

บทความวิจัย

สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : กรณีศึกษา
ชุมชนบางไผ่ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี*

Community Rights in Ecotourism Management: A Case Study
of Bang Bai Mai Community, Bang Bai Mai Sub-District,
Mueang District, Surat Thani Province

กิตติพิชญ์ โสภา¹

Kittipich Sopha²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University,

272 Moo 9, Surat-Nasan Road, Khun Taleay, Subdistrict, Mueang Surat

Thani District Surat Thani Province 84100

* Corresponding author E-mail: kittipich.Sop@sru.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ : กรณีศึกษาชุมชนบางไผ่ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, พ.ศ. 2562

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติพิชญ์ โสภา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

² Assistant Professor Kittipich Sopha Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

ขวัญทยา บุญเชิด³

Kwantaya Buncherd⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University,

272 Moo 9, Surat-Nasan Road, Khun Taleay, Subdistrict, Mueang Surat

Thani District Surat Thani Province 84100

E-mail: kwan.sru48@gmail.com

วันที่รับบทความ : 2 กุมภาพันธ์ 2565 วันที่แก้ไขบทความ : 16 กุมภาพันธ์ 2565

วันที่ตอบรับ : 1 มิถุนายน 2565 วันที่เผยแพร่ : 8 ธันวาคม 2565

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญทยา บุญเชิด อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

⁴ Assistant Professor Kwantaya Buncherd Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงแนวทางของสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยศึกษากรณีชุมชนบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เมื่อทำการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนบางไผ่อยู่ในอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่ ในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ โดยมีการสนับสนุนให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมด้วย การมีส่วนร่วมของชุมชนถือเป็นปฏิบัติการทางสังคมที่ทำให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชน โดยมีการจัดตั้งกลุ่มการท่องเที่ยวอนุรักษ์ตำบลบางไผ่ ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวเป็นความร่วมมือของประชาชนในชุมชน ความสามารถในการสร้างและขยายเครือข่ายภายนอกชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว แต่ยังเห็นถึงข้อจำกัดในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่มีสถานะทางกฎหมายและไม่มีการตรากฎหมาย (ลำดับรอง) ที่บัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิชุมชนเอาไว้

ข้อเสนอแนะในการใช้สิทธิชุมชน คือ การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม รวมถึงหน่วยงานต้องออกแบบกลไกรองรับการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในรูปแบบของการบริหารจัดการร่วมด้วย เพราะสิทธิชุมชนจะเป็นทางออกให้กับสังคม หากรัฐให้ความสำคัญและให้อำนาจกับสิทธิชุมชนอย่างจริงจังก็จะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนอีกด้วย

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน, การบริหารจัดการ, แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, ชุมชนบางไผ่

ABSTRACT

This research aims to study the approach of community rights in the management of ecotourism as well as finding legal measures to support the community's right to manage and utilize balanced and sustainably tourism by studying the case of Bang Bai Mai Community, Muang District, Surat Thani Province.

The study found that the management of tourist attractions in Bang Bai Mai Community was under the authority of Bang Bai Mai Sub-District Administrative Organization in terms of management and utilization by encouraging people or communities to participate in their management. The community participation was a social action showing the potential of a community. An ecotourism group was established in Bang Bai Mai Sub-district by cooperation of the people in the community. The ability to create and expand networks outside the community in managing tourist attractions but also consider the limitations in the management of tourist attractions by the community because the community had no legal status and legal enactment (secondary) that recognizes or protects the community rights.

The author suggests that the use of community rights is to make an agreement between the community and relevant agencies by establishing local ordinances on the management of tourist attractions and amending relevant laws so that the community exercises their right to manage attractions appropriately. These agencies have to design a mechanism to support the management of eco-tourism in the form of joint management because the community right is a solution for society. If the government

recognizes the importance and empowers the community rights, the community is able to manage fair and sustainable ecotourism.

Keywords: Community Right, Management, Ecotourism, Bang Bai Mai Community

1. ความนำ

ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถือเป็นตำบลแรกเริ่มของชาวในบางที่มีประวัติความเป็นมายาวนานกว่าสองร้อยปี ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มมีแม่น้ำไหลผ่านมีลำคลองน้อยใหญ่หลายสายไหลผ่านพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน และยังมีลำน้ำมากมายหลายสายแยกออกจากลำคลอง เช่น คลองขวาง คลองพุนพิน คลองบางกล้วย และลำคลองเล็ก ๆ อีกหลายสาย เป็นต้น ทำให้ตำบลบางไผ่กลายเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวและบุคคลทั่วไปในนาม “ดินแดนแห่งคลองร้อยสาย” สภาพภูมิประเทศทำให้ตำบลบางไผ่สองข้างทางเป็นป่าไม้เบญจพรรณ มีพืชพรรณหลากหลาย ได้แก่ ลำพู โกงกาง แสม ต้นจาก เป็นต้น และยังมีพันธุ์ไม้อื่น ๆ จำนวนมาก งามเป็นทิวแถวตามริมลำคลอง นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำทุกชนิด และเป็นแหล่งพักพิงของหิงห้อยและนกนานาพันธุ์ วิสัยทัศน์ของชุมชนบางไผ่ คือ “บางไผ่มีน้ำอยู่ ชุมชนเข้มแข็ง แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ” บางไผ่มีน้ำอยู่ หมายความว่า การคมนาคมสะดวก สาธารณูปโภคพร้อม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สังคมอยู่กันอย่างเอื้ออาทรได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ชุมชนเข้มแข็ง หมายความว่า เป็นชุมชนที่ปลอดภัยดี แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ได้แก่ การท่องเที่ยวคลองบาง ชุมชนบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงเป็นชุมชนที่มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สวยงามและมุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์⁵

⁵ องค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่, “ข้อมูลทั่วไปของตำบลบางไผ่ จากรายงานประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่,” (2558), 12-15.

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้การท่องเที่ยวพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว สามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ และสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนเจ้าของท้องถิ่น ในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นยังต้องปกป้องรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติให้คงอยู่คู่สังคมมนุษย์นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่กระบวนการต่อยอดในการสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรม และวิถีชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยกลุ่มประชากรหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ ล้วนเกิดขึ้นได้โดยอาศัยรากฐานจากการยอมรับในสิทธิและความมีตัวตนของชุมชนทั้งสิ้น ดังนั้น ระบบกฎหมายของไทยซึ่งยังขาดนิติวิธีในการรับรองสิทธิชุมชน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนมาโดยตลอด

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า การศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยศึกษากรณีชุมชนบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จะเป็นรูปแบบและวิธีการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวร่วมกันของชุมชน สิทธิชุมชนจึงเป็นทางออกให้กับสังคมเพราะสิทธิชุมชนนั้นเป็นความคิดที่เกื้อหนุนประชาชนในชุมชนให้มีสิทธิ มีเสียง มีส่วนร่วมในการชี้ชะตากำหนดอนาคตของตนเองทำให้เข้าใจปัญหาและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยชุมชน หากภาครัฐให้ความสำคัญและให้อำนาจกับสิทธิชุมชนอย่างจริงจังก็จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น นอกจากนั้นการให้สิทธิชุมชนอย่างเต็มที่ในการจัดการทรัพยากรก็จะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้รับการจัดการอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนที่สุด

2. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมในประเทศไทย นั้นมีอยู่อย่างน้อย 2 แนวคิดที่กำลังดำเนินอยู่ในสังคมไทย แนวคิดหนึ่งเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ คือ การทำให้ทรัพยากรอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ไม่เป็นที่ของรัฐก็เป็นของเอกชน โดยรัฐเป็นเจ้าของ หรือให้สิทธิกับเอกชนเป็นผู้ควบคุมโดยตรงในการเข้าไปควบคุม ดูแล บริหารจัดการ การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกกระแสหนึ่ง คือ การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ทรัพยากรเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และการดูแลทรัพยากร โดยเป็นการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน⁶

การให้สิทธิของชุมชนในฐานะเป็นที่ใกล้ชิดกับทรัพยากรและเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการดำรงชีวิต เป็นผู้กำหนดกติกานั้นลักษณะระดับกติกา มี 3 ระดับ ได้แก่ 1) กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) ที่เกิดจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกำหนด 2) กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective Choice Rules) เป็นการให้ผู้ใช้ทรัพยากรผู้มีอำนาจภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากร 3) กติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules) เป็นการให้ผู้มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา โดยมีกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากรร่วม⁷ ซึ่งการที่ให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดกติกาย่อมทำให้กติกาที่กำหนดโดยชุมชนนั้นสอดคล้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ของชุมชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งนำไปสู่การจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น การที่ศึกษาถึงแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom สามารถใช้เป็นฐานแนวความคิดให้แก่อารมณ์ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดกติการะดับธรรมนูญและชุมชน เพื่อเป็นแนวทางกำหนดรูปแบบในการ

⁶ ชล บุญนาค, แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย, (นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2555), 54.

⁷ เรื่องเดียวกัน, 39.

จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบการกำหนดกติกาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติระดับชาติ และระดับชุมชน ชุมชนท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนในประเทศไทย มีแนวคิดระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อยู่ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชน ที่เข้ามาควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของชุมชน และทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชนและมีสิทธิที่สามารถจำแนกการจัดการทรัพยากรได้ที่มาจากฐานความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชนที่ได้หลอมรวมสังคมเป็นหนึ่งเดียวกันที่มีลักษณะร่วมที่ว่่านี้ เรียกว่าหลักการออกแบบกติกาและรูปแบบการมอบหมายสิทธิในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับโดยการมอบหมายให้ชุมชนจัดการด้วยรากฐานความคิดที่ว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรได้ การที่ชุมชนเข้ามาดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับรัฐเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ดังนั้นการนำการออกแบบกติกาการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom มาปรับใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ในการออกแบบกฎหมายเพื่อบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับประเทศไทย และสิทธิชุมชนยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ชุมชนได้รับการยอมรับในกติกาชุมชนจากรัฐ⁸

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจยังไม่ยอมรับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนอย่างแท้จริง แท้จริงแล้วชุมชนหรือบุคคลซึ่งอยู่ใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรย่อมเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองดูแลรักษา ที่ผ่านมาชุมชนยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวและทรัพยากรธรรมชาติน้อย ด้วยเหตุผลของการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชนอย่างแท้จริง แนวทางในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายของไทยจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการรับรองสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งประสงค์จะให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

⁸ เรื่องเดียวกัน, 75.

จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยให้ประชาชนร่วมกันดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทใกล้ชิดและมีความผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าผู้อื่น และสิทธิชุมชนยังเป็นเครื่องสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างเต็มที่อีกด้วย⁹

3. สิทธิชุมชนตามกฎหมาย

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น ได้มีการกำหนดให้รัฐเป็นผู้จัดการทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และพบว่ารัฐมีการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมเป็นระยะเวลานาน จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เนื่องจากประชาชนเหล่านี้มีความใกล้ชิดผูกพัน เป็นทั้งผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้ประโยชน์ ผู้ทำลาย และผู้บำรุงรักษา รวมผู้อนุรักษ์ โดยอาศัยภูมิปัญญาดั้งเดิมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นความรู้ที่เกิดจากการเรียนรู้โดยอาศัยประสบการณ์ที่ผ่านมา หรือได้พบเห็นจดจำหรือได้รับการอบรมสั่งสอนจากบรรพบุรุษ เป็นระยะเวลานานจนกระทั่งถึงคนรุ่นลูกหลาน ซึ่งการสั่งสมและได้รับการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่สามารถดูแล รักษา อนุรักษ์ ค้ำครอง และจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ดีกว่าภาครัฐหลายประการ¹⁰ บุคคลรวมตัวกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการสิ่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายรับรองเหมือนบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรอง¹¹ เฉพาะ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งหมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลมาอยู่

⁹ เรื่องเดียวกัน, 68.

¹⁰ กนกวรรณ วงศ์กวี, “ความเคลื่อนไหวของสิทธิชุมชนตามกฎหมายไทย พื้นที่และมุมมอง : เรื่องของไทยถึงสากล,” *วารสารไทยคดีศึกษา* (2550): 239.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 46.

อาศัยในพื้นที่เดียวกันมีประเพณี วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตอย่างเดียวกันเป็นระยะเวลานาน ชุมชนลักษณะเช่นนี้อาจจะอาศัยอยู่ในชนบทที่แวดล้อมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ จึงก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่อยู่กับสิ่งรอบ ๆ ตัวอย่างกลมกลืน

“สิทธิชุมชน” มีพื้นฐานจากการรวมตัวกันของมนุษย์หลายคน กลายเป็นชุมชน ซึ่งการที่จะเข้าใจถึงสิทธิชุมชนที่แท้จริงได้ย่อมต้องทำความเข้าใจความเป็นชุมชนก่อน คำว่า “ชุมชน” คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกัน มีเป้าหมายร่วมกัน ทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีการติดต่อสื่อสารกันเป็นปกติและต่อเนื่อง และคำว่า “ชุมชน” ไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่แค่ชุมชนชนบท แต่ยังรวมไปถึงชุมชนเมือง ชุมชนที่รวมเป็นเครือข่ายท้องถิ่น ชุมชนที่มีหลายชาติพันธุ์ด้วย ส่วนคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม ดังนั้น สิทธิชุมชน จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมตามประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ยึดถือร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยกลุ่มบุคคลนี้เป็นกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์มีที่อยู่ มีขอบเขตร่วมกัน มีความสัมพันธ์กันทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน สิทธิชุมชนนี้ย่อมจะเป็นสิทธิจากความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน¹²

“สิทธิชุมชน” ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงรายละเอียดไว้อย่างใด นอกจากนี้หากจะอาศัยรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ปรากฏว่าไม่มีการรับรองใด ๆ ในกฎหมายทำให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ แต่ก็ได้มีการเสนอเพื่อส่งเสริมสิทธิ

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิชุมชน, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563), 10.

การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายประการ ดังนั้น หากรัฐจะส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิมแล้ว ก็จะทำให้การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว อีกทั้งยังจะช่วยแก้ไขปัญหามาจากวิกฤตทางทรัพยากรธรรมชาติ และช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในทรัพยากรธรรมชาติระหว่างภาครัฐในส่วนกลางกับความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ด้วย หลังจากนั้น หลักสิทธิชุมชนก็ถูกขยายให้เกิดความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ดังกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองตามมาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุง รักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” ซึ่งหมายถึง สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทำนุบำรุง ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายในชุมชนได้อย่างสมดุลและยั่งยืน เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 43 ที่ระบุว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 ที่ระบุว่ารัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่า กลไกรัฐยังคงให้การรับรองสิทธิชุมชนแบบจากเดิม เนื่องจากไม่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นผลให้รัฐยังคงสิทธิและมีอำนาจต่อไปประกอบกับการขาดกฎหมายลำดับรองที่รองรับการใช้สิทธิชุมชน ทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยเฉพาะการพิจารณาว่าชุมชนสามารถใช้ จัดการ รักษาทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลที่ยังตัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามลายลักษณ์อักษร และวินิจฉัยปัญหาด้านเทคนิคโดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาของสิทธิชุมชน นอกจากนี้สิทธิชุมชนที่ปรากฏในรูปของจารีตประเพณี ความเชื่อ ก็ไม่ได้รับการยอมรับและรับรองจากรัฐ¹³

แนวคิดและปฏิบัติการสิทธิชุมชนที่ก่อตัวขึ้นในสังคมไทย แบ่งออกเป็น 4 ช่วงความคิด ดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิชุมชนก่อนการสถาปนารัฐชาติ ความคิดเรื่องสิทธิชุมชนในยุคนี้ถูกนิยามว่าเป็นสิทธิที่ดำรงอยู่พร้อมกับ ความเป็นชุมชนโดยสิทธิชุมชนเปรียบเสมือนอำนาจของชุมชนซึ่งถูกใช้เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรท้องถิ่น กล่าวได้ว่าสิทธิชุมชนก่อนการสถาปนารัฐชาติ ถือเป็นสิทธิอิสระที่รัฐให้การรับรองและส่งเสริม โดยไม่เข้าไปแทรกแซง ดังนั้นชุมชนจึงสามารถพัฒนากฎเกณฑ์ ประเพณี ความเชื่อเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในท้องถิ่นได้โดยรัฐให้การยอมรับ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะรัฐไทยเน้นการควบคุมการผลิตมากกว่า ควบคุมการใช้ทรัพยากร ขณะเดียวกันรัฐและกลไกรัฐก็ไม่ได้รุกรานหรือเข้าควบคุมชุมชน เป็นผลให้ชุมชนมีอิสระและสามารถปฏิบัติการตามกรอบจารีตประเพณีดั้งเดิมของชุมชนได้

¹³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล และคณะ, “การศึกษาพัฒนาการการรองรับและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2557), 143.

ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชนที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยตรงหรือเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์โดยอ้อมผ่านผู้นำท้องถิ่น¹⁴

(ข) สิทธิชุมชนยุคสถาปนารัฐชาติ รัฐชาติถือเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเข้าแทนที่รัฐแบบจารีตนิยม (Traditional State) โดยการสถาปนารัฐสมัยใหม่เกิดขึ้นควบคู่กับการนำระบบสิทธิตามแนวคิดกฎหมายตะวันตกมาใช้ในสังคมไทย กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดการรวมอำนาจจัดการทรัพยากรเข้าสู่ส่วนกลาง ผ่านการตรากฎหมายให้สิทธิแก่รัฐบาลกลางเข้าควบคุมทรัพยากรพร้อมกับการสร้างกลไกรัฐและระบบราชการ เพื่อทำหน้าที่สอดส่อง ตรวจสอบตรา ควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่น กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลกลางเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการออกแบบกลไกรัฐอีกหลายรูปแบบเพื่อรองรับการขยายอำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามรวมศูนย์อำนาจและการอ้างสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากร แต่ความเป็นจริงทางสังคมในช่วงเวลานั้นพบว่า การขยายอำนาจของรัฐบาลกลางเพื่อควบคุมทรัพยากรมิได้กระทำการอย่างเต็มที่ และไม่ได้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ตรงกันข้ามกลับเป็นการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางและศาลยังคงยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรอยู่บ้างทำให้ ไม่ได้มีการปิดกั้นหรือกีดกันสิทธิของชุมชนอย่างสิ้นเชิง¹⁵

(ค) สิทธิชุมชนยุคการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยุคนี้อยู่ภายใต้ฐานคิดที่ว่า การจัดการโดยรัฐบาลกลางเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ผลจากฐานคิดดังกล่าวก่อให้เกิดการ

¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธุ์, “มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร,” (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544), 237-238.

¹⁵ เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา*, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), 84-85, 87, 103.

ตรากฎหมาย ซึ่งให้ อำนาจการบริหารทรัพยากรธรรมชาติแก่รัฐบาลกลางมากขึ้น ควบคู่กับการจัดตั้งกระทรวง กรม กอง หรือคณะกรรมการหลากหลายรูปแบบ เพื่อควบคุมและบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครอง ปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางบก ทางน้ำ ชายฝั่ง และนอกชายฝั่ง จนเกิดการกดทับ (Subjugations) กีดกัน (Exclusions) และปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณี ดังนั้นสิทธิชุมชนจึงกลายเป็นสิทธิตามความเข้าใจของชุมชนแต่ไม่ได้เป็นสิทธิตามกฎหมาย ภายใต้การผูกขาดการจัดการทรัพยากรของรัฐบาลกลาง ก็มีความพยายามใช้เทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) เพื่อสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ดังกรณีการสร้างและปฏิบัติทางวาทกรรม (Discursive Patrice) “การมีส่วนร่วม” ผ่านการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการทรัพยากร ปฏิบัติการเหล่านี้มีมติหนึ่ง แม้จะทำให้รัฐรักษาอำนาจ (Hegemony) เอาไว้ได้ แต่ก็กลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิชุมชน เกิดการเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทและอำนาจแก่ชุมชน ในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น¹⁶

(ง) สิทธิชุมชนที่ถูกรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ความพยายามเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifts) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เริ่มก่อตัวขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลังจากนั้นก็ปรากฏให้เห็นทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้จนนำไปสู่การรับรองตัวตนทางกฎหมาย (Legal Entity) ของชุมชน ในฐานะเป็นหมู่คณะที่แยกออกมาจาก

¹⁶ นิติยา โพธิ์นอก, สิทธิชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2557), 72-81.

บุคคลธรรมดา ที่รวมกันเป็นชุมชนและเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ¹⁷ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพยายามเปลี่ยนฐานคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ภาคปฏิบัติกลับไม่สามารถขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากความไม่ชัดเจนของนิยาม “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ประกอบกับการบัญญัติข้อ ความที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นเมื่อไม่มีการบัญญัติกฎหมายมารองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้¹⁸

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายใต้อำนาจก่อกำเนิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดมาตรการที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชน เช่น การตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกหรือมีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ตามที่กฎหมายรับรอง หรือการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแทนประชาชนได้ รวมทั้งมีการเพิ่มเติมคำว่า “ชุมชน” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของชุมชนมากขึ้น กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนที่รวมตัวกันเป็นเวลานานจนถือว่าเป็น “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” นอกจากนี้ยังมีการรับรองการใช้สิทธิทางศาล เพื่อกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำให้ศาลสามารถพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ (ชุมชน) ได้ยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นต้น¹⁹

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เช่น มาตรา 43 ที่ระบุว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

¹⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิชุมชน*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550), 123-128.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 15.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 17.

ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 ที่ระบุว่ารัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

4. สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable Tourism) ช่วยเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญที่อาศัยธรรมชาติเป็นฐานหลัก (Nature-based Tourism) ยึดโยงกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นในระดับนิเวศธรรมชาติ เป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีธรรมชาติและวิถีวัฒนธรรมจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงลบ การจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกฎหมายนั้น บริบทของกฎหมายยังมีลักษณะเป็นการห้ามปฏิบัติและบังคับให้ปฏิบัติ ส่วนการจัดการด้านการท่องเที่ยว ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายเพียงเปิดช่องให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในแง่ของบทบาทในกิจกรรมการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศเท่านั้น นำมาซึ่งปัญหาการขาดความตระหนักรู้ในคุณค่าของธรรมชาติและระบบนิเวศ การขาดความรู้และความเข้าใจในรูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวที่เหมาะสมต่อการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน

ตามที่ได้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ ล้วนเกิดขึ้นได้โดยอาศัยรากฐานจากการยอมรับในสิทธิและความมีตัวตนของชุมชนทั้งสิ้น ดังนั้น ระเบียบกฎหมายของไทยซึ่งยังขาดนิติวิธีในการรับรองสิทธิชุมชน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนมาโดยตลอด เพราะผู้คนในชนบทของไทยมีพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมมาอย่างยาวนาน ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างแยกไม่ออก สำหรับรูปแบบการ

จัดการทรัพยากรธรรมชาติในต่างประเทศ จะเห็นว่าแต่ละประเทศให้การยอมรับสิทธิชุมชน และมีการออกกฎหมายเพื่อใช้บริหารจัดการชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติไว้โดยเฉพาะ นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและสามารถใช้ประโยชน์จากความหลากหลายในทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกต้องเหมาะสม จึงทำให้สามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์และกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ภายในประเทศได้เป็นผลสำเร็จ ที่สำคัญหากพิจารณาถึงสถานการณ์ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนเกี่ยวกับการบุกรุก หรือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าโดยเอกชนแล้วจะพบว่า เกิดขึ้นน้อยกว่าของประเทศไทยมาก ซึ่งเป็นตัวบ่งบอกถึงบทบาทของชุมชนในการช่วยป้องกันรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศไทยควรนำมาศึกษาและพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อไป

ความสำเร็จในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวของชุมชนที่ก่อให้เกิดปฏิบัติการทางสังคมลักษณะใดลักษณะหนึ่งและอีกมิติหนึ่งเปรียบเสมือนผลผลิตจากปฏิบัติการทางสังคม ด้วยเหตุนี้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างจึงมีใช้สิ่งที่ยุติหนึ่งตายตัวแต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จากการเล่นไหวของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งผลการศึกษาถึงสิทธิของชุมชนบางไปไม่ในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ทำให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนโดยมีการจัดตั้งกลุ่มการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไปไม่ ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวเป็นความร่วมมือของประชาชนในชุมชน รวมถึงความสามารถในการสร้างและขยายเครือข่ายภายนอกชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

(1) ความสามารถในการออกแบบสถาบันทางสังคมโดยเฉพาะการจัดตั้ง “กลุ่มการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตำบลบางไปไม่” ในฐานะเป็นสถาบันหลักของชุมชนซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากร ตั้งแต่การกำหนดกฎกติกา การใช้ประโยชน์จากแหล่งท่องเที่ยวหรือการกำหนดบทลงโทษผู้ใช้ทรัพยากรภายในและภายนอกที่ละเมิดกติกาของชุมชน

นอกจากนี้สถาบันดังกล่าวยังเป็นกลไกประสานและสร้างเครือข่ายกับองค์กรของรัฐหรือเอกชนที่ทำหน้าที่ฟื้นฟูอนุรักษ์พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระดับพื้นที่และระดับประเทศ

(2) ความสามารถในการสร้างและขยายเครือข่ายภายนอกชุมชน เจื่อนโซเซียง โครงสร้างมีต้นกำเนิดขึ้นจากความคิดที่ว่าการจัดการทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวโดยอาศัยองค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และพลังของประชาชนในชุมชนใดชุมชนหนึ่งอาจไม่ใช่หนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือสร้างความยั่งยืนของทรัพยากรระยะยาว เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรที่กว้างขวาง ประกอบกับความสลับซับซ้อนของระบบนิเวศความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของชุมชน ภายใต้ข้อจำกัดเช่นนี้ทำให้ชุมชนพยายามสร้างและขยายเครือข่ายกับองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ

(3) ความร่วมมือของประชาชนในชุมชน เพราะชุมชนสามารถรักษาทุนทางสังคม (Social Capital) ในฐานะเครื่องมือเชื่อมโยงบุคคลให้เป็นเครือข่ายทางสังคม (Social Network) เช่นเดียวกับความสามารถรักษาทุนทางวัฒนธรรม (Culture Capital) ซึ่งเปรียบเสมือนความเชื่อหรือค่านิยมร่วมของสมาชิกในชุมชน ประกอบกับการที่วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนท้องถิ่น เชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งทำให้ความมั่นคงของทรัพยากรกลายเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิต

(4) ความสามารถในการปลุกจิตสำนึก (Consciousness) และสร้างจิตวิญญาณร่วม (Spirituality) ในการจัดการทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยว จิตสำนึกและจิตวิญญาณร่วมเปรียบเสมือนแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดปฏิบัติการทางสังคมลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ความสามารถปลุกจิตสำนึกและสร้างจิตวิญญาณ เกิดขึ้นจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ประการที่หนึ่งสถานการณ์ที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมร่วมกัน ประการที่สองความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรเปรียบเสมือนหลักประกันในการดำเนินชีวิตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และประการที่สามการที่ชุมชนมีผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในฐานะกลุ่มคนที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการ

ตระหนักถึงปัญหาด้านทรัพยากร รวมทั้งชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการจัดการทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยว ผ่านการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลาง

(5) การที่ชุมชนสามารถรักษาทุนทางสังคม (Social Capital) และทุนทางวัฒนธรรม (Culture Capital) ทุนทั้งสองประเภทเปรียบเสมือนปัจจัยส่งเสริมให้การใช้หลักสิทธิชุมชนเพื่อจัดการแหล่งท่องเที่ยวประสบความสำเร็จ เนื่องจากทุนทางสังคมถือเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งก่อให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลหรือพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นเหตุให้ชุมชนเกิดพลังอำนาจ ขณะเดียวกันก็เป็นแรงกดดันทางสังคมที่ทำให้ประชาชนต้องเคารพและปฏิบัติตามกติกา ส่วนการดำรงอยู่ของทุนทางวัฒนธรรมมีผลต่อหลักการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับความสอดคล้อง (Congruence) และความสมดุล (Balance) ระหว่างความยั่งยืนของทรัพยากรและความมั่นคงในการดำเนินชีวิตด้วยเหตุนี้แนวทางจัดการแหล่งท่องเที่ยวภายใต้หลักสิทธิชุมชนจึงเป็นการจัดการที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันหรือแบ่งแยก (Division) ประชาชนออกจากทรัพยากร ตรงกันข้ามกลับเป็นความพยายามกำหนดขอบเขต (Boundary) และรูปแบบการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสม

การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนบางใบไม้ แม้จะมีกฎหมายกำหนดสิทธิชุมชนเอาไว้ทำให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน ดังนี้

(1) โครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่รัฐและกลไกรัฐมีบทบาทเหนือกว่าชุมชน แม้ที่ผ่านมาชุมชนจะสามารถกำหนดกติกา หรือสร้างข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ได้ แต่เนื่องจากรัฐมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีสถาบันที่เป็นทางการรองรับการใช้อำนาจ สถานการณ์ดังกล่าวแม้จะไม่นำไปสู่การกีดกันชุมชนออกจากกระบวนการจัดการทรัพยากร แต่ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระ (Autonomy) และเกิดการลดทอน (Reduce) พลังอำนาจของชุมชนหลาย ดังนั้นกฎหมายในฐานะเครื่องมือจัดการทรัพยากรของรัฐจึงมีสภาพบังคับเหนือพื้นที่และบริบททางสังคม

(2) ข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ของชุมชนในการจัดการทรัพยากร แม้การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน จะมีจุดเด่นด้านความสอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนท้องถิ่น แต่การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน (เพียงสถาบันเดียว) ไม่อาจเป็นหลักประกันว่าจะนำไปสู่การสร้างที่ยั่งยืนระยะยาว เนื่องจากองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เริ่มมีพลวัตไม่ทันกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการที่ชุมชนขาดองค์ความรู้สมัยใหม่ผ่านการพิสูจน์และถูกนำมาใช้เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่มีศักยภาพ สามารถรับมือกับปัญหาหรือความเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต

(3) การขาดความสามารถในการจัดการกับผู้ใช้ประโยชน์ภายนอกที่ละเมิดกติกาของชุมชนสาเหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะกติกาและมาตรการลงโทษทางสังคมไม่สามารถสร้างแรงกดดันต่อการดำเนินชีวิตของผู้ใช้ประโยชน์ภายนอก ประกอบกับชุมชนไม่มีอำนาจทางการเมืองในการปรับ จับกุม หรือควบคุมผู้ละเมิดกติกา สิ่งที่ชุมชนกระทำได้จึงเป็นเพียงการตักเตือน การผลักดันบุคคลเหล่านี้ออกจากทรัพยากร หรือประสานให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น

(4) การขาดกฎหมาย (ลำดับรอง) ที่รับรองการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แม้ชุมชนจะสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่จัดการได้แต่ศักยภาพเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากกฎหมายให้อำนาจแก่ชุมชน การไม่มีกฎหมายรับรองแม้จะทำให้ชุมชนกำหนดแนวทางจัดการทรัพยากรอย่างเป็นอิสระ โดยอาศัยภูมิปัญญา องค์ความรู้ และจารีตประเพณีของท้องถิ่น แต่ในระยะยาวอาจเผชิญกับปัญหา เนื่องจากไม่มีหลักประกันว่าชุมชนจะสามารถอ้างสิทธิลักษณะนี้ได้ตลอดไป ด้วยเหตุนี้การอ้างอิงหลักจารีตประเพณีจึงไม่มีผลผูกมัด ให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

(5) ประสิทธิภาพในการสอดส่องดูแลการใช้ประโยชน์ในท้องถิ่น แม้ชุมชนจะพยายามสร้างกลไกเพื่อสอดส่องดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรที่กว้าง

ประกอบข้อจำกัดหลายด้านทำให้ผู้ใช้ประโยชน์ภายในชุมชนไม่สามารถเข้าร่วมจัดการทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ชุมชนยังขาดการสร้างความสนใจให้ผู้ใช้ประโยชน์ภายในเข้าร่วมกระบวนการสอดส่องดูแลทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง และบางครั้งก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลไกรัฐอย่างที่ควรจะเป็นอีกด้วย

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้เห็นว่าชุมชนบางใบไม้ยังสามารถอ้างอิงหลักสิทธิชุมชน เพื่อกำหนดกติกาหรือสร้างข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในท้องถิ่นได้ และการที่ชุมชนสามารถจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจและสร้างข้อตกลงร่วมสำหรับบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศภายใต้หลักสิทธิชุมชนได้นั้น เป็นผลจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและบริบททางสังคมที่ดำรงอยู่ในแต่ละชุมชน ข้อค้นพบจากการวิจัยชี้ให้เห็นว่าหากวิถีชีวิตของประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรในชุมชนโดยตรงจะทำให้ปฏิบัติการทางสังคมภายใต้หลักสิทธิชุมชนได้รับความร่วมมือจากบุคคลกลุ่มต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากความมั่นคงของทรัพยากร เปรียบเสมือนหลักประกันในการดำเนินชีวิตหรือหากชุมชนสามารถรักษาความสัมพันธ์ทางสังคม และธำรงความเป็นชุมชนเอาไว้ได้จะมีผลต่อการยอมรับ การเคารพข้อตกลงร่วมและจะทำให้มาตรการทางสังคมที่ถูกนำมาใช้มีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการเคารพและปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมที่ถูกกำหนดขึ้น

5. บทส่งท้าย

ภายใต้ข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและชุมชน ควรถูกนำมาใช้เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างความยั่งยืน (Sustainability) ของทรัพยากรและความอยู่รอด (Survivals) ของประชาชนกลุ่มต่างๆในท้องถิ่น คือ การบริหารจัดการร่วม (Co-management Paradigm) ข้อเสนอเช่นนี้เกิดขึ้นจากฐานคิดที่ว่าความเป็นจริงทางสังคมไม่สามารถปฏิเสธหรือกีดกันบทบาทของรัฐและชุมชนได้ แต่ขณะเดียวกันไม่ควรปล่อยให้สถาบันใดสถาบันหนึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและชุมชนใหม่ เพื่อให้สถาบันทั้งสองสามารถใช้

อำนาจร่วมกัน (Shared Power) และแบ่งปันความรับผิดชอบ (Shared Responsibility) ในการบริหารจัดการทรัพยากร โดยการบริหารจัดการร่วมถือเป็นวิธีการซึ่งแตกต่างจากการมีส่วนร่วม เพราะการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากบริบทความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังประสพการณ์การจัดการทรัพยากรในอดีตที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าชุมชน และพยายามเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐ แต่การบริหารจัดการร่วม รัฐก็ต้องยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการทำให้สิทธิภายใต้ระบอบจารีตประเพณีของท้องถิ่น กลายเป็นสิทธิที่ชอบธรรมตามกฎหมาย ควบคู่กับการตรากฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ ค้ำครอง พื้นฟู และจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายได้อีกด้วย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมอบหมายให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล
2. ให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามบนวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
3. ควรมีการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรชายฝั่งเพื่อให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับส่วนราชการ เป็นต้น
4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการออกแบบกลไกเพื่อรองรับการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในรูปแบบการบริหารจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน

References

- Kanokwan Wongkawee. "The Movement of Community Rights under Thai Law: Areas and Perspectives : Thai to International Issues." *Thai Case Studies Journal*, 2007.
- Kittisak Prokkati. *Community Rights*. Bangkok : Winyuchon, 2007.
- Chon Bunnak. *The Concept of Shared Resource Management: Foreign Experiences and Ideas in Thailand*. Nonthaburi : Reform Office (Sor Por Ror.), 2012.
- Nittaya Phonok. *Community Rights in Natural Resources and Environment*. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute, 2014.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997).
- Somchai Preechasilpakul et al. "A Study on the Development of Support and Protection of Community Rights under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007)." (Research Report). Bangkok: Thailand Research Fund (TRF), 2014.
- Office of the Secretariat of the House of Representatives. *Community Rights*. Bangkok: Bureau of Printing Services, Secretariat of the House of Representatives, 2020.
- Sanae Jamrik and Yos Santasombat. *Community Forests in Thailand: Development Guidelines*, Bangkok : Local Community Development Institute, 1993.
- Bang Bai Mai Sub-district Administrative Organization. "General Information of Bang Bai Mai Sub-district from Annual Report of Bang Bai Mai Sub-district Administrative Organization." 2015.

Anan Kanchanaphan. "Community Dimensions: Local Thoughts on Rights, Powers and Resource Management." (Research Report) Bangkok: Thailand Research Fund (TRF), 2001.