

## สิทธิชุมชนของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากร เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อานันท์ กาญจนพันธุ์<sup>1/</sup>

ในปัจจุบันนี้ กลุ่มชนต่างๆในสังคมไทย ต่างออกมาเรียกร้องสิทธิกันมากมายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ในป่า ในแม่น้ำ หรือสิทธิในการทำประมงชายฝั่ง จึงเกิดมีคำถามตามขึ้นมาเสมอๆว่า ทำไมชาวบ้านถึงคิดว่า พวกเขาสิทธิในทรัพยากรเหล่านั้นร่วมกัน ในขณะที่คนอีกบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนในภาคราชการ หรือกลุ่มคนในเมือง ที่อยู่นอกสังคมชนบท กลับคิดว่าชาวบ้านไม่มีสิทธิ อย่างเช่นในกรณีของสิทธิที่ชาวบ้านออกมาเรียกร้องค่าชดเชยจากการสูญเสียอาชีพประมงในแม่น้ำมูล ซึ่งเกิดจากการสร้างเขื่อนปากมูล เพราะเข้าใจว่าแม่น้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะ และไม่ใช่เป็นทรัพยากรของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือ การที่ชาวบ้านลุกขึ้นปกป้องสิทธิของตน ด้วยการคัดค้านการสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน หรือการสร้างท่อก๊าซ ก็ตาม

กรณีต่างๆเหล่านี้ ถ้าหากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่า พื้นฐานของปัญหาล้วนแล้วแต่เป็นความขัดแย้งในการตีความหมายของสิทธิ หรือการเข้าใจความหมายของสิทธิแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายของสิทธิชุมชน หรือสิทธิของกลุ่มชน เช่น สิทธิของชาวนา สิทธิชาวบ้าน และสิทธิของท้องถิ่น ทั้งๆ ที่เป็นความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ 2540 อยู่แล้ว โดยให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร แต่ด้วยความหมายที่ไม่คุ้นเคยมานาน ในภาคปฏิบัติ จึงอาจจะยังมีความคลุมเครืออยู่บ้าง เพราะในปัจจุบัน แม้จะเริ่มมีความพยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายป่าชุมชน เป็นต้น พร้อมๆ กับมีความพยายามผลักดันนโยบาย เพื่อให้สิทธิกับเกษตรกรในรูปอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดินแบบใหม่ นโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นและประชาสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีแนวโน้มที่แสดงถึงความก้าวหน้าในด้านสิทธิของชาวนาเพิ่มขึ้นก็ตาม ยังพบว่าเกิดกรณีของการละเมิดสิทธิชุมชนอยู่บ่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ สิทธิของกลุ่มชนชายขอบ และสิทธิของคนจน ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ควรจะต้องสืบค้นต่อไปจึงมีคำถามอยู่ 2 ด้านคือ ในด้านหนึ่ง การอ้างสิทธิตามความหมายที่แตกต่างกันนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ส่วนในอีกด้านหนึ่ง ความหมายของสิทธิชุมชนเช่นไร จึงจะส่งเสริมสิทธิของเกษตรกร พร้อมๆกับพัฒนาการใช้ทรัพยากรให้ยั่งยืนและเป็นธรรมด้วย

---

<sup>1/</sup> คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

## มายาคติในการกีดกันสิทธิตามหลักของสิทธิเชิงเดี่ยว

การมองความหมายของสิทธิแตกต่างกันในปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่า ล้วนเกิดขึ้นมาจากการที่เราเริ่มหันมาใช้ หลักของการกีดกันสิทธิ (Exclusive Rights) ในการเข้าถึงทรัพยากร ตามแนวความคิดของประเทศตะวันตก ซึ่งนำมาใช้ในขณะที่ได้เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบทุนนิยม เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษก็มีการออกกฎหมายปิดกั้นสิทธิในการใช้พื้นที่ของส่วนรวม (Enclosure Law) เพื่อตอกย้ำความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินเอกชน (Private Property) ในกรณีของประเทศไทยก็จะเห็นได้ชัดเจนจากการที่กฎหมายจะให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของรัฐ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะ ที่ดิน และป่าไม้ เช่น การให้ความสำคัญกับเอกสารสิทธิต่างๆ ทั้ง น.ส. 3 และโฉนดที่ดิน ขณะที่เร่งรัดประกาศให้พื้นที่ป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเป็นอุทยานแห่งชาติ จึงสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของขึ้นมาแทนที่การใช้ทรัพยากรเฉยๆ ตามที่เคยปฏิบัติกันมา ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้มองเห็นทรัพยากรว่าเป็นเพียงทรัพย์สิน ที่บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐสามารถยึดครองไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ด้วยการผูกขาดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ไว้ จนถึงกับเรียกขานกันทั่วไปว่า ที่ดินของฉันทน์ และป่าของรัฐ เป็นต้น

ความเข้าใจเช่นนี้บ่งบอกถึงการแยกทรัพยากรออกเป็นส่วนๆ หรือเป็นพื้นที่ๆ และจัดสรรให้กับหน่วยงานสังคมบางหน่วยเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงเฉพาะปัจเจกบุคคลกับรัฐ ขณะที่จะละเลยส่วนอื่นๆ ของสังคม โดยเฉพาะส่วนที่ไม่สามารถกำหนดหน่วยของพื้นที่ได้แน่นอน เช่น ชุมชน เพราะชุมชนไม่ใช่หน่วยของพื้นที่ แต่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ ซึ่งสามารถแสดงออกมาได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น จนถึงระดับโลก และยังแสดงออกมาได้หลายรูปแบบ ตามลักษณะของอาชีพ เพศ วัย ชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ เช่น ชุมชนนักอนุรักษ์ ชุมชนคนพิการ ชุมชนประมง และชุมชนของผู้พึ่งพิงวิทย์ จ.ส. 100 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้มองกันไปว่า ชุมชนไม่สามารถเป็นเจ้าของทรัพยากรได้ตามกฎหมาย เพราะชุมชนไม่มีพื้นที่หรือมีขอบเขตของหน่วยที่ชัดเจน ตรงกันข้าม ชุมชนมักจะมีลักษณะลื่นไหลปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จนอยู่เหนือการควบคุมของกฎหมาย

การตัดแบ่งทรัพยากรออกเป็นส่วนๆ แล้วนำไปผูกติดไว้กับหน่วยงานสังคมหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้จัดการการเข้าถึงทรัพยากรนั้น เรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็น สิทธิเชิงเดี่ยว เพราะหน่วยงานสังคมนั้น จะสามารถผูกขาดและกีดกันผู้อื่น ไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรนั้นได้อีกต่อไป เมื่อมีการกำหนดสิทธิเชิงเดี่ยวเช่นนี้เท่านั้นไว้ในกฎหมายด้วยแล้ว ปัญหาที่ตามมาก็คือ ผู้คนทั่วไปมักจะเกิดความเข้าใจผิดคิดว่า สิทธิเชิงเดี่ยวเป็นสิทธิที่ชอบธรรมแต่เพียงอย่างเดียว ยิ่งไปกว่านั้นในบางครั้งยังถึงกับทำให้เข้าใจเลยเถิดกันไปว่า สิทธิเชิงเดี่ยวเป็นสิทธิตามธรรมชาติ และเป็นความจริงอย่างเดียว ที่อยู่เคียงคู่กันมากับมนุษยชาติเสียด้วยซ้ำไป จนมองข้ามสิทธิอย่างอื่น ๆ ไปหมดสิ้น (อานันท์ 2543ก) นอกจากนั้นยังพลอยทำให้คิดไปได้อีกว่า คนในวัฒนธรรมอื่น เช่น คนชายขอบทั้งหลาย ไม่มีมีความคิดเรื่องสิทธิ หรือไม่เข้าใจความหมายของสิทธิ

แต่ที่จริงแล้ว ความเข้าใจแบบสิทธิเชิงเดี่ยวหรือการกีดกันสิทธิดังกล่าว ก็เป็นแต่เพียงภาพมายาคติเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ปัจเจกบุคคลไม่เคยสามารถกีดกันสิทธิได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแท้จริง ดังจะเห็นได้ในหลาย ๆ กรณีด้วยกัน ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดได้แก่ กรณีที่เจ้าของที่ดินเอกชนอาจถูกรัฐเวนคืนที่ดินได้ โดยเพียงแต่ได้รับค่าชดเชย เมื่อรัฐต้องการนำพื้นที่นั้นไปใช้เพื่อ

สาธารณะประโยชน์ ในกรณีต่อมา รัฐยังสามารถกำหนดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนได้อีก ดังเช่น ในกรณีของกฎหมายผังเมือง ที่มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้พื้นที่ของเอกชน เพื่อไม่ให้กระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยกำหนดให้พื้นที่บางแห่งเป็นพื้นที่สีเขียว ส่งผลให้เจ้าของพื้นที่ที่อยู่ในเขตสีเขียวนั้น ไม่สามารถนำพื้นที่ของตนไปใช้ในเชิงอุตสาหกรรมได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางประเทศ อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงกับมีการออกกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Accommodation Law) ซึ่งออกมาตั้งแต่สมัย ปี ค.ศ 1800 แล้ว กำหนดให้สถานบริการต่างๆ เช่น โรงแรมจะต้องให้บริการแก่ทุกคนโดยไม่สามารถกีดกันได้ ซึ่งมีผลให้เจ้าของสถานบริการใดๆ ไม่สามารถใช้สิทธิเอกชนของตน เพื่อกีดกันหรือปฏิเสธผู้อื่น ที่จะเข้ามาใช้บริการในสถานบริการของตนได้ (Singer 2000: 7)

กรณีต่างๆข้างต้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สิทธิของความเป็นเจ้าของ ซึ่งถือเป็นสิทธิในการกีดกันแบบเชิงเดี่ยวนั้น ไม่เคยเป็นสิทธิที่แสดงออกได้อย่างสมบูรณ์เสมอไป ตามที่มักเชื่อกัน เพราะกฎหมายยังเปิดช่องหรือเปิดพื้นที่ไว้ให้ชุมชนและสังคม ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ได้อยู่เสมอ นั่นก็หมายความว่า ทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพยากรใด ๆ ก็ตาม ไม่ได้มีแต่เพียงนัยของความเป็นเจ้าของด้านเดียวโดดๆ ที่มักจะยึดกันว่าเป็นความจริงอย่างเดียวนั้น แต่ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและการยอมรับของสังคม ตลอดจนถึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้เอง สิทธิในทรัพย์สินเอกชนก็ดี หรือสิทธิในทรัพย์สินของรัฐก็ดี หากใช้ความเป็นจริงหรือข้อเท็จจริงตามธรรมชาติที่ยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง เพราะต่างล้วนขึ้นอยู่กับ การยอมรับของสังคมทั้งสิ้น หากสังคมไม่ยอมรับ ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป (Rose 1994) เพียงแต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กลุ่มชนในสังคมไทยยังไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงทำให้มีการตีความสิทธิในกฎหมาย ไปในทิศทางที่เข้าข้างสิทธิเอกชนและสิทธิของรัฐในทรัพยากรแต่เพียงด้านเดียว

เมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความเข้าใจที่ยึดมั่นในสิทธิเอกชนและสิทธิของรัฐก็คลอนแคลนตามไปด้วย อย่างเช่นที่เคยเชื่อกันว่า ถ้ากันให้ป่าไม่เป็นที่ทรัพย์สินของรัฐแล้วจะป้องกันรักษาป่าไว้ได้ แต่ความจริงกลับฟ้องว่า ป่าของรัฐกลายเป็นป่าของหลวง ที่เสมือนหนึ่งเปิดให้ใครที่มีมือยาวสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี จนทำให้สังคมไทยต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไปอย่างมากมาย ในทำนองเดียวกัน ก็มักมีความเชื่อกันว่า ถ้าให้ที่ดินเป็นที่ทรัพย์สินเอกชนด้วยการออกเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะโฉนดที่ดินแล้วจะทำให้เอกชนมีความมั่นคงในการถือครอง และเจ้าของที่ดินก็จะมี ความมั่นใจและมีแรงจูงใจในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระบบตลาดแบบทุนนิยมเสรีของไทย กลับผลักดันให้ชาวนาต้องสูญเสียที่ดิน เพราะปล่อยให้ราคาผลผลิตตกต่ำ จนชาวนาต้องตกเป็นหนี้เป็นสินล้มละลายและขายที่ดินไปในที่สุด ขณะที่คนในเมืองที่มีทุน ก็กว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรกันอย่างเสรี โดยไม่มีมาตรการใดๆ มาควบคุม ทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่า จนป็นทอนภาคการผลิตด้านการเกษตรให้ล่าช้า เพราะไม่สามารถแบกรับต้นทุนการผลิตที่เป็นที่ดินที่สูงเกินจริงได้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสูวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ดังนั้น การยึดมั่นในภาพมายาคติของทรัพย์สินเอกชนและทรัพย์สินของรัฐเป็นสาระ ตามหลักของการกีดกันสิทธิที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว โดยมองข้ามบริบทของสังคมและการมีส่วนร่วมของชุมชน แม้ในบางส่วนจะเกิดจากความหวังดีของภาครัฐ ที่จะรักษาทรัพยากร แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกลับฟ้องว่า

ทรัพยากรถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองและไม่เป็นธรรมกับสังคมอย่างยิ่ง เพราะสร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มชนส่วนน้อยเท่านั้น ขณะที่ปล่อยให้คนส่วนใหญ่ที่ถูกกีดกันต้องต่อสู้กับความยากจนอย่างดักดาน

### สิทธิชุมชนในมิติของสิทธิหน้าหมูและสิทธิการใช้

ในทางตรงกันข้าม ก็ปรากฏว่ามีความพยายามในสังคมไทยด้วยเช่นกัน ที่จะนำเสนอความคิดเกี่ยวกับ สิทธิชุมชน เพื่อใช้เป็นวาทกรรมต้านกับกระแสความคิดของการกีดกันสิทธิ และเป็นปฏิกิริยาตอบโต้ต่อสิทธิเชิงเดี่ยว ดังได้กล่าวถึงไว้แล้วข้างต้น ด้วยการหันมาสนใจแสวงหาความหมายของสิทธิในสังคมไทยมากขึ้น โดยเฉพาะความเข้าใจเรื่องสิทธิในสังคมชนบท และพบว่าในชุมชนท้องถิ่น เช่น ชุมชนในสังคมล้านนาในภาคเหนือของไทย มีความคิดเรื่อง สิทธิหน้าหมู ที่หมายถึงสิทธิของส่วนรวม ซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย ป่าศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ประกอบพิธีกรรม ป่าต้นน้ำของชุมชน ป่าช้า ที่เลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน และวัด เป็นต้น

จากการค้นพบสิทธิหน้าหมูในสังคมชนบทภาคเหนือ ได้ช่วยสร้างความมั่นใจให้ทั้งนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งว่า สิทธิหน้าหมูคงจะเป็นลักษณะและรูปแบบหนึ่งของสิทธิชุมชน แต่การผูกโยงสิทธิชุมชนเฉพาะกับสิทธิหน้าหมูเท่านั้น อาจจะมีปัญหาอยู่บ้าง ตรงที่มักเข้าใจกันเองว่า สิทธิหน้าหมูจะยึดโยงอยู่กับหน่วยของพื้นที่หรือชุมชนท้องถิ่น ในทำนองเดียวกันกับสิทธิเอกชน ที่มีนัยของการกีดกันสิทธิและความเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นสิทธิเชิงเดี่ยว ดังนั้นจึงอาจไม่ตรงกับความเข้าใจของชาวบ้านนัก เพราะในความคิดของชาวบ้านแล้ว สิทธิหน้าหมู ไม่ได้แสดงนัยของความรู้สึกเป็นเจ้าของอย่างชัดเจนนัก โดยเฉพาะสิทธิหน้าหมูที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากชาวบ้านจะเชื่อว่า คนเป็นเจ้าของธรรมชาติไม่ได้ แต่จะถือกันว่าทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นของผี หรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ที่ทำหน้าที่อารักษ์คุ้มครองทรัพยากรนั้น

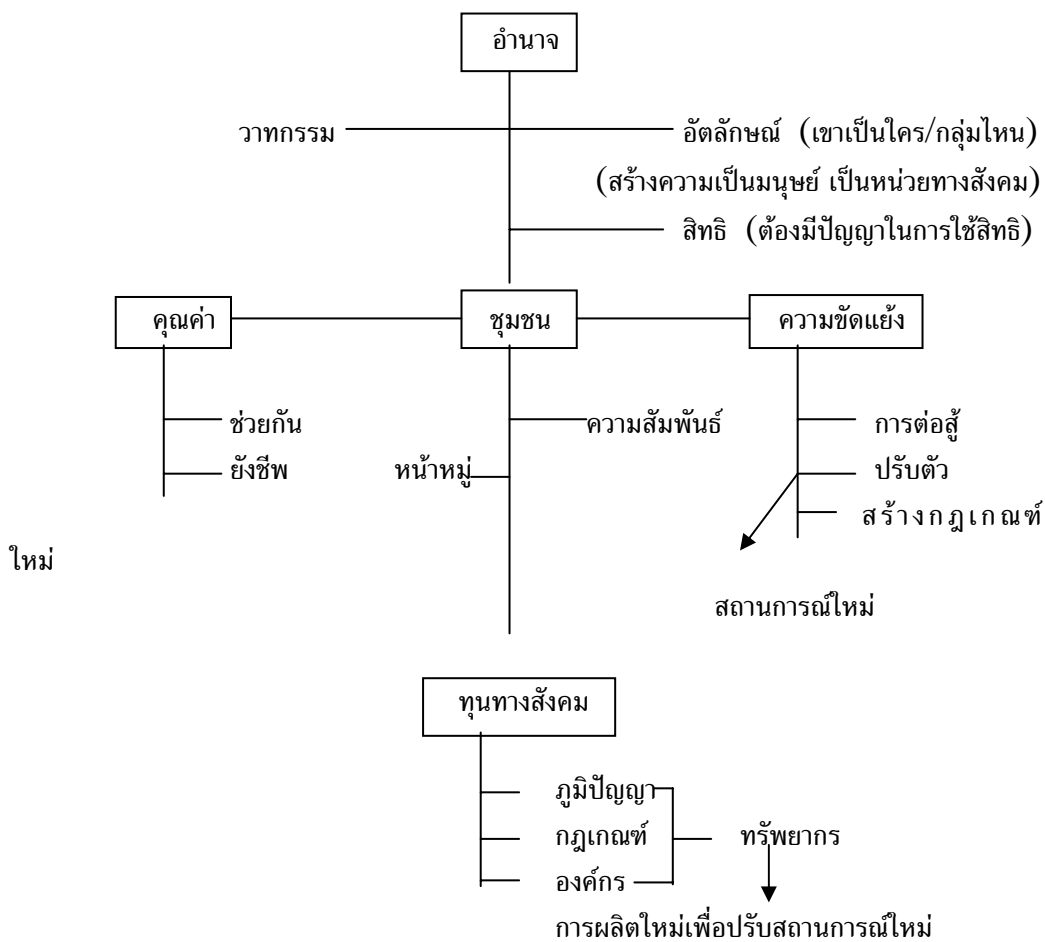
ความเข้าใจของชาวบ้านเกี่ยวกับสิทธิหน้าหมูดังกล่าว แสดงว่าชาวบ้านไม่ได้ผูกโยงสิทธิหน้าหมูกับหน่วยพื้นที่มากเท่ากับการให้ความสำคัญต่อนัยในด้านคุณค่า ซึ่งมีผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นสัญลักษณ์ของความคิดในเรื่องของความอุดมสมบูรณ์ เพราะเชื่อว่า ผีหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านั้น จะสามารถบันดาลความร่มเย็นเป็นสุขและความสามารถในการยังชีพให้กับชุมชนได้ ทั้งนี้ชุมชนจะต้องเน้นถึงคุณค่าของการช่วยเหลือและแบ่งปันไปพร้อม ๆ กันด้วย ด้วยเหตุนี้เอง อาจกล่าวได้ว่า การมองสิทธิชุมชนจากความหมายของสิทธิหน้าหมูนั้น ก็เท่ากับเป็นการมองสิทธิชุมชนจากมิติในด้านคุณค่านั้นเอง (โปรดดูแผนภูมิประกอบ)

นอกจากนั้น สิทธิหน้าหมูตามความเข้าใจของชาวบ้าน ยังเกี่ยวพันกับความคิดในเรื่อง สิทธิการใช้ (Usufruct Rights) อีกด้วย ซึ่งหมายถึงสิทธิเกิดขึ้นจากการกระทำ กล่าวคือเมื่อชาวบ้านคนหนึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ ชาวบ้านคนนั้นก็จะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรนั้น สิทธิการใช้จะเน้นกิจกรรมที่ทำอยู่เป็นพื้นฐาน แต่ผู้ใช้จะไม่สามารถผูกขาดสิทธินั้นไว้ได้ตลอดไป เพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์ไปแล้ว ในแง่นี้สิทธิการใช้จึงไม่ผูกติดอยู่กับกลุ่มคนหรือปัจเจกบุคคล แต่จะปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองอยู่ตลอดเวลา

การที่ชาวบ้านมองสิทธิการใช้ในฐานะเป็นลักษณะหนึ่งของสิทธิหน้าหมู่ แสดงว่าสิทธิการใช้ก็มีมิติของคุณค่าร่วมอยู่ด้วย แต่สิทธิการใช้กลายเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน และสามารถบังคับใช้ได้ นั้นไม่ใช่เพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าเท่านั้น แต่ยังตั้งอยู่บนแนวทางในการจัดการ ที่ต้องอาศัยทุนทางสังคมเป็นกลไกสำคัญ เพราะทุนทางสังคมนั้นหมายถึง ทั้งภูมิปัญญาในด้านต่างๆของชาวบ้าน ทั้งกฎเกณฑ์ที่ถือเป็นจารีตท้องถิ่น และองค์กรทางสังคม (ดูแผนภูมิประกอบ) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเอื้อให้สิทธิการใช้มีอำนาจบังคับใช้ได้

ดังนั้นคำว่า “สิทธิ” อาจจะดูเหมือนเป็นคำใหม่สำหรับชาวบ้าน แต่ไม่ได้เป็นความคิดหรือวิธีคิดใหม่ ถ้ามองจากแง่มุมของวัฒนธรรมชุมชน ตามที่ปรากฏอยู่ในแผนภูมิ ซึ่งอาจหมายถึงว่า คนในสังคมทุกสังคมมีความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชนอยู่ก่อนแล้ว คำถามก็คือ ถ้าเรามองเรื่องสิทธิชุมชนในภาษาปัจจุบันจากมุมมองของวัฒนธรรมชุมชน สิทธิจะหมายความว่าอย่างไร ก็น่าจะหมายความว่าความพยายามที่จะแสดงออกซึ่งความเป็นมนุษย์ เพราะความเป็นมนุษย์นั้น แสดงออกได้ทั้งจากคุณค่า จากภูมิปัญญา และจากการแสดงควมมีตัวตน

แผนภูมิ : มิติด้านต่างๆของสิทธิชุมชน



ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงความเข้าใจของชาวบ้านในเรื่องสิทธินี้ เกิดขึ้นเมื่อ 10 กว่าปีมาแล้ว กับกรณีของชาวม้งในบ้านขุนกลาง ที่ตั้งอยู่บนตอยอินทนนท์ ในขณะนั้นมีการประกาศให้ตั้งเป็นอุทยานอินทนนท์ใหม่ ๆ เจ้าหน้าที่ที่พยายามจะจับให้ชาวบ้านในเขตอุทยานมาอยู่รวมกัน หรือไม่ก็พยายามบีบให้ออกไปจากพื้นที่อุทยานฯ ปรากฏว่าชาวบ้านถูกจับไปจำนวนหนึ่ง ทางสถาบันวิจัยสังคมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็จัดให้มีการประชุมขึ้น โดยเชิญชาวม้งและทหารมานั่งคุยกัน สิ่งที่ผู้เขียนยังจดจำได้มาจนถึงวันนี้ก็คือ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งบอกว่า พวกคุณต้องออกจากอุทยานฯ ด้วยการอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้นำคนหนึ่งก็ลุกขึ้นกล่าวว่า ถ้าจับเอาเขาออกไปไว้นอกอุทยานฯ แล้ว รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบในการที่จะทำให้พวกเขามีชีวิตอยู่ได้หรือเปล่า สิ่งที่เขาเรียกร้องคือ ขอใช้แรงงานของเขาในการทำอะไร เพื่อให้มีกินมีใช้อยู่ได้ ถ้าไปเปลี่ยนแปลงพวกเขาแล้ว คนที่มาเปลี่ยนเขาจะรับผิดชอบพวกเขาได้หรือไม่

ในภาษาของชาวบ้าน “สิทธิ” จึงหมายถึง การที่พวกเขาเป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตของเขาได้เอง ถ้าคนอื่นมากำหนดให้เขา โดยจับเขาย้ายออกไป ก็ต้องถามว่า คนนั้นสามารถจะมารองรับชีวิตเขาได้หรือเปล่า พวกเขาขอถามแค่นี้เอง ในตอนนั้นผู้เขียนเองก็ไม่ค่อยเข้าใจว่า ทำไมชาวบ้านถึงตั้งคำถามแบบนี้ แต่ต่อมาก็เข้าใจมากขึ้นเมื่อรู้ว่า ชาวบ้านต้องการจะบอกว่าพวกเขาเป็นคน และคนเราที่เป็นมนุษย์ก็จะสามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้ แต่เมื่อคนอื่นอยากจะทำบางการชีวิตของเขาแทนตัวเขาแล้ว คนเหล่านั้นก็ต้องสามารถรับผิดชอบต่อชีวิตของพวกเขาให้ได้ด้วย

คำถามของชาวบ้านทำนองนี้ ถ้าตีความตามความเข้าใจแบบนักเสรีนิยมของตะวันตก ก็จะบอกว่า นี่คือสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ในการใช้แรงงาน เพราะคนมีสิทธิที่จะใช้แรงงาน เพื่อรักษาชีวิตของตนเองให้อยู่รอดได้ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวความคิดของสิทธิปัจเจกชน แต่คำถามของชาวบ้านนั้น น่าจะมองมาจากความคิดแบบสิทธิชุมชนมากกว่า เพราะแสดงนัยของความเข้าใจในเรื่อง “สิทธิการใช้” อย่างชัดเจน ตามความหมายที่ว่า ใครที่ใช้ประโยชน์อะไรอยู่ ผู้นั้นก็จะมีสิทธิหรือมีความชอบธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรือสิ่งใดก็ตามที่ใช้อยู่ นั่นเป็นภาษาที่นักวิชาการกำหนดขึ้นมา ถ้าพูดเป็นภาษาชาวบ้านก็คือ สิทธิจะต้องเกิดขึ้นจากการที่ชุมชนหรือสังคมให้การยอมรับ ก็คือมีความชอบธรรมนั่นเอง ในแง่นี้สิทธิชุมชนจึงสะท้อนมิติของอำนาจด้วย (ดูแผนภูมิประกอบ) แต่ในกรณีตัวอย่างข้างต้นนี้ แสดงว่ารัฐไม่ยอมรับสิทธิการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ของชาวบ้าน ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องเรียกร้องต่อสู้ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอำนาจความชอบธรรมเสียใหม่ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง เพราะภาครัฐนั้นยึดถือหลักการของสิทธิเชิงเดี่ยวและยังผูกติดกับพื้นที่อีกด้วย จึงทำให้ไม่เข้าใจความหมายของสิทธิของชาวบ้าน ที่ประกอบด้วยมิติต่างๆ อย่างหลากหลายและซับซ้อน

### สิทธิชุมชนในมุมมองของสิทธิเชิงซ้อน

ภายใต้มุมมองสิทธิการใช้ของสิทธิชุมชนนั้น นอกจากจะไม่ใช้หลักของการกีดกันแล้ว ยังมีหลักการสำคัญอื่น ๆ สมสมผลอยู่ก็คือ หลักการของ สิทธิเชิงซ้อน (Complexity of Rights) ซึ่งเป็นหลักในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยของพื้นที่เดียวกัน หรือหน่วยของสิ่งของหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ต้นไม้ต้นหนึ่ง ถ้าเราคิดตามหลักของสิทธิปัจเจกหรือหลักของการกีดกันสิทธิแล้ว เราก็

จะบอกว่า ต้นไม้ต้นนี้เป็นของฉันทันทีเลย สำหรับเกษตรกรที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น เขาจะไม่ได้มองต้นไม้ที่เขาปลูกเป็นของเขาคนเดียวเท่านั้น แต่เขาจะดูว่าสิ่งของต่างๆที่อยู่บนต้นไม้มีอะไรบ้าง จะใช้อะไรได้บ้าง ในลักษณะอย่างไร ด้วยเหตุนี้เอง แม้อันไม้ที่อยู่ในบ้านของคนอื่น เมื่ออีกคนไปเห็นว่ามีดอก ออกผลอยู่ ผู้นั้นก็อาจจะขอเก็บผลไม้ไปกินได้ (อาพันธ์ 2543ก)

ตัวอย่างทำนองนี้ผู้เขียนได้เคยประสบด้วยตัวเอง เมื่อกว่า 20 ปีมาแล้ว ตอนที่ไปสอนหนังสืออยู่ที่เชียงใหม่ในระยะแรกๆ และไปมีบ้านพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านชนบทแถบชานเมือง ผู้เขียนไม่เคยเข้าใจเลยว่า ทำไมชาวบ้านถึงชอบเข้ามาเก็บเอาอะไรๆในบ้านผู้เขียนนัก บางครั้งก็จะเข้ามาจับแมลงมัน บางครั้งก็เข้ามาสอยไข่มดแดงบนต้นมะม่วง ตอนหลังผู้เขียนอดรนทนไม่ได้เลยถามชาวบ้านว่า ทำไมชอบมาเข้ามาเก็บของในบ้าน ชาวบ้านก็อธิบายให้ฟังว่า พวกเขาขอมอบว่าต้นมะม่วงเป็นของผู้เขียน เพราะเป็นผู้ปลูกก็จริงอยู่ แต่พวกเขาไม่ได้มาเก็บลูกมะม่วงที่เป็นผลไม้ของผู้เขียน พวกเขาเก็บเฉพาะไข่มดแดง ซึ่งเขาคิดว่าผู้เขียนไม่ได้เลี้ยงไว้อย่างแน่นอน เพราะไข่มดแดงนั้นมากับธรรมชาติ แล้วมีเหตุผลอะไรที่ผู้เขียนจึงจะมีสิทธิไปกีดกันคนอื่นไม่ให้เก็บของที่มาจากธรรมชาติ เพราะผู้เขียนไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้นมา ในภายหลังผู้เขียนจึงเริ่มเข้าใจว่า ชาวบ้านเขามองสิทธิการใช้เป็นเรื่องของสิทธิเชิงซ้อนด้วย กล่าวคือ ต้นไม้ต้นหนึ่งนั้นมีแง่มุมในการจัดการ ที่ถือว่าเป็นทั้งสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิหน้าหมู่ไปพร้อมๆกัน ในแต่ละส่วนของต้นไม้ต้นเดียวกัน

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ช่วยให้ผู้เขียนเข้าใจสิทธิเชิงซ้อนได้อย่างดีก็คือ ในกรณีของการจัดการที่นา แม้เราจะรู้ว่า “ที่นา” นั้นมีชาวบ้านคนหนึ่งเป็นเจ้าของนา และเจ้าของนาก็มีสิทธิที่จะเก็บเกี่ยวต้นข้าวที่เขาปลูกในที่นาของเขา แต่หลังจากศึกษาสังคมชนบทมานานจึงเริ่มสังเกตเห็นว่า ที่นานั้นเจ้าของเขาไม่ได้ปิดกั้นคนอื่น เพราะเขาไม่ได้กั้นรั้ว และยังยินยอมให้คนอื่นเข้าไปจับปลา รวมทั้งเก็บผักต่างๆในที่นาของเขาได้ ในกรณีที่ปลานั้นอยู่ในธรรมชาติ ไม่ใช่ปลาที่เจ้าของนานั้นเองเลี้ยงไว้ นอกจากนั้นผืนนาที่เก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้ว เจ้าของที่นาก็ยังยอมให้ชาวบ้านคนอื่นเอาวัวควายไปเลี้ยงในนาของตนได้อีก ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในมุมมองของชาวบ้านแล้ว ที่นานั้นจะประกอบไปด้วย สิทธิปัจเจกชนในฐานะเจ้าของ และสิทธิของการใช้ ที่ถือเป็นสิทธิหน้าหมู่ของชาวบ้านอื่นๆในชุมชนท้องถิ่น จึงมีนัยของ “สิทธิชุมชน” อยู่ด้วย ตามนัยที่กล่าวไปแล้วข้างต้น เพราะเป็นสิทธิที่ตั้งอยู่บนหลักคุณค่าหรือหลักศีลธรรม ที่เปิดให้คนอื่นหรือคนในชุมชนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ ในลักษณะของการช่วยเหลือกัน เพื่อสร้างหลักประกันให้กับความสามารถในการยังชีพของทุกคนในชุมชน ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า หากจะใช้นโยบายกีดกันสิทธิ หรือใช้การจัดการด้วยหลักการของสิทธิเชิงเดี่ยว ก็จะเกิดผลกระทบทันทีต่อชาวบ้านด้วยกันที่ไม่มีที่นา เพราะต้องสูญเสียความสามารถในการยังชีพ ซึ่งจะสร้างความขัดแย้งตามมาอีก ดังนั้น สิทธิเชิงซ้อนถือเป็นมุมมองที่มีความละเอียดอ่อน ที่ผูกติดอยู่กับวิถีชีวิตของเกษตรกรในชนบทมานานแล้ว หากมองข้ามไปเพราะความไม่สนใจและความไม่รู้ ก็จะสร้างผลกระทบอย่างมากมายต่อความมั่นคงของชีวิตในสังคมชนบท

จากตัวอย่างต่างๆที่กล่าวมาแล้ว ได้ช่วยให้ผู้เขียนเข้าใจว่า สิทธิเชิงซ้อนนั้น เป็นหลักการที่ชาวบ้านในสังคมเกษตรนำมาใช้เพื่อควบคุมและกำหนดการใช้ทรัพยากร ซึ่งถือเป็นฐานความคิดในการจัดการสิทธิ เพราะสิทธิต่างๆนั้นไม่ได้ตั้งอยู่ลอยๆ ในแต่ละชุมชนหรือในแต่ละยุคสมัยจะต้องมีการกำหนดวิธีการในการจัดการกับสิทธิต่างๆในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้เอง “การจัดการเชิงซ้อน” จึงเป็นมิติสำคัญ

สำหรับใช้ควบคุม “สิทธิการใช้” ข้อสังเกตเช่นนี้ถือเป็นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมทั่วไป ก่อนที่จะมีการนำเอาความคิดในการกีดกันสิทธิจากสังคมตะวันตก ที่ขยายอิทธิพลแพร่กระจายเข้ามาภายหลัง

แต่ที่จริงแล้ว ฐานความคิดที่ตั้งอยู่บนสิทธิปัจเจกชนของตะวันตกนั้น ก็เพิ่งเริ่มขึ้นมาในราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 นี้เอง สมัยก่อนหน้านั้น สังคมตะวันตกก็เคยมีความคิดเรื่องสิทธิการใช้เช่นเดียวกัน แต่เรามักไปคิดว่า ในตะวันตกมีแต่สิทธิปัจเจกชน ยิ่งกว่านั้น สังคมตะวันตกก็มีฐานความคิดในเรื่องสิทธิชุมชนอยู่ด้วย ทั้งก่อนหน้าและหลังคริสต์ศตวรรษที่ 17 ในปัจจุบันสังคมตะวันตกก็ยังมีความคิดสิทธิชุมชนอยู่ บางประเทศก็มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ในรูปของกฎหมายปาชุมชน แม้ในประเทศอังกฤษจะไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะอังกฤษใช้ระบบกฎหมายแบบ **Common Law** แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีอำนาจบังคับใช้ เพราะปรากฏว่าเขามีอำนาจบังคับใช้เช่นเดียวกัน โดยถือเป็นจารีตประเพณี ตามนัยนี้เอง แม้ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมาย สิทธิชุมชนนี้ ก็มีอำนาจบังคับใช้ได้ เพราะสังคมต่างๆ เห็นความชอบธรรมของสิทธิชุมชนว่า เปรียบเสมือนสิทธิของความ เป็นมนุษย์ จึงถือเป็นความเข้าใจร่วมกันของสังคม ดังนั้นในกรณีของสังคมไทย เราจึงกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

### สิทธิชุมชนกับความชอบธรรมของเกษตรกรในการจัดการทรัพยากร

เมื่อเราเข้าใจแล้วว่า หลักการสำคัญที่ให้ความชอบธรรมกับสิทธิการใช้ ก็คือสิทธิเชิงซ้อนนั่นเอง แต่ปัญหาของสังคมในขณะนี้คือ ยังมีปัญหาในการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงซ้อนนี้อยู่ ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งกันทางความคิดในเรื่องสิทธิต่างๆ ทั้งนี้เพราะระบบกฎหมายไทยใช้หลักการตามความคิดของสิทธิเชิงเดี่ยวทั้งหมด และละเลยสิทธิเชิงซ้อนที่ดำรงอยู่ในวิถีปฏิบัติของสังคมชนบทไป ยกตัวอย่างเช่น ในการจัดการอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้จะถือว่ากรมป่าไม้กรมเดียวเท่านั้นที่มีสิทธิเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการจัดการดูแล ซึ่งเป็นสิทธิเชิงเดี่ยว จึงเกิดเป็นปัญหา เพราะไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะพบอยู่เสมอว่า บางครั้งอุทยานแห่งชาติบางแห่งต้นไม้ถูกลักลอบตัดจนหมดไปครั้งอุทยานฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น เสมือนหนึ่งไม่ยอมรับผิดชอบกับการสูญเสีย นั้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงฐานความคิดเรื่องสิทธิเชิงซ้อน เพราะจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับการจัดการอุทยานแห่งชาติ ด้วยการเปิดให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ทั้งฝ่ายของชุมชนท้องถิ่นในป่าเอง ฝ่ายสังคมเมือง และภาคประชาสังคมต่างๆ เพื่อสร้างให้เกิดทั้งความร่วมมือและการตรวจสอบถ่วงดุลพร้อมๆ กันไป

ปัญหาสำคัญในการจัดการตามหลักสิทธิเชิงเดี่ยวนั้น ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง ได้เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐส่วนหนึ่งใช้วิธีการเลือกปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น การให้สิทธิกับรีสอร์ทเข้าไปใช้พื้นที่ในอุทยานฯ และพื้นที่ต้นน้ำก็ปล่อยให้รีสอร์ทเต็มไปหมด ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ก็จะจับกุมและฟ้องร้องต่อศาล แต่เมื่อศาลตัดสินว่ารีสอร์ทนี้ผิดกฎหมาย เพราะบุกรุกพื้นที่ของอุทยานฯ แต่กรมป่าไม้กลับหันไปอนุญาตให้เช่าต่อไป จึงถือเป็นเรื่องแปลกประหลาดอย่างมาก ที่การบังคับใช้กฎหมายของเราชอบให้รางวัลแก่ผู้ทำผิดกฎหมาย ขณะที่ผู้คนที่ทำดี เช่น ในกรณีของชาวบ้านที่ดูแลรักษาป่าไว้อย่างดี กลับปรากฏว่าไม่เคยได้รับรางวัลใดๆ จากการทำดีของเขา ในฐานะที่มีส่วนร่วมในปกป้องอุทยานฯ ซ้ำร้ายในบางกรณีชาวบ้านเองกลับถูกผลักดันให้ต้องย้ายออกมาจากอุทยานฯ เสียอีก ดังนั้นในพื้นที่หนึ่งๆ อาจจะ



ใช้หลักการจัดการหลายอย่างซ้อนกันได้ ตามหลักสิทธิเชิงซ้อน แต่ความไม่เข้าใจและไม่สนใจหลักการนี้เอง ที่ทำให้ยังต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดการทรัพยากรอยู่มาจนทุกวันนี้

พื้นฐานของปัญหานี้จึงอยู่ที่ สังคมไทยยังไม่เข้าใจว่า สิทธิชุมชนมีฐานคิดในการอ้างความชอบธรรมอย่างไรบ้าง และชุมชนมีความหมายอย่างไร เช่น ถ้าเราบอกว่าลักษณะอย่างนี้เป็นชุมชน เราใช้ฐานคิดอะไรมาอธิบาย หรืออ้างอิงจะมาจากหลักการใดบ้าง ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความเคยชิน ที่มองชุมชนผูกติดอยู่กับหน่วยของพื้นที่เป็นหลัก ดังนั้นการทำความเข้าใจต้องเริ่มจาก การเปลี่ยนมุมมองให้เห็นชุมชนในแง่ของความสัมพันธ์ ที่ประกอบด้วยมิติต่าง ๆ หลายด้าน เริ่มจากมิติในด้านของระบบคุณค่าและด้านของทุนทางสังคม ซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันของความเป็นชุมชนมิติต่างเหล่านี้ก็ไม่ได้หยุดนิ่ง แต่จะปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมด้วย ดังนั้นในการสร้างความชอบธรรมให้กับสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นมานั้น จึงต้องมีความพยายามปรับตัว เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ต่อจากนั้นก็จะต้องหันมาทำความเข้าใจกับมิติในด้านอื่น ๆ อีก ที่สำคัญคือมิติในด้านของอำนาจและความขัดแย้ง ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับส่วนต่างๆของสังคม ที่ต้องปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ เพื่อสร้างความชอบธรรมด้วยการต่อสู้และปรับตัว เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (ดูแผนภูมิประกอบ)

ตามนัยดังกล่าว สิทธิชุมชนจึงไม่ได้มีแต่มิติของคุณค่าและทุนทางสังคมเท่านั้น แต่ต้องมีความชอบธรรมด้วย ซึ่งต้องสร้างขึ้นมาจากมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่มีลักษณะขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา เพราะเมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ก็ผลักดันให้ต้องปรับกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อความสอดคล้อง ดังนั้นแม้สังคมชนบทจะมีกฎเกณฑ์อยู่แล้ว ที่ใช้สำหรับการจัดการทรัพยากร แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็จะปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ในลักษณะที่เราเรียกว่า “การผลิตใหม่” กล่าวคือ มีการนำออกมาปรับใช้ในลักษณะใหม่ หรือในความหมายใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันนี้ ชาวบ้านมักนำพิธีกรรมของการบวชป่ามาใช้ใหม่ แต่การบวชป่าในปัจจุบันนี้ ไม่ได้หมายถึงการกำหนดให้ป่าเป็นเขตอภัยทานเพียงอย่างเดียว หากยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามระดมหรือสร้างจิตสำนึกใหม่ของคนในชุมชน พร้อมๆ ไปกับการสร้างวาทกรรมกับคนภายนอก เพื่อแสวงหาความชอบธรรมให้กับกฎเกณฑ์ของการจัดการในชุมชนนั้นๆ ซึ่งจะเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลา เช่น ในกรณีชาวบ้านที่จังหวัดน่านลุกขึ้นมาบอกว่า จะปิดลำน่านไม่ให้จับปลาแบบเปิดเสรีอีกต่อไปแล้ว แต่จะให้จับปลาได้เป็นระยะๆ เป็นช่วงๆ ไป และจะห้ามจับปลาเป็นบางจุด จากนั้นชาวบ้านก็จัดพิธีสืบชะตาแม่น้ำ ซึ่งเป็นการนำเอาความเชื่อหรือหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมมาผลิตใหม่ เพื่อสร้างความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรขึ้นใหม่ ให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ทรัพยากรประมงหดหายไปอย่างมาก

เมื่อก้าวถึงเรื่องของสิทธิชุมชนตามความเชื่อในมิติของระบบคุณค่า จริงๆ แล้วไม่ได้มีนัยเฉพาะที่เป็นเพียงความเชื่อดั้งเดิมเท่านั้น แต่หมายถึงคุณค่าที่มีการปรับเปลี่ยน ผ่านกระบวนการผลิตความเชื่อเดิมมาใช้ในสถานการณ์ใหม่ เพื่อที่จะตอบสนองและปรับตัวกับสถานการณ์ใหม่ที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ ในการปรับตัวนี้ ชุมชนจะให้ความสำคัญกับการมองสิทธิชุมชนในมิติของอำนาจมากขึ้น เพราะการที่จะรู้ว่าชุมชนมีสิทธิอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการสร้างความชอบธรรมของชุมชน ซึ่งถือเป็นความพยายามอย่างหนึ่ง ในการจะบอกให้คนอื่นรู้ว่าชุมชนนั้นเป็นใคร และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดง “อัตลักษณ์” ของชุมชน ซึ่งเป็นความพยายามที่จะกำหนดความสัมพันธ์ของชุมชนกับกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม ฉะนั้นเมื่อกลุ่มชนใดก็ตามที่รวมกันขึ้นเป็นชุมชน พวกเขาจะต้องพยายามที่จะบอกคนอื่นว่า

พวกเขามีตัวตนอยู่อย่างไรในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อัตลักษณ์ก็คือพลังในการจัดความสัมพันธ์ทางสังคม

แม้ชุมชนอาจจะกำหนดอัตลักษณ์ของตนขึ้นมาชัดเจนแล้วก็ตาม แต่คนส่วนมากมักเข้าใจชุมชนตามลักษณะที่เป็นหน่วยทางสังคมที่คุ้นเคยกันอยู่แล้ว นั่นคือ มองเห็นชุมชนเป็นหน่วยของหมู่บ้านหรือเป็นชุมชนท้องถิ่น ที่จริงนั้นความเป็นชุมชนอาจจะแสดงออกในลักษณะอื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น คนที่เป็นโรคเอดส์ด้วยกันอาจแสดงตัวตนเป็นชุมชนของผู้ติดเชื้อ ที่ไม่เกี่ยวกับพื้นที่แต่อย่างใด และอาจจะแสดงอัตลักษณ์ออกมาอย่างหลากหลายด้วย ในปัจจุบันนี้ ชุมชนต่าง ๆ กำลังสร้างอัตลักษณ์กันอย่างแพร่หลายมาก เช่น คนในสลัมก็อาจจะสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนร่วมกัน เพราะอัตลักษณ์นั้นหมายถึง ความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้สิทธิชุมชน บนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้เพราะมนุษย์อยู่คนเดียวไม่ได้ อัตลักษณ์ของชุมชนจึงช่วยบ่งบอกถึงการดำรงอยู่ของความมีตัวตน และก็เป็นตัวตนของความเป็นมนุษย์ด้วย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจ ที่ชื่อเรียกขานของกลุ่มชนชาติต่าง ๆ นั้น มักจะมีนัยหมายถึงคนทั้งนั้น เช่น คำว่าชาวปากาเกอญอ และชาวมัง ต่างก็มีความหมายว่า ฉันเป็นคน เพราะทุกกลุ่มชนต้องการจะบอกคนอื่นว่าเขาเป็นคน แต่คนอื่นกลับมองไม่เห็นอัตลักษณ์ ซึ่งเท่ากับทำให้กลุ่มชนที่ไร้อัตลักษณ์นั้น ไร้อำนาจหรือไร้ความชอบธรรมในการใช้สิทธิชุมชนไปด้วย ด้วยเหตุนี้เองวิธีการปฏิเสธไม่ให้นักชนมีสิทธิชุมชน ก็คือการบอกว่าพวกเขาไม่ใช่คน หรือเป็นคนอื่นที่ไม่ใช่พวกเขาเดียวกับเขา หรือผลักดันให้ตกไปอยู่ชายขอบ ด้วยการเรียกขานชื่อกลุ่มชนนั้นเป็นอย่างอื่น เช่น คนจำนวนมากเรียกชาวมังว่าเป็นแม้ว และยังเรียกชื่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพี้ยนกันไปหมด ซึ่งเป็นการปฏิเสธทั้งสิทธิชุมชนและสิทธิในความเป็นมนุษย์ของพวกเขาไปพร้อม ๆ กันด้วย

ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจอัตลักษณ์ ต่อจากนั้นก็จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการทรัพยากร ซึ่งต้องอาศัยพลังของภูมิปัญญา เพราะหากไม่มีความรู้ในการที่จะใช้ทรัพยากร ก็จะทำให้ชุมชนนั้นขาดความชอบธรรมไปด้วย ในหลาย ๆ ครั้ง คนภายนอกมักจะมองไม่เห็นพลังทางปัญญาท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรของชุมชน ตัวอย่างเช่น คนทั่วไปมักจะยึดติดอยู่กับภาพอคติที่ว่า คนมังทำอะไรเป็นอย่างเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ในความจริงแล้ว คนมังมีภูมิปัญญาท้องถิ่นในการผลิตทางด้านเกษตรที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระบบนิเวศและระบบสังคมการเมืองที่พวกเขาอาศัยอยู่

ครั้งหนึ่งผู้เขียนมีโอกาสได้ไปที่เมืองซาป้า ในประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่ติดกับประเทศจีน ผู้เขียนรู้สึกตกใจมากที่เดียวที่พบว่า คนมังที่ประเทศเวียดนามทำนาขั้นบันไดได้ ตั้งแต่ลำห้วยในที่ราบจนถึงยอดเขา ครอบคลุมเต็มพื้นที่ไปหมดทั่วหุบเขา สามารถมองเห็นได้สุดลูกหูลูกตา ก็เลยชวนนึกถึงสถานการณ์ในประเทศไทย และเกิดคำถามขึ้นในใจว่า ทำไมเมืองไทยถึงปล่อยให้เป็นอย่างนี้ได้ขนาดนี้ นั่นคือปล่อยให้คนมังทำอะไรอยู่ได้อย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่พวกเขามีศักยภาพที่จะทำการเกษตรแบบอื่น ๆ ได้อีก แต่พวกเขาก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ จึงอยากรู้ว่าเรามีปัญหาอย่างไร หรือปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นจากสาเหตุใด หลังจากพิจารณาทบทวนดูอย่างถี่ถ้วนแล้ว ก็ได้คำตอบว่า คนมังที่เวียดนามมีสิทธิกำหนดวิธีการใช้ทรัพยากรของเขาเองได้ เพราะรัฐบาลใช้นโยบายที่เปิดกว้างให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีส่วนร่วม (inclusion) ซึ่งต่างจากนโยบายของรัฐบาลไทย ที่จัดการกับชนกลุ่มน้อยตามหลักการกีดกัน (exclusion) มาโดยตลอด จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร เพราะทำให้คนมังไม่มีความมั่นคงในชีวิตเพียงพอ ที่จะลงแรงปรับปรุงทรัพยากรของตนมาก

นัก คงต้องมุ่งแต่การใช้ประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาของสังคมไทยก็คือ รัฐบาลไม่เปิดให้ชนกลุ่มน้อยต่างๆ ได้มีโอกาสที่จะพัฒนาปัญญาของเขา ให้ยกระดับขึ้นไปสู่คุณภาพใหม่ ตรงกันข้ามกลับมีแต่จะสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ๆ มาควบคุมมากขึ้น จึงทำให้สังคมไทยต้องเผชิญกับปัญหาความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรบนที่สูงอยู่ตลอดเวลา

ขณะนี้ต้นตอของปัญหาความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรทั้งหลาย คงไม่ได้อยู่ที่ว่าสิทธิชุมชนมีความหมายอย่างไรเท่านั้น แต่อยู่ที่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายยังคงยึดติดกับวิธีการคิดเชิงเดี่ยว ในการมองสิทธิดังกล่าวมากกว่า ดังนั้นการทำความเข้าใจกับสิทธิชุมชน คงจะต้องปรับเปลี่ยนทั้งมุมมองและวิธีคิด โดยหันมาให้ความสำคัญกับมุมมองของสิทธิชุมชนในภาพรวม ที่ครอบคลุมมิติต่างๆ อย่างรอบด้านและเชื่อมโยงกันในเชิงซ้อนด้วย จึงจะผลักดันให้เกิดการพัฒนาาระบบความสัมพันธ์ในการจัดการทรัพยากร ที่เหมาะสมกับบริบททางสังคมและสถานะของระบบนิเวศที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ในปัจจุบันได้

## บทสรุป

จากการสังเคราะห์ความคิดของเกษตรกร เกี่ยวกับความหมายของสิทธิชุมชนดังกล่าวมาแล้ว ทำให้เกิดความเข้าใจได้มากขึ้นว่า สิทธิชุมชนนั้นเป็นทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความชอบธรรม และฐานคิดในการแสดงอัตลักษณ์และตัวตนของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม ที่ประกอบขึ้นจากมิติต่างๆ อย่างหลากหลาย ซับซ้อน และมีพลวัต ขณะเดียวกันก็สามารถแสดงออกผ่านสิทธิต่างๆ ทั้งสิทธิหน้าหมู่ สิทธิการใช้ และสิทธิเชิงซ้อน ตลอดจนมีศักยภาพในการปรับตัวกับบริบท ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิชุมชนในมิติเกี่ยวกับระบบคุณค่าร่วมกันของชุมชน หรือทุนทางสังคมของท้องถิ่น โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตกฎเกณฑ์ ซึ่งไม่ได้คงลักษณะหยุดนิ่งแบบอุดมคติ ตามที่มักมีผู้เข้าใจผิดกันอยู่เสมอๆ เพราะระบบคุณค่า ที่ถือเป็นมาตรฐานทางศีลธรรมนั้น ก็จะปรับเปลี่ยนไปตามบริบททางสังคม โดยผ่านความขัดแย้งทางความคิดและวาทกรรม ด้วยการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม ซึ่งจะมีผลผลักดันให้เกิดการผลิตระบบคุณค่าและศีลธรรมขึ้นมาใหม่

ดังนั้น สิทธิชุมชนในมุมมองของเกษตรกร จึงมีนัยสำคัญทั้งต่อการจัดการทรัพยากรและการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคม เพราะช่วยบ่งชี้ถึงทิศทางและทางเลือกสำหรับการเปลี่ยนแปลง ให้ต้องมุ่งเสริมสร้างอำนาจของท้องถิ่น เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมกับการพัฒนามากขึ้น แทนที่จะจำกัดให้ท้องถิ่นพอใจอยู่แต่เฉพาะการพึ่งตนเองในระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงเท่านั้น เพราะคงจะไม่สามารถบันดาลให้เป็นจริงได้ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งเกษตรกรมีฐานะแตกต่างกันอย่างมากมาย โดยที่เกษตรกรจำนวนมากไร้ที่ดินทำกิน และต้องพึ่งรายได้ส่วนใหญ่จากการรับจ้างใช้แรงงานนอกภาคเกษตร นอกจากนั้นเกษตรกรส่วนหนึ่งก็มีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ในแง่นี้ทางออกของเกษตรกรคงต้องเรียกร้องอำนาจในการควบคุมทรัพยากรมากขึ้น ตามสิทธิชุมชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้มีอำนาจในการกำหนดวิถีชีวิตของตนได้ดีขึ้น

ถึงกระนั้นก็ตาม เกษตรกรก็ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้อยู่ดี เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมีลักษณะที่บิดเบือนซ่อนอยู่อย่างมากมาย ทำให้การกระจายทรัพยากรและความมั่ง

คั่งในสังคมขาดความเป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนที่สุด ในกรณีที่รัฐบาลมักจะออกมาตรการมาควบคุมเกษตรกรมากมาย ไม่เว้นแม้แต่กฎหมายป่าชุมชนที่รัฐสภากำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ เพราะมีการกำหนดเงื่อนไขข้อห้ามต่างๆ กับสิทธิของเกษตรกรในป่า แต่รัฐบาลกลับปล่อยให้คนในเมืองกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เก็งกำไรกันอย่างเสรี ไร้ข้อห้ามข้อกีดกันใดๆ อย่างสิ้นเชิง ทำให้คนในเมืองได้รับประโยชน์ขณะที่เกษตรกรในชนบทกลับต้องเสียสละอยู่ร่ำไป ไม่ว่าจะเป็นการถูกเวนคืนที่ดินไปสร้างเขื่อนหรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งพวกเขา ก็แทบไม่ได้รับประโยชน์ แต่กลับยิ่งยากจนลงไปอีก

ด้วยเหตุนี้เอง เกษตรกรจะสามารถมีสิทธิชุมชนหรืออำนาจในการควบคุมทรัพยากรได้อย่างแท้จริง เกษตรกรคงจะต้องร่วมเคลื่อนไหวผลักดันกับภาคประชาสังคมต่างๆ เพื่อให้คนในเมือง โดยเฉพาะเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ ต้องเสียสละบ้าง ด้วยการเสนอให้รัฐบาลเร่งออกกฎหมายเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าอย่างจริงจัง เพราะภาษีที่ดินดังกล่าว จะทำหน้าที่เป็นเสมือนกลไกทางสังคมชนิดหนึ่งในการควบคุมการกระจายทุนทางสังคมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เมื่อสร้างกลไกดังกล่าวขึ้นแล้วเท่านั้น สิทธิชุมชนของเกษตรกรในการควบคุมทรัพยากรจึงจะปรากฏเป็นจริงได้ ทั้งนี้เพราะสิทธิชุมชนของเกษตรกร ไม่ได้ดำรงอยู่โดดๆ ในสังคม แต่ผูกโยงกับบริบทเชิงโครงสร้างต่างๆ มากมาย ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งให้กับสิทธิชุมชน จึงต้องเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างต่างๆ ด้วยอย่างแยกกันไม่ออก การแยกออกมาเคลื่อนไหวผลักดัน เฉพาะด้านสิทธิชุมชน หรือเฉพาะด้านโครงสร้างเพียงด้านในด้านหนึ่งแต่เพียงด้านเดียว ก็คงจะไม่สามารถสร้างเสริมการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

### เอกสารอ้างอิง

- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2543ก. สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิถีคิด. ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์. (บก.). พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2543ข. มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย. บทความประกอบการสัมมนาเรื่องธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม. จัดโดยสถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 18-19 มีนาคม 2543, ณ ศูนย์ประชุมสิริกิติ์.
- Hann, C.M. 1998. Introduction: the Embeddedness of Property. In C.M. Hann. (ed.). Property Relations: Renewing the Anthropological Tradition. Cambridge: Cambridge University Press. (1-47).
- Rose, Carol M. 1994. Property and Persuasion: Essay on the History, Theory and Rhetoric of Ownership. Boulder: Westview Press.
- Singer, Joseph William. 2000. Property and Social Relations: From Title to Entitlement. In Charles Geisler and Gail Daneker. (eds.). Property and Values: Alternatives to Public and Private Ownership. Washington D.C.: Island Press. (3-19).

