนึกเรื่องสิทธิทั้งของตนเองและของผู้อื่น) และผู้มีอำนาจต้องยึดถือเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private interest) กับของสาธารณะ (public goods) ถ้าไม่มีเงื่อนไขเหล่านี้กลไกอำนาจรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นย่อมไม่อาจดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเท่ากับการปกครองโบราณที่เงื่อนไขลงตัว (เสกสรรค์ 2548: 21-23)

เสกสรรค์มองว่า บทบาทของรัฐที่แยกตัวออกไปดังกล่าวนี้ได้ขยายรุกคืบเข้าไปสู่ชุมชนท้องถิ่นทั้งการจัดการทรัพยากร (เช่นกรณีบริษัทชุด

คลองคูนสยามชุดคลองรังสิต) การใช้อำนาจสะสางกรณีพิพาท การดำเนินชีวิตทางด้านวัฒนธรรม กระบวนการนี้ได้ลดระดับความสามารถของชุมชนในการรับผิดชอบตนเองลงไปมาก และจะกลายเป็นปัญหายืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน (เสกสรรค์ 2548: 22)

วัฒนธรรมอุปถัมภ์ได้แปรรูปออกมาเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีรัฐราชการ (bureaucratic state) เป็นแกนกลาง (เสกสรรค์ 2548: 13-14) และส่งผลสะท้อนอย่างใหญ่หลวงต่อโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย กล่าวคือ ราษฎรทั่วไปถูกตัดสายสัมพันธ์ตามโครงสร้างอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม ขณะที่บางส่วนบางกลุ่มที่สามารถเข้าถึงผู้กุมอำนาจในระบบราชการได้สร้างสายสัมพันธ์เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายของรัฐได้มากกว่าคนส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์อุปถัมภ์พวกพ้องแบบใหม่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ตลอดจนมูลค่าต่างๆ ในสังคมให้โน้มเอียงไปทางการเล่นพรรคเล่นพวก และทำให้การพัฒนาหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นไปอย่างเชื่องช้า (เสกสรรค์ 2548: 23-24)

มรดกที่ถูกส่งต่อมาจากยุคประชาธิปไตย (2475) คือระบบรวมศูนย์อำนาจและวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ค้ำชูที่ถูกแปรรูป การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยในปี 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจเฉพาะส่วนยอด ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองแต่เป็นการรับช่วงโครงสร้างอำนาจรวมศูนย์มาขยายแผ่กิ่งก้านสาขา ในประเด็นนี้ ผลที่เกิดในระยะยาวทำให้สังคมควบคุมรัฐได้ยากมากขึ้น (เสกสรรค์ 2548: 25)

คณะราษฎรได้เปลี่ยนให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่หลุดลอยจากระบบอุปถัมภ์ในช่วงสมัย ร.5 มาอยู่ในการอุปถัมภ์ของรัฐสมัยใหม่ เห็นได้จากสามในสี่ของหลักหกประการเป็นการขยายบทบาทของรัฐในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม ทำให้ภารกิจของรัฐบาลกลายเป็นเรื่องบริการจากรัฐมากกว่าการสถาปนาความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เสมอภาคขึ้นมา (เสกสรรค์ 2548: 24) แทนที่ระบบบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นกลไกที่ยึดหลักการและไว้ความเป็นส่วนตัวแต่กลับกลายเป็น

เป็นพื้นที่แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ของเครือข่ายอุปถัมภ์ต่างๆ สภาพนี้ได้ถ่ายทอดมาสู่ระบบอบประชาธิปไตย เพียงแต่เปลี่ยนหัวหน้าจากนายทหารมาเป็นนักการเมือง (เสกสรรค์ 2548: 20)

แม้ในระยะหลังๆ ระบบราชการจะอ่อนกำลัง แต่กรอบคิดและกลไกแบบราชการยังมีฐานะครอบงำ นักการเมืองต้องอาศัยกติกาที่ข้าราชการกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญ 2521 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น กลไกรัฐราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงกับหัวเมืองต่างจังหวัด ความสัมพันธ์ฉันท์พรรคพวกยังดำรงอยู่ ทั้งในหมู่ข้าราชการด้วยกัน ระหว่างข้าราชการกับภาคเอกชน และระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ (เสกสรรค์ 2548: 26) มี “การเมืองแบบเงินตรา” (money politics) ซึ่งหมายถึงระบบที่ใช้เงินซื้ออำนาจกับใช้อำนาจไปหาเงิน (เสกสรรค์ 2548: 28-29)

เมื่อรัฐบาลทักษิณปฏิรูประบอบราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ก็ยังเป็นการเพิ่มการรวมศูนย์อำนาจ (หน้า 27) การปรับเป็น CEO เป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลของนักการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยให้ฝ่ายแรกมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ผลกระทบต่อคนเล็กคนน้อย

วัฒนธรรมอุปถัมภ์เป็นแบบแผนที่ฝังรากลึกในสังคมไทย โดยขยายจากเรื่องส่วนตัวไปสู่ความสัมพันธ์ในระดับที่เป็นแนวคิดและแนวทางทางการเมือง ทำให้ความภักดีทางการเมือง (political loyalty) กระจุกตัวอยู่ที่หมู่คณะย่อย การใช้อำนาจการเมืองเพื่อสร้างคามยุติธรรมระดับชาติเกือบเป็นไปได้ เสกสรรค์เรียกว่า เป็น “ความสัมพันธ์ที่อิทธิพลเหลือระหว่างประชาธิปไตยและระบอบอุปถัมภ์” เครือข่ายอุปถัมภ์จะสนับสนุนให้หัวหน้าเครือข่ายก้าวสู่อำนาจ และเมื่อได้กุมอำนาจแล้วก็จะแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ค่อยได้พิจารณาถึงสิทธิผลประโยชน์ของผู้คนที่อยู่นอกเครือข่ายอุปถัมภ์ การดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ถ้าจะมีก็เป็นเพียงการรักษาความชอบธรรมทางการเมือง ไม่ให้ถูกปฏิเสธจากประชาชนที่อยู่นอกการอุปถัมภ์ พรรคการเมืองช่วงก่อนการปฏิรูปการเมือง

ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาประเทศ แต่จะถนัดในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มต่างๆ (เสกสรรค์ 2548: 17-18)

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นนี้ คนที่อยู่นอกเครือข่ายเข้าไม่ถึงการอุปถัมภ์จึงถูกทอดทิ้งให้ดำรงชีวิตตามยถากรรม (เสกสรรค์ 2548: 18) ไทยละเลยการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งในสมัยทักษิณรัฐมีขอบเขตอำนาจแผ่ออกไปกว้างมาก ซึ่งตรงข้ามหลักการประชาธิปไตยตะวันตก คือการจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ และถือว่าสังคมมีฐานะสูงกว่ามาแต่ต้น กระทั่งสังคมสามารถยกเลิกรัฐได้ในกรณีที่มิใช่อำนาจไปตามเจตนาของประชาชน

4.



โครงสร้างอำนาจ
ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1 สถาบันในการจัดสรรทรัพยากร: รัฐ ตลาด ชุมชน

ในหนังสือ “Economics” ของ Samuelson นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ฉบับก่อนที่จะเขียนร่วมกับ Nordhaus เขาได้เขียนไว้ 2 บรรทัดสั้นๆ ในบทแรกๆ ว่า แท้จริงแล้ว ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรนั้น มิได้มีแต่กลไกตลาด หรือรัฐ แต่ยังมีจารีต ประเพณี ศาสนา เป็นกติกาและกลไกในการจัดสรรทรัพยากรด้วย

เศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) เปิดโอกาสให้มีการผนวกเอา “ชุมชน” เข้ามาศึกษาในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ในฐานะที่เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร โดยชุมชนมีจารีต ประเพณี แนวปฏิบัติร่วมกัน เป็นกติกาในการจัดสรรทรัพยากร ในขณะที่รัฐใช้การสั่งการและควบคุม ส่วนตลาดใช้ระบบแรงจูงใจและการตัดสินใจซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจตามสัญญาณราคา

โดยหลักการ รัฐมีบทบาทสำคัญในกรณีของการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ

ประการแรก ความล้มเหลวของกลไกตลาด โดยทั่วไป กลไกตลาดจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินที่ชัดเจน (well-defined property right) การผลิตหรือการบริโภคไม่มีผลกระทบต่อภายนอก สินค้าหรือบริการไม่เป็นสินค้าสาธารณะ แต่ในกรณี

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำ อากาศ ยากที่จะออกแบบระบบกรรมสิทธิ์หรือระบุความเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติจึงมักเป็นทรัพย์สินร่วม (communal property) หรือทรัพย์สินที่เปิดให้ทุกคนเข้าถึงได้ (open access) การผลิตและบริโภคมักมีผลกระทบภายนอก เช่น มีการปล่อยของเสียสู่น้ำลำคลอง การตัดป่ามีผลต่อระบบนิเวศและแหล่งน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ป่าก็มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ เช่น การดูแลป่าต้นน้ำของคนกลุ่มหนึ่งจะช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศและมีผลดีต่อคนในพื้นที่อื่นโดยไม่สามารถกีดกันการรับประโยชน์ของคนในพื้นที่อื่นได้

ด้วยเหตุนี้ จึงยากในการตั้งราคาการใช้ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีการใช้ทรัพยากรเสมือนหนึ่งเป็นของฟรีหรือหากมีราคาก็มักจะมีราคาต่ำกว่าต้นทุนและประโยชน์ที่แท้จริงของสังคม ทำให้มีการใช้ทรัพยากรเกินระดับที่เหมาะสม กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴ โดยหลักการประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรรัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการดูแลจัดการทรัพยากร แก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด โดยรัฐมีเครื่องมือที่สำคัญคือ กฎหมาย ซึ่งให้อำนาจรัฐในการควบคุมและสั่งการ เช่น การกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรเพื่อไม่ให้เกิดการใช้เกินขนาด การดูแลการผลิตที่อาจส่งผลกระทบภายนอก เป็นปัญหามลพิษที่เป็นต้นทุนต่อสังคม เป็นต้น

ประการที่สอง เป้าหมายของสังคมกับการจัดสรรทรัพยากร เป็นที่ยอมรับกันว่าการจัดสรรทรัพยากรมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด (Maximise social welfare) หลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุสวัสดิการสังคมสูงสุดคือ ประสิทธิภาพ (efficiency) และความเสมอภาค (equity) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ จะให้ความสำคัญกับรัฐในการกำกับดูแลเรื่องความเสมอภาคในสังคม

จะเห็นได้ว่าไม่ว่ากรณีของประสิทธิภาพหรือความเสมอภาคในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติ ทฤษฎีตะวันตกและกฎหมายแบบดั้งเดิมออกแบบให้รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยในทางปฏิบัติ รัฐอาจจะให้สัมปทานกับเอกชนหรือกำหนดมาตรการกลไก หรือดำเนินนโยบายที่ทำให้ระบบตลาด

เข้ามามีส่วนในการใช้และจัดสรรทรัพยากรบางชนิด บางลักษณะได้

อย่างไรก็ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้กล่าวว่า กลไกของรัฐก็อาจล้มเหลว ความล้มเหลวของรัฐ (government failure) เกิดจากการที่รัฐมีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่บางอย่างที่คนทั่วไปไม่มี เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจแสวงหาประโยชน์ส่วนตน แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) และไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (principal-agent problem)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแทบไม่เปิดพื้นที่ให้กับบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน มีเพียงงานไม่กี่ชิ้นที่พอจะเปิดช่องทางหรือให้คำอธิบายเกี่ยวกับกลไกการทำงานของชุมชนคือ Coase Theorem ที่เห็นว่าหากระบบกรรมสิทธิ์มีความชัดเจน การแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ (ต้นทุนสังคมต่ำ) ย่อมสามารถกระทำได้โดยการเจรจาหว่านคูกรณี โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง หรืองานของเศรษฐศาสตร์สถาบัน เช่น Bromley (1991) และ Hayami and Gohdo (2005) ที่เห็นว่าชุมชนมีทุนทางสังคม รู้จักกัน ข้อมูลข่าวสารถึงกัน มีแนวปฏิบัติร่วมกัน จะช่วยลดต้นทุนธุรกรรมในการบริหารจัดการและตรวจสอบการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน งานเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เห็นว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ฝังอยู่ในตัวบุคคลในชุมชน ถือเป็น “ทุนมนุษย์” ที่สำคัญต่อกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น

4.2 บทบาทของรัฐและชุมชน

ก่อนปี 2540 รัฐมีอำนาจและบทบาทในการจัดสรร ควบคุม จัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสิทธิ์ในทรัพย์สิน และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่ให้บทบาทแก่รัฐอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม รัฐไทยก็ล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรเป็นผลให้ประเทศสูญเสียทรัพยากรไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่า ระบบนิเวศ ทรัพยากรประมงดังกล่าวแล้วในบทหน้า Ammar (1993) กล่าวถึงบทบาทของรัฐว่าล้มเหลว โดยมองว่า ในระยะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่มาก รัฐไม่ได้เสียเวลาในเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เป็น “the sin of omission” แต่ต่อมาเมื่อทรัพยากรเสื่อมโทรม รัฐกลับเข้ามาดูแลจัดการอย่างเข้มงวดและมีผลประโยชน์ทับซ้อน เกิดเป็น “the sin of commission”

นอกจากปัญหาที่อาจเกิดจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องดังปรากฏอยู่เป็นระยะแล้ว ยังมีปัญหาจากนโยบายที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง (เช่น การตัดถนน สร้างเขื่อน) นโยบายที่มีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรโดยทางอ้อม (เช่น การอุดหนุนอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ที่ทำให้มีความต้องการปลาป่นจนเกิดการจับปลาแบบ “กวาด” ทุกขนาด การอุดหนุนการใช้ปุ๋ยและสารเคมีทางการเกษตร) (Ammar 1993) ความอ่อนแอของระบบบริหารจัดการที่มีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเกินไป (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2545) ข้ำซ้อนและประสานการทำงานกันไม่ได้ทั้งในระดับแนวราบ (ระหว่างกระทรวง กรมต่าง ๆ) และในแนวดิ่ง (ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น)

ประเด็นเรื่องความเสมอภาคมีความสำคัญยิ่งในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในสังคมไทย ที่ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังพึ่งพาธรรมชาติเพื่อเป็นฐานการดำรงชีวิตและฐานการผลิต รวมทั้งเป็นฐานการบริโภค เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นที่มาเบื้องต้นของปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต ด้วยเหตุนี้เราจึงควรมองกว้างกว่าระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นระบบที่ว่าด้วยสิทธิในการได้ประโยชน์และการกีดกันผู้อื่น⁵ ไปสู่ประเด็นสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตและสวัสดิการของสมาชิกในชุมชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น

ในขณะที่ในหลายพื้นที่ บทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ กำหนดกติกาและบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติกลับประสบความสำเร็จ เกิดเป็นบทเรียนใหม่ที่สังคมต้องหันมาเรียนรู้การทำงานและบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน มีงานศึกษาหลายชิ้นที่กล่าวถึง วิธีการจัดสรรทรัพยากรโดยชุมชน เช่น เศรษฐกิจวัฒนธรรมชุมชน (พรพีโล เลิศวิศา 2545 “พลวัตเศรษฐกิจชุมชนสามลุ่มน้ำ”) หรือ จัดสรรและแบ่งปันผลผลิต กรรมสิทธิ์เอกชนไม่มีความเด็ดขาด ในหลายกรณี ชุมชนและเครือข่ายชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรและผลผลิต (คำแถลงของชุดโครงการเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านไทย อ่างในชัยวัชร 2546: 9) การทำงานระดับเครือข่าย เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ

ต่างๆ เครือข่ายเกษตรยั่งยืน ล้วนมีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ UNDP (2003) เห็นว่า กลุ่มองค์กรชาวบ้านและเครือข่ายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรชาวบ้านที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดขบวนหนึ่ง แกนนำชาวบ้านในหลายพื้นที่ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการขับเคลื่อนการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยคาดหวังว่า การทำงานระดับนโยบายจะช่วยปรับเปลี่ยนกติกาและแก้ปัญหาได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะยังไม่สัมฤทธิ์ผล

4.3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลังปี 2540

ก่อนจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี 2540 บทความนี้จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ด้วยเหตุผลที่ว่า ความต้องการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดก่อให้เกิดการแย่งชิงหรือการแข่งขันการใช้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงประเภทของทรัพยากรที่ต้องการใช้ส่งผลต่อความเหมาะสมของการออกแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงจนถึงการเปลี่ยนแปลงผู้เล่นและสถาบันที่เกี่ยวข้องด้วย

หลังจากกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์แล้ว จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันที่มีผลต่อโครงสร้างเชิงอำนาจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะถูกกล่าวถึงในกรณีศึกษาลุ่มน้ำปะเหลียน) สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในบทความนี้จะยกตัวอย่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 เนื่องจากภาพใหม่ของการแข่งขันการใช้ทรัพยากร (ด้านอุปสงค์) ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการแข่งขันการใช้ทรัพยากรชีวภาพ การศึกษากติกาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพจะสามารถชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ คือ การแข่งขันระหว่างประเทศไปสู่การสร้างกติกาสากลที่มีผลต่อรัฐ จนถึงชุมชนท้องถิ่นในประเทศ และกรณีของ

ทรัพยากรชีวภาพจะเปิดมิติใหม่ ๆ ของปัญหาการจัดสรรทรัพยากรในประเทศของเรา

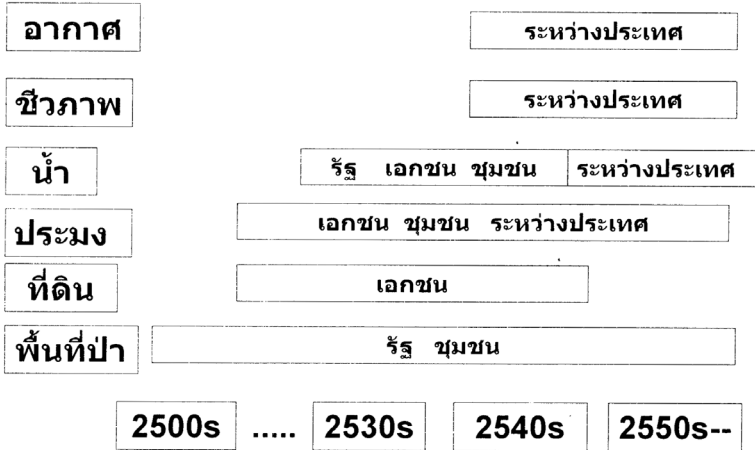
การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์ต่อการใช้ทรัพยากร

จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่งจนถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงความต้องการใช้ทรัพยากรและประเภทของทรัพยากรที่ถูกแข่งขันแย่งชิงการใช้ประโยชน์ (competing uses) รวมทั้งคู่กรณีหรือผู้เล่นที่เข้ามาแข่งขันแย่งชิงการใช้ประโยชน์ก็เปลี่ยนแปลงไปตาม “ทรัพยากรที่เหลืออยู่” ของประเทศ ตามลักษณะการพัฒนาประเทศและตามกระแสโลกาภิวัตน์

ภาพที่ 1 ผู้เขียนได้สรุปประเภทของทรัพยากร และผู้เล่นที่มีบทบาทในการแย่งชิงการใช้ทรัพยากร ซึ่งแสดงให้เห็นปัญหาที่เคลื่อนตัวจากกรณีของการแย่งชิงพื้นที่ป่าระหว่างรัฐกับชุมชน ไปสู่การแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรประมงระหว่างเอกชน (คือ ชาวบ้าน (ปัจเจก) นายทุน หรือ ประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้าน) ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 โดยการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐ ตลาดหรือเอกชน และชุมชน ขยายตัวไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรประมงและน้ำในระดับระหว่างประเทศ จนต้องมีกติการะหว่างประเทศเช่น การกำหนดเขต 200 ไมล์ทะเลขององค์การสหประชาชาติ ในกลางทศวรรษ 2520 การเจรจาเกี่ยวกับการใช้น้ำของประเทศในลุ่มน้ำโขง เป็นต้น

ในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมากในกลางทศวรรษ 2530 การแย่งชิงทรัพยากรน้ำและที่ดินมีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการเก็งกำไรในที่ดินทำให้เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือของที่ดินจากชาวบ้านในชนบทสู่เอกชนหรือนายทุน การแย่งชิงน้ำเกิดขึ้นระหว่างสาขาการผลิต เช่น รีสอร์ทกับพื้นที่เกษตร เชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าพลังน้ำกับการใช้น้ำเพื่อเกษตร อุตสาหกรรม การขนส่ง และการไล่น้ำเค็ม หรือการแย่งชิงน้ำระหว่างชุมชน ดันน้ำปลายน้ำ

ภาพที่ 1: การแย่งชิงการใช้ทรัพยากร



ในทศวรรษ 2540 การแย่งชิงน้ำและทรัพยากรประมงยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน การแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพก็มีความเด่นชัดขึ้น ภายใต้ตักติกาการค้าโลกและกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ และเมื่อปัญหาโลกร้อนมีความรุนแรงขึ้นก็เริ่มเห็นแนวโน้มของการแย่งชิงสิทธิในการปล่อยของเสียสู่บรรยากาศ ซึ่งทั้งการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรชีวภาพและอากาศ ปรากฏเป็นความขัดแย้งหรือการต่อรองระหว่างรัฐกับรัฐ โดยทั้งหมดนี้มีส่วนเชื่อมโยงกลับมาสู่ชุมชน ดังจะกล่าวต่อไป

ตารางที่ 2:
จำนวนชนิดของสิ่งมีชีวิตประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย

ประเภทของสิ่งมีชีวิต	จำนวนชนิด		
	โลก	ไทย	%
สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ	4184	107	2.6
สัตว์เลื้อยคลาน	6300	298	4.7
นก	9040	916	10.1
สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม	4000	286	7.1
เฟิร์น	10000	633	6.3
สน	529	25	4.7
ใบเลี้ยงเดี่ยว	50000	2387	4.8
ใบเลี้ยงคู่	170000	6270	3.7

ที่มา: กัธธ ธิคุปต์, 2533. อ้างใน วิฑูรย์และคณะ (2548 น. 17)

ในกรณีของพื้นที่ป่า ประเทศไทยสูญเสียพื้นที่ป่านับจากการให้สัมปทานป่าไม้ในสมัยรัชกาลที่ 5 การสูญเสียพื้นที่ป่ามีความรุนแรงขึ้นหลังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เนื่องจากมีการตัดถนน สร้างเขื่อน รวมไปถึงการขยายตัวของประชากร การตัดถนนช่วยให้การเปิดพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ๆ ทำได้กว้างขวางและรวดเร็วขึ้น แม้ว่าจะมีการยุติการให้สัมปทานการทำให้ ประกอบกับการชะลอตัวของอัตราการเติบโตของประชากรจะชะลอการทำลายป่า แต่การที่กรมป่าไม้ประกาศเขตอนุรักษ์ป่าตั้งแต่ปี 2535 ทำให้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ป่าในเขตอนุรักษ์ระหว่างชาวบ้านที่อยู่ดั้งเดิมกับรัฐยังคงดำรงอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่รัฐและชุมชนยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นพระราชบัญญัติป่าชุมชนได้

อุปสงค์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน

วิฑูรย์และคณะ (2548) กล่าวถึง ปัญหาจากภายนอก 4 ประการ ที่เข้ามาแทรกแซงชุมชน และจะกลายเป็นที่มาของการนำไปสู่หลักการสิทธิเกษตรกรและสิทธิชุมชน ดังนี้ (น.171-172)

1. ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับระบบทุน และชุมชน โดยรัฐและระบบทุนเข้ามา “แย่งยึด” สิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรและเกษตรกรรมที่เคยมีออกไปจากเกษตรกรและชุมชน

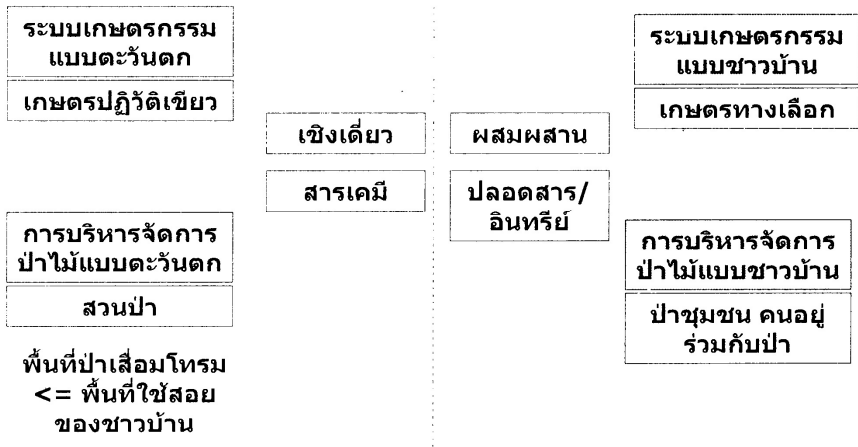
2. บรรษัทข้ามชาติและสถาบันวิจัยจากประเทศอุตสาหกรรมเข้ามาแสวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศโลกที่สาม

3. องค์การการค้าโลกและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวางกฎเกณฑ์และกติกาด้านการค้าและอุตสาหกรรม เช่น WIPO UPOV ผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาสร้างระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่อยู่บนฐานพาณิชย์นิยม และส่งเสริมผลประโยชน์ของบรรษัทขนาดใหญ่

4. การเข้ามาของเทคโนโลยีชีวภาพ โดยเฉพาะ GMOs สร้างการเปลี่ยนแปลงกับเกษตรกรรม อาหาร ยารักษาโรค

นอกจาก “อุปสงค์” หรือความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันจะเกิดจาก “ภัยคุกคาม” ดังที่นักวิชาการจากองค์กรพัฒนาเอกชน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกล่าวถึงสี่ข้อแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความต้องการการเปลี่ยนแปลง คือ ความขัดแย้งในแนวคิดและแนวปฏิบัติในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระหว่างระบบ “สมัยใหม่” กับระบบดั้งเดิมดังแสดงในภาพที่ 2 เพียงแต่ที่ผ่านมานั้นชาวบ้าน “ไม่ใช้การเรียกร้องระดับกฎหมายและนโยบาย แต่แสดงให้เห็นในวิถีปฏิบัติและดำเนินชีวิต” (วิฑูรย์ และคณะ 2548: 4) การผลักดันการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 จนได้รับการกล่าวถึงสิทธิชุมชน จึงเป็นบทบาทสำคัญของนักวิชาการ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำชุมชน

ภาพที่ 2 : เปรียบเทียบแนวทางการใช้ทรัพยากรแบบใหม่และแบบดั้งเดิม



นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดและความเคลื่อนไหวที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่ควรทำความเข้าใจก่อนกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน เพื่อให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางสถาบันจะเกิดขึ้นไม่ได้ หรือเกิดได้แต่ไม่ยั่งยืน หากไม่มี “ความต้องการ” ซึ่งความต้องการนั้นจะสัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดขึ้น (เช่นการแย่งชิงทรัพยากร) และสัมพันธ์กับระบบคุณค่า หรือ แนวคิด หรือมุมมองต่อเป้าหมายที่สถาบันนั้นจะต้องตอบสนอง

แนวคิด “ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน”

กฎหมายไทยหลายฉบับกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ “แต่แท้จริงแล้ว สิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิในการพิทักษ์ปกป้องสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของสังคม รัฐจึงถือครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวไว้แทนประชาชนเพื่อประโยชน์ที่ทุกคนจะใช้สอยร่วมกัน ซึ่งรวมถึงรัฐมีอำนาจในการบริหาร

จัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจได้ด้วย การที่รัฐจะบริหารจัดการจัดการสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดนั้น จึงอาจให้เอกชนคนใดคนหนึ่งมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากสาธารณะสมบัติ นั้นเป็นการเฉพาะรายก็ได้...แต่..จะต้องไม่ขัดแย้งกับสาธารณะประโยชน์” (สมชาย 2550: 11)

แนวคิด “สิทธิชุมชน”

แนวคิดสิทธิชุมชนเกี่ยวข้องกับอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร หมายถึง “สิทธิของกลุ่มบุคคลที่ได้ตั้งถิ่นฐาน และสืบทอดวิธีการผลิตและระบบนิเวศ วัฒนธรรมของตนมาร่วมกันโดยต่อเนื่อง” (จักรกฤษณ์ ควรพจน์ 2541: 36) ปัญหาที่ยากกว่าคือทำให้ความหมายของ “ชุมชน” กรมพัฒนาชุมชน (2505) ให้ความหมายว่า “บ้าน หมู่บ้าน” นักมานุษยวิทยาอาจหมายถึง “กลุ่มคนที่รวมตัวกันภายใต้ระเบียบแบบแผนประเพณีของกลุ่มตน”

สิทธิชุมชนมีมาแต่อดีต เป็นแนวคิดแบบองค์รวมภายใต้โลกทัศน์ ตะวันออก แต่ภายใต้โลกทัศน์ตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ เอกชนและรัฐ สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิชายขอบที่ระบบกฎหมายไทยลี้มเลือนไป (สมชาย 2550: 20)

ลักษณะสิทธิชุมชน จะให้สิทธิส่วนบุคคลแก่สมาชิกในชุมชน ภายใต้ขอบเขตจำกัด คือ

- สมาชิกมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ไม่ใช่สิทธิครอบครอง สามารถซื้อขายให้คนอื่น หรือถ่ายโอนให้คนอื่นโดยปราศจากการรับรู้ของชุมชนไม่ได้ หากไม่ใช้ประโยชน์ต้องคืนแก่ชุมชน (เช่น กรณีประมงพื้นบ้านภาคใต้)

- สมาชิกมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาทรัพยากรและเคารพกติกา เช่น ต้องไม่ใช้เครื่องมือที่ทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำไม่ทำความเดือดร้อนต่อผู้อื่น เช่นการวางกระชังเลี้ยงปลาต้องไม่ขวางทางเดินเรือเข้าออกของสมาชิกคนอื่น เป็นต้น

- คำนึงถึงความเป็นธรรมในชุมชน เช่น สมาชิกที่มีครุเรือใหม่

และยากจน ได้รับสิทธิเพื่อตัดไม้ใช้สอย แต่สมาชิกที่มีฐานะจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว

- คำนี้ถึงความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นองค์รวม เช่นความสัมพันธ์ระหว่างคน ป่าไม้ ระบบนิเวศ มีความสัมพันธ์ระหว่างน้ำ ดิน และสิ่งมีชีวิตอื่น ห้ามตัดไม้ในเขตต้นน้ำ กฎเกณฑ์การปลูกไม้ทดแทน เป็นต้น

- ใช้ทุนทางสังคมและกระบวนการทางสังคม (ระบบความสัมพันธ์ในชุมชน จารีต ประเพณี ความเชื่อ การบอกกล่าว) เพื่อกำหนดกติกาและกำกับดูแลกติกาในการจัดสรรและจัดการทรัพยากร ไม่เน้นการเป็นลายลักษณ์อักษร สั่งการและควบคุม

- กติกาเป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างไปตามบริบทพื้นที่

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์เป็นการออกแบบที่มีรากฐานจากสังคมตะวันตก เป็นสิทธิเชิงเดี่ยวเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล สิทธิชุมชนเป็นการออกแบบที่มีรากฐานจากสังคมตะวันออกที่มีความเป็นองค์รวม คนอยู่ร่วมกันและอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างไม่เบียดเบียน และสำหรับสังคมชาวพุทธจะมีฐานคิดของศาสนาพุทธ ไม่สนับสนุนการสะสมความมั่งคั่งทางวัตถุ

ชาวบ้านจะให้ความหมายสิทธิชุมชนในฐานะที่เป็นระบบคุณค่าโดยสิทธิชุมชนหมายถึงการที่ชุมชนสามารถแสดงออกโดยอิสระตามระบบคุณค่าที่ตนยึดถือ ได้แก่ ความยั่งยืน คือ การที่ชุมชนสามารถแสดงออกโดยอิสระเพื่อรักษาทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน ให้ดำรงอยู่และใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกหลาน (วิฑูรย์ 2548: 9) และความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยน แบ่งปันทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดย “ไม่ตั้งคำถาม” ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของ (วิฑูรย์ 2548: 6)

การเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน

การแย่งชิงการใช้ทรัพยากรระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชนก่อให้เกิดแรงผลักดันในการปรับตัวเชิงสถาบัน การสูญสิ้นไปของทรัพยากรทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เช่น ป่า ดิน น้ำ ทรัพยากรประมง ตลอดจนกระบวนการพัฒนาส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดและดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพาทรัพยากรมาเป็นเวลานาน โดยการใช้และการจัดการบนฐานจารีตประเพณีดั้งเดิมไม่ได้รับการรับรองสิทธิทางกฎหมายที่ชนชั้นนำของประเทศเป็นผู้ร่างขึ้น

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 การทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มชาวบ้านกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการบางส่วนทำให้การเคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนและทรัพยากรอื่นๆ มีความชัดเจนขึ้น รวมไปถึงการเคลื่อนไหวและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจนได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่สำคัญที่เปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม แม้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างเชิงอำนาจได้อย่างสิ้นเชิงและการแปลงรัฐธรรมนูญไปสู่ภาคปฏิบัติยังติดขัดเรื่องความล่าช้าในการออกกฎหมายลูก ไปจนถึงความขัดแย้งในการออกกฎหมายลูก ดังเช่น กรณีการยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิส่วนบุคคลในการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อบูรณาการทรัพยากรธรรมชาติ และให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การตั้งองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นรัฐธรรมนูญ ปี 2540 จึงเปิดพื้นที่ให้แก่ภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ สงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในที่นี้จะกล่าวถึงประเด็นนี้เพียงสั้น ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542 ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดระบบบริการสาธารณะ ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ น้ำเสีย การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย การจราจร และให้มีการปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ โดยโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) รายได้ ที่จัดเก็บหรือจัดหาเอง

เป้าหมายร้อยละ 20 (2544) ให้เป็นร้อยละ 35 (2549) โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ แบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้ทรัพยากร เช่น แร่ น้ำบาดาล และเก็บภาษีจากผู้ใช้ทรัพยากรเช่น ภาษีที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

(2) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐแบ่งจัดสรรให้คิดเป็นร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด แบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าๆ กัน

(3) เงินอุดหนุนจากรัฐ และอื่นๆ

ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าว จึงคาดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาเกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น งบประมาณเพียงพอหรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้เพื่อใช้ในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนชาวบ้านหรือชุมชนหรือไม่ และชาวบ้านหรือชุมชนมีส่วนร่วมในองค์กรอย่างไร

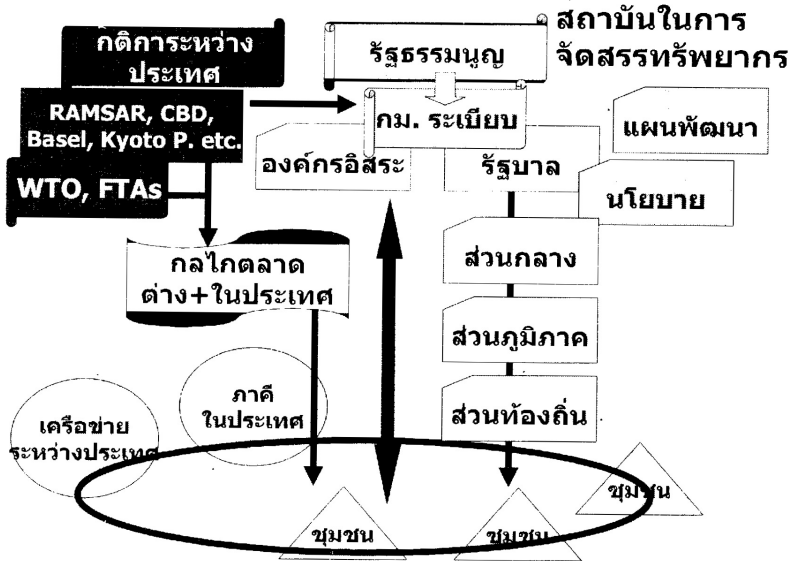
กฎกติการะหว่างประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์มีผลทั้งต่อการคุกคามและสร้างโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นไทยมีพื้นที่ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of Ramsar Convention, Management and Protection of Wetland Areas) ซึ่งพื้นที่ลุ่มน้ำปะเหลียนซึ่งเป็นกรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวจะมีผลช่วยสนับสนุนกิจกรรมการอนุรักษ์ป่าชายเลนของชุมชน

ในรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงชุดกติกาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ (ดูภาพที่ 3) ซึ่งการแข่งขันการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย แต่เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ปัญหาการแย่งชิงหรือการแข่งขันการใช้ทรัพยากรชีวภาพจะเป็นตัวอย่างของปัญหาที่เชื่อมโยงการแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลโดยตรงต่อชุมชนท้องถิ่นไทย หรืออาจเรียกว่าเป็นการแย่งชิงการใช้ประโยชน์กันโดยตรงระหว่างบริษัทข้ามชาติกับชุมชนท้องถิ่นไทยที่มีภูมิปัญญาดั้งเดิมในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น ในขณะที่บริษัทเอกชนไทย ภาครัฐราชการของไทย หรือนักวิชาการไทยยังไม่มีศักยภาพพอที่จะพัฒนาทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างแข่งขัน การแข่งขันระหว่างประเทศดังกล่าวคงจะเป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศไทยต้องบรรจุเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องทางให้ประเทศรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันหรือกติการะหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ ปัญหาการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระดับระหว่างประเทศมีผลให้ประเทศไทยผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 ได้สำเร็จ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกล่าวถึงทั้งสิทธิชุมชนด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นการช่วงชิงพื้นที่กันระหว่างรัฐไทยกับชุมชนท้องถิ่นกลับไม่สามารถผ่านออกมาเป็นตัวบทกฎหมายได้

ปัจจุบัน ระบบทรัพย์สินทางปัญญาได้กลายเป็นเครื่องมือของประเทศต่างๆ ในการต่อรองผลประโยชน์ เช่น ประเทศอุตสาหกรรมในฐานะผู้คิดค้นเทคโนโลยีใหม่โดยใช้ทรัพยากรชีวภาพกับประเทศกำลังพัฒนาในฐานะเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ มีความพยายามเชื่อมโยงสาระเกี่ยวกับ

ภาพที่ 3: สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร



ทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization: WIPO), สหภาพเพื่อคุ้มครองพืชพันธุ์ใหม่ (Union for the Protection of New Varieties: UPOV), ข้อตกลงว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา (Trade Related Aspects of Intellectual Properties: TRIPs) ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และยังมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture)

องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property

Organization: WIPO)

ปี 1978 (2521) องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกร่วมกับยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ได้ร่วมกันพิจารณาการคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาท้องถิ่น (Traditional Knowledge) และได้พัฒนาแบบทางกฎหมายในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เรียกว่า “Model Provisions for National Laws on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions” หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “Model Provisions of Folklore”

ปี 1982 (2525) แบบทางกฎหมายนี้ให้การยอมรับบทบาทและให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น นับตั้งแต่หัตถกรรม การทอผ้า ภาพเขียน การแสดงขับร้อง และอาจตีความครอบคลุมไปจนถึงความรู้เรื่องการแพทย์พื้นบ้านและพันธุกรรมที่ชาวบ้านได้ใช้สืบเนื่องติดต่อกันมาด้วย โดยระบุให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นต้องได้รับการยินยอมจากเจ้าของภูมิปัญญานั้น

นอกจากนี้ WIPO ยังผลักดันทรัพย์สินทางปัญญารูปแบบอื่น เช่น “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (geographical indicator)” ซึ่งให้การคุ้มครองชื่อทางภูมิศาสตร์ ชื่อสถานที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับสินค้า อย่างไรก็ตาม กรอบข้อตกลงยังคงค่อนข้างแคบ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

มีที่มาจากการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ปี 2535 มีผลบังคับใช้เมื่อ 29 มิถุนายน 2536 อนุสัญญาดังกล่าวเป็นภาพสะท้อนของการต่อรองผลประโยชน์ของประเทศอุตสาหกรรมซึ่งต้องการการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในประเทศโลกที่สาม และประเทศโลกที่สามซึ่งต้องการปกป้องและรักษาผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในประเทศของตน

สาระสำคัญของอนุสัญญาประกอบด้วยการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การเอื้ออำนวยให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมระหว่างผู้ที่

เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ และผู้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพ อนุสัญญาได้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง โดยระบุให้

“1) ประเทศภาคี เคารพ สงวน และสร้างไว้ซึ่งภูมิปัญญาประติษฐานกรรม และการปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่น/พื้นเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันอันสัมพันธ์กับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

2) ให้ประเทศภาคีสันับสนุนให้มีการเผยแพร่ภูมิปัญญาประติษฐานกรรม และการปฏิบัติดังกล่าวไปใช้อย่างกว้างขวาง โดยได้รับความเห็นชอบของผู้ทรงสิทธิในภูมิปัญญาดังกล่าว

3) ให้ประเทศภาคีส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ภูมิปัญญา ประติษฐานกรรม และการปฏิบัติอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน”

มาตรา 8J ในคำอธิบายเบื้องต้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญและคณะ 2548: 154)

ข้ออ่อนของอนุสัญญานี้ คือ ร่างขึ้นเพื่อประนีประนอมระหว่างประเทศโลกที่สามซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรและประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีชีวภาพ ข้อความจึงต้องอาศัยการตีความทั้งส่วนที่ยอมรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นและสิทธิทางปัญญาของประเทศอุตสาหกรรม

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศให้สัตยาบันในอนุสัญญาเนื่องจากเห็นว่า อาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากประชาคมระหว่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการอนุรักษ์ และเป็นเงื่อนไขให้มีการยอมรับสิทธิที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศของตน ข้อตกลงในอนุสัญญาดังกล่าวมีความสำคัญทางกฎหมายมากกว่าข้อตกลงอื่นๆ จึงเป็นเวทีสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ

กฎหมายที่รองรับสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ

การยอมรับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรได้ หากไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในระดับพื้นที่ (ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และสมาชิกในชุมชน) และไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทำให้ชุมชนมีอำนาจต่อรองกับรัฐและตลาดได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น

กฎหมายสำคัญที่ถูกผลักดันโดยกระบวนการภาคประชาชนคือ กฎหมายป่าชุมชนและกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนยังไม่ผ่านรัฐสภา แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ได้ผ่านเป็นกฎหมายแล้วเมื่อ พ.ศ. 2542

การผลักดันกฎหมายป่าชุมชนและกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มีลักษณะสำคัญคือ ไม่จำกัดที่ชุมชนตามกลุ่มชาติพันธุ์ และให้การคุ้มครองสิทธิควมคุ้มครองไปถึงชุมชนทั้งหมด ไม่ใช่แค่ระดับปัจเจกชน วิชुरย์ และคณะ (2548) เห็นว่าประโยชน์ที่จะได้จากการรับรองสิทธิชุมชนคือ การทำให้ชุมชนมีแรงจูงใจและแรงกระตุ้นที่จะอนุรักษ์ และพัฒนาทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและความหลากหลายชีวภาพ (รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ) ซึ่งท้ายสุดสังคมและประเทศชาติจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุผลดังกล่าวมิได้อ้างถึงความสำคัญของสิทธิชุมชน ในแง่ของการถ่วงดุลอำนาจ หรือ “การแย่งยึดสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากร และเกษตรกรรมที่เคยมีออกไปจากเกษตรกรและชุมชน” กลับสู่ชุมชนแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทย เป็นกฎหมายซึ่งร่างขึ้นโดยประสมประสานหลักการการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งมีที่มาจากกรอบกฎหมายของ UPOV 1978 และหลักเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access & Benefit Sharing) ซึ่งถูกกล่าวถึงในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

สาระของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่มี “ลักษณะเฉพาะ” หรือ Sui Generis ซึ่งขัดกลวงทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้การค้าโลกได้เปิด

ช่องเอาไว้ เนื้อหาในมาตราต่างๆ จึงเป็นการประนีประนอมระหว่างการยอมรับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์และสิทธิของเกษตรกร ดังจะเห็นได้จากการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งนักปรับปรุงพันธุ์จะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ และการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการนำเอาพันธุ์พืชท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์ สารสำคัญของกฎหมายมีดังต่อไปนี้

พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง และสิทธิในพันธุ์พืช แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

1. พันธุ์พืชใหม่ ลักษณะของพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองต้องมีลักษณะสามประการคือ

- 1.1) มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์
- 1.2) มีความคงตัวของลักษณะประจำพันธุ์ และ
- 1.3) มีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่นอย่าง

เด่นชัด

การให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ใดๆนั้นต้องมีการประกาศอย่างเป็นทางการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพันธุ์พืชก่อน พันธุ์พืชใหม่ผ่านการติดต่อทางพันธุ์กรรมจะต้องผ่านการทดสอบเรื่องความปลอดภัยจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ ผู้ที่ขอรับการคุ้มครองจะมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการผลิต จำหน่าย นำเข้า และส่งออกพันธุ์พืชใหม่นั้นๆ ผู้ใดละเมิดจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 400,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2. พันธุ์พืชพื้นเมืองที่ได้รับการคุ้มครอง แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

2.1) พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หมายถึงพันธุ์พืชที่อยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในประเทศ กฎหมายให้ประโยชน์กับชุมชนที่เป็นผู้อนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชนี้ แต่ทั้งนี้ต้องให้องค์กรของชุมชนที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือ อบต. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนแทนชุมชน

องค์กรนิติบุคคลของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แทนชุมชนจะได้

รับผลประโยชน์ร้อยละ 20 ของส่วนแบ่งผลประโยชน์ และในกรณีที่พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง ให้เกษตรกรผู้นั้นได้รับจัดสรรผลประโยชน์ด้วยร้อยละ 20

2.2) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายถึงพันธุ์พืชที่กำหนดหรือมีอยู่ภายในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้พันธุ์พืชนี้ในการปรับปรุงพันธุ์ หรือวิจัยเพื่อการพาณิชย์ จะต้องแบ่งปันประโยชน์เข้าสู่กองทุนพันธุ์พืช

2.3) พันธุ์พืชป่า หมายความว่าพันธุ์พืชที่มีหรือเคยมีอยู่ในประเทศตามสภาพธรรมชาติและยังมีได้มีการนำมาใช้เพาะปลูกอย่างแพร่หลาย การนำพันธุ์พืชนี้ไปใช้ประโยชน์ให้เป็นไปแบบเดียวกันกับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป

คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีเกษตรกร 6 คน นักวิชาการ 2 คน และตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการพันธุ์พืชมีหน้าที่

1) เป็นผู้เสนอต่อรัฐมนตรีให้เป็นผู้กำหนดชนิดของพันธุ์พืชว่าพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง พันธุ์พืชใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงทางอาหาร และกระทบต่อเกษตรกร พันธุ์พืชใดที่ทางการประสงค์จะสนับสนุนนักปรับปรุงพันธุ์โดยการไม่อนุญาตเกษตรกรให้นำพันธุ์ไปขยายพันธุ์ต่อ

2) บริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช

3) อื่นๆ

กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นกองทุนเพื่อจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืช ทั้งนี้โดยได้รายได้จากรายได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า รายได้จากการจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืช เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมทั้งทรัพย์สินที่มีการบริจาค ทั้งนี้โดยเงินกองทุนจะต้องใช้จ่ายเพื่อ

1) ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆของชุมชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และพัฒนาพันธุ์พืช และ

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่ออุดหนุน การอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืชของชุมชน คณะกรรมการกองทุนมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน มีกรรมการอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ พันธุ์พืชอีกไม่เกิน 7 คน ทั้งนี้โดยมีอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นเลขานุการ

โครงสร้างคณะกรรมการดังกล่าวเปิดช่องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลกฎกติกาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน และคาดหวังว่าจะมีกองทุนที่ช่วยสนับสนุนการอนุรักษ์ด้วย

อย่างไรก็ดี การดำเนินการในทางปฏิบัติยังเป็นสิ่งที่ต้องติดตามศึกษากันต่อไป

4.4 กรณีศึกษาลุ่มน้ำปะเหลียน

กรณีศึกษาลุ่มน้ำปะเหลียนในส่วนนี้จะนำเสนอกรณีศึกษาจากชุมชนที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ศึกษาวิจัยเป็นเวลาหนึ่งเดือน คือ ชุมชนบ้านแหลม ตำบลวังวน อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ในการอธิบายกรณีศึกษา ผู้วิจัยจะแบ่งหัวข้อออกเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

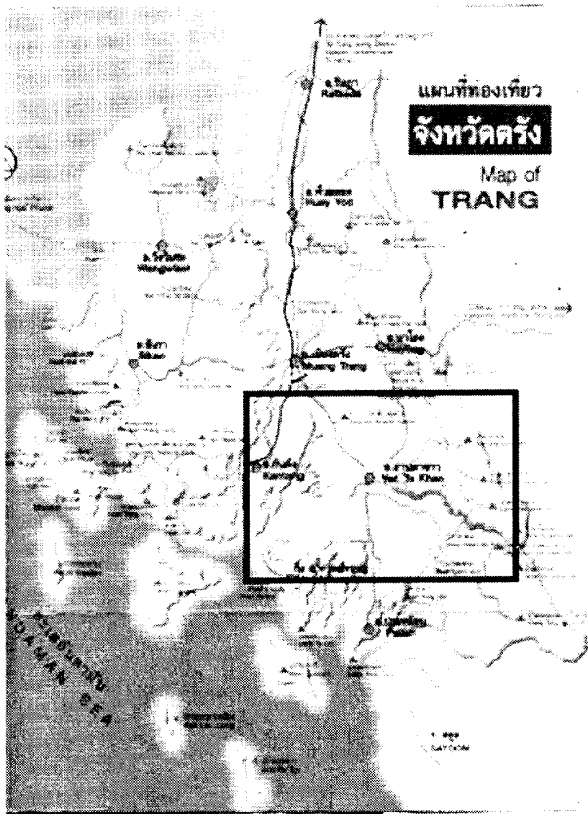
- 1) ภาพรวมทรัพยากรธรรมชาติของลุ่มน้ำปะเหลียน
- 2) ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนบ้านแหลม
- 3) ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตชุมชนบ้านแหลมจนถึงปัจจุบัน
- 4) การวิเคราะห์โครงสร้างเชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในเขตชุมชนบ้านแหลม

1) ภาพรวมทรัพยากรธรรมชาติของลุ่มน้ำปะเหลียน

ลุ่มน้ำปะเหลียนเป็นลุ่มน้ำสำคัญหนึ่งในสองสายของจังหวัดตรัง(อีกสายหนึ่งคือแม่น้ำตรัง) ครอบคลุมพื้นที่ 5 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง, ย่านตาขาว, นาโยง, ปะเหลียน, กันตัง และกิ่งอำเภอสทิงพระ (ดูภาพที่ 4) กว่า 40 หมู่บ้านใช้ประโยชน์จากแม่น้ำสายนี้ตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ

ภาพที่ 4

---ภาพอาณาเขตบริเวณลุ่มน้ำปะเหลียน---



อาณาเขตบริเวณลุ่มน้ำปะเหลียน

ทรัพยากรธรรมชาติของลุ่มแม่น้ำปะเหลียนมีความหลากหลายและซับซ้อน เป็นระบบนิเวศน์ที่เรียกว่าระบบนิเวศน์เชิงซ้อน (Complex Ecology) เนื่องจากตลอดสายน้ำมีระบบนิเวศน์ลักษณะแตกต่างกันอย่างน้อย 4 ลักษณะคือ

(1) ระบบนิเวศน์แบบป่าต้นน้ำ เริ่มต้นตั้งแต่บริเวณเทือกเขาบรรทัด ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องก็คือ ป่าไม้บริเวณต้นน้ำ พืชสมุนไพร สัตว์ป่า น้ำ เป็นต้น

(2) ระบบนิเวศน์แบบลุ่มน้ำจืด ทรัพยากรที่สำคัญในบริเวณนี้คือ ทรัพยากรน้ำ ระบบนิเวศน์ป่าสาकु

(3) ระบบนิเวศน์แบบลุ่มน้ำกร่อย ทรัพยากรที่สำคัญในบริเวณนี้คือ ป่าชายเลน ป่าจาก และสัตว์น้ำทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง เช่น หอยชนิดต่างๆ (หอยปะ หอยนางรม หอยแครง หอยกัน ฯลฯ) ปลาชนิดต่างๆ ปู กุ้ง ฯลฯ

(4) ระบบนิเวศน์แบบชายฝั่งทะเลและเกาะแก่ง ทรัพยากรที่สำคัญจะเป็นทรัพยากรชายฝั่งทะเล สัตว์น้ำ พืชน้ำเช่น สาหร่าย หญ้าทะเล ปะการัง บริเวณใกล้เคียง เป็นต้น

ระบบนิเวศน์ในแต่ละส่วนจะมีความแตกต่าง และโดดเด่นในแต่ละด้าน และมีความเชื่อมโยงกันทั้งในส่วนของธรรมชาติเองและชีวิตความเป็นอยู่ของคนตลอดลุ่มน้ำ เช่น ถ้าป่าต้นน้ำโดนทำลาย ก็จะไม่มีการไหลลงมาสู่ลุ่มน้ำปะเหลียน หรือ ถ้าบริเวณป่าสาकुอันเป็นบริเวณที่ทำหน้าที่เก็บกักน้ำจืดเอาไว้ถูกทำลาย คนในเขตลุ่มน้ำก็จะขาดแคลนน้ำจืดที่ใช้อุปโภคบริโภค หากน้ำในแม่น้ำเสีย สัตว์น้ำและพืชที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตลุ่มน้ำจืด ลุ่มน้ำกร่อย และระบบนิเวศน์ชายฝั่งและเกาะแก่งก็ย่อมได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้จะเห็นว่าแม่น้ำปะเหลียนมีปากแม่น้ำเดียวกับแม่น้ำตรัง (จากภาพที่ 4 ทางด้านขวาในกรอบสี่เหลี่ยมสีเขียว คือแม่น้ำปะเหลียน แม่น้ำที่ติดกันทางซ้ายคือแม่น้ำตรัง) ฉะนั้นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องน้ำในแม่น้ำทั้งสองย่อมมีโอกาสที่จะส่งผลกระทบถึงกันได้ง่ายรวมถึงส่งผลกระทบต่อชายฝั่งและเกาะแก่งโดยรอบอีกด้วย

2) ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนบ้านแหลม

ชุมชนบ้านแหลม ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 3 ตำบลวังวน อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง มีพื้นที่ประมาณ 1500 ไร่

อาณาเขตของหมู่ 3 (ดูภาพที่ 5)

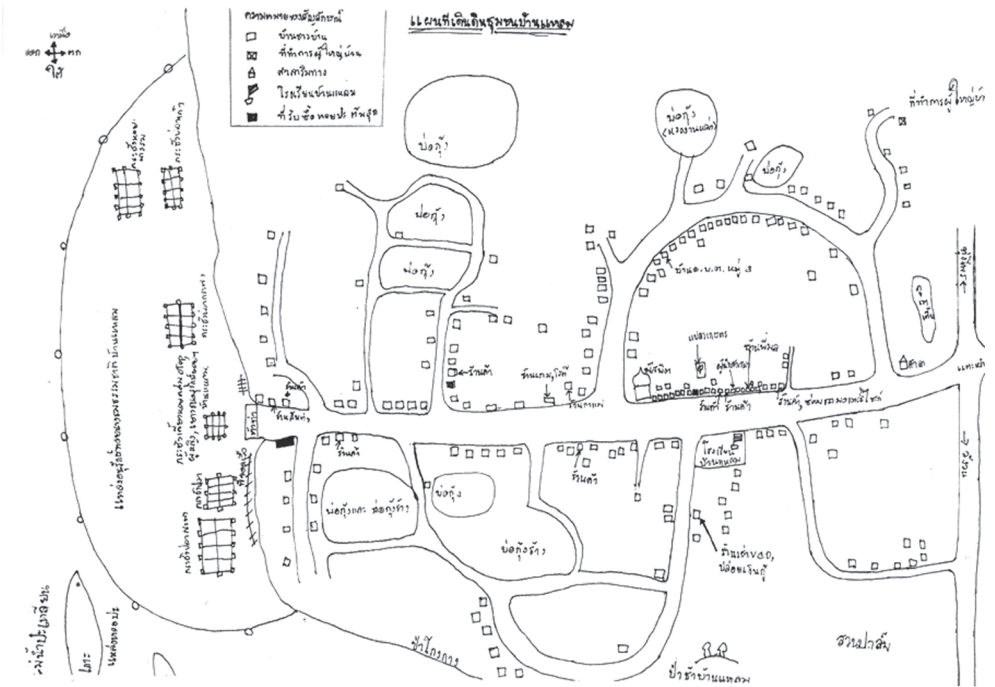
- ทิศเหนือติดกับหมู่ 1 บ้านท่าเรือ
- ทิศใต้ติดกับปากแม่น้ำปะเหลียน
- ทิศตะวันออกติดกับแม่น้ำปะเหลียน
- ทิศตะวันตกติดกับหมู่ 5 บ้านทุ่งไพร

มีครัวเรือนประมาณ 200 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 1,204 คน ส่วนใหญ่ประมาณ 95% นับถือศาสนาอิสลาม อีก 5% นับถือศาสนาพุทธ ในชุมชนจะมีมัสยิด 1 แห่ง และโรงเรียนอีก 1 แห่ง คือ โรงเรียนบ้านแหลม

บ้านแหลมเป็นชื่อชุมชนหนึ่งใน 3 ชุมชนของหมู่ที่ 3 (อีก 2 บ้านคือ บ้านกลาง และบ้านนาหินแรด) อันเป็นส่วนที่มีประชากรหนาแน่นที่สุด เนื่องจากอยู่บริเวณใกล้ริมแม่น้ำ บริเวณริมน้ำเลยนั้นจะมีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างหนาแน่น เป็นกลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เพิ่งจะย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในบ้านแหลม ถัดเข้ามาจะมีส่วนที่เป็นนาทุ่งและเป็นสวนยางแล้วจึงเป็นกลุ่มบ้านที่ตั้งถัดมา (เป็นส่วนบ้านแหลมเหมือนกัน) แต่จะเป็นบริเวณที่มีเอกสารสิทธิ์ และบ้านก็จะกระจายตัวอยู่ตามแนวถนน จะมีบางบ้านที่อยู่ลึกเข้าไปในสวนยาง หรือลึกเข้าไปจากถนน โดยไปอยู่ในบริเวณที่นาเดิมหรือนาทุ่งอยู่บ้างแต่ไม่มาก

สภาพภูมิประเทศของชุมชนบ้านแหลมนั้นมีลักษณะเป็นเนินลูกกระดาดเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่ของหมู่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นสวนยาง ส่วนหนึ่งจะเป็นของชาวบ้าน ที่มีคนละ 2-3 ไร่ เท่านั้น หากเป็นไร่ขนาดใหญ่จะเป็นของนายทุนในเมือง บ้านแหลมจะมีที่นาเล็กน้อย ประมาณ 3-4 แปลง อยู่ใกล้บริเวณแม่น้ำ แม่น้ำในแม่น้ำจะเป็นน้ำกร่อย แต่ก็สามารถใช้ในการปลูกข้าวได้ เพราะใต้ดินมีตาน้ำจืดอยู่ ซึ่งปัจจุบันชาวบ้านได้ทำเป็นบ่อซีเมนต์ล้อมตาน้ำเอาไว้เพื่อใช้อุปโภค เมื่อก่อนสามารถปลูกข้าวได้ แต่ปัจจุบันไม่สามารถทำได้ เพราะมีนาบางแปลงขายและเปลี่ยนเป็นนาทุ่งทำให้น้ำในบริเวณดังกล่าวไม่สามารถปลูกข้าวได้ไปโดยปริยาย จึงขายและกลายเป็นนาทุ่งทั้งหมด

ภาพที่ 5
แผนที่เดินดิน ชุมชนบ้านแหลม



สำหรับป่าชายเลนของบ้านแหลมนั้นจะมีเนื้อที่ประมาณ 700 ไร่ อยู่ทางทิศใต้ ติดกับแม่น้ำปะเหลียน ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ป่าสัมปทาน ป่าไม้จึงเสื่อมโทรมพอควร จนกระทั่งได้มีการประกาศเลิกสัมปทาน และชุมชนเริ่มเข้าไปดูแลบางส่วน จึงทำให้ป่าไม้เสื่อมโทรมไปมาก พร้อมทั้งมีการปลูกเสริมบ้างแล้ว ในป่าชายเลน ชาวบ้านมักจะเข้าไปตกปู จับลูกปลาเก๋า ปลา กะพงเพื่อนำมาเลี้ยงในกระชังต่อไป และเก็บหอยชนิดต่างๆ

สำหรับแม่น้ำปะเหลียนเป็นแม่น้ำที่อยู่หน้าบ้านแหลม พื้นจะเป็นพื้นที่ทราย และมีหาดหินบางส่วน โดยบริเวณที่เป็นพื้นทรายนั้นจะเป็นที่อยู่อาศัยของหอยปะจำนวนมาก ชาวบ้านมักจะไปหาหอยบริเวณเกาะ หอไทร ซึ่งเป็นเกาะอยู่กลางแม่น้ำ มีป่าชายเลนขึ้นอยู่ แต่ปัจจุบันเสื่อมโทรมไปมาก

เนื่องจากป่าถูกตัดไป ชาวบ้านได้ช่วยกันปลูกเสริมบ้างแล้ว ส่วนบริเวณ
โชดหิน ซึ่งอยู่หน้าบ้านแหลมนั้นเป็นแหล่งหอยนางรมที่สำคัญ และชาวบ้าน
ก็ได้ช่วยทำการอนุรักษ์ไว้โดยกันเป็นเขตอนุรักษ์หอยนางรม ความกว้าง 150
เมตร ความยาว 1 กิโลเมตร

อาชีพ

ชาวบ้านแหลมแต่ละคนในแต่ละครัวเรือนประกอบอาชีพหลายอย่าง
คือ ทำประมง, ทำสวนยางพารา, รับจ้างทั่วไป และอาชีพอื่นๆ จึงเป็นการ
ยากที่จะระบุชี้ชัดลงไปว่าในแต่ละอาชีพมีคนที่ทำอาชีพนั้นเป็นจำนวนเท่าใด
อย่างไรก็ดีเราสามารถให้รายละเอียดและอธิบายถึงแต่ละอาชีพพอสังเขป
ได้ดังนี้

ชาวบ้านแหลมกว่าร้อยละ 90 ทำอาชีพประมงเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่
จะทำการจับหอยปะ (หอยตลับ) ที่มีมากในแม่น้ำปะเหลียน บริเวณ
หน้าบ้านแหลม ชาวบ้านจับหอยปะได้ตลอดทั้งปี แต่หอยปะจะมีมากในช่วง
หน้าแล้ง ช่วงที่เหมาะสมกับการจับหอยปะ คือช่วง 14 ค่ำ ถึง 5 ค่ำ ช่วง 6 ค่ำ
ถึง 13 ค่ำ จับได้เหมือนกันแต่จะจับได้น้อย เพราะเป็นช่วงน้ำตาย น้ำไม่ขึ้น
ไม่ลง ชาวบ้านจะใช้มือและคราดมือจับได้ลำบากเพราะน้ำลึก โดยชาวบ้าน
จะคราดหอยเฉพาะในช่วงน้ำลงเท่านั้น ชาวบ้านมีรายได้อย่างน้อยวันละ
200 บาทจากการจับหอยปะ ชาวบ้านบางส่วนจะจับปูดำในป่าชายเลน หรือ
วางอวนปลาทรายคู่ไปกับคราดหอย ซึ่งได้รายได้ตั้งแต่ 300 - 1,200
บาทต่อวัน นอกเหนือจากการทำประมงในแม่น้ำปะเหลียนและเขตป่าชายเลน
แล้ว ชาวบ้านบางส่วนก็ทำประมงชายฝั่งและทะเลด้วย บ้างก็ออกเรือหลาย
วันเพื่อวางอวนจับปลาในทะเล บ้างก็ใช้วิธีดำได้น้ำและใช้หมวกจับปลา ซึ่ง
ระดับรายได้ก็จะสูงกว่ากลุ่มอื่น ประมาณ 8,000-10,000 บาทต่อปี

สวนยางพาราในเขตบ้านแหลมส่วนใหญ่จะมีเจ้าของเป็นนายทุน
ในตัวเมืองกันตั้งและจ้างให้ชาวบ้านกรีดยาง อย่างไรก็ดี ชาวบ้านบางส่วนก็
จะมีสวนยางพาราเป็นของตนเอง ประมาณ 3-5 ไร่ ได้รายได้วันละประมาณ
400 บาท ชาวบ้านที่มีสวนยางก็ทำประมงด้วยเช่นกัน โดยในช่วงตี 3 ถึง
6 โมงเช้าเป็นช่วงเวลากกรีดยาง และใช้ช่วงเวลากลางวันออกคราดหอย

สำหรับอาชีพรับจ้างส่วนใหญ่ของชาวบ้านแหลมจะมี 2 ลักษณะ

หลักๆคือ การทำใบจาก และ การรับจ้างจับกุ้งในนากุ้ง

1) การทำใบจากเป็นอีกธุรกิจหนึ่งที่สำคัญของบ้านแหลม ใบจากนี้เป็นใบจากสำหรับยาสูบ ส่งไปในเขตจังหวัดปัตตานี ชาวบ้านใช้ใบจากทั้งภายในป่าชายเลน และจากสวนจาก แทบทุกบ้านในบ้านแหลมมีความเกี่ยวข้องในธุรกิจนี้โดยการรับลอกและตากจาก ผู้ชายที่แข็งแรงจะทำหน้าที่รับจ้างตัดใบจากจากสวนต่างๆ จะมีชาวบ้านที่เป็นพ่อค้าคนกลางเป็นคนปล่อยเงินสำหรับดำเนินการและสำรวจสวนจากที่ควรตัด

2) การรับจ้างจับกุ้งในนากุ้ง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายทำงานเป็นทีมร่วมกับลูกจ้างของเจ้าของนากุ้ง และได้รายได้เป็นเปอร์เซ็นต์จากกุ้งที่จับได้

ส่วนอาชีพอื่นๆ ในบ้านแหลมนั้น ชาวบ้านบางส่วนทำการค้าขายภายในหมู่บ้าน บางส่วนทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางทั้งในการทำใบจากขายปลูดำ ขายเนื้อหอยปะดัมสุก คนหนุ่มสาวบางส่วนทำงานในโรงงานในตัวอำเภอกันตัง และบางคนก็ทำอาชีพขับรถรับส่งคนงานเหล่านั้น บางคนเป็นผู้ให้กู้นอกระบบ และมีบางส่วนก็ทำอาหารขายสำหรับเด็กที่โรงเรียนบ้านแหลม

จะเห็นได้ว่า อาชีพของชาวบ้านแหลมนั้นค่อนข้างหลากหลาย แต่ชีวิตของคนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านจะมีความผูกพันและพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำปะเหลียนและป่าชายเลนในบริเวณใกล้เคียงในการดำรงชีวิต หากน้ำในแม่น้ำไม่สะอาด อาจจะเป็นเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือการไม่อนุรักษ์น้ำบริเวณต้นน้ำ ย่อมส่งผลให้หอยปะ หอยนางรม ป่าชายเลน และสัตว์ในป่าชายเลนได้รับผลกระทบและมีจำนวนลดน้อยลงได้

3) ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตชุมชนบ้านแหลมจนถึงปัจจุบัน

ก่อน พ.ศ. 2538 ป่าชายเลนของชุมชนบ้านแหลมและอีกหลายหมู่บ้านในลุ่มแม่น้ำปะเหลียนอยู่ในสัญญาสัมปทานที่รัฐให้กับบริษัทเอกชนในการตัดและค้าไม้จากป่าชายเลน เลิศชาย ศิริชัย (2548) กล่าวว่า กระบวนการทำลายป่าชายเลนโดยบริษัทเอกชนที่ได้สัมปทานจากรัฐอาจ

จะดำเนินอยู่เป็นร้อยกว่าปี ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้าน ได้ความว่า ตั้งแต่ท่านเกิดมาก็เห็นเรื่องการตัดไม้จากป่าชายเลนให้บริษัท เอกชนและนำไปเผาถ่านนั้นเป็นเรื่องปกติ พร้อมกับเห็นว่าเป็นประโยชน์ เพราะทำให้ชาวบ้านมีรายได้ดี เดิมก่อนทศวรรษที่ 2520 ชาวบ้านยังคงใช้ ขวานมือ แต่ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมาได้มีการใช้เลื่อยยนต์ในการ ตัดไม้ จึงทำให้ป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว และในช่วงที่มีการส่งเสริมการ เลี้ยงกุ้ง ป่าชายเลนอีกหลายแห่ง รวมถึงในชุมชนบ้านแหลม เองด้วยก็ถูก บุกรุกโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลและได้เอกสารสิทธิ์ในการแปลงที่ดินป่าชายเลน เป็นนาุ้ง ส่งผลให้สภาพดินและน้ำในบริเวณใกล้เคียงและลุ่มน้ำ ปะเหลียน เสื่อมโทรมเป็นอันมาก จากการสัมภาษณ์ผู้เฒ่าผู้แก่โดยผู้วิจัยเองนั้น ได้ความว่า เดิมในเขตบ้านแหลมมีนาข้าว ปลูกข้าวกินเอง แต่เมื่อมีนาุ้ง นาข้าวก็ทำไม่ได้ เพราะน้ำและดินมันเสียไปหมด สุดท้ายชาวบ้านก็ต้อง ขายที่นาไปทำนาุ้งอยู่ดี นอกจากนี้การที่ป่าชายเลนเสื่อมโทรม ยังส่งผล ให้ หอยชนิดต่าง ๆ ปลา ปูดำ และสัตว์ที่อาศัยอยู่ตามป่าชายเลนมีจำนวนลดน้อย ถอลงจนชาวบ้านมีความมั่นคงทางอาหารเหลือน้อยลงทุกที

นอกจากนี้ในเขตบ้านแหลมเองมีทรัพยากรที่มีความโดดเด่นอยู่คือ หอยนางรม ซึ่งเป็นแหล่งที่ใหญ่ที่สุดแหล่งหนึ่งของภาคใต้ อยู่ตามโขดหิน บริเวณหน้าหมู่บ้าน และป่าชายเลนโดยรอบ ชาวบ้านอาศัยจับกินและขาย ทำรายได้ให้ตนเองอยู่ จนกระทั่งเมื่อเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นและมูลค่าของ หอยนางรมนั้นเพิ่มขึ้น จึงมีการหาวิธีที่จะเก็บหอยให้ได้มากที่สุด จนใช้วิธี การต่อท่อ Oxygen ลงไปดำเก็บหอย ประกอบกับสภาพน้ำ ตะกอน และวิธี การจับปลาของชาวบ้านซึ่งสมัยนั้นใช้วิธีการระเบิดปลา ซึ่งมักจะระเบิดตาม โขดหินอันเป็นที่อาศัยของหอยนางรม ทำให้หอยนางรมลดปริมาณลงอย่าง มาก นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2538 ภาครัฐคือ กรมประมง ยังมี นโยบายจะให้สัมปทานแก่เอกชนในการจับหอยนางรมบริเวณบ้านแหลมด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้หอยนางรมลดปริมาณลงอย่างมากแล้ว ชาวบ้านยังไม่ สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ชาวบ้านใช้และพึ่งพามาานที่อยู่น ในเขตพื้นที่ของตนได้อีกด้วย

ในช่วงปี 2537-2538 ชาวบ้านเองก็เริ่มตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องการ

อนุรักษ์ โดยเริ่มจากหอยนางรมก่อน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นสิ่งที่เสมือนเป็นมรดกหมู่บ้านแหลมมาตตลอดชาวบ้านจึงอยากที่จะให้หอยนางรมยังคงอยู่หมู่บ้านแหลมต่อไปโดยมีคณะผู้ใหญ่บ้านในยุคนั้นเป็นผู้เคลื่อนไหวในเรื่องนี้ โดยเริ่มจากการขอความร่วมมือไปยังภาครัฐ เพื่อจะกันเขตอนุรักษ์หอยนางรมหน้าบ้านแหลม แต่ก็ติดปัญหาว่าจะต้องจ่ายเป็นอากรเพื่อให้ภาครัฐดำเนินการ

ในระหว่างนั้นเอง สมาคมหยาดฝน อันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดตรัง ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาในบ้านแหลมเพื่อหาแกนนำและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นพอดี สมาคมหยาดฝนเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายที่จะสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรในท้องถิ่นตนเอง เพื่อให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชนเองได้นำไปสู่ความมั่นคงทางอาหารและแก้ปัญหาความยากจนเริ่มดำเนินการในเขตพื้นที่อำเภอสิเกา ตั้งแต่ปี 2528 แล้วจึงเริ่มดำเนินการในเขตลุ่มน้ำกรวยในปีเดียวกัน และเริ่มทำงานกับชุมชนบ้านแหลมด้วยเรื่องหอยนางรม เนื่องด้วยเป็นความสนใจของชุมชนเอง เมื่อชุมชนขอความช่วยเหลือจากภาครัฐในการกันเขตอนุรักษ์หอยนางรมแต่ประสบกับอุปสรรค ทางสมาคมหยาดฝน จึงเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณบางส่วนในการจัดทำเขตอนุรักษ์หอยนางรมของบ้านแหลม มีความกว้าง 150 เมตร ยาว 1 กิโลเมตร

กติกาเกี่ยวกับการอนุรักษ์หอยนางรมของบ้านแหลมนั้นก็คือ ใน 1 ปี จะจับหอยเพียงวันเดียว และในวันที่จับนั้นจะนำหอยที่จับได้มาขายให้ชาวบ้านในราคาถูก เพื่อให้ชาวบ้านได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์หอยที่ตนได้ให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ เงินที่ได้จากการขายหอย คณะกรรมการกลุ่มอนุรักษ์หอยนางรมจะทำการจัดสรรไปใช้ในงานสาธารณะประโยชน์ทั้งหมดทั้งสำหรับซื้อของ ใช้ในกิจการทางศาสนา และเพื่อสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ที่เดิมรู้สึกเฉยๆ หันมาเห็นด้วยและร่วมกิจกรรม ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยก็ให้ความร่วมมือ ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อชุมชน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสมาคมฯ และจากงานของเลิศชาย (2550) ทำให้พบว่า โดยปกติแล้วสมาคมหยาดฝนมักจะเริ่มงานกับชุมชน

ในประเด็นเรื่องปาชายเลนก่อนทั้งนี้ปาชายเลนมีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ในลุ่มน้ำกร่อยมาก และส่งผลไปสู่ทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้วย แต่เนื่องจากปาชายเลนของบ้านแหลมนั้นเหลือจำนวนน้อย คือ ประมาณ 700 ไร่ ซึ่งในหมู่บ้านอื่นจะมีตั้งแต่ 1,500 - 3,000 ไร่ ประกอบกับ มีบางตระกูลที่มีอิทธิพลภายในหมู่บ้าน (อันเนื่องมาจากมีตำแหน่งในทางการปกครองและในทางศาสนาของหมู่บ้าน) ไม่ให้ความร่วมมือและขัดขวาง เพราะตนมีส่วนจากซึ่งตนเข้าไปแต่งสาจนเสมือนว่าเป็นสวนจากของตนอยู่ในพื้นที่ปาชายเลนเป็นพื้นที่กว่า 300 ไร่อีกด้วย การขับเคลื่อนงานเรื่องปาชายเลนจึงเป็นไปได้ด้วย ความยากลำบาก ประกอบกับชาวบ้านสนใจการอนุรักษ์หอยนางรม จึงเริ่ม กิจกรรมอนุรักษ์จากการอนุรักษ์หอยนางรมก่อน

กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนบ้านแหลม ประสบอุปสรรคทางการเมืองภายในท้องถิ่นอยู่หลายปี เหล่าแกนนำของกลุ่มจึงเปลี่ยนไปทำงานกับทางโรงเรียนบ้านแหลมแทน และผลักดันงานอนุรักษ์ผ่านการทำหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียน มีสถาบันวิชาการมากมายเข้ามาให้การสนับสนุนและศึกษาดูงาน เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และมหาวิทยาลัยต่างๆ จนกลายเป็นหลักสูตรท้องถิ่น และโรงเรียนก็ได้รางวัลลูกโลกสีเขียวในปี 2549 ในเวลาต่อมา

สำหรับการอนุรักษ์ปาชายเลนในชุมชนบ้านแหลมนั้น ได้เริ่มมีความสนใจจะดำเนินการในปี 2541 โดยผู้ใหญ่บ้านในสมัยนั้น แต่ประสบปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน เนื่องจากคนในเครือญาติของผู้ใหญ่เอง ได้มีการแต่งสาจน ปลุกเสริมป่าจาก จนกลายเป็นป่าจากส่วนบุคคลอยู่ภายในปาชายเลน

จนกระทั่งปี 2545 สัมปทานปาชายเลนหมดลง และทางการมีโครงการป่าเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และวิธีการก็คือ ทางกรมจะเข้าไปถางไม้เล็กไม้น้อยทั้งหมด รวมถึงจากและปลุกใหม่ให้เป็นแถวเป็นแนว ด้วยความที่กลัวจะเสียสวนจากไป เครือญาติของผู้ใหญ่จึงเปลี่ยนท่าทีมาเป็นสนับสนุนปาชายเลนชุมชน และเข้ามาเป็นประธานและรองประธานกรรมการ เพื่อปกป้องป่าจากของตน จนกระทั่งถึงช่วงที่ผู้วิจัยลงไปทำวิจัยในพื้นที่ กรรมการปาชายเลนของบ้านแหลมก็มีได้

ดำเนินการอย่างจริงจังและกระตือรือร้นเช่นชุมชนอื่น มีเพียงให้เจ้าหน้าที่ไปไม่มาอบรมเมื่อ 2-3 ปีก่อนเท่านั้น นอกจากนั้นก็ไม่ได้มีกิจกรรมใดๆ กับ ปาชายเลนอีกเลย มีเพียงกลุ่มอนุรักษ์ที่ทำงานกับโรงเรียนเท่านั้น ที่จัดกิจกรรมให้เด็กๆ ศึกษาปาชายเลนภายในหมู่บ้าน โดยขอพื้นที่ปาชายเลนหลังโรงเรียนเป็นพื้นที่ศึกษา อย่างไรก็ตามก็ดี พื้นที่ดังกล่าวก็กำลังมีปัญหาเอกสารสิทธิ์ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านสมัยก่อนรู้เห็นเป็นใจให้นักทุนเข้ามาวิ่งเต้นให้ได้เอกสารสิทธิ์ในที่ดินเพื่อนำไปทำนาุ้งหรือสวนปาล์ม

ต่อมาในช่วงปี 2550 แกนนำกลุ่มอนุรักษ์ของบ้านแหลมได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบ้านแหลม นั่นทำให้การขับเคลื่อนงานอนุรักษ์ในระดับชุมชนนั้นเป็นไปได้ง่ายขึ้นอย่างมาก ด้วยความช่วยเหลือของสมาคมหยาดฝนและชุมชนในเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำปะเหลียน ผู้ใหญ่บ้านคนใหม่มีความตั้งใจที่จะดึงกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยเข้ามาทำงานร่วมกันฟื้นฟูกิจกรรมของกลุ่มหอยนางรม และทำเขตปาชายเลนของชุมชนให้ชัดเจนใหม่โดยกันเขตระหว่างปาชายเลนชุมชนและป่าจากส่วนบุคคล

งานที่ชาวบ้านแหลมเพิ่งจะจัดไปเมื่อช่วงปลายเดือนเมษายนที่ผ่านมา นั่นคือ งานเทศกาลหอยนางรม บ้านแหลม ครั้งที่ 1 อันเป็นงานที่เชิญผู้ว่าราชการจังหวัดตรังมาเปิดและชมทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของบ้านแหลมและลุ่มน้ำปะเหลียน โดยผู้ใหญ่บ้านของบ้านแหลมและบ้านทุ่งไทรเป็นวิทยากรให้กับท่านผู้ว่าฯ ซึ่งท่านผู้ว่าฯ ให้ความสนใจและชื่นชมงานของชุมชนเป็นอย่างมาก พร้อมทั้งจะกลับมาทำการศึกษาให้นานกว่านี้และพร้อมจะสนับสนุนงานของชุมชนอีกด้วย การลงมาในพื้นที่ของผู้ว่าฯ ส่งผลต่อท่าทีของข้าราชการในท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด เช่นในกรณีของเจ้าหน้าที่ประมงอำเภอที่แต่เดิมดูเชื่อมั่นว่าชาวบ้านไม่สามารถเชิญท่านผู้ว่าฯ ได้ ไม่ให้ความสนใจและไม่ให้ความสำคัญกับชาวบ้าน ก็ดูท่าทีเปลี่ยนไปเป็นท่าทีทางกับชาวบ้านไม่ถูกเพราะเคยดูหมิ่นกันมาก่อน เป็นต้น

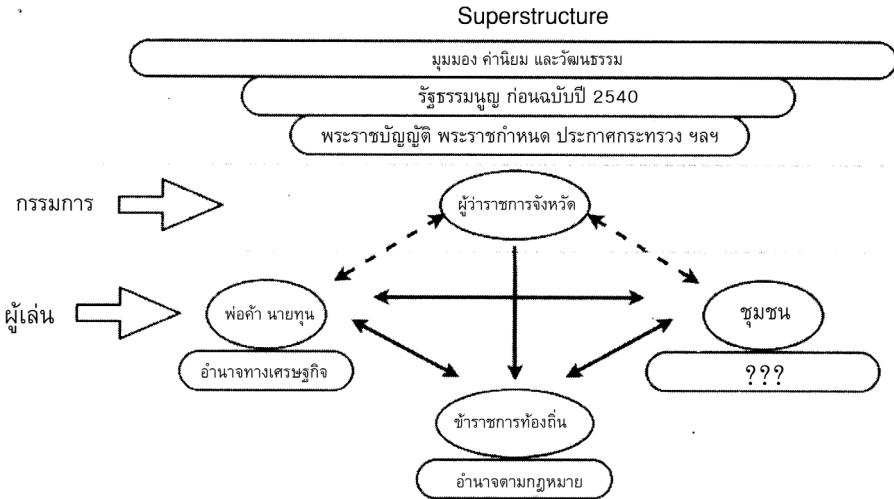
4) การวิเคราะห์โครงสร้างเชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร ธรรมชาติ ในเขตลุ่มน้ำปะเหลียน

จากการทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนที่จังหวัดตรังทั้งที่ศึกษาจากเอกสารและลงพื้นที่วิจัย ทำให้พบว่าผู้เล่นสำคัญในการแย่งชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรนั้นมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ รัฐ (หน่วยงานราชการต่างๆ) ชุมชน และพ่อค้า/นายทุน/นักธุรกิจ โดยในแต่ละกลุ่มจะมีโครงสร้างเชิงอำนาจ คือ ทรัพยากรอันเป็นฐานของอำนาจ ในการต่อรองเพื่อแย่งชิงสิทธิในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกันไป และในแต่ละช่วงเวลานั้นโครงสร้างอำนาจก็มีการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงกติกาในภาพรวมอย่างรัฐธรรมนูญ และโลกาภิวัตน์อย่างเช่นการเกิดขึ้นของสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ในกรณีของชุมชนบ้านแหลม ผู้เขียนจะขอแบ่งออกเป็น 2 ช่วงกว้างๆ คือ ช่วงก่อนปีพ.ศ. 2540 และช่วงหลังปีพ.ศ. 2540

สำหรับช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 สามารถนำเสนอเป็นแผนภาพได้ดังแสดงในภาพที่ 6

แผนภาพดังกล่าวแสดง 3 ส่วนหลัก ส่วนแรกแสดงถึง Superstructure อันเป็นโครงสร้างสถาบันที่ครอบคลุมทุกๆ ภาคส่วน ตั้งแต่สถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น มุมมอง ค่านิยม และวัฒนธรรม เป็นต้น ไปจนถึงรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ ที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ส่วนที่สองคือส่วนของกรรมการ ในที่นี้คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะอยู่ภายใต้กติกา Superstructure อีกต่อหนึ่ง และอาจมีการปฏิสัมพันธ์ในเชิงของการต่อรองโดยใช้ทรัพยากรที่ส่งเสริมอำนาจที่แต่ละฝ่าย ก็คือ ชุมชน และพ่อค่านายทุนมีอยู่ก็ได้ และส่วนที่สามคือส่วนของตัวผู้เล่นซึ่งในแผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่าผู้เล่นที่การแย่งชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรนั้นมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ พ่อค้า/นายทุน ข้าราชการท้องถิ่น และชุมชนซึ่งจากแผนภาพได้วงรีที่แสดงผู้เล่นฝ่ายต่างๆ จะมีการบอกว่าผู้เล่นกลุ่มนั้นมีทรัพยากรเชิงอำนาจจะโรยอยู่บ้าง ในที่นี้มีสมมติฐานว่า พ่อค้า/นายทุนมีเป้าหมายอันเป็นแรงจูงใจเพื่อให้ตนได้สิทธิการจัดการทรัพยากรเพื่อให้ตนได้กำไรสูงสุด (Maximize Profit) ในขณะที่ข้าราชการท้องถิ่น มีแรงจูงใจที่จะต้องการ

ภาพที่ 6: แผนภาพโครงสร้างอำนาจการจัดสรรทรัพยากรบ้านแหลม
ก่อนปี 2540



แผนภาพแสดงโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรก่อนปี พ.ศ. 2540

จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ตนได้งบประมาณมาดำเนินการในพื้นที่สูงสุด เพื่อให้กรมกองของตนมีผลงาน

ฉะนั้นแรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังอีกทีหนึ่งคือ แรงจูงใจเพื่อให้ได้รายได้สูงสุดนั่นเอง (Maximize Income) ซึ่งรายได้นั้นอาจมาจากการได้เลื่อนตำแหน่งเนื่องจากมีผลงาน หรือเนื่องจากงบประมาณถูกส่งลงมาในพื้นที่มาก หรือจากการคอร์รัปชันก็ได้ ในส่วนของชุมชนนั้นมีสมมติฐานว่า ชุมชนมีแรงจูงใจเพื่อให้ตนได้สิทธิในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ชุมชนมีความมั่นคงทางด้านอาหารและรายได้ภายในชุมชน อันจะเป็นฐานไปสู่การพัฒนาเป็นชุมชนที่เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ต่อไปในอนาคต

Superstructure ในช่วงก่อนปี 2540 นั้น ในด้านค่านิยม มุมมอง และวัฒนธรรม ชุมชนบ้านแหลมเป็นชุมชนมุสลิม ในช่วงก่อนปี 2540 นั้น การปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นที่ไม่ใช่มุสลิมนั้นยังมีน้อย เน้นการทำอาชีพประมง และตัดไม้เป็นหลัก มีการให้คุณค่าทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมอย่างมาก

การศึกษาของชาวบ้านนั้นจะศึกษาอยู่กับโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามเป็นหลัก น้อยมากหรือแทบไม่มีเลยที่จะไปศึกษาในโรงเรียนประเภทอื่น

จนกระทั่งช่วงทศวรรษ 2530 ที่ไฟฟ้าเข้าถึงหมู่บ้าน ที่นาต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนเป็นนาทุ่ง มีถนนเข้าถึงมากขึ้น จึงมีการรับรู้เรื่องราวภายนอกมากขึ้นจากการมีโทรทัศน์ วิทยุ อิทธิพลทางวัฒนธรรมในเรื่องของการมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า มีมากขึ้นประกอบกับการเข้ามาของ เซลล์แมนขายสินค้าเงินผ่อนต่าง ๆ ด้วย มุมมองต่อเรื่องการศึกษา ก็เริ่มจะเปิดกว้างมากขึ้น โดยส่งลูกเรียนในโรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนสอนศาสนาอิสลามมากขึ้นไปจนถึงการส่งไปเรียนระดับมหาวิทยาลัย (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณพิสิษฐ ชาญเสนาะ วันที่ 30 เมษายน 2550) รัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ยังกำหนดให้สิทธิในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐ

ในสถานการณ์ของชุมชนเขตลุ่มน้ำปะเหลียน โดยเฉพาะในเขตของชุมชนบ้านแหลม นั้น ตัวผู้เล่นที่เป็นตัวบุคคลมีอยู่ 3 กลุ่มดังที่กล่าวไปแล้ว ในส่วนของข้าราชการท้องถิ่นนั้น ในช่วงก่อนปี 2540 ข้าราชการมีบทบาทสูงมากในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากกฎหมายได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น

ในการดูแลและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของตนและจัดการนั้น ทางภาครัฐอาจจะดูแลมิให้ใครเข้าไปใช้ประโยชน์ หรือจัดการใช้ประโยชน์เองเพื่อประโยชน์ของทางราชการในทางทฤษฎี หรือมอบสิทธิให้แก่ผู้ใดก็ได้ในการใช้สอยและจัดการตามที่กฎหมายอันเป็นกติกาโดยรวมที่ครอบคลุมไว้ (Superstructure) ซึ่งในความเป็นจริง ช่วงก่อนปี 2540 ทางราชการได้มอบสัมปทานป่าชายเลนให้แก่เอกชนที่ชนะการประมูลไปจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว หรือในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ประมาณปี 2538-2539 ทางภาครัฐก็อนุญาตให้ชุมชนบ้านแหลมจัดการทรัพยากรหอยนางรมบริเวณหน้าหมู่บ้านด้วยตนเองได้ เมื่อชาวบ้านเริ่มมีทุนทางสังคมในเขตลุ่มน้ำปะเหลียนและความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนมากขึ้น และมีทักษะในการดูแลและบริหารจัดการ

ทรัพย์สินของตนได้จริง

พ่อค้าและนายทุน เป็นผู้เล่นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจจากการถือครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจและมีอิทธิพลต่อการต่อรองกับข้าราชการท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีตัวอย่างที่ชัดเจนจากการที่ภาคธุรกิจทำการประมูลกับทางราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งสัมปทานในป่าชายเลน ตั้งแต่อดีต และในช่วงก่อนปี 2540 คือ พ่อค้าและนายทุนใช้อำนาจทางเศรษฐกิจผลักดันให้ทางราชการมีแผนที่จะทำให้เกิดสัมปทานการจับหอยนางรมในแม่น้ำบริเวณหน้าบ้านแหลม ซึ่งในครั้งนี้องสภาคมหาดฝนได้เข้ามาบีบบทบาททำการเคลื่อนไหวในหมู่ชาวบ้านให้ดำเนินการกำหนดเขตอนุรักษ์หอยนางรมเสียก่อน พ่อค้าและนายทุนเองก็มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวของชุมชนไม่น้อยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น การที่พ่อค้า นายทุนให้ราคากับการตัดไม้โกงกาง หรือการจับหอยนางรมหรือหอยปะสูงนั้น ก็มีอิทธิพลส่งผลให้ชาวบ้านเปลี่ยนฝั่งจากที่ร่วมเคลื่อนไหวกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรมาเป็นช่วยนายทุน พ่อค้า ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจนเกินพอดี ทั้งในเรื่องการตัดไม้ในเขตสัมปทานและการลักลอบตัดไม้นอกเขตสัมปทาน การเป็นเอเย่นต์ขายที่ในป่าชายเลนที่ในชุมชนยอมรับว่าเป็นของตนให้แก่นายทุนเลี้ยงกุ้ง (เลิศชาย ศิริชัย 2550)

ในส่วนของชุมชนนั้น ในช่วงก่อนปี 2540 นั้นในเขตนี้ยังมีได้มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายหรือมีการจัดทำองค์ความรู้ท้องถิ่นของตนจนกระทั่งช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ที่องค์กรพัฒนาเอกชนอย่างสมาคมมหาดฝนเริ่มเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ ประกอบกับว่ามีความขัดแย้งภายในชุมชนอยู่เนื่อง ๆ ด้วย จึงทำให้ในส่วนของทรัพยากรอันเป็นฐานเชิงอำนาจของชุมชนยังไม่ปรากฏชัดเจน หรือถ้าพูดให้ชัดกว่านั้นก็คือความเป็นชุมชนที่มีแรงจูงใจในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางอาหารและรายได้นั้นอาจเกิดขึ้นจริง ๆ ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เสียด้วยซ้ำ ซึ่งภาพดังกล่าวสะท้อนได้ชัดจากการมีได้มีบทบาทใดๆในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองเลยก่อนหน้านี้ ซ้ำยังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าและนายทุนในฐานะนายจ้างให้ไปตัดไม้โกงกางและเผาถ่านเพื่อขาย ซึ่งในขณะนั้นเอง ชาวบ้านก็ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ผิดอะไร กลับเป็นสิ่งที่ดีเพราะทำให้

พวกเขามีรายได้ จนกระทั่งมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีในการทำสายล้าง และผลของการทำลายทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเริ่มเห็นผลจากการที่สัตว์น้ำและพืชพันธุ์ต่างๆหายไป อย่างไรก็ตามวิถีการรวมตัวของชาวบ้านในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ก็เริ่มทำให้ชาวบ้านมีอำนาจต่อรองกับฝั่งพ่อค้า/นายทุน และข้าราชการท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากชัยชนะในการแย่งชิงสิทธิ์ในการจัดการหอยนางรมบริเวณแม่น้ำหน้าหมู่บ้านจากพ่อค้า/นายทุนที่ผลักดันเรื่องเขตสัมปทานจับหอยนางรม และทางราชการให้การยอมรับสิทธิ์นั้น

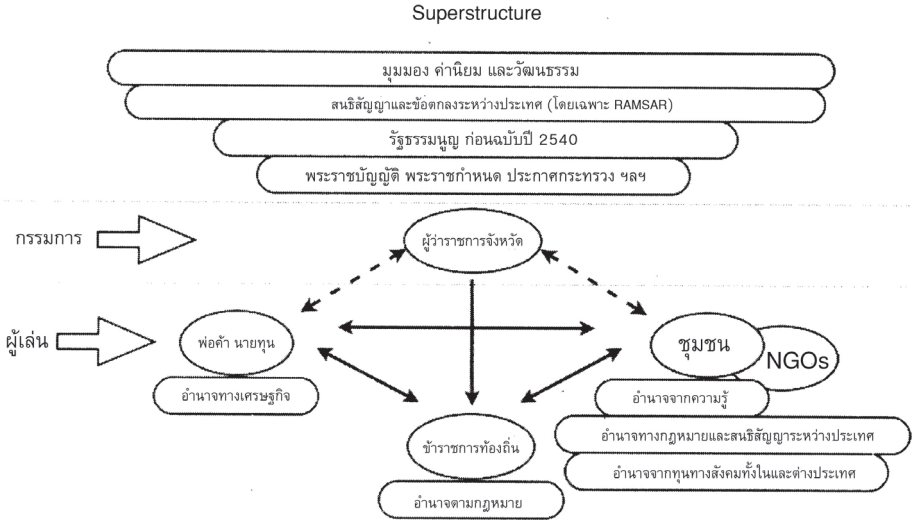
อย่างไรก็ดี โครงสร้างเชิงอำนาจในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตลุ่มน้ำปะเหลียน เริ่มจะเปลี่ยนไปเมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 2540 และสามารถแสดงได้ด้วยแผนภาพดังแสดงในภาพที่ 7

ช่วงหลังปี 2540 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลง Superstructure ที่สำคัญหลายประการการเปลี่ยนแปลงสำคัญประการแรกคือการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้การรับรองสิทธิการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเอง ในจุดนี้ เลิศชาย ศิริชัย (2550) ได้กล่าวไว้ในงานของเขาว่าชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิของตนเองที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ 2540 พอสมควรและสามารถใช้ในการเรียกร้องสิทธิ์และเคลื่อนไหวงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรโดยชุมชนได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2540 จะให้การรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวกลับไม่มีความคืบหน้า ทำให้การดำเนินการจัดการทรัพยากรของชุมชนมีอุปสรรคอยู่ไม่น้อย เมื่อชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเองแล้ว ย่อมทำให้มุมมอง ทศนคติและค่านิยมเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในมุมมองต่อข้าราชการที่จะมองข้าราชการว่าอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรมากขึ้น สามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนและทำงานร่วมกันได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี ค่านิยมในเรื่องของการนิยมนำราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ยังมีอยู่มาก ปรากฏชัดในการให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการมาเปิดงานเทศกาลหอยนางรมบ้านแหลมครั้งที่ 1 เมื่อ

ภาพที่ 7: แผนภาพโครงสร้างอำนาจการจัดสรรทรัพยากรบ้านแหลม หลังปี 2540



เดือนเมษายน พ.ศ. 2550 โดยชาวบ้านแกนนำแสดงความรู้สึกเสียใจอย่างมากจนถึงกับหลั่งน้ำตา เมื่อทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดตรังติดภารกิจอื่นทำให้ม้วนที่วางแผนว่าจะจัดไม่ได้ และแสดงความรู้สึกดีใจและภูมิใจอย่างมาก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดการกำหนดการของท่านให้สามารถมาร่วมงานของชาวบ้านได้

อย่างไรก็ดี หลังจากการลงประชามติรัฐธรรมนูญ 2550 มีผลว่าประชาชนรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว กติกาในเรื่องการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนก็ดูมีแนวโน้มดีขึ้นจากการที่ในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 นั้นได้ “(9) ขยายสิทธิชุมชน โดยการเพิ่มสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลา

นานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 66) นอกจากนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน (มาตรา 67 วรรคสอง) โดยชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ (มาตรา 67 วรรคสาม)” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550)

นอกจากนี้พื้นที่หาดเจ้าไหม เกาะลิบง และแม่น้ำตรัง ยังถูกจัดทะเบียนเข้าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ⁶ ที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ RAM-SAR⁷ ในปี 2544 (2001) อีกด้วย⁸ หาดเจ้าไหม เกาะลิบง และแม่น้ำตรังมีความสัมพันธ์กับลุ่มน้ำปะเหลียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เชื่อมถึงกัน หาดเจ้าไหมอยู่บริเวณปากแม่น้ำปะเหลียน เกาะลิบงอยู่ในเขตเกาะแก่งบริเวณปากแม่น้ำ ในขณะที่แม่น้ำตรังกับแม่น้ำปะเหลียนมาบรรจบกันที่ปากแม่น้ำ ฉะนั้นผลกระทบทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำคือเขตป่าต้นน้ำ ไหลมาตลอดเขตพื้นที่ชุ่มน้ำจืด มาจนถึงพื้นที่ชุ่มน้ำกร่อยอันเป็นที่ตั้งของชุมชนบ้านแหลมด้วย ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำจืดบริเวณปากแม่น้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการสัมภาษณ์ คุณพิสิษฐ ชาญเสนาะ นายกสมาคมหยุดฝนทำให้ทราบว่า ด้วยเงื่อนไขนี้ทำให้ชุมชนสามารถใช้ความตกลง Ramsar ในการต่อรองในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติตลอดเขตลุ่มน้ำปะเหลียนได้

ฉะนั้นโครงสร้างอำนาจในการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตลุ่มน้ำปะเหลียน ซึ่งรวมถึงชุมชนบ้านแหลมด้วยนั้น จึงเปลี่ยนไป โดยจุดที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันหรือ Superstructure ดังกล่าวนั้นก็คือชุมชน โดยชุมชนจะมีอำนาจต่อรองในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นอย่างน้อยจากการที่มีกฎหมายภายในประเทศคือรัฐธรรมนูญ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ คือ ความตกลง Ramsar รองรับ แต่ดูเหมือนว่าชุมชนอาจจะไม่สามารถเข้าถึงและรับทราบ

ถึงสิทธิที่ตนมีในรัฐธรรมนูญ และตามความตกลงระหว่างประเทศได้ หากปราศจากความช่วยเหลือของ NGOs ในพื้นที่คือ สมาคมหยาดฝน

สมาคมหยาดฝนมีบทบาทมากในการเสริมทรัพยากรอันเป็นที่มาของอำนาจในการแย่งชิงสิทธิ์ในการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน สมาคมหยาดฝนเริ่มงานกับชุมชนในเขตลุ่มน้ำปะเหลียนด้วยการฝังตัวลงไปในพื้นที่หมู่บ้านเพื่อหาแกนนำชุมชนที่มีความเสียสละและสนใจงานด้านอนุรักษ์และนำไปพบปะกับเครือข่ายของชุมชนที่ทำการอนุรักษ์อยู่ก่อนแล้ว ให้ได้รู้จักกัน ช่วยเหลือกัน เรียนรู้ซึ่งกันและกัน ให้กำลังใจกันภายในเครือข่าย แล้วจึงผลักดันให้มีการริเริ่มการทำงานอนุรักษ์ในพื้นที่ของตนโดยเริ่มต้นจากการรวมกลุ่มทำการศึกษาสิ่งที่มีในพื้นที่ก่อน เริ่มจากการเสาะหาความรู้จากผู้เฒ่าผู้แก่ที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่น

สมาคมหยาดฝนจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและช่วยในการจัดทำให้ความรู้เหล่านั้นกลายเป็นเอกสาร และประสานกับทางเครือข่ายด้านวิชาการตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้ช่วยยกระดับองค์ความรู้เหล่านั้นให้มีความถูกต้อง มีมาตรฐานและสอดคล้องกับความรู้ทางวิทยาศาสตร์มากขึ้น และมีการจัดให้มีวงเสวนาของเครือข่ายเป็นประจำ ทั้งเป็นวงเสวนาภายในเครือข่ายเองและวงเสวนาที่เชิญหน่วยราชการมาพูดคุยกันด้วย จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่การริเริ่มที่จะวางกติกาการใช้ทรัพยากรดังกล่าวและจัดกิจกรรมเรียนรู้ให้กับเยาวชนและผู้ใหญ่ในหมู่บ้าน โดยมีการศึกษาดูงาน เรียนรู้จากชุมชนใกล้เคียงที่ดำเนินการอยู่แล้วและประสบความสำเร็จ

ในกรณีบ้านแหลม การกำหนดกติกาและการเรียนรู้เรื่องหอยนางรมนั้นดำเนินไปพร้อมๆ กัน อาจจะมีบางช่วงที่ทำการศึกษารเรียนรู้อย่างเดียวด้วยการร่วมมือกับทางโรงเรียนในการทำเป็นโครงการวิทยาศาสตร์ท้องถิ่น และพัฒนาให้เป็นหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียนบ้านแหลม นอกจากนี้เครือข่ายอนุรักษ์ลุ่มน้ำปะเหลียนยังมีส่วนผลักดันให้แกนนำกลุ่มอนุรักษ์ชนะการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเมื่อปลายปี 2549 ที่ผ่านม่อีกด้วย (เลิศชาย ศิริชัย 2550)

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าสมาคมหยาดฝนมีส่วนช่วยกระตุ้นและส่งเสริมให้ชุมชนมี “ความรู้” และ “ทุนทางสังคม” เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะทุนทาง

สังคมอันเกิดขึ้นภายในเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำปะเหลียน “ความรู้” เป็นทรัพยากรอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจต่อรองที่สำคัญ โดยเฉพาะการต่อรองกับข้าราชการ การที่ชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของตนเป็นอย่างดีทั้งในเชิงของภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้ที่เป็นสากลนั้น ทำให้ข้าราชการมีท่าทีต่อชาวบ้านเปลี่ยนไป แต่เดิมที่ทำโครงการใดๆ ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของชาวบ้าน เมื่อเห็นศักยภาพและความรู้ของชาวบ้านผ่านการทำงานและร่วมวงเสวนา จึงมองเห็นความสำคัญและทำงานกับชาวบ้านในรูปแบบที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการคิดการทำมากขึ้น ซึ่งก็เป็นการก่อให้เกิดทุนทางสังคมระหว่างชุมชนกับข้าราชการเช่นกัน ทำให้การต่อรองขอสิทธิในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นนั้นเป็นไปได้ง่ายขึ้นอย่างมาก

นอกจากนี้ ทักษะคิด ค่านิยม และมุมมองในเรื่องการพัฒนาของหน่วยราชการก็เปลี่ยนไป จากการที่รัฐทำด้วยตนเอง ก็เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นมากขึ้น เน้นความยั่งยืนมากขึ้น และยิ่งมีความกระตือรือร้นในประเด็นข้างต้นมากขึ้นเมื่อรัฐบาลปัจจุบันได้นำกระแสพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ประกอบกับกระแสเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องภาวะโลกร้อน (Global Warming) ทำให้การดำเนินการจัดการทรัพยากรซึ่งรัฐเป็นผู้ถือสิทธิ์อยู่นั้นจำเป็นต้องเป็นไปในทางการอนุรักษ์ และทำให้เกิดความพอเพียงและยั่งยืนในชุมชนนั้นๆ ด้วย ซึ่งเป็นการง่ายที่หากชุมชนนั้นมีกลุ่มอนุรักษ์และทำงานอนุรักษ์ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตนเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารและทางรายได้ จะเข้าไปประสานงานและทำงานร่วมกับข้าราชการในการจัดการทรัพยากรของชุมชนด้วยองค์กรของชุมชนเอง

องค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นยังน่าจะส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของข้าราชการกับพ่อค้า/นายทุนที่จะส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้นด้วย เพราะไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม และยิ่งจะถูกต่อต้านจากฝั่งของชุมชน เนื่องด้วยชุมชนมีทั้งความรู้ มีทุนทางสังคมและได้รับการรับรองสิทธิจากรัฐธรรมนูญอีกด้วย นอกจากนี้หากทรัพยากรอันเป็นที่มาของอำนาจต่อรองของชุมชนที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ สมาคมหยาดฝนก็สามารถประสาน

กับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำและอ้างถึงความตกลง Ramsar ในการต่อรองได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโครงสร้างเชิงสถาบัน (Superstructure) โดยรวม จะเปลี่ยนแปลงและทำให้โครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรนั้นเปลี่ยนแปลงมาเอื้อต่อทางด้านชุมชนมากขึ้นก็ตาม แต่เนื่องด้วยปัจจัยภายในชุมชน คือ ปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน และความรู้ต่างๆ ในเรื่องทรัพยากร ของหมู่บ้านตลอดจนความตระหนักรู้ถึงความสำคัญยังกระจุกตัวอยู่ เพียง ในหมู่แกนนำของกลุ่มอนุรักษ์เท่านั้น ชาวบ้านทั่วไปเพียงแต่เห็นด้วยกับ กิจกรรมของกลุ่มอนุรักษ์เท่านั้นแต่ยังไม่ถึงกับมีอุดมการณ์เรื่องการอนุรักษ์ อย่างเข้มแข็ง จึงทำให้เป็นความกังวลทั้งในหมู่แกนนำและสมาคมหยาดฝน ว่า หากแรงจูงใจจากระบบตลาด คือ ระดับราคาของทรัพยากรในท้องที่สูง ถึงระดับหนึ่งก็อาจจะจูงใจให้ชาวบ้านหันไปใช้ทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึง ความยั่งยืนของทรัพยากรนั้นอีกก็ได้

โลกาภิวัตน์ในเชิงของการเชื่อมโยงการค้าและการลงทุนระหว่าง ประเทศผ่านการเจรจาการค้าและข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนระหว่าง ประเทศทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีจะเป็นปัจจัยที่เสริมพลังอำนาจการต่อ รองของพ่อค้าและนายทุนอันเนื่องมาจากการสามารถเข้าถึงแหล่งทุนอัน เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานของอำนาจในทางหนึ่งเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ทำให้มีโอกาสมากที่จะมีผู้เล่นในฝั่งของพ่อค้าและนายทุนจาก ต่างชาติเพิ่มขึ้นและเป็นการเพิ่มพลังทางด้านเศรษฐกิจ และอาจจะมีความสนใจ ให้ข้าราชการโอนอ่อนผ่อนตามโอนสิทธิไปให้กับทางฝั่งพ่อค้าและนายทุนก็ เป็นได้

อย่างไรก็ดี การที่สิทธิในการจัดการทรัพยากรจะไปเป็นของใครนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการในท้องถิ่น แต่อีกส่วนหนึ่งที่มีอำนาจสูงกว่า ข้าราชการท้องถิ่นก็คือข้าราชการในระดับจังหวัด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการ จังหวัด และคณะกรรมการต่างๆ ในระดับจังหวัด ที่จะเป็นคนส่งสัญญาณ ให้กับข้าราชการอีกต่อหนึ่งว่าควรจะจัดสรรอำนาจในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติให้กับคนกลุ่มใด ในเขตลุ่มน้ำปะเหลียน โดยเฉพาะชุมชนบ้านแหลม ภาพนี้สะท้อนได้ชัดเจนมาก จากการที่สามารถเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดให้

ลงมาเป็นประธานในพิธีเปิดงานหอพยาบาลบ้านแหลมได้ และผู้ใหญ่บ้าน ได้มีโอกาสแสดงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เห็นว่าตนมีความรู้และชุมชน สามารถจัดการทรัพยากรร่วมกันเป็นเครือข่ายตลอดลุ่มน้ำได้ ทำให้ท่านผู้ว่าฯ ส่งสัญญาณว่าจะต้องลงมาศึกษา ให้ความสำคัญกับชุมชน และให้ชุมชนได้ ดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง ถือเป็น การส่งสัญญาณในการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรของตน

ทางฝั่งพ่อค้าและนายทุนก็เช่นกัน พยายามที่จะเข้าหาทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดจริง เพื่อผลักดันเสนอโครงการนิคมอุตสาหกรรมบ้านทุ่งค่ายจ.ตรัง บ้านทุ่งค่ายอยู่ในเขตต้นน้ำ หากมีนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นแล้ว จะเป็นเรื่องยากมากที่จะควบคุมน้ำเสียและมลภาวะอื่นๆจากนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำปะเหลียนตลอดสายแน่นอน

ในปัจจุบันโครงการนิคมอุตสาหกรรมบ้านทุ่งค่ายยังอยู่ระหว่างการถกเถียงและทำประชาพิจารณ์ว่าควรสร้างหรือไม่ โดยการตัดสินใจนั้นจะอยู่ในระดับจังหวัด เหตุการณ์นี้หากสิ้นสุดลงเมื่อใดจะเป็นตัวอย่างที่ดีมาก สำหรับการต่อรองเชิงอำนาจในการแย่งชิงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเหมาะแก่การศึกษาเรื่องการโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่อไป

โดยสรุปภาพรวมของกรณีศึกษานี้คือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบัน (Superstructure) ทั้งภายในประเทศเอง และที่เป็นผลจากโลกาภิวัตน์นั้น ทำให้โครงสร้างเชิงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดในเขตลุ่มน้ำปะเหลียนเปลี่ยนแปลงไป โดยโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบัน (Superstructure) ส่งผลให้ทรัพยากรอันเป็นที่มาของอำนาจในการต่อรองเพื่อแย่งชิงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและพ่อค้า/นายทุนเพิ่มขึ้น หากมองจากมุมนี้กลายเป็นว่าในระดับท้องถิ่นต่อจากนี้จะเป็นการต่อสู้แย่งชิงสิทธิกันระหว่างชุมชนกับพ่อค้า/นายทุน โดยข้าราชการจะลดบทบาทตนเองลงกลายเป็นกรรมการผู้ตัดสินว่าสิทธิควรจะไปอยู่ที่ใคร หากมองเฉพาะในพื้นที่ของลุ่มน้ำปะเหลียนในระยะสั้นเราอาจเห็นว่าอำนาจต่อรองของชุมชนนั้นมีไม่น้อย ด้วยปัจจัยเอื้อหลายประการ แต่หากชุมชนไม่สามารถขยายฐานเครือข่ายการอนุรักษ์

อันเป็นทุนทางสังคม และขยายฐานของผู้คนที่มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ชุมชนจะต้านทานพลังอำนาจทางด้านเศรษฐกิจต่อไปได้ยาก และอาจทำให้การจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางอาหารและรายได้ของชาวบ้านสูญสิ้นไป

5.



บทสรุป

บทความนี้แสดงให้เห็นว่า การแข่งขันการใช้ทรัพยากรของไทยเปลี่ยนไปตลอดห้าสิบปีของการพัฒนา ทั้งชนิดของทรัพยากรและผู้เล่นหรือคู่กรณีที่เข้ามาแข่งขันแข่งขันการใช้ทรัพยากร ซึ่งผู้เล่นหลักคือ รัฐ เอกชน ชุมชน และต่างประเทศ (องค์กรระหว่างประเทศ รัฐ เอกชนต่างประเทศ) ในทศวรรษ 2540-2550 ทรัพยากรที่สำคัญที่เป็นโจทย์ของการแข่งขันกัน คือ น้ำ ทรัพยากรชีวภาพ และอากาศ ในขณะที่ผู้เล่นใหม่ที่สำคัญคือ องค์กรระหว่างประเทศ และเอกชนต่างประเทศ

ระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินเป็นระบบที่ถูกออกแบบโดยสังคม และเป็นที่มาของโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร โดยผู้มีสิทธิดังกล่าวจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และผลประโยชน์นี้เองที่ทำให้เกิดการช่วงชิงสิทธิในการเข้าถึง การใช้ การครอบครอง หรือการเป็นเจ้าของทรัพยากร นอกจากนี้การให้สิทธิถือครองทรัพย์สินแก่ใครบางคนก็จะมีผลในด้านการกระจายรายได้ด้วย ปัญหาหนึ่งน่าจะเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับคำว่า “common property” หรือทรัพย์สินร่วมที่มีกติกากในการดูแลทรัพยากรและบังคับใช้กติกาก็จริง ซึ่งทรัพย์สินร่วมของชุมชนจะมีลักษณะต่างจาก “open access” หรือ ทรัพย์สินเปิดที่ให้ทุกคนเข้าถึงได้โดยไม่มีการกติกาดูแล หรือมีกฎกติกาแต่ไม่มีการบังคับใช้ ทำให้เกิดการแข่งขันกันใช้จนทรัพยากรเสื่อมโทรม

รัฐ ตลาด และชุมชนเป็นสามสถาบันที่สำคัญในการจัดสรรและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายทำให้รัฐไทยมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและทำให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ที่รัฐ และหน่วยงานภาครัฐอย่างค่อนข้างเด็ดขาด กลไกตลาดล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุผลหลายประการ แต่เอกชนก็สามารถได้ประโยชน์จากการที่รัฐรับรองสิทธิส่วนบุคคลในทรัพย์สินบางชนิด เช่นที่ดิน หรือรัฐให้เอกชนเช่าสัมปทาน เช่นในกรณีป่าไม้ หรืออาจผ่านการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทความนี้ใช้หลักการทางทฤษฎีแสดงความเห็นว่า ที่ดินที่ถูกเปลี่ยนแปลงมาจากพื้นที่ป่า สู่ที่ดินเอกชนโดยตรง หรือพื้นที่ป่าสู่พื้นที่เกษตร สู่ที่ดินเอกชน เป็นความล้มเหลวของกลไกตลาดเนื่องจากราคาที่ดินต่ำกว่าราคาที่เหมาะสมเพราะไม่ได้สะท้อนต้นทุนและประโยชน์ที่แท้จริงของสังคมในการสูญเสียพื้นที่ป่าที่รวมระบบนิเวศ

ความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐเห็นได้จาก การสูญเสีย หรือสูญเสียไปของทรัพยากรหลายชนิดทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่เศรษฐกิจสังคมแก่ชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่หลายชุมชนได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรได้อย่างดี เหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้มีการกล่าวถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นในปี 2540 เมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรก

ผู้เขียนเห็นว่ากระแสโลกาภิวัตน์มีผลทั้งต่อการคุกคามและสร้างโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นไทยมีพื้นที่ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากร ภัยคุกคามจากภายนอก เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สิทธิชุมชนได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ปัญหาการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระดับระหว่างประเทศมีผลให้ประเทศไทยผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 ได้สำเร็จ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกล่าวถึงทั้งสิทธิชุมชนด้วย

ความสำเร็จในการผลักดันกฎหมายฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นที่จะถ่วงดุลกับภายนอก ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นการชั่งชั่งพื้นที่กันเองระหว่างรัฐไทยกับชุมชนท้องถิ่นกลับไม่สามารถผ่านออกมาเป็นตัวบทกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม การให้ “สิทธิชุมชน” ยังมีปัญหาในเชิงนิยาม กล่าวคือสิทธิชุมชนในความหมายของรัฐ และนักวิชาการ ยังอาจต่างจากความหมายของชาวบ้าน นอกจากนี้ความหมายของ “ชุมชน” ก็ยังอาจมีปัญหาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 จึงต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกลุ่มที่จดทะเบียนกับรัฐเป็นผู้รับรองการขึ้นทะเบียนชุมชนของกลุ่มบุคคลในชุมชนนั้น

ในส่วนที่เป็นกรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำปะเหลียน แสดงให้เห็นตัวอย่างจริงของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่กฎหมายยังคงให้บทบาทสำคัญกับรัฐและราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษาลุ่มน้ำปะเหลียนแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีการบริหารจัดการเพื่อสร้างพื้นที่ให้แก่ตนเองเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างชุมชนกับรัฐได้อย่างไร โดยบทความนี้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนทางสถาบันในระดับสูง คือ รัฐธรรมนูญและปัจจัยเอื้อ เช่น กติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น จะไม่บรรลุผล ถ้าในระดับชุมชนไม่มีกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของชุมชนในการถ่วงดุลในอำนาจในระดับพื้นที่ คือ จิตสำนึกและการเห็นคุณค่าในการอนุรักษ์ภูมิปัญญาในการบริหารจัดการทรัพยากรซึ่งชุมชนมีดีกว่ารัฐเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนในลุ่มน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชนไทย และองค์กรระหว่างประเทศ ที่สำคัญคือบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่

ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยให้การยอมรับและเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมและการถ่วงดุลอำนาจให้แก่ชุมชนมากขึ้น คล้ายกับชุมชนจะมีพลังอำนาจมากขึ้น แต่ในทางกลับกัน กติการะหว่างประเทศกลับจะทำให้โจทย์หรือปัญหาซับซ้อนและทำให้ชุมชนเข้าถึง เข้าใจกติกาใหม่ๆ ได้ยากขึ้น จึงเป็นปัจจัยด้านลบต่อชุมชน ช่องว่างดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าภาควิชาการ

และองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาทำงานเพื่อเชื่อม
 ผลงานหรืออุดช่องว่างดังกล่าว ในส่วนของภาครัฐจะมีหน้าที่ใหม่คือการ
 พยายามเข้าถึงข้อมูลและสถานการณ์ระหว่างประเทศ ในขณะที่บทบาท
 หน้าที่เดิมที่รัฐควรทำคือ การรู้จักชุมชนและทำงานร่วมกับชุมชนให้มากขึ้น
 ก็ยิ่งทวีความจำเป็นมากขึ้น เพราะประเด็นต่อจากนี้ไป ไม่ใช่เป็นเพียงสิทธิ
 ชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการใช้ การอนุรักษ์ทรัพยากรของชุมชน แต่จะ
 เป็นประเด็นของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
 ส่วนท้องถิ่น) บริษัท (ไทยและต่างชาติ) และชุมชน

ผู้เขียนเห็นด้วยกับพิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ (2548) ที่ว่า ในเรื่อง
 สิทธิชุมชน ปัญหาคือ ความเป็นเจ้าของใน “ภูมิปัญญาและทรัพยากรท้องถิ่น”
 ของชุมชนนั้นเป็นความเป็นเจ้าของแบบก่อนทุนนิยม ซึ่งมีลักษณะรวมหมู่
 ไม่เจาะจงบุคคล และไม่เน้นสิทธิขาด ซึ่งขัดแย้งกับระบบกรรมสิทธิ์ใน
 ทรัพย์สินแบบทุนนิยม ซึ่งเน้นความเป็นเจ้าของแบบปัจเจกชนที่แน่ชัด และ
 เน้นการใช้สิทธิเด็ดขาด การออกแบบและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
 สิทธิชุมชนจึงไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นที่ว่า “แนวคิด
 นี้โดยเนื้อแท้ก็คือ เสนอให้กันเอา “ภูมิปัญญาและทรัพยากรท้องถิ่น” รวมทั้ง
 “ชุมชน” ออกไปจากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมกระแสหลัก ซึ่งก็คือ ดึงให้
 ประชาชนจำนวนมาก จมอยู่กับความยากจน ความไม่แน่นอนในชีวิต ไม่มี
 โอกาสแสวงหาประโยชน์จากภูมิปัญญาและทรัพยากรของตนเอง” เพราะ
 ผู้เขียนคิดว่า แนวคิดสิทธิชุมชน น่าจะมีเป้าหมายเพื่อสร้างการยอมรับ สร้าง
 พลังอำนาจในการต่อรองของชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ซึ่งเดิมได้ถูกออกแบบไว้ให้อยู่ในอำนาจของรัฐมากเกินไป

โดยสรุปผู้เขียนเห็นว่าเครื่องมือที่สำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
 อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรให้มีความเสมอภาค คือ กระบวนการทางสังคม
 ในทางหลักการคือ การสร้างกติกาขึ้นใหม่ในระดับระหว่างประเทศ และ
 ระดับประเทศ ในทางปฏิบัติคือการสร้างวาทกรรม สร้างกระบวนการเรียนรู้
 ร่วมกันในระดับประเทศ และการสร้างทุนทางสังคมและเครือข่ายในระดับ
 ชุมชน

เชิงอรรถ

¹ สมมติว่าเป็นที่ดินที่จะไปประกอบกิจการร้านค้า ถ้าตลาดที่ดินมีประสิทธิภาพ ราคาที่ดินที่เกษตรกรจะขายได้จะสะท้อนผลรวมของมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์สุทธิที่จะได้รับ (หรือค่าเช่า) จากที่ดินแปลงนั้นในแต่ละปีตลอดโครงการ (เช่น 30 ปี) ซึ่งเกษตรกรจะเปรียบเทียบราคาที่เขาได้รับกับผลประโยชน์สุทธิจากที่ดินหากเขาใช้พื้นที่นั้นทำการเกษตรไปตลอด 30 ปี

² ในทางเศรษฐศาสตร์ ค่าเช่า (rent) หมายถึง ผลตอบแทนสุทธิที่ได้มาจากการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่หายากหรือมีปริมาณคงที่ เช่น ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ปริมาณหนึ่งตามที่ธรรมชาติสร้างมา พรสวรรค์ที่มีอยู่เฉพาะบุคคล หรือแม้แต่อำนาจอภิสิทธิ์ที่คนทั่วไปไม่มี เป็นต้น ทำให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น สามารถตั้งราคาของทรัพยากรได้สูงกว่าต้นทุนในการได้มาซึ่งทรัพยากรนั้น

³ ความหมายของคำว่า “ค่าเช่า” หรือ “rent” ในทางเศรษฐศาสตร์จากเชิงอรรถที่ 2

⁴ แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางชนิด เช่น ที่ดิน จะมีราคาตลาด แต่โดยแท้จริงแล้วไม่น่าจะถือว่าเป็นราคาที่มีประสิทธิภาพเพราะการถือครอง การถ่ายโอนเปลี่ยนมือซื้อขายที่ดิน กระทำโดยความไร้ประสิทธิภาพตั้งแต่ต้น เช่น ที่ดินถูกเปลี่ยนจากพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตร และต่อมาเปลี่ยนเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์โดยราคาซื้อขายยังไม่ได้สะท้อนต้นทุนของการสูญเสียป่าและระบบนิเวศ

⁵ ดูการให้ความหมายของ Bromley ดังอธิบายแล้วข้างต้น

⁶ พื้นที่ชุ่มน้ำ คือ พื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึง หรือพื้นที่ที่มีน้ำขังและมีซากพืชทับถมกันอยู่ โดยธรรมชาติหรือสร้างขึ้นก็ได้ ธารหรือชั่วคราวก็ได้ เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย หรือน้ำเค็มก็ได้ รวมถึงพื้นที่ที่มีความลึกไม่เกิน 6 เมตร นอกจากนี้ยังอาจรวมเอาเขตริมตลิ่ง หรือชายฝั่งที่อยู่ติดกับเขตชุ่มน้ำ เกาะ หรือส่วนของพื้นที่ที่อยู่ลึกเกินกว่า 6 เมตรภายในเขตชุ่มน้ำด้วย (http://www.ramsar.org/about/about_infopack_1e.htm)

⁷ ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetlands; Ramsar Convention) เป็นสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลที่รับรองเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2514 (1971) ที่เมือง Ramsar ในประเทศอิหร่าน เป็นสนธิสัญญาที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างฉลาด เพื่อให้ชนก้น้ำที่อยู่อาศัย แต่ต่อ

มาความตกลงดังกล่าวได้ขยายขอบเขตไปในทุกมิติของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างฉลาด ตระหนักถึงพื้นที่ชุ่มน้ำในมิติด้านนิเวศน์วิทยาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในภาพรวมและส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของมนุษย์ ความตกลงดังกล่าวได้ถูกบังคับใช้ในปี 1975 และในวันที่ 1 พฤษภาคม 2546 ได้มีรัฐบาลคู่สัญญากว่า 136 รัฐบาล พื้นที่ชุ่มน้ำมากกว่า 1280 แห่งทั่วโลกรวมอยู่ในรายชื่อของพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติที่สำคัญ ครอบคลุม 1.87 ล้าน ตารางกิโลเมตร สำหรับประเทศไทย พื้นที่ชุ่มน้ำแห่งแรกที่บรรจุลงในรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำตาม Ramsar Convention (Ramsar site) นั่นคือพรุควนขี้เสี้ยน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดสงขลา ในปี 2541 (1998) และอีก 9 แห่งในเขตจังหวัด เชียงราย หนองคาย สมุทร สงคราม ตรัง ระนอง กระบี่ สุราษฎร์ธานี พังงา และนราธิวาส ได้ทยอยจดทะเบียนเป็น Ramsar site ในปี 2544 และ 2545 (2001-2002)

⁸ <http://www.ramsar.org/sitelist.pdf>

⁸ สมาคมหยุดฟันและชาวบ้านในเขตบ้านตะแหรำ บริเวณปากแม่น้ำปะเหลียนเคยใช้ความตกลง Ramsar ประกอบกับความรู้ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นในการระดมโครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณปากแม่น้ำปะเหลียน จ.ตรังมาแล้ว ในช่วงก่อนปี 2545-2546

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Bromley, Daniel W. . *Environment and Economy : Property Rights and Public Policy* . Massachusetts : Basil Blackwell, 1991.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. London: Oxford University, 1956.
- Hunter, Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
- Dahl, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in America City*. New Haven: Yale University Press, 1966
- Akira, Suehiro. Misunderstood in Thailand: Politics, Business Leaders, and the Chinese Community. *Middle class in East Asia*. Kyoto: The Society . 2004. p. 175-208.
- Siamwalla et.al. “Ch 2: Agriculture” in *The Thai Economy in Transition* edited by Peter Warr, Cambridge University Press, 1993.
- United Nations Development Programme. *Thailand Human Development Report 2003: Community Empowerment*. UNDP. Bangkok, 2003.
- <http://www.ramsar.org/sitelist.pdf>

หนังสือภาษาไทย

- จักรกฤษณ์ ครอบงษ์ “รูปแบบของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชสำหรับประเทศกำลังพัฒนา”
นิติศาสตร์ เล่มที่ 1 ปีที่ 28 มีนาคม 2541
- ชลธิรา สัตยวัฒน์และคณะ สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546.
- ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์. เศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน: การบริหารที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน.
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2546
- นาดาชา วตินดิolk. โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเมืองพัทยา.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.
- ระดม วงษ์น้อม. แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน.

- ในรัฐศาสตร์สาร (ฉบับที่ 9 เล่มที่ 2). 2526. หน้า 1-44.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบบบอบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: อมรินทร์. 2548. หน้า 10-29.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ. ใน วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์. (ปีที่ 1 ฉบับที่ 1). 2532 หน้า 5-36.
- นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจของชุมชนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531.
- สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.
- พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. “มองมุมใหม่: การคุ้มครองภูมิปัญญา และทรัพยากรชีวภาพท้องถิ่นทางต้น” กรุงเทพฯธุรกิจ วันพฤหัสบดีที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2548.
- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญและคณะ. สิทธิชุมชน ในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: กทม. 2548.
- เลิศชาย ศิริชัย. กระบวนการนโยบายสาธารณะกับการสร้างเศรษฐกิจแบบพอเพียงของชุมชนในเขตป่าชายเลนลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง. เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง “จากการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรของชุมชนสู่เศรษฐกิจแบบพอเพียง 26-27 มกราคม 2550 ณ โรงแรมวัฒนาพาร์ค จังหวัดตรัง จัดโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสมาคมหยาดฝน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์กับการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น” เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็น 2545
- สมาจักรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ. โรงพิมพ์ตำรวจ. กรุงเทพฯ 2550.
- สมชาย รัตนเชื้อสกุล. “ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศไทย” เอกสารประกอบการประชุม โครงการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร. 2543
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. 2544