



รายงานการวิจัยย่อยที่ ๒ เรื่อง

กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

The local Act Process of Local Administrative Organization on Community Forest Conservation, Utilization and Benefit Sharing in Ing Basin in Phayao – Chiang Rai Province

ภายใต้แผนงานวิจัย เรื่อง

การเสริมสร้างสมรรถนะในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

The Enhancement on Community Forest Conservation, Utilization and Benefit Sharing in Ing Basin in Phayao – Chiang Rai Province

โดย

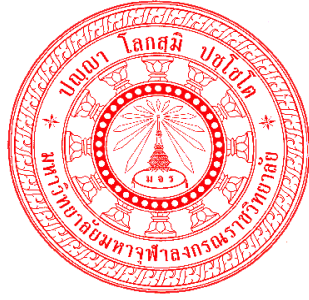
ผศ.ดร.สัททยา วิเศษ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา

พ.ศ. ๒๕๖๑

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610761180



รายงานการวิจัยย่อยที่ ๒ เรื่อง

กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง
จังหวัดพะเยา-เชียงราย

The Local Administrative Organization and Community's
Ordinance Development in terms of Reservation, Utilization, and Benefit Sharing of
Ing Watershed Community Forest in Phayao and Chiang Rai Province

ภายใต้แผนงานวิจัย เรื่อง

การเสริมสร้างสมรรถนะในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่า
ชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

The Enhancement on Community Forest Conservation, Utilization and Benefit
Sharing in Ing Basin in Phayao – Chiang Rai Province

โดย

ผศ.ดร. สหทัยา วิเศษ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา

พ.ศ. ๒๕๖๑

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610761180

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



Sub - Research Report 2

The Local Administrative Organization and Community's
Ordinance Development in terms of Reservation, Utilization, and Benefit Sharing of
Ing Watershed Community Forest in Phayao and Chiang Rai Province

Under Research plan

The Enhancement on Community Forest Conservation, Utilization and Benefit
Sharing in Ing Basin in Phayao – Chiang Rai Province

BY

Asst.Prof.Dr.Sahathaya Wises

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Phayao Campus

B.E. 2561

Research Project Funded by Mahachulalongkornrajavidyalaya University

MCU RS 610761180

(Copyright Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

ชื่อรายงานการวิจัย:	กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย
ผู้วิจัย:	ศศ.ดร.สัททยา วิเศษ
ส่วนงาน:	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา
ปีงบประมาณ:	๒๕๖๑
ทุนอุดหนุนการวิจัย:	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง และเพื่อสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำและประชาชน หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๒๕ คน ในพื้นที่ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ผลการวิจัยพบว่า

๑. แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ทั้งนี้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีเป้าหมายเพื่อรับรองสถานะและรับรองการใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชนและเพื่อเสริมพลังจากการปฏิบัติการ การเรียนรู้ และการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการสำรวจข้อมูลชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการกลไกการทำงาน การยกย่องข้อบัญญัติ การประชาสัมพันธ์ร่างข้อบัญญัติ การนำเข้าสู่กระบวนการสภา โดยมีขั้นตอนคือ การยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติฯ การตรวจสอบรายชื่อ และการพิจารณาร่างและลงมติ การขออนุมัติต่อนายอำเภอ และการประกาศใช้ข้อบัญญัติ ทั้งนี้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีความแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถทำได้ตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายเฉพาะเรื่อง

๓. แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน ประกอบด้วย ๑) ด้านเป้าหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรับรองสถานะ และรองรับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชน และเพื่อเสริมพลังการเรียนรู้ผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ด้านองค์ประกอบของเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่น จะมีลักษณะเดียวกับกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีการแยกออกเป็นหมวด เรียงตามลำดับประเด็นหลัก ประเด็นรอง และส่วนที่เป็นเนื้อหาอื่นที่ไม่ใช่ข้อกำหนดจะอยู่ในภาคผนวก ๓) กระบวนการในการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจร่วมกันของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการระบบฐานข้อมูลชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ๔) ปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น แบ่งออกเป็นปัจจัยภายในชุมชนคือ บริบทชุมชนที่มีความพร้อมในทุกๆด้านและความเหมาะสมในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่วนปัจจัยภายนอกชุมชน คือ การหนุนเสริมจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของการจัดการร่วม และ ๕) ข้อควรคำนึงในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการสร้างความเข้าใจร่วมกันของคณะทำงาน ไม่รีบเร่งและใช้ระยะเวลาในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น การศึกษาเอกสารข้อมูล หลักคิด ทฤษฎี หลักการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : ป่าชุมชน, ข้อบัญญัติท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ลุ่มน้ำอิง

Research Title: The Local Administrative Organization and Community's Ordinance Development in terms of Reservation, Utilization, and Benefit Sharing of Ing Watershed Community Forest in Phayao and Chiang Rai Province

Researchers: Asst.Prof. Sahathaya Wises, Ph.D

Department: Mahachulalongkornrajavidyalaya University Phayao Campus

Fiscal Year: 2561/ 2018

Research Scholarship sponsor : Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Abstract

This study was considered to be an action research with its 2 significant aims as follows; 1. To study the concept of the local ordinance and law that support local administrative organization power in reserving natural resources in order to develop local administrative organization and community act in natural resource reservation, utilization as well as benefit sharing of Nam Ing watershed community forest and, 2. to synthesis the ways of developing local administrative organization and community act in natural resource reservation, utilization as well as benefit sharing of Ing watershed community forest between Phayao and Chiang Rai provinces. The 25 subjects consisted of directors and officers of local administrative organization, community leaders, government and private organizations of Sanmaka sub-district, Pha Dad district, Chiang Rai province and Ban Thun sub-district, Meuang district, Pha Yao province.

The results revealed as follows;

1. The concept of local ordinance and law that support local administrative organization power in natural resources reservation according to community right and citizen cooperation and Constitution of Thailand (2016) that supports local administrative organization power in natural resource reservation. It consists of the act that determines decentralization plans and processes 1999 with its important objective; to support status and utilization as well as community natural resource management. Besides, the empowerment from operation, learning and, social movement by local ordinance determination management focuses on community data and natural resource survey ,working mechanical management, act drafting, public hearing of act drafting, and council processes' introduction by proposing act drafting, list checking, act drafting consideration, passing the bill, asking an act approval of sheriff, and promulgation. There are the differences of legal rules in determining the local ordinance of natural resource reservation depending on local organizations' types.

2. The development of local administrative organization and community in natural resource reservation, utilization, and benefit sharing of community forest in Nam Ing watershed of San Maka sub-district, Pha Dad district, Chiang Rai province and Ban Tun sub-district, Muang district, Pha Yao province has local act development processes as follows; referring law and act of natural resource reservation management through power and duty of local administrative organization and municipality , and accepting different opinions from people who live in community through local administration council's agreement according to the act on submission a petition for introducing the local ordinance, B.E. 2542 before local ordinance promulgation. In the development of local ordinance, there is the learning process creation provided for officers who are responsible for local ordinance drafting through the conference in order to exchange knowledge, develop organization potential, participate in the field study as well as the lesson learned of processes and factors in developing local ordinance in terms of natural resource and environment management.

3. The ways of developing local ordinance of local administrative organization and community in Nam Ing watershed community forest reservation, utilization, and benefit sharing consisted of 1. The objectives of local ordinance development are as follows; to support status and natural resource utilization management, to decentralize and transfer natural resource management power to community and to empower the learning management through participatory action research (PAR) 2. The elements of local ordinance's content are similar to local law and act by separating the content in to categories classed from the important issues to less important issues. The other contents that are not related to local law are in the appendix.

3. The processes of operating local ordinance development focus on creating the good understanding between community and local administrative organization. Community data base management and community learning process are included.

4. Factors of local ordinance development are divided in to 2 factors; 1. Community internal factor is the community context that is considered to be ready in every aspect. Moreover, the operational suitability in terms of natural and environmental resource management is considered to be one of the significant internal factors. The support from various organizations that are responsible for cooperative operation is an important external factor. 5. The consideration for local ordinance development is the staffs' good understanding creation. The local ordinance should be created by studying related documents, concepts, theories as well as the principles

of local ordinance enactment. Legal provisions that are related to local ordinance enactment in terms of natural resources and environment should be considered in order to develop local ordinance.

Keywords: community forest, local ordinance, Local Administrative Organization, lng watershed



กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ที่ได้โอกาสให้ผู้วิจัยดำเนินงานวิจัย ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ ผู้นำชุมชน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ผู้นำชุมชน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน และภาคีความร่วมมือเพื่อการอนุรักษ์แม่น้ำอิง ที่สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย ซึ่งได้ให้ความร่วมมือและให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณ สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนในการทำวิจัยครั้งนี้

ผศ.ดร.สัทธา วิเศษ

๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๒

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย	๕
๑.๓ ปัญหาการวิจัย	๕
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย	๕
๑.๕ นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	๖
๑.๖ กรอบแนวคิดการวิจัย	๗
๑.๗ ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย	๘
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๙
๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๙
๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๒
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการ.....	๔๙
๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชุมชน.....	๕๘
๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๗๖
๒.๖ บริบทพื้นที่	๙๐
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย	๑๑๙
๓.๑ รูปแบบการวิจัย	๑๑๙
๓.๒ พื้นที่การวิจัยและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๑๑๙
๓.๓ เครื่องมือการวิจัย	๑๒๑
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๑๒๒
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๒๓
๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย	๑๒๓

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๑๒๔
๔.๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	๑๒๔
๔.๒ การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัด พะเยา-เชียงราย	๑๔๓
๔.๓ แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการ อนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย	๑๗๑
๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย	๑๗๔
บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	๑๘๒
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๑๘๒
๕.๒ อภิปรายผล	๑๙๑
๕.๓ ข้อเสนอแนะ	๑๙๕
บรรณานุกรม	๑๙๗
ภาคผนวก	๒๐๖
ภาคผนวก ก เครื่องมือวิจัย	๒๐๗
ภาคผนวก ข ภาพถ่ายการลงพื้นที่วิจัย	๒๐๙
ภาคผนวก ค การรับรองการนำไปใช้ประโยชน์	๒๑๒
ภาคผนวก ง ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการวิจัย	๒๑๙
ภาคผนวก จ เทศบัญญัติตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย	๒๒๑
ภาคผนวก ฉ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา	๒๓๓
ภาคผนวก ช ตัวอย่างหนังสือแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลุ่มน้ำอิง ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย	๒๔๕
ประวัติผู้วิจัย	๒๕๒

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่		หน้า
๑	แผนที่ตำบลบ้านต๋อน.....	๑๑๓
๒	แผนที่แสดงแนวเขตตำบลบ้านต๋อน.....	๑๑๔
๓	แผนที่ตำบลสันมะค่า.....	๑๑๖
๔	แผนที่หมู่บ้านในตำบลสันมะค่า.....	๑๑๘



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	ทรัพยากรป่าไม้ในกลุ่มน้ำอิง.....	๙๑
๒	ป่าชุมชนในจังหวัดพะเยา.....	๙๕
๓	ป่าชุมชนในจังหวัดเชียงราย	๑๐๔
๔	เปรียบเทียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างถึงในการทำข้อบัญญัติ ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	๑๓๗



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
๑ กรอบแนวความคิดในการวิจัย.....	๗
๒ โครงสร้างขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น.....	๒๐
๓ โครงสร้างของเทศบาลตำบล.....	๒๒
๔ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล.....	๒๗
๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย	๑๘๑



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อำนวยประโยชน์ต่อมนุษยชาติ ในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางตรงต่อการดำรงชีวิตหรือประโยชน์ทางอ้อมที่ทำให้มนุษยชาติอาศัยอยู่ในโลกอย่างสงบสุข ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถได้รับการจัดการภายใต้ระบบที่เหมาะสมให้เกิดประโยชน์อย่างสม่ำเสมอและอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี โดยที่มนุษย์คือผู้รับประโยชน์จากป่าไม้ พฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ของมนุษย์ มีส่วนต่อการดำรงอยู่ของแหล่งป่าไม้ โดยที่ทรัพยากรกรรมป่าไม้ไม่สามารถอำนวยประโยชน์หลาย ๆ ด้านให้เกิดขึ้นต่อมนุษยชาติโดยส่วนรวม

ป่าไม้ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นป่าดิบชื้นหรือป่าฝนเขตร้อน (Tropical forest) ซึ่งเป็นป่าอุดมสมบูรณ์ด้วยพืชพรรณธัญญาหาร สัตว์ แมลง จุลินทรีย์ และทรัพยากรพันธุกรรมทรงคุณค่ามากมายเหลือคณานับ ป่าฝนเขตร้อนยังเป็นระบบนิเวศที่เกื้อกูลต่อการผลิตด้านการเกษตรส่งผลให้ประเทศไทยเป็นอู่ข้าวอู่น้ำ ผลิตอาหารหล่อเลี้ยงประชากรของประเทศและโลกมาหลายชั่วอายุคน^๑

ในปีพ.ศ. ๒๕๐๔ พื้นที่ในประเทศไทยมากกว่าครึ่งถูกปกคลุมไปด้วยผืนป่ากระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศแต่ในช่วงปีพ.ศ. ๒๕๓๘ ปริมาณของป่าลดลงมากกว่า ๒๕% ของจำนวนป่าทั้งหมดในประเทศไทยและในช่วงปีพ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๓๓ อัตราการตัดไม้ทำลายป่าอยู่ในระดับ ๓.๓% ต่อปี^๒ การบุกรุกพื้นที่ป่ามีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ป่าไม้เสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว ล่าสุด พบว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลือเพียง ๑๐๒,๑๒๐,๔๑๗.๙๘ ไร่ หรือร้อยละ ๓๑.๕๗ ของพื้นที่ประเทศไทยเท่านั้น หมายความว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงกว่า ๖ ล้านไร่ หรือหายไประ้อยละ ๒.๓๗ ของพื้นที่ประเทศไทยหรือเฉลี่ยลดลงปีละกว่า ๑ ล้านไร่ ถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤต สาเหตุจากการบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่องและส่งผลทำให้สภาพป่าในแทบทุกพื้นที่เข้าสู่สภาวะเสื่อมโทรม ระบบนิเวศขาดสมดุล^๓

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีความสับสนมากพอสมควร มีการตั้งคำถามถึงความน่าเชื่อถือของตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ที่หน่วยงานรัฐกล่าวอ้าง นิยามของพื้นที่ป่า ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงมาตราส่วนที่ใช้วิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียม อีกทั้งตัวเลขของแต่ละหน่วยงานก็ไม่ตรงกัน

^๑ โทมัส แพรกทอง บรรณาธิการ, **ป่าชุมชนในประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, ๒๕๓๓), หน้า ๕.

^๒ กรมป่าไม้, **สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ : บริษัทเฟื่องฟ้าพรินต์ติ้งจำกัด, ๒๕๔๒), หน้า ๔๐.

^๓ ไทยรัฐออนไลน์ วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘, “**มีนป่าไม้ไทยทั่วประเทศเหลือแค่ ๑๐๒ ล้านไร่ "กรมป่าไม้-คณะวนศาสตร์" ระดมสมองถก**”. ออนไลน์.แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/493415>.

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลป่าไม้ที่เป็นทางการและได้รับการยืนยันมากที่สุดคือ ข้อมูลของสำนักการจัดการที่ดิน กรมป่าไม้ ซึ่งมอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จัดทำเผยแพร่เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งระบุว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่า ๑๐๒.๒๘ ล้านไร่ หรือ ๓๑.๖๒ % ของพื้นที่ โดยพื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่ปกคลุมของพืชพรรณที่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นไม้ยืนต้นปกคลุมเป็นผืนต่อเนื่องขนาดไม่น้อยกว่า ๓.๑๒๕ ไร่ และหมายรวมถึงทุ่งหญ้าและลานหินที่มีอยู่ตามธรรมชาติและล้อมรอบด้วยพื้นที่ป่าไม้^๔

จากรายงานสรุปการสนทนาเชิงนโยบายครั้งที่ ๓ “คนกับป่า : การเพิ่มพื้นที่ป่าโดยประชาชน” โดยศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยวรางคณา รัตนรัตน์ และระวี ถาวร^๕ ได้สรุปการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๔๑ เฉลี่ยลดลงประมาณปีละ ๒ ล้านไร่ และตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๕๕ เฉลี่ยลดลงประมาณปีละ ๓ แสนไร่ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูง สาเหตุหลักที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลง และเกิดความเสื่อมโทรมนั้น มาจากการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตร และ รีสอร์ท รวมทั้งโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น เขื่อน ถนน เขื่อนเหมืองแร่ เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีปัญหาในเชิงนโยบายด้านการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

“ป่าชุมชน” เป็นคำที่เกิดขึ้นในช่วงเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา เป็นทางเลือกในการจัดการทรัพยากรนิเวศป่าไม้โดยมีชุมชนเป็นฐาน หรือเป็นการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ที่มีวิถีปฏิบัติเป็นระบบสิทธิหน้าที่หมู่บ้าน หรือเป็นระบบทรัพยากรร่วมของชุมชน ป่าชุมชนเป็นกิจกรรมของคนชนบทในการจัดการทรัพยากรต้นไม้อะไรก็ตาม เพื่อผลประโยชน์ของครอบครัวและชุมชน เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนและมอบอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปลูก จัดการ ป้องกัน และเก็บหาผลประโยชน์จากป่าไม้ ภายใต้ระบบการจัดการที่ยั่งยืน ที่รวมถึงป่า ทั้งที่เป็นป่าบก ป่าชายเลน รวมถึงป่าพรุและบึงทาม ประกอบด้วย ต้นไม้ ทุ่งหญ้า พันธุ์พืช สัตว์ป่า แหล่งน้ำ และสรรพสิ่งในธรรมชาติที่เป็นระบบนิเวศทั้งหมด ป่าชุมชนอาจตั้งอยู่รอบหมู่บ้าน รอบแหล่งชุมชน หรืออาจอยู่ใกล้เคียงกับชุมชน ชุมชนนั้น อาจจะเป็นชุมชนที่เป็นทางการ เช่น หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล หรือชุมชนตามประเพณีก็ได้ และ ก็อาจจะเป็นหนึ่งชุมชน หรือหลายชุมชนที่มาจัดการป่าชุมชนร่วมกัน โดยที่คนในชุมชนนั้นๆ อาจเลือกใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และการรักษาระบบนิเวศก็ได้ขึ้นอยู่กับคนในชุมชนเป็นผู้วางแผนและตัดสินใจว่าจะใช้ประโยชน์อะไร และอย่างไรจากป่า จะดูแลรักษา พื้นฟูและพัฒนาป่าชุมชนอย่างไร มีขอบเขตขนาดไหนที่ชุมชนจะดูแลได้ทั่วถึง^๖

^๔ วรางคณา รัตนรัตน์, **บันทึกประสบการณ์และมุมมองภาคประชาสังคมไทยต่อเพลิงที่**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คลังวิชา จำกัด, ๒๕๕๙), หน้า ๑๙-๒๐ .

^๕ วรางคณา รัตนรัตน์ และระวี ถาวร ^๕ บรรณาธิการ, **รายงานสรุปการสนทนาเชิงนโยบายครั้งที่ ๓ “คนกับป่า: การเพิ่มพื้นที่ป่าโดยประชาชน” โดยศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘.** (กรุงเทพฯ : โฮสปีด เลเซอร์ปริ้นท์, ๒๕๕๘), หน้า ๙-๑๐.

^๖ สมหญิง สุนทรวงษ์, **ป่าชุมชนกับสังคมไทย.** ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย, มปป.

จากข้อมูลสารสนเทศของกรมป่าไม้ สรุปการจัดตั้งโครงการป่าชุมชน รายจังหวัดตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๕๙ พบว่ามีข้อมูลป่าชุมชนในจังหวัดพะเยาและจังหวัดเชียงราย ประมาณ ๔๐๐ แห่ง มีหมู่บ้านเข้าร่วมโครงการ ๔๒๐ ชุมชน รวมพื้นที่ประมาณ ๒๓๐ ไร่^๗ นอกจากนี้ยังมีป่าชุมชนที่จัดตั้งโดยชุมชนอีกจำนวนหนึ่ง ในการจัดการป่าชุมชนได้มีการจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนเช่น การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่า การตรวจป่า การฟื้นฟูป่า เป็นต้น การกำหนดกฎระเบียบในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน การจัดตั้งกรรมการป่าชุมชนในระดับหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด การกำหนดขอบเขตป่าชุมชน การแบ่งประเภทของป่าชุมชนตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น ป่าใช้สอย ป่าอนุรักษ์ ป่าประเพณี เป็นต้น ในด้านนโยบายมีการจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชนในแต่ละจังหวัด การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน การประชุมร่วมกัน การจัดงานสมัชชาป่าชุมชน รวมทั้งร่วมผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน เพื่อให้ชุมชนสามารถดูแล จัดการ และใช้ประโยชน์จากป่าตามสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ผ่านการกำหนดกฎหมาย นโยบายในการควบคุมจัดการทรัพยากร ทำให้ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในเขตป่าเป็นผู้ผิดกฎหมาย ไม่มีความมั่นคง ขาดสิทธิ ขาดโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนา ปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร เป็นผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติตามมา เพราะกระบวนการเรียกร้องทางนโยบายที่ผ่านมาที่ไม่สามารถ แก้ปัญหาทางนโยบายและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ แม้ว่าการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในทางนโยบายที่กล่าวมาในข้างต้นจะมีผลต่อกระแสทางสังคมที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและสิทธิชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรฯ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีมติกรม ที่ให้ชะลอการจับกุมชาวบ้านในพื้นที่ แต่ความหวั่นไหวและความรู้สึกไม่มั่นคง ปลอดภัยของชุมชนยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง จากปรากฏการณ์การแย่งชิงทรัพยากร และการแก้ปัญหาที่ไม่ชัดเจนทางกฎหมาย ซึ่งแนวทางการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสถาบันการศึกษาต่างๆ เห็นว่าจะเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจและเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแนวใหม่

การให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการดูแล รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ ตามมาตรา ๔๓ (๒) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ, มาตรา ๕๐ (๘) บุคคลมีหน้าที่ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม มาตรา ๕๗ รัฐต้อง (๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญา

^๗ กรมป่าไม้ , ข้อมูลสารสนเทศของกรมป่าไม้, สืบค้นจาก http://forestinfo.forest.go.th/55/fCom_area.aspx. เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑.

ท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม ในการดำเนินการด้วย (๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ^๘ ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นจึงมีความชอบธรรม ในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการจัดการบนฐานของความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น

ลุ่มน้ำอิงเป็นลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำโขง มีแม่น้ำอิงเป็นแม่น้ำสายหลัก มีต้นกำเนิดมาจากเทือกเขาผีปันน้ำหรือดอยหลวงในจังหวัดพะเยา ไหลลงแม่น้ำโขงที่บ้านปากอิง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย มี ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดพะเยาและจังหวัดเชียงราย จากภาวะฝนแล้งบริเวณป่าต้นน้ำกว๊านพะเยาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา หลายชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นฐานทรัพยากรทางอาหารให้คนในชุมชนมีความมั่นคงทางอาหารทั้งจากป่าและแม่น้ำ ชุมชนจึงมีการดูแลรักษาในรูปแบบป่าชุมชน การทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำอิงและหนองน้ำต่างๆ รวมถึงการจัดการป่าชุ่มน้ำริมแม่น้ำอิง มาจนถึงปัจจุบัน

แต่ละชุมชนได้มีการกำหนดข้อบังคับ กฎระเบียบในการอนุรักษ์ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันของชุมชนและหมู่บ้านใกล้เคียงในการดูแลรักษาฐานทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งแนวคิดและการปฏิบัติในการอนุรักษ์ได้ขยายไปหลายหมู่บ้านในลุ่มน้ำอิง จากการหนุนเสริมของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้สนับสนุนให้เกิดแผนงาน และกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและเป็นกลไกหลักในการพัฒนานโยบายท้องถิ่น โดยได้รับการกิจและความรับผิดชอบจากการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่นร่วมกับคนในชุมชน ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำอิง ยังไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายของท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน มีแต่เพียงแผนงานในระดับชุมชนและระดับตำบล รวมทั้งกฎระเบียบที่กำหนดโดยคนในชุมชนเพื่อดูแลรักษาป่าชุมชนเท่านั้น

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง รวมทั้งสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัด

^๘ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ ๒๕๖๐, หน้า ๑๒-๑๕. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>. เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑.

พะเยา-เชียงราย ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ครอบคลุมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง และในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นๆ ต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๒ เพื่อพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๑.๒.๓ เพื่อสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๑.๓ ปัญหาการวิจัย

๑.๓.๑ แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นอย่างไร มีกระบวนการและวิธีการอย่างไร

๑.๓.๒ การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย จังหวัดพะเยา-เชียงราย มีกระบวนการและวิธีการอย่างไร

๑.๓.๓ การพัฒนากระบวนการจัดทำข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย มีแนวทางอย่างไรบ้าง

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ **ขอบเขตด้านเนื้อหา** การวิจัยครั้งนี้สนใจศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

๓) วิธีการในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

๔) แนวทางในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาได้แก่ กลุ่มน้ำอิงในจังหวัดพะเยา และจังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ ๒ ตำบลในกลุ่มน้ำอิงที่มีการดำเนินงานจัดการป่าชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน มาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ได้แก่ ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยาเป็นพื้นที่ในการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการควบคู่ไปกับการดำเนินการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร ประชากรในการศึกษารั้งนี้ ประกอบด้วย

๑) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

๒) ผู้นำและชาวบ้านในตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

๓) ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ประกอบด้วย สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ สำนักงานป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สำนักงานประมง โครงการชลประทาน สำนักงานเกษตร สำนักงานสาธารณสุข

๔) องค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย สภาประชาชนกลุ่มน้ำอิง สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง และเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง-ล้านนา

๑.๔.๔ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วยตัวแทนของประชากรในการศึกษาจากองค์กรตั้งที่กล่าวมาข้างต้น จำนวน ๓๐ คน

๑.๕ นิยามศัพท์ในการวิจัย

๑.๕.๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local Act) หมายถึง กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ

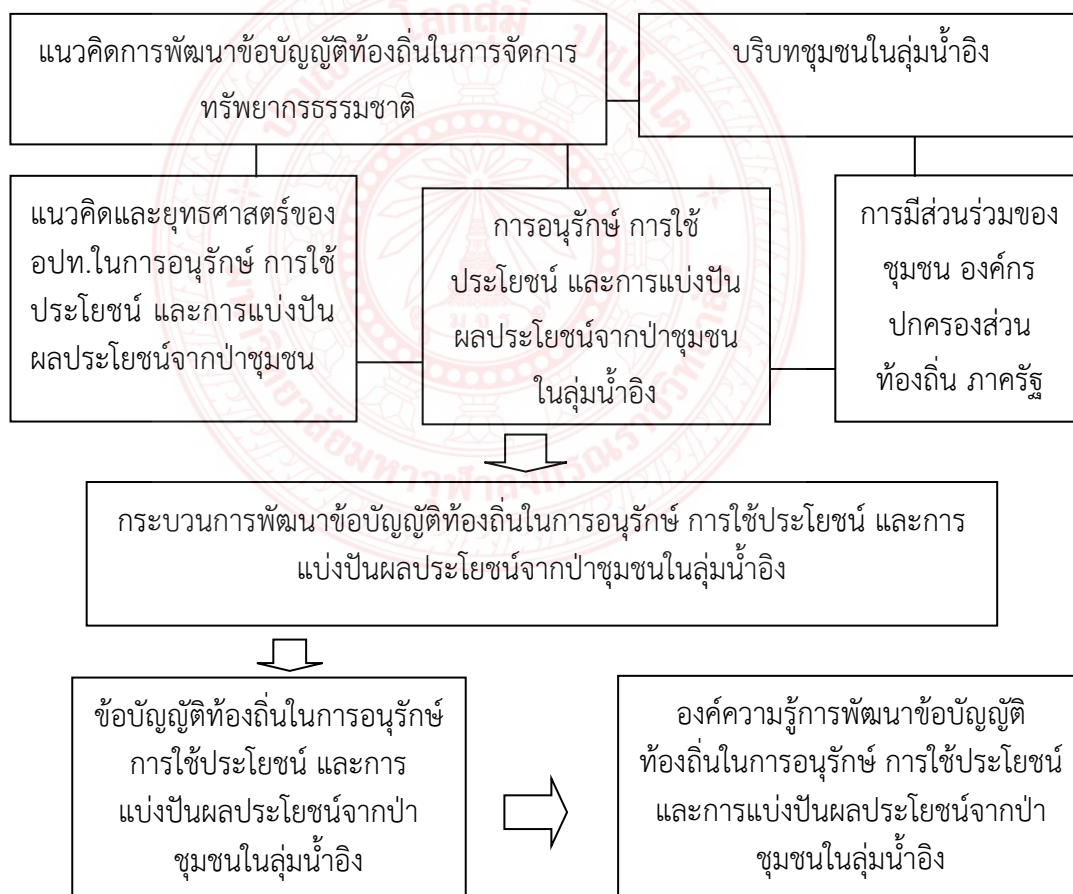
๑.๕.๒ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Management) หมายถึง การอนุรักษ์ การดูแลรักษา การฟื้นฟู การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ โดยเป็นการจัดการที่ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และใช้องค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผสมผสานเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการ

๑.๕.๓ กลุ่มน้ำอิง (Ing River Basin) หมายถึง กลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง มีแม่น้ำอิงเป็นแม่น้ำสายหลัก กลุ่มน้ำอิงมีต้นกำเนิดในเขตอำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา และไหลลงแม่น้ำโขง ที่บ้านปากอิงใต้ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

๑.๕.๔ ป่าชุมชน (Community Forest) หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน และองค์กรชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นป่าที่ประชาชนเข้าไปใช้สอยตามวิถีชีวิตของคนทุกคนในชุมชนนั้น อาจเป็นป่าชุมชนที่จัดการโดยชุมชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นป่าชุมชนที่ขึ้นทะเบียนจากกรมป่าไม้

๑.๖ กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ผู้วิจัยได้จัดทำกรอบแนวคิดการวิจัย ดังแสดงในแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ กรอบแนวความคิดในการวิจัย

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบถึงแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๗.๒ เกิดองค์ความรู้ในการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๑.๗.๓ เกิดการแลกเปลี่ยน เรียนรู้กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๑.๗.๔ ได้แนวทางในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย



บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. แนวคิดเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการ
๔. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชุมชน
๕. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๖. บริบทพื้นที่

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ ที่มาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครอง (Government) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร วางระเบียบกฎหมายสำหรับสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคเป็นธรรมแก่สังคม เพื่อให้สังคมมีความสุข หรือเพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์บำรุงสุข^๑ เป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล กล่าวได้ว่า การปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายในการบริหารและจัดการประเทศ การปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งการปกครองมีได้หลายระดับ เช่น การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น^๒

ภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรมากมาย และพื้นที่อันกว้างไกล ดังนั้นการบริหารโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป

^๑ สุขุม นวมสกุล, การเมืองการปกครองของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑

^๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๕๔), หน้า ๑๖.

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง^๓ โดยมีวัตถุประสงค์ ๕ ประการ^๔ ดังนี้

๑) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓) เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๔) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

๕) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

๒.๑.๒ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น และผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมจะเข้าใจถึงปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเป็นแต่เพียงหน่วยส่งเสริมด้วยงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการ

^๓ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๔๗), หน้า ๔-๕.

^๔ อ่างแล้ว, ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๒๖.

พัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้นจำเป็นต้องกระทำควบคู่ไปกับการปกครองส่วนท้องถิ่น^๕ การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศหลายประการ^๖ ดังนี้

๑) การปกครองท้องถิ่น จะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลส่วนกลาง เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกระจัดกระจายไปทั่วพื้นที่ของประเทศ มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางได้ดี

๒) การปกครองท้องถิ่นช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า รัฐบาลกลาง

๓) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้ฝึกฝนเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกรวมทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในระบอบการปกครอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๔) การปกครองท้องถิ่นช่วยเป็นแหล่งฝึก และสร้างผู้นำทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้นักการเมืองได้ฝึกทักษะในการบริหาร และการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นก่อนจะไปทำหน้าที่ในระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากพัฒนาตนเองไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ

๕) การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นชนบท เพื่อการพึ่งพาตนเอง แทนที่จะคอยพึ่งพิงการช่วยเหลือจากส่วนกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้^๗

๑) การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

๒) การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทาง

^๕ ลิขิต ธีรเวคิน, **การเมืองการปกครองของไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๗. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๓๓๕.

^๖ ธีรฤดี โศภิชฎิกุล, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (ฉะเชิงเทรา: เอ็มเอ็นคอมพิวออฟเซท, ๒๕๕๐), หน้า ๒๑.

^๗ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๖-๓๗.

การเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

๓) สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมือง การปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน

๔) สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับ และเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

๕) ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงสร้างของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

๒.๑.๓ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและคำนิยามไว้มากมายดังต่อไปนี้

อุทัย หิรัญโต^๘ กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหารได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้

^๘ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใส ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด^๙ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการ ของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

ชูวงศ์ ฉายะบุตร^{๑๐} ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่บริการประชาชนในพื้นที่ มีการเลือกตั้งผู้บริหารอย่างอิสระ มีอำนาจอิสระจากการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด

โกวิท พวงงาม^{๑๑} ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ว่า เป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรตามที่กำหนด มีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน มีหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วิญญู อังคนารักษ์^{๑๒} การปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

^๙ ชูศักดิ์ เทียงตรง, **การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๖-๗.

^{๑๐} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, ๒๕๓๙), หน้า ๙.

^{๑๑} โกวิท พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐), หน้า ๖.

^{๑๒} วิญญู อังคนารักษ์, **แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น**, ในเอกสารประกอบการบรรยาย, (กรุงเทพมหานคร : [ม.ป.ท.], ๒๕๑๙), หน้า ๙๘.

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark)^{๑๓} การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลาง

แจ๊ค ซี. เพลโนว์ (Jack C. Plano)^{๑๔} การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น

เดเนียล วิท (Daniel Wit)^{๑๕} ให้คำนิยามของ การปกครองท้องถิ่น ว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริการงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง

๒.๑.๔ ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

^{๑๓} Clark John J., *Outline of Local Government of The United Kingdom*, (London : Sir Issac Pitman and Son, Ltd., 1957), p. 28.

^{๑๔} Jack C. Plano and Others, *Political Science Dictionary*, (Illinois: The Dry Press, 1973), p.147 อ้างใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๖.

^{๑๕} Wit Daniel, *A Comparative Survey of Local Government and Administration*, (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), p. 3.

ตามบทบัญญัติในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑-๒๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๖} ได้กล่าวถึงองค์การปกครองท้องถิ่นโดยสรุป ดังนี้

(๑) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

(๒) การกำกับดูแลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

(๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

(๔) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

(๗) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

(๘) การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๖} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ (ภาษาไทย-อังกฤษ), (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๒๓-๑๒๔.

(๙) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๑๐) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมีให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ ตามกฎหมายกำหนด

๒.๑.๕ องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ ๘ ประการ^{๑๗} ดังนี้

๑) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO)

^{๑๗} อ้างแล้ว, อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า ๒๒.

และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๕) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖) อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป^{๑๘} รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

๒.๑.๖ ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะมีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคล หรือนิติบุคคล ได้ มีสิทธิฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้ และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีของตนเอง^{๑๙} ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๐} มีดังนี้

^{๑๘} อนันต์ อนันตกุล, กรมการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๐.

^{๑๙} พรชัย เทพปัญญา และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

^{๒๐} ประธาน สุวรรณมงคล, การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๔-๕.

๑) เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และไม่สามารถก่อกั้นสาธารณะทางกฎหมาย

๒) มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้ โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

๓) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

๔) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

๕) มีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอ ในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร มีการจัดหารายได้ในท้องถิ่นตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๗) มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยกฎหมายรองรับมีช่องทางที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลและเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นไม่ขัดกับหลักความอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

๒.๑.๗ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ กฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการปกครองท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้^{๒๑} ดังนี้

๑) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาด

^{๒๑} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”, ใน สารานุกรมชุดการปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๔๑.

ใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนเอง

กล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๒) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ ๒ ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ขนาดกลางทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

กล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทรวงการเมือง และนิติบุคคลโดยประเทศไทยมีอยู่ ๒ แห่ง คือ ๑) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต ๒) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา^{๒๒}

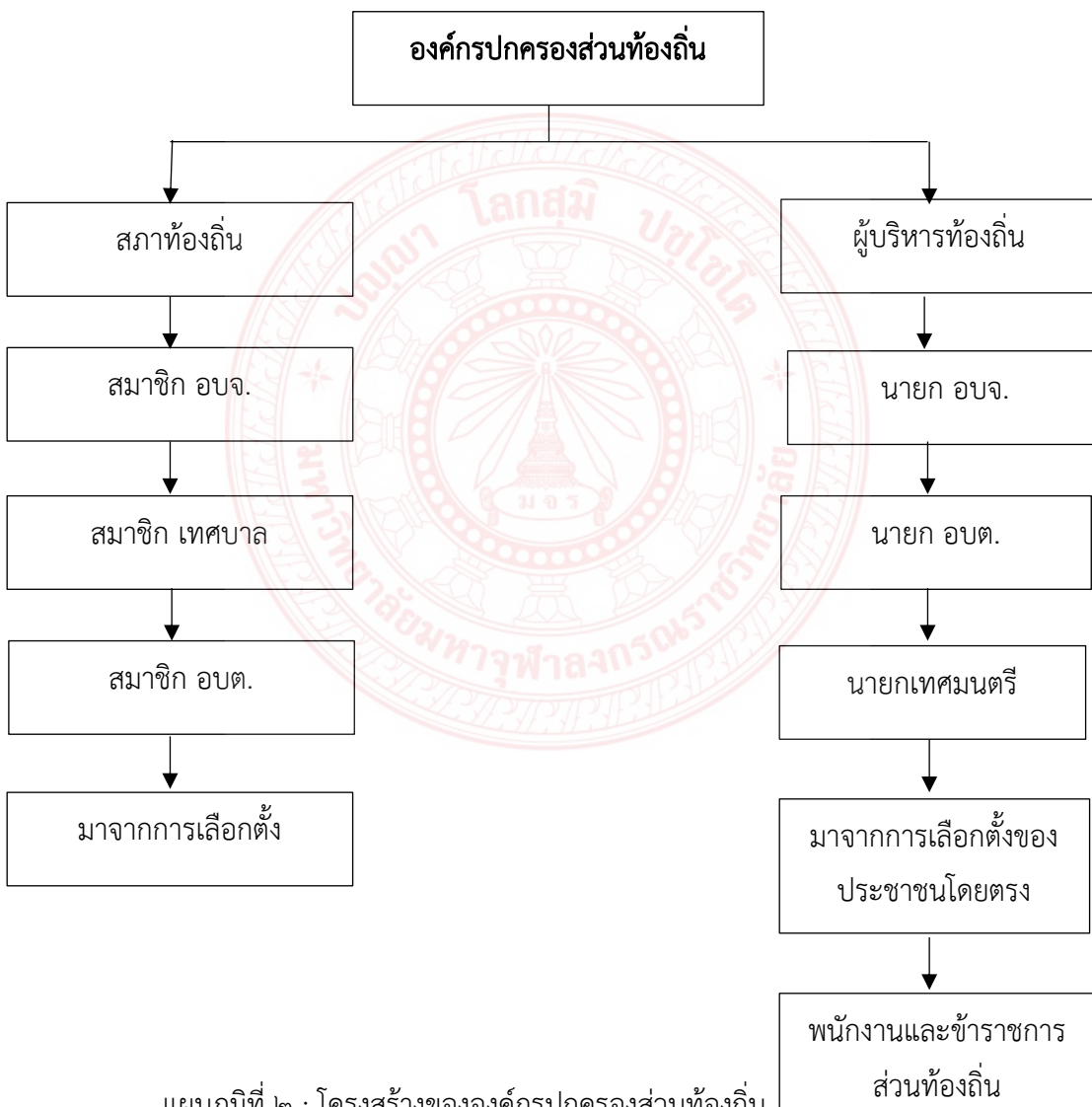
การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีการตื่นตัว และความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้เกิดท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความ

^{๒๒} โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๗-๑๘.

ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้การที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่น

๒.๑.๘ โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๓} มีโครงสร้างดังต่อไปนี้



^{๒๓} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๐.

๑) เทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชน ที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน

(๑) โครงสร้างของเทศบาล

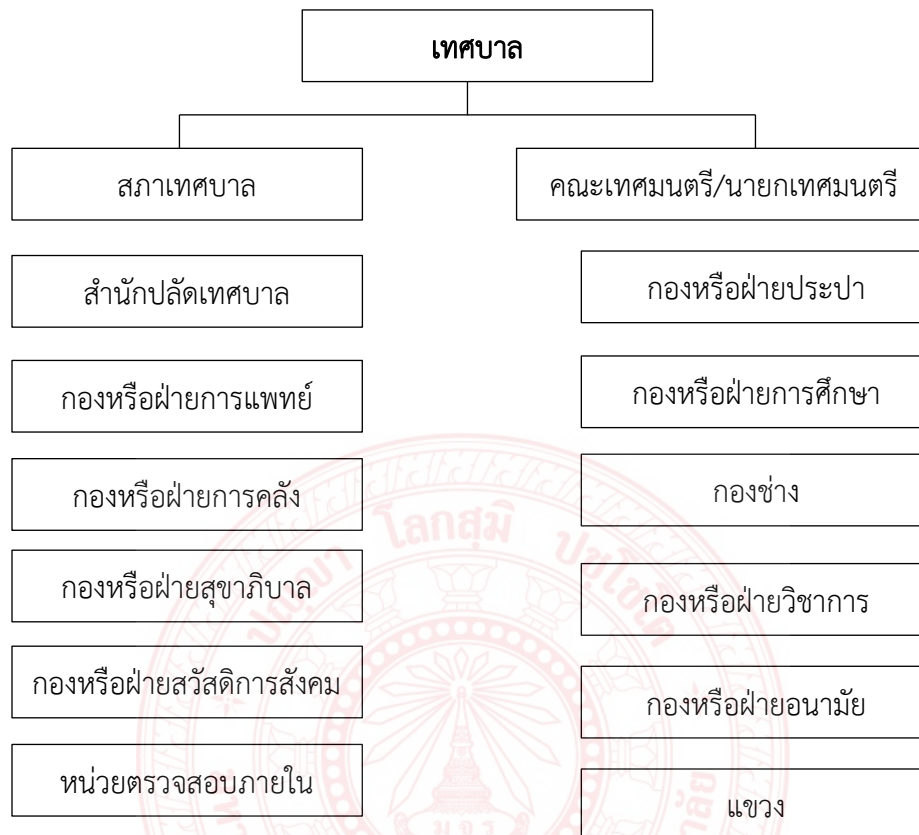
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็นสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรี^{๒๔}

๑. สภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยสภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกสภา ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภา ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีจำนวนสมาชิกสภา ๒๔ คน

๒. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก ๒-๔ คน ตามฐานะของเทศบาลกล่าวคือ กรณีที่เป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีได้ ๒ คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๓ คน กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ ๔ คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน ๕ คน ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการแก้ไขเทศบาลให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหาร

๓. นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลใดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติให้มีการบริหารเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี ให้มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คนสำหรับเทศบาลตำบลและไม่เกิน ๓ คน และ ๔ คน สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครตามลำดับ โดยมีปลัดเทศบาลมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบดูแลการบริหารงานประจำของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๒๔} ประชาน สุวรรณมงคล, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน่วยที่ ๑๔, (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐๓-๓๐๔.



แผนภูมิที่ ๓ : โครงสร้างของเทศบาลตำบล

(๒) อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๓ ที่กำหนดไว้ชัดเจน คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล กำหนดแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ หน้าที่บังคับ และหน้าที่เลือกปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดดังต่อไปนี้^{๒๕}

๑) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด มาตรา ๕๐ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

^{๒๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๓, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.tambol.com/municipal/data9.asp> [๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑].

- (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา ๕๑ เทศบาลตำบลอาจจัดกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๙) เทศพาณิชย์

มาตรา ๕๒ (ยกเลิกทั้งมาตรา)

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- (๑) กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐
- (๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง อาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

- (๖) ให้มีการสาธารณสุขการ
 - (๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - (๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 - (๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - (๑๒) เทศพาณิชย์
- มาตรา ๕๕ (ยกเลิกทั้งมาตรา)
- มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้
- (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓
 - (๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (๔) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการ
 - (๕) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
 - (๖) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
 - (๗) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
 - (๘) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- มาตรา ๕๗ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๔ ได้

๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบัน อบจ. ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามลำดับโครงสร้างของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๖} ดังนี้

(๒.๑) โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) ดังนี้

๒.๑.๑ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานะเทียบราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

^{๒๖} ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๑๔๑-๑๔๒.

- ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ ๒๔ คน
- ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิก
ได้ ๓๐ คน
- ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน มี
สมาชิกได้ ๓๖ คน
- ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน มี
สมาชิกได้ ๔๒ คน
- จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ ๔๘ คน สมาชิกสภา
จังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา ๑ คน และเป็น
รองประธานสภา ๒ คน

๒.๑.๒ นายกองค้การบรหิรส่วนจังหวัด องค้การบรหิรส่วนจังหวัด มีนายกองค้การบรหิรส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ๑ คน มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ. ตามกฎหมายกำหนด

- ก. ในกรณีมีสมาชิก ๔๘ คน ให้มีรองนายกกองค้การบรหิรส่วนจังหวัดได้ ๔ คน
- ข. ในกรณีมีสมาชิก ๓๖-๔๒ คน ให้มีรองนายกกองค้การบรหิรส่วนจังหวัดได้ ๓ คน
- ค. ในกรณีมีสมาชิก ๒๔-๓๐ คน ให้มีรองนายกกองค้การบรหิรส่วนจังหวัดได้ ๒ คน
- ๒.๑.๓ ข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค้การบรหิรส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค้การบรหิรส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค้การบรหิรส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกกองค้การบรหิรส่วนจังหวัด กับปลัดองค้การบรหิรส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกกองค้การบรหิรส่วนจังหวัด การบริหารงาน จะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปของ อบจ. ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณของ อบจ. ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภา อบจ. รับผิดชอบงานของสภา อบจ.

(๒.๒) บทบาทหน้าที่ขององค้การบรหิรส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้องค้การบรหิรส่วนจังหวัดมีอำนาจที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยกาปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ดังต่อไปนี้

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
๒. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
๓. การสาธารณูปการ
๔. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
๕. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก

๖. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๗. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณะ
๘. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๙. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
๑๐. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
๑๑. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
๑๒. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๑๓. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
๑๔. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
๑๕. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๑๖. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
๑๗. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
๑๘. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๑๙. การพาณิชย์
๒๐. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

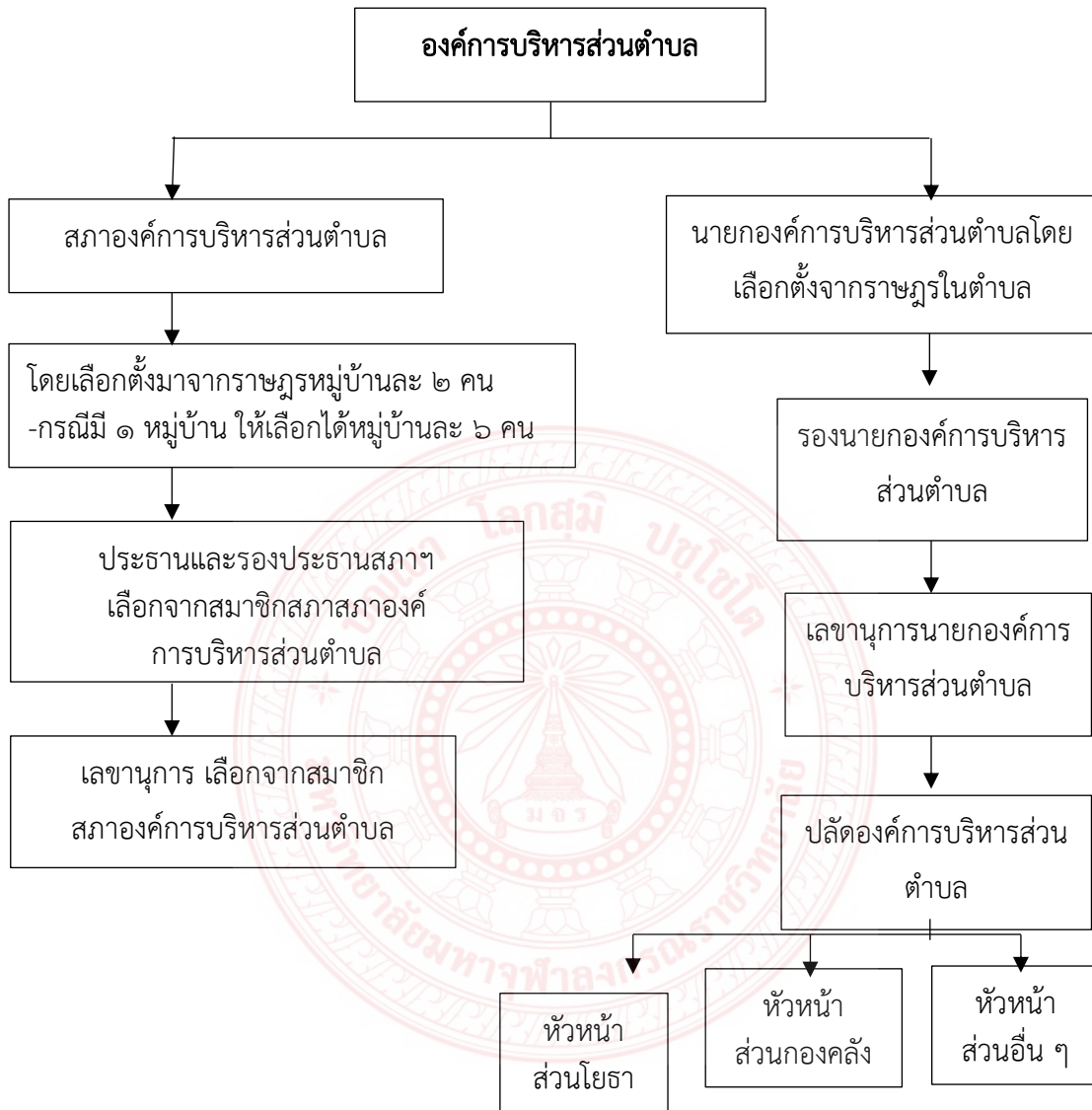
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กองราชการส่วนตำบล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล^{๒๗}

(๓.๒) องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้^{๒๘}

^{๒๗} กรมการปกครอง, การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๗.

^{๒๘} เขาวินวัต เสนพงศ์, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๙๐.



แผนภูมิที่ ๔ : โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอายุคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบังคับงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ค. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย แผนพัฒนาตำบล ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ารับหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้นายอำเภอแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนภายใน ๗ วันรวมทั้งต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือ ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน ๒ คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ๑ คน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

ข. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ค. แต่งตั้งและถอดถอนรององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ง. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

จ. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ฉ. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๓) การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น

(๑) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบลงานนิติกร งานพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

(๒) ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารงานก่อสร้าง และซ่อมบำรุงอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย^{๒๙}

(๓.๓) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒, มาตรา ๖๗ กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้^{๓๐}

๑) อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๑.๒) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

๑.๓) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๔) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

๑.๕) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

๑.๖) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๗) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๑.๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

๒) อำนาจหน้าที่ที่อาจทำขององค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

๒.๒) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

^{๒๙} วิเศษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๕), หน้า ๔๘๗.

^{๓๐} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒, มาตรา ๖๗.

- ๒.๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- ๒.๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- ๒.๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- ๒.๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๒.๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๒.๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๒.๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๒.๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ๒.๑๒) การท่องเที่ยว
- ๒.๑๓) การผังเมือง

๒.๑.๙ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระ มีอำนาจหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การจัดโครงสร้างขององค์กรจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ สภาพชุมชน สังคม อาณาเขตพื้นที่ วิถีชีวิต และวัฒนธรรม เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศจึงมีโครงสร้างแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๖ รูปแบบ^{๓๑} ดังนี้

๑) รูปแบบประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทน (Town Meeting / Representative Town Meeting) เป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า Town ในความหมายเดิม คือ เมืองเล็ก ๆ ที่มีประชากรต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ คน โดยจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดขึ้นและประชาชน ทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ โดยที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมาย ข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรงบประมาณ ลักษณะพิเศษของการปกครองนี้คือ มติเดิมสามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีการตัดสินใจใหม่ขึ้นด้วยมาตรการที่เรียกว่าการริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน ในการประชุมนั้นที่ประชุมจะเลือกคณะกรรมการขึ้นในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมงานที่จะต้องปฏิบัติคือ ทรัพย์สินของเมือง การออกใบอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่าง ๆ เช่น งานทะเบียน คลัง ตำรวจ การศึกษา ผู้รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ นี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมือง หรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งก็ได้ ในส่วนของที่ประชุมเมืองแบบ มีตัวแทน เกิดจากการที่เมืองขยายตัวมากขึ้นและมีประชากรมากขึ้น ชุมชนต่าง ๆ จึงคัดเลือกตัวแทน เข้าร่วมประชุมและดำเนินการตามกล่าวมาแล้ว

^{๓๑} ทควณ ชูแพทย์, “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน **ท้องถิ่น อภิวัฒน์** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถึทรรศน์, ๒๕๕๑), หน้า ๒๙-๓๕.

๒) รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council – Mayor Form) การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้จำลองรูปแบบการปกครองแห่งรัฐมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ สภาท้องถิ่น (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร ออกกฎหมายท้องถิ่น และเป็นฝ่ายเลือกผู้บริหารท้องถิ่น คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทางอ้อม สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจสูงสุด จึงเห็นได้ว่าในรูปแบบนี้ฝ่ายบริหารจะไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร

๓) รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak– Mayor Form) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ยึดหลักการปกครองภายใต้การแบ่งแยกอำนาจ มุ่งถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และประชาชนควรมีสติและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น จากแนวคิดดังกล่าวทำให้ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและตำแหน่งอื่น ๆ เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเรียกการเลือกตั้ง ในลักษณะนี้ว่าการเลือกตั้งบัตรยาว (long ballot) เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบต่อประชาชน จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้มีอำนาจจำกัดมีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ ในสังคมถือเป็นตำแหน่งเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น เนื่องจากอำนาจในการบริหารส่วนใหญ่อยู่ที่เจ้าหน้าที่ประจำเป็นหลัก โดยนายกเทศมนตรียังไม่มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่น ๆ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติ หรือข้อกำหนดของสภาได้ แต่ฝ่ายสภาเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่ให้นายกเทศมนตรีอ่อนแอเพื่อถ่วงดุลอำนาจกัน

๔) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - Mayor System) รูปแบบนี้จำลองมาจากการปกครองแบบประธานาธิบดี เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจ ให้ฝ่ายบริหาร เพื่อให้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร มีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาท้องถิ่น และสามารถกำหนดงบประมาณได้ จึงทำให้สภามีบทบาทน้อยกว่านายกเทศมนตรี เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และนายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่บริหารประจำต่าง ๆ ^{๓๒} โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง

๕) รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form) ลักษณะสำคัญของรูปแบบนี้คือ คณะกรรมการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำงานบริหารโดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนในด้านนิติบัญญัติคณะกรรมการจะทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับและกำหนดนโยบาย จึงเป็นการรวมอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่คณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นการปกครองที่

^{๓๒} อ่างแก้ว, ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๒๐-๒๑.

ไม่แยกการตรากฎหมาย และการบริหารงานออกจากกัน โดยสามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่างได้ และคณะกรรมการจะเลือกประธาน ๑ คน ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม แต่ไม่ได้อยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ โครงสร้างการปกครองในรูปแบบนี้มีจุดเด่นคือ ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร เป็นการทำงานอย่างประนีประนอม ส่วนจุดอ่อนคือ ขาดผู้ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะพบในท้องถิ่นขนาดเล็กที่เรียกว่าเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน

๖) รูปแบบผู้จัดการ (The City Manager Form) รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่มีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ควบคุมการเงิน และมีผู้จัดการซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพ ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากสภาท้องถิ่นให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้จัดการหรือผู้บริหาร จึงเป็นศูนย์รวมอำนาจ รับผิดชอบการบริหาร จัดการดูแลเมืองอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งเรื่องงบประมาณ และการแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เพื่อตัดปัญหาทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ส่วนภารกิจของสภา คือ การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการ และต้องร่วมรับผิดชอบหากเกิดความไม่ถูกต้องในการบริหาร

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๑ ที่มาของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายหรือเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ถือเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับแสดงออกถึงเจตจำนง (Will) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนหรือบุคคลอื่น เหนืออาณาเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นปกครอง ตามที่กฎหมายกำหนดโดยเป็นการแสดงเจตนาแต่ฝ่ายเดียว และหากจำต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใดๆ และอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจทางปกครองที่รัฐได้มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน เพื่อให้การปฏิบัติการหรือดำเนินภารกิจต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบมาให้สำเร็จลุล่วงลงได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่น ถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (by law) ตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ ในระบบกฎหมายไทย ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีชื่อแปรผันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา เรียกว่า “ข้อบัญญัติ” เทศบาลเรียกว่า “เทศบัญญัติ” องค์การบริหารส่วนตำบลแต่เดิมหรือของสุขาภิบาลเรียกว่า “ข้อบังคับ” เป็นต้น ^{๓๓}

๒.๒.๒ ลักษณะของข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครองอื่น ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บทนิยามศัพท์ได้นิยามคำว่า “กฎ” ให้หมายถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแต่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าว คำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้หมายความรวมถึง ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยนั้น ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ เช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครอง คือ บรรดาข้อความที่มีลักษณะเป็นการกำหนดบังคับใช้แก่บุคคล โดยทั่วไป ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ

คำว่า “บุคคลทั่วไป” หมายถึง บุคคลที่ไม่อาจทราบจำนวนได้ชัดเจนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่บุคคลที่ไม่อาจทราบจำนวนที่ชัดเจนดังกล่าว จะต้องได้รับการนิยามไว้เป็นประเภท เช่น เจ้าของที่ดิน (ตราพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘) ผู้รับประเมิน (ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕) ผู้ดำเนินการ (ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒) เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ถูกระบุไว้เป็นประเภทเหล่านี้จะได้รับนิยามความหมายเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๖ หมายความว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน”

ฉะนั้น เมื่อมีการออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้ หากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครใดก็ตามที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะนำคำว่า “เจ้าของที่ดิน” มาใช้ โดยให้ความหมายเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั่นเอง ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ก็จะมีลักษณะการรับความหมายตามบทนิยามศัพท์นี้ในพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้โดยไม่จำเป็นต้องนิยามความหมายใหม่แต่อย่างใด

ส่วนคำว่า “ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ” หมายถึง การใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะทั่วไปหรือลักษณะที่เป็นนามธรรม (Abstract) กล่าวคือ กรณีบุคคลโดยทั่วไปอันได้รับการนิยามไว้เป็นประเภท จะได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ต่อเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ ได้กำหนดข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หากได้เกิดขึ้นและจะ

^{๓๓} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙). หน้า ๑๒๐ .

เกิดผลทางกฎหมายในประการต่าง ๆ ทั้งนี้ การลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยข้อบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องที่ที่ชุมชนที่หนาแน่นมากหรือปานกลาง จะได้รับการลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ ฉะนั้น หากชุมชนใดมีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่นตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้ก็จะได้รับการลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่^{๓๔}

หรือกรณีที่ผลทางกฎหมายดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นทันที เพื่อรองรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือให้ผลทางกฎหมายย้อนหลังไปถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง อาคารบางชนิดหรือบางประเภทบริเวณโดยรอบอุทยานเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๕๓๘ ข้อ ๕ บัญญัติว่า “อาคารที่ก่อสร้างมาก่อนหรือหลังวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับห้ามมิให้ดัดแปลงอาคาร เว้นแต่การดัดแปลงอาคารนั้นไม่ขัดกับ ข้อ ๔” และข้อ ๔ บัญญัติว่า “ภายในบริเวณโดยรอบอุทยานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารที่ความสูงเกิน ๑๐ เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร” เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่า หากอาคารใดก็ตามที่ได้ก่อสร้างมาแล้ว หรือกำลังก่อสร้างอยู่ก็สามารถสร้างสูงเกิน ๑๐ เมตรได้ แต่ห้ามมิให้ดัดแปลงโดยขัดต่อข้อ ๔ เท่ากับว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ในข้อ ๕ บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตนั่นเอง

๒.๒.๓ ที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีลักษณะเป็นกฎประเภทหนึ่ง ฉะนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จึงจะต้องอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ เป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับกฎขององค์กรฝ่ายปกครองอื่น แต่ด้วยลักษณะพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การกระทำทางปกครองต่าง ๆ ย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอื่นก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะต่อท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจเหนือจึงส่งผลให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้ คือ

๑) อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการบริการสาธารณะหรือดำเนินการอื่นๆ ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจ อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวมีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วน

^{๓๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, ๒๕๔๐) หน้า ๑๒๐.

ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนได้ อาทิเช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๒๓ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗, มาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘) การรักษาความสะอาด (มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๒๓ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒) และการบำรุงรักษาศิลปะ จาริตรประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐, มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดทั้งชื่อเรียกของข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีอำนาจออกและกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ตามแต่ที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะกำหนด ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สามารถกระทำได้โดยเฉพาะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับได้

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันอยู่บ้างขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยให้แต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ แห่ง (มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด) กลับมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่น้อย อาจจะเป็นเพราะการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมุ่งหมายที่จะให้ทำหน้าที่ในการประสาน และให้ความช่วยเหลือสภาพตำบล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่สามารถจะยกระดับไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่ามุ่งที่จะให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้เองโดยตรง

๒) อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจากพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง

อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นลักษณะนี้มีที่มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉพาะเรื่อง เป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบมาจากพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ เพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการ

กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นไปด้วยความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความจำเป็น และต้องการของท้องถิ่นต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในของท้องถิ่นของตนเองเป็นผู้ กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยตามความเหมาะสมดังกล่าว ดังนั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจาก พระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องจึงเป็นการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ มีความสมบูรณ์นั่นเอง^{๓๕}

๒.๒.๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

๑) เรื่องเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔ ได้กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนด ค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดแก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้นำขบวนสัตว์หรือฝูงสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตาม ถนน

ข. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำจัดการเก็บสิ่งปฏิกูล และค่าธรรมเนียม ให้บริการการเก็บและการขนส่งสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

๒) เรื่องเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดที่ดินที่ได้รับการลดหย่อนภาษี

๓) เรื่องเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน ได้แก่ พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๑ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนด ค่าธรรมเนียมและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน

๔) เรื่องเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอด ยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๔ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางประเภท ได้แก่ เทศบาลและสุขาภิบาล สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมการ จัดการให้มีที่จอดยานยนต์ในทางหลวงหรือที่สาธารณะ แต่เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จึงทำให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลได้ เปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงใช้บังคับแต่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลเท่านั้น

^{๓๕} พนม เยี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๓ (กันยายน ๒๕๓๗), หน้า ๔๘๕-๔๘๖.

๕) เรื่องเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใน มาตรา ๙ และ มาตรา ๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดการห้าม ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร ตามประเภทหรือภายในบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้

อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบางฉบับที่ไม่ได้ระบุให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรง แต่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถออกกฎเกณฑ์ที่ไว้บางประการได้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๔ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่ เกี่ยวข้องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปทำการ บำบัดหรือกำจัด^{๓๖} ในกรณีนี้ น่าจะหมายความว่า การออกกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกได้ในรูปของ ข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒.๒.๕ อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคสาม - วรรคห้าที่บัญญัติ ว่าเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย คำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมี คุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจ และหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษี และอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรร ภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

^{๓๖} นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗๘.

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการอนุวรรตน์ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อทำการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน อีกทั้งก่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากสภาพของภารกิจดังกล่าวที่รัฐไม่สมควรที่จะดำเนินการจัดทำต่อไปมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรูปแบบดำเนินการจัดทำแผน ด้วยเหตุที่ภารกิจดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ โดยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการภายในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสร้างและบำรุงถนน โรงพยาบาล การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทางบกและทางน้ำ เป็นต้น ^{๓๗}

อนึ่ง หากกล่าวถึงเฉพาะการเป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ซึ่งสามารถแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในกรณีเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ต่อไปนี้

(๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๓ (๕))

(๒) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๓ (๖))

(๓) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (มาตรา ๒๓ (๑๖))

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในกรณีต่อไปนี้

^{๓๗} สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑-๑๒.

(๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์เพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๔ (๑))

(๒) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๔ (๒))

(๓) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๔(๔))

(๔) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการเรียกเก็บจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

๓) กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ในกรณี ต่อไปนี้

(๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์เพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๕ (๔))

(๒) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับยาสูบเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๕ (๕))

(๓) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๕ (๗))

(๔) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์เป็นยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๕ (๘))

(๕) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครโดยการเรียกเก็บจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม (มาตรา ๒๕ (๕))

(๖) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (มาตรา ๒๕ (๑๘))

อย่างไรก็ตาม การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นจะต้องไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒.๖ ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น

การแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ ๒ ลักษณะ โดยอาศัยเกณฑ์การจำแนกประเภท คือ เกณฑ์องค์กร และเกณฑ์เนื้อหา

๑) เกณฑ์องค์กร การแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น หากใช้องค์กรผู้มีอำนาจในการออกแบ่งเขตในการแบ่งแล้ว จะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง และพระราชบัญญัติกำหนดผู้มีอำนาจออกแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยก็ตามแต่การกำหนดชื่อ รูปแบบ ผู้มีอำนาจออกตลอดจนกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยการแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นตามเกณฑ์องค์กร สามารถแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

๑. ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออก ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดถึงกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติจังหวัดได้ในมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๕๘ ดังนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕๑ (๑))

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัด (มาตรา ๕๑ (๒))

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา ๕๑ (๓)) ที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ก็อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา ๕๐)

(๔) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรืออาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ (มาตรา ๕๗)

(๕) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัด (มาตรา ๕๘)

นอกจากนี้ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ยังกำหนดให้ข้อบัญญัติจังหวัดที่จะกำหนดโทษของผู้ละเมิดข้อบัญญัติจังหวัดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๒. เทศบัญญัติเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เทศบาลเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดถึงกรณีที่เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติได้ในมาตรา ๖ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ ทวิ มาตรา ๖๒ ตริ และมาตรา ๖๔ ดังนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๖๐ (๑))

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตามเทศบัญญัติ (มาตรา ๖๐ (๒))

(๓) เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเทศบัญญัติกิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ แต่จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้ (มาตรา ๖๑)

(๔) การจัดทำงบประมาณของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติ (มาตรา ๖๒ ทวิ และ มาตรา ๖๒ ตริ)

(๕) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งที่มีได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา ๖๔)

นอกจากนี้ มาตรา ๖๐ วรรคสองยังกำหนดให้เทศบัญญัติจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

๓. ข้อบัญญัติตำบลเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๘๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลได้ เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท และรวมถึงการจัดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำเป็นบัญญัติตำบลด้วย

๔. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดถึงกรณีที่กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ในมาตรา ๙๗ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๘ ดังนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๙๗ (๑))

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๙๗ (๒))

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๙๗ (๓))

(๔) การคลัง การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๙๗ (๔) และมาตรา ๑๐๓)

อีกทั้งมาตรา ๗๙ วรรคสองยังกำหนดว่าในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๐๘ ยังให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่าข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร และให้ใช้บังคับเช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันทั่วทั้งที่มีได้ ผู้ว่ากรุงเทพมหานครโดยการอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกข้อกำหนดดังกล่าวได้

๕. ข้อบัญญัติเมืองพญาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เมืองพญาเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพญา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดถึงกรณีที่เมืองพญาสามารถออกข้อบัญญัติเมืองพญาได้ในมาตรา ๖๔ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๔ ดังนี้

- (๑) การปฏิบัติให้เป็นตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพญา (มาตรา ๗๐ (๑))
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพญามีอำนาจตราข้อบัญญัติเมืองพญาได้ (มาตรา ๗๐ (๒))
- (๓) การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน (มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๐ (๓))
- (๔) การพาณิชย์ของเมืองพญา (มาตรา ๖ วรรคสอง และ มาตรา ๗๐ (๔))
- (๕) การคลัง การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ (มาตรา ๗๐ (๕))
- (๖) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเมืองพญาให้ทำเป็นข้อบัญญัติเมืองพญา (มาตรา ๗๐ (๕) และมาตรา ๗๔)

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๗๐ วรรคสองกำหนดให้ตราข้อบัญญัติเมืองพญาในอันที่จะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติเมืองไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้

นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๐๘ ยังให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า ข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร และให้ใช้บังคับเช่นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือปิดป้องสมบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันท่วงทีมิได้ ผู้ว่ากรุงเทพมหานครโดยการอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกข้อกำหนดดังกล่าวได้

๒) เกณฑ์เนื้อหา การแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยเกณฑ์เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแล้ว ย่อมที่จะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ สามารถแสวงหาเครื่องมือที่เหมาะสมมาใช้ในการดังกล่าว และเครื่องมือที่มีความสำคัญได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ นี้ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากจะมีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตลอดจนพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอีกด้วย อันทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่มากมาย ^{๓๘}

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญที่สุด เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอำนาจหน้าที่

^{๓๘} สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า ๕๑๒-๕๑๗ .

ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะใดได้บ้าง ส่วนพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และแม้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีอยู่อย่างมากมาย ทั้งในแง่ของปริมาณของภาระงาน และในแง่ของความหลากหลายของกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์เนื้อหาในตัวข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ สามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป

ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป จะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการการศึกษาขั้นต้น ตลาด ท่าเทียบเรือ การพาณิชย์ การจัดหาน้ำสะอาด และการบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป จะได้รับการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในหมวดหรือมาตราเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในหมวดมาตราที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ต้องอาศัยอำนาจจากหมวดหรือมาตราที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับจะกำหนดอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยวิธีนี้

(๒) ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่น หรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงที พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร

โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการออกเท่านั้น แต่หากในกรณีมีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถ

เรียกประชุมได้ทันที ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวขึ้นใช้บังคับได้ดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา ๑๐๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร (ข้อบัญญัติชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น) โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยให้มีผลใช้บังคับ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔ มาตรา ๕๗ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๔ กำหนดคณะเทศมนตรีสามารถออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ถือเป็นข้อยกเว้นของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะโดยทั่วไปแล้วสภาท้องถิ่นเป็นผู้ออก ทั้งนี้ เนื่องจากความจำเป็นที่จะป้องกันมิให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกระทำทางปกครองในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องหยุดชะงักลง^{๓๙}

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็หาได้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวแก่ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้กำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวดังกล่าว จะต้องให้สภาท้องถิ่นอนุมัติในการประชุมสภาท้องถิ่นในคราวต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สภาท้องถิ่นให้การอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวดังกล่าว ซึ่งหากสภาท้องถิ่นให้การอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวดังกล่าวก็จะใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่หากสภาท้องถิ่นไม่ให้การอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวดังกล่าว ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวก็เป็นอันตกไป

เมื่อได้พิจารณาถึงหลักการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการเดียวกันกับการออกพระราชกำหนดที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๑๘ นั่นเอง

๓) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ จะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ วิธีการหา หรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

ก. ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ

^{๓๙} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐๖.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็กำหนดรายละเอียดและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ หากข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกทันในปีงบประมาณใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณที่แล้วมานั้นไปพลางก่อนได้

ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคลัง เป็นข้อบัญญัติที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นก็ได้กำหนดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ หลายรายการ เช่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นเทศบาล) สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้เพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองได้ และสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายพันธบัตรได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๙๔ (๔) และมาตรา ๑๑๗ (๘) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ (๕) และมาตรา ๘๙ (๕)

- เมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับเงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย แต่หากเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง

ค. ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการพาณิชย์ เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำในเชิงพาณิชย์ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือเป็นรายได้เสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการดำเนินการจัดทำเป็นไปด้วยดีก็จะสามารถสร้างรายได้อย่างมากให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกิจการที่ถือเป็นการค้าดำเนินการจัดทำในเชิงพาณิชย์เพื่อรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การดำเนินกิจการ

โรงแรม การจัดตั้งสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น^{๔๐} ทั้งนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

๒.๒.๗ เงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางปกครอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายเป็นฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง สถานะดังกล่าวส่งผลต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุนี้ เมื่อการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติจึงจะต้องเป็นการออกที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งในแง่ผู้มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

๑) ผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการในรัฐธรรมนูญมาตรานี้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “ให้คนท้องถิ่นปกครองกันเอง” อันเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป^{๔๑}

เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเชิงนโยบาย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจแสดงออกให้ปรากฏด้วยลักษณะอื่นได้นอกจากการมีความอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ฉะนั้นสภาท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มาจากประชาชนจึงมีความชอบธรรมในอันที่จะนำเจตจำนงของประชาชนมาทำให้เกิดผลใช้บังคับได้ภายในท้องถิ่นด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีสาระดังต่อไปนี้

^{๔๐} นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, หน้า ๑๘๑.

^{๔๑} สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑), หน้า ๓๖๓.

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๒ ทวิ และมาตรา ๖๒ ตริ ได้กำหนดให้สภาเทศบาลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ

๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๘๙ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๐๐ ได้กำหนดให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา

๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐ ได้กำหนดให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ นอกจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ได้กำหนดว่าจะต้องขออนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลใดแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นจะต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ก่อนจึงจะสามารถประกาศใช้บังคับได้

๒.๒.๘ กระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

กระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑) การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและสิทธิที่จะเสนอซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเข้าสู่วิธีการพิจารณาของสภาท้องถิ่น โดยการพิจารณาก็จะมีอยู่ด้วยกันสามวาระ

๒) การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติใน ๓ วาระ ได้แก่ วาระแรกเป็นขั้นรับหลักการ วาระที่สองเป็นขั้นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นรายมาตรา วาระที่สามเป็นขั้นพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่

๓) หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ตกไป

๔) แต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวก็ต้องไปผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อประกาศใช้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรรูปแบบกระจายอำนาจทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลางตามความเหมาะสมและต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ภายในขอบเขตของกิจการ และเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีขอบเขตจำกัดและวิธีการจำกัดขอบเขตการดำเนินการกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำกับดูแลซึ่งเป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง หรือผู้แทนที่อยู่เหนือองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เพื่อดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้^{๔๒}

๒.๒.๙ องค์กรกำกับดูแลที่จะให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลก่อน จึงจะสามารถประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ องค์กรกำกับดูแลก็จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยสามารถจำแนกองค์กรกำกับดูแลที่จะให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้ ^{๔๓}

ก. ข้อบัญญัติจังหวัด กระบวนการในการออกข้อบัญญัติจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรที่กำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติจังหวัด

ข. เทศบัญญัติ กระบวนการในการออกเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติ

ค. ข้อบัญญัติอบต. กระบวนการในการออกข้อบัญญัติ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้นายอำเภอเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติ อบต.

ง. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กระบวนการในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กลับมิได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลแต่อย่างใด

จ. ข้อบัญญัติเมืองพัทยา กระบวนการในการออกข้อบัญญัติเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติเมืองพัทยา

กล่าวโดยสรุป ข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตทางพื้นที่ และขอบเขตทางภารกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ กำหนดขึ้น โดยกระบวนการร่างข้อบัญญัติ จะมีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและผู้มีสิทธิที่จะเสนอ หลังจากนั้นจะมีการประชุมสภา เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติใน ๓ วาระ หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว

^{๔๒} พนม เอี่ยมประยูร, อ้างแล้ว, หน้า ๒๘๗-๒๘๙.

^{๔๓} นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๗.

จะตกไป แต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ จะส่งร่างข้อบัญญัติให้องค์กรผู้มีความเห็นชอบเพื่อประกาศใช้ต่อไป

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการ

๒.๓.๑ ที่มาและความสำคัญ

คำว่า ป่าชุมชน เกิดขึ้นจากการนำเสนอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยมีการจัดสัมมนาเรื่อง ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท ได้นำเอาความคิดในการจัดการป่าโดยชุมชน โดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าและร่วมรับผลประโยชน์ด้วย เป็นการเปิดโลกทัศน์ในมิติใหม่ในการจัดการป่าไม้ในเชิงวิชาการของประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวได้แพร่เข้าไปในยังส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ จากนั้นได้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ เป็นต้นมา และได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น โครงการพัฒนาป่าชุมชน จากงานวิจัยของฉลาดชาย รมิตานนท์ ได้เสนอให้มีการส่งเสริมป่าชุมชนใน ๓ รูปแบบให้แพร่หลายคือ ๑) ป่าชุมชนแบบอนุรักษ์ ๒) ป่าชุมชนแบบเศรษฐกิจ และ ๓) ป่าชุมชนแบบอนุรักษนิยม คำว่า ป่าชุมชน จึงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย^{๔๔}

โกมล แพรกทอง และคณะ ให้ความหมายป่าชุมชน คือ รูปแบบการจัดการป่าไม้ที่นำองค์ประกอบของความต้องการของประชาชน และประชาชนผู้รับผลประโยชน์ เข้ามาร่วมขบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนยาวตามความ ต้องการของชุมชนนั้น ในความนี้ป่าชุมชนจึงเป็นป่าซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจในการรักษาและพัฒนาป่า เพื่อให้ป่าอำนวยประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนของตน ป่าชุมชนในความนี้จึงเป็นป่าของประชาชนดำเนินการโดยประชาชนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ป่าชุมชนในลักษณะนี้จะมองเห็นได้จากป่าหลายแห่งในประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นป่าผืนเล็กใกล้หมู่บ้าน ที่ประชาชนได้ร่วมกันรักษาดูแล เพื่อเป็นป่าของหมู่บ้านมีการกำหนดกติกาของหมู่บ้าน เพื่อลงโทษผู้ทำลายสภาพของแหล่งป่าไม้และมีการรวมกลุ่มเพื่อคอยสอดส่องดูแลผู้ฝ่าฝืนกติกาที่ตกลงร่วมกันไว้^{๔๕}

ป่าชุมชน ถือเป็นป่าที่ชาวบ้านในชุมชน มีจิตสำนึกร่วมกันในการปลูก ดูแล การอนุรักษ์ และ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า เริ่มจากการแนวร่วม การประชุม การจัดตั้งเป็นองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือตามประเพณี และความเชื่อถือ นำไปสู่การร่วมกันวางแผน ทำกฎระเบียบ อันเป็นข้อตกลงร่วมกัน เป็นที่ยอมรับของชุมชน ทุกอย่างจะดำเนินภายใต้กติกา และประเพณีของชุมชน

^{๔๔} ฉลาดชาย รมิตานนท์, สัจฉริตา กาญจนพันธ์ และอนันท์ กาญจนพันธ์, “ป่าชุมชนภาคเหนือ” ใน **ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม ๒**, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๒), หน้า ๑๐๓.

^{๔๕} โกมล แพรกทอง และคณะ, โกมล แพรกทอง และคณะ. **คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน**. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

จากการศึกษาของโกมล แพรกทอง พบว่าป่าชุมชนเป็นคำที่เกิดขึ้นจากแนวคิดพื้นฐาน ๔ ประการ ดังนี้^{๔๖}

๑. แนวคิดทางด้านนิเวศวิทยา แนวคิดนี้ยอมรับว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิต ซึ่งประกอบกับเป็นระบบอยู่ภายใต้การเชื่อมโยงที่สร้างสมดุลให้เกิดขึ้นในระบบนิเวศ มนุษย์มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงและอาศัยอยู่ในระบบนิเวศ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสมดุลของระบบนิเวศ การจัดการที่จะทำให้มนุษย์อาศัยอยู่ในระบบนิเวศอย่างสมดุล โดยไม่มีการทำลายเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดนี้

๒. แนวคิดทางการพัฒนาชุมชน แนวคิดนี้มองกิจกรรมทางด้านป่าไม้เป็นกิจกรรมที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนเนื่องจากทรัพยากรป่าไม้เป็นแหล่งที่ชุมชนจะพึ่งพิงได้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม เป็นแหล่งไม้ใช้สอยเองในชุมชน เป็นศูนย์รวมจิตใจอันเกิดจากประเพณีและความเชื่อ

๓. แนวคิดในการกระจายอำนาจ เป็นแนวคิดในการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาป่า จากที่เคยดำเนินการโดยภาครัฐให้เป็นการร่วมดูแลโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนและเน้นการกระจายงานให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคสามารถบริการประชาชนได้ตรงตามต้องการมากขึ้น

๔. แนวคิดด้านการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่ออกเงยได้ สามารถที่จะได้รับการจัดการ ได้ผลประโยชน์อย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ เนื่องจากป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ในด้านต่างๆ เช่น การใช้สอยทรัพยากรในป่า ใช้เนื้อไม้เป็นแหล่งน้ำ ฯลฯ ดังนั้นภายใต้การจัดการที่เหมาะสม จะสามารถใช้ประโยชน์แก่มนุษย์อย่างนานัปการ

๒.๓.๒ ความหมายของป่าชุมชน

ฉลาดชาย รมิตานนท์^{๔๗} ทำการศึกษาเกี่ยวกับป่าชุมชนในยุคแรก เรียกแนวคิดนี้ว่าป่าไม้สังคม (Social Forest) ซึ่งเป็นระดับของการจัดการป่าไม้ที่กว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าการจัดการป่าระดับชุมชน ความหมายของป่าไม้สังคมตามทัศนะของฉลาดชาย คือ การใช้แนวคิดเรื่องสังคมไทยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างป่าไม้และชุมชน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การเป็นวิธีการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกิจกรรมเกี่ยวกับสังคมและความผูกพัน การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน จากพื้นฐานความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางของประเทศมาสู่องค์กรภาคประชาชนที่จะมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชนของตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นแกนนำในการจัดการเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดย

^{๔๖} โกมล แพรกทอง บรรณาธิการ, **ป่าชุมชนในประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, ๒๕๓๓), หน้า ๕-๖.

^{๔๗} ฉลาดชาย รมิตานนท์, **ป่าชุมชนในประเทศไทย: ทางออกและการพัฒนา เล่ม ๒**. (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖), หน้า ๔๕.

ส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับ ประเวศ วะสี^{๔๘} กล่าวว่า ป่าชุมชนบางครั้งเรียกว่า “ป่าสังคม” ถ้ามีเรื่องของป่าชุมชนจะเป็นได้ทั้งป่าและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน ดังนั้น การปลูก การดูแลรักษา การได้รับประโยชน์จะต้องไปด้วยกัน นี่คือการจัดการทั้งหมด

เสนห์ จามริก^{๔๙} อธิบายว่าป่าชุมชนเป็นขบวนการทางสังคมหรือ การรวมตัวขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และ/หรือระดับเครือข่ายภายในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อทำการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของท้องถิ่นอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม บนฐานของระบบความคิด ภูมิปัญญา อุดมการณ์ และสิทธิชุมชน ซึ่งเน้นหลักการทางศีลธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเป็นสำคัญ โดยเงื่อนไขการเกิดและความสำเร็จของป่าชุมชนมีดังนี้

๑. ชุมชนมีความเป็นชุมชนสูง คือ มีรูปแบบและความเข้มข้นของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกของชุมชนสะท้อนออกมาในรูปอุดมการณ์ พิธีกรรมที่ยึดถือและร่วมกันปฏิบัติ
๒. ชุมชนต้องมีทรัพยากรดิน น้ำ ป่า อยู่ในสภาพที่ใช้ได้และยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับการผลิตในภาคเกษตร โดยมีศักยภาพพอที่จะพลิกฟื้นให้คืนกลับมาสู่ความอุดมสมบูรณ์ได้อย่างยั่งยืน
๓. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เป็นแหล่งอาหาร เชื้อเพลิงและของป่า เป็นต้น
๔. ชุมชนจะต้องมีจิตสำนึกในการรักษาป่า มีความเข้มแข็งและลึกซึ้งมากกว่าการมีผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ซึ่งอาจมีเงื่อนไขเกิดจากประเพณี ความเชื่อและการผลิตซ้ำของอุดมการณ์สืบทอดกันมา หรือเกิดจากความจำเป็นในการป้องกันและรักษาระบบนิเวศหรือเกิดการต่อต้านการรุกรานจากภายนอก เช่น การต่อต้านโครงการของรัฐ การแย่งชิงทรัพยากรกับชุมชนใกล้เคียง เป็นต้น
๕. ชุมชนต้องมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งที่จะควบคุม รักษากฎระเบียบและสามารถปรับภูมิปัญญาและจารีตประเพณีท้องถิ่น ให้เข้ากับสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง
๖. ชุมชนมีการจัดตั้งองค์กรประชาชนที่มีความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสม ซึ่งมีกวางบนพื้นฐานของภูมิปัญญาดั้งเดิม จารีตประเพณีและประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันเอง
๗. ชุมชนต้องมีจารีตของการจัดการทรัพยากรที่ถือว่า ทรัพยากรเป็นสิทธิและทรัพย์สินร่วมของชุมชน โดยชุมชนมีสิทธิในการดูแลจัดการและออกกฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์ของชุมชนเอง
๘. ชุมชนที่สามารถรักษาป่าไว้จะต้องมีระบบมีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) หลักการจัดการอยู่บนพื้นฐาน ๔ ประการ คือ การยอมรับในจารีตประเพณีและสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกและความเป็นธรรมทางสังคม ความยั่งยืนของระบบการผลิต ความสมดุลของระบบนิเวศ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน

^{๔๘} ประเวศ วะสี ในเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ, *The last Hope: บทวิเคราะห์ทางออกการจัดการป่าไม้เมืองไทย*, (เชียงใหม่ : Good Printing, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗.

^{๔๙} เสนห์ จามริก, *ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม ๑ : ป่าผืนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖), หน้า ๖๐-๗๐.

(๒) วิธีการจัดการ จำแนกเป็น ๓ ลักษณะ คือ การจำแนกประเภทของป่าออกเป็นประเภทต่างๆ มีการร่างกฎเกณฑ์และแนวทางการใช้ประโยชน์ให้สมาชิกชุมชนทราบ และมีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างสมาชิกของชุมชนเป็นครั้งคราว เพื่อทบทวนกฎเกณฑ์และกติกาของชุมชนและมีการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อทำหน้าที่ดูแล

(๓) รูปแบบการจัดการป่าชุมชน แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ การจัดการตามจารีตประเพณี การจัดการแบบประยุกต์ และการจัดการที่เป็นขบวนการต่อรองทางการเมือง

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ กล่าวว่า การจัดการป่าในรูปแบบของ “ป่าชุมชน” สามารถสนองความต้องการของชุมชนในระดับยังชีพหรือหาอยู่หากินได้ ป่าชุมชนโดยทั่วไปเป็นผืนป่าผืนเล็กที่มีขนาดและรูปแบบที่สัมพันธ์กับลักษณะและพัฒนาการของชุมชน ป่าชุมชนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับชุมชน ดังนั้น เพื่อสร้างกลไกการบริหารจัดการป่าที่เหมาะสม จึงต้องมีการพัฒนาองค์กร และสร้างแผนการจัดการนิเวศป่าชุมชนโดยชุมชนเป็นผู้ทำ แผนการจัดการนิเวศป่าชุมชนจะช่วยให้เห็นภาพรวมของป่าทั้งผืน และมองเห็นระบบนิเวศย่อยในระบบนิเวศป่าผืนใหญ่ ดังนั้นหากรู้จักระบบนิเวศของป่า รู้ถึงผลกระทบและการจัดการผลกระทบ คนกับระบบนิเวศก็จะอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ทำลายซึ่งกันและกัน กระบวนการที่ช่วยให้คนรู้จักระบบนิเวศป่า อยู่กับป่าพึ่งพาป่าได้โดยไม่ทำลายซึ่งกันและกัน โดยรูปแบบที่มีการจัดการ มีกลไกทางสังคมและทางการบริหาร คือ รูปแบบของป่าชุมชน ป่าชุมชนจึงช่วยให้ป่าได้รับการคุ้มครอง ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากคนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ^{๕๐}

สมศักดิ์ สุขวงศ์ ^{๕๑} ให้ความหมายของการจัดการป่าชุมชนว่า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่การปลูก บำรุงป่า การป้องกันรักษาป่าและการใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งการใช้ประโยชน์จากป่า หมายถึง การพัฒนารูปแบบและเทคนิคการเก็บหาผลผลิตจากป่าอย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์นั้นและป่าชุมชน

๒.๓.๓ องค์ประกอบของป่าชุมชน

- ๑) ชุมชนต้องเชื่อมโยงระบบสังคมวัฒนธรรมเข้ากับเรื่องป่าและทรัพยากรในป่า
- ๒) เป็นป่าธรรมชาติ หรือป่าที่เกิดขึ้นใหม่ก็ได้ แต่ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างอิสระ โดยตัวแทนองค์กรที่แท้จริงของชุมชน
- ๓) กรรมสิทธิ์ที่ดินจะเป็นของรัฐหรือสาธารณประโยชน์ก็ได้ แต่ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างอิสระ โดยองค์กรตัวแทนที่แท้จริงของชุมชน
- ๔) จุดประสงค์และเป้าหมายของการจัดการป่าสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชุมชน
- ๕) เน้นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ จารีตประเพณี ความเชื่อและ

^{๕๐} เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ ในเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ, *The last Hope: บทวิเคราะห์ทางออกการจัดการป่าไม้เมืองไทย*, (เชียงใหม่ : Good Printing, ๒๕๔๗), หน้า ๓๔-๓๕.

^{๕๑} สมศักดิ์ สุขวงศ์, *การจัดการป่าชุมชน : เพื่อคนและเพื่อป่า*, (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย, ๒๕๕๐), หน้า ๒๐.

วัฒนธรรมในท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

๖) กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดและตัดสินใจโดยองค์การชุมชน ^{๕๒}

๒.๓.๔ หลักการจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์

๑) การจัดการป่าตามหลักวิชาการ แนวทางในการอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้เกิดผลผลิตที่ยั่งยืน โดยยึดหลักการและวิธีการอนุรักษ์ ดังนี้ ^{๕๓}

(๑) การใช้อย่างชาญฉลาด หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ใช้อย่างยาวนานที่สุดและใช้อย่างประหยัดที่สุด โดยมีการสูญเสียน้อยที่สุด

(๒) การฟื้นฟูสิ่งที่เสื่อมโทรม หมายถึง การทำให้ทรัพยากรป่าไม้ให้เสื่อมโทรมให้ดีขึ้นหรืออยู่ในสภาพปกติ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

(๓) การสงวนของที่หายาก เป็นการเก็บรักษาของที่หายากไว้ไม่ให้ใครนำไปใช้ การเก็บไว้ตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ให้แตะต้อง

ส่วนวิธีการอนุรักษ์มีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและการได้รับประโยชน์มากกว่า กล่าวคือ

(๑) การใช้ หมายถึง การใช้หลายรูปแบบ เช่น บริโภคโดยตรง ได้เห็น ได้ยิน ได้ฟังได้สัมผัส การให้ความสะดวกสบายและความปลอดภัย รวมไปถึงพลังงานเหล่านี้ต้องเป็นการใช้อย่างยั่งยืน

(๒) การเก็บกัก หมายถึง การรวบรวมและการเก็บรักษาทรัพยากรที่มีแนวโน้มที่จะขาดแคลนในบางช่วงเวลาหรือคาดว่าจะเกิดวิกฤตการณ์ขึ้น ในบางครั้งอาจเก็บกักไว้เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ในปริมาณที่สามารถที่ควบคุมได้

(๓) การรักษาซ่อมแซม หมายถึง เป็นการทำให้ทรัพยากรที่ขาดหายไปหรือเป็นปัญหา หรือเสื่อมโทรมเป็นจุดพื้นที่เล็กๆสามารถทำให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้ อาจใช้เทคโนโลยีที่มนุษย์สร้างขึ้นช่วยให้ดีเหมือนเดิมจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

(๔) การฟื้นฟู หมายถึง การดำเนินการต่างๆต่อทรัพยากรหรือสิ่งที่เสื่อมโทรมให้สิ่งเหล่านั้นเป็นปกติ สามารถเอื้อประโยชน์ในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งการฟื้นฟูต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยด้วยเสมอ

(๕) การพัฒนา หมายถึง การทำสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นการที่ต้องพัฒนาเพราะต้องเร่งหรือเพิ่มประสิทธิภาพให้เกิดผลผลิตที่ดี การพัฒนาที่ถูกต้องใช้ทั้งความรู้เทคโนโลยีและกางวางแผนที่ดี

(๖) การป้องกัน หมายถึง การป้องกันสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ให้ลุกลามไปมากกว่านี้ รวมไปถึงการป้องกันสิ่งไม่เคยเกิดด้วยการป้องกันต้องใช้เทคโนโลยีและการวางแผน เช่นเดียวกับวิธีการอนุรักษ์อื่นๆ

^{๕๒} เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ, **ป่าชุมชนเชียงราย**, (เชียงใหม่ : ปี เอสการพิมพ์ ๒๕๔๔), หน้า ๑๗.

^{๕๓} เกษม จันทรแก้ว และสามัคคี บุญยวัฒน์, **เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการทรัพยากรป่าไม้**, (กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๖๘. (เอกสารอัดสำเนา).

(๓) การสงวน หมายถึง การเก็บรักษาไว้โดยไม่ให้แตะต้องหรือนำไปใช้ด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม การสงวนอาจกำหนดเวลาที่เก็บไว้โดยไม่ให้มีการแตะต้องตามเวลาที่กำหนดก็ได้

(๔) การแบ่งเขต หมายถึง ทำการแบ่งเขตหรือแบ่งกลุ่มประเภทตามสมบัติของทรัพยากร สาเหตุที่สำคัญเพราะวิธีการให้ความรู้หรือกฎระเบียบที่นำมาใช้นั้นไม่ได้ผล หรือต้องการจะแบ่งเวลาให้ชัดเจนเพื่อให้การอนุรักษ์ได้ผล เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้นอย่างไรก็ตามการแบ่งเขตนี้จะต้องมีการสร้างมาตรการกำกับด้วยมิฉะนั้นแล้วจะไม่เกิดผล

๒) การจัดการป่าตามหลักธรรมชาติ ป่าไม่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพของมนุษย์ และการคงอยู่ของสิ่งแวดล้อมต่างๆ และสิ่งมีชีวิตอื่น จากการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ในทุกส่วนของโลก หรือของประเทศไทย ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงการสูญเสียและผลที่ได้รับจากการกระทำนั้น การอนุรักษ์ป่าไม้สามารถกระทำได้หลายวิธีการอันเป็นกระบวนการหรือทางเลือก ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติมีอยู่หลายข้อที่สำคัญคือ การกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ เป็นการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาป่าไม้ในระยะยาวเพื่อประโยชน์ ๒ ประการ ได้แก่ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ ๔๘ ล้านไร่ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ ๘๐ ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยทั่วไปอยู่ในการดูแลของกรมป่าไม้ซึ่งพื้นที่เหล่านี้อาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ชายฝั่งทะเลหรือลักษณะอื่นๆ ที่มีระบบนิเวศดั้งเดิมหรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์ เช่น การท่องเที่ยว นันทนาการ การศึกษาวิจัยป่าอนุรักษ์ในระดับสากล (IUCN) แบ่งออกเป็น ๑๐ ประเภท ส่วนในประเทศไทยในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ ๔๘ ล้านไร่

(๒) อุทยานแห่งชาติ (National Park) หมายถึงที่ดินซึ่งรวมความถึงพื้นที่ดินทั่วไปภูเขา ห้วยหนอง คลองบึง บาง ลำน้ำทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ในทางปฏิบัติอุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ และสัตว์ป่าตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม สงวนไว้เพื่อให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อรักษาสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลังๆ ได้ชมและศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย ๓ ประเภท ได้แก่

ก. เขตรักษพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสสืบพันธุ์และขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น

ข. วนอุทยาน (Forest Park) หมายถึง พื้นที่ที่มีทิวทัศน์ธรรมชาติสวยงามมีความเด่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดไว้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและเที่ยวเตร่ของประชาชนมีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้เหมาะสม

ค. เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-hunting Areas) หมายถึง บริเวณที่ที่ราชการใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์จะประกาศ ขึ้นเป็นราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดก็ได้ เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นคราวๆไป

(๓) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) หมายถึง สถานที่ที่ราชการได้รวบรวมเอาพันธุ์ ไม้ไว้ทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจทางด้านความสวยงามและที่หายากมา ปลูกไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่ และตระกูลเพื่อการศึกษาวิจัยและการเผยแพร่การขยายพันธุ์ให้เป็น ประโยชน์แก่ประชาชนแก่ประเทศชาติ สวนพฤกษศาสตร์ ที่สำคัญและคนทั่วไปรู้จักเป็นอย่างดี คือ สวน พฤกษศาสตร์พุดแค จังหวัดสระบุรี สวนพฤกษศาสตร์เขาช่อง จังหวัดตรัง เป็นต้น

(๔) สวนรุกขชาติ (Arboretum) หมายถึง สวนเล็กมีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้าง ขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆไว้โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าทางเศรษฐกิจและดอกไม้ซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ แต่มีชื่อพันธุ์ไม้ติดไว้มีการทำถนนและทางเท้าเข้า ชม จุดมุ่งหมายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการศึกษาปัจจุบันมีสวนรุกขชาติที่ดำเนินการอยู่ตามจังหวัด ต่างๆ มากกว่า ๑๕ แห่ง เช่น สวนรุกขชาติ สกุณทยาน จังหวัดพิษณุโลก และสวนรุกขชาติธารโบกขรณี จังหวัดกระบี่

(๕) พื้นที่สงวนชีวลัย (Biosphere Reserve) หมายถึง พื้นที่อนุรักษ์สังคมพืชและสัตว์ใน สภาวะของระบบนิเวศที่เป็นธรรมชาติ เพื่อรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมเพื่อใช้เป็นแหล่ง ศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐาน ทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติปะที่ถู กเปลี่ยนแปลงไปพื้นที่สงวนชีวลัยนี้มีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษาและฝึกอบรมด้วยซึ่ง พื้นที่เหล่านี้สภาพประสานงานนานาชาติด้านมนุษย์และชีวลัย จะเป็นผู้ประกาศ

(๖) พื้นที่ มรดกโลก (World Heritage) หมายถึง พื้นที่ ที่มีหรือเป็นตัวแทน ทรัพยากรธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความเด่นในระดับโลก ซึ่งประกอบด้วยวิวัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์ของโลก (The Earths Evolutionary History) ขบวนการทางธรณีและวิวัฒนาการของ สิ่งมีชีวิต (Geological Process and Biological Evolution) ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่พิสดารหรือ ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์ (Superative Natural Phenomena) หรือระบบนิเวศที่ ประกอบไปด้วยสัตว์หรือพืชที่หายาก (Habitat Containing Threatened Species) มีคุณค่าและ ความสำคัญทางชีวภาพซึ่งพื้นที่นี้ต้องได้รับการประกาศจาก UNESCO แหล่งมรดกโลกกระจายอยู่ทั่วทุก ภูมิภาคของโลกจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๓๕ มีทั้งหมด ๓๗๘ แหล่งแบ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ๒๗๘ แหล่ง มรดกทางธรรมชาติ ๘๕ แหล่ง และเป็นทั้งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติมี ๔ แหล่งคือ อุทยาน ประวัติศาสตร์ สุโขทัย ศรีสัชชาลัย กำแพงเพชร อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มรดกบ้าน เชียง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง ทุ่งใหญ่นเรศวร

(๗) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ (Watershed Class 1) หมายถึง พื้นที่ป่าที่ป้องกันไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธารเป็นแหล่งให้น้ำต่อพื้นที่ตอนล่าง มักเป็นพื้นที่ตอนบนที่มีความลาดชันมากดินมีสมรรถนะในการทำพังทลาย เป็นพื้นที่ที่ควรเก็บไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(๘) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) หมายถึง ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใดๆ นอกจากจะปล่อยให้สภาพธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจพื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่ควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศเป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตรจากริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า ๗๕ เมตร จากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

(๙) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติประกอบด้วย เกาะ แก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสัณฐานที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อประโยชน์สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งประกาศตามมติ ค.ร.ม. พ.ศ.๒๕๓๒

๓) การอนุรักษ์ป่าในรูปแบบอื่น ๆ ประกอบด้วย

(๑) การปลูกป่า เป็นการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างหนึ่งเมื่อป่าไม้ในพื้นที่ถูกตัดฟันลงไม่ว่ากรณีใดก็ตาม นโยบายการรักษาป่าไม้ที่กำหนดให้มีการปลูกป่าขึ้นทดแทนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าทุกรูปแบบ การปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าไม้เสื่อมสภาพสามารถดำเนินการได้ทั้งภาครัฐบาล เอกชน ชุมชน และอาสาสมัครอาจกระทำเนื่องในโอกาสสำคัญๆ เช่น ปลูกเนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองครองราชย์ ๕๐ ปี หรือในวันเข้าพรรษา เป็นต้น การปลูกพันธุ์ไม้ซึ่งจะเรียกว่า “สวนป่า” ได้นั้นเนื้อที่จะต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตรทั้งนี้ยกเว้นการปลูกต้นไม้ตามถนนหนทาง หรือปลูกเป็นแนวกันลมซึ่งเรียกว่า สวนป่าเส้นตรง (Linear Plantation) การปลูกสร้างสวนป่ามีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ (๑) เพื่อผลทางเศรษฐกิจโดยตรง (๒) เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและอนุรักษ์ระบบนิเวศ (๓) เพื่อการพัฒนาชุมชนและสังคมการปลูกสร้างสวนป่าจะสร้างขึ้นในที่ที่เคยเป็นมาก่อน (Reforestation) หรือไม่เคยเป็นป่ามาก่อนซึ่งควรกระทำในรูปแบบของป่าเศรษฐกิจ ป่าชุมชน หรือป่านันทนาการ ฯลฯ

(๒) การป้องกันไฟไหม้ป่า ไฟไหม้ป่าถือว่าเป็นอันตรายร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับป่าไม้การฟื้นฟูกระทำได้ยากมาก ไฟไหม้ป่าเกิดจากการกระทำของมนุษย์จากความประมาทเลินเล่อทำให้ต้นไม้บางส่วนอาจตายหมด หากเกิดซ้ำแล้วซ้ำเล่าจนพืชหมดโอกาสแพร่พันธุ์ได้การป้องกันปัญหาไฟไหม้ป่ากระทำได้โดย (๑) การประชาสัมพันธ์ซึ่งอาจเป็นรูปแบบของการเข้าถึงตนเอง ภูมิภาคและแนะนำประชากรที่อยู่ใกล้เคียงให้รู้จักคุณประโยชน์ของป่าไม้และโทษของไฟป่า ตลอดจนช่วยป้องกันการเกิดไฟป่าหรืออาจมีการโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ใบปลิว ป้ายประกาศที่มีค่าขวัญ เป็นต้น (๒) การสร้างแนวกันไฟและแนวควบคุมไฟ (Firebreak and Fire line) รอบๆป่าเพื่อกำจัดการต่อเนื่องของเชื้อเพลิงและสกัดกั้นการลุกลามของไฟซึ่งสามารถนำไปใช้ในการป้องกันไฟไหม้ได้โดยกระทำโดยการถางแนวกำจัดวัชพืชให้เตียนหรืออาจใช้สารเคมีที่ป้องกันไฟ ได้แก่ ไโดแอมโมเนียมฟอสเฟต และมอโนแอมโมเนียมฟอสเฟต พันเพื่อป้องกันไฟชั่วคราวแต่จะหมดฤทธิ์ยาเมื่อฝนตกลงมา (๓) การตรวจตราระวังไฟโดยจัดเวร

ยามเดินตรวจตราทั่วสวนป่า และจัดเวรยามคอยสังเกตการณ์บนหอดูไฟเพื่อดูแลมิให้คนลอบจุดไฟเผาป่า ระดมกำลังในการดับไฟได้ทันต่อเหตุการณ์

(๓) การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในปัจจุบันนี้จะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น การป้องกันทำได้โดยการทำให้หลักเขตหรือป้ายเครื่องหมายให้ชัดเจนเพื่อบอกให้รู้ว่าเป็นเขตป่าประเภทใด การแก้ไขปัญหานี้สำคัญที่สุดอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปด้วยความเที่ยงตรงเอาจริงเอาจัง และมีความซื่อสัตย์ต่ออาชีพและหน้าที่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายและพระราชบัญญัติป่าไม้อย่างเคร่งครัดจะสามารถป้องกันการทำลายป่าในทุกรูปแบบได้

(๔) การใช้วัสดุทดแทนไม้ในการก่อสร้างต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านเรือนหรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่เคยใช้ไม้ดั้งเดิม เช่น การสร้างสะพานเพื่อทดแทนสะพานเก่าที่ชำรุด ควรจะใช้เหล็กทำสะพานให้รื้อถึงชั่วคราวก่อนจะมีสะพานใหม่ที่ถาวรและสร้างด้วยวัสดุที่ไม่ใช่ไม้ ห้องใช้วงกบประตู หน้าต่างเหล็ก ประตูหน้าต่างกระจกแทนการใช้ไม้ แม้แต่เครื่องใช้ ควรใช้วัสดุอื่นแทนใช้ไม้

(๕) การใช้ไม้อย่างมีประสิทธิภาพ/ประหยัด เป็นการนำเนื้อไม้มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดโดยใช้ทุกส่วนของต้น เช่น ไม้ที่เหลือจากการแปรรูป นำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้างแล้วสามารถนำไปเป็นวัตถุดิบทำไม้อัด ไม้ปาร์เก้ ชี้นไม้สับ (Chip Board) ไม้ประสาน (Particle Board) ทำเครื่องใช้ขนาดเล็ก เช่น แจกกัน ที่เชี่ยบูหรี ของชำร่วย เป็นต้น ส่วนไม้ที่นำมาแปรรูปเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือเพื่อการอื่นควรปรับปรุงคุณภาพไม้ก่อนนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การอบน้ำยาไม้ อบให้แห้งเพื่อยืดอายุการใช้งานให้ยาวนานออกไป

(๖) การพยายามนำไม้ที่ไม่เคยใช้ประโยชน์มาใช้ เช่น มะพร้าว ต้นตาล ไม้ยางพารา นำมาทำเครื่องใช้ในครัวเรือนได้หลายชนิด อาทิ ตู้ เตียง โต๊ะ ก่อนนำมาใช้ประโยชน์ควรปรับปรุงคุณภาพไม้ก่อน

(๗) ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ ในการศึกษาให้เยาวชนและประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้ สร้างจิตสำนึกในอนุรักษ์และช่วยกันดูแลรักษาในการรักษาทรัพยากรป่าไม้เหมือนกับที่เรารักษาและหวงแหนสิ่งของที่เป็นสมบัติของเราเอง

รูปแบบและกระบวนการอนุรักษ์ป่าไม้ดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของพื้นที่ ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ เช่น การกำหนดปริมาณป่าไม้ที่จัดไว้เพื่อเป็นต้นน้ำลำธารให้แน่นอนแล้วเข้าไปควบคุมป้องกันมิให้มีการทำลาย การกำหนดเขตที่ดิน ให้เป็นที่ทำกินของราษฎร มิให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานหรือการทำไร่เลื่อนลอย ในพื้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าควรปลูกพืชคลุมดินเพื่อป้องกันการกัดเซาะของน้ำฝน การป้องกันมิให้เกิดไฟป่า โดยการจัดกำลังคน พนักงานเจ้าหน้าที่รวมถึงขอความร่วมมือกับชุมชน ตรวจตรามิให้เกิดไฟป่าขึ้น ช่วยลดอัตราการเกิดไฟป่าให้น้อยลง ในบริเวณที่ลาดชันมาก ควรห้ามใช้ประโยชน์จากดินเพื่อการอื่น นอกจากปลูกป่าและพืชคลุมดิน การแบ่งเขตที่อยู่อาศัย เขตก่อสร้างอุตสาหกรรมหรือเขตอนุรักษ์ให้ชัดเจน การป้องกันการพังทลายของดินริมฝั่งแม่น้ำ และที่สำคัญคือทำให้ความรู้ด้วยการอบรมแก่ประชาชนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับให้มีความรู้และเข้าใจถึงประโยชน์ คุณค่าของทรัพยากรป่าไม้ และหันมาให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชุมชน

๒.๔.๑ ความหมายของการจัดการ

การจัดการ (Management) มีผู้ให้คำนิยามและความหมายที่แตกต่างกันไป ตามแต่กรอบของการมองและสภาพแวดล้อมหรือประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังต่อไปนี้

พรชัย ธรรมธรรม และจินตนา ทวีมา^{๕๔} กล่าวว่า การจัดการ (Management) หมายถึง การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด และการสงวนรักษา เพื่อให้กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นสามารถให้ผลยั่งยืนต่อมวลมนุษยชาติ โดยหลักการแล้ว “การจัดการ” จะต้องมีแนวทางการดำเนินงาน ขบวนการ และขั้นตอนรวมทั้งจุดประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนแน่นอน

พยอม วงศ์สารศรี^{๕๕} กล่าวว่า การจัดการ เป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร โดยการตอบสนองความต้องการ ความคาดหวัง และจัดโอกาสให้เขาเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน

สร้อยตระกูล อรรถมานะ^{๕๖} กล่าวว่า กระบวนการจัดการ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามลำดับ เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด โดยใคร นอกจากจะเป็นการลดความไม่แน่นอนแล้ว ยังทำให้สมาชิกในองค์กรมีความมั่นใจในการทำงานทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ การจัดลำดับการทำงานที่ดีไม่ควรมีลักษณะตายตัว ต้องมีความยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์อาจมีการปรับปรุงแก้ไข หรือปรับเปลี่ยนลำดับการทำงานได้เสมอ ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิผลมากขึ้นด้วย

เดเรค เฟรช และ ฮีทเตอร์ สวารด์ (Derak French and Heather Saward)^{๕๗} ได้ให้ความหมาย การจัดการ หมายถึง กระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

^{๕๔} พรชัย ธรรมธรรม และจินตนา ทวีมา, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, (กรุงเทพฯ : สุธาการพิมพ์, ๒๕๓๘), ไม่ปรากฏเลขหน้า.

^{๕๕} พยอม วงศ์สารศรี, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๕.

^{๕๖} สร้อยตระกูล อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์กร : ทฤษฎีการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๒๔๒๑.

^{๕๗} Rench, Dereck and Saward Heather, Dictionary of management, (New York: International Publications Service, 1975), p. 23.

เฮนรี ฟาโยล์ (Fayol Henri) ^{๕๘} กล่าวถึง การจัดการ ว่าเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ ๕ ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม

๒.๔.๒ ความหมายของชุมชน

คำว่า “ชุมชน” (Community) ตามพจนานุกรม Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English ได้ให้ความหมายของชุมชนว่า หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่งมีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน มีศรัทธา ความเชื่อ เชื้อชาติ การงาน หรือมีความรู้สึกนึกคิดความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีการเกื้อกูลการเป็นอยู่ร่วมกัน มีผู้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นการรวมของกลุ่มคนที่มีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ เพราะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ หรือมีลักษณะร่วมกันในความสนใจ คุณลักษณะหรือเป้าหมาย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันนี้รวมถึง สถาบันสังคม เช่น โรงเรียน หน่วยงานรัฐบาล และบริการทางสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น^{๕๙} ชุมชน ยังหมายถึง คนและสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้นระหว่างคนในขณะที่กลุ่มคนเหล่านั้นพัฒนาและใช้บางหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพร่วมกัน^{๖๐}

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายของ “ชุมชนในฐานะผู้รับบริการ” ว่าหมายถึงกลุ่มคน หรือประชาชนในฐานะเป็นจุดสนใจของการบริการพยาบาล ^{๖๑} ซึ่งความเข้าใจแนวคิดที่ว่าชุมชนเป็นฐานะผู้รับบริการ เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการให้บริการสุขภาพที่มีคุณภาพใน ทุก ๆ ระดับของการปฏิบัติการพยาบาลชุมชน และเป็นการปฏิบัติการพยาบาลที่มีประชาชนเป็นฐานของการบริการ (population-based practice) ซึ่งเป็นสิ่งที่จำแนกหรือบอกความแตกต่างของการพยาบาลชุมชนกับการพยาบาลในสาขาเฉพาะอื่น ๆ ^{๖๒} ซึ่งคำว่า ชุมชน มีผู้ให้ความหมายและคำนิยาม ดังต่อไปนี้

^{๕๘} Fayol Henri, *General and Industrial Management*, (London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1949), p. 12.

^{๕๙} Marchall FA. *Community as client: Applying the nursing process in Community health nursing: Promoting and protecting the public’s health*. In: Allender JA, Rector C, Waener KD, editors. (Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2012).

^{๖๐} Shuster GF. *Community assessment and evaluation in Foundations of nursing in the community: Community-oriented practice*. In: Stanhope M, Lancaster J, editors, (Missouri: MOSBY ELSEVIER, 2012), p. 216-35.

^{๖๑} Anderson ET, McFarlane JM. *Community as partner: Theory and practice in nursing*. 5th ed. (Philadelphia: Lippincott Williams & Wikins, 2008).

^{๖๒} Allender JA, Rector C, Waener KD. *Community health nursing: Promoting and protecting the public’s health*. 7th ed. (Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2012).

ชยันต์ วรรณะภูติ^{๖๓} กล่าวถึง “ชุมชน” ในความหมายว่า หมายถึง การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกันใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันขึ้น มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ ชุมชน หมายถึง สังคมขนาดเล็กในชนบทที่ยังไม่พัฒนา หรือสังคมหมู่บ้านที่สมาชิกของสังคมยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และยังสามารถรักษาแบบแผนการดำรงชีวิตบางส่วนได้ และได้ตีความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในระดับเดียวกับคำว่า “สังคมหมู่บ้าน” ซึ่งเป็นการช่วยให้เข้าใจความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในระดับ “สังคมหมู่บ้าน” ซึ่งเป็นการช่วยให้เข้าใจในความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ชุมชน ทั้งนี้ เพราะคำว่า “หมู่บ้าน” สื่อความหมายให้เข้าใจถึงการกระจุกตัวของบ้านหลาย ๆ บ้านหรือหลายครัวเรือนในพื้นที่แห่งหนึ่งหรือในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง และเป็นหน่วยสังคมขนาดเล็กที่สุดที่สมาชิกของสังคมพัฒนาขึ้นตามธรรมชาติและต่อมามีภายหลังทางราชการอาจกำหนดให้เป็น “หมู่บ้าน” ในความหมายของทางราชการ

กาญจนา แก้วเทพ^{๖๔} กล่าวว่า ชุมชนหมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือญาติ จนถึงระดับหมู่บ้านและระดับเกินหมู่บ้าน และผู้ที่อาศัยในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ประสาธ หลักศิลา^{๖๕} ให้ความหมายไว้ว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนพวกหนึ่งซึ่งครอบครองอาณาบริเวณที่มีอาณาเขตแน่นอน มีความผูกพันและยึดเหนี่ยวกันเป็นปึกแผ่นมั่นคง

จิตติ มงคลชัยอรัญญา^{๖๖} กล่าวโดยสรุปว่า “ชุมชน” ประกอบไปด้วยระบบความสัมพันธ์ของคน ความเชื่อ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ อาชีพ ระบบการเมือง ระบบการปกครอง โครงสร้างอำนาจ รวมถึงระบบนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ซึ่งระบบเหล่านี้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มีความเชื่อมโยงกันชนิดที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

เสาวคนธ์ สุดสวาท^{๖๗} ให้ความหมายไว้ว่า ชุมชน เป็นการมาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ตั้งแต่กลุ่มขนาดเล็ก เช่น หมู่บ้าน ไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น เมือง ประเทศ

^{๖๓} ชยันต์ วรรณะภูติ, การกำหนดกรอบคิดในการวิจัย ในคู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา, (ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๖), หน้า ๔๕.

^{๖๔} กาญจนา แก้วเทพ, การทำงานแนววัฒนธรรมชุมชนโดยถือมนุษย์เป็นศูนย์กลาง, (กรุงเทพฯ : สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, ๒๕๓๘), หน้า ๓.

^{๖๕} ประสาธ หลักศิลา, สังคมวิทยา, (กรุงเทพฯ : ก้าวหน้าการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๗๖.

^{๖๖} จิตติ มงคลชัยอรัญญา, การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๓.

^{๖๗} เสาวคนธ์ สุดสวาท, สังคมวิทยาชนบท, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๓๑.

ประเวศ วะสี^{๖๘} ได้ให้ความหมายของ “ชุมชน” โดยเน้น “ความเป็นชุมชน” ว่าหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ มีการจัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน

แซนเดอร์ส (Sanders)^{๖๙} ให้ความหมายว่า ชุมชนเป็นกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มมารวมกันในบริเวณเดียวกันภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับอันเดียวกัน มีการสังสรรค์กัน มีความสนใจร่วมกัน มีวัฒนธรรมเดียวกันและมีพฤติกรรมเหมือน ๆ กัน

นอร์ตัน (Norton)^{๗๐} ได้อธิบายคำว่า ชุมชน หรือ Commune ว่าเป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง การอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเวลานาน จนทำให้ประชาชนเหล่านี้มีความรักและผูกพันกันจนเป็นหนึ่งเดียว จึงได้พยายามร่วมกันในการจัดระบบการปกครองตัวเองขึ้น เรียกว่า Self-Governing Community อันถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส เยอรมัน และอีกหลายประเทศในทวีปยุโรป

สรุปได้ว่า ชุมชนเป็นกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มมารวมกันในบริเวณเดียวกัน ภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับอันเดียวกันมีชุมชนจะเข้มแข็งและมีศักยภาพได้นั้น เพราะคนในชุมชนมีน้ำใจ มีจิตสำนึกสาธารณะ มีความกระตือรือร้นมีบรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน มีเครือข่ายของการทำให้สังคมมาติดต่อสัมพันธ์กันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชน มีสถานภาพทางกายภาพของชุมชนที่เหมาะสม และสมาชิกมีส่วนร่วมในงานสาธารณะของชุมชน

๒.๔.๓ องค์ประกอบของชุมชน

ชุมชนมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ๓ องค์ประกอบหลักๆ ดังนี้

๑) **องค์ประกอบด้านมนุษย์**^{๗๑} เป็นองค์ประกอบที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในชุมชน จากวิวัฒนาการของมนุษย์ เป็นต้นมาจนถึงวันนี้ มนุษย์ชอบอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม หรือนอกจากจำเป็นต้องรวมกันเป็นกลุ่ม สรุปได้ว่าในทุกชุมชนไม่มีใครเลยถูกทอดทิ้งอยู่คนเดียว โดยไม่มีการไปมาหาสู่ติดต่อกับบุคคลอื่นในชุมชนนั้นการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มมีหลากหลายลักษณะ และหลายรูปแบบ เช่น ครอบครัว กลุ่มพ่อค้า เป็นต้น คือ มีทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มปฐมนุญ และกลุ่มทุติยภูมิ ความจำเป็นที่มนุษย์จำเป็นต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม หรือต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่น ก็เนื่องมาจากกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน และคนที่สมาชิกของกลุ่มใด ๆ ก็ตามย่อมมีความสัมพันธ์ต่อสมาชิกในกลุ่มเดียวกันหรือกับกลุ่มอื่น ๆ อีกเป็นลูกโซ่เกี่ยวพันกันไปสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ขององค์ประกอบด้านมนุษย์

^{๖๘} ประเวศ วะสี, การพัฒนาพลังสร้างสรรค์องค์กร, (กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๐), หน้า ๔.

^{๖๙} Sanders, Irwin T. *The Community: An Introduction to A Social System*, (New York: The Ronald Press, 1958), p. 189.

^{๗๐} Norton, A, “International Handbook of Local and Regional Government”. In *A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, (Birmingham: Elger, 1994), p. 158.

^{๗๑} ไพรรัตน์ เดชะรินทร์, การบริหารการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔), หน้า ๑๗.

๒) องค์ประกอบด้านสิ่งที่มีมนุษย์ประดิษฐ์ขึ้น สิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นประดิษฐ์ขึ้นมีหลากหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม และได้นำไปใช้ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกหรือสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ตู้เย็น พัดลม อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องทุนแรง รถยนต์ นอกจากสิ่งที่เป็นวัตถุแล้ว มนุษย์ยังสร้างแนวความคิด ปรัชญา ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นทั้งนั้น องค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ซึ่งมีสภาพและระดับต่างกัน การประดิษฐ์คิดค้นของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด และสืบต่อกันไปตลอดเวลา สิ่งทั้งหลายที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมาจะมีความสัมพันธ์กันต่อกันในแต่ละชนิดของมันเอง ความสัมพันธ์เหล่านี้คล้าย ๆ กับลูกโซ่ที่ต่อกันเป็นช่วง ๆ อันเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของสิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นขึ้น เช่น สร้างรถยนต์ขึ้นมาก็นำไปวิ่งบนถนนที่สร้างขึ้นมา และอาจจะทำให้เกิดฝุ่นปลิวไปสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านหรือสามารถที่จะขนส่งผลผลิตพวกพืชผัก ผลไม้ไปขายในตลาดได้เร็วขึ้น เป็นต้น

๓) องค์ประกอบด้านสิ่งที่มีธรรมชาติสร้างขึ้น สิ่งที่มีธรรมชาติสร้างขึ้นมาหมายรวมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับพืช สัตว์ ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ซึ่งทุกชุมชนจะมีสิ่งที่มีธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นส่วนประกอบอยู่ทั้งนั้น สิ่งต่าง ๆ แต่ละชนิดในชุมชนที่ธรรมชาติสร้างขึ้นจะมีความสัมพันธ์ต่อกัน เหมือนองค์ประกอบที่กล่าวมาแล้วทั้ง ๒ ประเภท เช่น สภาพอากาศที่แห้งแล้งจะทำให้ดินแตกกระแหง และไม่มีน้ำเพียงพอสำหรับการเจริญเติบโตของพืชผลทั้งหลาย เป็นต้น

องค์ประกอบทั้ง ๓ ประการ นี้จะความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามองค์ประกอบดังกล่าวนี้จะไม่เท่าเทียมกัน เพราะว่ามีตัวบงการ (Control Point) หรือกลไกที่มีบทบาทในการควบคุม สนับสนุน หรือส่งเสริมองค์ประกอบทั้ง ๓ ของชุมชนให้เจริญก้าวหน้าหยุดอยู่กับที่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงไป ตัวบงการสำคัญนี้คือระบบต่าง ๆ ในชุมชนนั่นเอง ซึ่งมีรายละเอียด^{๗๒} ดังต่อไปนี้

(๑) ระบบการปกครอง การบริหารประเทศย่อมขึ้นอยู่กับ การจัดรูปการปกครองอาจเป็นแบบกระจายอำนาจ หรือเป็นรูปแบบรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง และรูปแบบการปกครองย่อมมีอิทธิพลในการกำหนดหรือบงการองค์ประกอบของชุมชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ แบบเสรีประชาธิปไตย ชุมชนที่มีระบบการปกครองต่างกันย่อมมีเสรีภาพอิสรภาพ แสดงออกต่างกันและย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั้น

(๒) ระบบเศรษฐกิจ อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจ ต่อองค์ประกอบนับว่ามีมากที่สุด การที่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประเทศอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรมนั้น นับได้ว่าเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงของชุมชน อย่างประเทศไทยเรามากกว่ากันอยู่เสมอ ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรม ผลผลิตและรายได้ประชาชาติส่วนใหญ่ได้จากผลผลิตทางการเกษตร เครื่องมือที่ใช้ในชุมชนจึงเป็นเครื่องมือเพื่อการเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเรื่องการตลาด การผลิต จึงเป็นปัญหาของการเกษตร แต่หากเป็นชุมชนที่ระบบเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร ชุมชนนั้นก็จะมีเครื่องมือเครื่องใช้ เพื่ออุตสาหกรรมมากกว่า การเกษตรกรรม

^{๗๒} ไพร่ตัน เดชะรินทร์, การบริหารการพัฒนาชุมชน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๙-๒๒.

(๓) ระบบการศึกษา ความเจริญของชุมชนและความล้ำหลังของชุมชน เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่าระบบการศึกษาได้แผ่ขยายวงกว้างขวาง สมาชิกในชุมชนมีการศึกษาสูง โดยเฉพาะแล้ว การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เจริญมีมาก เพราะการถ่ายทอดวิชาความรู้ และการคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ ย่อมมีมากขึ้นในชุมชนที่สมาชิกในชุมชนนั้นยังไม่มีการศึกษา หรือโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ระบบการศึกษาย่อมจะสร้างความสัมพันธ์ของทั้งสามองค์ประกอบให้สืบสนยิ่งขึ้น หรือแบบง่าย ๆ อย่างเช่น ชุมชนในเมือง คนในชุมชนมีการศึกษามากกว่าในชนบท สถาบันทางสังคม หรือกลุ่มถาวร มีมากกว่าชนบท ซึ่งมีเพียงสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลัก การรวมกลุ่มเพื่อกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ก็จะทำให้รูปลักษณะง่าย ๆ และกลุ่มสลายตัวไปเมื่อกิจกรรมสิ้นสุดลง

(๔) ศาสนา ตัวกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในชุมชนหนึ่ง ๆ ที่มีความสำคัญไม่น้อย โดยเฉพาะในชุมชนที่ยังอยู่ในขั้นพัฒนา คือ ศาสนา ศาสนาในที่นี้ย่อมหมายถึงความเชื่อในสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ และการกระทำต่าง ๆ ทางศาสนา การศึกษาของนักมานุษยวิทยาพบว่า อิทธิพลเรื่องความเชื่อศาสนาหรือลัทธิศาสนาของชุมชนนั้น มีอิทธิพลมากที่จะสร้างความสัมพันธ์ หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของชุมชนหนึ่งไปได้อย่างมาก เช่น ชุมชนที่เอามนุษย์มาฆ่าเพื่อบูชายัญ โดยเชื่อว่าพระเจ้าจะบันดาลประโยชน์ให้หากได้มีการบูชายัญแล้ว

(๕) ตัวบ่งการอื่น ๆ นอกจากตัวบ่งการใหญ่ทั้งสี่ประการดังกล่าวมาแล้ว ยังอาจมีตัวบ่งการอื่น ๆ อีก เช่น ตัวบ่งการที่ธรรมชาติสร้างสรรค์ให้ เช่น สัตว์ การเกิดอุทกภัย หรือมีอากาศหนาวจัด ร้อนจัด มีภูเขาไฟ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบของชุมชนอยู่มาก

๔.๒.๔ โครงสร้างของชุมชน

โครงสร้างของชุมชนหมายถึง ส่วนที่ประกอบและมีความสัมพันธ์เกะเกี่ยวกันเป็นโครงสร้างชุมชน ซึ่งประกอบด้วยส่วนใหญ่ ๓ ส่วน ประกอบด้วย

๑) กลุ่มคน หมายถึงการที่คน ๒ คนหรือมากกว่านั้นเข้ามาติดต่อเกี่ยวข้องกันและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทางสังคมในช่วงเวลาหนึ่งด้วยความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ความมุ่งหมายนั้น อาจเป็นการร่วมมือช่วยเหลือกันหรือเป็นศัตรูต่อกันก็ได้ และในการมารวมกลุ่มนี้ จะมีการคาดคะเนพฤติกรรมซึ่งกันและกัน และจะต้องปรับปรุงพฤติกรรมให้เป็นไปในลักษณะที่คนในกลุ่มต้องการ ในแง่ของชีววิทยามนุษย์เป็นสิ่งที่ชีวิตเช่นเดียวกันกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ จึงจำเป็นจะต้องตอบสนองความต้องการทางสรีรวิทยาและจิตวิทยา ซึ่งความต้องการนี้จะตอบสนองด้วยศักยภาพหรือความสามารถ ซึ่งจะสมบูรณ์ได้ด้วยกระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์ และพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจ เมื่อมนุษย์เกิดมาในโลกนี้ ในระยะแรกจะยังไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ จึงจำเป็นจะต้องอาศัยการเลี้ยงดูและอบรมสั่งสอนจากบุคคลอื่นรอบข้าง จึงนับว่าเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มนุษย์มารวมกลุ่มกัน

อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์รวมกลุ่มกันเพราะแรงขับเคลื่อนทางธรรมชาติ ๒ ประการคือ (๑) ความหิวกระหาย ซึ่งเป็นความหิวกระหายทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ ได้แก่ อาหาร ความต้องการทางเพศ การสังสรรค์สมาคมกันคนอื่น เป็นต้น ซึ่งความต้องการเหล่านี้มันเองที่ก่อให้เกิดการสังสรรค์ วัฒนธรรมต่าง ๆ

เช่น การเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูก การสมรส และครอบครัว การศึกษา ศาสนา ฯลฯ และ (๒) การหลีกเลี่ยง
ต่าง ๆ เช่น หลีกเลี่ยงภัยธรรมชาติ หลีกเลี่ยงความเจ็บป่วยต่าง ๆ ความตาย เป็นต้น

ถ้าจะแบ่งกลุ่มโดยยึดความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มเป็นหลัก อาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มคือ

(๑) กลุ่มปฐมภูมิ (Primary Groups) สมาชิกของกลุ่มอาจจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดด้วยเหตุทางการเป็นเครือญาติ มิตรภาพ ลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มจะใกล้ชิด มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันอย่างลึกซึ้งพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเมื่อมีความจำเป็นโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน ความใกล้ชิดนี้เป็นความสัมพันธ์กันทางร่างกายและใจ สมาชิกในกลุ่มจะมีความรู้สึกร่วมกัน คือ ถ้าสมาชิกคนอื่นมีความทุกข์ สมาชิกอื่น ๆ ก็จะช่วยกันด้วย ในทางตรงกันข้ามถ้าสมาชิกมีความสุข สมาชิกอื่นก็จะมีความสุขด้วยเช่นกัน กลุ่มปฐมภูมิมักจะมีขนาดเล็ก มีหน้าที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมหรือ “สังคมกรรม” (Socialization) แก่สมาชิกในอันที่จะทำตามตำแหน่งหน้าที่ของแต่ละคนได้ กลุ่มปฐมภูมิที่สำคัญมี ๒ ชนิดคือ กลุ่มครอบครัว ซึ่งมีความผูกพันกันโดยเครือญาติ กลุ่มเพื่อนฝูง ซึ่งสัมพันธ์กันโดยมิตรภาพ กลุ่มเพื่อนร่วมชั้นเรียน เป็นต้น

(๒) กลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Groups) กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่สมาชิกของกลุ่มขาดความคุ้นเคยใกล้ชิดสนิทแนบ มีการพบปะกันเป็นครั้งคราว ความสัมพันธ์ของสมาชิกมักเป็นตามกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนของกลุ่ม มีการสัมพันธ์กันเพื่อผลประโยชน์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มมักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งมากกว่าความรู้สึกร่วมทางอารมณ์และเมื่อใดที่สมาชิกรู้สึกว่าจะไม่ได้รับประโยชน์หรือได้รับประโยชน์น้อยลง ก็อาจออกจากการเป็นสมาชิกได้ง่าย เพราะความสัมพันธ์ของสมาชิกมักเกิดจากผลประโยชน์มากกว่าอารมณ์ร่วม ตัวอย่างของกลุ่มทุติยภูมิ เช่น กลุ่มนายจ้างกับลูกจ้าง กลุ่มพ่อค้ากับลูกค้า หน่วยราชการต่าง ๆ โดยปกติแล้วกลุ่มทุติยภูมิจะเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกมากเป็นกลุ่มใหญ่

นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งกลุ่มโดยยึดหลักสำคัญอื่นๆ เช่น การแบ่งกลุ่มโดยยึดลักษณะความสมัครใจของการเป็นสมาชิกกลุ่ม เช่น กลุ่มสมัครใจ กลุ่มไม่สมัครใจ หรือการแบ่งกลุ่มตามลักษณะประกอบอาชีพ เช่น กลุ่มประกอบอาชีพเกษตรกรรม กลุ่มประกอบอาชีพอุตสาหกรรม เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการจะแบ่งกลุ่มเป็นที่ประเภท ประเภทใด ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้แบ่งเป็นหลักสำคัญ

๒) สถาบันทางสังคม (Social Institutions) เมื่อคนมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มแล้ว และมีวิวัฒนาการไปถึงขั้นตั้งองค์กรทางสังคมแล้ว ก็จะมีการกำหนดแบบแผนของการปฏิบัติต่อกันของสมาชิกในกลุ่มเพื่อสามารถดำเนินการตามภารกิจกลุ่มได้ สิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมให้ปฏิบัติไปในลักษณะที่สังคมต้องการ เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมนั้น กล่าวได้ว่า สถาบันสังคมจึงหมายถึง รูปแบบพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม เพื่อสนองความต้องการร่วมกันในด้านต่าง ๆ และเพื่อการคงอยู่ของสังคมโดยรวม โดยแบบแผนพฤติกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามบรรทัดฐานทางสังคมที่มีความชัดเจน แน่นนอน และเป็นไปตามวัฒนธรรมของสังคม

๒.๔.๕ ลักษณะของชุมชน

ลักษณะของชุมชน แบ่งออกเป็น ๘ ลักษณะใหญ่ ๆ อธิบายได้^{๗๓} ดังนี้

๑) การรวมตัวกันของกลุ่มคน (Group of People) กล่าวคือเป็นการรวมตัวกันของบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปจนเป็นประชากร หรือพลเมืองของชุมชนที่มีความหลากหลาย ในด้านของกลุ่มคน เช่น โครงสร้างประชากร ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา อาชีพ รวมกระทั่งคนพิการและผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ นอกจากนี้การรวมตัวกันเป็นกลุ่มคนอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามระดับความพร้อม หรือลักษณะของกิจกรรมที่สนใจร่วมกัน เช่น ด้านอาชีพ การเมืองสิ่งแวดล้อม การสร้างนวัตกรรม เป็นต้น ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรวมเป็นกลุ่มเล็ก องค์กรชุมชน สถาบันมูลนิธิสหกรณ์หรือเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นในเครือข่ายสังคมเสมือนจริง

๒) มีอาณาเขตบริเวณทางภูมิศาสตร์สำหรับเป็นที่ตั้ง (Area) เป็นขอบเขตของการรวมตัวกัน ซึ่งอาจจะเป็นขอบเขตเชิงนิเวศ เป็นพื้นที่ธรรมชาติตามสภาพภูมิศาสตร์หรือภูมิประเทศของชุมชนนั้น ๆ เช่น พื้นที่ริมฝั่งทะเล พื้นที่เชิงเขา พื้นที่ลุ่มน้ำหรืออาจจะเป็นพื้นที่ที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น อาคาร บ้านเรือน สถานที่ทำการ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นขอบเขตพื้นที่ทางการปกครอง เช่น หมู่บ้านตำบล อำเภอ จังหวัด เขตและแม้กระทั่งเขตพื้นที่ลักษณะเฉพาะ เช่น เขตเศรษฐกิจ เขตการพัฒนาเขตอนุรักษ์ และการท่องเที่ยว เป็นต้น

๓) มีปฏิสัมพันธ์หรือปฏิบัติต่อกัน (Relationship or Interaction) คือการติดต่อสัมพันธ์กันมีความสนใจทางสังคมร่วมกัน มีกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน มีความสนิทสนมกันมีความสัมพันธ์แบบพบปะกันโดยตรง (Face to Face) ซึ่งการที่กลุ่มคนมาอยู่ร่วมกัน มีการใช้ชีวิตร่วมกันในชุมชน ย่อมจะมีการติดต่อสัมพันธ์และมีการปฏิบัติต่อกัน หรือการกระทำร่วมกันระหว่างญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้าน ทั้งในระดับครอบครัว หมู่บ้าน ตำบล เป็นต้น ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การติดต่อสื่อสารกัน การร่วมแรงร่วมใจกัน การช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนและนอกชุมชน จะเป็นไปในลักษณะของชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Learning Community)

๔) มีความผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belongingness) โดยเป็นความรักและความหวงแหนในชุมชน กล่าวคือสมาชิกที่รวมกันในกลุ่มชุมชนมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และสมาชิกที่มีความหลากหลายนั้นย่อมจำเป็นต้องสร้างพื้นฐานความรัก ความเมตตา เอื้ออาทรต่อกัน สมานฉันท์ สามัคคีต่อกัน เพราะเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้เกิดความผูกพัน ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อชุมชน ซึ่งจะเป็นส่วนเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง และชุมชนเข้มแข็งต่อไป

๕) มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน (Goal and Target) การรวมตัวของกลุ่มคนในชุมชนจะเป็นการรวมตัวที่ไม่หละหลวมเพียงชั่วคราวชั่วคราว แต่เป็นการรวมตัวที่มีวัตถุประสงค์และ

^{๗๓} สนธยา พลศรี, **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๒๒-๒๓.

เป้าหมายที่ดึงมาและปรารถนาจะทำให้สำเร็จร่วมกัน ทั้งที่เป็นเป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกและเป้าหมายของชุมชนที่จะต้องคำนึงถึงควบคู่กันไป และที่สำคัญจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของประเทศด้วย เช่น ชุมชนชนบทมีการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่เน้นการพัฒนาและถ่ายทอดวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือชุมชนวิชาการ เป็นการรวมกลุ่มนักวิชาการเพื่อคิดวิเคราะห์ วิพากษ์เรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้นสมาชิกในชุมชนจะต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน โดยการคิด วิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขหรือทางเลือกใหม่ ๆ และจะได้ดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

๖) มีจิตสำนึกร่วมกันและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของชุมชน (Public Consciousness) สมาชิกที่รวมตัวกันจะมีความหลากหลายของกลุ่มในชุมชน การกระทำหรือกิจกรรมก็จะมีหลากหลายตามลักษณะการเกิดขึ้นของกลุ่มเหล่านั้น นอกจากนี้ชุมชนยังมีกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลประโยชน์และเพื่อบริการสาธารณะและใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณสุข บริการด้านการศึกษา การแก้ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้สมาชิกมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันหรือการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) จากการเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาชิกในการรับรู้ ตัดสินใจและการปฏิบัติร่วมกันด้วยจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง สิ่งเหล่านี้หากสมาชิกรวมตัวกันนานจนนำไปสู่เป้าหมายและทำกิจกรรมบางสิ่งบางอย่างร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

๗) มีการจัดระเบียบของชุมชน (Organization) เป็นการจัดระเบียบความเรียบร้อยของชุมชน การควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิก เช่น บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) การจัดช่วงชั้นทางสังคม (Social Stratification) สถาบันทางสังคม (Social Institution) และวัฒนธรรมของชุมชน (Culture) มีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สมาชิกได้ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและวัฒนธรรมที่ได้สร้างไว้ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

๘) มีการติดต่อสื่อสารและมีเครือข่าย (Communication and Network) ในชุมชน สมาชิกจะมีระบบของการติดต่อสื่อสารเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การพบปะพูดคุย การประชุม การใช้สื่อพื้นบ้าน การใช้เทคโนโลยีสื่อสาร ระบบ Internet Social Network เป็นต้น และนอกจากนี้ในชุมชนจะมีระบบเครือข่ายการเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนทั้งที่เป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ในชุมชนและนอกชุมชนโดยเฉพาะเครือข่ายสังคมออนไลน์นั้น การสื่อสารและการมีเครือข่ายเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นชุมชน เพราะจะนำไปสู่การแบ่งปัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และกระบวนการจัดการในชุมชนและนอกชุมชนนั้น คือ พื้นที่ปฏิบัติการจริงของสังคม

๒.๔.๖ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของชุมชน

ความเป็นชุมชนเป็นเรื่องของความเป็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งมีความเป็นตัวตนอันหลากหลายปรากฏในหลายรูปลักษณะที่มีความหมาย เพราะเป็นความพยายามที่จะบอกคนอื่นให้รู้ว่า “ฉันเป็นใคร” ซึ่งเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงตัวเองกับคนอื่นในสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมิติความสัมพันธ์เชิง

อำนาจหรือสิทธิ ที่หมายถึงได้รับการยอมรับว่าตัวเองมีความชอบธรรม เพราะความเป็นชุมชนวางอยู่บนหลักการเกี่ยวกับอำนาจในการมีส่วนร่วม ดังนั้นหากถูกกีดกันหรือถูกปฏิเสธชุมชนก็จะรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิดังกล่าวอย่างไรก็ดีลักษณะที่สำคัญของความเป็นชุมชนอาจจะประกอบไปด้วยปัจจัย ๔ ประการ ดังนี้^{๗๔}

๑) คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ คุณค่าที่เกิดจากความเอื้ออาทร การช่วยเหลือพึ่งพากัน ความซื่อสัตย์ เช่น กรณีของการรวมกลุ่มทำเรื่องออมทรัพย์หรือการให้ความสำคัญจริยธรรมของการยังชีพ เช่น การพึ่งพาตนเองในการผลิต การบริโภค เป็นต้น คุณค่าเหล่านี้เป็นคุณค่าในจารีตวัฒนธรรมและเพณีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและต่อมามีความพยายามที่จะเสริมสร้างคุณค่าขึ้นมาเช่น ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของภาคประชาชนที่เป็นการบ่งบอกถึงความพยายามที่จะสร้างคุณค่าและจริยธรรมใหม่ที่วางอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มักแสดงออกผ่านเรื่องสิทธิ เป็นต้น อันเป็นสิ่งที่ช่วยกำกับกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคม

๒) ทูทางสังคม ได้แก่ วิธีคิด ระบบความรู้ในการจัดการวิถีของความเป็นชุมชน เช่น การจัดการการใช้ทรัพยากร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันในสังคมชุมชน ไม่ว่าจะเป็ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ มนุษย์กับธรรมชาติ หรือมนุษย์กับสิ่งเหนือธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยวิธีคิดเชิงซ้อนและเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบความรู้ ภูมิปัญญา อีกทั้งยังต้องอาศัยกฎเกณฑ์มากำกับการใช้ความรู้ นั้น ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของจารีต ประเพณี กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคมพร้อมกันนั้นก็ต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการเรื่องนั้น ๆ เช่น การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ การจัดการทุน เป็นต้น

๓) สิทธิเกี่ยวกับความชอบธรรม ในความเป็นชุมชนนั้นจำเป็นต้องมีที่ยืนให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็คนชั้นกลางในเมือง ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร ชาวประมง หรือแม้แต่ชนกลุ่มน้อยตามภูตอยที่มีความแตกต่างทางศาสนา ความเชื่อและประเพณีวัฒนธรรม การเคลื่อนไหวหรือปรากฏการณ์ของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น ได้สะท้อนให้เห็นว่าพวกเขามีตัวตนอยู่ ชุมชนจึงเป็นเรื่องของการสร้างพื้นที่หรือหน่วยที่เราจะยืนอยู่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ในสังคม เพื่อที่จะให้ตนเองรู้สึกว่ามีตัวตนอยู่ไม่ว่าจะเป็ในสลัม ในพื้นที่ระบบนิเวศต่าง ๆ ด้วย

ปัจจุบันแนวคิดเรื่อง “สิทธิ” รวมถึง “สิทธิชุมชน” ได้รับความสำคัญมากขึ้นไม่ว่าจะเป็สิทธิในแง่ของการปรับเปลี่ยนระบบ กฎเกณฑ์ กระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เป็นกลไกรักษาและปกป้องความยุติธรรม ความเสมอภาคของคนในสังคมตามกรอบของรัฐธรรมนูญหรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับขบวนการทางสังคมในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นหรือสิทธิในการสื่อสารของประชาชนในฐานะที่จะช่วยเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน หรือเพื่อให้ “คนตัวเล็กตัวน้อย” ในสังคมได้มีพื้นที่ในทางสังคมการเมืองเพิ่มขึ้น ซึ่งนั่นก็หมายถึงความเป็นชุมชนแห่งกลุ่มคนเหล่านั้นที่ดำเนินไปภายใต้ระบบความสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งและแนวนอน

^{๗๔} อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๔.

๔) การเรียนรู้และการปรับตัวของชุมชน การเรียนรู้และการปรับตัวของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากชุมชนไม่มีการเรียนรู้และการปรับตัวชุมชนท้องถิ่นนั้นอาจตั้งอยู่ไม่ได้ ผลที่ตามมาคือการสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ดังนั้นการเรียนรู้เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและการจัดการตนเองเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง จึงเป็นส่วนสำคัญของความเป็นชุมชน

๒.๔.๗ ความหมายของการจัดการชุมชน

อรัญ จิตตะเสโน และคณะ^{๗๕} กล่าวว่า ชุมชน “Community” หมายถึง สถานภาพ/สภาพ การ หรือสถานที่ ซึ่งคนหลาย ๆ คนหลาย ๆ ครอบครัว มารวมตัวกัน และอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมเดียวกัน เพราะมีความเป็นเครือญาติ เกี่ยวข้องผูกพันกัน เกื้อกูลกัน และสัมพันธ์กันฉันญาติมิตร เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อคล้าย ๆ กัน และมีอาชีพ หน้าที่การงาน มีความชอบ ความ น่าเชื่อถือ และศรัทธาบางสิ่งบางอย่างร่วมกันแม้แต่มีงานอดิเรกร่วมกัน

ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ^{๗๖} ได้ให้ความหมายของ การจัดการชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่คนในชุมชนร่วมกับจัดการพัฒนาชุมชนของตน ซึ่งวิธีการนี้จะ เป็นเครื่องมือที่นำไปใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพกับชุมชน เป็นวิธีการที่มีอิทธิพลช่วยกระตุ้นคนในชุมชนให้มีพลังในการต่อต้านพลังจากภายนอกที่ต้องการเข้ามาทำลายชุมชน หรือเป็นต้นเหตุของการล่มสลายของชุมชน เป็นกระบวนการที่ชุมชนสร้างกระแสความเคลื่อนไหวจากฐานความสัมพันธ์สร้างกลุ่มสมาชิก ผู้นำ เพื่อมุ่งค้นหาเป้าหมายร่วมกัน

การบริหารจัดการชุมชน หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของ บุคลากรและหน่วยงานทุกภาค ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคที่ไม่สังกัดภาครัฐ และภาค ประชาชน นำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน ให้แก่ประชาชน และประเทศชาติด้วย อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนในการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบก็ได้ โดยการบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่บุคคล หรือหน่วยงานนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา หรือสร้างความอยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชน ชุมชน สังคม และประเทศชาติแนวทาง เศรษฐกิจพอเพียงได้ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนทุกระดับ ยึดถือในการดำรงชีวิตและการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางสูงสุด คือ ประเทศชาติ และประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข แนวทางนี้มีขั้นตอน การดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางที่คำนึงถึงหลักการสำคัญ คือความพอประมาณ ความมี เหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน

^{๗๕} อรัญ จิตตะเสโน และคณะ, **หลักการและวิธีการบริหารจัดการชุมชน**, เอกสารประกอบการเรียนรู้ชุมชน ใน โครงการวิจัยและพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่สุขภาวะองค์กรรวมภายใต้แผนสุขภาพจังหวัดสงขลา, (มปท. : มปป.), หน้า ๑๖.

^{๗๖} ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๒.

นอกจากนั้นยังต้องอาศัยหลักการพึ่งตนเอง การเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน การรวมกลุ่ม การสร้างเครือข่าย ตลอดจนความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดเด่นของการบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง คือ มีพื้นฐานมาจากหลักธรรมของพระพุทธศาสนา และสอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมหรือชุมชนไทย ชี้นำแนวทางการปฏิบัติตน การดำรงชีวิต และการปฏิบัติงานของประชาชนผลชุมชนในทิศทางที่ควรจะเป็น เพื่อให้ประชาชนและชุมชนมีความสุขพ้นจากปัญหาและวิกฤตต่าง ๆ อย่างมั่นคงและยั่งยืน มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นระบบ มีขั้นตอนและไม่ได้เจาะจงเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรหรือเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงประชาชนและชุมชนทุกชุมชนทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกชุมชนตลอดเวลา

ทั้งนี้การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารจัดการชุมชน มีความเกี่ยวข้องอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ เพราะชุมชนทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล ครอบครัว หมู่บ้าน ชุมชน สังคม ประเทศ และระดับประชาคมโลก ได้มุ่งพัฒนาหรือส่งเสริมชุมชนหรือประชาชนในชุมชนให้เป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองของสมาชิก ชุมชนอยู่ได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่นหรือชุมชนอื่น เน้นเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อให้มีชุมชนที่เข้มแข็งเป็นพื้นฐานของเศรษฐกิจ อีกทั้ง มีการดำเนินการในรูปของเครือข่ายชุมชนทุกระดับอย่างเป็นระบบโดยประสานงานและร่วมมือกับภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาครัฐ ในด้านเงินทุนการตลาด การผลิต การบริหารจัดการ และข้อมูลข่าวสาร บูรณาการความเข้มแข็งของชุมชนพร้อมกันทุกด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวัฒนธรรม^{๗๗}

การจัดการชุมชน เป็นนิยามใหม่ของการบริหารชุมชนแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในชุมชนให้การดูแลแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีในชุมชนอย่างครบด้านและหลากหลายทั้งในวิถีทางและการปฏิบัติ ชุมชนจัดการตนเองไม่ได้มองในเรื่องของการบริหารจัดการชุมชนให้เกิดรายได้ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึงการจัดการทางด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ การปกครอง หรือแม้กระทั่งสุขภาพร่างกายหรือสุขภาพ ซึ่งการบริหารจัดการชุมชนคืองานของหัวหน้าหรือผู้ที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มคนที่มีคนหมู่มากที่มาอยู่รวมกันนั้น ร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จ กล่าวได้ว่าเป็นการทำงานให้เสร็จลงโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำให้เสร็จนั่นเอง การจัดการชุมชนเป็นการบริหารจัดการภายในชุมชนด้วยการบริหารจัดการคนในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งมิติด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและสุขภาพ ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการชุมชนมีอยู่ ๓ ประเด็น คือ

๑) การบริหารจัดการชุมชน อาจไม่ใช่เพียงแค่การกระทำที่ก่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรม โดยคนหมู่มากที่อยู่ร่วมกันเท่านั้น หากแต่ต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นด้วยความสมัครใจและมี

^{๗๗} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมมลพิมพ์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๖.

ความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันด้วย เนื่องจากองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในชุมชนที่ต้องบริหารจัดการนั้นเป็นเรื่องของส่วนรวมและหลายสิ่งก็ล้วนเป็นสาธารณะสมบัติ

๒) ในการบริหารจัดการชุมชนนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ชัดเจนซึ่งน่าจะเป็นเป้าหมายร่วมกันของชุมชนเป็นสำคัญ

๓) บทบาทภารกิจสำคัญในการบริหารจัดการชุมชนอาจแบ่งได้ ๒ ระดับ คือ บทบาทหน้าที่ในการคิดและวางแผนเชิงนโยบาย มีหัวหน้ากลุ่มหรือผู้นำเป็นผู้กระทำ และบทบาทหน้าที่ในเชิงปฏิบัติหรือการลงแรงกระทำ ซึ่งสมาชิกในชุมชนเป็นผู้ร่วมกันกระทำ

การจัดการชุมชนเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติในบางชุมชนของประเทศไทย ซึ่งลักษณะการจัดการชุมชนที่สำคัญนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากคนในชุมชนเองเป็นผู้ขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ในการจัดการชุมชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีความเข้มแข็งอยู่ในการมีส่วนร่วม ซึ่งต่างจากชุมชนเมืองอยู่บ้างที่การมีส่วนร่วมไม่ค่อยได้รับความร่วมมือมากเท่าที่ควรด้วยภาระหน้าที่การทำงานต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของคนชุมชนเมืองไม่ได้มีการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ซึ่งต่างจากชุมชนท้องถิ่นที่สภาพสังคม การดำเนินชีวิต และเศรษฐกิจยังเป็นไปในลักษณะที่เรียบง่ายและดั้งเดิม ถึงแม้ว่าในบางชุมชนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมกึ่งชนบทกึ่งเมืองก็ตาม แต่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นยังได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนเป็นอย่างมาก

การจัดการชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนเกิดจากการรวมตัวของผู้คนทั้งในชนบทและในเมือง ในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ในอาชีพหนึ่งหรือในความสนใจร่วมกันของคนหลายอาชีพจากหลายแห่งหลายพื้นที่การรวมตัวกันดังกล่าวมีทั้งที่เป็นมูลนิธิ เป็นสหกรณ์ สมาคม หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียน รวมกันเป็นกลุ่มอาชีพ เป็นชมรม มีกติกาหลักการและกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันการเสริมสร้างให้ชุมชนมีการรวมตัวอย่างเข้มแข็งมาร่วมคิดร่วมเรียนรู้สู่การปฏิบัติ มีกระบวนการเรียนรู้และการจัดการองค์ความรู้ในรูปแบบที่หลากหลายตามภูมิสังคม ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตบนฐานทรัพยากร ภูมิปัญญา และวิถีวัฒนธรรมชุมชน ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรักความเอื้ออาทร มีความสามัคคี เสียสละ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเองและผู้อื่น จึงเป็นการอัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อมุ่งไปสู่ความสุขที่เกิดจากความสมดุล ความพอประมาณอย่างมีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันที่ดีสามารถพึ่งตนเองได้ ชุมชนสามารถบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีคุณภาพสอดคล้องเชื่อมโยงกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมชุมชน เพิ่มพูนความสัมพันธ์อันใกล้ชิดทางสังคมระหว่างผู้คนที่ทั้งภายในและภายนอกชุมชน

ทั้งนี้ การรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งของคนในชุมชนนอกจากจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนที่มีความเป็นองค์รวมเกี่ยวพันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง ซึ่งต้องอาศัยชุมชนที่เข้มแข็งเป็นเสาหลักในการร่วมมือร่วมใจ

ดำเนินการให้หลุดพ้นจากความยากจนตลอดไปแล้ว ยังช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาอนาคตของชุมชนได้อีกด้วย ชุมชนเข้มแข็งเพื่อใช้ในการนำไปสู่การปฏิบัติ^{๗๘} ดังนี้

๑) อุดมการณ์และวิสัยทัศน์ร่วมจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญช่วยยึดเหนี่ยวคนในชุมชน และความเป็นชุมชน โดยเฉพาะวิสัยทัศน์ในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายคุณภาพชีวิตที่ดี หรือค่านิยม สุขภาพดีจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ทุกคนเกิดสำนึกและร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอีกทั้งการเชื่อมั่นใน ศักยภาพของคนในชุมชนการมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ทั้งตนเองผู้อื่นและสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิด ความสุขในการกระทำเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเกิดอำนาจที่เป็นอำนาจสาธารณะของทุกคนและเป็นของชุมชน

๒) การจัดการองค์กรและการบริหารจัดการมีการจัดองค์กรที่ก่อให้เกิดกิจกรรม และความร่วมมือ การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีและมีกระบวนการวางแผนมีประสิทธิภาพเกิดการมีส่วนร่วมจากชุมชนหรือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๓) การมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องเป็นกระบวนการเรียนรู้ และถ่ายทอดประสบการณ์แก่ อนุชนหรือคนรุ่นถัดไปในการรับช่วงต่อภาระงานของชุมชน เป็นภาพของควมมีชีวิตชีวาของชุมชน และแสดงถึงการขยายกิจกรรมหรือเครือข่ายสมาชิก รวมทั้ง ความสามารถให้เข้าร่วมอย่าง หลากหลายมากขึ้น ทั้งกิจกรรม กลุ่มคน และองค์กร

๔) ทุน มีทุนในเชิงกายภาพ คือ มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพโดยเฉพาะผู้นำด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่และมีความหลากหลายในชุมชนหรือมีทุนที่เป็นตัวเงิน วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและทุนทางวัฒนธรรม อันเป็นภูมิปัญญาพื้นบ้านที่เป็นประสบการณ์ การเรียนรู้สู่วิถีการ ปฏิบัติ และร้อยรัดผู้คนในชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

๕) เครือข่ายความร่วมมือหรือทุนเพื่อนจะทำให้มีความหลากหลายทั้งกิจกรรม และองค์กรหรือกลุ่มคนที่เข้าร่วมพัฒนาก่อให้เกิดอำนาจต่อรอง และการพัฒนากิจกรรมสาธารณะร่วมกัน ภายใต้กิจกรรมสาธารณะมากขึ้นมีการประมวลความคิด การตัดสินใจ และกำหนดกฎเกณฑ์การพัฒนา ร่วมกัน เพื่อประสานประโยชน์ต่อชุมชนส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้

๖) สิทธิและอำนาจต่อรองทางการเมืองเป็นอำนาจสาธารณะ ที่ก่อให้เกิดสิทธิตามมา เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น สิทธิในการกำหนดยุทธศาสตร์ และการกระจายผลประโยชน์ทางการพัฒนาอย่างเป็นธรรมแก่ทุกคนในชุมชน และเป็นกลไกในการควบคุมกลไกตลาด การเงิน กฎหมาย การปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน

๗) เกิดการยอมรับจากสังคมภายนอกแสดงถึงสถานะภาพ หรือศักยภาพของชุมชน จนเป็นที่ยอมรับจากภายนอกและเป็นแรงผลักดันให้ชุมชน เกิดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักยภาพของชุมชนมากขึ้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งกันและกันเป็น เครือข่ายทางสังคมหรือการพัฒนาในระดับมหภาคมากขึ้น

^{๗๘} ชีระพงษ์ แก้วทวงษ์, กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งประชาคม ประชาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โรงพิมพ์คัลลังนาวิทยา, ๒๕๔๓), หน้า ๒๒ - ๒๓.

๒.๔.๘ ความหมายของทรัพยากรชุมชน

ทรัพยากรชุมชน (Community Resources) หมายถึง สรรพสิ่งที่อยู่ในชุมชน ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น ๓ องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ

- ๑) ทรัพยากรชุมชนทางชีวภาพ ได้แก่ มนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งมีชีวิตขนาดเล็ก
- ๒) ทรัพยากรชุมชนทางกายภาพ ได้แก่ ทรัพยากรตามธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ แร่ธาตุ ป่าไม้ พลังงาน อากาศ และแสง
- ๓) ทรัพยากรที่ชุมชนสร้างขึ้น ได้แก่ สิ่งก่อสร้าง โบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญา กลุ่ม และองค์กรชุมชนต่าง ๆ เป็นต้น^{๗๙}

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดชุมชน ซึ่งชุมชนต้องร่วมกันรักษาทรัพยากรชุมชนให้สามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้การมีสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรชุมชนนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๒ ส่วน คือ สิทธิภายใน นั่นคือ การจัดความสัมพันธ์ต่อการใช้ทรัพยากรของสมาชิกในชุมชนและสิทธิภายนอก ซึ่งก็คือ การอ้างสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดำเนินการปกป้องฐานทรัพยากรไม่ให้ภายนอกเข้ามาทำลายหรือมาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อดำรงอยู่ของชุมชน การดูแลรักษาทรัพยากรชุมชนจึงขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นหลัก เนื่องด้วยชุมชนมีความสามารถในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การกำหนดแนวทางดูแลรักษา ให้เข้ากับวิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่น บริบทของชุมชน ทำให้การดูแลรักษาทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ และการยอมรับสิทธิชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการในการจัดการทรัพยากรชุมชนให้เป็นไปได้ด้วยดี

ทรัพยากรชุมชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เพราะคนในชุมชนต่างก็ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการและความอยู่รอดของชุมชน และนอกจากการใช้ประโยชน์แล้วในอีกด้านหนึ่งชุมชนก็ต้องร่วมมือกันดูแลรักษาทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลายด้วยเช่นกัน ดังนั้น สิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน นั่นก็คือ การที่ชุมชน ซึ่งดำรงชีพด้วยการพึ่งพาอาศัยทรัพยากรชุมชนร่วมกัน อาศัยอำนาจทางกฎหมายและจิตสำนึกที่ดีของชุมชนร่วมมือกันบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน

กรณีพื้นที่ตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา และตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ที่มีการตื่นตัว เห็นความสำคัญของการจัดการทรัพยากร สร้างข้อตกลง กติกา และการปฏิบัติร่วมกันในการจัดการทรัพยากรชุมชน รูปธรรมที่เห็นได้ชัดจากการนำสิทธิชุมชนมาใช้เพื่อสร้างประโยชน์สุขของชุมชน และการจัดการทรัพยากรชุมชนอย่างยั่งยืน ทั้งทางระบบนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสร้างความเป็นธรรมในชุมชน โดยมีองค์กรต่าง ๆ ของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนให้เป็นไปตามความต้องการร่วมกันของชุมชน ซึ่งชุมชนอาศัยอำนาจตามสิทธิทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน แต่ทั้งนี้สิทธิชุมชนก็ต้องได้รับการยอมรับและคนในสังคมให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน จึงจะทำให้สิทธิชุมชนสามารถสร้างประโยชน์ให้กับชุมชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง ในการบริหาร

^{๗๙} กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), มปน.

จัดการทรัพยากรชุมชน สิ่งหนึ่งที่สำคัญยิ่งนั้นคือ การดูแลรักษาทรัพยากรชุมชนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ให้สามารถดำรงอยู่สืบต่อไป^{๘๐}

๒.๔.๙ การจัดการทรัพยากรชุมชนสู่ความยั่งยืน

ชุมชนยั่งยืนเป็นแนวคิดหนึ่งที่คุณเหมือนต้องการที่จะยืนยันทิศทาง ที่ชัดเจนในการพัฒนา เพราะการพัฒนาสังคมไทยในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ประชาชนได้รับบทเรียนที่สำคัญในหลายประการ ทั้งบทเรียนที่ล้มเหลวและที่ประสบความสำเร็จ จนได้ก่อให้เกิดพัฒนาการด้านต่าง ๆ ที่ทำให้นโยบายของรัฐเปิดกว้างมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยวิธีการขององค์กรชุมชน แนวทางวัฒนธรรมชุมชนตลอดไปจนถึงกระบวนการที่ชาวบ้านเข้าไปมีบทบาทในการเรียนรู้ และตัดสินใจเพื่อกำหนดแผนงานโครงการร่วมกับภาคอื่น ๆ การรวมกลุ่มตามธรรมชาติ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่ใกล้เคียงในระดับจังหวัด ภูมิภาค และในระดับชาติ เป็นกระบวนการเครือข่ายของชาวบ้านที่มี ระบบการจัดการทางความคิด ระบบการตัดสินใจด้วยตนเอง อีกทั้งยังประสบความสำเร็จอย่างกว้างขวาง กลายเป็นกระบวนการสร้างนวัตกรรมทางการ พัฒนาที่หลากหลาย และเป็นกระบวนการของประชาชนที่แท้จริง

ภายใต้ประสบการณ์ดังกล่าวจึงมีความหมายยิ่งต่อยุทธศาสตร์ การพัฒนาเพราะส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่ายังมีความเป็นสถาบันทางสังคมหรือความเป็นชุมชนในหมู่บ้านของสังคมไทย เนื่องด้วยมีคุณค่าที่สำคัญ คือ

- ๑) ให้ความสำคัญต่อความยั่งยืนของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์สูงสุดในการผลิตต่อหน่วย
- ๒) ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน
- ๓) ให้ความสำคัญแก่การสืบสายเลือด สถาบันครอบครัว เครือญาติ และชุมชนขนาดเล็กยังผลให้หมู่บ้านยังยึดเอาความเป็นพี่น้อง การมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูล และการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งการถ่ายทอดภูมิปัญญา เพื่อความอยู่รอดร่วมกันของหมู่บ้าน ว่าเป็นสิ่งที่มีความหมายมีคุณค่ายิ่ง

แม้การพัฒนาจะสร้างผลกระทบต่อชุมชนมา ๓ ทศวรรษ แต่ความเป็นชุมชนยังดำรงอยู่ข้อสรุปของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่สำคัญคือ "กระแสใหญ่ในโลกจะมีแต่กระแสโลกาภิวัตน์ก็หาไม่ แต่จะมีกระแสของชุมชนก็วัตน์ หรือความเป็นชุมชนเกิดขึ้นในขณะเดียวกันด้วย ความเข้มแข็งของชุมชนจะแก้ปัญหาทุกชนิดและพัฒนาทุกอย่างพร้อมกันไปอย่างบูรณาการ และชุมชน หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มชนที่ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน อาจเป็นการรวมตัวตามพื้นที่หรือไม่ใช่พื้นที่ก็ได้ สมาชิกชุมชนมีการติดต่อสื่อสารกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการกระทำกิจกรรมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ และมีการจัดการ เมื่อเกิดความเป็นชุมชนขึ้นสมาชิกจะมีความสุขเป็นล้นพ้น และมีความสร้างสรรค์สูง มีศักยภาพที่จะทำอะไร ๆ ได้สำเร็จทุกอย่าง เป็นศักยภาพที่ไม่มีข้อจำกัด"

จะเห็นได้จากความสามารถในการเผชิญกับ ปัญหาทั้งปัญหาการผลิต การสูญเสียทรัพยากร การมุ่งเอาแต่ประโยชน์สูงสุด ของการผลิต จนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกิดช่องว่างทางสังคม

^{๘๐} จิราภรณ์ รอบการ, สติชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org/posts/479902> [๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑].

ปัญหาสถาบันครอบครัว สถาบันชุมชนอ่อนแอหรือแตกสลาย การแย่งชิง ทรัพยากร และวิกฤติการณ์ด้านต่าง ๆ ซึ่งการพัฒนาหมู่บ้านในหลายหมู่บ้าน บ่งบอกให้เห็นว่ายังมีความเป็นสถาบันของ “ชุมชน” ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับยุคสมัย โดยได้ปรับประสานวัฒนธรรมกับการจัดการแบบใหม่ เข้าสู่ระบบความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน แล้วสามารถสร้าง ตัวแบบการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้กับสังคมไทย ตัวแบบชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ ช่วยให้ชุมชนอยู่รอดและเป็นกระบวนการเรียนรู้ เช่น ประสบการณ์ในการเรียนรู้ปัญหาหนี้สิน ชุมชนก็จะปรับระบบไปสู่การเกิด ตัวแบบสถาบันทุนของหมู่บ้าน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มกองทุนต่างๆ ได้แก่

- ๑) ปัญหาของระบบเกษตรกรรมแบบพืชเดี่ยว มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ชุมชนได้เรียนรู้และพัฒนาไปสู่รูปแบบเกษตรผสมผสาน วนเกษตรหรือระบบเกษตรนิเวศ ซึ่งกลายเป็นเกษตรกรรมที่ให้ผลต่อเนื่องยาวนาน ให้ผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ จิตใจ และสิ่งแวดล้อม
- ๒) ความไม่รู้ไม่เห็น ไม่เท่าทัน ก็เกิดพัฒนาระบบการเรียนรู้ การศึกษาดูงาน การสื่อสารระหว่างชุมชน และการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ
- ๓) ข้อจำกัดของระบบบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมอื่น ๆ นำมาสู่การจัดการระบบบริการสาธารณสุขของชุมชน ระบบกองทุนสวัสดิการด้าน การรักษาพยาบาล
- ๔) ความสัมพันธ์ที่ชุมชนเอื้ออาทรต่อผู้อาวุโส ของชุมชนพัฒนามาสู่ระบบบำนาญชีวิตที่ชุมชนให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุจากความ ต้องการให้อนุชนรุ่นหลังสืบทอดความรู้และภูมิปัญญา นำมาสู่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน
- ๕) ทัศนกรรมการถนอมอาหารแบบพื้นบ้านและประสบการณ์ใน ระบบการค้าก็เกิดการ พัฒนาแนวทางอุตสาหกรรมชุมชนเสริมสร้างระบบ เศรษฐกิจพอเพียง “อยู่พอดีกินพอดี”
- ๖) สภาพความร่อยหรอและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ก็พัฒนาระบบการจัดการ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าชุมชน องค์กรกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร การพัฒนาประเพณี พิธีกรรมเพื่อ จัดความสัมพันธ์กับธรรมชาติ เช่น การบวชป่าสืบทอดแม่ น้ำ การใช้แนวคิดคนล้อมป่า เป็นต้น
- ๗) ระบบการแลกเปลี่ยนผลผลิต และประสบการณ์ที่เสียเปรียบของการเข้าร่วมกิจกรรม ในระบบการค้าไปสู่การจัดการแบบธุรกิจชุมชน และสร้างรูปแบบการจัดการกิจกรรมทุกด้านเพื่อให้การ ตัดสินใจ การวางแผน และดำเนินการเป็นระบบขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ฟังตนเองได้ เช่น การ ร่วมกัน จัดตั้งธนาคารข้าว สหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารโคกระบือ โดยมีจุดมุ่งหมายลดการพึ่งพาพ่อค้าคนกลาง และสินค้าจากภายนอก

ตัวแบบต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ผลจากการเรียนรู้และความอดุสาหะของชาวบ้าน เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสังคมหมู่บ้าน เพื่อการดำรงอยู่ของชุมชนในกระแสโลกาภิวัตน์ และเพื่อประกันอนาคตที่ดี ให้กับลูกหลาน โดยองค์ประกอบของการเรียนรู้ที่สำคัญมาจาก ๒ ทาง คือ มรดกทางภูมิปัญญา หรือ ความรู้ในชีวิตจริงที่มีอยู่เดิมของชุมชน และจากประสบการณ์การเข้าร่วม ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือเรียนรู้จากแหล่งต่าง ๆ ที่ลูกหลาน หรือตนได้ไปสัมผัสและใช้ชีวิต หรือเรียนรู้จากปัญหาที่ เข้ามากระทบต่อชีวิต และต่อสังคมหมู่บ้านนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้ที่สำคัญที่สุดสำหรับชุมชนก็คือ เรียนรู้ที่จะคิดและตัดสินใจเลือกอนาคตของตนเองอย่างมีอิสระ ซึ่งเป็นการสร้างสรรค์กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การแก้ปัญหาในระยะยาวหรือการสร้างความมั่นคงในชีวิตของตนเองและชุมชน ความคิดและแผนงานเมื่อผ่านการพิสูจน์ในทางปฏิบัติแล้ว ก่อเกิดเป็นความมั่นใจในทางเลือกที่ตนเองเป็นผู้เลือก กลายเป็นตัวแบบของงานแต่ละด้านที่ปรากฏขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ในการพัฒนาด้านต่างๆ ที่ชุมชน เป็นผู้เรียนรู้ ผู้เลือกสรร ผู้วางแผน ผู้ปฏิบัติ และรับผลจากการปฏิบัติ นั้น โดยวิธีคิดที่มีพื้นฐานจากระบบคิดเดิมของชุมชนหรือภูมิปัญญาพื้นบ้านผสมผสาน เข้ากับวิธีคิดและระบบการจัดการของสังคมใหม่ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาตนเองของชุมชนจึงมีคุณลักษณะเฉพาะดังนี้

๑) มีความเป็นองค์รวมของสรรพสิ่งเป็นพื้นฐานมีความเด่นชัดในแนวทางเฉพาะด้าน เป็นทางเลือก

๒) เน้นคุณค่าของ “คน” และสรรพสิ่ง อันหมายถึงทรัพยากรและเทคโนโลยีต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการมีระบบการจัดการที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งไม่ได้หมายถึงระบบการจัดการงานเพียงด้าน เดียว แต่มีระบบการบริหารและการพัฒนา “คน” เป็นแกนกลางของการทำงาน

๓) เป็นการพัฒนาแบบครบครัน พัฒนาทุกด้านไปพร้อมกัน โดยมีการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน เป็นเป้าหมายใหญ่ มีความเอื้อเพื่อเอื้อแก่ รู้จักให้และมีความเคารพต่อทั้งตนเอง ผู้อื่น และสิ่งแวดล้อมรอบข้าง

๔) เน้นการกระจายการพัฒนาไปสู่ทุกส่วนของชุมชน ไม่ใช่ระบบที่ให้โอกาสกับผู้ที่เหนือกว่าทางด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง

ความยั่งยืนในความหมายของชุมชนจึงไม่แบ่งแยก หรือเน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่เป็นความยั่งยืนของคนหรือสังคมชุมชน เพราะเป็นการ พัฒนาที่มีความต่อเนื่องจากรากฐานทางวัฒนธรรมของตนเอง “เศรษฐกิจ จิตใจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เชื่อมโยงเป็น เรื่องเดียวกัน และเป็นบูรณาการทางสังคมก็จะก่อให้เกิดความสมดุล หรือสังคมที่ยั่งยืน”

ความคิดเรื่อง “ชุมชนยั่งยืน” มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติ ข้อเสนอต่าง ๆ มาจากรูปธรรมที่ปฏิบัติอยู่ และเศรษฐกิจของชาวบ้านเป็นเรื่องของการผลิตที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขธรรมชาติ หรือความมั่งคั่ง และมีอยู่มีกิน ไม่ใช่เรื่องของการสะสมความร่ำรวยและการบริโภคที่ไม่จำกัดขอบเขต และการเมืองของชุมชนไม่ใช่เรื่องของอำนาจ แต่เป็นพลังในการตัดสินใจ

ในการจัดการทางสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ มีความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิต และอยู่ภายใต้ขอบเขตของสังคม ชุมชน โดยมีวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์กำกับให้เกิดความสมดุลที่ไม่ใช่เหตุผลเพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่อยู่ในมิติของชีวิต ข้อเสนอหรือรูปธรรมของการพัฒนาชุมชนต้องผสมผสาน ๘ ด้าน คือ ๑) ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ๒) ระบบทุนชุมชน ๓) ระบบสวัสดิการชุมชน ๔) ระบบอุตสาหกรรมชุมชน ๕) ระบบธุรกิจชุมชนและเศรษฐกิจแบบพอเพียง ๖) ระบบสิ่งแวดล้อมชุมชน ๗) ระบบการสาธารณสุขของ

ชุมชน และการดูแลรักษาสุขภาพแบบพื้นบ้าน ๘) ระบบส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนสถาบันที่เกี่ยวข้อง และระบบการเรียนรู้และเครือข่าย

แนวคิดชุมชนยั่งยืนนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของสังคมโลกในยุคของการให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในแง่มุมมองของการพัฒนา สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมนุษย์ ควรให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต การฟื้นฟูชนบท และการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองปัจจัยการผลิต (เช่น ที่ดิน) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น ไปจนถึงการให้สิทธิและอำนาจสู่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง เหล่านี้ คือ เงื่อนไขที่สำคัญในการนำไปสู่ “การพัฒนาแบบยั่งยืนแนวนิเวศ”^{๘๑} และข้อเสนอกลวิธีการพัฒนาในยุคศตวรรษที่ ๒๑ ยังได้เน้นย้ำในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า “เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ประกอบด้วยปัจจัยอันจะทำให้บุคคลและชุมชนเริ่มสร้างเอกลักษณ์ของตนที่มีลักษณะจำเพาะ และสร้างความสามารถที่จะเผชิญกับโลกได้อย่างมีจุดมุ่งหมาย ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ ซึ่งกระบวนการนี้เน้นการเติบโตอย่างกลมกลืนของบุคคลและชุมชนกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจิตวิญญาณของสังคม เน้นความเสมอภาคระหว่างเพศ ศาสนา และรุ่นอายุ”

แนวคิดชุมชนยั่งยืนและการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงจะอำนวย ประโยชน์เป็นอย่างมากแก่นาคตศาสตร์ เพื่อการพัฒนาในทุกสาขา เพราะสังคมสามารถเลือกแนวทางการพัฒนาที่มีพลังก้าวหน้าและเคลื่อนไหวอย่างมีชีวิต สอดประสานไปกับความสามารถในการปรับ ตัวให้ทันกับสถานการณ์ของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เนื่องด้วยมีมิติของทุนทางวัฒนธรรมท้องถิ่น และแนวคิดการพัฒนาแบบเป็นองค์รวม รวมทั้งพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองโดยมีความเคารพในอุดมคติ การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ในสังคมและธรรมชาติ เป็นเครื่องมือในการกำกับ

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่น

พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์^{๘๒} ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๖ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมามีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วด้วยกันหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์การบริหารของรัฐธรรมนูญ ยังไม่สามารถทำให้ระบบการเมืองไทยมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีหลักประกันในการคุ้มครอง

^{๘๑} วารสารเส้นทางสีเขียว ฉบับที่ ๓ กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๑ : หน้า ๕-๙.

^{๘๒} พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๖ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา และตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม. รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ๒๕๕๔. หน้า บทคัดย่อ.

สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ภายหลังจากการปฏิรูปการเมือง ได้มีการกำหนดและปรับปรุงแก้ไขปัญหากระบวนการเมืองทั้งระบบ โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบ การปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการกำหนดโครงสร้างใหม่ๆที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเนื้อหาไม่แตกต่างไปจากฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเนื้อหาที่ต้องการเปิดกว้างทางการเมือง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ รัฐ+องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น+ประชาชน ประสานการดำเนินการ และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ บริหารงานซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นการให้สิทธิอย่างเต็มที่ และยังเป็นข้อยืนยันให้เห็นภาพของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน พร้อมกันนั้นในปัจจุบันยังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๔๒ ผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้ ๑) ประเด็นปัญหาในการดำเนินการเรื่องขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ๒) ประเด็นปัญหาของจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓) กระบวนการรูปแบบและขั้นตอนการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ๔) การให้คณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการออกเสียงประชามติ ในการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ๕) ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และ๖) ประเด็นปัญหาขั้นตอนของการพิจารณาของสภาท้องถิ่นมิได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อธิบาย หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในสภาท้องถิ่น

โสภารัตน์ จารุสมบัติ ^{๘๓} บทความเรื่อง ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยปกครองโดยหลักการรวมอำนาจ โดยภาครัฐเป็นผู้ชี้แนะและปฏิบัติในทุกกิจกรรม หลักการนี้ก่อให้เกิดความมีเอกภาพและความมั่นคงในรัฐ แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมการปฏิบัติในหลายกรณีนั้น หลักการรวมอำนาจยังขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ในกรณีปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข และการขาดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง ตลอดจนขาดความเข้าใจในแง่ความต้องการของประชาชนที่อยู่ส่วนภูมิภาค เพื่อลดปัญหาและช่องว่างดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น มุ่งเน้นการลดบทบาทของ รัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่จำเป็นและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สินประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเอง โดยหนึ่งในการกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน คือ ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม

^{๘๓} โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม , สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, บทความ. ๒๕๕๓.

ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและชุมชน ให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและความทันสมัยในยุคสมัยที่ผ่านมา

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและความทันสมัยในยุคสมัยที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่สูญเสียฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม สร้างความเหลื่อมล้ำ ค่าถามสำคัญของการกระจายอำนาจในทศวรรษที่ผ่านมาของไทย นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนผ่านจากราชการส่วนกลาง ไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นและนำพาไปสู่องค์กรแห่งการมีส่วนร่วมแล้ว ที่สำคัญที่สุดคือชุมชนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถในการเผชิญหน้ากับปัญหาและความท้าทายในอนาคต ทั้งในมิติด้านทรัพยากรมนุษย์ สังคม การเมืองและ สิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทศวรรษหน้า จึงจำเป็นต้องเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ ความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่รูปแบบ ขนาดขององค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ล้วนส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัญหาใหญ่และมีความรุนแรงสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและคุณภาพของการให้บริการ และปิดช่องว่างความไม่เป็นธรรมเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้

สมเกียรติ นาคระโทก ^{๔๔} บทควมวิจัยการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเด็นการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในประเด็นการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน และ ๒) เพื่อเก็บข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอเชิงวิชาการเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่าร้อยละ ๕๓.๕ เป็นเพศชายและพบว่าประชาชนร้อยละ ๓๕.๖ เห็นด้วยว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชนชาวไทยร่วมกับรัฐซึ่งควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและของรัฐร่วมกัน ร้อยละ ๑๗.๙ เห็นด้วยกับการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันจะเกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างไรก็ตามประชาชนร้อยละ ๙.๙ เห็นด้วยกับสิทธิของภาคเอกชนที่จะจัดตั้งกิจการในชุมชน ซึ่งงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม และพร้อมเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการจัดตั้งกิจการ หรือการประกอบธุรกิจของเอกชนในชุมชนให้มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด

^{๔๔} สมเกียรติ นาคระโทก, การมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเด็นการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน, บทความวิจัย, ศูนย์บริการวิชาการ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า. มปป. มปน.

ไพสิฐ พาณิชยกุล และทศพล ทรรศนกุลพันธ์^{๔๕} งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน” พื้นที่เป้าหมายหลักดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ รวม ๒๑ ตำบล ๑๐ อำเภอ และพื้นที่เรียนรู้ ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดน่าน ซึ่งข้อค้นพบจากการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการออกข้อบัญญัติฯ เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่จำเป็นต้องดำเนินการ มี ๘ ด้าน คือ

๑) การสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน เพื่อสร้างและวางระบบการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ (เรื่องใดก็ได้ที่ชุมชนท้องถิ่นเห็นว่าตนเองมีความพร้อม มีความเชื่อมั่นว่าสามารถรับผิดชอบจัดการได้ และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น) ดังนั้นหากชุมชนท้องถิ่นต้องการที่จะลุกขึ้นมาจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (อย่างยั่งยืน) ด้วยตนเองแล้ว ความเป็นเนื้อเดียวกันในชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น

๒) การตั้งคณะทำงาน ควรมีทีมช่วยงานสนับสนุนหลายทีม ทั้งที่อยู่ภายในชุมชน และทีมสนับสนุนภายนอก ซึ่งคณะทำงานที่อยู่ภายในชุมชนจะเป็นทีมที่ประกอบด้วยคนรุ่นใหม่ที่คุ้นเคยกับเทคโนโลยี คุ้นเคยกับระบบเอกสาร หนังสือที่ค่อนข้างเป็นทางการ และกระบวนการในการประชุม ดังนั้นการตั้งคณะงานเพื่อสนับสนุนงานต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีประสบการณ์ในด้านนี้ หากสามารถดำเนินการได้ภายในชุมชนท้องถิ่นจะทำการพัฒนาต่อยอดไปในทางด้านอื่นๆ ได้ด้วย

๓) การจัดทำระบบฐานข้อมูล เนื่องจากการสร้างความรู้ความเข้าใจ การวิเคราะห์ชุมชนท้องถิ่นของตนหรือของเครือข่าย จำเป็นที่จะต้องต้องมีข้อมูลและจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน สามารถมีข้อมูลที่นำไปใช้ตอบคำถามหรือวางแผนในด้านต่างๆ ได้ และการจะมีข้อมูลเช่นนั้นได้ก็ต้องมีกระบวนการและวิธีการในการจัดทำข้อมูลที่มีลักษณะเพื่อการพัฒนาและการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

๔) การสื่อสารสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ชุมชนต้นแบบที่สามารถผลักดันข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ก่อนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นเพราะภายในชุมชนมีเวที มีเทคนิค มีช่องทาง และผู้ที่ทำหน้าที่ในการสื่อสาร และที่สำคัญคือมีศาสนหรือสาระ ซึ่งก็คือความคิด ความคืบหน้าของการทำงานในระยะต่างๆ ที่สื่อสารกันภายในชุมชนกันอย่างต่อเนื่อง และที่ขาดไม่ได้คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดความเห็นต่างๆ ในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทาง

๕) การออกแบบและทดลองระบบการทำงานภายในชุมชน เป็นประเด็นที่ควรจะต้องดำเนินการในการทดลองเป็นอย่างยิ่ง และยิ่งต้องไปหักล้างกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มักจะขัดขวาง ก็ยิ่งจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ทุกแง่มุม เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าภายใต้ข้อบัญญัติของชุมชนท้องถิ่นที่ช่วยกันบัญญัติผลักดันออกมานั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นประโยชน์ เกิดความคุ้มค่าคุ้มทุน มีประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างไร และในประการสำคัญ การทดลองช่วยกันออกแบบและทดลองระบบ

^{๔๕} ไพสิฐ พาณิชยกุลและทศพล ทรรศนกุลพันธ์, **แนวทางการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน**, รายงานการวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสถาบันพัฒนาท้องถิ่น, ๒๕๕๔.

การทำงานจะเป็นกิจกรรมสำคัญที่ทำให้สมาชิกภายในชุมชนมีบทบาทที่จะช่วยกันแบ่งปัน คิดค้น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสามารถบูรณาการวิธีการต่างๆ

นอกเหนือจากวิธีการของกฎหมายที่อยู่ในรูปของการออกคำสั่ง การสั่งการ การลงโทษ ไปสู่รูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบกฎหมายภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจเพื่อการจัดการตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นโอกาสที่ชุมชนท้องถิ่นจะฟื้น ต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการตนเอง ประเด็นสำคัญอยู่ตรงที่ระบบกฎหมายและรัฐ (หรือกล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไปก็คือหน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่ต้องเกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น) กล้าที่จะเปิดโอกาสและการรับรองระบบการจัดการตนเองที่ดี

๖) การสรุปประเมินผลระบบการทำงานและการประมวลผลเพื่อการจัดทำร่างข้อบัญญัติ เป็นการประเมินผลโดยมีคำถามหลักอยู่ที่ว่า “หากต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่น (สำหรับชุมชนท้องถิ่นของเรา) ในข้อบัญญัติท้องถิ่นควรจะต้องมีข้อบัญญัติครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง” แล้วหลังจากนั้นก็ต้องนำประเด็นที่ได้จากการตอบคำถามดังกล่าวมาวิเคราะห์ในทางกฎหมายเพื่อแยกแยะว่า ประเด็นใดเป็นเรื่องที่ต้องบัญญัติเป็นข้อบัญญัติ ประเด็นใดเป็นเรื่องที่ต้องไปดำเนินการโดยวิธีอื่น เช่น การใช้กลไกภายในชุมชน เรื่องใดหรือประเด็นใดที่อยู่นอกอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบัญญัติเป็นกฎหมายได้ เรื่องใดหรือประเด็นใดที่ควรจะเป็นรายละเอียดที่อาจจะต้องไปอยู่ในวิธีการปฏิบัติหรือคู่มือ ฯลฯ

๗) การเตรียมการเพื่อจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หากสามารถที่จะสื่อสารสร้างความเข้าใจในทิศทางและเป้าหมาย การมีระบบที่ทดลองและมีผู้เข้ามาร่วมทดลองในระบบอย่างกว้างขวาง เช่น ทดลองวางระบบการป้องกันไฟ การทดลองระบบการตรวจป่า ฯลฯ ก็สามารถที่จะใช้จังหวะดังกล่าวจัดทำเป็นข้อตกลงร่วม หรือจะใช้พิธีกรรมทางความเชื่อเข้ามาประกอบการสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างความผูกพันทางจิตใจภายใต้สำนึกความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ในกรณีเช่นนี้ก็อีกแนวทางหนึ่งของการค่อยๆ พัฒนาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยเริ่มต้นจากการทำสัญญาภายในชุมชนร่วมกันก่อนในระยะเริ่มต้น

อุทุมพร หลอดโค ^{๘๖} กระบวนการสร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร มีจำนวนพื้นที่ป่าสาธารณะ ๓๐๔ ไร่ และแบ่งเป็นพื้นที่ป่าชุมชนในการอนุรักษ์ จำนวน ๒๔ ไร่ อยู่ในหมู่บ้านบะหว้า หมู่ ๒, ๗ และ ๙ จากการสำรวจระบบนิเวศของป่าชุมชนบ้านบะหว้า สามารถจำแนกประเภทของทรัพยากรได้เป็น ๓ ประเภท คือ พืชสมุนไพร จำนวน ๒๓ ชนิด ไม้ใช้สอย จำนวน ๑๒ ชนิด และพืชกินได้ จำนวน ๑๐ ชนิด ชาวบ้านมีรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน เช่น การเก็บหาอาหารธรรมชาติ การรักษาโรคด้วยพืชสมุนไพร การตัดไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อสร้างหรือซ่อมแซมบ้านเรือนที่พังกาศัย รวมถึงใช้สถานที่ของป่าชุมชนบางส่วนเป็นสถานที่ประกอบ

^{๘๖} อุทุมพร หลอดโค, กระบวนการสร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร, **วารสารนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น** สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ๗ (๓) : กันยายน - ธันวาคม ๒๕๖๐.

พิธีมาปณกิจ โดยชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างข้อบัญญัติต่อการจัดการป่าชุมชน คือ การสร้างความเข้าใจและปลูกความคิดริเริ่มในการจัดการป่าชุมชน เป็นการเชื่อมโยงระบบสังคมและวัฒนธรรมเข้ากับเรื่องป่าและทรัพยากร รวมถึงมีการดูแลรักษาป่าชุมชนที่เป็นป่าธรรมชาติหรือป่าปลูก ขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทน บนฐานทรัพยากรชุมชน ทางชีวภาพ ทางกายภาพ และทรัพยากรที่ชุมชนสร้างขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการยอมรับของคนในชุมชน ร่วมกับการทำงานประสานหน่วยงานภาคี เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากร ร่วมกำหนดแนวทางในการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านบะหว้า และจัดทำทบทวนข้อบัญญัติการจัดการป่าชุมชนให้ชุมชนสามารถ ดำเนินการในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ภายในหมู่บ้าน ครอบคลุม ๓ หมู่บ้าน ประกอบด้วย บ้านบะหว้า หมู่ ๒, ๗ และ ๙ โดยในกระบวนการยกร่างข้อบัญญัติตำบลเรื่อง การจัดการป่าชุมชนตำบลบะหว้า ทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีคุณค่าและอย่างชอบธรรม ผ่านเวทีประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมวางบทบาทหน้าที่ และสร้างมาตรการในการ ควบคุมดูแลป่าชุมชน โดยได้รับการรองรับจากเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัด สกลนคร เพื่อวางเป็นบทบัญญัติการจัดการป่าชุมชนบ้านบะหว้า

ทั้งนี้ความเชื่อดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “คนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้โดยสัญญา ร่วมกันว่าจะดูแลรักษาทรัพยากรร่วมกัน” ส่งผลกระตุ้นสำนึกรักผืนป่าชุมชน ซึ่งการสร้างการมีส่วนร่วม เกิดจากชาวบ้านในชุมชนคิดริเริ่มและลงมือกระทำ รวมทั้งการสนับสนุนของผู้นำชุมชนหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ควรส่งเสริมให้ประชาชนได้มีบทบาทในการจัดการป่าชุมชนให้มากขึ้น ก่อให้เกิดการใช้ ประโยชน์จากป่าชุมชนเพื่อส่วนร่วม

กฤษฎา บุญชัย ปิยาพร อรุณพงษ์ และธนะภูมิ ชาญประไพ ^{๘๗} งานวิจัยเรื่องการปรับปรุงและ พัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกิดจากปัญหา เจตนากรรมของกฎหมาย แนวคิดทางกฎหมายที่เน้นการจัดการแยกส่วน ปัญหากลไกการบริหารงาน ได้แก่ การแยกส่วนการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างราชการ และบทบาทภาครัฐ ที่มีอำนาจการ จัดการทรัพยากรตามกฎหมายต้องการควบคุมอำนาจ ข้อจำกัดการจัดการพื้นที่ป่าในระดับท้องถิ่นของ หน่วยงานรัฐ การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ

ข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้มีดังนี้ คือ ๑) เปลี่ยนคำนิยาม “ป่า” ให้เหมาะสมกับ ความเป็นจริงทางนิเวศ โดยไม่ยึดกับเรื่องเขตแดนกรรมสิทธิ์หลักการสำคัญคือ ควรกำหนดให้พื้นที่ใดก็ ตามที่มีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (อาจเป็นป่าดิบ ภูเขา ทุ่งหญ้า ลำธาร ที่ราบ พื้นที่เกษตร ชายฝั่ง ทะเล) ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชน หรือเอกชน กำหนดให้เป็นพื้นที่จัดการป่าตามกฎหมายได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำนิยามพื้นที่ที่จัดการตามกฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่รัฐ ชุมชน และเอกชน โดย ให้ชุมชนและเอกชนที่ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดิน

^{๘๗} กฤษฎา บุญชัย ,ปิยาพร อรุณพงษ์ และธนะภูมิ ชาญประไพ, การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วย ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า, รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภายใต้คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕๕๘, หน้า บทสรุปผู้บริหาร.

หรือไม่ก็ตาม ได้มี สิทธิและส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ ๒) แบ่งประเภทป่าตามกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของป่า ข้อเสนอคือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของป่าแต่ละประเภท ควรกำหนดจาก การศึกษาสภาพความเหมาะสมของพื้นที่อย่างรอบด้าน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงได้มีส่วนร่วมกำหนด เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๓) สร้างระบบการจัดการแบบพหุภาคีในทุกระดับ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายป่า พหุภาคีมีหน่วยปฏิบัติจัดการป่าตามกฎหมายที่หลากหลาย ๔) สร้างระบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมีเงื่อนไข (ทั้งด้าน สนับสนุนและตรวจสอบ ถ่วงดุล) เพื่อเป้าหมายการจัดการป่าที่ยั่งยืน ๕) กระจายอำนาจการจัดการป่าสู่ ท้องถิ่นในระบบการจัดการร่วม โดยใช้หลักสิทธิชุมชน และศักยภาพการจัดการของภาคีแต่ละฝ่าย โดย จะต้องมีการจัดการทำแผนการจัดการป่าที่ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

ในส่วนขอข้อเสนอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า มีดังนี้ ๑) เพิ่มกฎระเบียบต่างๆ เพื่อทั้งให้เกิดความรอบคอบและรอบด้าน ในการใช้อำนาจหน้าที่ใน การพิจารณา อนุญาต ออกเอกสารต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการล่า ค้าขาย ขนย้าย ครอบครอง และกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเพื่อ คุ่มครองสัตว์ป่า และการอนุรักษ์) และทั้งให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณา ๒) บทลงโทษ จำเป็นต้องมีขนาดของโทษทั้งจำและปรับที่สอดคล้องกับการแยกประเภทของสัตว์ (สถานภาพการ คุ่มครอง) ปริมาณที่ล่า พื้นที่ที่ดำเนินการล่า และโทษที่เกิดขึ้นในระดับของมาตรการสากลต่างๆ ที่ร่วมลง นามกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการป้องปราม และปราบปราม โดยเฉพาะการป้องปราม มิให้เกิดการลักลอบล่าสัตว์ป่า ค้าซากและอวัยวะ ขนย้าย และครอบครอง ๓) ส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดีควรแยกให้เห็นถึงระดับของความผิด ซึ่งควรสอดคล้องกับชนิด ขนาด สถานะภาพของสัตว์ ปริมาณพื้นที่ที่ล่า รวมถึงเหตุจูงใจอื่นๆ เช่น กะโหลก เขี้ยว กระดุก เนื้อ หนัง งา อู้ง่า หาง ฯลฯ ที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าการดำเนินการต่างๆ นั้น เพื่อการค้าสัตว์ป่า ด้วยบาง กรณีที่การล่าสัตว์ใหญ่ และมีสถานภาพเปราะบางมาก แต่กลับมีบทลงโทษเท่ากับสัตว์ป่าขนาดเล็กที่ยังไม่ อยู่ในสถานภาพเสี่ยง นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินคดี สามารถพิจารณากฎหมายที่คำนึงถึงความเป็น ธรรมต่อประชาชนบางส่วน บางพื้นที่ ที่มีถิ่นฐานและวิถีชีวิตที่พึ่งพาของป่า โดยไม่ใช่เรื่องการให้อภิสิทธิ์ ใดๆ กับประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์คุ่มครองสัตว์ป่า แต่กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่า ที่มีไว้เพื่อคุ่มครอง สัตว์ป่า ก็สามารถมีความสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในทิศทางที่เหมาะสมได้ ๔) พัฒนา กฎหมาย ระเบียบที่เชื่อมต่อกับกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่ให้เกิดความครอบคลุม ในทุกพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ และครอบคลุมทุกช่วงเวลาในการดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ (ก่อนสร้าง ขณะสร้าง และหลังสร้างเสร็จ เช่น ถนน เขื่อน ชุมชน) ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อชีวิตสัตว์ป่าทุกประเภทได้

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายเป็นไปได้ยาก เนื่องจากรัฐและองค์กร สิ่งแวดล้อมระดับนโยบายยังคงอยู่ในภาวะความกลัว แม้หน่วยงานรัฐและองค์กรเหล่านี้ต่างก็ตระหนักดี ว่า ระบบและกลไกการจัดการป่าที่เป็นอยู่ไร้ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ไม่สามารถจัดการป่าให้ ยั่งยืนต่อไปได้ แต่ความกลัวมีพลังในการฉุดรั้งการเปลี่ยนแปลงได้มาก เราจึงไม่เห็นข้อเสนอในเชิง

โครงสร้างใดๆ จากฝ่ายรัฐและองค์กรสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิมที่ให้การบังคับใช้กฎหมายงบประมาณ อำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง เท่ากับว่ายิ่งกลัวยิ่งรวบอำนาจให้รัฐ ยิ่งรัฐเข้มแข็ง เต็ดขาด การสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับน้อยลง การเปลี่ยนแปลงในทาง ก้าวหน้าจึงไม่เกิดขึ้น

กอบกุล ราชะนาคร และคณะ^{๘๘} ได้ศึกษาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและ นวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ และ ปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้แก่ อปท. โดยครอบคลุม ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และทรัพยากรน้ำ ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวมยังมีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจเกี่ยวกับการ เข้าถึงและการใช้ทรัพยากรยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มี การแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ อปท. แต่ราชการส่วนกลางได้ออก ระเบียบฯ เพื่อเปิดให้อปท. และชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรได้ใน ระดับหนึ่ง มากน้อยแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากร เช่น กรมป่าไม้ได้ออกระเบียบเพื่อให้ อปท. และชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ได้ออกระเบียบฯ ซึ่งกำหนดให้อปท. และชุมชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ เป็นต้น ในขณะที่การจัดการทรัพยากรทางทะเลยังเป็นอำนาจ หน้าที่ของกรมประมง และหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมประมง โดยยังเปิดให้อปท. และชุมชนมีส่วน ร่วมน้อยมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วน ร่วมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้ อปท. มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายจัดตั้ง อปท. เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ อปท. ในการคุ้มครองรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไป โดยมีได้ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเฉพาะ ต่างๆ นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักวิชาการด้านกฎหมาย ซึ่งได้ตีความอำนาจขอบเขตของอปท. ไปในแนวทางที่ว่า อปท. จะมีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ ก็ต่อเมื่อ

^{๘๘} กอบกุล ราชะนาคร และคณะ, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท., รายงานการวิจัย, สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๕. หน้า บทสรุปผู้บริหาร.

มีกฎหมายบัญญัติให้ อปท. กระทำการเช่นนั้นได้ การตีความกฎหมายตามแนวทางดังกล่าว มีนัยสำคัญต่ออำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. และสวนทางกับพัฒนาการที่กำลังเกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ที่ อปท. และชุมชนมีความเข้มแข็งในการกำหนดกติกาว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการป่าชุมชน หรือเพื่อกำหนดมาตรการการอนุรักษ์สัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นต้น

๒.๓.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน

สมชัย เบญจชัย และคณะ^{๘๙} ศึกษาวิจัยเรื่อง "รูปแบบที่ยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีป่าสนบ้านจันทร์ อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่" พบว่ารูปแบบที่ยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ไม้และของป่า ชุมชนปกากะญอมีพื้นฐานรูปแบบการใช้ทรัพยากรป่าไม้จากความเชื่อ ข้อห้าม พิธีกรรม นิทาน และ “ธา” หรือคำคมสุภาสิตสอนใจ ที่จะดูแลรักษาหรือไม่กระทำในพื้นที่หรือเรื่องต่างๆ ต่อมามีการกำหนดพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์เพื่อรักษาต้นน้ำและป่าใช้สอย มีกฎระเบียบในการขออนุญาตตัดไม้ วิธีการจับสัตว์น้ำ ข้อห้ามบุกรุกผืนป่า ข้อห้ามเผาป่า เป็นต้น แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนหรือมีความยั่งยืนได้

ภูมิปัญญาการใช้ประโยชน์ไม้และของป่า ในด้านพิธีกรรม ความเชื่อ มีการใช้กิ่งไม้หรือท่อนไม้สร้างเป็นศาลเลี้ยงผีหรือเจ้าที่ ไม้สร้างบ้านจำลองในพิธีกรรมเลี้ยงผีนา-ไร่ สร้างศาลเลี้ยงผีต้นน้ำ นอกจากนี้ยังมีไม้ทำเป็นด้ามยาวคล้ายทัพพี (ใช้คนข้าวต้มเลี้ยงหมูด้วย) ใช้เคาะเรียกขวัญ ใช้ไฟและเกว๊ก หลากผูกหรือมัดกับยั้งฉางในพิธีเรียกขวัญข้าวปีละครั้ง ซึ่งเกว๊กเหล่านี้เป็นพืชประเภทเฟิร์นใช้ผูกติดกับเครื่องครัวในพิธีกินข้าวใหม่ปีละครั้ง และใช้ไฟและต้นกล้วยทำเป็นเสตวงใส่อาหารส่งผีออกจากบ้านด้วย

พิธีกรรมในส่วนการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยปลูกต้นไม้ในวันสำคัญ คือ วันแม่และวันพ่อ การบวชป่าเพื่อรักษาต้นไม้และผืนป่า และที่สำคัญดั้งเดิม คือ การห้อยสะดือโดยใส่ในกระบอกไม้มัดติดกับต้นไม้ถือเป็นต้นไม้ประจำตัวของเด็กหรือคนนั้นตลอดไป

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์ไม้และผลผลิตจากป่า ได้แก่

- บ้านและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ การใช้ไม้สนและไม้สร้างบ้านและซ่อมแซมเมื่อชำรุดเสียหาย เสาบ้านทำจากไม้แฉะ (เต็ง) ปัจจุบันเริ่มมีการทำเครื่องเรือน อุปกรณ์เครื่องมือ เช่น ด้ามมีด ขวาน จอบ กบไสไม้ ครกตำข้าว คันไถ อุปกรณ์ทอเย็บผ้า จากไม้เนื้อแข็ง ในป่าใช้สอย ไม้เชื้อเพลิงจากป่าและตามหัวไร่ปลายนา

- สีย้อมผ้า ใช้เปลือกไม้ก่อ ไก่อ เควอะ/แคะ ส่าโกเร ชูแล (สีแดงเลือดหมู) มะริดไม้/เพกา/ตือกกะ มะขาม มะม่วง (สีเหลือง) มะนา (สีเทา) เสอเยย/ขมื่น มะขามป้อม ผาง คางอก (สีส้ม) และฮ่อม เป็นต้น

- พืชสมุนไพร สำหรับแก้ไอและปวดเมื่อย คือ ผลมะขามป้อม อมแก้ไอ ใบหนาด ใช้ต้มอาบหรืออบ ใบสาบเสือ ห้ามเลือด ยาแก้ (อาจแผลงมาจากยาแก้ไข้) จากรากหน่อโพ โดยต้มน้ำดื่มแก้ไข้

^{๘๙} สมชัย เบญจชัย และคณะ, การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่าชุมชนของชาวบ้านหนองไผ่ ตำบลหนองไผ่ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดขอนแก่น, รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มปป., หน้า บทคัดย่อ.

แก้หวัด และไทฟรอย ลอเบอะเต ใช้ต้มอาบหรืออบ แก้โรคนาวเย็นหลังคลอดลูก ดอกชู เป็นยาชูกำลัง เปลือกก่อ ยางแอม ต้มดื่มแก้เจ็บคอ เปลือกมะเดื่อ แก้โรคมะเร็ง ทอกลอบะ ใช้สมานแผล นอกจากนี้ยังมียาหลวง บำรุงกำลังแก้เจ็บหรือช้ำใน ยอดดอกบัวตอง เผาประคบหรือต้มอาบแก้คัน และไม้้งแมวเขา เป็นยารักษาโรคไต เป็นต้น ยางสมุนไพรมียางเตลเออหน้า ทาแผลแก้ผื่นคัน ยางมะเดื่อ รักษาโรคกระเพาะ ยางต้นเทอเนอ ทาแผลสด

-พืชอาหาร มีพืชผักป่าทุกชนิดเก็บกินได้ตลอดปี เช่น ผักกูด มะเขือพวง พริกไทป่า ผักหวานในป่าเต็ง-รัง ซึ่งมักแตกยอดอ่อนหลังเกิดไฟป่า ลูกก่อมีให้เก็บกินและขายช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม สำหรับหน่อไม้จากกอไผ่ในฤดูฝนทั้งไผ่ป่าและไผ่ปลูก นอกจากนี้ที่สำคัญมีเห็ดชนิดต่างๆ คือ เห็ดถอบ เห็ดขาว เห็ดแดง เห็ดเหลือง เห็ดไข่ห่าน เห็ดโคน เป็นต้น

-แมลงกินได้ มีจิ้งหรีด/จิ้งก่อกุ้ง แมลงมัน แมลงเบ้า แมลงเม่า จักจั่น ตั๊กแตน แมลงกว่างด้วง แมงขี้ควาย/กูดจี้ ผึ้ง ต่อ และหนอนรด่วนหรือหนอนกินเยื่อไผ่ ช่วงฤดูฝนจากกอไผ่ที่ปลูกเอง

นอกจากนี้ยังมีของป่าอื่นๆ ที่ชาวบ้านนำมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ ใบตองตึงใช้ทำหลังคา ไม้กวาดจากใบเป้ง และต้นหญ้า เปลือกสนที่ล้มหูลด่อนแล้วนำมาเป็นเชื้อเพลิง ประดับตกแต่งบ้าน ใช้รองกันลั้งขนส่งฟักทอง ลูกสนทำพวงกุญแจ เปลือกไม้ต้องทำเป็นแปงทาหน้า และกล้วยไม้จากป่ามาประดับบ้าน

การค้าไม้และของป่า มีการรับจ้างเลื่อยไม้ นำไปทำเป็นเครื่องเรือน ประตู ที่เขี่ยบุหรี่ ครกตำน้ำพริกจากไม้ก่อดำ ครกตำข้าวจากไม้ซูละ ทั้งหมดนี้ทำให้มีรายได้ประมาณ ๕๐๐ - ๑๐,๐๐๐ บาท/ปี สำหรับไผ่ มีการทำก๊อกร้ำ (ถ้วยน้ำ) ไม้ฟาก และเครื่องจักสาน นอกจากนี้ยังมีไม้และไผ่ทำเป็นด้ามไม้ชนข้าว และซ้อน/ทัพพี เป็นต้น ส่วนการค้าของป่ามีเพียงเล็กน้อยตามฤดูกาล เช่น ใบส้มเปือก เห็ด ผักกูด ลูกก่อ กล้วยไม้ และจักจั่น เป็นต้น ทำให้มีรายได้สำหรับผู้เก็บหาของป่านี้ประมาณ ๕๐๐-๑,๐๐๐ บาท/ปี

คมกริช วงศ์ภาคำและคณะ^{๙๐} ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการใช้อยู่อาศัยจากป่าวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยการประเมินรูปแบบการจัดการการใช้อยู่อาศัยของป่าวัฒนธรรมเบื้องต้นในสภาพปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน มี ๒ รูปแบบคือ รูปแบบดั้งเดิมเป็นการจัดการทรัพยากรโดยใช้กุศโลบายในเรื่องผีปูดและความเชื่อด้านวิญญาณ มีการสืบทอดกิจกรรมเลี้ยงปูดา มีฮีตครองปฏิบัติในพื้นที่ป่ารวมกัน เช่น ห้ามล่าสัตว์ ไม่เขาไปรบกวณสัตว์และหาฟืนหรือตัดต้นไม้ ฮีตครองนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “ธรรมนุญชุมชน” พบในป่าวัฒนธรรมบ้านปอพาน และพบป่าวัฒนธรรมบ้านนาหาด และรูปแบบใหม่เป็นการจัดการ เมื่อรัฐมีบทบาทจึงอาศัยรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ให้แก่ชุมชน มีการประกาศพื้นที่อยู่ในส่วนของ ป่าไม้ระดับจังหวัด แล้วจึงตั้งกลุ่มดำเนินงานเรื่องป่าชุมชนหรือกลุ่มอนุรักษ์ป่า โดยการสนับสนุนของกรมป่าไม้และหน่วยงานราชการอื่นๆ แต่ชุมชนได้จัดพื้นที่บางสวนดำเนินการ เหลือไว้ส่วนหนึ่งเพื่อการบริหารจัดการ การใช้อยู่อาศัยเองเพราะเมื่อมีพระราชบัญญัติป่า

^{๙๐} คมกริช วงศ์ภาคำ และคณะ, การศึกษาการใช้อยู่อาศัยจากป่าวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน, รายงานการวิจัย, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๘ หน้า บทคัดย่อ.

ชุมชนดูแลแล้ว ชุมชนไม่แน่ใจว่าจะใช้ประโยชน์เหมือนเดิมได้หรือไม่ รูปแบบใหม่นี้พบในป่าบ้านหนองจิก ซึ่งปัจจุบันป่าวัฒนธรรมสวนใหญ่ บางครั้งจึงเป็นการจัดการในรูปแบบผสมผสานระหว่างรูปแบบดั้งเดิม และรูปแบบใหม่คือเดิมมีการจัดการในรูปแบบดั้งเดิม ร่วมกับรูปแบบใหม่ที่รัฐส่งเสริมจึงอาศัยรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ และหมู่บ้านที่มีป่าวัฒนธรรมขนาดใหญ่จะยังคงมีทรัพยากรในป่าไม่ได้ในช่วงเวลาที่นานกว่าหมู่บ้านที่มีป่าวัฒนธรรมขนาดเล็ก ความยั่งยืนของทรัพยากรความเพียงพอ หรือปริมาณทรัพยากร ตลอดจนการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงขึ้นอยู่กับสัดส่วนประชากร และการเพิ่มขึ้นของประชากรในอนาคต

จรรยา สีสื่อ^{๙๑} ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่าชุมชนของชาวบ้านหนองไผ่ อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยและศึกษาภาคสนามด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์และการสังเกต ซึ่งผู้ให้ข้อมูลมาจากผู้รู้ และชาวบ้านหนองไผ่ที่เคยใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ผลวิจัยพบว่า ชาวบ้านหนองไผ่และบริเวณใกล้เคียงใช้ประโยชน์จากป่าภูนกยูงเพื่อเป็นแหล่งอาหาร แหล่งยาสมุนไพร แหล่งไม้สำหรับปลูกอาคารสิ่งก่อสร้าง ด้านแนวทางและมาตรการในการอนุรักษ์ป่าภูนกยูง ของชาวบ้านหนองไผ่และบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ ๑) ใช้คุณลักษณะทางสังคมวัฒนธรรม และความเชื่อดั้งเดิมของชาวบ้านบนพื้นฐานของลักษณะชุมชนดั้งเดิม วิถีชีวิตของชุมชนจารีตในการนับถือผู้อาวุโสของชุมชน ระบบการแบ่งมรดกในครอบครัว ความเชื่อในสิ่งที่เหนือธรรมชาติ และกฎระเบียบของชุมชน ๒) ใช้ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในหมู่บ้าน ซึ่งเกิดจากความตระหนักในคุณประโยชน์ของป่าไม้ที่เคยสมบูรณ์ และกำลังถูกทำลาย และ ๓) ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติป่าไม้พร้อมกับแนวทางในการอนุรักษ์ป่าของชุมชนบ้านหนองไผ่ ประกอบระบบสังคมวัฒนธรรมและความเชื่อของชาวบ้าน

ทิวา สรรพกิจ ในโกมล แพรกทอง บรรณาธิการ^{๙๒} แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ : กรณีตัวอย่างวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร พบว่า การพัฒนาและการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้บริเวณพื้นที่วัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร ของสำนักงานป่าไม้เขตศรีราชา ได้ยึดถือแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวข้างต้น โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้ ๑) วางแผนการปลูกและฟื้นฟูสภาพป่า ๒) คัดเลือกชนิดพันธุ์ไม้โตเร็วที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และให้ผลเป็นอาหารสัตว์ป่าได้ เพาะชำกล้าไม้แล้วจัดส่งแจกจ่ายกล้าไม้ให้แก่ประชาชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งให้คำแนะนำการปลูกต้นไม้ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ๓) ระดมประชาชนทุกหมู่เหล่า นักเรียน นักศึกษาจากสถาบันการศึกษาต่างๆ มาร่วมกันปลูกป่าในวันสำคัญต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ๔) บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูก และ ๕) เผยแพร่ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชนและนักศึกษาที่มาพักผ่อนหย่อนใจ

^{๙๑} จรรยา สีสื่อ, การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่าชุมชนของชาวบ้านหนองไผ่ ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น. รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๒, หน้า บทคัดย่อ.

^{๙๒} ทิวา สรรพกิจ ใน โกมล แพรกทอง บรรณาธิการ, “แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ : กรณีตัวอย่างวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร” ใน **ป่าชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, ๒๕๓๓, หน้า ๑๑๗-๑๑๘.

พรเทพ ศรีธนาธร ^{๙๓} บทความเรื่อง นวัตกรรมจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กลไกการจัดการ การมีส่วนร่วม และความสำเร็จของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนห้วยแม่หิน จังหวัดลำปาง แนวคิดเรื่องป่าชุมชนเป็นแนวทางการดูแลรักษาป่าที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (Local Community) และการมีส่วนร่วมของประชาคม (Participative Approach) ได้รับความสนใจและปฏิบัติอย่างแพร่หลายในประเทศที่กำลังพัฒนาและมีทรัพยากรป่าไม้เป็นฐานการผลิต อาทิ อินเดีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ชุมชนในฐานะเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการรักษาดูแล ทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมสำหรับประเทศไทย แนวคิดป่าชุมชนมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ สอดคล้องกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นของป่าชุมชนที่ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกรมป่าไม้

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการลงพื้นที่ป่าชุมชนในภาคเหนือเพื่อศึกษาไกลการจัดการปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ และการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของชุมชนท้องถิ่น โดยได้ทำการศึกษาป่าชุมชนห้วยแม่หิน บ้านหัวทุ่ง อำเภอาง จังหวัดลำปาง ในเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ควบคู่กับการใช้สถิติเชิงพรรณนาประกอบ ผลการศึกษาแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ กลไกการจัดการป่าชุมชนโดยพบว่า มีการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ นำเอาภูมิปัญญาในการจัดการป่าไฟ มาใช้ในการจัดสรรแบ่งปัน และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไฟในชุมชน ส่วนที่ ๒ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการป่าชุมชนพบว่า ปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง วัฒนธรรมประเพณี การมีองค์กรของชุมชนที่เป็นทางการในการจัดการดูแลรักษาป่า การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และการนำเอาหลักแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการป่าชุมชน และส่วนที่ ๓ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาป่าและรูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการรักษาป่า คือ ชุมชนบ้านหัวทุ่งมีส่วนร่วมในกิจกรรมการรักษาป่าทุกด้าน ได้แก่ การค้นหาปัญหาและความต้องการ การตัดสินใจ การปฏิบัติการ ผลประโยชน์ และการประเมินผล โดยพบว่าชุมชนให้ความสำคัญมากกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการรักษาป่า เช่น การปลูกป่า การสร้างฝายแม้ว และการจัดเลี้ยงฝายน้ำ ซึ่งเป็นประเพณีท้องถิ่นทางภาคเหนือ

ดาวเวียง สิทธิราช ทิพรัตน์ พงศ์ธนาพาณิช และนุชนาถ มั่งคั่ง ^{๙๔} บทความเรื่อง การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนหมู่บ้านหลัก ๓๒ เมืองไช แขวงอุดมไช สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และระดับความตระหนักต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าไม้ของชุมชนชนเผ่าต่างๆ ในพื้นที่หมู่บ้านหลัก ๓๒ เมืองไช แขวงอุดมไช สาธารณรัฐ

^{๙๓} พรเทพ ศรีธนาธร “นวัตกรรมจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กลไกการจัดการ การมีส่วนร่วม และความสำเร็จของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนห้วยแม่หิน จังหวัดลำปาง” วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๙ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๙๙-๑๑๕.

^{๙๔} ดาวเวียง สิทธิราช ทิพรัตน์ พงศ์ธนาพาณิช และนุชนาถ มั่งคั่ง, บทความการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนหมู่บ้านหลัก ๓๒ เมืองไช แขวงอุดมไช สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, วารสารวนศาสตร์ ๓๐ (๓) ๒๕๕๔, หน้า ๔๓-๕๓.

ประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) ข้อมูลมาจากแบบสัมภาษณ์ครัวเรือน ๑๐๐ ตัวอย่าง จาก ๕ ชนเผ่า และนำมาวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐาน ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างใช้ประโยชน์จากของป่า ๑๑ ประเภท ได้แก่ ไม้พิน หน่อไม้ ดอกแขม พืชผักป่า เห็ดป่า ผลไม้ป่า สัตว์ป่า สมุนไพร ยอดหวาย แมลงกินได้ และกล้วยไม้ป่า คิดเป็น มูลค่า ๓,๖๒๓,๖๕๑.๐๐ บาทต่อปี หรือเฉลี่ย ๑๑,๔๖๗.๒๕ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี โดยเป็นมูลค่าจากการใช้ในครัวเรือน ๕,๑๔๐.๘๑ บาท (มัง ขมุ และ พุน้อย จากมากไปน้อยตามลำดับ) และมูลค่าจากการขาย ๖,๓๒๖.๔๔ บาท (ขมุ มัง และ ลาวลุ่ม) เมื่อพิจารณาจากระดับความตระหนักในการอนุรักษ์ ๓ ด้าน คือ การใช้ประโยชน์อย่างรู้คุณค่า การปกป้องรักษา และการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ พบว่า ระดับความตระหนักในแต่ละชนเผ่าไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละด้าน จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนในพื้นที่ศึกษายังคงมีวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมที่พึ่งพาทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก แต่มีบางชนเผ่าหันไปประกอบอาชีพอื่นแทนการเก็บของป่า ปรากฏการณ์นี้อาจช่วยลดแรงกดดันการแข่งขันเข้าใช้ ประโยชน์จากป่าจนทรัพยากรเสื่อมโทรม การสร้างความรู้และความเข้าใจในการใช้ประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่าง ต่อเนื่องอาจมีส่วนช่วยเพิ่มระดับความตระหนักในการอนุรักษ์ ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนสามารถคงอยู่และเกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ผกามาต มุลวันตี^{๙๕} การใช้ประโยชน์ป่าชุมชนโกรกประดู่ ตำบลโคกกลาง อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนโกรกประดู่ตำบลโคกกลาง อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อทราบถึงมูลค่าของสิ่งที่คงเหลืออยู่ในป่า และข้อมูลการใช้ประโยชน์จากป่า ผลการวิจัยพบว่า ๑) มูลค่าคงเหลือของป่า ประมาณปีพ.ศ.๒๕๑๘ มีพื้นที่ประมาณ ๔,๐๐๐ กว่าไร่ สัตว์ป่ามีหลากหลายพันธุ์หนองน้ำกลางพื้นที่ป่าเป็นแหล่งน้ำสำคัญของชุมชน เป็นทั้งน้ำอุปโภคและ บริโภคเป็นแหล่งจับสัตว์น้ำ เก็บหาของป่าและพืชใช้เป็นอาหาร ไม้พิน ปัจจุบันในปีพ.ศ. ๒๕๕๙ พื้นที่ของป่าคงเหลือประมาณ ๗๑๔ ไร่จากระยะเวลาที่ผ่านมา ๔๑ ปีแสดงให้เห็นชุมชนมีการเข้าไปใช้พื้นที่ของป่าในการทำประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ในการทำมาหากินและมีการครอบครองป่าทำให้พื้นที่ป่าลดน้อยลง ๒) การใช้ประโยชน์จากป่าจากชุมชนที่อาศัยอยู่รอบป่า จำนวน ๑๐๔ คน จากทั้ง ๔ หมู่บ้าน พบว่าป่าชุมชนโกรกประดู่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเห็นได้จากมูลค่าสิ่งที่ยังคงเหลือจากการเข้าไปใช้ประโยชน์เช่น ประโยชน์ที่ได้จากเห็ดป่ามีมูลค่าตลอดปีจำนวน ๒๑๘,๓๕๐ บาท มันสำปะหลัง/อื่น ๆ เช่น ผักต้ว กลอย หน่อไม้ ฯลฯ จำนวน ๑,๑๗๙,๕๐๐ บาท ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่คนในชุมชนได้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าในชุมชน แสดงให้เห็นว่าคนในชุมชนควรมีการรักษา และอนุรักษ์ป่าชุมชนโกรกประดู่ให้คงเหลือชั่วลูกชั่วหลาน และ๓) ประโยชน์ที่ได้จากป่าของคนในชุมชน มีดังนี้ (๑) การนำของดีด้านป่า ป่าชุมชนแห่งนี้มีไม้หลากหลายชนิด เช่น ต้นตะขบ ต้นเหลื่อม ต้นจิก ต้นประดู่ต้นจบก ต้นตั่วต้นงุงหรือต้นพลวง ต้นรังต้ นเต็ง ต้นแดง ต้นตุมกา ต้นมะค่า ต้นไซเนา เป็นต้น ซึ่งไม้บางอย่างกำลังจะสูญพันธุ์และไม้บางอย่างกำลังเป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยว (๒) การนำของดีด้านเห็ด ป่าชุมชนแห่ง

^{๙๕} ผกามาต มุลวันตี, บทความการใช้ประโยชน์ป่าชุมชนโกรกประดู่ ตำบลโคกกลาง อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙. หน้า ๑๕-๒๖.

นี้จะอุดมไปด้วยเห็ดหลากหลายสายพันธุ์ เช่น เห็ดน้ำหมาก เห็ดตะปูเห็ดผึ้ง เห็ดทำพระ เห็ดหน้าขาว เห็ดระโงก เห็ดนางฟ้าป่า เห็ดโค เห็ดโคนใหญ่ เห็ดโคนน้อย เห็ดน้ำแป้ง เห็ดหน้าแหล่ เห็ดหน้าวู้ เห็ดถ่าน เห็ดเผาะ เป็นต้น เห็ดบางประเภทเป็นเห็ดที่หายาก เป็นที่ต้องการของตลาดมีราคาสูง ในฤดูที่เห็ดงอกจะมีคนในชุมชน และนอกชุมชนจำนวนมากไปหาเห็ดในป่าชุมชนแห่งนี้เพื่อนำไปขายเป็นรายได้หรือนำมาใช้ในการประกอบอาหาร (๓) การนำของดีด้านสมุนไพร ป่าแห่งนี้มีสมุนไพรที่เกิดขึ้นในป่า เช่น สมอพิเภก แคป่า เครือพันช้าย พังคิเครือส้มลม ส้มกุ้ง ต้นหั่ว ไกอาก หนอนตายหยาก เครือสาวหลง โตไม่รู้ล้ม เป็นต้น ซึ่งคนในชุมชนที่เป็นคนเก่าแก่จะนำมาใช้ในการรักษาคน และ(๔)การนำของดีด้านสถานที่ ป่าชุมชนโกรกประตูเป็นสถานที่ที่ใช้ในการเป็นแหล่งเรียนรู้ของคนนักเรียนในสถานศึกษาใกล้ๆ เนื่องจากเป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์มีหนองน้ำ ๓ แห่ง เป็นสถานที่ที่คนในชุมชนใช้ปลูกข้าวเพื่อนำมาขายเป็นรายได้ถวายวัด แสดงให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของป่าแห่งนี้

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษากระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ดังนี้

(๑) จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๒) ประชุมคณะกรรมการวิจัยเพื่อวางแผนการทำงานวิจัย

(๓) ประชุมคณะกรรมการวิจัยทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(๔) จัดทำฐานข้อมูลของตำบลในด้านสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกการจัดการ กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กองทุนและการบริหารจัดการกองทุน แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เป็นต้น

(๕) ประชุมคณะกรรมการวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล

(๖) ประชุมประชาคมหมู่บ้านทบทวนกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชน

(๗) ยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตั้งคณะกรรมการยกร่าง, ยกร่างจัดเวทีแลกเปลี่ยนเสริมความคิด นักวิชาการ และนักกฎหมายมาร่วมปรับร่างข้อบัญญัติ)

(๘) ประชุมกลุ่มย่อยผู้ที่เกี่ยวข้องโดยนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมานำเสนอและปรับปรุง

(๙) ประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติและสนับสนุนร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

(๑๐) เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาและเสนอต่อนายอำเภอ (เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชน เสนอโดยผู้บริหาร หรือเสนอโดยสภา)

(๑๑) ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๒.๖ บริบทพื้นที่

๒.๖.๑ ข้อมูลทั่วไปของลุ่มน้ำอิง

ลุ่มน้ำอิง เป็นลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง มีแม่น้ำอิงเป็นแม่น้ำสายหลัก ลุ่มน้ำอิงมีต้นกำเนิดในเขตอำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา จากการไหลรวมของลำห้วย ๑๒ สาขาไหลลงสู่หนองเล็งทรายและกว๊านพะเยา ได้แก่ ห้วยแม่ใจ ห้วยแม่ปืม ห้วยแม่สุก ห้วยแม่จัว ห้วยแม่ต๋ม ห้วยแม่เหยียน ห้วยแม่ต้า ห้วยแม่ต๋อม ห้วยแม่ต๋น ห้วยแม่เนาเรือ ห้วยแม่ใส และห้วยแม่ต้า มีต้นกำเนิดจากเทือกเขาตอยหลวงหรือตอยด้วน ทางทิศเหนือและทิศตะวันตกของอำเภอแม่ใจ และเทือกเขาผีปันน้ำ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ อำเภอแม่ใจ และทางทิศใต้ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ไหลผ่านอำเภอเมือง อำเภอภูกามยาว อำเภอดอกคำใต้และอำเภอจุน จังหวัดพะเยา ไหลเข้าสู่จังหวัดเชียงราย ผ่านอำเภอป่าแดด อำเภอเทิง อำเภอพญาเม็งราย อำเภอขุนตาล และอำเภอเชียงของ ก่อนไหลบรรจบแม่น้ำโขงที่บ้านปากอิงใต้ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ รวมความยาวประมาณ ๒๖๐ กิโลเมตร

ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางกายภาพของลุ่มน้ำอิง แบ่งออกเป็น ๓ ตอน ได้แก่ ลุ่มน้ำอิงตอนบน “ป่าต้นน้ำกว๊านพะเยา” พื้นที่ลุ่มน้ำอิงตอนบนเป็นแหล่งกำเนิดของลำห้วย ๑๒ สาย ที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยา เรียกว่า ตอยหลวง คือป่าขุนห้วยหรือป่าต้นน้ำของกว๊านพะเยา ได้แก่ ห้วยแม่ใจ ห้วยแม่สุก ห้วยแม่จัว ห้วยแม่ต๋ม ห้วยแม่เหยียน ห้วยแม่ต้า ห้วยแม่ต๋อม ห้วยแม่ต๋น ห้วยแม่เนาเรือ ห้วยแม่ใส และห้วยแม่ต้า ส่วนทางทิศเหนือของกว๊านพะเยา คือตอยด้วนหรือตอยงามเป็นแหล่งทางธรรมชาติ มีทั้งป่าต้นน้ำคือ ตอยหลวงและกว๊านพะเยาเป็นแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่ รวมทั้งที่ราบสูงสลับกับที่ราบลุ่มบริเวณเทือกเขาตอยหลวง และที่ราบลุ่มรอบ ๆ บริเวณกว๊านพะเยา

ลุ่มน้ำอิงตอนกลางเริ่มจากประตูระบายน้ำกว๊านพะเยาจนถึงอำเภอเทิง ลักษณะภูมิประเทศจะเป็นที่ราบลุ่มขนาดใหญ่ ได้แก่ บริเวณทุ่งดอกคำใต้และทุ่งล่อ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอดอกคำใต้ อำเภอภูกามยาว อำเภอจุน และอำเภอเชียงคำบางส่วน ลักษณะทางกายภาพของแม่น้ำอิงตอนกลาง ในช่วงตอนต้นเขตอำเภอดอกคำใต้และอำเภอภูกามยาว จะแคบและตื้น มีความกว้างประมาณ ๑๒-๑๕ เมตรทำให้มีปริมาณน้ำน้อยคนในชุมชนลุ่มน้ำอิงตอนกลางมีการใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาในการจัดการน้ำโดยมีระบบเหมืองฝายเพื่อนำน้ำเข้าพื้นที่เกษตร แม่น้ำอิงจะเริ่มกว้างและลึก ในเขตอำเภอจุน มีความกว้างประมาณ ๒๐-๒๕ เมตร รวมทั้งมีแม่น้ำสาขาหลายสายที่ไหลลงแม่น้ำอิงได้แก่ น้ำร่องซ่าง น้ำร่องปอ น้ำแม่พุง และน้ำจุน ซึ่งไหลลงมาจากภูเขาที่ชันขนาบอยู่สองฝั่งลำน้ำอิง และตามแนวลำน้ำอิงจะมีบวก หนอง หลง หลายแห่งเพราะเป็นบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood Plain) จะทำให้เกิดแหล่งน้ำที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ในการหาปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำด้วย

ลุ่มน้ำอิงตอนล่างเริ่มตั้งแต่อำเภอเทิง อำเภอขุนตาล และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย แม่น้ำอิงจะไหลไปลงแม่น้ำโขงที่ “ปากอิง” บ้านปากอิง ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของจังหวัดเชียงราย

น้ำอิงตอนปลายมีน้ำสาขาที่สำคัญคือ น้ำร่องแซ่ น้ำลอย น้ำลาว น้ำแม่ตึก เป็นต้น พื้นที่ลุ่มน้ำอิงตอนล่างมีลักษณะทางกายภาพที่สำคัญคือ แม่น้ำอิงจะมีขนาดกว้างประมาณ ๑๕๐-๒๐๐ เมตร และลึกกว่าตอนกลาง ทำให้มีปริมาณน้ำมาก ในฤดูน้ำหลากจะได้รับน้ำจากแม่น้ำโขงที่หนุนขึ้น ทำให้ปลาจากแม่น้ำโขงขึ้นมาวางไข่ในเขตแม่น้ำอิงตอนปลาย ประกอบกับการมีคั้งน้ำที่คดโค้งของกายภาพแม่น้ำตอนปลาย มีวังปลาและหนองน้ำ ที่น้ำท่วมถึงเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีปริมาณและชนิดของพันธุ์ปลามากกว่าลุ่มน้ำอิงตอนต้นและตอนกลาง ^{๙๖}

๒.๖.๒ ทรัพยากรป่าไม้ในลุ่มน้ำอิง

สังคมพืชที่พบในพื้นที่ลุ่มน้ำอิงเป็นป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรัง ป่าไผ่ และป่าดิบแล้ง จากข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๔๓ พบว่า พื้นที่ป่าไม้ที่ปกคลุมอยู่ในปัจจุบันได้ถูกกำหนดและจำแนกประเภทของพื้นที่ป่าไว้หลายรูปแบบ เนื่องจากระบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันและซับซ้อนในการดำเนินการในอดีต ทำให้มีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ซ้อนทับกันหลายแห่ง ดังนั้นพื้นที่บริเวณเดียวกันอาจมีหลายสถานภาพ เช่น พื้นที่บริเวณหนึ่งอาจมีสถานภาพเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติซ้อนทับกันอยู่ เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่สามารถคิดพื้นที่ป่าจากพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมดรวมกันได้ ^{๙๗}

ในพื้นที่ลุ่มน้ำอิงมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน ๓๔ แห่ง พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ๔ แห่ง พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ๑ แห่ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๑ แห่ง และมีพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าชุ่มน้ำที่จัดการโดยชุมชน ๑๙ แห่ง นอกจากนี้ ยังมีป่าชุมชนที่มีการจัดการโดยชุมชน และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ป่าชุมชนมีทั้งหมด ๒๖๓ แห่ง โดยรวมมีพื้นที่ทั้งหมด ๑๗,๐๐๐ ไร่ ๒ งาน ๒๖ ตารางวา คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๗ ของพื้นที่ลุ่มน้ำอิง

ตารางที่ ๑ ทรัพยากรป่าไม้ในลุ่มน้ำอิง

ลำดับ	พื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ	ขนาดพื้นที่ ไร่	ร้อยละของพื้นที่ ในลุ่มน้ำอิง
๑	ป่าน้ำยาวและป่าน้ำสวด	๑๔๗๗๕๐๐	๓๒.๒๖
๒	ป่าแม่จาวฝั่งซ้าย	๒๙๔๐๐๐	๖.๔๒
๓	ป่าขุนวังแปลงที่หนึ่ง	๑๖๔๒๓๔	๓.๕๙
๔	ป่าขุนวังแปลงที่สอง	๑๙๑๕๓๘	๔.๑๘

^{๙๖} สหวิทยา วิเศษ, ลุ่มน้ำอิง, (พะเยา : โรงพิมพ์เจริญอักษร, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔.

^{๙๗} สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน). การดำเนินการด้านการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูล โครงการพัฒนาระบบคลังข้อมูล ๒๕ ลุ่มน้ำและแบบจำลองน้ำท่วมน้ำแล้งลุ่มน้ำโขง. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕. (เอกสารอัดสำเนา).

๕	ป่าแม่ต้า	๑๖๓๖๒๕	๓.๕๗
๖	ป่าห้วยดอกเข็มและป่าแม่ืองผึ้งขวา	๙๘๗๕๐	๒.๑๖
๗	ป่าแม่ร่องชุย	๗๗๖๘๗.๕	๑.๗๐
๘	ป่าห้วยบงและป่าห้วยเคียน	๓๔๗๓๗	๐.๗๖
๘	ป่าแม่จูน	๑๐๔๐๖๒.๕	๒.๒๗
๑๐	ป่าแม่ต้าและป่าแม่นาเรือ	๑๔๘๔๐๗	๓.๒๔
๑๑	ป่าแม่ลาวผึ้งขวา ป่าแม่ส้านและป่าแม่ใจ	๑๗๐๖๒๕	๓.๗๓
๑๒	ป่าแม่โขงผึ้งขวา	๑๐๐๗๕๐	๒.๒๐
๑๓	ป่าห้วยสักและป่าแม่กกผึ้งขวา	๑๙๑๒๕๐	๔.๑๘
๑๔	ป่าแม่ปืมและป่าแม่พุง	๑๖๙๐๘๗	๓.๖๙
๑๕	ป่าขุนห้วยจิ้ง ป่าเชียงเคียน และป่าขุนห้วยโป่ง	๒๙๘๘๒๘	๖.๕๒
๑๖	ป่าแม่ืองผึ้งขวาและป่าแม่งาว	๓๕๔๕๖๓	๗.๗๔
๑๗	ป่าดอยหลวง ป่าน้ำยาวและป่าน้ำซ้อ	๑๓๒๘๑๒	๒.๙๐
๑๘	ป่าน้ำแม่ปืมและป่าดงประตู	๓๑๐๐๐	๐.๖๘
๑๙	ป่าดอยขมื่นและป่าน้ำแหง	๑๐๐๐๐	๐.๒๒
๒๐	ป่าดอยปุย	๕๙๙๑๒	๑.๓๑
๒๑	ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักล่อและป่าน้ำพุง	๙๓๗๕๐	๒.๐๕
๒๒	ป่าแม่ลาวผึ้งขวา	๑๖๙๔๓๗	๓.๗๐
๒๓	ป่าสบกกผึ้งขวา	๒๖๕๗๒๕	๕.๘๐
๒๔	ป่าห้วยต้นยางและป่าห้วยแม่แก้ว	๕๐๐๐๐	๑.๐๙
๒๕	ป่าแม่ยม	๑๒๙๐๒๐๐	๒๘.๑๗
๒๖	ป่าน้ำแวนและป่าห้วยไคร้	๘๖๒๕๐	๑.๘๘
๒๗	ป่าน้ำหวางผึ้งซ้าย	๑๐๖๒๕๐	๒.๓๒
๒๘	ป่าห้วยป่าแดง ป่าห้วยป่าตาลและป่าห้วยไคร้	๑๓๒๑๐๐	๒.๘๘
๒๙	ป่าดอยม่อนปู่เฒ่าและป่าดอยม่อนหินขาว	๒๗๐๐	๐.๐๖
๓๐	ป่าดอยทาและป่าดอยบ่อส้ม	๒๐๐๐๐	๐.๔๔
๓๑	ป่าน้ำม้าและป่าน้ำช้าง	๕๔๔๕๓	๑.๑๙
๓๒	ป่าน้ำเปื่อย ป่าน้ำหยวน และป่าน้ำลาว	๓๒๓๑๘๑	๗.๐๖
๓๓	ป่าดอยบ่อส้มและป่าดอยโป่งนก	๒๘๑๒๕	๐.๖๑

๓๔	ป่าแม่ฮ่องป้อ ป่าห้วยแก้ว และป่าแม่อิงฝั่งซ้าย	๗๕๔๕๐	๑.๖๕
	พื้นที่รวม	๖๙๗๐๙๘๙	๑๕๒.๒๑
ลำดับ	พื้นที่ อุทยานแห่งชาติ	ขนาดพื้นที่ ไร่	ร้อยละของพื้นที่ ในกลุ่มน้ำอิง
๑	อุทยานแห่งชาติภูซาง	๑๗๖๖๗.๖๐	๓.๘๖
๒	อุทยานแห่งชาติดอยภูนาง	๕๓๙๓๒๓.๐๐	๑๑.๗๘
๓	อุทยานแห่งชาติแม่ปืม	๒๑๙๘๓๐.๙๐	๔.๘๐
๔	อุทยานแห่งชาติดอยหลวง	๗๕๓๐๒๘.๕๓	๑๖.๔๔
	พื้นที่รวม	๑๖๘๘๘๕๐.๐๓	๓๖.๘๘
ลำดับ	พื้นที่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	ขนาดพื้นที่ ไร่	ร้อยละของพื้นที่ ในกลุ่มน้ำอิง
๑	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพญาลอ	๑๘๑๐๘.๘๓	๐.๔๐
ลำดับ	พื้นที่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	ขนาดพื้นที่ ไร่	ร้อยละของพื้นที่ ในกลุ่มน้ำอิง
๑	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเวียงลอ	๒๓๖๗๓๙.๔๖	๕.๑๗
ลำดับ	พื้นที่ พื้นที่ชุ่มน้ำในกลุ่มน้ำอิง	ขนาดพื้นที่ ไร่	ร้อยละของพื้นที่ ในกลุ่มน้ำอิง
๑	กว๊านพะเยา	๑๒๐๓๔	๐.๒๖
๒	หนองเล็งทราย	๗๒๕๙	๐.๑๖
๓	บ้านปากอิงใต้ หมู่ ๑๖ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๖๔	๐.๐๐
๔	บ้านทุ่งอ่าง หมู่ ๖ และ หมู่ ๑๕ ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๑๕๕	๐.๐๐
๕	บ้านทุ่งจิว หมู่ ๒ ตำบลสถาน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๕๓๑	๐.๐๑
๖	บ้านศรีดอนชัย หมู่ ๑๕ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๓๐๐	๐.๐๑
๗	บ้านศรีดอนชัย หมู่ ๗ ตำบลศรีดอนชัย อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๒๕๐	๐.๐๑

๘	บ้านตองแก้ว หมู่ ๙ ตำบลศรีเมือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๕๐๐	๐.๐๑
๙	บ้านม่วงชุม หมู่ ๗ ตำบลศรีเมือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๕๐๐	๐.๐๑
๑๐	บ้านศรีไค้ หมู่ ๒ ตำบลศรีเมือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๒๔๒	๐.๐๑
๑๑	บ้านซาววา หมู่ ๓ ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๗๐๐	๐.๐๒
๑๒	บ้านบุญเรือง ม.๑ ๒ ๕ ๘ ๑๐ ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๓,๗๐๖	๐.๐๘
๑๓	บ้านแดนเมือง หมู่ ๖ ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย	๓๐๐	๐.๐๑
๑๔	บ้านงามเมือง หมู่ ๑๑ ตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย	๑๗๒	๐.๐๐
๑๕	บ้านน้ำแพร่ หมู่ ๑๔ ตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย	๓๐	๐.๐๐
๑๖	บ้านทุ่งศรีเกิด หมู่ ๓ ตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย	๑๓๘	๐.๐๐
๑๗	บ้านป่าบง หมู่ ๑ ตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย	๒๒๙	๐.๐๑
๑๘	บ้านต้า หมู่ ๑๐ ตำบลต้า อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย	๕๒๘	๐.๐๑
๑๙	บ้านซวา หมู่ ๓ ตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย	๔๐๐	๐.๐๑
	พื้นที่รวม	๒๘๐๓๘	๐.๖๑

๒.๖.๓ ป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง

ในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ได้มีการจัดตั้งป่าชุมชนเป็นจำนวนมาก ประเภทของป่าส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รองลงมาเป็นป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ จากข้อมูลสารสนเทศของกรมป่าไม้ พบว่ามีการจัดตั้งป่าชุมชนในจังหวัดพะเยา-เชียงรายที่ขึ้นทะเบียนกับกรมป่าไม้ ในส่วนของป่าชุมชนในจังหวัดพะเยา ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ ป่าชุมชนในจังหวัดพะเยา ^{๙๘}

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านไช้ บ้านไช้ (หมู่ ๒) ต.แม่ณาเรือ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๕๘-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านห้วยส้าน บ้านห้วยส้าน (หมู่ ๔), บ้านห้วยส้าน (หมู่ ๔) ต.กุซาง อ.กุซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๕-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านผาลาด บ้านผาลาด (หมู่ ๕) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๑๑-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านสันทราย บ้านสันทราย (หมู่ ๗) ต.หงส์หิน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๒๐-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านน้ำมิน บ้านน้ำมิน (หมู่ ๖) ต.แม่ลาว อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๘๖-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านผาแดงบน บ้านผาแดงบน (หมู่ ๑๑) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒,๐๘๔-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านแวนโค้ง บ้านแวนโค้ง (หมู่ ๘) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๘๑-๓-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านใหม่เจริญไพร บ้านใหม่เจริญไพร (หมู่ ๙) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๗๙-๐-๐

^{๙๘} ปรับปรุงข้อมูลจากข้อมูลสารสนเทศป่าชุมชน กรมป่าไม้, ทะเบียนป่าชุมชนจังหวัดพะเยา, ออนไลน์.
แหล่งที่มา <http://forestinfo.forest.go.th/fCom.aspx?prov=56&zone=9&year=-1&eyear=-1&type=-1>

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านสันติสุข ฝ่ายกวาง (หมู่ ๑๑) ต.ฝ่ายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๔๒-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านฐานพัฒนา บ้านฐานพัฒนา (หมู่ ๑๖) ต.ฝ่ายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๙-๐-๐
๒๕๕๐	ป่าชุมชนบ้านผาแดงล่าง บ้านผาแดงล่าง (หมู่ ๑๐) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๕๔-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าชุมชนบ้านผาฮาว บ้านผาฮาว (หมู่ ๓) ต.ทุ่งผาสุข อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๐๗๕-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าชุมชนบ้านห้วยสา บ้านห้วยสา (หมู่ ๑๔) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าชุมชนบ้านศิริไล บ้านศิริไล (หมู่ ๑๔) ต.ฝ่ายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๘๓-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านห้วยแก้วพัฒนา บ้านห้วยแก้ว (หมู่ ๑๑) ต.ห้วยข้าวกล้า อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๕๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านศรีเมืองชุม บ้านศรีเมืองชุม (หมู่ ๖) ต.ล่อ อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๒-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนดงป่าตาล บ้านปางป้อม (หมู่ ๗) ต.ล่อ อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๓-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านล่อ บ้านล่อ (หมู่ ๑) ต.ล่อ อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๖-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านศรีจอมแจ้ง บ้านศรีจอมแจ้ง (หมู่ ๑) ต.หงส์หิน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๖๒-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านสักทอง บ้านสักทอง (หมู่ ๑๐), สักทอง (หมู่ ๑๐) ต.หงส์หิน อ.จุน จ. พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๒๓-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านห้วยยางขาม บ้านห้วยยางขาม (หมู่ ๒) ต.ห้วยยางขาม อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๕๖-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านดงเคียน บ้านดงเคียน (หมู่ ๓) ต.ห้วยยางขาม อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๖๘-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านพระธาตุขิงแกงบน บ้านพระธาตุขิงแกงบน (หมู่ ๕) ต.พระธาตุขิงแกง อ.จุน จ. พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๕๖-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านแม่ทะลาย บ้านแม่ทะลาย (หมู่ ๒) ต.พระธาตุขิงแกง อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๕๔-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านธาตุสันติสุข บ้านธาตุสันติสุข (หมู่ ๘) ต.พระธาตุขิงแกง อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๖-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านผาลาด บ้านผาลาด (หมู่ ๕) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๙๒๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านสนธิพัฒนา บ้านสนธิพัฒนา (หมู่ ๘) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๕-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านก้าวเจริญ บ้านก้าวเจริญ (หมู่ ๑๑) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๑๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านหนอง บ้านหนอง (หมู่ ๔) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๔๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านใหม่นาสา บ้านใหม่นาสา (หมู่ ๑๓) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๒-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านบัวนาคพัฒนา บ้านบัวนาคพัฒนา (หมู่ ๑๒) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๒๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านหนองป่าแพะ บ้านหนองป่าแพะ (หมู่ ๓) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๑๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านเชียงคาน หมู่ที่ ๗ บ้านเชียงคาน (หมู่ ๗) ต.เชียงบาน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๓-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านเชียงบาน บ้านเชียงบาน (หมู่ ๓) ต.เชียงบาน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๑-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านเชียงบาน หมู่ที่ ๔ บ้านเชียงบาน (หมู่ ๔) ต.เชียงบาน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๒-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านหัวทุ่งใหม่ บ้านหัวทุ่งใหม่ (หมู่ ๕) ต.ทุ่งผาสุข อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านบัวนาคพัฒนา บ้านบัวนาคพัฒนา (หมู่ ๑๒) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๒๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๗	ป่าชุมชนตำบลศรีถ้อย บ้านท่าต้นหาด (หมู่ ๘) ต.ศรีถ้อย อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๓-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านม่วงชุม บ้านม่วงชุม (หมู่ ๕), ม่วงชุม (หมู่ ๘) ต.ป่าสัก อ.ภูซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านร่องปอ บ้านร่องปอ (หมู่ ๗) ต.ดงเจน อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๑๗๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านอิงโค้ง บ้านอิงโค้ง (หมู่ ๕) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๘๗-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านหาดแพน บ้านหาดแพน (หมู่ ๖) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๖๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านห้วยทรายขาว บ้านห้วยทรายขาว (หมู่ ๗) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๓๙-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านกาดถี้ บ้านกาดถี้ (หมู่ ๘), กาดถี้ (หมู่ ๑๓), กาดถี้ (หมู่ ๑๕) ต.ห้วย แก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๗๖-๒-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านสันต้นแหน บ้านสันต้นแหน (หมู่ ๙) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านใหม่ บ้านใหม่ (หมู่ ๑๐) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๙๕-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนบ้านใหม่จำปา บ้านใหม่จำปา (หมู่ ๑๗) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๓๓-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๗	ป่าชุมชนพระธาตุภูขวาง บ้านม่วงคำ (หมู่ ๑), ม่วงคำ (หมู่ ๑๔) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๑๗-๐-๐
๒๕๕๗	ป่าชุมชนบ้านสันป่าแดง บ้านสันป่าแดง (หมู่ ๑๑) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูกามยาว จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๐๐-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านท่ากลอง บ้านท่ากลอง (หมู่ ๑) ต.บ้านใหม่ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๒๗-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านใจโก้ บ้านใจโก้ (หมู่ ๔) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๗-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านนาไร่เดียว บ้านนาไร่เดียว (หมู่ ๑๔) ต.แม่กา อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๕-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านใหม่ บ้านใหม่ (หมู่ ๒) ต.หนองหล่ม อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๔-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านหนองหล่ม บ้านหนองหล่ม (หมู่ ๘) ต.หนองหล่ม อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๓๘-๑-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านแวนสันเวียงทอง บ้านแวน (หมู่ ๒), แวน (หมู่ ๑๒) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๙๑-๒-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านป่าสักสามัคคี บ้านป่าสักสามัคคี (หมู่ ๑๒) ต.ศรีถ้อย อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๘-๐-๐
๒๕๕๖	ป่าชุมชนบ้านสันขวาง บ้านสันขวาง (หมู่ ๓) ต.ศรีถ้อย อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๓๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านห้วยไคร้ใหม่ บ้านห้วยไคร้ใหม่ (หมู่ ๘) ต.ทุ่งรวงทอง อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๕๐-๐-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านสันสลี บ้านสันสลี (หมู่ ๗) ต.เจริญราษฎร์ อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๙๓-๐-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านใหม่นคร บ้านใหม่นคร (หมู่ ๘) ต.บ้านใหม่ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๕-๐-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านป่าแฝกดอย บ้านป่าแฝกดอย (หมู่ ๔) ต.ป่าแฝก อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๖-๐-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านสลาบ บ้านสลาบ (หมู่ ๗) ต.ฝายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๑๑-๐-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านแวนสันเวียงทอง บ้านแวน (หมู่ ๒), แวน (หมู่ ๑๒) ต.น้ำแวน อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๙๑-๒-๐
๒๕๔๖	ป่าชุมชนบ้านใหม่ดง บ้านใหม่ดง (หมู่ ๒) ต.บ้านใหม่ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๕-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านห้วยไคร้ บ้านห้วยไคร้ (หมู่ ๑) ต.ทุ่งรวงทอง อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๓๗-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านห้วยเกียง บ้านห้วยเกียง (หมู่ ๕) ต.ห้วยยางขาม อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๗-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านดงอินตาเหนือ บ้านดงอินตาเหนือ (หมู่ ๑๑) ต.บ้านเหล่า อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๘-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านสันป่าส้าน บ้านสันป่าส้าน (หมู่ ๑๒) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูทอก จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๗๘๐-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านทุ่งตั่ว บ้านทุ่งตั่ว (หมู่ ๖) ต.ภูซาง อ.ภูซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๐-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านสบง บ้านสบง (หมู่ ๓) ต.สบง อ.ภูซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๐๒-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านห้วยกั้ง บ้านห้วยกั้ง (หมู่ ๑) ต.จุน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๒๓-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านป่าฝาง บ้านป่าฝาง (หมู่ ๒) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูทอก จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๖-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนห้วยโป่งนก บ้านดอนไชย (หมู่ ๖) ต.จุน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๐-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านหนองลาว บ้านหนองลาว (หมู่ ๔) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูทอก จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๐๐-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนม่อนโอบสถบ้านห้วยแก้วหลวง บ้านห้วยแก้วหลวง (หมู่ ๓) ต.ห้วยแก้ว อ.ภูทอก จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๗-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านร่องปอ บ้านร่องปอ (หมู่ ๑๔) ต.ดงเจน อ.ภูทอก จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๙๗๐-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านธาตุภูซาง บ้านธาตุภูซาง (หมู่ ๑๐), บ้านธาตุภูซาง (หมู่ ๑๐) ต.ภูซาง อ.ภูซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๙๘-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านหนองเลา บ้านหนองเลา (หมู่ ๘), บ้านหนองเลา (หมู่ ๘) ต.กุซาง อ.กุซาง จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๔๓-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านผาลาด บ้านผาลาด (หมู่ ๗), บ้านผาลาด (หมู่ ๗) ต.กุซาง อ.กุซาง จ. พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๐-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านแม่จัว บ้านแม่จัว (หมู่ ๓) ต.แม่สุก อ.แม่ใจ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๗-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านเนินสมบุรณ์ บ้านเนินสมบุรณ์ (หมู่ ๑๒) ต.ห้วยลาน อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑๘๔-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านเนินสายกลาง บ้านเนินสายกลาง (หมู่ ๑๑) ต.อ่างทอง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๓๒๒-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านป่อน้อย บ้านป่อน้อย (หมู่ ๔) ต.อ่างทอง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๓๔-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านหลายพัฒนา บ้านหลายพัฒนา (หมู่ ๓) ต.อ่างทอง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๒๙๒-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนพระธาตุดอยคำ บ้านสบสา (หมู่ ๕) ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๒๗๓-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านปี่ บ้านปี่ (หมู่ ๑), บ้านปี่ (หมู่ ๑๐) ต.เวียง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๒๕-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านแม่วังข้าง	๕๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
	บ้านแม่วังช้าง (หมู่ ๑) ต.พระธาตุขิงแกง อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านจุนพัฒนา บ้านจุนพัฒนา (หมู่ ๘) ต.จุน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๗๖-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านเข็ยะ บ้านเข็ยะ (หมู่ ๔) ต.จุน อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๖๑๕-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนตำบลห้วยข้าวกล้า บ้านไชยสถาน (หมู่ ๗), บ้านห้วยข้าวกล้า (หมู่ ๔) ต.ห้วยข้าวกล้า อ.จุน จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๔๔๕-๐-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านร่องไฮ บ้านร่องไฮ (หมู่ ๕) ต.บ้านใหม่ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑,๒๖๘-๒-๐
๒๕๔๓	ป่าชุมชนตำบลบ้านใหม่ บ้านเหยียน (หมู่ ๗) ต.บ้านใหม่ อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๑,๐๖๑-๒-๐

ตารางที่ ๓ ป่าชุมชนในจังหวัดเชียงราย^{๙๙}

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านจำไคร้ บ้านจำไคร้ (หมู่ ๙) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักทองและป่าน้ำ พุง จ.เชียงราย	๕๗๖-๐-๔๐
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านหนองข่วง	๓๒๔-๐-๐

^{๙๙} ปรับปรุงข้อมูลจากข้อมูลสารสนเทศป่าชุมชน กรมป่าไม้, ทะเบียนป่าชุมชนจังหวัดเชียงราย, ออนไลน์, แหล่งที่มา <http://forestinfo.forest.go.th/fCom.aspx?prov=57&zone=9&year=-1&eyear=-1&type=-1>

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
	บ้านหนองช่วง (หมู่ ๑) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านห้วยน่าน ห้วยน่าน (หมู่ ๔) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๖๗๔-๐-๓๒
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านภูเขาแก้ว ภูเขาแก้ว (หมู่ ๘) ต.เชียงเคี่ยน อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนห้วยจี่ว ป่าเชียงเคี่ยน และป่าขุนห้วยโป่ง จ.เชียงราย	๗๓๑-๐-๓๒
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านวังน้อย วังน้อย (หมู่ ๕) ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๗๗๕-๐-๘๐
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านวังศิลา วังศิลา (หมู่ ๘) ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๙๙-๒-๔๔
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านวังผา วังผา (หมู่ ๒) ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๓๒๔-๑-๕๒
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านวังอวน วังอวน (หมู่ ๖) ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๓๐๑-๒-๕๖
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านห้วยโป่ง บ้านห้วยโป่ง (หมู่ ๕) ต.ต้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักลอและป่า น้ำพุ จ.เชียงราย	๑,๑๗๐-๑-๗๒

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๘	ป่าชุมชนบ้านห้วยโป่งใหม่ ห้วยโป่งใหม่ (หมู่ ๑๙) ต.ต้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยป่าแดง ป่าห้วยป่าตาล และป่าห้วยไคร้ จ.เชียงราย	๑,๑๕๑-๓-๔
๒๕๕๗	ป่าชุมชนบ้านตองแก้ว บ้านตองแก้ว (หมู่ ๙) ต.ศรี อ.เชียงของ จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อิงฝั่งขวา และป่าแม่งาว จ.เชียงราย	๑,๐๒๑-๑-๓๕
๒๕๕๗	ป่าชุมชนบ้านเกียง บ้านเกียง (หมู่ ๑๗) ต.ห้วยซ้อ อ.เชียงของ จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยหลวง ป่าน้ำยาว และป่า น้ำซ้อ จ.เชียงราย	๓,๙๙๔-๓-๘๖
๒๕๕๗	ป่าชุมชนบ้านสันสะอาด บ้านสันสะอาด (หมู่ ๔) ต.ไม้ยา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนห้วยจี่ว ป่าเชียงเคี่ยน และป่าขุนห้วยโป่ง จ.เชียงราย	๕๑-๐-๖๖
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านเกียงดอยเจริญราษฎร์ บ้านเกียงดอยเจริญราษฎร์ (หมู่ ๑๓) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ. เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๖๓๐-๒-๗๕
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านไคร้ บ้านไคร้ (หมู่ ๓) ต.ตับเต่า อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒,๕๐๓-๑-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านไคร้ บ้านไคร้ (หมู่ ๓) ต.ตับเต่า อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒,๕๐๓-๑-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนห้วยสักเหนือ บ้านห้วยสักเหนือ (หมู่ ๑๕) ต.ยางฮอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ, ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๘๔	๑,๒๙๙-๓-๔
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านผาลาด	๒๘๐-๓-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
	บ้านผาลาด (หมู่ ๑๐) ต.หวาง อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	
๒๕๕๓	โครงการป่าชุมชนบ้านหลวงใหม่พัฒนา บ้านหลวงใหม่พัฒนา (หมู่ ๘) ต.ศรี่ง อ.เชียงของ จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อิงฝั่งขวา และป่าแม่่งาว จ.เชียงราย	๒,๗๕๐-๐-๐
๒๕๕๓	โครงการป่าชุมชนบ้านปี่ บ้านปี่ (หมู่ ๗) ต.หวาง อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยป่าแดง ป่าห้วยป่าตาล และป่าห้วยไคร้ จ.เชียงราย	๑,๓๑๔-๓-๕๒
๒๕๕๓	โครงการป่าชุมชนบ้านแม่เปา บ้านแม่เปา (หมู่ ๓) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนห้วยจ้าว ป่าเชียงเคี่ยน และป่าขุนห้วยโป่ง จ.เชียงราย	๘๔๕-๐-๐
๒๕๕๓	โครงการป่าชุมชนบ้านแม่เปาเหนือ บ้านแม่เปาเหนือ (หมู่ ๑๒) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ. เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนห้วยจ้าว ป่าเชียงเคี่ยน และป่าขุนห้วยโป่ง จ.เชียงราย	๘๔๕-๐-๐
๒๕๕๒	ป่าชุมชนบ้านศรีมงคล บ้านศรีมงคล (หมู่ ๑๒) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๕๔-๐-๐
๒๕๕๒	ป่าชุมชนบ้านสันเจริญ บ้านสันเจริญ (หมู่ ๘) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๐๖-๐-๐
๒๕๕๒	ป่าชุมชนบ้านเกียงใต้ บ้านเกียงใต้ (หมู่ ๓) ต.แม่ลอย อ.เทิง จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๐-๐-๐
๒๕๕๒	ป่าชุมชนบ้านวังชมพู บ้านวังชมพู (หมู่ ๑๕) ต.ม่วงคำ อ.พาน จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๓-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๒	ป่าชุมชนบ้านร่องบอน บ้านร่องบอน (หมู่ ๑๒) ต.ม่วงคำ อ.พาน จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๕๐-๐-๐
๒๕๕๑	ป่าชุมชนบ้านกระแล บ้านกระแล (หมู่ ๗) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๐๐-๐-๐
๒๕๕๑	ป่าชุมชนบ้านเข้าแม่ต๋า บ้านเข้าแม่ต๋า (หมู่ ๔) ต.ตาดควัน อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๙-๐-๑๔
๒๕๕๑	ป่าชุมชนบ้านแม่ต๋ำน้ำตก บ้านแม่ต๋ำน้ำตก (หมู่ ๖) ต.ตาดควัน อ.พญาเม็งราย จ. เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๐-๐-๐
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านบ้านใหม่ใต้ (ม่อนผ้าขาว) ใหม่ใต้ (หมู่ ๖) ต.ป่าแดด อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔	๖๐-๐-๐
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านสักใต้ สักใต้ (หมู่ ๑๐) ต.ป่าแดด อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๐๐-๐-๐
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านห้วยลึก ห้วยลึก (หมู่ ๑๐) ต.ป่าแยะ อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๐๐-๐-๐
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านศรีดอนชัย ศรีดอนชัย (หมู่ ๑๔) ต.ป่าแยะ อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๒-๑-๕๙
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านศรีรุ่งเรือง ศรีรุ่งเรือง (หมู่ ๑๕) ต.ป่าแยะ อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๐๑๘-๐-๐
๒๕๕๙	ป่าหมู่บ้านใหม่พัฒนา ใหม่พัฒนา (หมู่ ๓) ต.ป่าแยะ อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๐๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านชัยมงคล ชัยมงคล (หมู่ ๑๗) ต.ป่าแงะ อ.ป่าแดด จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าชุมชนบ้านสบเป่าใหม่ บ้านสบเป่าใหม่ (หมู่ ๑๔) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๙๙๓-๒-๑๖
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านสันเจริญ สันเจริญ (หมู่ ๑) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๕๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านสันหลวง สันหลวง (หมู่ ๘) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านนาเจริญ นาเจริญ (หมู่ ๑๑) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๖๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านแม่เปาใต้ แม่เปาใต้ (หมู่ ๑๖) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๕๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านหนองบัวคำ หนองบัวคำ (หมู่ ๗) ต.เม็งราย อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านเหล่า เหล่า (หมู่ ๔) ต.เม็งราย อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๐๐๐-๐-๐
๒๕๔๙	ป่าหมู่บ้านบ้านหนองเสา หนองเสา (หมู่ ๖) ต.เม็งราย อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๒๐๐-๐-๐
๒๕๔๘	ป่าชุมชนห้วยลึก หลวง (หมู่ ๔) ต.ศรีง อ.เชียงของ จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๐๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๘	ป่าชุมชนหนองขอนแก่น ม่วงชุม (หมู่ ๗) ต.ศรี้ง อ.เชียงของ จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๘๔	๕๐๐-๐-๐
๒๕๔๘	ป่าชุมชนป่าอนุรักษ์บ้านแม่เปาหลวง แม่เปาหลวง (หมู่ ๓) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๔๐๐-๐-๐
๒๕๔๘	ป่าชุมชนป่าอนุรักษ์คอยโตน สันติคีรี (หมู่ ๖) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๐๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนป่าอนุรักษ์สันเจริญ สันเจริญ (หมู่ ๑) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๘๔	๒๐๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนป่าอนุรักษ์ต้นน้ำบ้านนาเจริญ นาเจริญ (หมู่ ๑๑) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๘๔	๖๕๐-๐-๐
๒๕๔๗	ป่าชุมชนป่าอนุรักษ์แม่เปาใต้ แม่เปาใต้ (หมู่ ๑๖) ต.แม่เปา อ.พญาเม็งราย จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.๒๕๘๔	๖๐-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านพระเนตร พระเนตร (หมู่ ๔) ต.ต้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๑๐๐-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านห้วยเตี๋ย ห้วยเตี๋ย (หมู่ ๙) ต.ต้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓๗๘-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านเจดีย์ใหม่ เจดีย์ใหม่ (หมู่ ๑๑) ต.ป่าตาล อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๐๐-๐-๐
๒๕๔๕	ป่าชุมชนบ้านป่าแดง ดงเจริญ (หมู่ ๑๖), ป่าแดง (หมู่ ๒) ต.ยางฮ่อม อ.ขุนตาล จ. เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๙๐๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๕๕	ป่าชุมชนบ้านยางหอม ยางหอม (หมู่ ๑๗), ยางหอม (หมู่ ๘) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ. เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๐๐๐-๐-๐
๒๕๕๕	ป่าชุมชนบ้านน้ำแพร่ใต้ น้ำแพร่ใต้ (หมู่ ๑๙) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านด้าหัวฝาย ด้าบุญยืน (หมู่ ๓) ต.ด้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๐๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านทุ่งศรีเกิด ทุ่งศรีเกิด (หมู่ ๓) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๒๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านห้วยหลวงเหนือ บ้านห้วยหลวงเหนือ (หมู่ ๕) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๕๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านใหม่พัฒนา ใหม่พัฒนา (หมู่ ๑๐) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๕๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านงามเมือง งามเมือง (หมู่ ๑๑) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๐๐-๐-๐
๒๕๕๔	ป่าชุมชนบ้านยางหอม ยางหอม (หมู่ ๑๒) ต.ยางหอม อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๓,๐๐๐-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าพื้นบ้าน อาหารชุมชน บ้านพระเนตร บ้านพระเนตร (หมู่ ๘) ต.ด้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๕๐๐-๐-๐
๒๕๕๓	ป่าชุมชนบ้านด้าร่องไผ่ บ้านร่องไผ่ (หมู่ ๑๒) ต.ด้า อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๐๐-๐-๐

ปีที่เริ่ม	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตารางวา)
๒๕๔๓	ป่าชุมชนบ้านเจดีย์ บ้านเจดีย์ (หมู่ ๕) ต.ป่าตาล อ.ขุนตาล จ.เชียงราย ประเภทป่า : ป่าสงวนแห่งชาติ	๗๐๐-๐-๐

๒.๖.๔ ข้อมูลพื้นที่ศึกษา

๑) ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

ตำบลบ้านต๋อนมีเนื้อที่ประมาณ ๒๙.๙๗ ตารางกิโลเมตรหรือ ๗,๔๙๒,๕๐๐ ตารางวา หรือประมาณ ๑๘,๗๓๑ ไร่ ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ลาดเอียงจากอุทยานแห่งชาติดอยหลวงทอดยาวสู่กว๊านพะเยา มีแม่น้ำแม่ต๋อนเป็นแม่น้ำสายหลักที่ไหลผ่านตำบลลงสู่กว๊านพะเยา

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ต.บ้านสา และ อ.เมืองพะเยา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ กว๊านพะเยา

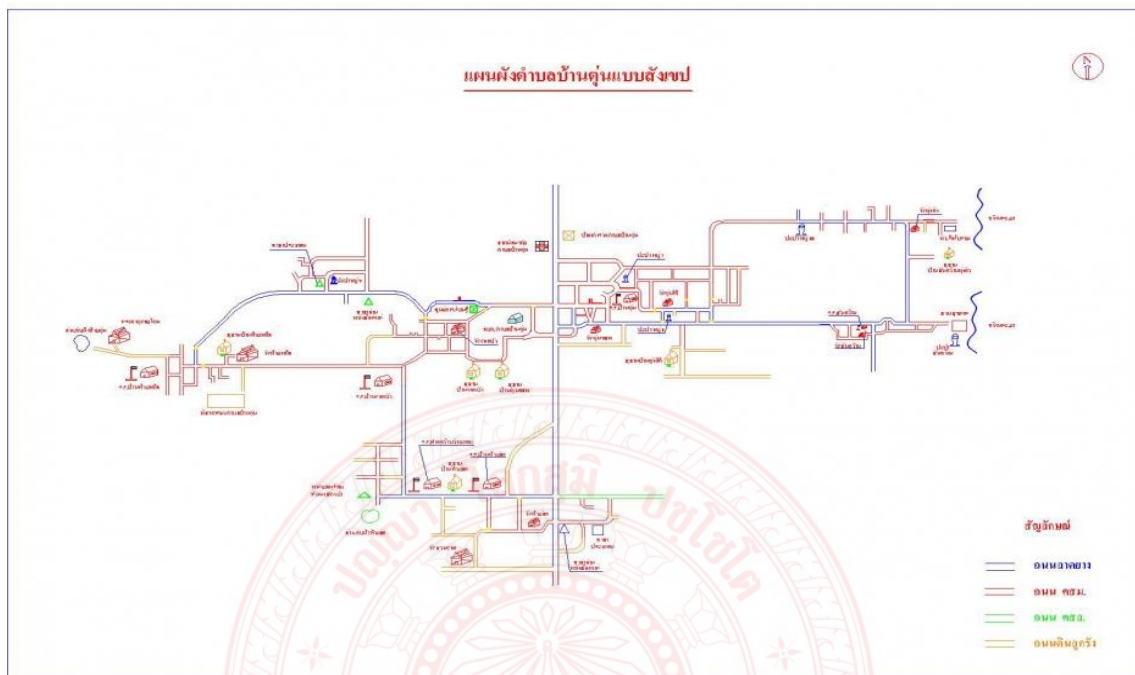
ทิศใต้ ติดต่อกับ ต.แม่ณาเรือ และ ต.แม่ใส อ.เมืองพะเยา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อ.วังเหนือ จ.ลำปาง

ตำบลบ้านต๋อน มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น ๑๑ หมู่บ้าน และมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนเต็มพื้นที่ทุกหมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ ๑ บ้านต๋อนใต้ หมู่ที่ ๒ บ้านต๋อนกลาง หมู่ที่ ๓ บ้านต๋อนกลาง หมู่ที่ ๔ บ้านบัว หมู่ที่ ๕ บ้านห้วยหม้อ หมู่ที่ ๖ บ้านห้วยลึก หมู่ที่ ๗ บ้านต๋อนใต้ หมู่ที่ ๘ บ้านสันกว๊าน หมู่ที่ ๙ บ้านเหล่า หมู่ที่ ๑๐ บ้านทุ่งกิว และหมู่ที่ ๑๑ บ้านห้วยลึก จำนวนประชากร ๔,๙๓๓ คน และครัวเรือนทั้งหมด ๑,๘๗๘ ครัวเรือน

ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา จำนวน ๖,๕๗๖ ไร่ และทำสวนไม้ผล จำนวน ๗๓๓ ไร่ นอกจากนี้ยังเลี้ยงสัตว์ ประเภทวัว ควาย หมู เป็ด ไก่ มีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในตำบล จำนวน ๗ กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มเครือข่ายสายใยรัก กลุ่มเลี้ยงโคพื้นเมืองหมู่ที่ ๔ บ้านบัว กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ บ้านต๋อนใต้ กลุ่มกลีกรมไร้สารพิษหมู่ที่ ๓ บ้านต๋อนกลาง กลุ่มเลี้ยงโคหมู่ที่ ๖ บ้านห้วยลึก กลุ่มเพาะเห็ดและแปรรูปหมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๓ บ้านต๋อนกลาง กลุ่มผักตบชวาบ้านห้วยลึก ตำบลบ้านต๋อนมีกลุ่ม OTOP จำนวน ๑ กลุ่ม คือ กลุ่มจักสานแข่งไม้ไผ่ ที่ตั้งของกลุ่มอยู่บ้านเลขที่ ๙๒ หมู่ ๔ บ้านบัว นอกจากนี้ยังมีการชุดสระในไร่นา รวม ๗๐ แห่ง โดยความร่วมมือของเครือข่าย เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ข้าว กรมการพัฒนาชุมชนสนับสนุนเรื่องอาชีพเสริมจักสาน เช่น สานส้มไก่ สานแข่ง มีพื้นที่ปลูกไม้ไผ่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ กรมประมง มีการระดมกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในสระไร่นา กรมปศุสัตว์มีการทำเรื่องบดข้าวโพดไว้เพื่อเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น^{๑๐๐}

^{๑๐๐} องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, แผนพัฒนาท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).



ภาพที่ ๑ แผนที่ตำบลบ้านคูน

(ที่มา: <http://www.baantoon.com/index.php?page=map-region>)

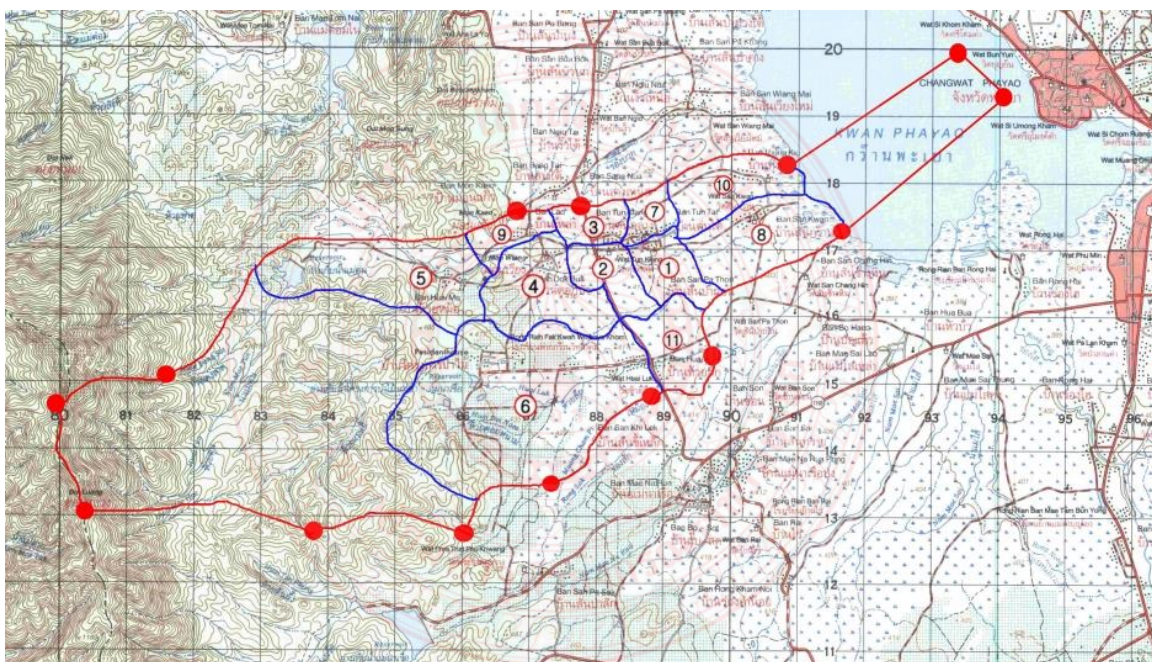
ทรัพยากรธรรมชาติ ในตำบลบ้านคูนมีพื้นที่ติดกับป่าในเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวงคือ บ้านห้วยหม้อ ชาวบ้านได้ดูแลรักษาป่าร่วมกับอุทยานฯ โดยจัดทำเป็นป่าชุมชนบ้านห้วยหม้อ ซึ่งคนในชุมชนและคนในตำบลได้ใช้ประโยชน์จากป่าในด้านอาหาร และไม้ใช้สอย โดยเฉพาะไม้ไผ่ที่นำมาสานเป็นแข่งประเภทต่างๆ รวมทั้งพืชสมุนไพร โดยมีหมอสมนไพรในบ้านห้วยหม้อคือ พ่ออ้าย ทองชัย^{๑๑๑} เป็นผู้อาวุโสที่มีความรู้ในด้านสมุนไพร ชนิดของสมุนไพร สรรพคุณทางยาและวิธีการใช้ รวมทั้งเป็นผู้รู้ด้านพิธีกรรมสู่ขวัญ สืบชะตา และการสะเดาะเคราะห์อีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีลำห้วยที่เป็นป่าต้นน้ำ และไหลลงสู่กว๊านพะเยาจำนวน ๓ สาย ได้แก่ ห้วยตุ่น ห้วยลึก และห้วยหม้อ รวมทั้งมีอ่างเก็บน้ำห้วยตุ่น ซึ่งปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้มีโครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่องการบริหารจัดการน้ำอย่างจริงจัง มีการสร้างอ่างเก็บน้ำมีการถวายฎีกาโดยนายฟอง ไชยสาร ผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้น ได้ยื่นต่อในหลวงเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำ เพื่อลดปัญหาน้ำ

^{๑๑๑} โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอย่างยั่งยืน, องค์ความรู้สมุนไพรพื้นบ้านบ้านห้วยหม้อ ตำบลบ้านคูน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, (เขียนราย: โปรัชช ๒๕๖๐), หน้า ๓๖.

แล้ง น้ำหลาก เมื่อได้มีการสร้างอ่างแล้วจะทำการปิดป่าเพื่อรักษาป่าไว้ มีการต่อต้านไม่ให้มีคนเข้าไปบุก
รุกป่า โดยดำเนินการเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ มีการจัดกิจกรรมร่วมกันนักเรียน ทหาร พระสงฆ์ร่วมกัน
ปลูกป่า และทำฝายชะลอน้ำเพื่อแก้ปัญหาหน้าไหลเร็ว

อ่างเก็บน้ำห้วยตุ่นอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยหลวง ประกอบด้วย ลำห้วยหลัก ๕
ห้วย และลำห้วยสาขา ๑๙ ห้วย ไหลรวมกันที่ห้วยแม่ตุ่นก่อนลงสู่อ่างเก็บน้ำห้วยตุ่น ลักษณะพื้นที่เป็น
ภูเขาหินมีความลาดชัน มีน้ำป่าไหลหลากช่วงฤดูฝน ทำให้มีเศษหิน ดิน ทราย กลายเป็นตะกอนไหลลงสู่
อ่างน้ำห้วยตุ่น โดยสังเกตได้จากชื่อที่ชาวบ้านเรียกขานแต่ละลำห้วย เช่น ห้วยหินหลวง (ห้วยหินใหญ่)
ห้วยน้ำแอง (ห้วยน้ำแรง) และห้วยครก (หินเท่าครกหิน) เป็นต้น



ภาพที่ ๒ แผนที่แสดงแนวเขตตำบลบ้านตุ่น

(ที่มา: <http://www.baantoon.com/index.php?page=map-region>)

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในตำบลบ้านตุ่น ได้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ร่วมคิดร่วมทำ มีความสามัคคี ช่วยเหลือกัน อนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ให้คนในชุมชนมีจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ ต้องเน้น “การมีส่วนร่วม” ของคนในพื้นที่ และบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการหนุนเสริมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุ่น นอกจากนี้ยังมีการสร้างแกนนำเยาวชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลป่า โดย มีการสำรวจพันธุ์ไม้ท้องถิ่นพร้อมกับตัดป้ายชื่อต้นไม้ และเดินเท้าขึ้นดอยนอกกว่า ๕ กิโลเมตร ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวง จังหวัดพะเยา เพื่อกำหนดแนวเขตการดำเนินงานอนุรักษ์ โดยมีปราชญ์ชุมชนร่วมสำรวจและให้

ความรู้ซึ่งพรรณไม้ที่พบมากที่สุดได้แก่ ไม้ยาง ไม้ปวย ไม้จุ่มปี ไม้สัก และไม้ตะแบก สามารถใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และลำต้น ^{๑๐๒}

๒) ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ห่างจากตัวที่ว่าการอำเภอป่าแดด ระยะทาง ๗ กิโลเมตร ห่างจากตัวจังหวัดเชียงรายไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ เป็นระยะทาง ๕๗ กิโลเมตร โดยมีสภาพตำบลสันมะค่าที่ยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลสันมะค่าตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และในปัจจุบันได้รับการยกฐานะตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลสันมะค่า เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลและตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน ภายใต้ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ๒๗,๓๙๓ ไร่ หรือ ประมาณ ๔๓.๘๓ ตารางกิโลเมตร

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลป่าแดด อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลหงส์หิน และตำบลล่อ อำเภอจุน จังหวัดพะเยา

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลห้วยลาน อำเภอดอกคำใต้ และตำบลห้วยแก้ว อำเภอภูพานยาว จังหวัดพะเยา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลศรีโพธิ์เงิน อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

พื้นที่ตำบลสันมะค่าประกอบด้วย พื้นที่ทำการเกษตร ๒๓,๖๑๖ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๘๖.๒ ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่อยู่อาศัย ๑,๔๕๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าไม้ ๒,๐๐๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่อื่นๆ ๓๒๗ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๒ ของพื้นที่ทั้งหมด รวมพื้นที่ทั้งหมด ๒๗,๓๙๓ ไร่ หรือประมาณ ๔๓.๘๓ ตารางกิโลเมตร

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มล้อมรอบด้วยภูเขาและป่าไม้ที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์สัก-ป่าแม่พุง มีแม่น้ำอิงและแม่น้ำพุงไหลผ่านหมู่บ้าน แม่น้ำอิงเป็นเสมือนแนวกันเขตแดนระหว่างตำบลสันมะค่ากับตำบลห้วยลาน อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ระยะทาง ๑๓ กิโลเมตร ส่วนแม่น้ำพุงไหลผ่านหมู่บ้านระยะทาง ๕ กิโลเมตร และเป็นเสมือนแนวเขตแดนแบ่งหมู่บ้านในเขตตำบลออกเป็น ๒ เขต เขตละ ๔ หมู่บ้าน

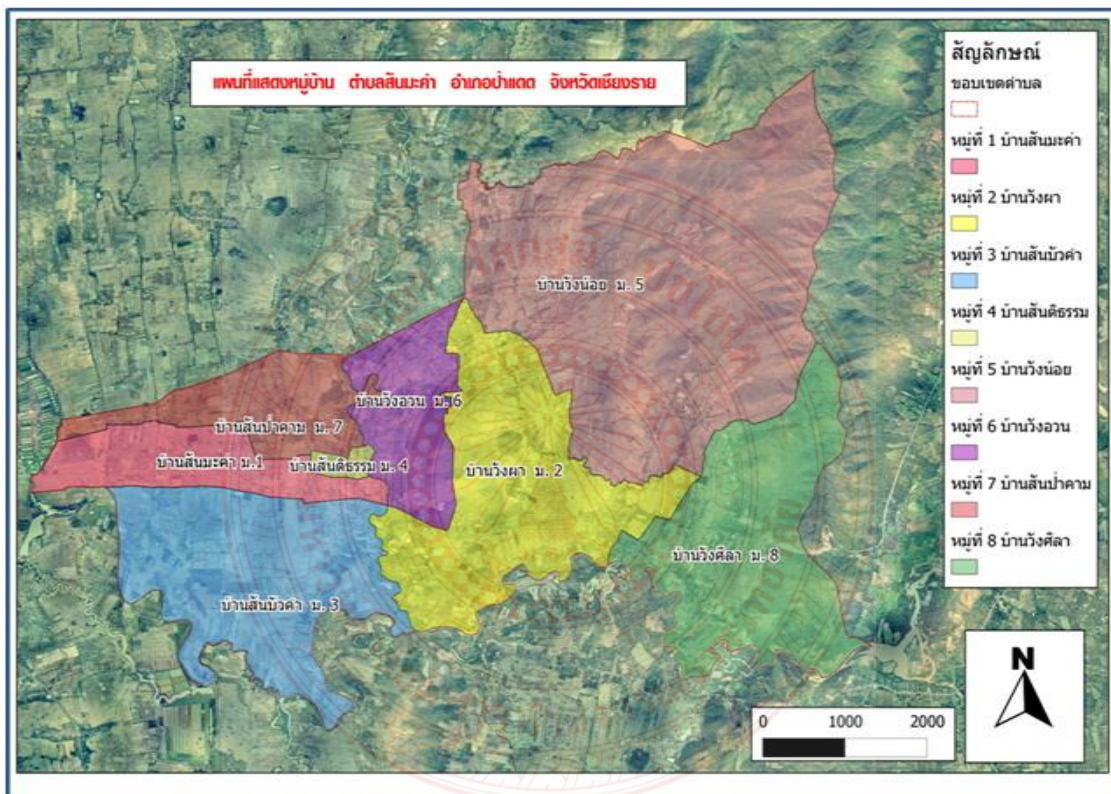
การประกอบอาชีพ ประกอบด้วย ทำนาปี และนาปรัง ปลูกลำไย การปลูกแตงโม การทอผ้าไหม กลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มทอผ้าไหม กลุ่มจักสานผู้สูงอายุตำบลสันมะค่า กลุ่มปุยหมักชีวภาพ กลุ่มทำน้ายาเอนกประสงค์ กลุ่มน้ำดื่มสะอาด กลุ่มเย็บผ้า กลุ่มข้าวกล้อง โดยมีสินค้าและผลิตภัณฑ์ประจำตำบล ได้แก่ ผ้าไหม ข้าวกล้อง น้ายาเอนกประสงค์ เสื้อผ้ายัดสำเร็จรูป แจวบอง

กลุ่มทางสังคมในตำบล ได้แก่ กลุ่มพัฒนาสตรี กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สายตรวจอาสา สภาเด็ก

^{๑๐๒} สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, การบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนตำบลบ้านตุน ตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

และเยาวชน กลุ่มดอกรัก กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน กลุ่มแม่บ้านสายใยรัก สล่าชุมชน ศูนย์บริการจัดการภัยพิบัติตำบลสันมะค่า

ด้านวัฒนธรรมประเพณีในตำบล จะมีวัฒนธรรมความเชื่อแบบไทยอีสาน และแบบไทยล้านนา โดยมีประเพณีวัฒนธรรมที่สำคัญ ได้แก่ ประเพณีบุญบั้งไฟ ประเพณีบวงสรวงพระธาตุลอมกู่ ประเพณีบวงสรวงดอยม่อนเลี่ยม เป็นต้น



ภาพที่ ๓ แผนที่ตำบลสันมะค่า (ที่มา: เว็บไซต์เทศบาลตำบลสันมะค่า)

ข้อมูลพื้นฐานการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ตำบลสันมะค่า มีพื้นที่ทั้งหมดโดยประมาณ ๒๗,๓๙๓ ไร่ หรือ ๔๒.๑๔ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย พื้นที่ทำการเกษตร ๒๓,๖๑๖ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๘๖.๒ ของพื้นที่ทั้งหมดพื้นที่อยู่อาศัย ๑,๔๕๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ป่าไม้ ๒,๐๐๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่อื่นๆ ๓๒๗ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๒ ของพื้นที่ทั้งหมด

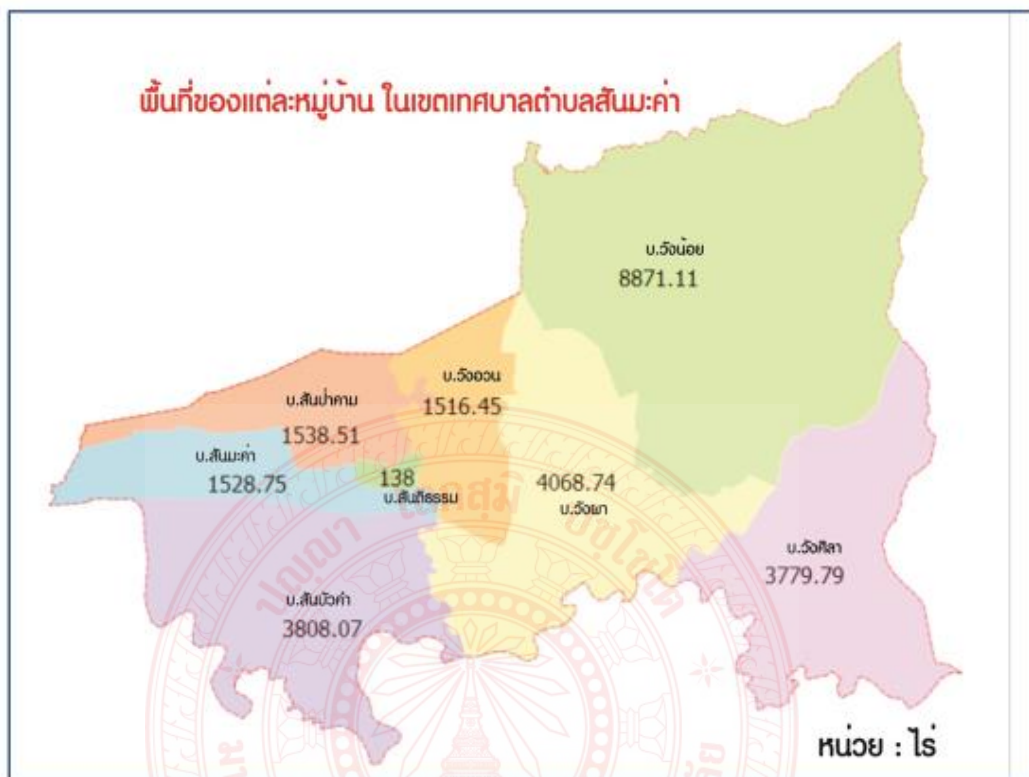
ลักษณะการใช้พื้นที่ของตำบล

พื้นที่ถือครองทั้งหมด ๒๗,๓๙๓ ไร่ พื้นที่ทำการเกษตร ๒๓,๖๑๖ ไร่ แบ่งเป็นทำนา ๑๘,๒๐๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๑ จำนวน ๑,๑๕๐ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๙ ทำสวน ๓,๗๓๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๘ จำนวน ๙๐๐ ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ ๖๘.๘ ทำไร่ ๑,๓๕๗ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕.๗ จำนวน ๒๑๙ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๗ ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ ๓๒๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑.๓ จำนวน ๘๐ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๖.๑ ประมง ๒๐ ไร่ ร้อยละ ๐.๑ จำนวน ๑๒๖ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๙.๖

ลักษณะการใช้พื้นที่ของหมู่บ้าน

หมู่ที่ ๑ มีพื้นที่การเกษตร ๓,๐๒๕ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๗๕ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๓๖ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๓,๒๒๖ ไร่ หมู่ที่ ๒ มีพื้นที่การเกษตร ๔,๕๙๙ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๙๕ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๔๘ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๔,๘๙๒ ไร่ หมู่ที่ ๓ มีพื้นที่การเกษตร ๒,๗๙๖ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๘๓ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๓๐ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๒,๐๐๙ ไร่ หมู่ที่ ๔ มีพื้นที่การเกษตร ๘๕๒ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๖๐ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๑๕ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๑,๐๒๗ ไร่ หมู่ที่ ๕ มีพื้นที่การเกษตร ๓,๗๑๗ ไร่ พื้นที่อาศัย ๒๐๗ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๔๗ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๕,๑๕๑ ไร่ หมู่ที่ ๖ มีพื้นที่การเกษตร ๑,๓๖๑ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๕๕ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๔๐ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๑,๙๗๖ ไร่ หมู่ที่ ๗ มีพื้นที่การเกษตร ๒,๘๘๖ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๘๕ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๕๑ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๓,๑๒๒ ไร่ หมู่ที่ ๘ มีพื้นที่การเกษตร ๔,๓๘๐ ไร่ พื้นที่อาศัย ๑๙๐ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๖๐ ไร่ พื้นที่ถือครอง ๔,๘๘๐ ไร่ ^{๑๐๓}

^{๑๐๓} เทศบาลตำบลสันมะค่า, ข้อมูลทั่วไป, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.sanmaka.go.th/index.php?name=page&file=page&op=%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B>. (๒๓ มกราคม ๒๕๖๒).



ภาพที่ ๔ แผนที่หมู่บ้านในตำบลสันมะค่า (ที่มา: เว็บไซต์เทศบาลตำบลสันมะค่า)

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ยุทธศาสตร์ และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง รวมทั้งสังเคราะห์องค์ความรู้การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

๓.๒.๑ พื้นที่ในการวิจัย

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำอิงในจังหวัดพะเยา และจังหวัดเชียงราย จำนวน ๒ แห่ง ประกอบด้วย (๑) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และ (๒) เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ ดังนี้

- ๑) เป็นพื้นที่ที่มีการทำกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง
- ๒) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
- ๓) มีแกนนำที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแกนนำชุมชนที่มีความสนใจ และเห็นความสำคัญในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
- ๔) มีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นๆ สนับสนุนการทำกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน
- ๕) พื้นที่ทั้ง ๒ ตำบลเป็นพื้นที่วิจัยที่ขยายผลองค์ความรู้ในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จากงานวิจัยเรื่อง “สภาพประชาชน: พลวัตภาคประชาสังคมในการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง” ที่ได้รับอุดหนุนทุนวิจัยจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐

๓.๒.๒ ประชากรในการวิจัย

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แกนนำชุมชนทั้ง ๒ ตำบล และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (๑) สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง (๒) ภาคีความร่วมมือเพื่อการอนุรักษ์แม่น้ำอิง ประกอบด้วย สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง และเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง-ล้านนา (๓) หน่วยงานภาครัฐในลุ่มน้ำอิง และ (๔) แกนนำในชุมชนและประชาชนในพื้นที่

สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มุ่งเน้นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก และประชุมกลุ่มย่อยตัวแทนกลุ่มองค์กรที่ดำเนินงาน จำนวน ๓๐ คน ประกอบด้วย

๑) ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลสันมะค่า และแกนนำชุมชนตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย จำนวน ๑๐ คน ได้แก่

- | | |
|----------------------------|--|
| (๑) นายบุญเพ็ง กำแหง | นายกเทศบาลตำบลสันมะค่า |
| (๒) นายทองดี เประดา | ประธานสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า |
| (๓) นางสาวโสภา วงศ์ใหญ่ | ปลัดเทศบาลตำบลสันมะค่า |
| (๔) นายสมพล ฉันทะ | สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๑ |
| (๕) นายดำรง ศรีษะ | สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๒ |
| (๖) นายคำพันธ์ วิเศษภักดี | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ |
| (๗) นายธมลชัย ชัยสุวรรณ | หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ เทศบาลตำบลสันมะค่า |
| (๘) นางสมบุญณี เประดา | ผู้แทนกลุ่มอาชีพ |
| (๙) นายสุราษฎร์ กางการ | ประธานสภาองค์กรชุมชน |
| (๑๐) นางคะนิงนิตย์ สอนโคตร | ประธานเครือข่ายอาสาสมัครฯ |

๒) ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น และแกนนำชุมชนตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา จำนวน ๑๐ คน

- | | |
|--------------------------|---------------------------------------|
| (๑) นายรัฐภูมิชัย ใจกล้า | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น |
| (๒) นายมนตรี นทีนาถวรกุล | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น |
| (๓) นายบาล บุญกำ | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ |
| (๔) นายสุรมัย เล่ห์ดี | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ |
| (๕) นายอินจันทร์ แสงดี | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ |
| (๖) นายผัด วิฑูล | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๙ |
| (๗) นายประยูร ใจบาล | ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น |
| (๘) นายวันชัย ไชยวงศ์ | กำนันตำบลบ้านต๋น |
| (๙) นายสุพล สีไชย | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น |

- (๑๐) นายสม หลวงมโนชัย ประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตำบลบ้านตุน
- ๓) ภาควิชาความร่วมมือเพื่อการอนุรักษ์แม่น้ำอิง และสภาประชาชนลุ่มน้ำอิง จำนวน ๕ คน
- (๑) นายไกรทอง เห่งน้อย โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง
- (๒) นางสาวนุชจรรย์ สิงคราช โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง
- (๓) นายเตชะภักดิ์ มະโนวงศ์ สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง
- (๔) นายถนอม อุตมะ สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง
- (๕) นายธีระพงศ์ โพธิ์มัน สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต
- ๔) ตัวแทนองค์กรภาครัฐในลุ่มน้ำอิง จำนวน ๕ คน
- (๑) นายเสกสรร มูลอินตะ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพญาลอ
- (๒) นายอนุสรณ์ เห็นถูก โครงการชลประทานเชียงราย
- (๓) นายทอน คำพร อุทยานแห่งชาติดอยหลวง
- (๔) ว่าที่ร.ต. อัคราทร งามพรรณ ปลัดอำเภอเมืองพะเยา
- (๕) นายนิรันดร์ ศรีนุ สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองพะเยา

๓.๓ เครื่องมือในการวิจัย

การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง การลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมโดยเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยดำเนินการและใช้เครื่องมือการวิจัย ได้แก่

๓.๓.๑ แนวคำถามประกอบการประชุมกลุ่มย่อยเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง

๓.๓.๒ แนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview guideline) เพื่อสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง

๓.๓.๓ แนวการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม (observation guideline) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสังเกตการทำกิจกรรมการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

ในการสร้างเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ แนวคำถามในการวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้ เป็นชุดคำถามที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ที่มีการปรับเปลี่ยนข้อคำถามได้ตามสถานการณ์และความเหมาะสม

ของกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะของข้อคำถามจะกำหนดขึ้นตามตัวแปรและประเด็นที่ต้องการรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครอบคลุม ตรงประเด็น และมีความชัดเจนในการตอบปัญหาของงานวิจัย

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การดำเนินงานวิจัย ผู้วิจัยได้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังต่อไปนี้

๓.๔.๑ ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประชุมชนของชุมชนจากหนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานเขียนในวารสารและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

๓.๔.๒ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่น กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น และการจัดการประชุมชน

๓.๔.๓ จัดทำกรอบกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

- (๑) ประชุมทำความเข้าใจกับผู้บริหารท้องถิ่นและสำนักงานปลัด
- (๒) จัดทำฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตำบล
- (๓) จัดตั้งคณะทำงานวิจัยพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (๔) ประชุมคณะทำงานวิจัยเพื่อวางแผนการทำงานวิจัย
- (๕) ประชุมคณะทำงานวิจัยทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- (๖) ประชุมประชาคมหมู่บ้านทบทวนกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชน
- (๗) ยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตั้งคณะกรรมการยกร่าง, ยกร่างจัดเวทีแลกเปลี่ยนเสริมความคิด นักวิชาการ และนักกฎหมายมาร่วมปรับร่างข้อบัญญัติ)
- (๘) ประชุมกลุ่มย่อยคณะทำงานโดยนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมานำเสนอและปรับปรุง
- (๙) ประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติและสนับสนุนร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

(๑๐) เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาและเสนอต่อนายอำเภอ (เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชน เสนอโดยผู้บริหาร หรือเสนอโดยสภา)

(๑๑) ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๓.๔.๔ ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ตามกรอบกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยผู้วิจัยได้ลงพื้นที่วิจัยเชิงปฏิบัติการในตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงรายก่อน เนื่องจากดำเนินงานเก็บข้อมูลไปพร้อมกับกระบวนการดำเนินงานของโครงการ

เสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน ซึ่งเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๖๐ หลังจากนั้นได้ลงพื้นที่ในตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เพื่อนำกระบวนการและบทเรียนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้ในตำบลบ้านต๋อน

๓.๔.๕ จัดเวทีถอดบทเรียนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๓.๔.๖ สรุปผลการวิจัยและจัดทำรายงานการวิจัย

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์โดยการสรุปสาระสำคัญ การจัดประเภท หมวดหมู่ของข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ประกอบด้วย

๓.๕.๑ วิเคราะห์จำแนกให้เห็นกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง

๓.๕.๒ สังเคราะห์องค์ความรู้การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๓.๕.๓ นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลมาจัดทำเป็นองค์ความรู้การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ที่มีความสอดคล้องกับนโยบาย และสถานการณ์ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้เชื่อมโยงกับแนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชน แนวคิดการจัดการทรัพยากรชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบริบทของทั้งสามพื้นที่ มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยคำนึงถึงบริบทและสภาพแวดล้อมของชุมชน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะกระทำในระหว่างเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และการวิเคราะห์หลังจากเสร็จสิ้นการเก็บข้อมูล

๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษารายวิจัย

การนำเสนอข้อมูลการวิจัย เป็นการนำเสนอในลักษณะของการพรรณนา (Descriptive) เพื่ออธิบายแนวคิด และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง รวมทั้งสังเคราะห์ภาพเชิงระบบขององค์ความรู้การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัย ใน ๔ ประเด็นดังต่อไปนี้

๑. แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติ

๒. การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๓. แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๔. องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย
รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

๔.๑ แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติ

๔.๑.๑ ที่มาและความสำคัญ

ที่ผ่านมาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ผ่านกฎหมายและนโยบายในการควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าหรือเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าเป็นผู้ผิดกฎหมาย ปัจจุบันดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ จากปรากฏการณ์การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ปัญหาที่ไม่ชัดเจนทางกฎหมาย ดังนั้นแนวทางการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสถาบันการศึกษาต่างๆ เห็นว่าจะเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจ และเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแนวใหม่

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ และ พ.ศ.๒๕๕๐ ตามมาตรา ๖๖,๖๗ และ ๒๙๐ ที่รับรองสิทธิชุมชน สิทธิบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการอนุรักษ์ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ชุมชนท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติกรอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความชอบธรรมในการพัฒนาข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการจัดการพื้นฐานของความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น^๑

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล
และมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหลายฉบับ อปท.จึงมี
บทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้
ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ อปท. ในมาตรา
๒๙๐ บัญญัติให้ อปท. โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดการ บำรุงรักษา และใช้
ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น หาก อปท. มีความเข้มแข็ง อปท. ในฐานะที่เป็น
หน่วยงานซึ่งมีความใกล้ชิดและสามารถเข้าใจสภาพปัญหาของพื้นที่ได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ย่อม
มีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองสิทธิชุมชน

ข้อบัญญัติท้องถิ่นหมายถึง กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่น ภายใต้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะ
และเป็นพื้นที่ประกอบอาชีพของประชาชน ทั้งนี้เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ
วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

มาตรา ๔๓ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๓ (๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็น
ประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุข
ของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา
ข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ (๑) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม
ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการทำกิจกรรม โดยต้อง
ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

^๑ มุลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ, ร่างคู่มือแนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานพัฒนา
ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน, มปป.

มาตรา ๕๗ (๒) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น และจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป^๒

ทั้งนี้ ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้บัญญัติเรื่องอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ไว้ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ในมาตรา ๑๖ (๒๔) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๗)

๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐- มาตรา ๕๖ กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ และมาตรา ๖๐ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมาย หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ

๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้ อบต. มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ ซึ่งรวมถึงการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๗๑ บัญญัติให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๙/๑ บัญญัติให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชน

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐, [ออนไลน์].แหล่งที่มา <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF> (๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑).

ความร่วมมือระหว่าง อปท. และชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติมีปรากฏให้เห็นในวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการจัดการ ทรัพยากรป่าไม้และการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มักถูกหยิบยกขึ้นมา เป็นตัวอย่าง ได้แก่

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. ๒๕๕๐ ครอบคลุมพื้นที่ป่าชุมชน ๕ แห่งในตำบลแม่ทา เนื้อที่กว่า ๕๒,๘๒๓ ไร่ ซึ่งชุมชนได้ร่วมกัน อนุรักษ์ ดูแลรักษา และจัดการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องมากกว่า ๑๒ ปี

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีสาระสำคัญเรื่องกำหนดเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งเขตที่ ๑ (๕,๔๐๐ เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล) และเขตที่ ๒ (๑,๕๐๐ เมตร จาก ขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล) และกำหนดชนิดและขนาดของเครื่องมือประมงที่ห้ามใช้ พร้อมบทลงโทษ

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ว่าด้วยการอนุรักษ์และ ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๓ ครอบคลุมพื้นที่ราบชายฝั่งประมาณ ๗๕,๙๓๗.๕ ไร่ ควบคุมเครื่องมือทำการประมงเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ทั้งนี้ จากการศึกษาของกอบกุลและคณะ^๓ เรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริม ประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. พบว่า บทบัญญัติกฎหมาย รัฐธรรมนูญฯ เป็นเพียงกรอบหรือหลักการในการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมให้แก่ อปท. หากจะให้หลักการดังกล่าวบังเกิดผลอย่างแท้จริง จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อ รองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำหรับในเรื่องนี้ มาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้รัฐต้องตรา กฎหมายเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๓๐๕ (๕) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นให้ แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้าได้รับมอบหมายให้จัดทำร่าง กฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดตามมาตรา ๒๙๐ แต่ยังคงมีความคืบหน้าช้า น้อยมาก เพราะคณะทำงานที่ แต่งตั้งขึ้นมีความเห็นที่แตกต่างกันหลายเรื่อง มีผลทำให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงไม่ชัดเจนอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๖๐ ไม่ได้รับรองเรื่องสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเหมือนกับรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่ กฎหมายบัญญัติ หมายความว่าสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วม และฟ้องร้องกับรัฐและชุมชนที่จะ

^๓ กอบกุล ราชะนาคร และคณะ, การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท., รายงานการวิจัย, สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๕. หน้า ๓-๔.

ได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้องบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายอีกครั้ง ทำให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมไม่แน่นอนแล้วนโยบายของรัฐว่ามีในเรื่องนี้อย่างไร

๔.๑.๒ เป้าหมายของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

โครงการเสริมสร้างพลังท้องถิ่นขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลเพื่อการปฏิรูประบบทรัพยากรธรรมชาติ มุขนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ ได้ระบุถึงเป้าหมายของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ ๔ ประการได้แก่^๔

๑) **เพื่อการรับรองสถานะและรับรองการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน** การออกข้อบัญญัติที่เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น จะเป็นการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชน รับรองคณะกรรมการด้านการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการที่ดิน และคณะกรรมการจัดการน้ำ ฯลฯ ที่ตั้งขึ้นในชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมายและเพื่อการรับรองความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดยนอกจากการจัดการทรัพยากรป่าชุมชนและทรัพยากรแหล่งน้ำแล้ว การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการที่ดินยังสามารถกำหนดกรอบการใช้ที่ดินในป่า หรือระบบเกษตรที่ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน

๒) **เพื่อการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน** ในข้อบัญญัติท้องถิ่นควรเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรให้แก่ชุมชน ตามกฎระเบียบของแต่ละชุมชนเขียนขึ้น โดยมีกลไกคณะกรรมการ (ป่าชุมชน/ที่ดิน/น้ำ) ของชุมชนเป็นกลไกที่รับการถ่ายโอนอำนาจมาที่ชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะมีกลไกระดับตำบลเป็นกลไกควบคุม ดูแล และตรวจสอบพร้อมอีกระดับหนึ่ง

๓) **เพื่อเสริมพลังจากการปฏิบัติการ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม** การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่เคยตกอยู่ในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ภายใต้ความไม่รู้ ความกลัว กระบวนการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการปลดแอกทางความคิดที่ทำให้มั่นใจในสิทธิ ความมั่นใจในความรู้ และข้อมูลที่ทุกคนต่างได้ร่วมสืบค้น ศึกษา ปฏิบัติการในการแปรความคิด ความจริงมาสู่ลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับร่วมกัน

๔) **เพื่อสร้างพลังอำนาจจากข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติการร่วม และการสร้างระบบฐานข้อมูลของชุมชนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาต่อไป** หัวใจการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และที่ดินคือ ฐานข้อมูล กระบวนการจัดทำข้อมูลการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย (ทั้งภายในและภายนอก) โดยเฉพาะภายในชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำฐานข้อมูล และตรวจสอบข้อมูล

^๔ โครงการเสริมสร้างพลังท้องถิ่นขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลเพื่อการปฏิรูประบบทรัพยากรธรรมชาติ มุขนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ, เอกสารประกอบการเรียนรู้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลทาเหนือ, (มปป). หน้า ๑๐-๑๑.

การออกแบบกระบวนการและเครื่องมือในการจัดทำและตรวจสอบข้อมูลที่สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทั้งที่เป็นคนในชุมชนและเป็นที่น่าเชื่อถือแก่คนภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะสามารถเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่ชุมชนจะใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง เจริญ และผลักดันไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันในทางนโยบายต่อไปได้

๔.๑.๓ หลักการพื้นฐานของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

หลักการพื้นฐานของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ^๔

๑) เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม กล่าวคือ ต้องสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน ทั้งด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า การพัฒนาโอกาสการเข้าถึงสิทธิของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

๒) มุ่งเน้นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ขององค์กรชุมชนและภาคี ก่อนพิจารณาตัดสินใจเลือกแนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจ การพึ่งตนเอง อำนาจของประชาชน สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ สิทธิชุมชน การจัดการร่วม ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ฯลฯ

๓) มุ่งเน้นสร้างกระบวนการเรียนรู้กับคณะผู้บริหาร และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่อปท. ปลัด นิติกร ให้มีความเข้าใจเป้าหมาย หลักการ และขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติแบบมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

๔) กำหนดให้เป็นนโยบายที่ชัดเจนของท้องถิ่น กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ควรให้ผู้บริหารและสภาฯ ประกาศกำหนดให้เป็นนโยบายการดำเนินงานที่ชัดเจน และนำเรื่องเข้าสู่กลไกสภาฯ การพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการรวมทั้งการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ นักวิชาการ และภาคีที่เกี่ยวข้อง

๕) กระบวนการสำรวจข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งข้อมูลกายภาพแผนที่ แผนที่แผนผังการใช้ประโยชน์ ข้อมูลประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ระเบียบกติกาศูนย์ชุมชน ฯลฯ เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องดำเนินการประกอบการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งราชการ ท้องถิ่น และชุมชน เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการออกข้อบัญญัติและการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

๖) กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถและรับรองสถานะขององค์กรชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการควบคุม บริหารจัดการจริงในแต่ละหมู่บ้าน

^๔ เอกสารประกอบการเรียนรู้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร กรณีการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลทาเหนือ, (มปป).หน้า ๑๓-๑๔.

๗) การพัฒนากระบวนการติดตาม รายงานผล หลังประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบ ให้สามารถตรวจสอบผลที่เกิดขึ้น และจัดทำระบบการรายงานต่อประชาชน และสาธารณะ ได้รับความรู้ร่วมกันอย่างจริงจัง

๔.๑.๔ กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ได้ดำเนินการสร้างกติกา ข้อตกลงร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ภายใต้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางหนึ่งหรือเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างยั่งยืน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวอย่างชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร เช่น กรณีพื้นที่ตำบลบ่อหิน อำเภอเสีเกา จังหวัดตรัง ที่ชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีการทำข้อตกลงและกติการ่วมกันในการใช้เครื่องมือประมง การจับสัตว์น้ำ รวมทั้งร่วมดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน ออกข้อบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และขณะนี้ก็ได้มีการดำเนินการเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันอีกด้วย

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ก็เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกหนึ่งชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนได้อย่างดี โดยเริ่มจากการสำรวจปัญหาและความต้องการของชุมชน ร่างกติกาการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกัน การปลูกจิตสำนึกที่ดีในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติตำบล เพื่อใช้เป็นกฎกติกาในการปฏิบัติร่วมกันและรองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรของชุมชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยชุมชนทั้งสองพื้นที่ที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น จะเห็นได้ว่าชุมชนมีการตื่นตัวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ ภาคเอกชนที่อยู่ในชุมชน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน เห็นความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สร้างข้อตกลง กติกา และการปฏิบัติร่วมกันในการจัดการทรัพยากรชุมชนเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนมาใช้เพื่อสร้างประโยชน์สุขของชุมชนและการจัดการ

ทรัพยากรชุมชนอย่างยั่งยืน ทั้งทางระบบนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสร้างความเป็นธรรมในชุมชน โดยมีองค์กรต่างๆ ของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนให้เป็นไปตามความต้องการร่วมกันของชุมชน ซึ่งชุมชนอาศัยอำนาจตามสิทธิทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน^๖

กรณีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑) การทบทวนต้นทุน ระบบข้อมูล การจัดการกลไกการทำงาน ทั้งต้นทุนที่มีอยู่เดิมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ การปฏิบัติการการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาทั้งระบบฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้ระบบสารสนเทศที่แสดงให้เห็นข้อมูลที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ของชาวบ้านที่ลงในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตรา ๑:๔๐๐๐ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ และข้อมูลแสดงพัฒนาการการจัดการทรัพยากรของชุมชน

๒) การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการจัดการป่าชุมชน ที่ดินทำกิน เหมืองฝาย และไฟฟ้า โดยฐานข้อมูลเป็นผลจากการทำงานของเครือข่ายชุมชนที่ไดรวบรวมมาที่ละประเด็นหลายขั้นตอน โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสร้างความชัดเจนของฐานข้อมูล นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินทิศทางการจัดการทรัพยากรฐานทรัพยากรกับยุทธศาสตร์ที่คณะทำงานต้องการผลักดัน

๓) การเรียนรู้ขั้นตอน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- การเตรียมความพร้อมแกนนำชุมชน โดยการจัดเวทีสรุปทเรียน เวทีเรียนรู้เรื่องสิทธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เวทีจัดทำแผน ฯลฯ เพื่อสร้างความเข้าใจ และกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

- การนำเสนอแนวคิด แนวทางและรับฟังความคิดเห็นต่อการพัฒนาข้อบัญญัติสู่ชุมชน เป็นการดำเนินงานของคณะทำงานที่ต้องนำเสนอสิ่งที่แกนนำได้ยกร่างแนวทางไว้ โดยต้องมีการเตรียมการประเมินสถานการณ์ภายในชุมชน ในประเด็นทรัพยากรดินน้ำป่าที่ชุมชนเกี่ยวข้อง รวมทั้งการเตรียมการภายในเช่น การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนรับรู้ และเข้าร่วม การเตรียมหัวข้อนำเสนอให้มีความกระชับ และเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาของชุมชน

- การสรุปผล การทำความเข้าใจและการสนับสนุนของชุมชน เพื่อทบทวน สรุปผล และวางแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

๔) การจัดทำฐานข้อมูลชุมชนและสำรวจขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ป่าไม้ของชุมชนร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศกับเครื่องหาตำแหน่งพิกัดดาวเทียม ทำให้ชุมชนทำการปรับปรุงข้อมูลของตนเองและสามารถใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

^๖ สมเกียรติ นาคระโทก, การมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเด็นการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชนในชุมชน, บทความวิจัย. ศูนย์บริการวิชาการ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๕.

๕) การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จัดทำเป็นขั้นแรกก่อนที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์หรือไม่ และการตรวจสอบกฎระเบียบและกติกากาการใช้

๖) การยกร่างข้อบัญญัติ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ โดยยกร่างตั้งแต่หลักคิด / หลักการของร่างข้อบัญญัติ เนื้อหา รายละเอียด กลไก วิธีการดำเนินงาน เป็นต้น

๗) การประชาสัมพันธ์ร่างข้อบัญญัติ และการสนับสนุนร่างข้อบัญญัติของชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบรายละเอียดเนื้อหาของร่างฯ และได้แสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงก่อนนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของสภา

๘) การนำเข้าสู่กระบวนการสภา โดยมีขั้นตอนคือ ๑) การยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติฯ ๒) การตรวจสอบรายชื่อ ๓) การพิจารณาร่างและลงมติ

๙) การขออนุมัติต่อนายอำเภอ เมื่อนายกองคํการฯ ได้รับมอบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบ พร้อมบันทึกการประชุมสภาจากประธานสภา เพื่อดำเนินการจัดทำหนังสือขออนุมัติตามระเบียบองค์การบริหารกรณีนของอนุมัติ-รับรองข้อบัญญัติ พร้อมกับแนบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบพร้อมบันทึกการประชุมสภาฯ แล้วส่งให้นายอำเภอพิจารณา^๗

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้กล่าวถึงกระบวนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมที่มีความคล้ายคลึงกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย ๘ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การสร้างพลัง สร้างแนวความคิดร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยการหาแกนนำที่พร้อมและเข้าใจปัญหาโดยการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ การเปิดแนวคิดโดยการจัดเวทีประชาคม การวิเคราะห์สถานการณ์ การแลกเปลี่ยน ศึกษาดูงาน การเชิญวิทยากรมาจุดประกายให้เห็นความสำคัญ จะทำให้ได้แกนนำในการทำงาน

๒) จัดตั้งคณะทำงาน-คณะกรรมการร่วมเพื่อขยายแนวคิดสู่ชุมชน เพื่อหาแกนนำที่จะมาเป็นคณะทำงาน รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้เข้ามาร่วมเป็นคณะทำงาน หรือคณะกรรมการร่วม โดยจัดเป็นเวทีประชุมเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงาน หรือคณะกรรมการร่วม รวมทั้งการออกหนังสือแต่งตั้งที่เป็นทางการจากอปท.

๓) สร้างกระบวนการรวบรวมข้อมูลแบบมีส่วนร่วม โดยการสำรวจข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการ โดยการใช้เครื่องมือที่ได้รับการยอมรับและมีมาตรฐาน จะทำให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ มีการตรวจสอบข้อมูล และการคืนข้อมูลสู่ชุมชน

๔) ระดมความคิด/ประชุมวางกฎระเบียบ เป็นการประชุมระหว่างคณะกรรมการเพื่อยกร่างหรือทบทวนกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปประเด็นสำคัญประกอบด้วย

^๗ เอกสารประกอบการเรียนรู้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร กรณีการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลทาเหนือ, (มปป).หน้า ๑๗-๑๙.

ขอบเขตพื้นที่ การจัดการพื้นที่ ระเบียบ กติกา ข้อห้าม ข้อตกลงร่วม การส่งเสริม การฟื้นฟู การดูแลรักษา โครงสร้างการบริหารจัดการ คณะกรรมการ บทบาทหน้าที่ แผนการบริหารจัดการทรัพยากรฯ

๕) ประชาคมหมู่บ้าน วางกฎกติการ่วมกัน การจัดเวทีประชาคมระดับชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎระเบียบร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนได้พิจารณา แลกเปลี่ยนปรับปรุงเพิ่มเติม

๖) จัดทำร่างข้อบัญญัติร่วม การประชุมเพื่อยกร่างข้อบัญญัติโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกรรมาธิการ โดยมีที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้คำแนะนำ ทำให้ได้ร่างข้อบัญญัติเข้าสู่สภา เพื่อให้ที่ประชุมสภาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม และมีมติเห็นชอบให้นำร่างข้อบัญญัติไปประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้านทุกหมู่บ้าน โดยสมาชิกสภาฯ จะนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงแก้ไขในร่างข้อบัญญัติต่อไป

๗) การเสนอข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาและเสนอต่อนายอำเภอ การเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่สภามี ๓ แนวทาง คือ การเสนอโดยประชาชนโดยประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อประธานสภาฯ การเสนอโดยผู้บริหาร นายกอบต. นายกเทศมนตรี และการเสนอโดยสภา โดยการเรียกประชุมสมาชิกสภาเพื่อขอมติรับรองให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติ และเสนอต่อนายอำเภอให้ความเห็นชอบ

๘) การประกาศใช้ข้อบัญญัติ ผู้บริหารลงนาม และออกคำสั่งประกาศข้อบัญญัติ และนำไปติดประกาศตามที่ระเบียบกำหนดไว้^๘

กระบวนการสร้างข้อบัญญัติ กรณีเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร พบว่าการสร้างข้อบัญญัติต่อการจัดการป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีขั้นตอนและบทเรียน ดังนี้

๑) การสร้างความเข้าใจและปลูกความคิดริเริ่มในการจัดการป่าชุมชน โดยชาวบานบะหว้าได้สร้างความเข้าใจร่วมกันของ “ป่าชุมชน” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีต้นไม้ ซึ่งให้ประโยชน์แก่คนในชุมชนทุกคนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการเรียนรู้ระบบนิเวศ ประโยชน์จากไม้และผลิตผลของป่า

๒) การสร้างกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากร เป็นการพัฒนาระบบของการจัดการป่าชุมชนให้เป็นรูปธรรม โดยเกิดจากการรวมกันกำหนดเป็นร่างกฎบทบัญญัติการจัดการป่าชุมชนซึ่งต้องกำหนดและตัดสินใจ โดยองค์กรชุมชน ชาวบาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

๓) กระบวนการยกร่างข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลบะหว้า จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่หนุนเสริมกระบวนการยกร่างข้อบัญญัติตำบลให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถขับเคลื่อนสู่การขยายผลในการใช้เป็นแนวปฏิบัติของชาวบ้าน ได้แก่ ผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาชนชุมชน และชาวบานทุกคน ที่ได้มีส่วนร่วมในการยกร่าง โดยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วม “การ

^๘ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, คู่มือกระบวนการยกร่างเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: โกลเด้นไทม์ พรินติ้ง จำกัด ๒๕๕๔), หน้า ๔๖-๖๒.

ตัดสินใจ” นั่นคือ เป็นการสร้างการมีส่วนร่วม สามารถนำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีคุณภาพและอย่างชอบธรรม และต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ขอคนพบที่เป็นสวนดีของการวางแผนงานป่าชุมชน เกิดจากการวางแผนงานป่าชุมชนเป็นข้อผูกพันของขั้นตอนการดำเนินงาน มิใช่ปล่อยไปตามความพอใจของผู้ปฏิบัติงานหรือเทศบาล ไม่วางระดับใดระดับหนึ่ง เป็นการใช้เหตุผลไม่ใช่อารมณ์ความรู้สึก ซึ่งการดำเนินงานควรทำได้จริง และได้การสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน โดยเฉพาะสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสกลนคร เทศบาลตำบลบะหวา คณะกรรมการหมู่บ้านและที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของคนในหมู่บ้าน โดยผ่านเวทีประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อม การวางบทบาทหน้าที่ และการสร้างมาตรการในการควบคุมดูแลป่าชุมชนร่วม ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน ดังนั้น จึงทำให้เทศบาลตำบลบะหวาได้รับรองกฎบัญญัติการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนที่ถูกต้อง และใช้ปฏิบัติภายใน ๓ หมู่บ้าน โดยเป็นกฎเพื่อรองรับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการสามารถนำมาสรุปบทเรียนที่ได้จากการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนตำบลบะหวา อำเภอ บะหวา จังหวัดสกลนคร ๔ ประการ คือ

ประการแรก เกิดการกระตุ้นสำนึกรักผืนป่าชุมชน ซึ่งการสร้างการมีส่วนร่วมเกิดจากชาวบ้านในชุมชนคิดริเริ่มและลงมือกระทำ รวมทั้งการสนับสนุนของผู้นำชุมชนหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ ควรส่งเสริมให้ประชาชนได้มีบทบาทในการจัดการป่าชุมชนให้มากขึ้น โดยการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาสำรวจทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน และเกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนอื่น ๆ ที่มีรูปแบบการจัดการป่าชุมชนที่มีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จมาปรับใช้กับป่าชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของป่าชุมชน

ประการที่ ๒ การมีส่วนร่วมการกำหนดแผนหรือโครงการการจัดการป่าชุมชน เป็นการออกแบบขั้นตอนการปฏิบัติการจัดการป่าชุมชน ทำให้ชาวบ้านในชุมชนรับรู้ และทราบเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของการจัดการป่าชุมชน เพื่อให้สามารถใช้ผลประโยชน์จากการจัดการป่าชุมชน อีกทั้ง ในขั้นตอนนี้ผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของได้ส่งเสริม และให้โอกาสประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมวางแผนเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน มีส่วนร่วมในการเสียสละเวลา และทรัพยากรที่มีในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป่าชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่ตนพัฒนา ได้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันกับป่าชุมชน ตลอดจนให้ประชาชนได้เข้ามาติดตาม ตรวจสอบการจัดการป่าชุมชนอย่างเป็นระบบซึ่งมีกลไกของคณะทำงาน ทสม. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎบัญญัติการจัดการป่าชุมชน

ประการที่ ๓ ส่งเสริมและเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชน ซึ่งเป็นการขยายผลของการดำเนินงาน โดยการให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการป่าชุมชน ทำให้ชาวบ้านได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องมากขึ้นและสามารถนำไปประยุกต์กับป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การ

ส่งเสริมระดับความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการป่าชุมชนโดยประชาชนและการให้คุณค่าต่อป่าชุมชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งการสร่างนวัตกรรมการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน เช่น การจัดการป่าชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องสมุนไพร เป็นการขยายความรู้ทางการศึกษา กับเยาวชนรุ่นหลังเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องป่าชุมชน และการจัดการป่าชุมชน ให้มากขึ้นเช่นเดียวกัน

ประการสุดท้าย เกิดการไขประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างมีส่วนร่วม เพราะในการจัดการป่าชุมชน ทางคณะกรรมการ ผู้นำชุมชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ ได้รับทราบกฎระเบียบพร้อมกันทั้งตำบล สำหรับการเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยทั้งนี้การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนนั้นต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลที่ตามมา นอกจากนี่คือ ประชาชนจะตระหนักถึงคุณค่าของป่าชุมชน ทำให้เกิดความรู้สึก ห่วงเห่น และผูกพัน ในทรัพยากรป่าชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่ นำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนที่มากยิ่งขึ้น^๔

๔.๑.๕ สิ่งที่ควรคำนึงในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๑) **เน้นกระบวนการเรียนรู้** โดยการจัดกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมและความร่วมมือกันของหลายฝ่าย แต่ละขั้นจะเป็นการสร้างการเรียนรู้จากการปฏิบัติกร่วม ศึกษาหาข้อมูลร่วม จัดการร่วม สรุบบทเรียนร่วม ตรวจสอบ แก้ไข ปรับเปลี่ยน และดำเนินการให้เกิดกติการ่วมกันจนเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

๒) **มีฐานองค์กรชุมชน-เครือข่ายเดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการ** การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรเป็นสิ่งที่ชุมชนต้องการทำ โดยการผลักดันจากองค์กรและเครือข่ายชุมชนที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ได้รับการขานรับและผลักดันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

๓) **มีข้อมูลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย** กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลให้เป็นที่ยอมรับ บางพื้นที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ในกระบวนการศึกษาข้อมูล มีการสำรวจพื้นที่ การตรวจสอบข้อมูลจากหลายฝ่าย ทำให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐและสังคมภายนอกมากขึ้น

๔) **การมีส่วนร่วมและการทำงานร่วม** ทั้งจากฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ แกนนำชุมชน คณะกรรมการชุมชน คณะทำงานของชุมชน ซึ่งเป็นแกนนำหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ ทำหน้าที่สร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ การศึกษา ตรวจสอบ ออกกฎระเบียบ ให้การรับรองร่างข้อบัญญัติ การร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติ อีกฝ่ายได้แก่ฝ่ายสนับสนุน ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการทางความคิด กระบวนการวิเคราะห์ และวางแผนการดำเนินงานของฝ่ายปฏิบัติการ การสนับสนุนทางเทคนิค เครื่องมือต่างๆ เช่น การใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เป็นฝ่ายเชื่อมประสานความร่วมมือ

^๔ อุทุมพร หลอดโค, “กระบวนการสร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร”, วารสารนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ๗ (๓) : กันยายน - ธันวาคม ๒๕๖๐. หน้า ๖๒-๘๐.

ภาคีต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนทางนโยบาย งบประมาณ กำลังคน เจ้าหน้าที่ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ องค์กรภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูล ร่วมปฏิบัติการในกระบวนการ จะทำให้เห็นความสำคัญในการออกข้อบัญญัติในการแก้ไขปัญหาและดำเนินงานพัฒนาาร่วมกัน นักวิชาการ สนับสนุนทีมที่ปรึกษาด้านกฎหมาย จัดกระบวนการยกร่างข้อบัญญัติแบบมีส่วนร่วม ทำให้ชุมชนและอปท.สามารถแปรข้อมูลมาเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับได้

๕) การทำให้กระบวนการได้รับการยอมรับและมีสถานะ โดยการยกสถานะของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น มีหนังสือจากอปท. ในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อมูล หนังสือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นและท้องถิ่น การประกาศเป็นนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ^{๑๐}

๔.๑.๖ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกเทศบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้^{๑๑}

๑) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ๑๑ อต. อาจออกข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในเขตอปท. ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของอปท. หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อต. ออกข้อบัญญัติหรือมีอำนาจออกข้อบัญญัติ

ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และจะกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน ๑,๐๐๐ บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๒) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกเทศบัญญัติ ตามพรบ. เทศบาลพ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๐ เทศบาลมีหน้าที่ตราเทศบัญญัติขึ้นบังคับใช้ได้ในกรณี เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ใน พรบ. นี้ หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติ ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้เกินกว่า ๑,๐๐๐ บาท

ที่มาของเทศบัญญัติ ตามมาตรา ๖๑ ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย **ช่องทางที่ ๑** นายกเทศมนตรี **ช่องทางที่ ๒** สมาชิกสภาเทศบาล แต่กรณีจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่า ๒ คน **ช่องทางที่ ๓** ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (กรณี อต. อยู่ในมาตรา ๗๑ วรรค ๒)

กรณีที่สามต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (popular initiative) ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่มี

^{๑๐} สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, คู่มือกระบวนการยกร่างเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน, มปป., หน้า ๔๐-๔๖.

^{๑๑} ญัตติก ร วิฑิตานนท์, บทเรียนการผลักดันเทศบัญญัติ, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

สิทธิเลือกตั้งใน อปท. แต่ละแห่ง สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งก็ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของ อปท. ด้วย

การอนุมัติเทศบัญญัติ ตามมาตรา ๖๒ ภายใน ๗ วัน นับแต่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

กรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ และส่งคืนภายใน ๑๕ วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จ ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยแล้ว กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

หากแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างนั้นพร้อมเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น เพื่อให้พิจารณาร่างนั้นใหม่ ภายใน ๓๐ วัน หากสภาเทศบาลมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างนั้นให้นายกฯ ลงนามบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติได้ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ (กรณีอบต.อยู่ในมาตรา ๗๑ วรรค สาม สี่และห้า)

หากสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน ๓๐ วัน หรือยืนยันตามร่างเดิมด้วยเสียงน้อยกว่า ๒ ใน ๓ ก็ให้ร่างนั้นเป็นอันตกไป

เทศบัญญัติมีผลบังคับใช้ ตามมาตรา ๖๓ เทศบัญญัติจะมีผลบังคับใช้ได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผย ที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ๗ วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้บังคับใช้ทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ประกาศนั้น แต่ในกรณี อบต. ไม่ได้มีบทกำหนดเช่นนี้

ทั้งนี้ได้เปรียบเทียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล สามารถอ้างถึงในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างถึงในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
มาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่	มาตรา ๑๖ แห่งพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ	มาตรา ๖๐ แห่งพรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (๗) คุ่มครอง คูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อย่างไรก็ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลไม่ได้ระบุ ชัดเจนให้เทศบาลมีหน้าที่ในเรื่องนี้
มาตรา ๑๖ แห่งพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อาจรวมไปถึงการอ้าง “สิทธิชุมชน” ที่มีใน รัฐธรรมนูญ ตลอดจนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

กล่าวโดยสรุป แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกฎหมายที่
 รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติ มีดังต่อไปนี้

๑) ที่มาและความสำคัญของการจัดทำข้อบัญญัติ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นหมายถึง กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่น ภายใต้
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การ
 อนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กร
 ปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในมาตราต่อไปนี้

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ ป่าไม้ พืช หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ
 วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

มาตรา ๔๓ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
 และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๓ (๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็น
 ประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุข
 ของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา
 ข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ (๑) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ พืช และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม
 ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการทำกิจกรรม โดยต้อง
 ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๕๗ (๒) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
 และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับ
 ประโยชน์ด้วย

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอ ข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้ง อบท. และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่ อบท. ได้บัญญัติเรื่องอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ไว้ใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) มีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วย ในมาตรา ๑๖ (๒๔) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๗)

ส่วนในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้ อบต. มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ ซึ่งรวมถึงการคุ้มครอง ดูแล และ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๗๑ บัญญัติให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน และพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๙/๑ บัญญัติให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐- มาตรา ๕๖ กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ และมาตรา ๖๐ บัญญัติให้เทศบาลมี อำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมาย หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาล มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

๒) เป้าหมายของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) เพื่อรับรองสถานะและรับรองการใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ ชุมชน การออกข้อบัญญัติที่เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น จะเป็นการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชน รับรองคณะกรรมการด้านการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการที่ดิน และคณะกรรมการจัดการน้ำ ฯลฯ ที่ จัดตั้งขึ้นในชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมาย และรับรองความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

(๒) เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่

ชุมชน ตามกฎระเบียบของแต่ละชุมชน โดยมีกลไกคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน ทำหน้าที่ตามกฎระเบียบ และมีกลไกระดับตำบลทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และตรวจสอบร่วมกัน

(๓) เพื่อเสริมพลังจากการปฏิบัติการ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่นให้มีความมั่นใจในสิทธิ ความรู้ และข้อมูลชุมชนที่ได้ร่วมสืบค้น ศึกษา ปฏิบัติการ มาสู่การจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับร่วมกัน

(๔) เพื่อสร้างพลังอำนาจจากข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติการร่วม และการสร้างระบบฐานข้อมูลของชุมชนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำข้อมูลการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะภายในชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำฐานข้อมูล การออกแบบกระบวนการ เครื่องมือ และตรวจสอบข้อมูลที่ต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะสามารถเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่ชุมชนจะใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง เจรจา และผลักดันไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันในทางนโยบายต่อไปได้

๓) หลักการพื้นฐานของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

(๑) เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า การพัฒนาโอกาสการเข้าถึงสิทธิของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

(๒) มุ่งเน้นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ขององค์กรชุมชนและภาคี เช่น การกระจายอำนาจ การพึ่งตนเอง อำนาจของประชาชน สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ สิทธิชุมชน การจัดการร่วมประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ฯลฯ

(๓) มุ่งเน้นสร้างกระบวนการเรียนรู้กับคณะผู้บริหาร และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่อปท. ให้มีความเข้าใจเป้าหมาย หลักการ และขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติแบบมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

(๔) ให้ผู้บริหารกำหนดให้เป็นนโยบายที่ชัดเจนของท้องถิ่น และนำเรื่องเข้าสู่กลไกสภาฯ การพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

(๕) ให้มีกระบวนการสำรวจข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมทั้งข้อมูลกายภาพ แผนที่ แผนผังการใช้ประโยชน์ ข้อมูลประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ระเบียบกติกาสภาชุมชน ฯลฯ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการออกข้อบัญญัติและการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

(๖) มุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถและรับรองสถานะขององค์กรชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการควบคุม และบริหารจัดการในแต่ละหมู่บ้าน

(๗) การพัฒนากระบวนการติดตาม รายงานผล หลังประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างเป็นระบบ ให้สามารถตรวจสอบผลที่เกิดขึ้น และจัดทำระบบการรายงานต่อสาธารณะได้รับรู้ร่วมกัน

๔) กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนนี้ ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้มีการดำเนินงานออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน ผู้วิจัยได้นำกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มาเป็นกรอบในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนดังนี้

(๑) การทบทวนต้นทุน ระบบข้อมูล การจัดการกลไกการทำงาน ทั้งต้นทุนที่มีอยู่เดิมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ การปฏิบัติการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาทั้งระบบฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้ระบบสารสนเทศที่แสดงให้เห็นข้อมูลที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ของชาวบ้านที่ลงในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตรา ๑:๕๐๐๐ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ และข้อมูลแสดงพัฒนาการการจัดการทรัพยากรของชุมชน

(๒) การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการจัดการป่าชุมชน ที่ดินทำกิน เหมืองฝาย และไฟฟ้า โดยฐานข้อมูลเป็นผลจากการทำงานของเครือข่ายชุมชนที่ได้รวบรวมมาที่ละประเด็นหลายขั้นตอน โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสร้างความชัดเจนของฐานข้อมูล นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินทิศทางที่ชุมชนต้องการในการจัดการฐานทรัพยากรกับยุทธศาสตร์ที่คณะทำงานต้องการผลักดัน

(๓) การเรียนรู้ขั้นตอน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- การเตรียมความพร้อมแกนนำชุมชน โดยการจัดเวทีสรุปทบทเรียน เวทีเรียนรู้เรื่องสิทธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เวทีจัดทำแผน ฯลฯ เพื่อสร้างความเข้าใจ และกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

- การนำเสนอแนวคิด แนวทางและรับฟังความคิดเห็นต่อการพัฒนาข้อบัญญัติสู่ชุมชน เป็นการดำเนินงานของคณะทำงานที่ต้องนำเสนอสิ่งที่แกนนำได้ยกร่างแนวทางไว้ โดยต้องมีการเตรียมการประเมินสถานการณ์ภายในชุมชน ในประเด็นทรัพยากรดินน้ำป่าที่ชุมชนเกี่ยวข้อง รวมทั้งการเตรียมการภายในเช่น การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนรับรู้ และเข้าร่วม การเตรียมหัวข้อนำเสนอให้มีความกระชับ และเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาของชุมชน

- การสรุปผล การทำความเข้าใจและการสนับสนุนของชุมชน เพื่อทบทวน สรุปผล และวางแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

๔) การจัดทำฐานข้อมูลชุมชนและสำรวจขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ป่าไม้ของชุมชนร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศกับเครื่องหาตำแหน่งพิกัดดาวเทียม ทำให้ชุมชนทำการปรับปรุงข้อมูลของตนเองและสามารถใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

(๕) การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จัดทำเป็นขั้นแรกก่อนที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์หรือไม่ และการตรวจสอบกฎระเบียบและกติกากาการใช้

(๖) การยกร่างข้อบัญญัติ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ โดยยกร่างตั้งแต่หลักคิด / หลักการของร่างข้อบัญญัติ เนื้อหา รายละเอียด กลไก วิธีการดำเนินงาน เป็นต้น

(๗) การประชาสัมพันธ์ร่างข้อบัญญัติ และการสนับสนุนร่างข้อบัญญัติของชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบรายละเอียดเนื้อหาของร่างฯ และได้แสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงก่อนนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของสภา

(๘) การนำเข้าสู่กระบวนการสภา โดยมีขั้นตอนคือ ๑) การยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติฯ ๒) การตรวจสอบรายชื่อ ๓) การพิจารณาร่างและลงมติ

(๙) การขออนุมัติต่อนายอำเภอ เมื่อนายกฯ ได้รับมอบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบพร้อมบันทึกการประชุมสภาฯจากประธานสภา เพื่อดำเนินการจัดทำหนังสือขออนุมัติตามระเบียบองค์การบริหารท้องถิ่นของอนุมัติ-รับรองข้อบัญญัติ พร้อมกับแนบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบ พร้อมบันทึกการประชุมสภาฯ แล้วส่งให้นายอำเภอพิจารณา

(๑๐) การประกาศใช้ข้อบัญญัติ ผู้บริหารลงนาม และออกคำสั่งประกาศข้อบัญญัติ และนำไปติดประกาศตามที่ระเบียบกำหนดไว้

๕) สิ่งที่ควรคำนึงในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) เน้นกระบวนการเรียนรู้ โดยการสร้างการเรียนรู้จากการปฏิบัติการร่วม ศึกษาหาข้อมูลร่วม จัดการร่วม สรุปร่วม เรียนร่วม ตรวจสอบ แก้ไข ปรับเปลี่ยน และดำเนินการให้เกิดกติการ่วมกัน จนเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

(๒) มีฐานองค์กรชุมชน-เครือข่ายเดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการ การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรมีการผลักดันจากองค์กรและเครือข่ายชุมชนที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ได้รับการยอมรับและผลักดันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

(๓) มีข้อมูลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลให้เป็นที่ยอมรับ เช่น การใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ในกระบวนการศึกษาข้อมูล การสำรวจพื้นที่ การตรวจสอบข้อมูลจากหลายฝ่าย ทำให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐและสังคมภายนอก

(๔) การมีส่วนร่วมและการทำงานร่วม ทั้งจากฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ แกนนำชุมชน คณะกรรมการชุมชน คณะทำงานของชุมชน และฝ่ายสนับสนุน ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ

(๕) การยกสถานะของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น มีหนังสือจากอปท. ในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อมูล หนังสือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นและท้องที่ การประกาศเป็นนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกเทศบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ตามกฎหมาย ดังนี้ (๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๐ (๒) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (๓) ข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะออกโดยอาศัยฐานแห่งอำนาจตามกฎหมายเฉพาะใด เช่นถือว่าเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ ของ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๒ การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ในการวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทที่มีในตำบล ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่ป่าชุมชนเท่านั้น โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา เป็นฝ่ายจัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับชุมชน ผ่านโครงการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำอิง ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และโครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน และงานวิจัยเรื่องกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่มาความสำคัญ เป้าหมาย หลักการพื้นที่กรณีพื้นที่ตัวอย่าง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อควรคำนึง และบทเรียนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การมีต้นแบบในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติในหลายพื้นที่ของภาคเหนือและภาคอื่นๆ ในประเทศไทย เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. ๒๕๕๐ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เรื่อง “การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๒” ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อบัญญัติ เรื่อง การจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๘ ขององค์การบริหารส่วนตำบลและ อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน เป็นต้น ซึ่งข้อบัญญัติเหล่านี้ ล้วนเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา- เชียงราย โดยได้คัดเลือกตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ดำเนินการวิจัยและพัฒนาาร่วมกับเทศบาลตำบลสันมะค่า และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานภาคี รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ การพัฒนาเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

เทศบาลตำบลสันมะค่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในลุ่มน้ำอิงที่อยู่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชน ทำหน้าที่หลักในการเป็นองค์กรประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้ามาทำกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จัดทำแผนปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม กระบวนการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกให้แก่คนในตำบลด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

เทศบาลตำบลสันมะค่า ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๗ โดยสนับสนุนให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การบวชป่า ทำแนวกันไฟ การตัดป่าชุมชน การทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลา การสืบชะตาแม่น้ำ การสร้างความรู้ ความเข้าใจกับประชาชนในหมู่บ้านในการคืนพื้นที่ป่าที่รุกร้าเข้าไปทำกิน (พื้นที่กันชน) การปลูกไม้ตามแนวเขตพื้นที่ป่า การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ในการทำงานร่วมกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าห้วยหลวงในการทำแนวเขตป่า การลาดตระเวนป้องกันรักษาป่า การดับไฟป่า การตรวจสอบพื้นที่บุกรุกแผ้วถาง รวมไปถึงการตัดป่าตรวจยึดพื้นที่การอนุรักษ์ เป็นต้น

การดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของเทศบาลตำบลสันมะค่า พบว่า (๑) ด้านระบบนิเวศ ทำให้ป่าที่ถูกทำลายกลับฟื้นตัว เป็นแหล่งต้นน้ำของลำห้วยป่าซาง ทำให้ป่ามีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติตามระบบนิเวศ ต้นไม้ สัตว์ป่ามีเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของประชาชน วัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ และสัตว์ป่า (๒) ด้านความมั่นคงทางอาหาร ชุมชนมีแหล่งอาหารของคนในชุมชน เช่น หน่อไม้ เห็ดชนิดต่างๆ ไข่มดแดง ผัก ผลไม้ป่า สมุนไพรชนิดต่างๆ เป็นต้น และ (๓) ด้านสังคม เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการช่วยเหลือกันดูแลรักษาป่า อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำในแม่น้ำอิง และแม่น้ำพุง เกิดเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีเครือข่ายต่างๆ จากภายนอกชุมชนเข้ามาศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การพัฒนาเทศบาลวิสัยทัศน์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเทศบาลตำบลสันมะค่า มีกระบวนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ก่อเกิดแนวคิด

ถึงแม้ว่าหลายชุมชนในตำบลสันมะค่าจะมีมาตรการในการควบคุม และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบของมีกลไกคณะกรรมการ และการกำหนดกฎระเบียบเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาที่บ้านแม่ น้ำอิง ในปีพ.ศ. ๒๕๕๒ มีการทำกิจกรรมสืบชะตาแม่ น้ำอิง ทำกิจกรรมสืบชะตาแม่ น้ำพุงในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และเกิดกฎระเบียบเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาที่บ้านแม่ น้ำพุงในปี พ.ศ.๒๕๕๑ และบวชป่าชุมชนบ้านวังน้อย ในปี ๒๕๕๐ เกิดกฎระเบียบป่าชุมชนเครือข่ายในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนในบางเรื่องยังพบปัญหาหลายประการ เพราะสถานะของกฎระเบียบชุมชนยังไม่ได้รับการยอมรับ ยังมีประชาชนบางคนที่ไม่เกรงกลัว มีการฝ่าฝืน บุกรุก ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะมีความคิดว่ากฎของชุมชนไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ และไม่มีกฎหมายรองรับที่จะควบคุมอำนาจจากภายนอกได้

จุดเริ่มต้นการพัฒนาเทศบาลวิสัยทัศน์ตำบลสันมะค่าเกิดขึ้นมาในปีพ.ศ. ๒๕๕๙ สมาคมแม่ น้ำเพื่อชีวิต และโครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้หนุนเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในตำบลสันมะค่ามาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๕๗ ร่วมกับเทศบาลตำบลสันมะค่า ได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน บนฐานของความร่วมมือกับประชาชน ผู้นำชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น

ในตำบลสันมะค่า นั้น มีศักยภาพในการยกระดับกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตำบล ไม่ว่าจะเป็นการจัดการป่าชุมชน การทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่ น้ำอิงและแม่ น้ำพุงร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ความร่วมมือในการอนุรักษ์สัตว์ป่าร่วมกับเขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่าห้วยศาลา เป็นต้น การทำงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของเทศบาลตำบลสันมะค่าที่ผ่านมา เป็นการทำงานในเชิงของความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างกระบวนการจัดการร่วม (Co- management) ในรูปแบบของพหุภาคี เน้นพื้นที่และประชาชนเป็นตัวตั้ง เริ่มจากการป้องกัน การสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน จะนำมาใช้มาภายหลังหรือไม่ใช้ ดังนั้นการออกเทศบัญญัติจึงเป็นการใช้กฎหมายที่อยู่บนความเห็นชอบของชุมชน โดยการทำข้อตกลงความร่วมมือ การขอคืนพื้นที่ป่า การกำหนดโซนนิ่งพื้นที่ป่า เป็นต้น

ขั้นตอนที่ ๒ แสวงหาแนวร่วม

เทศบาลตำบลสันมะค่าร่วมกับโครงการวิจัยฯ ได้จัดเวทีประชุมสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ณ ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลตำบลสันมะค่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความเป็นไปได้ และแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบล

สันมะค่า มีผู้เข้าร่วมจากเทศบาลตำบลสันมะค่า เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานประมงจังหวัดเชียงราย สำนักงานป่าไม้เขตเชียงราย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพญาลอ โครงการชลประทานเชียงราย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลสันมะค่า รวมทั้งกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชน ได้แก่ กลุ่มอนุรักษ์พันธุ์ปลา กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน กลุ่มแม่หญิงตำบลสันมะค่า สภาองค์กรชุมชนตำบลสันมะค่า สภาผู้นำตำบลสันมะค่า และองค์กรพัฒนาเอกชนคือ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และโครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน ซึ่งหน่วยงานและกลุ่มคนเหล่านี้ ได้มีการทำงานร่วมกับเทศบาลตำบลสันมะค่ามาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ได้มาเข้าร่วมแลกเปลี่ยน และแสดงความคิดเห็นร่วมกันว่า

- ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมาย เทศบาลสามารถเป็นองค์กรดำเนินการได้โดยตรง
- การมีกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติรองรับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหนุนเสริมงบประมาณในการทำกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้
- ในการเขียนข้อกฎหมายควรให้เปิดกว้าง และเปิดโอกาสให้มีกฎหมายอื่นมาสนับสนุน
- สามารถระบุในภาคผนวกให้มีมาตรการลงโทษผู้กระทำผิด หรือละเมิดกฎ
- ให้มีประเด็นห้ามล่าสัตว์ป่า โดยระบุชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองหรือสัตว์ป่าที่เป็นชนิดเด่นของตำบล เช่น นกยูง เป็นต้น
- ให้มีการกำหนดเขตป่าชุมชน เขตป่าอนุรักษ์ และเขตป่าใช้สอยที่ชัดเจน

จากการที่ภาคร่วมดังกล่าว มีแนวคิดในการพัฒนาเทศบาลบัญญัติ ผ่านการมีความสัมพันธ์ การทำงานร่วมกัน และมีความคิดอุดมการณ์ร่วมกัน โดยนำมาสู่มติเอกฉันท์ในการพัฒนาเทศบาลบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และวางแผนการทำงานร่วมกันต่อไป

“ตำบลสันมะค่าจะสร้างประวัติศาสตร์การจัดการทรัพยากรด้วยตนเองร่วมกัน และเราจะเป็นแห่งแรกในจังหวัดเชียงราย ที่จัดทำเทศบาลบัญญัติของท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ^{๑๒}

ขั้นตอนที่ ๓ วางแผนการพัฒนาเทศบาลบัญญัติ

การพัฒนาเทศบาลบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่านั้น เกิดขึ้นจากทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติที่มีในชุมชน รวมไปถึงความคิดเห็นที่เป็นมติเอกฉันท์ร่วมกันของฝ่ายท้องที่ และฝ่ายท้องถิ่นในตำบลสันมะค่าถึงความสำคัญของการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการแบ่งบทบาทความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

๑) กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับคนในชุมชนเห็นถึงความสำคัญของการทำเทศบาลบัญญัติ

^{๑๒} สัมภาษณ์ : นายบุญเพ็ง กำแหง นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

- ๒) เทศบาลตำบลสันมะค่า ได้จัดตั้งคณะทำงาน เพื่อยกร่างเทศบัญญัติ
- ๓) นายกเทศมนตรี เป็นหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานจัดทำเทศบัญญัติ
- ๔) ปลัดเทศบาลสันมะค่า เป็นฝ่ายเลขานุการในการประสานกับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่และนอกพื้นที่เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของพหุภาคีในการพัฒนาเทศบัญญัติ
- ๕) สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และโครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน สนับสนุนงบประมาณในกระบวนการพัฒนาเทศบัญญัติ
- ๖) นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา เป็นฝ่ายจัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับชุมชน และเรียบเรียงข้อมูลกระบวนการพัฒนาเทศบัญญัติ

ขั้นตอนที่ ๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างเทศบัญญัติตำบลสันมะค่า

เทศบาลตำบลสันมะค่าได้จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างเทศบัญญัติตำบลสันมะค่า ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการที่ปรึกษา จำนวน ๙ คน และคณะทำงานยกร่างเทศบัญญัติ จำนวน ๒๘ คน

๑) คณะกรรมการที่ปรึกษา ได้แก่

- | | | |
|---|-----------|-----------------------------------|
| ๑. นางวันดี | ราชชมภู | นายอำเภอป่าแดด |
| ๒. นายแสงชัย | คำดอกรับ | ท้องถิ่นอำเภอป่าแดด |
| ๓. นายสมบูรณ์ | บุญเจริญ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๔. นายหลง | ปิ่นตาคำ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๕. นายเสกสรร | มูลอินต๊ะ | หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพญาลอ |
| ๖. นายอนุสรณ์ | เห็นถูก | ผู้แทนโครงการชลประทานเชียงราย |
| ๗. ที่ดินอำเภอป่าแดด | | |
| ๘. ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรป่าไม้ที่ ๒ (เชียงราย) | | |
| ๙. ประมงอำเภอป่าแดด | | |

๒) คณะทำงานยกร่างเทศบัญญัติ ประกอบด้วย

- | | | | |
|-----------------|------------|-----------------------------|----------------|
| ๑. นายบุญเพ็ง | กำแหง | นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า | ประธานคณะทำงาน |
| ๒. นายนพดล | พยามะโน | รองนายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า | คณะทำงาน |
| ๓. นายสิงห์หาญ | พรามไรสง | กำนันตำบลสันมะค่า | คณะทำงาน |
| ๔. นายทองลี | ประดา | ประธานสภาเทศบาล | คณะทำงาน |
| ๕. นายพรหมสรรพ | คำลือเมือง | รองประธานสภาเทศบาล | คณะทำงาน |
| ๖. นายดำรง | ศรีษะ | สมาชิกสภาเทศบาล | คณะทำงาน |
| ๗. นายชื่น | พงษ์ตระกูล | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ | คณะทำงาน |
| ๘. นายประสิทธิ์ | กออำไพ | ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๒ | คณะทำงาน |
| ๙. นายชัยวัฒน์ | อุดชา | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ | คณะทำงาน |
| ๑๐. นายวินัย | คำมี | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ | คณะทำงาน |

๑๑. นายนพดล	จันทโรภาสกุล	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖	คณะกรรมการ
๑๒. นายสามารถ	ม้าทอง	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๗	คณะกรรมการ
๑๓. นายคำพัน	วิเศษภักดี	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘	คณะกรรมการ
๑๔. นายสุรราชูร์	ก่างการ	ประธานสภาองค์กรชุมชน	คณะกรรมการ
๑๕. นายสมพล	ฉันทะ	ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน	คณะกรรมการ
๑๖. นายฐานศักดิ์พล	โพนชัยยา	กรรมการเขตนุรักษ์ปลาแม่น้ำฟุง	คณะกรรมการ
๑๗. นายม้วน	ชัยราช	กรรมการเขตนุรักษ์ปลาแม่น้ำอิง	คณะกรรมการ
๑๘. นางสมบุญ	เประดา	ผู้แทนกลุ่มอาชีพ	คณะกรรมการ
๑๙. นางคณิงนิตย์	สอนโคตร	ประธานเครือข่ายอาสาสมัครฯ	คณะกรรมการ
๒๐. ดร.สัททยา	วิเศษ	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา	คณะกรรมการ
๒๑. นายไกรทอง	เหง้าน้อย	โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง	คณะกรรมการ
๒๒. นางสาวนุชจรรย์	สิงคราช	โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง	คณะกรรมการ
๒๓. นายอัฐพงษ์	พราหมไธสง	อสพ.โครงการพัฒนาชนบทเชิงพื้นที่ ฯ บ้านวังน้อย	คณะกรรมการ
๒๔. นางสาวโสภา	วงศ์ใหญ่	ปลัดเทศบาล	คณะกรรมการ/เลขานุการ
๒๕. นายจีระศักดิ์	เสนาป่า	รองปลัดเทศบาล	คณะกรรมการ/ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๖. นายพิเชษ	คำนวล	ผู้อำนวยการกองช่าง	คณะกรรมการ/ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๗. นายธมลชัย	ชัยสุวรรณ	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ	คณะกรรมการ / ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๘. จ.ส.ต.ประวิทย์	อุตกรณ์	นักจัดการงานทั่วไป ปฏิบัติการ	คณะกรรมการ/ ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว มีหน้าที่ยกร่างเทศบัญญัติ โดยใช้ระบบฐานข้อมูล การจัดการทรัพยากร ป่าชุมชน ที่ดินทำกิน การจัดการเหมืองฝาย ไฟป่า เขตนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้าน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม และเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) คณะทำงานได้ยกร่างเทศบัญญัติ โดยมีแนวทางจากประสบการณ์การทำงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๙ เกิดกลไกในการจัดการ และการพัฒนา กฎตามจารีตประเพณีมาเป็นกติกาของชุมชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอีกแนวทางได้พิจารณาจากข้อบัญญัติและเทศบัญญัติของพื้นที่อื่นๆ ที่ได้ทำมาก่อน โดยมีบริบทที่มีความสอดคล้องพื้นที่ภาคเหนือ

เช่น ข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลทุ่งช้าง อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน เป็นต้น

๓) การประชุมคณะทำงานเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ที่สำนักงานเทศบาลตำบลสันมะค่า โดยมีผู้เข้าร่วมที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำฝ่ายท้องถิ่น และท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา โดยมีปลัดเทศบาลตำบลสันมะค่าเป็นฝ่ายเลขานุการ

ขั้นตอนที่ ๕ แลกเปลี่ยนเรียนรู้การพัฒนาเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จากการที่ตำบลสันมะค่าเป็นตำบลต้นแบบในการจัดทำเทศบัญญัติด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทางนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลสันมะค่าได้ร่วมนำเสนอแนวคิดการพัฒนาเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ “สันมะค่าโมเดล” ในงานอิงฟอรัม ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ ณ วัดศรีโคมคำ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยมีผู้เข้าร่วมจากเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มเยาวชนในลุ่มน้ำอิงเข้าร่วม ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ร่วมกันทำข้อเสนอในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบ้านตนเอง

จากการเสวนาในประเด็น“เส้นทางสู่สันมะค่าโมเดล” การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบ้านตนเอง ได้มีข้อเสนอแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ลุ่มน้ำอิงโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

- ๑) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ควรมีกฎหมายลูกที่รองรับสิทธิชุมชน สิทธิบุคคล และกระจาย
- ๒) อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านต่างๆ เช่น การจัดการน้ำโดยชุมชน โฉนดชุมชน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- ๓) การปรับปรุงกฎหมาย ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น/ เทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างแท้จริง
- ๔) ชุมชน ควรใช้ข้อมูลและต้นทุนที่มีในชุมชน เช่น การบริหารจัดการ การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติสุขภาพ จารีตประเพณี วัฒนธรรม เศรษฐกิจชุมชน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ (ท้องถิ่น ท้องทุ่ง และส่วนราชการ)

๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคีเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ควรสร้างความเข้าใจให้กับคนในชุมชนกลุ่ม หรือเครือข่ายต่างๆ ในชุมชนเพื่อให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ ก้าวต่อไปของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิงตำบลสันมะค่า นั้น เป็นสิ่งที่คนในชุมชนจะต้องร่วมกันกำหนด เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน อันจะนำไปสู่ “สันมะค่าโมเดล” ที่จะเป็นอีกหนึ่งต้นแบบในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้กับชุมชนอื่นในลุ่มน้ำอิงต่อไป

ขั้นตอนที่ ๖ ศึกษาฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในกระบวนการดำเนินงาน โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิงฯ ได้นำคณะทำงานยกร่างเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำอิงที่สนใจ ไปศึกษาดูงานการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดน่าน จำนวน ๓ แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าว อำเภอบ้านหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำแก่น อำเภอกู่เพียง และองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองจาง อำเภอมือ จังหวัดน่าน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตำบลสันมะค่า

“แต่ก่อนป่าไม้สั่งให้เราดูแลป่า ชุมชนไม่มีส่วนร่วม ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า และบุกรุกพื้นที่ป่าจึงเกิดขึ้นมาตลอด ความคิดในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นมา ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่คิดร่วมกัน อยากจะดูแลทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของคนในตำบลที่มีกฎหมายรองรับ เราได้มีการประชุมเพื่อพัฒนาเทศบัญญัติ แต่งตั้งคณะทำงาน และไปศึกษาดูงานที่จังหวัดน่าน เพื่อมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติของเทศบาลตำบลสันมะค่า”^{๑๓}

ขั้นตอนที่ ๗ ประชุมสภาผู้นำตำบลสันมะค่า

ตำบลสันมะค่ามีการตั้งสภาผู้นำตำบล ซึ่งเป็นผู้นำที่มาจากทุกภาคส่วนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โครงสร้างสภาผู้นำตำบลมาจากแกนนำทุกภาคส่วน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยสารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในตำบล โดยมีที่ปรึกษา ได้แก่ พระสงฆ์ ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สภาผู้นำตำบลจึงเป็นแกนหลักในการพิจารณาโครงการ แผนงาน กิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ เทศบาลตำบลสันมะค่าได้จัดให้มีการประชุมสภาผู้นำตำบลสันมะค่า เรื่องการประชุมสัมพันธ / เผยแพร่ร่างเทศบัญญัติฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างเทศบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ..... โดยปลัดเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการได้อธิบายเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับร่างเทศบัญญัติฯ พร้อมกันอีกครั้ง โดยอธิบายร่างเทศบัญญัติฯ เป็นรายชื่อ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างเทศบัญญัติฯ และวัตถุประสงค์ของการจัดทำร่างเทศบัญญัติฯ พี่น้องชาวตำบลสันมะค่ามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล และที่จัดตั้งขึ้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลตำบลสันมะค่า โดยให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในรูปแบบของร่วมเป็นคณะกรรมการจัดการ

^{๑๓} สัมภาษณ์ : นายทองลี เประดา ประธานสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล ร่วมเป็นคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ส่วนกฎ ระเบียบ ที่มีอยู่ก็ยังมีผลใช้ต่อไป จะประกอบไว้ในภาคผนวก ส่วนค่าปรับการทำผิดกฎ ระเบียบ ก็ยังคงใช้ตามเดิม เพราะในร่างเทศบัญญัติ ฯ ไม่ได้กำหนดค่าปรับไว้ เนื่องจากมีกฎ ระเบียบชุมชน และกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว ทั้งนี้ ร่างเทศบัญญัติ ฯ มีการปรับแก้ไขหลายครั้ง ผู้นำส่วนใหญ่ได้เข้าประชุมร่วม จึงไม่มีสมาชิกแก้ไข ปรับปรุง

มติที่ประชุมสภาผู้นำได้รับทราบ และเห็นชอบร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.เป็นเอกฉันท์ และได้กำหนดวัน เวลา เพื่อทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนรายหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึง เข้าใจ มากที่สุดและจะได้เสนอความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

ขั้นตอนที่ ๘ ประชุมประชาคมหมู่บ้านพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

สำนักงานปลัดเทศบาลฯ ได้จัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน ๘ หมู่บ้าน ในตำบลสันมะค่า เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ในการประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน โดยมีคณะทำงานของตำบล นำโดยนายบุญเพ็ง กำแพง นายกเทศมนตรี และนางสาวโสภา วงศ์ใหญ่ ปลัดเทศบาล พร้อมด้วยทีมงานจากเทศบาลตำบลสันมะค่า ร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่ละพื้นที่ ได้ชี้แจงถึงความเป็นมา ความสำคัญของการทำเทศบัญญัติที่มีเนื้อหาที่แตกต่างจากกฎของชุมชน รวมทั้งได้อธิบายข้อมูลของร่างเทศบัญญัติรายมาตราทั้ง ๗ หมวด ประกอบด้วย

ร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มี ๗ หมวด ๒๕ ข้อ ประกอบด้วย หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล หมวด ๓ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน หมวด ๔ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่าย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน หมวด ๕ งบประมาณ / กองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน หมวดที่ ๖ มาตรการและวิธีการเพื่อดำเนินการตามระเบียบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หมวดที่ ๗ บทปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติ และบทเฉพาะกาล

คณะทำงานฯ ได้อธิบายเป็นรายข้อให้ที่ประชุมรับทราบ ในการอธิบายได้ใช้แผนที่ชุมชน และแผนที่แนวเขตป่าในตำบลมาประกอบ การอธิบายถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของคนในชุมชนที่มีในรูปแบบของคณะกรรมการตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับตำบล ส่วนกฎระเบียบที่มีอยู่ก็ยังมีผลใช้ต่อไป โดยจะประกอบไว้ในภาคผนวก ส่วนค่าปรับการทำผิดกฎ ระเบียบก็ยังคงใช้ตามเดิม เพราะในร่างเทศบัญญัติ ฯ ไม่ได้กำหนดค่าปรับไว้ เนื่องจากมีกฎระเบียบชุมชนและกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว หลังจากนั้นได้เปิดเวทีให้ชาวบ้านในแต่ละชุมชนได้แสดงความคิดเห็นและซักถาม ในประเด็นต่างๆ ที่เป็นข้อห่วงใย เช่น

“เขตอนุรักษ์ที่เป็นท่าจอดเรือในบริเวณวัดวังศิลาจะมีการจัดการอย่างไรในอนาคต เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลา”

“งบประมาณในการสนับสนุนชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ถ้าสภาของท้องถิ่นรองรับ จะสามารถรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลได้ หรือไม่”

“การหาปลาโดยใช้เบ็ดพื้นบ้าน หาได้หรือไม่”

ซึ่งกองเลขานุการฯ ได้ตอบคำถามดังกล่าว ให้กับประชาชนได้รับทราบว่าการทำเทศบัญญัติครั้งนี้ จะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อการประกอบอาชีพของประชาชนที่เคยทำมา แต่เทศบัญญัติฯ จะเป็นกฎที่ควบคุมหรือรับรองกฎชุมชนที่มีอยู่ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการรับรอง และสามารถของสนับสนุนงบประมาณในการจัดการได้อีกด้วย นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ได้เปิดช่องทางการเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

- ๑) ไปที่สำนักงานเทศบาลตำบลสันมะค่า ขอให้เจ้าหน้าที่บันทึกความคิดเห็นให้ หรือเขียนแบบแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง
 - ๒) ผ่านเว็บไซต์เทศบาลตำบลสันมะค่า www.Sanmaka.go.th
 - ๓) ผ่านเฟสบุ๊ก เทศบาลตำบลสันมะค่าหรือโครงการปิดทองหลังพระ
 - ๔) ผ่านเฟสบุ๊กปลัดเทศบาล Sopha Wongyai หรือเฟสบุ๊กของผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล
 - ๕) ผ่านไลน์กลุ่มสี่สีสี่วัง กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- สรุปมติการประชุมประชาคมทั้ง ๘ หมู่บ้าน เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์โดยไม่มีกรณีใดๆ

“เทศบัญญัติ ได้ผ่านการประชาคมหมู่บ้านมาแล้วทั้ง ๘ หมู่บ้าน ฟังน้องประชาชนต่างให้การสนับสนุนเพราะเป็นแนวทางการอนุรักษ์ที่ตั้งอยู่บนความเป็นไปได้ และหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในตำบลทุกคน”^{๑๔}

ขั้นตอนที่ ๔ ประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่าพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

เทศบาลตำบลสันมะค่าได้มีการจัดประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า สมัยสามัญ สมัยที่ ๔/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

^{๑๔} สัมภาษณ์ : นายดำรงค์ ศรีษะ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๒, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

และสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... มติที่ประชุมเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....

ขั้นตอนที่ ๑๐ นำเสนอร่างเทศบัญญัติต่อนายอำเภอป่าแดดและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

เทศบาลตำบลสันมะค่าได้ส่งร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... ไปยังนายอำเภอป่าแดด และในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ว่าการอำเภอป่าแดด ได้มีหนังสือส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเพื่อพิจารณาเห็นชอบต่อร่างเทศบัญญัติ

ต่อมาจังหวัดเชียงรายมีหนังสือที่ ชร ๐๐๒๓.๔/๔๓๕๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เรียนนายอำเภอป่าแดด เรื่อง การให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลสันมะค่า ลงนามโดยนายภาสกร บุญญลักษม์ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ได้พิจารณาไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... เนื่องจากไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด จึงส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวคืนเพื่อให้สภาเทศบาลตำบลสันมะค่า ดำเนินการตาม มาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ต่อไป

ขั้นตอนที่ ๑๑ ทบทวนร่างเทศบัญญัติ

จากความคิดเห็นของจังหวัดเชียงรายนดังกล่าว เทศบาลตำบลสันมะค่าจึงได้มีการหารือเพื่อทบทวนร่างเทศบัญญัติ และประชุมคณะทำงานในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๑ โดยเชิญ ดร.ณัฐกร วิฑิตานนท์ นักวิชาการด้านกฎหมาย จากสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มาให้ข้อเสนอแนะ และได้ปรับเปลี่ยนและเพิ่มเติมเนื้อหาในประเด็นต่อไปนี้

๑) การปรับเปลี่ยนชื่อเรื่องจากเทศบัญญัติเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... เป็น “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.....”

๒) การปรับเพิ่มหลักการ โดยการอ้างอิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ,(๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ,ส่วนที่ ๔ เทศบัญญัติ มาตรา ๖๐ ,มาตรา ๖๑ ทวิ , มาตรา ๖๒, มาตรา ๖๒ ตริ ,มาตรา ๖๒ จัตวา ,มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๖๔

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต

ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (๒) จัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๓) การปรับเปลี่ยนเนื้อหาในหลักการและเหตุผล โดยอ้างอิงประโยชน์ที่คนในตำบลสันมะค่าจะได้รับจากการทำเทศบัญญัติ และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า ดังนี้

(๑) ตามหลักกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น เทศบาลตำบลสันมะค่า จึงดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลสันมะค่าเพื่อจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ตำบลสันมะค่าให้เกิดความยั่งยืนสอดคล้องกับภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ทำกิน การรุกรานแม่น้ำ ลำคลอง หนอง ตามธรรมชาติ การทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีแล้วไหลลงสู่แหล่งน้ำ และสภาพแม่น้ำอิงและแม่น้ำพุง ที่ถูกกัดเซาะโดยธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดสภาพความเสื่อมโทรมของ ดิน น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ป่า ตลอดจนระบบนิเวศในพื้นที่ตำบลสันมะค่า

(๒) ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ตำบลสันมะค่า และเทศบาลตำบลสันมะค่าจึงต้องการยกระดับการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ให้เป็น เทศบัญญัติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองต่อไป

(๓) โดยที่เป็นการสมควรตราร่างเทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ..... (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ นอกจากนั้นยังมีมติกาอันเป็นข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันของชุมชน ได้แก่ (๑) กฎระเบียบ ข้อบังคับเครือข่ายป่าชุมชนตำบลสันมะค่า (๒) กฎ ระเบียบเขตอนุรักษ์ปลาและสัตว์น้ำ แม่น้ำพุง ตำบลสันมะค่า (๓) กฎระเบียบ เขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้าน แม่น้ำ

อิง บ้านวังศิลา หมู่ที่ ๘ ตำบลสันมะค่า ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในตำบลสันมะค่า จึงออกเทศบัญญัติเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า

“ในการออกเทศบัญญัติของท้องถิ่น มีกระบวนการทั้งเชิงพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ และสิ่งที่พวกเราทั้งตำบลสันมะค่าได้ดำเนินการมา สิ่งที่สำคัญอีกคือ กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติ ซึ่งท่านนายกฯ ได้ให้ความสำคัญและเน้นให้ปลัดและเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุม” ^{๑๕}

ขั้นตอนที่ ๑๒ การประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่าพิจารณาร่างเทศบัญญัติ (แก้ไข)

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เทศบาลตำบลสันมะค่าได้จัดประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี ๒๕๖๑ เพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. โดยสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่าได้มีการอภิปรายว่าร่างเทศบัญญัติข้างต้นได้ผ่านการประชาคมจากประชาชนให้ความเห็นชอบ และประชาชนต่างให้การสนับสนุนเพราะเป็นแนวทางการอนุรักษ์ที่ตั้งอยู่บนความเป็นไปได้ และหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในตำบลทุกคน

รองประธานสภาเทศบาล ขอให้พิจารณาร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ทั้ง ๓ วาระตามระเบียบฯ ข้อ ๔๕

มติที่ประชุม เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.

หลังจากมีการปรับแก้ร่างเทศบัญญัติ เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. แล้ว เทศบาลตำบลสันมะค่าได้ส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จังหวัดเชียงรายได้หนังสือที่ ชร ๐๐๒๓.๔/๑๖๙๒๕ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงนายอำเภอป่าแดด เรื่อง การให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลสันมะค่า ลงนามโดยนายภาสกร บุญญลักษม์ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย โดยไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลตามที่เคยอ้างไว้แล้วก่อนหน้านี้ว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าว และส่งร่างเทศบัญญัติคืนให้สภาเทศบาลตำบลสันมะค่าดำเนินการต่อไป

^{๑๕} สัมภาษณ์ : นางสาวโสภา วงศ์ใหญ่ ปลัดเทศบาลตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ มีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และประธานสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เสนอร่างเทศบัญญัติให้นายกเทศมนตรีลงนาม (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒)

ขั้นตอนที่ ๑๓ การประกาศใช้เทศบัญญัติ

วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ เทศบาลตำบลสันมะค่า ประกาศใช้เทศบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๑

“เห็นด้วยกับการมีเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะที่ผ่านมาเราทำตามจารีตประเพณี ข้อตกลงของชุมชน หากมีเทศบัญญัติ ๆ ก็จะได้มีวิธีปฏิบัติชัดเจนขึ้น เป็นการยกระดับการจัดการทรัพยากรของตำบลสันมะค่าและที่สำคัญมีการจัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ซึ่งระดมทุนจากสมาชิกและสามารถรับการสนับสนุนจากภาคราชการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย”^{๑๖}

วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ เทศบาลตำบลสันมะค่าได้มีหนังสือถึงนายอำเภอป่าแดด เรื่องเทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยจังหวัดเชียงรายไม่เห็นชอบต่อเทศบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสภาเทศบาลตำบลสันมะค่าได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วโดยสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบตามร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง ๑๑ เสียง ในคราวประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๑ และนายกเทศมนตรีได้ลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว ถือเป็นการประกาศใช้เทศบัญญัติดังกล่าวอย่างสมบูรณ์แบบ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ (รายละเอียดในภาคผนวก จ)

ขั้นตอนที่ ๑๔ การถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาเทศบัญญัติ

นักวิจัยได้จัดเวทีถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาเทศบัญญัติเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๑ ตำบลสันมะค่า โดยมีคณะทำงาน

^{๑๖} สัมภาษณ์ : นายสมพล ฉันทะ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๑, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

พัฒนาเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า เข้าร่วมเพื่อสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นกระบวนการพัฒนาเทศบาลัญญัติ ปัจจัย และบทเรียนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานพัฒนาเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเทศบาลัญญัติเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๑ ตำบลสันมะค่า มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนจากหนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานเขียนในวารสารและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

๒) จัดทำฐานข้อมูลของตำบลในด้านสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกการจัดการ กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เป็นต้น

๓) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ทบทวนข้อมูลชุมชน และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า

๔) จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า และแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

๕) เวทีสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า

๖) เวทีประชุมระดับตำบลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลสันมะค่า

๗) คณะทำงานยกร่างเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลสันมะค่า พ.ศ.

๘) ศึกษาดูงานองค์การบริหารส่วนตำบลและ และตำบลน้ำแก่น จังหวัดน่าน ที่มีการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙) ประชุมสภาผู้นำตำบลสันมะค่า เรื่องการประชาสัมพันธ์ /เผยแพร่ร่างเทศบาลัญญัติ ฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๐) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ๘ หมู่บ้าน ในตำบลสันมะค่า เพื่อพิจารณาร่างเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๑) ประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เพื่อพิจารณาร่างเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....

๑๒) นำส่งร่างเทศบาลัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... ไปยังนายอำเภอป่าแดดและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

๑๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายไม่เห็นชอบ โดยอ้างว่าในพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ไม่ได้กำหนดบทบาทด้านนี้ไว้ คณะทำงานจึงมีการปรับเนื้อหาในส่วนของชื่อเป็น “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.....” และเพิ่มเติมหลักการและเหตุผล หลังจากนั้นได้ส่งกลับไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

๑๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายไม่เห็นชอบโดยอ้างเหตุผลเดิม แต่สภาเทศบาลตำบลสันมะค่าได้มีการประชุม และมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างเทศบัญญัติข้างต้นได้ผ่านการประชาคมจากประชาชนให้ความเห็นชอบ และประชาชนต่างให้การสนับสนุนเพราะเป็นแนวทางการอนุรักษ์ที่ตั้งอยู่บนความเป็นไปได้และหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในตำบลทุกคน

๑๕) สภาเทศบาลสันมะค่าประกาศใช้เทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนพ.ศ. ๒๕๖๑ ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑

๑๖) ถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาเทศบัญญัติเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนพ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๒.๒ การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัด

พะเยา

ตำบลบ้านต๋อนเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ทำกรวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำอิงในส่วนของป่าต้นน้ำกว๊านพะเยา หรือเทือกเขาผีปันน้ำเป็นต้นกำเนิดของลำห้วยต๋อน และลำห้วยลิกที่ไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำแม่ต๋อน และกว๊านพะเยา พื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวง มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทั้งผืนป่า หาดหินต่าง ๆ ต้นไม้ป่า สมุนไพร ของป่า รวมทั้งสัตว์ป่า เช่น เต่าปูลู ผึ้ง ต่อ หมูป่า งู นกยูง เก้ง เป็นต้น ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในการยังชีพ และสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว หมู่บ้าน ในตำบลมีหมู่บ้านจำนวน ๔ หมู่บ้าน คือ บ้านบัว หมู่ ๔ บ้านห้วยหม้อ หมู่ ๕ บ้านห้วยลิก หมู่ ๖ และบ้านเหล่า หมู่ ๙ ซึ่งทั้ง ๔ หมู่บ้านมีการดูแลรักษาป่าชุมชนร่วมกับอุทยานดอยหลวง และมีกฎชุมชนในการกำกับดูแลการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่คนในชุมชนและคนในตำบลบ้านต๋อนที่เข้ามาใช้ประโยชน์ได้รับรู้ และปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชนเป็นอย่างดี กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในตำบลบ้านต๋อน มีดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การสร้างความเข้าใจกับแกนนำในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายรัฐวุฒิชัย ใจกล้า นายกองการบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน และนายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เป็นแกนนำหลักในการดำเนินงานเริ่มจากการพูดคุยสร้างความเข้าใจในเรื่องของความสำเร็จในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในตำบลบ้านต๋อนได้มีการทำข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ การเลี้ยงสัตว์ แต่ยังไม่

ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง อีกทั้งทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุนได้ เห็นถึงความสำคัญของการมีข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

“การจับกุม การห้ามเป็นเรื่องของกฎหมายป่าไม้ แต่การอนุรักษ์ การพัฒนา การส่งเสริมเป็น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่จะต้องให้ชุมชนมีการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ จึงเห็นว่าแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์โดยตรงกับคน ในท้องถิ่น โดยมีความสอดคล้องกับกฎหมาย และไม่สร้างให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชน”^{๑๗}

ขั้นตอนที่ ๒ สืบหาข้อมูลชุมชนและบริบทชุมชน จากนั้นได้ทำการรวบรวมข้อมูลชุมชน เป้าหมายทั้ง ๔ หมู่บ้าน ในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะ การจัดการป่าชุมชน รายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) บ้านดอกบัว (บ้านบัว) หมู่ ๔ บริเวณบ้านบัวแต่เดิมเป็นป่า มีป่าติดกับย่าสมนาสองฝั้วเมีย และมีบ้านปู่อีกคนไม่ทราบชื่อ โดยเริ่มแรกมีบ้านอยู่สองหลังเท่านั้น ปู่ติดกับย่าสมนา เป็นคนบ้านตุน กลางประกอบอาชีพทำไร่ทำสวนเลี้ยงสัตว์ เห็นพื้นที่ป่าแห่งนี้มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะกับการประกอบ อาชีพจึงย้ายเข้ามาอยู่เป็นคนแรก ปู่บักก็ได้ติดตามมาอยู่ด้วย จนตอนเช้าของวันหนึ่งปู่บักซึ่งเป็นคนเคียว หมายได้ลงไปเก็บใบพลู อยู่ๆ ก็มีเสื่อมาเตะและกัดปู่บักจนตาย ณ ที่นั้น ชาวบ้านจึงตั้งชื่อว่า บ้านบัว (ดอกบัว) มาจนทุกวันนี้

บ้านบัวมีประชากร ๗๖๓ คน จำนวน ๒๑๕ ครัวเรือน แยกเป็นชาย ๓๗๙ คน หญิง ๓๘๗ คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำสวน ปลูกหญ้า เลี้ยงสัตว์และอาชีพหัตถกรรม จักสานแข่งไม้ไผ่เป็นอาชีพที่ทำให้ประชากรในหมู่บ้านมีรายได้มาก มีผลิตภัณฑ์เด่นของหมู่บ้าน ได้แก่ ข้าว กล้วยแพงโกล่า ผลิตภัณฑ์จากไม้ไผ่ (แข่ง) ผลิตภัณฑ์จากผักตบชวา เป็นต้น

อาชีพหลักของชาวบ้าน คือ การทำนา สำหรับนอกฤดูกาลทำนา ชาวบ้านบัวได้ใช้เวลาว่าง ประกอบอาชีพเสริมซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตและทรัพยากรในท้องถิ่นโดยใช้ต้นไม้ที่เกิดขึ้นเองตาม ธรรมชาติมาทำสุมไก่ แข่ง ออกจำหน่าย ต่อมาชาวบ้านนิยมสานแข่ง สุมไก่อันมากขึ้น ทำให้ขายได้ไม่มาก เท่าที่ควร จึงได้มีแนวคิดในการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มจักสานแข่งขึ้น ซึ่งช่วยสร้างรายได้เสริมให้กับชาวบ้าน บัวเป็นอย่างดี มาประมาณ ๒๐ กว่าปีแล้ว โดยมีตลาดรองรับที่แน่นอน ออกจำหน่ายแพร่หลายทั้งภายใน จังหวัดและต่างจังหวัด^{๑๘}

บ้านบัวมีพื้นที่ป่าโดยรอบมีจำนวนประมาณ ๑๐,๐๐๐ ไร่ แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ที่อยู่ในเขต อุทยานแห่งชาติดอยหลวง ๘,๕๐๐ ไร่ ส่วนนี้เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเป็นผู้ดูแล และป่าใช้สอย ๑,๕๐๐ ไร่ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ต้า-แม่ณาเรือ ชุมชนดูแลร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ นอกจากการฟื้นฟูป่าแล้ว

^{๑๗} สัมภาษณ์, นายรัฐวุฒิชัย ไจกล้ำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน, วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๒.

^{๑๘} องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน, **ชุมชนบ้านบัว หมู่ ๔**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.baantoon.com/index.php?page=Moo-4> (๒๓ มกราคม ๒๕๖๒).

ในแต่ละครัวเรือนยังทำสวนไม้ไผ่รวก พื้นที่กว่า ๕๐๐ ไร่ ในที่ดินของ สปก. เพื่อใช้ประโยชน์ในงานจักสาน ทั้งงานสานแข่ง สานสุ่มไก่ และ งานจักสานไผ่อื่นๆ ที่สร้างรายได้อย่างดี^{๑๙} ปัจจุบันบ้านบัวเป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้รับรางวัลระดับประเทศ และมีผู้คนจากหลายแห่งและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาศึกษาเรียนรู้กับชุมชน

“การจัดการป่าของบ้านบัวให้ความสำคัญกับการเพาะปลูกพืช หรือทำการเกษตรต้องไม่ทำลายป่า ไม่บุกรุกป่า เพราะป่าคือต้นทุนทางสังคมที่ยั่งยืน การปลูกไม้ไผ่ซึ่งเป็นพืชที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และนำมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ได้ เช่น แข่ง แคร่ นั่ง ชั้นวางของ เป็นต้น”^{๒๐}

๒) บ้านห้วยหม้อ หมู่ ๕ มีพื้นที่โดยรวมประมาณ ๙,๓๐๘ ไร่ แบ่งออกเป็นที่อยู่อาศัย ๕๒ ไร่ ที่นา ๔๐๐ ไร่ ที่สวน ๖๐๐ ไร่ ป่าชุมชน ๕๔๕ ไร่ และป่าอุทยานแห่งชาติดอยหลวง ๖,๘๐๐ ไร่ สภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มที่เนินและภูเขา มีเทือกเขาดอยหลวงวางตัวอยู่ในแนวเหนือ-ใต้และอยู่ทางทิศตะวันตกของชุมชน เป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์อยู่ในเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติดอยหลวง และเขตป่าสงวนป่าแม่ตำ-แม่เนาเรือ พื้นที่เนินจะมีสภาพดินปนทรายและลูกรัง ส่วนในพื้นที่ราบลุ่มสภาพดินเป็นดินเหนียวที่เหมาะสมต่อการทำนาและการเพาะปลูก มีลำห้วยแม่ตุนไหลผ่านพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย มีอ่างเก็บน้ำห้วยตุนตั้งอยู่ในทิศตะวันตกและอ่างเก็บน้ำห้วยม่วง (ห้วยแอ้) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของชุมชน

ป่าชุมชนบ้านห้วยหม้อ เป็นส่วนหนึ่งของผืนป่าอุทยานแห่งชาติดอยหลวง มีเนื้อที่ประมาณ ๕๔๕ ไร่ ผืนป่าดังกล่าวชุมชนได้ปกป้องพื้นที่ป่ามาตั้งแต่อดีต ปัจจุบันป่าผืนนี้ยังมีคุณค่า ความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนเนื่องจากเป็นแหล่งอาหาร ไม้ใช้สอย สมุนไพร และแหล่งสร้างรายได้ของคนในชุมชน พื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยหม้อมีความหลากหลายของชนิดต้นไม้อย่างน้อย ๕๕ ชนิด โดยพบว่าในป่าผสมป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรัง ชนิดไม้ที่พบมากคือ สักและสามห้าตำ ส่วนบริเวณป่าเต็งรัง ต้นไม้อย่างน้อย ๓๐ ชนิด ชนิดที่พบมากที่สุดคือ ต้นแงะ รองลงมาคือ ต้นเปา(เหียง) และต้นเหมือด โดยการใช้ประโยชน์จากป่าของชุมชนออกเป็นการใช้ประโยชน์ทางตรงและทางอ้อม ได้แก่

๑) ด้านอาหาร บ้านห้วยหม้อสามารถเก็บหาผลผลิตจากป่านำมาเป็นอาหารได้ตลอดทั้งปี ได้แก่ ไข่มัดแดง ไข่แมงมัน ประเภทผัก ได้แก่ ผักหวาน ผักเหือด ผักฮี้ ยอดมะแตก ยอดขี้เหล็ก ผักกูด กุ้ง ผักพ้อคำตี้เมีย ผักตีนหุ้งป่า ตีนหุ้งดอย ดอกก้าน ประเภทเห็ดได้แก่ เห็ดห้า เห็ดถอบ เห็ดไข่ห่าน เหินโคนดำ เห็ดขอนขาว เห็ดมัน เห็ดหูหนู เห็ดดิน (เห็ดแดง ขมิ้น โคนปลวก) ประเภทสัตว์ ได้แก่ แล่นตัวอ่อนกบ (ฮือว) แมงปอ (ฮีนิว) ปูจ้าว ปูผา ปูนา รวมไปถึงหน่อไม้ไร่ หน่อไม้ขาง หน่อไม้บง หน่อไม้รวก

^{๑๙} ศรีสุรางค์ มาศศิริกุล และสรญา ประทุมวงษ์ บรรณาธิการ, **รวมผลงานรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ ๑๔ ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๕**, (กรุงเทพฯ : หจก.ธรรมชาติดีการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๔๓.

^{๒๐} สัมภาษณ์, นายบาล บุญก้า ผู้ใหญ่บ้านบ้านบัว หมู่ ๕ ตำบลบ้านตุน, วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๒.

๒) ด้านสมุนไพร ป่าชุมชนบ้านห้วยหม้อมีพืชที่มีสรรพคุณเป็นยารักษาโรคตามภูมิปัญญาท้องถิ่นหลายชนิด ชุมชนมีหมอเมือง หรือปราชญ์ชาวบ้านที่มีความรู้ด้านสมุนไพรนำมาปรุงยาตามตำรับยาแผนโบราณ ชนิดพืชมีสรรพคุณทางยา เช่น ม้ากระทืบโรง พญาไร้ใบ เครื่องรางเย็น เครื่องรางจิต เครื่องเอิ้นยี่ด บอระเพ็ด กำลั้งเสื่อโคร่ง ประดู่ หล้าถอดปล้อง เป็นต้น

๓) ด้านไม้ใช้สอย ชุมชนบ้านห้วยหม้อสามารถใช้ไม้ในป่าชุมชนได้หากจำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้าง โดยขอจากคณะกรรมการหมู่บ้าน นอกจากนี้คนในชุมชนสามารถนำไม้ชนิดต่างๆ มาใช้ในงานจักสานเพื่อใช้ในครัวเรือนและเพื่อจำหน่าย กิ่งไม้หรือเศษไม้สามารถนำมาทำฟืนใช้ในครัวเรือนได้

๔) ด้านการท่องเที่ยว ชุมชนบ้านห้วยหม้ออยู่ใกล้อุทยานแห่งชาติดอยหลวง มีดอยนอกเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ นำมาซึ่งรายได้จากนักท่องเที่ยว จากการเป็นไกด์นำเที่ยว และเป็นลูกหาบสัมภาระของนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางขึ้นไปยังดอยนอก

๕) ด้านความเชื่อและวัฒนธรรม ชุมชนบ้านห้วยหม้อมีป่าเป็นต้นน้ำที่สำคัญ ชุมชนใช้น้ำจากดอยหลวงนำมาใช้ในการเกษตร จึงมีความเชื่อเรื่องผีขุนน้ำและผีปู่ย่าที่ดูแลรักษาป่า จึงมีการประกอบพิธีกรรมเพื่อแสดงความเคารพต่อ จะมีพิธีกรรมเลี้ยงผีขุนน้ำ และพิธีกรรมเลี้ยงผีปู่ย่าในทุกปี

จากการที่ชุมชนบ้านห้วยหม้อเห็นความสำคัญของป่า ชุมชนได้ช่วยกันรักษาและดูแลมายาวนาน ป่าเป็นแหล่งซบน้ำและยังเป็นแหล่งน้ำประปาภูเขาที่ปราศจากสารเคมีให้แก่คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในครัวเรือนอีกด้วย ^{๒๑}

ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จากการส่งเสริมกลุ่มอาชีพจักสาน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน และการจัดทำศูนย์เรียนรู้ของบ้านบัว ส่งผลให้มีความต้องการใช้ประโยชน์จากไม้รวกมากขึ้น นอกจากการใช้ประโยชน์ในครัวเรือนแล้ว มีการใช้ประโยชน์ในงานจักสานเพื่อจำหน่ายนอกชุมชนและใช้เลี้ยงหอยทะเล ทำให้ไม้รวกมีราคาสูงขึ้นและมีปริมาณความต้องการใช้ไม้รวกมากขึ้น จึงทำให้คนในชุมชนห้วยหม้อหันมาปลูกไม้ในสวน ปัจจุบันมี ๕๓ ครัวเรือนหันมาทำสวนไม้ ซึ่งเป็นพื้นที่สวนไม้ทั้งหมด ๒๔๙ ไร่ ในแต่ละปีจะมีไม้ไผ่จำนวน ๓๘,๔๙๐ ลำ ถูกตัดออกจากสวนเพื่อใช้เลี้ยงหอยทะเล คิดเป็นร้อยละ ๘๒ นำไปสานส้มไก่ ร้อยละ ๑๕ สานแข่งร้อยละ ๒ และอื่นๆ ร้อยละ ๑ (ไม้ค้ำยันในสวนส้มและจักสานอื่นๆ) ทางชุมชนมีข้อตกลงร่วมกันไม่ให้นำไม้จากป่ามาขาย เพื่อรักษาไม้ธรรมชาติให้คงอยู่ เป็นอาหารและไม้ใช้สอยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย รวมทั้งสำหรับใช้เพื่อส่วนรวม การก่อสร้างหรืองานสาธารณะของชุมชนที่ต้องการใช้ไม้ไผ่ ^{๒๒}

^{๒๑} สหทัยา วิเศษ, **สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง : พลวัตภาคประชาสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง**, รายงานการวิจัย, (พะเยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา, ๒๕๖๐), หน้า ๑๑๘-๑๒๐.

^{๒๒} โครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, **บทเรียนการจัดการทรัพยากรของชุมชนในลุ่มน้ำอิง**, (กรุงเทพฯ : fluke graphic design and printing, ๒๕๖๐), หน้า ๔๔-๔๗.

“ชุมชนบ้านห้วยหม้อได้ดูแลรักษาป่าร่วมกับอุทยานแห่งชาติดอยหลวง ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์จากป่าตามฤดูกาล เช่น หาเห็ด หาหน่อไม้ ปัจจุบันไม่มีการตัดไม้ทำลายป่าอีกแล้ว โดยมีการดูแลรักษาป่าในรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการดับไฟป่า”^{๒๓}

๓) บ้านห้วยลึก หมู่ ๖ คนบ้านห้วยลึก เดิมทีอพยพมาจากบ้านต๋นใต้ หมู่ ๑ บริเวณวัดสวนดอก เข้ามาตั้งถิ่นฐานในบริเวณนี้ เนื่องจากน้ำท่วมบ้านเรือนและที่ทำกิน ปัจจุบันครัวเรือนทั้งหมด ๑๕๑ หลังคาเรือน ประชากร ๓๔๑ คน มีอาชีพหลักคือ การทำนา และอาชีพรองคือ ค้าขาย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มจักสานแข่ง กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มผ้าทอมือ กลุ่มกระเปาะผ้าดอยหนอก กลุ่มจักสาน ผักตบชวา เป็นต้น รวมทั้งมีกลุ่มโฮมสเตย์อีกด้วย^{๒๔}

๔) บ้านเหล่า หมู่ ๙ เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก ที่ตั้งของหมู่บ้านเป็นที่ราบลุ่มเชิงเขาของเทือกเขาดอยหลวง ลักษณะทั่วไปของพื้นที่ส่วนใหญ่ เป็นทุ่งนามีความอุดมสมบูรณ์เต็มไปด้วยพืชพรรณทางการเกษตร เช่น มะม่วง ลำไย มะขาม และข้าว ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักคือ การทำนา มีลำห้วยแม่ต๋นไหลผ่านกลางหมู่บ้าน ซึ่งมีต้นน้ำอยู่ที่เทือกเขาดอยหลวง และเส้นทางน้ำได้แยกออกเป็น ๒ สาย สายแรกไหลผ่านกลางหมู่บ้าน และสายที่สองไหลเรียบไปตามถนนไปยังหมู่บ้านสันกว๊าน และไหลลงสู่กว๊านพะเยาที่บ้านทุ่งกิว ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์จากน้ำแม่ต๋นในการทำนา และการเกษตร

บ้านเหล่านี้มีพื้นที่ติดต่อดังต่อไปนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับบ้านปาง หมู่ ๑ ตำบลบ้านปาง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ทิศใต้ ติดต่อกับบ้านดอกบัว หมู่ ๔ ตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ทิศตะวันตก ติดต่อกับบ้านต๋นกลาง หมู่ ๓ ตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และทิศตะวันออก ติดต่อกับบ้านห้วยหม้อ หมู่ ๕ ตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

บ้านเหล่านี้มีจำนวนหลังคาเรือนทั้งหมด ๘๔ หลังคาเรือน บ้านแต่ละหลังอาศัยอยู่แบบครอบครัวเดี่ยว มีบางครอบครัวเป็นแบบครอบครัวขยาย ส่วนใหญ่จะเป็นญาติพี่น้องกัน บางหลังคาเรือนปลูกบ้านในบริเวณรั้วเดียวกัน รอบๆ หมู่บ้านมีต้นไผ่ซึ่งขึ้นเป็นป่าไผ่ตามธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปากทางเข้าหมู่บ้านและท้ายหมู่บ้าน พื้นที่ของหมู่บ้านมีทั้งหมด ๓๓๗ ไร่ แบ่งเป็นทุ่งนา ๒๗๐ ไร่ พื้นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้าน ๘๐ ไร่ พื้นที่ทำการเกษตร ๒๕๐ ไร่ พื้นที่ สปก. ๑๐๗ ไร่ พื้นที่ทำสวน ๒๗ ไร่ พื้นที่อื่นๆ ๑๐ ไร่ พื้นที่ป่าชุมชน ๘๐ ไร่ และพื้นที่เกษตรในเขตชลประทาน ๕ ไร่^{๒๕}

จากข้อมูลพื้นฐาน จะเห็นได้ว่าสภาพพื้นที่ทั้ง ๔ หมู่บ้านมีพื้นที่ที่ติดกับเขตป่า ซึ่งชุมชนได้มีการจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน และป่าอุทยานแห่งชาติดอยหลวง ซึ่งคนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในการหาของป่าและพืชผักต่างๆ เพื่อนำมาเป็นอาหารในครัวเรือน และขายเพื่อเป็นรายได้เสริม นอกจากนี้

^{๒๓} สัมภาษณ์, นายสุรชัย เลห์ดี ผู้ใหญ่บ้านห้วยหม้อ หมู่ ๕ ตำบลบ้านต๋น, วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑.

^{๒๔} สัมภาษณ์, นายอินจันทร์ แสงดี ผู้ใหญ่บ้านห้วยลึก หมู่ ๖ ตำบลบ้านต๋น, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.

^{๒๕} กนกวรรณ เอี่ยมชัย และคณะ, แนวทางการจัดการสุขภาพเพื่อการพึ่งพาตนเองโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน บ้านเหล่า หมู่ ๙ ตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ๒๕๕๗, หน้า ๖๘-๗๐.

ชุมชนยังได้ปลูกป่าเสริมโดยเฉพาะป่าไผ่ เพื่อนำไม้ไผ่มาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ก่อให้เกิดรายได้เสริมให้คนในชุมชนอีกส่วนหนึ่ง ทางชุมชนมีข้อตกลงร่วมกันไม่ให้นำไม้จากป่ามาขาย เพื่อรักษาผืนธรรมชาติให้คงอยู่ เป็นอาหารและไม้ใช้สอยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย รวมทั้งสำหรับใช้เพื่อส่วนรวม จะเห็นได้ว่าการจัดการป่าชุมชนและป่าไผ่ ยังไม่มีกฎระเบียบหรือมาตรการในการจัดการที่ชัดเจน ไม่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนก็ยังไม่มียกข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านการจัดการป่าชุมชน บางครั้งมีคนต่างหมู่บ้าน หรือตำบลอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ที่ผิดวิธี

“การใช้ประโยชน์จากป่า ไม่ใช่เฉพาะหาของป่าของคนในหมู่บ้านเท่านั้น แต่เป็นการใช้ประโยชน์ของคนทั้งตำบลบ้านต๋อน ดังนั้นถ้ามีการใช้ประโยชน์จากป่าทั้งตำบล จะต้องมีการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าชุมชน และมีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นจะเป็นเรื่องที่ดี” ^{๒๖}

ขั้นตอนที่ ๓ จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนได้ทำประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนเรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๒๗} ได้แก่ ที่ปรึกษา ๗ คน และคณะทำงาน ๑๗ คน รวม จำนวน ๒๐ คน โดยมีที่มาดังนี้

ด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้น เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อน เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อนให้เกิดความยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่น และของชาติ และเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ทำกิน การรุกกล้าแม่น้ำลำคลอง การทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีแล้วไหลลงสู่แหล่งน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนจึงประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติตำบลบ้านต๋อน ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

^{๒๖} สัมภาษณ์, นายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๒.

^{๒๗} ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนเรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

ที่ปรึกษา ประกอบด้วย

๑. นายสุวิทย์ สุริยวงศ์ นายอำเภอเมืองพะเยา
๒. นายพิชัย ชำนาญยา ท้องถิ่นอำเภอเมืองพะเยา
๓. ดร.สหทัยา วิเศษ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา
๔. นายนพพร ประทุมเหง่า หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยหลวง
๕. นายภัทรพล ปงคำเพย ผู้อำนวยการส่วนทรัพยากรธรรมชาติ ทสจ.พะเยา
๖. นายนิรันดร์ ศรีนุ เกษตรอำเภอเมืองพะเยา
๗. นายภาณุพันธ์ ไพฑูรย์ สาธารณสุขอำเภอเมืองพะเยา

คณะกรรมการ ประกอบด้วย

๑. นายรัฐวุฒิชัย ใจกล้า นายกอบต.บ้านตूं ประธานคณะกรรมการ
๒. นายสุพล สีไชย รองนายกอบต.บ้านตूं คณะทำงาน
๓. นายวันไชย ไชยวงศ์ กำนันตำบลบ้านตूं คณะทำงาน
๔. นายประยูร ใจบาล ประธานสภาอบต.บ้านตूं คณะทำงาน
๕. นายสม หลวงมโณชัย ประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำ คณะทำงาน
๖. นายบาล บุญกำ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ คณะทำงาน
๗. นายสุรัมย์ เลห์ดี ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ คณะทำงาน
๘. นายอินจันทร์ แสงดี ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ คณะทำงาน
๙. นายชาติชาย อุปแก้ว ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ คณะทำงาน
๑๐. นายผัด วิทูล ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๙ คณะทำงาน
๑๑. นายบุญทิต ไทยกุล ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๐ คณะทำงาน
๑๒. นายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดอบต.บ้านตूं คณะทำงาน /เลขานุการ
๑๓. นางสาวเสาวลักษณ์ ห้วยลึก นักวิชาการสาธารณสุข คณะทำงาน/
ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว มีหน้าที่ยกร่างข้อบัญญัติตำบล โดยใช้ระบบฐานข้อมูล การจัดการทรัพยากร ป่าชุมชน ที่ดินทำกิน การจัดการเหมืองฝาย ไฟป่า เขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้าน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมและเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๔ คณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หลังจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตूंได้ทำประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติตำบลบ้านตूं ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วเสร็จ ได้ส่งให้กับคณะกรรมการและเชิญคณะกรรมการประชุมเพื่อยกร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตूं เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ.....

ในการยกร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ได้นำแนวทางมาจากเทศบัญญัติฯ ของตำบลสันมะค่ามาเป็นแนวทางในการจัดทำ ซึ่งนายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดอบต.บ้านตุ่น เลขานุการของคณะกรรมการเป็นฝ่ายยกร่างข้อบัญญัติ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และบริบทของชุมชนในตำบลบ้านตุ่น หลังจากนั้นได้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเนื้อหาในร่างข้อบัญญัติ ซึ่งได้มีการเพิ่มเติม/แก้ไขในประเด็นต่อไปนี้

- ๑) ทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มเติม โดยชอบด้วยกฎหมาย
- ๒) แหล่งน้ำชุมชนให้เพิ่มเติมที่อยู่ในตำบลบ้านตุ่น และแม่น้ำสายอื่นที่ไหลผ่านมาใน

ตำบล

- ๓) ป่าชุมชน ให้เพิ่มเติม ประเด็นที่ไม่ขัดกับกฎหมายเดิม
- ๔) เพิ่มเติม ตำบล หมายถึง ตำบลบ้านตุ่น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
- ๕) งบประมาณและกองทุน ข้อ ๑๗ (๓) ให้เปลี่ยนจากเงินสดใช้ มาเป็นเงินค่าปรับ โดยนำฝากเข้าบัญชีของกองทุนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน
- ๖) เพิ่มเติมหมวดที่ ๘ การประชุมคณะกรรมการและสมาชิกระดับตำบลและหมู่บ้าน
หลังจากนั้น ก่อนที่จะนัดหมายนำร่างข้อบัญญัติไปทำประชามชหมู่บ้านทั้ง ๔ หมู่บ้าน ซึ่งได้ทำพร้อมกับการประชามชในเรื่อง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุ่นว่าด้วยหลักเกณฑ์การคัดเลือกขยะมูลฝอย โดยมีแผนการออกประชามช ทั้ง ๑๑ หมู่บ้าน ดังนี้

ครั้งที่	วันเดือนปี	เวลา	หมู่ที่	สถานที่
๑	๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๕	ศาลาเอนกประสงค์บ้านห้วยหม้อ *
๒	๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๙	ศาลาเอนกประสงค์บ้านเหล่า *
๓	๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๔	วัดดอกบัว *
๔	๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๖	วัดห้วยลึก *
๕	๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๑๑	ศาลาเอนกประสงค์
๖	๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๒	วัดตุนกลาง
๗	๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๓	ศาลาเอนกประสงค์
๘	๓ มิถุนายน ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๑	ศาลาเอนกประสงค์
๙	๔ มิถุนายน ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๗	ศาลาเอนกประสงค์
๑๐	๕ มิถุนายน ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๘	วัดสันแก้ว
๑๑	๖ มิถุนายน ๒๕๖๒	๑๙.๐๐ น.	๑๐	วัดทุ่งกิว

หมายเหตุ * เป็นหมู่บ้านในการเก็บข้อมูลวิจัยครั้งนี้

ขั้นตอนที่ ๕ ลงพื้นที่ประชาคมหมู่บ้านร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ

คณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ไปทำประชาคมข้อบัญญัติทั้ง ๒ เรื่อง ตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ทั้ง ๑๑ หมู่บ้าน โดยผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เฉพาะ ๔ หมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการจัดการป่าชุมชน กระบวนการเริ่มจาก

๑) คณะทำงานได้นำเอกสารร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เตรียมไว้เพื่อให้ประชาชนที่เข้ามาร่วมประชาคมได้พิจารณาประกอบ

๒) ผู้ใหญ่บ้านเปิดประชุมและชี้แจงความสำคัญของการทำประชาคมร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๓) นายรัฐภูมิชัย ใจกล้า นายกเทศมนตรีตำบลบ้านต๋อน ได้พูดคุยกับชาวบ้านที่เข้ามาร่วมทำประชาคมว่า การทำกิจการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน จะต้องให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วม การทำประชาคมครั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนได้ยกร่างข้อบัญญัติขึ้นมา เพื่อให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็น เพราะถ้ามีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จะแก้ไขได้ยาก ข้อบัญญัติถือเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนจึงต้องมีข้อบัญญัติเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่ออนาคตของลูกหลานเรา

๔) ฝ่ายเลขานุการนำโดยนายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดอบต.บ้านต๋อน ได้อ่านร่างข้อบัญญัติและสรุปสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติว่า ป่าของตำบลบ้านต๋อนบางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวง แต่ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากป่าในด้านการหาอาหาร แต่ชาวบ้านก็ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้นการที่จะสร้างให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนจะต้องมีข้อบัญญัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมของชุมชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานต่างๆ หลังจากนั้นให้ประชาชนที่เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็น เมื่อไม่มีใครแสดงความคิดเห็น ให้ลงมติโดยการยกมือว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

การทำประชาคมหมู่บ้านเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนทั้ง ๔ หมู่บ้าน เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

๑. แก้ไขคำว่า “ข้อบัญญัติตำบลบ้านต๋อน” เป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน” ทุกจุด

๒. หน้าที่ ๒ ให้เพิ่มเติมคำว่า “การทิ้งมูลฝอย” ในบรรทัดสุดท้าย

๓. หน้าที่ ๓ ให้เพิ่มเติมคำว่า “โดยชอบด้วยกฎหมาย” ต่อท้ายคำอธิบายความหมายของคำนิยาม “ทรัพยากรธรรมชาติ”

๔. หน้าที่ ๔ ให้เพิ่มเติมคำว่า “ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน” ต่อท้ายคำอธิบายความหมายของคำนิยาม “แหล่งน้ำชุมชน”
๕. หน้าที่ ๕ ให้เพิ่มเติมคำว่า “การจัดการมูลฝอย การอนุรักษ์” ในข้อที่ ๔(๑)
๖. หน้าที่ ๖ ให้เพิ่มเติมคำว่า “โดยยื่นหนังสือออกต่อประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตำบล” ในข้อ ๙(๒)
๗. หน้าที่ ๗ ให้เพิ่มเติมคำว่า “ ออกระเบียบเพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้” ในข้อ ๑๐ (๑๐)
๘. หน้าที่ ๘ ให้เพิ่มเติม ข้อ ๑๒ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี
๙. หน้าที่ ๙ ข้อ ๑๕ ให้จัดเรียงลำดับใหม่โดยนำข้อความใน(๔)มาอยู่ใน(๑) ข้อความใน(๑) ให้ไปอยู่ใน(๒)
๑๐. หน้าที่ ๑๑ ข้อ ๑๗ (ก)ให้ตัดคำว่า “โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านทุกครั้งที่มีการชดใช้” และเพิ่มเติมคำว่า “การเก็บรักษาเงินให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน”
๑๑. ให้เพิ่มเติม ในหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการ ในข้อ ๒๑ ทั้งหมด
๑๒. ให้เพิ่มเติมคำว่า หรือกฎ ระเบียบอื่นๆ ในข้อ ๒๓ ในบทเฉพาะกาล
๑๓. มีข้อเสนอเพิ่มเติมจากที่ประชาคมหมู่บ้านที่ยังไม่สามารถเพิ่มเติมในร่างข้อบัญญัติฯ นี้ได้
- ๑๓.๑ ให้กำหนดมาตรการใช้แหล่งน้ำชุมชนว่าท่อเครื่องสูบน้ำต้องมีเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๒”
- ๑๔.๒ ให้กำหนดมาตรการห้ามทิ้งเศษไม้ ขยะ ลงในลำห้วย หรือแหล่งน้ำ หรือซุกไว้ข้างลำห้วย

ขั้นตอนที่ ๖ ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน สมัยวิสามัญสมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๖๒ ในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ในระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องเพื่อพิจารณา ๕.๓ ญัตติของความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ..... มีขั้นตอนดังนี้^{๒๘}

๑) นายมนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดอบต.บ้านต๋อน ได้ชี้แจงเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติฯ ให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนรับทราบ ดังนี้

^{๒๘} รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒ วันศุกร์ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา, (เอกสารอัดสำเนา).

ที่มาของร่างข้อบัญญัติฯ เนื่องจากพื้นที่ตำบลบ้านตู่ ด้านทิศตะวันตกติดกับเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวง และทิศตะวันออกติดกับกว๊านพะเยา และมีลำน้ำแม่ตู่และมีลำน้ำห้วยลึก เป็นแม่น้ำสายหลักที่ไหลผ่านตำบลบ้านตู่ ซึ่งตำบลบ้านตู่ได้อาศัยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ในการดำรงชีวิต ที่ผ่านมาก็มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติหลายๆ ปัญหา เช่น การเข้าไปหาของป่าจะถูกจับ การเข้าไปใช้ประโยชน์ไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ ลำน้ำห้วยตู่ประสบปัญหาภัยแล้งจะเกิดข้อพิพาทการใช้น้ำ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้หากสร้างกฎ กติกา ใช้ร่วมกันได้ในรูปแบบคณะกรรมการร่วมในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน จะช่วยแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน การดูแลพื้นที่ป่าหากมีส่วนร่วมการเข้าไปดูแลป่าหากสามารถกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชุมชนได้จะเป็นการดีจะเป็นประโยชน์โดยรวมแก่ชาวบ้านตำบลบ้านตู่ โดยเฉพาะหมู่บ้านพื้นที่ติดป่า

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรมีกฎที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมแก่ทุกฝ่าย ประจวบเหมาะกับการได้รับการสนับสนุนจากดร.สัทธา วิเศษ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ได้เสนอว่าควรมีข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยสาระสำคัญคือ การจัดตั้งการมีส่วนร่วมของราษฎร ทั้งการบริหารจัดการการดูแล การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม โดยสร้างกฎ กติกาขึ้นมาโดยกลไกในการตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล นอกจากนี้ในข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว จะมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น และจะจัดตั้งเครือข่ายในพื้นที่ในแต่ละหมู่บ้านเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อมเพื่อตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น เช่น ปัญหาการเกิดหมอกควันและไฟป่า ซึ่งเกิดจากภาวะความแห้งแล้งเนื่องจากเกิดจากอุณหภูมิของโลกที่ร้อนมากขึ้น เพราะมีการทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการเสนอร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว

๒) นายประยูร ใจบาล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ ได้กล่าวว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่มีมติพิจารณา ๓ วาระรวด โดยมีการอภิปรายของสมาชิกสภาก่อนรับหลักการว่า

“การออกข้อบัญญัตินี้ผมเห็นว่ามีผลกระทบต่อชาวบ้านโดยตรง ต้องทำความเข้าใจแก่ชาวบ้านอย่างถ่องแท้” (นายวิเชียร แก้วก้อน สมาชิกสภาอบต. หมู่ที่ ๓)

“การออกข้อบัญญัตินี้ผมเห็นด้วยเพราะจะบ้านเมืองจะได้สะอาด ปัญหาที่ประสบตอนนี้คือ ปัญหาขยะ มีการทิ้งเรี่ยราดบริเวณสองข้างทางหลวง และควรติดตั้งป้ายเตือนให้เห็นชัดเจน” (นายสมหมาย จักรเขียว สมาชิกสภาอบต. หมู่ที่ ๒)

ที่ประชุมมีมติอนุมัติให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ....สามวาระรวดเดียว ด้วยจำนวน ๒๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง

วาระที่ ๑ ขั้นรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ....ด้วยจำนวน ๒๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง

วาระที่ ๒ ขั้นแปรญัตติ ที่ประชุมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน ไม่มีการเสนอขอแปรญัตติในวาระที่ ๒ (ขั้นแปรญัตติ) แห่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.....

วาระที่ ๓ ขั้นตราเป็นข้อบัญญัติ ประชุมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.....จำนวน ๒๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง

๓) นายประยูร ใจบาล ประธานสภาอบต.บ้านต๋อน ได้สรุปว่าที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ในวาระที่ ๓ ขั้นต่อไปจะได้เสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.... ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนให้ความเห็นชอบนี้ นำเสนอขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอเมืองพะเยาเพื่อพิจารณาออกเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๑ วรรคสามต่อไป

ขั้นตอนที่ ๗ นำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

นายรัฐภูมิชัย ใจกล้า นายกเทศมนตรีตำบลบ้านต๋อน ได้นำเสนอร่างข้อบัญญัติ ประชุมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ..... ที่ผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน ต่อนายอำเภอเมืองพะเยา เพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใน ๔๕ วัน

ขั้นตอนที่ ๘ นายอำเภอลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและประกาศใช้

นายสุวิทย์ สุริยะวงศ์ นายอำเภอเมืองพะเยา ได้ลงนามเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ. ประกาศ ณ วันที่ ๗ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

ขั้นตอนที่ ๙ การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น

หลังจากที่นายอำเภอเมืองพะเยาได้ลงนามเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านตุน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ.๒๕๖๒ แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุนได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวในตำบลบ้านตุน (รายละเอียดใน ภาคผนวก ฉ)

ขั้นตอนที่ ๑๐ ถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

นักวิจัยได้จัดเวทีถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่อง การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ ตำบลบ้านตุนโดยมี คณะทำงานพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เข้าร่วมเพื่อสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ในประเด็นกระบวนการพัฒนา ปัจจัย และบทเรียนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติ ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลบ้านตุน

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง ตำบลบ้านตุน มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ๑) สร้างความเข้าใจกับแกนนำในชุมชนและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน
- ๒) สสำรวจข้อมูลชุมชนและบริบทชุมชน
- ๓) จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๔) คณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๕) ลงพื้นที่ประชาคมหมู่บ้านร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๖) ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๗) นำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๘) นายอำเภอลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๙) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุนได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่อง การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒

๑๐) ถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านตุน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ.๒๕๖๒

ทั้งนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างโอกาสและช่องทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลให้รับรู้ เกิดความตระหนัก และปรับเปลี่ยนความคิด พฤติกรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์อย่างชาญฉลาด โดยใช้ให้น้อย และใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียม โดยนำต้นทุนที่มีอยู่ในชุมชนทั้งทุนมนุษย์ ทุนทางสังคมวัฒนธรรม และทุนทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด โดยการใช้กฎระเบียบในข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละตำบลควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางสังคมของชุมชน และกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างให้เกิดจิตสำนึกที่ดีของคนในชุมชนในอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๔.๓ แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา- เชียงราย

ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ถือเป็นตำบลต้นแบบในลุ่มน้ำอิงที่มีการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเทศบาลตำบลสันมะค่าและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน เป็นกลไกหลักร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในการนำเสนอแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นมาจากกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นและการถอดบทเรียนจากพื้นที่ต้นแบบทั้ง ๒ แห่ง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนอื่นๆ ได้นำแนวทางทั้ง ๕ ด้านไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

๔.๓.๑ เป้าหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

๑) เพื่อรับรองสถานะ และรองรับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ผ่านกฎหมายและนโยบายในการควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าหรือเข้าไปใช้ประโยชน์

จากป่าเป็นผู้ผิดกฎหมาย อีกทั้งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ปัญหาที่ไม่ชัดเจนทางกฎหมาย ดังนั้นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะรับรองสถานะของชุมชนและรองรับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน อันจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจและเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแนวใหม่ โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการทำงาน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า

“ร่างข้อบัญญัตินี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทรองรับการพัฒนา รองรับงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงจากอบต.ด้วย สำหรับการเก็บการหาของป่าหากไม่มีข้อบัญญัตินี้รองรับจะไม่สามารถจัดพื้นที่เป็นป่าชุมชนได้ซึ่งเราจะบริหารจัดการพื้นที่ตรงนั้นหากมีผู้กระทำผิดเราสามารถที่จะออกระเบียบรองรับกำกับ ควบคุมการใช้ป่าชุมชน กฎที่ชาวบ้านออกกันเองไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย จึงต้องมีข้อบัญญัตินี้เป็นกลไกการขับเคลื่อน” ^{๒๙}

๒) เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชน

ข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีแนวคิดและเจตนารมณ์ว่าเพราะการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่ผ่านมา ยังไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้อาศัยหลักการกระจายอำนาจและถ่ายโอนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชนท้องถิ่น จัดทำกฎหมายของตนเองในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติในบ้านของตนเอง โดยคำนึงถึงกฎหมายหลักของหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

๓) เพื่อเสริมพลังจากกระบวนการเรียนรู้ และการปฏิบัติการผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งสองพื้นที่ได้ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งได้มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เริ่มจากการสร้างความเข้าใจเพื่อให้เห็นความสำคัญของการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคนในชุมชน ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักงานปลัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ในการดำเนินงานได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบและขั้นตอนของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ในกระบวนการดำเนินงานได้มีการหนุนเสริมด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้จากจากองค์กร

^{๒๙} สัมภาษณ์ : รัฐวิชัย ใจกล้า นายกองการบริหารส่วนตำบลบ้านตุน , วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒.

พัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาพื้นที่ โดยการจัดเวทีประชุมคณะทำงาน การศึกษาดูงาน การเสริมความรู้ด้านกฎหมาย และการถอดบทเรียนจากการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า

“กระบวนการพัฒนาเทศบัญญัติของตำบลสันมะค่า ได้ก่อให้เกิดการกระตุ้นแผนงานประจำปีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำแนวกันไฟมีชีวิต โดยปลูกผักหวานป่า การปลูกไผ่ต้นมะขามป้อม การสร้างฝายสร้างความชุ่มชื้นให้แก่ป่า และแหล่งน้ำให้กับสัตว์ป่า การปลูกกล้วยเพื่อเป็นผลไม้ให้สัตว์ป่า โดยการใช้หินดินจากลำห้วยมาทำฝาย รวมทั้งการทำข้อตกลงร่วมระหว่างเจ้าของสวน ท้องถิ่น ป่าไม้ เพื่อดูแลป่าร่วมกัน การทำแนวกันไฟเอง การพัฒนาเส้นทางศึกษาธรรมชาติ การจัดการการท่องเที่ยว การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติ”^{๓๐}

๔.๓.๒ องค์ประกอบของเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

องค์ประกอบของเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีลักษณะเดียวกับกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีการแยกออกเป็นหมวด เรียงตามลำดับประเด็นหลัก ประเด็นรอง และส่วนที่เป็นเนื้อหาอื่นที่ไม่ใช่ข้อกำหนด จะนำไปใส่ในภาคผนวก โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ แสดงเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้อง เช่น พรบ.เทศบาล พรบ.องค์การบริหารส่วนตำบล พรบ.กระจายอำนาจฯ เป็นต้น เพื่อแสดงสิทธิชุมชนในการจัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนที่ ๒ แสดงหลักการ เหตุผลในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ ๓ เป็นส่วนที่ข้อบัญญัติจะครอบคลุมไปถึงซึ่งจะปรากฏในรูปของคำนิยามศัพท์

ส่วนที่ ๔ บททั่วไป แสดงวัตถุประสงค์ของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ส่วนที่ ๕ เป็นส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน โดยระบุจำนวน คุณสมบัติ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่

^{๓๐} สัมภาษณ์ : โสภา วงศ์ใหญ่ ปลัดเทศบาลตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

ส่วนที่ ๖ เป็นส่วนของสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก และเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ ๗ เป็นส่วนของงบประมาณ และที่มาของกองทุนที่จะนำมาใช้ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารกองทุน

ส่วนที่ ๘ เป็นส่วนของมาตรการและวิธีการที่เป็นข้อบังคับ เพื่อดำเนินการตามระเบียบการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ส่วนที่ ๙ เป็นส่วนของการประชุมของคณะกรรมการและสมาชิกเครือข่าย

ส่วนที่ ๑๐ เป็นส่วนของการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติ

ส่วนที่ ๑๑ บทเฉพาะกาล

ส่วนที่ ๑๒ ภาคผนวก ประกอบด้วย กฎระเบียบหมู่บ้านในการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม /แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น

๔.๓.๓ กระบวนการในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

กระบวนการในการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในลุ่มน้ำอิง มี ๔ ขั้นตอนหลัก และ ๑๕ ขั้นตอนย่อย ประกอบด้วย

ขั้นเตรียมข้อมูลและคณะทำงาน

๑) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานเขียนในวารสารและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

๒) จัดทำฐานข้อมูลของตำบลในด้านสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกการจัดการ กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เป็นต้น

๓) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ทบทวนข้อมูลชุมชน และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๔) จัดตั้งคณะกรรมการร่างและพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

ขั้นสร้างความเข้าใจ

๕) เวทีสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๖) เวทีประชุมระดับตำบลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๗) ศึกษางานองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ที่มีการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชั้นปฏิบัติการ

๘) คณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๙) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๐) ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....

๑๑) ปรับปรุงและนำเสนอร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... ไปยังนายอำเภอ เพื่อลงนาม

๑๒) นำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑๓) นายอำเภอลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชั้นสรุปและประเมินผล

๑๕) ถอดบทเรียนกระบวนการ ปัจจัย และบทเรียนในการพัฒนาข้อบัญญัติด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔.๓.๔ ปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน แบ่งออกเป็นปัจจัยภายในชุมชนและปัจจัยภายนอกชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑) ปัจจัยภายใน คือ บริบทชุมชน โดยทั้ง ๒ พื้นที่เป็นพื้นที่ๆ มีองค์ประกอบที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และความเหมาะสมในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต่างฝ่ายต่างทำบทบาทหน้าที่ของตนเองภายใต้โครงสร้างของชุมชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) ด้านทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนและบริเวณพื้นที่โดยรอบที่มีความอุดมสมบูรณ์ จากการดูแลรักษาโดยคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นป่าชุมชน ป่าอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน แม่น้ำ ลำห้วย สัตว์ป่า ฯลฯ ที่มีการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ขาดจิตสำนึกของคนในชุมชน และคนนอกชุมชน ความขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคนในชุมชนด้วยกันเอง

(๒) ด้านชุมชน คนในชุมชนมีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นธรรม ให้ทุกคนได้ใช้อย่างเท่าเทียมกัน ทำให้คนในชุมชนเห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อการดำเนินชีวิตที่มีระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์เป็นของคนในตำบล เป็นการจัดการร่วมกัน โดยผ่านกลไกคณะกรรมการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของหมู่บ้าน และตำบล

(๓) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้มีการทบทวนการทำงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในตำบล ให้ประชาชนได้รับทราบ การคืนข้อมูลให้ชาวบ้านได้รู้ และแลกเปลี่ยนร่วมกัน รวมทั้งการสร้าง ความเข้าใจกับชุมชนผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้คนในชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงเกิดความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า

“การจัดทำร่างข้อบัญญัตินี้ได้ทำการประชาคมชาวบ้านทุกหมู่บ้านเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อรับฟังคำวิจารณ์ข้อดี ข้อเสียต่างๆ และหมู่บ้านทุกแห่งก็เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัตินี้ ผลกระทบต่อชาวบ้านตามร่างจะมีมาตรการตามหมวด ๖ กรณีชาวบ้านมีปัญหาข้อพิพาท ต่อไปการแก้ไขปัญหาคือต้องเป็นกรรมกรรมแต่ละหมู่บ้านตามข้อบัญญัตินี้ ดำเนินการ ระเบียบข้อบังคับต้องแล้วแต่ชาวบ้านจะกำหนดตั้งกันเอง ร่างข้อบัญญัตินี้เป็นเพียงกลไกการทำงานโดยรวม” ^{๓๑}

๒) ปัจจัยภายนอก คือ การหนุนเสริม การสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานผลักดันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการดำเนินงานในลักษณะของ “การจัดการร่วม” ซึ่งมีพัฒนาการความร่วมมือในการจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยมีลักษณะการหนุนเสริมในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านวิชาการ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านงบประมาณ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ที่มีการทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ มีการประสานความร่วมมือของท้องถิ่น ท้องที่ หน่วยงานของภาครัฐ ได้ใช้หลักการพูดคุยเจรจาเป็นตัวนำมากกว่าที่จะใช้กฎหมายนำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกหลักในการทำงาน ดังนั้นจะต้องสนับสนุนชาวบ้านในการทำกิจกรรมตามแผนงาน รวมทั้งกำหนดระเบียบตามข้อบัญญัติ เช่น ระเบียบกองทุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า

^{๓๑} สัมภาษณ์ : มนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน , วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒.

“การทำงานของเขตห้ามล่าฯ เน้นพื้นที่และประชาชนเป็นตัวตั้ง เริ่มจากการป้องกันการสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน จะนำมาใช้มาภายหลังหรือไม่ต้องการใช้ ดังนั้นการออกเทศบัญญัติจึงเป็นการใช้กฎหมายที่อยู่บนความเห็นชอบของชุมชน โดยการทำข้อตกลงความร่วมมือ การขอคืนพื้นที่ป่า การกำหนดโซนนิ่งพื้นที่ป่า เป็นต้น”^{๓๒}

(๒) การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนคือ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และโครงการอนุรักษ์ลุ่มน้ำอิง ที่เข้ามาช่วยหนุนเสริม เชื่อมโยงงบประมาณ และทรัพยากรบุคคล โดยอุดหนุนส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหนุนเสริมงบประมาณในการทำกิจกรรมบางอย่าง เช่น กิจกรรมสืบชะตา กิจกรรมทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติ กิจกรรมลาดตะเวนป้องกันไฟป่า จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า

“การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ผ่านมามีหลายท้องถิ่นได้จัดทำข้อบัญญัติในหลายๆ เรื่อง เช่น การจัดการขยะ การล่าสัตว์ สวัสดิการ ฯลฯ แต่กลับละเลยในเรื่องของฐานทรัพยากร ป่าไม้ ที่ดินที่เป็นเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ดังนั้นข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีความสำคัญ เพื่อเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรองสิทธิของชุมชน การรับรองกฎกติกาของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย”^{๓๓}

(๓) การหนุนเสริมจากนักวิชาการในท้องถิ่น ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา มาหนุนเสริมให้เกิดการพัฒนาข้อบัญญัติโดยวิธีการประชุม การพูดคุยแลกเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง การศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจัดการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเรียนรู้ข้อกำหนดจากวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางกฎหมายจากสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมาให้แนวทางด้านกฎหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น การสรุปบทเรียนจากการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น และการจัดทำรายงานวิจัยกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติ เพื่อคืนข้อมูลให้แก่ชุมชน

^{๓๒} สัมภาษณ์ : เสกสรร มูลอินตะ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพญาลอ กรมอุทยานแห่งชาติ, วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

^{๓๓} สัมภาษณ์ : นายไกรทอง เหน้จ้าน้อย ผู้ประสานงานโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๑.

๔.๓.๕ ข้อควรคำนึงในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

๑) ความล้มเหลวของกฎหมายกระจายอำนาจ หรือกฎหมายของเทศบาลที่เน้นเพียงแต่ความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเป็นมุมมองเดิมที่มองเพียงด้านพื้นที่ ยังไม่กระจายงาน ความรับผิดชอบให้ท้องถิ่น การปฏิบัติงานจริงไม่ได้ถูกรองรับตามกฎหมาย แต่การทำเทศบัญญัติเป็นการทำที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความเป็นจริงของชุมชน แม้แต่พรบ. กระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เทศบาลมีภารกิจด้านดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่จะต้องอยู่ในแผนการกระจายอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ

๒) ความไม่เข้าใจและการไม่ยอมรับ ในประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐ แต่ชุมชนยืนยันว่าต้องมีกฎหมายเฉพาะของชุมชนในการจัดการ ดูแลทรัพยากรธรรมชาติบ้านตนเอง ในขอบเขตของพื้นที่ตำบลเท่านั้น จากกรณีที่ทางจังหวัดเชียงรายไม่เห็นด้วยกับเทศบัญญัติด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลสันมะค่า เนื่องจากอ้างตามพระราชบัญญัติเทศบาลว่าเทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ สภาผู้นำตำบลสันมะค่า ได้มีการทบทวนความคิดเห็นของผู้ว่าฯ โดยให้นักวิชาการด้านกฎหมายมาช่วยให้ข้อมูลและการปรับแก้บางส่วน หลังจากนั้นสภาเทศบาล ได้ยืนยันมติและส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้ง แต่ทางจังหวัดยังไม่เห็นด้วย แต่สภาเทศบาลตำบลสันมะค่าเห็นว่าเทศบัญญัติดังกล่าว จัดทำขึ้นมาโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และชาวบ้านในตำบลสันมะค่าจะได้รับประโยชน์เทศบัญญัติ จึงมีการประกาศใช้เทศบัญญัติฯ ตามมติเอกฉันท์ของสภาเทศบาล

๓) ความไม่รีบเร่งและใช้ระยะเวลาในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการสร้างความเข้าใจของคนในชุมชน รวมทั้งแกนนำได้ไปเรียนรู้จากพื้นที่อื่น จึงทำให้เกิดการตกผลึกเพื่อผลักดันข้อบัญญัติให้เกิดขึ้น จึงเป็นการสร้างพื้นที่ให้หน่วยงานภาครัฐเห็นว่าชุมชนสามารถทำกฎหมายของท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้ภายในชุมชน

๔) การศึกษาข้อมูล หลักคิด ทฤษฎี หลักการตรรกข้อบัญญัติท้องถิ่น และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายของหน่วยงานต่างๆ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจฯ เพื่อไม่ให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดกับกฎหมายหลัก

กล่าวโดยสรุป เทศบาลตำบลสันมะค่า และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ได้ตื่นตัวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มองค์กรในชุมชน รวมทั้งสถาบันการศึกษา โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่เห็นความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการยกระดับจากข้อตกลง และกฎกติกาทางสังคมให้มาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและยอมรับซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น สามารถสร้างประโยชน์ให้กับชุมชนได้อย่างแท้จริง และสืบทอดไปยังอนุชนรุ่นหลังต่อไป

๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติถือมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เพราะคนในชุมชนต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองความต้องการและความอยู่รอดของชุมชน นอกจากการใช้ประโยชน์แล้ว ในอีกด้านหนึ่งชุมชนต้องร่วมมือกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายด้วยเช่นกัน ดังนั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ดำรงชีพด้วยการพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ การใช้มาตรการทางสังคมของชุมชน เพื่อสร้างให้เกิดจิตสำนึกที่ดีของคนในชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะและเป็นพื้นที่ประกอบอาชีพของประชาชน ทั้งนี้เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการดำเนินงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ผู้วิจัยได้สรุปองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

๔.๔.๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการรองรับสถานภาพ การรับรองสิทธิชุมชน การใช้ประโยชน์ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการเสริมสร้างสิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของการผลักดันกฎหมายในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ.๒๕๕๐ ตามมาตรา ๖๖,๖๗ และ ๒๙๐ และ พ.ศ.๒๕๖๐ ที่รับรองสิทธิชุมชน สิทธิบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการอนุรักษ์ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ชุมชนท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติกรอย่างเป็นรูปธรรม

๔.๔.๒ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการใช้เครื่องมือทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองสิทธิชุมชน และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๔.๔.๓ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายเพราะในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีคณะทำงานที่มาจากคนในชุมชน

ประกอบด้วย กลุ่มอนุรักษ์ กลุ่มผู้ใช้น้ำ แกนนำชุมชนในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นฝ่ายท้องถิ่นที่ร่วมกับผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ปกครอง ท้องถิ่น สาธารณสุข เกษตร ประมง หน่วยงานสังกัดกรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในพื้นที่

๔.๔.๔ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการสร้างพื้นที่ทางกฎหมายของท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นประสบผลสำเร็จ คือ การที่รัฐให้การยอมรับสิทธิของชุมชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทเป็นหุ้นส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

๔.๔.๕ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการบูรณาการการจัดการร่วม (Co-Management) แบบพหุภาคี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความชอบธรรมในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการจัดการบนฐานของความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างมีบทบาทและความรับผิดชอบในการจัดการที่มีการบูรณาการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๔.๔.๖ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการปฏิรูปหรือการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมตอบสนองต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ และตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ภายใต้เงื่อนไขของการพัฒนาประเทศที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ถ้าคนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึก ขาดความรู้ หรือไม่รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จะทำให้เกิดความขัดแย้ง หรือการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น

๔.๔.๗ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการสร้างเสริมพลังอำนาจให้กับประชาชนในชุมชน (People Empowerment) จากการปฏิบัติกรร่วมกัน และการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อสร้างความมั่นใจในการต่อรองทางกฎหมาย การรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นธรรม และผลักดันไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันในทางนโยบายด้านอื่นๆ ต่อไป

เป้าหมายสุดท้ายของการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ สร้างให้เกิดจิตสำนึกที่ดีของคนในชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน

จากองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแผนภูมิ ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ ๕

องค์ความรู้การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน ในลุ่มน้ำอิง

บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย” ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง และเพื่อสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำอิง ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคประชาสังคม จำนวน ๓๐ คน พื้นที่ในการศึกษาได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำอิงในจังหวัดพะเยา และจังหวัดเชียงราย ๒ แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย โดยในการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกับชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบคณะทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาเอกชน

ผลการศึกษาได้นำเสนอตามวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ข้อ ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ แนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติ

๑) ที่มาและความสำคัญของการจัดทำข้อบัญญัติ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นหมายถึง กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในมาตราต่อไปนี้

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ พื้่นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

มาตรา ๔๓ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๓ (๓) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือต่อนักวิชาการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ (๑) รัฐต้องอนุรักษ์ พื้่นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการทำกิจกรรม โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๕๗ (๒) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้่นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าซื้อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้บัญญัติเรื่องอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ในมาตรา ๑๖ (๒๔) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๗)

ส่วนในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้ อบต. มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ ซึ่งรวมถึงการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๗๑ บัญญัติให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน และพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๙/๑

บัญญัติให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐- มาตรา ๕๖ กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ และมาตรา ๖๐ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมาย หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ

๒) เป้าหมายของการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) เพื่อรองรับสถานะและรับรองการใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การออกข้อบัญญัติที่เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น จะเป็นการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชนรับรองคณะกรรมการด้านการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการที่ดิน และคณะกรรมการจัดการน้ำ ฯลฯ ที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมาย และรับรองความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

(๒) เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชน ตามกฎระเบียบของแต่ละชุมชน โดยมีกลไกคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน ทำหน้าที่ตามกฎระเบียบ และมีกลไกระดับตำบลทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และตรวจสอบร่วมกัน

(๓) เพื่อเสริมพลังจากการปฏิบัติการ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่นให้มีความมั่นใจในสิทธิ ความรู้ และข้อมูลชุมชนที่ได้ร่วมสืบค้น ศึกษา ปฏิบัติการ มาสู่การจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับร่วมกัน

(๔) เพื่อสร้างพลังอำนาจจากข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติการร่วม และการสร้างระบบฐานข้อมูลของชุมชนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำข้อมูลการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะภายในชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำฐานข้อมูล การออกแบบกระบวนการ เครื่องมือ และตรวจสอบข้อมูลที่ต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะสามารถเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่ชุมชนจะใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง เจรจา และผลักดันไปสู่การแก้ไขปัญหาหารือร่วมกันในทางนโยบายต่อไปได้

๓) หลักการพื้นฐานของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

(๑) เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า การพัฒนาโอกาสการเข้าถึงสิทธิของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

(๒) มุ่งเน้นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ขององค์กรชุมชนและภาคี เช่น การกระจายอำนาจ การพึ่งตนเอง อำนาจของประชาชน สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ สิทธิชุมชน การจัดการร่วมประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ฯลฯ

(๓) มุ่งเน้นสร้างกระบวนการเรียนรู้กับคณะผู้บริหาร และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่อปท. ให้มีความเข้าใจเป้าหมาย หลักการ และขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติแบบมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

(๔) ให้ผู้บริหารกำหนดให้เป็นนโยบายที่ชัดเจนของท้องถิ่น และนำเรื่องเข้าสู่กลไกสภาฯ การพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

(๕) ให้มีกระบวนการสำรวจข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมทั้งข้อมูลกายภาพ แผนที่ แผนผังการใช้ประโยชน์ ข้อมูลประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ระเบียบกติกาสภาชุมชน ฯลฯ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการออกข้อบัญญัติและการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

(๖) มุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถและรับรองสถานะขององค์กรชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการควบคุม และบริหารจัดการในแต่ละหมู่บ้าน

(๗) การพัฒนากระบวนการติดตาม รายงานผล หลังประกาศบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างเป็นระบบ ให้สามารถตรวจสอบผลที่เกิดขึ้น และจัดทำระบบการรายงานต่อสาธารณะได้รับรู้ร่วมกัน

๔) กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

(๑) การทบทวนต้นทุน ระบบข้อมูล การจัดการกลไกการทำงาน ทั้งต้นทุนที่มีอยู่เดิมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ การปฏิบัติการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาทั้งระบบฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้ระบบสารสนเทศที่แสดงให้เห็นข้อมูลที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ของชาวบ้านที่ลงในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตรา ๑:๔๐๐๐ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ และข้อมูลแสดงพัฒนาการการจัดการทรัพยากรของชุมชน

(๒) การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการจัดการป่าชุมชน ที่ดินทำกิน เหมืองฝาย และไฟฟ้า โดยฐานข้อมูลเป็นผลจากการทำงานของเครือข่ายชุมชนที่ได้รวบรวมมาที่ละประเด็นหลายขั้นตอน โดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสร้างความชัดเจนของฐานข้อมูล นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินทิศทางการจัดการฐานทรัพยากรกับยุทธศาสตร์ที่คณะทำงานต้องการผลักดัน

(๓) การเรียนรู้ขั้นตอน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยเตรียมความพร้อมแกนนำชุมชน การนำเสนอแนวคิด แนวทางและรับฟังความคิดเห็นต่อการพัฒนาข้อบัญญัติสู่ชุมชน และการสรุปผล การทำความเข้าใจและการสนับสนุนของชุมชน เพื่อทบทวน สรุปผล และวางแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

(๔) การจัดทำฐานข้อมูลชุมชนและสำรวจขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ป่าไม้ของชุมชนร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศกับเครื่องหาตำแหน่งพิกัดดาวเทียม ทำให้ชุมชนทำการปรับปรุงข้อมูลของตนเองและสามารถใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

(๕) การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จัดทำเป็นขั้นแรกก่อนที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขในฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์หรือไม่ และการตรวจสอบกฎระเบียบและกติกากาการใช้

(๖) การยกร่างข้อบัญญัติ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ โดยยกร่างตั้งแต่หลักคิด / หลักการของร่างข้อบัญญัติ เนื้อหา รายละเอียด กลไก วิธีการดำเนินงาน เป็นต้น

(๗) การประชาพิจารณ์ร่างข้อบัญญัติ และการสนับสนุนร่างข้อบัญญัติของชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบรายละเอียดเนื้อหาของร่างฯ และได้แสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงก่อนนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของสภา

(๘) การนำเข้าสู่กระบวนการสภา โดยมีขั้นตอนคือ ๑) การยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติฯ ๒) การตรวจสอบรายชื่อ ๓) การพิจารณาร่างและลงมติ

(๙) การขออนุมัติต่อนายอำเภอ เมื่อนายกฯ ได้รับมอบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบพร้อมบันทึกการประชุมสภาฯจากประธานสภา เพื่อดำเนินการจัดทำหนังสือขออนุมัติตามระเบียบองค์การบริหารถรณ์ของอนุมัติ-รับรองข้อบัญญัติ พร้อมกับแนบร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบ พร้อมบันทึกการประชุมสภาฯ แล้วส่งให้นายอำเภอพิจารณา

(๑๐) การประกาศใช้ข้อบัญญัติ ผู้บริหารลงนาม และออกคำสั่งประกาศข้อบัญญัติ และนำไปติดประกาศตามที่ระเบียบกำหนดไว้

๕) สิ่งที่ควรคำนึงในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) เน้นกระบวนการเรียนรู้ โดยการสร้างการเรียนรู้จากการปฏิบัติการร่วม ศึกษาหาข้อมูลร่วม จัดการร่วม สรุบบทเรียนร่วม ตรวจสอบ แก้ไข ปรับเปลี่ยน และดำเนินการให้เกิดกติการ่วมกัน จนเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

(๒) มีฐานองค์กรชุมชน-เครือข่ายเดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการ การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรมีการผลักดันจากองค์กรและเครือข่ายชุมชนที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ได้รับการยอมรับและผลักดันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

(๓) มีข้อมูลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลให้เป็นที่ยอมรับ เช่น การใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ในกระบวนการศึกษาข้อมูล การสำรวจพื้นที่ การตรวจสอบข้อมูลจากหลายฝ่าย ทำให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐและสังคมภายนอก

(๔) การมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมทั้งจากฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แกนนำชุมชน คณะกรรมการชุมชน คณะทำงานของชุมชน และฝ่ายสนับสนุน ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ

(๕) การยกสถานะของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น มีหนังสือจากอปท. ในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อมูล หนังสือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นและท้องที่ การประกาศเป็นนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการออกเทศบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ตามกฎหมาย ดังนี้ (๑) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๐ (๒) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (๓) ข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าจะออกโดยอาศัยฐานแห่งอำนาจตามกฎหมายเฉพาะใด เช่นถือว่าเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ ของ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๕.๑.๒ การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

การพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย และตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นพื้นที่ๆ ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมาได้หนุนเสริมให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การบวชป่า การตัดป่าเขตป่าชุมชน การทำเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลา การสืบชะตาแม่น้ำ การปลูกป่า ทำแนวกันไฟ การดับไฟป่า การออกกฎระเบียบในการดูแลรักษาป่า ฯลฯ การทำกิจกรรมได้ทำให้ป่ามีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติตามระบบนิเวศ ต้นไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำมีเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารของคนในชุมชน ทั้ง ๒ พื้นที่มีกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

ก. เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย การดำเนินงานพัฒนาเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเทศบาลตำบลสันมะค่า มีกระบวนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนจากหนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานเขียนในวารสารและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

๒) จัดทำฐานข้อมูลของตำบลในด้านสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกการจัดการ กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เป็นต้น

๓) ประชุมประชาคมหมู่บ้านทบทวนข้อมูลชุมชน และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า

๔) จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า และแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

๕) เวทีสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตำบลสันมะค่า

๖) เวทีประชุมระดับตำบลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลสันมะค่า

๗) คณะทำงานยกร่างเทศบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลสันมะค่า พ.ศ.

๘) ศึกษาฐานองค์การบริหารส่วนตำบลและ และตำบลน้ำแก่น จังหวัดน่าน ที่มีการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙) ประชุมสภาผู้นำตำบลสันมะค่า เรื่องการประชาสัมพันธ์ /เผยแพร่ร่างเทศบัญญัติ ฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๐) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ๘ หมู่บ้าน ในตำบลสันมะค่า เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๑) ประชุมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

๑๒) นำส่งร่างเทศบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ไปยังนายอำเภอป่าแดดและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

๑๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายไม่เห็นชอบ โดยอ้างว่าในพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ไม่ได้กำหนดบทบาทด้านนี้ไว้ คณะทำงานจึงมีการปรับเนื้อหาในส่วนของชื่อเป็น “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ.” และเพิ่มเติมหลักการและเหตุผล หลังจากนั้นได้ส่งกลับไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

๑๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายไม่เห็นชอบโดยอ้างเหตุผลเดิม แต่สภาเทศบาลตำบลสันมะค่าได้มีการประชุม และมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างเทศบัญญัติข้างต้นได้ผ่านการประชาคมจากประชาชนให้ความเห็นชอบ และประชาชนต่างให้การสนับสนุนเพราะเป็นแนวทางการอนุรักษ์ที่ตั้งอยู่บนความเป็นไปได้และหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในตำบลทุกคน

๑๕) สภาเทศบาลสันมะค่าประกาศใช้เทศบัญญัติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนพ.ศ. ๒๕๖๑ ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑

๑๖) ถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาเทศบัญญัติเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนพ.ศ. ๒๕๖๑

ข. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา การดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและตำบลบ้านต๋อน มีกระบวนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- ๑) สร้างความเข้าใจกับแกนนำในชุมชนและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน
- ๒) สํารวจข้อมูลชุมชนและบริบทชุมชน
- ๓) จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๔) คณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๕) ลงพื้นที่ประชาคมหมู่บ้านร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๖) ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๗) นำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๘) นายอำเภอลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - ๙) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุนได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒
 - ๑๐) ถอดบทเรียนกระบวนการและปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน พ.ศ.๒๕๖๒

๕.๑.๓ แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน

- ๑) เป้าหมายในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประกอบด้วย (๑) เพื่อรับรองสถานะ และรองรับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน (๒) เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชน และ (๓) เพื่อเสริมพลังจากกระบวนการเรียนรู้ และการปฏิบัติการผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) องค์ประกอบของเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน องค์ประกอบของเนื้อหาในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จะมีลักษณะเดียวกับกฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีการแยกออกเป็นหมวด เรียงตามลำดับประเด็นหลัก ประเด็นรอง และส่วนที่เป็นเนื้อหาอื่นที่ไม่ใช่ข้อกำหนดจะนำไปใช้ในภาคผนวก โดยมีองค์ประกอบดังนี้ ส่วนที่ ๑ แสดงเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๒ แสดงหลักการ เหตุผลในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๓ เป็นส่วนที่

ข้อบัญญัติจะครอบคลุมไปถึงซึ่งจะปรากฏในรูปของค่านิยมศัพท์ ส่วนที่ ๔ บททั่วไป แสดงวัตถุประสงค์ของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนที่ ๕ เป็นส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน ส่วนที่ ๖ เป็นส่วนของสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก และเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ ๗ เป็นส่วนของงบประมาณ และที่มาของกองทุนที่จะนำมาใช้ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารกองทุน ส่วนที่ ๘ เป็นส่วนของมาตรการและวิธีการที่เป็นข้อบังคับ เพื่อดำเนินการตามระเบียบการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ส่วนที่ ๙ เป็นส่วนของการประชุมของคณะกรรมการและสมาชิกเครือข่าย ส่วนที่ ๑๐ เป็นส่วนของการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติ ส่วนที่ ๑๑ บทเฉพาะกาล และส่วนที่ ๑๒ ภาคผนวก ประกอบด้วยกฎระเบียบหมู่บ้านในการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม /แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น

๓) กระบวนการในการดำเนินงานพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนแบ่งเป็น ขั้นเตรียมข้อมูลและคณะทำงาน ได้แก่ ๑) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) จัดทำฐานข้อมูลของตำบลในด้านสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลไกการจัดการ กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แผนที่ทรัพยากรธรรมชาติในตำบล เป็นต้น ๓) ประชุมประชาคมหมู่บ้านทบทวนข้อมูลชุมชน และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ขั้นสร้างความเข้าใจ ได้แก่ ๔) จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างและพัฒนาข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ๕) เวทีสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ๖) เวทีประชุมระดับตำบลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๗) ศึกษาดูงานองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ที่มีการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขั้นปฏิบัติการ ได้แก่ ๘) คณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๙) ประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๑๐) ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....๑๑) ปรับปรุงและนำส่งร่างข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... ไปยังนายอำเภอ เพื่อลงนาม ๑๒) นำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๑๓) นายอำเภอลงนามให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๑๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขั้นสรุปและประเมินผล ได้แก่ ๑๕) ถอดบทเรียนกระบวนการ ปัจจัย และบทเรียนในการพัฒนาข้อบัญญัติด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) ปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน แบ่งออกเป็นปัจจัยภายในชุมชน คือ บริบทชุมชน โดยทั้ง ๒ พื้นที่เป็นพื้นที่ๆ มีองค์ประกอบที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และความเหมาะสมในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต่างฝ่ายต่างทำบทบาทหน้าที่ของตนเองภายใต้โครงสร้างของชุมชน และปัจจัยภายนอกชุมชน คือ การหนุนเสริม การสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานผลักดันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการดำเนินงานในลักษณะของ “การจัดการร่วม” ซึ่งมีพัฒนาการความร่วมมือในการจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยมีลักษณะการหนุนเสริมในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านวิชาการ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านงบประมาณ

๕) ข้อควรคำนึงในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (๑) ความล้าสมัยของกฎหมายกระจายอำนาจ หรือกฎหมายของเทศบาลที่เน้นเพียงแค่ความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย (๒) ความไม่เข้าใจและการไม่ยอมรับ ในประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐ (๓) ความไม่รีบเร่งและใช้ระยะเวลาในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการสร้าง ความเข้าใจของคนในชุมชน รวมทั้งแกนนำได้ไปเรียนรู้จากพื้นที่อื่น และ (๔) การศึกษาข้อมูล หลักคิด ทฤษฎี หลักการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างโอกาสและช่องทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลให้รับรู้ เกิดความตระหนัก และปรับเปลี่ยนความคิด พฤติกรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ อย่างชาญฉลาด โดยใช้ให้น้อย และใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียม โดยการใช้กฎระเบียบในข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละตำบลควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางสังคมของชุมชน และกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างให้เกิดจิตสำนึกที่ดีของคนในชุมชนในอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๕.๒ อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย” ผู้วิจัยได้อภิปรายผลการวิจัยโดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนและการจัดการ และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชุมชน รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์รายละเอียดดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ จากการศึกษาแนวคิดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกฎหมายที่รองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติ พบว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นไปตามสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และในกฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้บัญญัติเรื่องอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ซึ่งรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ในมาตรา ๑๖ (๒๔) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๗)

ส่วนในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้ อบต. มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ ซึ่งรวมถึงการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา ๗๑ บัญญัติให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๙/๑ บัญญัติให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐- มาตรา ๕๖ กำหนดไว้เพียงกว้างๆ ให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ และมาตรา ๖๐ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. (กอบกุล รายนาค และคณะ, ๒๕๕๕) พบว่าการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวมยังมีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามแม้จะยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ อปท. แต่ราชการส่วนกลางได้ออกระเบียบฯ เพื่อเปิดให้ อปท. และชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรได้ในระดับหนึ่ง มากน้อยแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ อปท.ตามกฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไป โดยมีได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. ใน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีเป้าหมายเพื่อรับรองสถานะและรับรองการใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพื่อกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชน เพื่อเสริมพลังจากการปฏิบัติการ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และเพื่อสร้างพลังอำนาจจากข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติการร่วม และการสร้างระบบฐานข้อมูลของชุมชนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำข้อมูลการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชน และหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับ โสภารัตน์ จารุสมบัติ (๒๕๕๓) กล่าวว่า เป้าหมายในการกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า จึงจำเป็นต้องเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ ความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่รูปแบบ ขนาดขององค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ล้วนส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัญหาใหญ่และมีความรุนแรงสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและคุณภาพของการให้บริการและปิดช่องว่างความไม่เป็นธรรมเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์ (๒๕๕๔) ได้พบว่าจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในประเด็น๑) การดำเนินการเรื่องขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ๒) จำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓) กระบวนการรูปแบบและขั้นตอนการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ๔) การให้คณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการออกเสียงประชามติ ในการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น ๕) ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และ๖) การกำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อธิบาย หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในการประชุมสภาท้องถิ่น

๕.๒.๒ จากการศึกษาการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกับชุมชน และเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอบ้านดง จังหวัดเชียงราย และองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านต้น อำเภอมือง จังหวัดพะเยา รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นวิธีการในการพัฒนาข้อบัญญัติ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองพื้นที่ได้มีกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ๔ ขั้นตอนหลัก และ ๑๕ ขั้นตอนย่อย โดยอ้างอิงกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่๕) พ.ศ.๒๕๔๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ หมวด ๓ มาตรา ๔๓ (๑) (๒) ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเข้าสู่การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติใน ๓ วาระ

ผลการศึกษาประเด็นนี้ สอดคล้องกับพจนม เอี่ยมประยูร (๒๕๓๗) กล่าวว่า การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและสิทธิที่จะเสนอซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเข้าสู่การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติใน ๓ วาระ ได้แก่ วาระแรกเป็นขั้นรับหลักการ วาระที่สองเป็นขั้นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นรายมาตรา วาระที่สามเป็นขั้นพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่ หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ตกไป แต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวก็ต้องไปผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อประกาศใช้ต่อไป

ในกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับคณะทำงานยกร่างข้อบัญญัติ โดยการจัดทำฐานข้อมูลชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติในตำบล การประชุมคณะทำงานเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพ การศึกษาดูงาน และถอดบทเรียนกระบวนการ และปัจจัยในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาประเด็นนี้ สอดคล้องกับ ไพสิฐ พาณิชยกุล และทศพล ทรรคนกุลพันธ์ (๒๕๕๔) ที่ได้ศึกษาแนวทางการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ที่กล่าวว่าแนวทางการออกข้อบัญญัติฯ เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่จำเป็นต้องดำเนินการ คือ ๑) การสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) การตั้งคณะทำงาน ควรมีทีมช่วยงานสนับสนุนหลายทีม ทั้งที่อยู่ภายในชุมชน และทีมสนับสนุนภายนอก ๓) การจัดทำระบบฐานข้อมูล ๔) การสื่อสารสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ๕) การออกแบบและทดลองระบบการทำงานภายในชุมชน และ ๖) การสรุปประเมินผลระบบการทำงานและการประมวผลเพื่อการจัดทำร่างข้อบัญญัติ

๕.๒.๓ จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง พบว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน แบ่งออกเป็นปัจจัยภายในชุมชน คือ บริบทชุมชน โดยทั้ง ๒ พื้นที่เป็นพื้นที่ๆ เมืองค์ประกอบที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และความเหมาะสมในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต่างฝ่ายต่างทำบทบาทหน้าที่ของตนเองภายใต้โครงสร้างของชุมชน และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยมีปัจจัยภายนอกชุมชน คือ การหนุนเสริม การสนับสนุน

จากภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานผลักดันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการดำเนินงานในลักษณะของ “การจัดการร่วม” ซึ่งมีพัฒนาการความร่วมมือในการจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยมีลักษณะการหนุนเสริมในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านวิชาการ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านงบประมาณ สอดคล้องกับการศึกษากระบวนการสร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องจัดการป่าชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ของ อุทุมพร หลอดโค (๒๕๖๐) ที่พบว่าชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างข้อบัญญัติจัดการป่าชุมชน คือ การสร้างความเข้าใจและปลูกความคิดริเริ่มในการจัดการป่าชุมชน เป็นการเชื่อมโยงระบบสังคมและวัฒนธรรมเข้ากับเรื่องป่าและทรัพยากร รวมถึงมีการดูแลรักษาป่าชุมชนที่เป็นป่าธรรมชาติหรือป่าปลูกขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทน บนฐานทรัพยากรชุมชน ทางชีวภาพ ทางกายภาพ และทรัพยากรที่ชุมชนสร้างขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการยอมรับของคนในชุมชน ร่วมกับการทำงานประสานหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากร ร่วมกำหนดแนวทางในการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านบะหว้า และจัดทำบทบัญญัติการจัดการป่าชุมชนให้ชุมชนสามารถดำเนินการในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายมีผลบังคับใช้ภายในหมู่บ้าน โดยในกระบวนการร่างข้อบัญญัติตำบลเรื่องจัดการป่าชุมชนตำบลบะหว้า ทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีคุณค่าและอย่างชอบธรรม ผ่านเวทีประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมวางบทบาทหน้าที่ และสร้างมาตรการในการควบคุมดูแลป่าชุมชน โดยได้รับการรองรับจากเทศบาลตำบลบะหว้า เพื่อวางเป็นบทบัญญัติการจัดการป่าชุมชนบ้านบะหว้า

ทั้งนี้ข้อควรคำนึงในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ๑) ความไม่รีบเร่งและใช้ระยะเวลาในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการสร้างความเข้าใจของคนในชุมชน รวมทั้งแกนนำได้ไปเรียนรู้จากพื้นที่อื่น ๒) การศึกษาเอกสารข้อมูล หลักคิด ทฤษฎี หลักการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓) การสร้างความเข้าใจร่วมกันในหลักกฎหมายกระจายอำนาจ หรือกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๔) ความไม่เข้าใจและการไม่ยอมรับ ในประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นนี้สอดคล้องกับ กฤษฎา บุญชัย ปิยาพร อรุณพงษ์ และธนะภูมิ ชาญประไพ (๒๕๔๘) ได้ทำการศึกษาการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า พบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกิดจากปัญหาเจตนาธรรมของกฎหมาย แนวคิดทางกฎหมายที่เน้นการจัดการแยกส่วน ปัญหากลไกการบริหารงาน ได้แก่ การแยกส่วนการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างราชการ และบทบาทภาครัฐ ที่มีอำนาจการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายต้องการควบคุมอำนาจ ข้อจำกัดการจัดการพื้นที่ป่าในระดับท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐ การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ควรกำหนดกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามบทบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นลุ่มน้ำอิง ควรสนับสนุนและส่งเสริมการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำอิง ตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ (แรมซาร์ไซด์) เพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำอิงได้มีสถานะด้านการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำธรรมนูญภาคประชาชน ให้เป็นธรรมนูญแห่งชีวิตของภาคประชาชนที่สถาปนาตามหลักการประชาธิปไตยจากฐานราก ซึ่งจะนำไปสู่การออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ

๑) การสร้างความเข้าใจต่อแนวคิดและความสำคัญในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางกฎหมาย และแสดงให้เห็นถึงสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับระบบฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนในด้านต่างๆ โดยส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การเรียนรู้ของคนในชุมชน และถอดบทเรียนจากการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น

๓) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมีการติดตามประเมินผลจากการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ควบคู่ไปกับการใช้กฎหมายของภาครัฐ มาตรการทางสังคมของชุมชน และจิตสำนึกของคนในชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๑) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อติดตามประเมินผลการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบข้อมูลและการสะท้อนกลับจากคนในชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) การวิจัยเพื่อเปรียบเทียบรูปแบบและกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในประเทศไทย

๓) การวิจัยและพัฒนาารูปแบบของกฎหมายท้องถิ่นที่เหมาะสมในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย :

(๑) หนังสือ

กรมการปกครอง. **การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๓.

กรมป่าไม้. **การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานสารนิเทศ กรมป่าไม้, ๒๕๔๘.

_____ . **สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเฟื่องฟ้าพรินต์ติ้งจำกัด, ๒๕๔๒.

กาญจนา แก้วเทพ. **ในองค์กรชุมชน กลไกเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม**. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น : บริษัท แพลน พรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๔๐.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐.

โกมล แพรกทอง บรรณาธิการ. **ป่าชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, ๒๕๓๓.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐.

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ. **ป่าชุมชนเชียงราย**. เชียงใหม่ : บี เอสการพิมพ์, ๒๕๔๔.

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ. **The last Hope: บทวิเคราะห์ทางออกการจัดการป่าไม้เมืองไทย**. เชียงใหม่ : Good Printing, ๒๕๔๗.

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน.

บทเรียนการจัดการทรัพยากรของชุมชนในลุ่มน้ำอิง. กรุงเทพมหานคร : Fluke Graphic Design & Printing, ๒๕๖๐.

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน.

องค์ความรู้สมุนไพรพื้นบ้านบ้านห้วยหม้อ ตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา. เชียงราย: โปรซ็อบ ๒๕๖๐.

ฉลาดชาย รมิตานนท์. **ป่าชุมชนในประเทศไทย: ทางออกและการพัฒนา เล่ม ๒**. กรุงเทพมหานคร:

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖.

ฉลาดชาย รมิตานนท์, สันฐิตา กาญจนพันธ์ และอนันท์ กาญจนพันธ์. “ป่าชุมชนภาคเหนือ” ใน **ป่า**

ชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม ๒. พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่ :

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๖.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา. **วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาชนบท

มูลนิธิหมู่บ้านและสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๓๗.

เดวิด แมธิวส์. **จากปัจเจกสู่สาธารณะ : กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง**. กรุงเทพมหานคร :

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๔๑.

- เชาวน์วัต์ เสนพงศ์. **การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **๑๐๐ ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๕๔.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๒.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, ๒๕๓๙.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. **การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : จิรัชการพิมพ์, ๒๕๔๐.
- ทิวา สรรพกิจ ใน โกลม แพรกทอง บรรณาธิการ. “แนวทางการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ : กรณีตัวอย่างวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร” ใน **ป่าชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, ๒๕๓๓.
- ธีรยุทธ บุญมี. **สังคมเข้มแข็ง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, ๒๕๓๖.
- ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์. **กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง**. พิมพ์ครั้งที่ ๗. ขอนแก่น : โครงการจัดตั้งมูลนิธิเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งชมรมนักวิชาการสาธารณสุขภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ๒๕๔๔.
- _____ . **กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งประชาคม ประชาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, ๒๕๔๓.
- ธีรวุฒิ ไศภิชฎิกุล. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. ฉะเชิงเทรา: เอ็มเอ็นคอมพิวออฟเซต, ๒๕๕๐.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”, ใน **สารานุกรมชุดการปกครองท้องถิ่นไทย**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ และอื่น ๆ. **มองอนาคต : บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิภูมิปัญญา, ๒๕๓๖.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. “การศึกษาเพื่อฟื้นฟูศักยภาพของชุมชน” ใน **เสรีพงศ์พิศ, บก. ทิศทางหมู่บ้านไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หมู่บ้าน, ๒๕๓๑.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓.
- บัญชากร แก้วส่องและคณะ. **รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาขนาดเล็กภาคอีสาน**. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๗.

- บัณฑิต อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์ นยางค์ (แปลและเรียบเรียง). **ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสพการณ์ของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สาขาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๓๕.
- ประธาน สุวรรณมงคล. **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗.
- ประเวศ วะสี. **วัฒนธรรมกับการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, ๒๕๓๖.
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๔๗.
- พยอม วงศ์สารศรี. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, ๒๕๔๕.
- พรชัย ธรรมธรรม และจินตนา ทวีมา. **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน**. กรุงเทพมหานคร : สุทธาการพิมพ์, ๒๕๓๘.
- พิทยา ว่องกุล. **ชีวประวัติบุคคลไม่สำคัญ ปราชญ์ชาวบ้าน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์หมูบ้าน, ๒๕๓๑.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. **ประชาคมตำบล : หมายเหตุจากนักคิด**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๔๑.
- ภาวิตา ธาราศรีสุทธิ. **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.
- ลิขิต อีระเวคิน. **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓.
- วรางคณา รัตนรัตน์. **บันทึกประสบการณ์และมุมมองภาคประชาสังคมไทยต่อเฟล็กที**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คลังวิชา จำกัด, ๒๕๕๙.
- วรางคณา รัตนรัตน์ และระวี ถาวร บรรณาธิการ. **รายงานสรุปการสนทนาเชิงนโยบายครั้งที่ ๓ “คนกับป่า: การเพิ่มพื้นที่ป่าโดยประชาชน” โดยศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘**. กรุงเทพมหานคร : ไฮสปีด เลเซอร์ปริ้นท์, ๒๕๕๘.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : ธารกมลพิมพ์, ๒๕๕๑.
- วิเศษฐ์ ทวีเศรษฐ์. **การเมืองและการปกครองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๕.
- วิญญู อังคนารักษ์. **แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น**. ในเอกสารประกอบการบรรยาย. กรุงเทพมหานคร : [ม.ป.ท.], ๒๕๑๙.

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). **คู่มือกระบวนการยกเว้นเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โกลเด้นไทม์ พริ้นติ้งจำกัด. ๒๕๕๔.
- สถาบันพัฒนาท้องถิ่น. **ร่างคู่มือแนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน**. (มปป).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๔๗.
- _____. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙.
- _____. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนา ประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.
- _____. **“การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” รวบรวมรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. **การจัดการป่าชุมชน : เพื่อคนและเพื่อป่า**. กรุงเทพมหานคร: โครงการพัฒนาองค์ความรู้ และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย, ๒๕๕๐.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. **พฤติกรรมองค์กร : ทฤษฎีการประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.
- สีลาภรณ์ นาคทรพร และคณะ (บรรณาธิการ). **ตัวชี้วัดสำหรับงานพัฒนาชนบท : ประสบการณ์จากนักพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๘.
- สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ (ภาษาไทย-อังกฤษ)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- สุขุม นวมสกุล. **การเมืองการปกครองของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.
- สหทยา วิเศษ. **ลุ่มน้ำอิง**. พะเยา : โครงการพะเยาเพื่อการพัฒนา, ๒๕๔๔.
- เสน่ห์ จามริก. **ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม ๑ : ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๓๖.
- ศรีสุรางค์ มาศศิริกุล และสรณญา ประทุมวงษ์ บรรณาธิการ. **รวมผลงานรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ ๑๔ ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๕**. กรุงเทพฯ : หจก.ธรรมชาติการพิมพ์, ๒๕๕๕.
- หควณ ชูเพ็ญ. **“โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน ท้องถิ่นอภิวัฒน์**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์, ๒๕๕๑.
- อนันต์ อนันตกุล. **กรมการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑.

อนุชาติ พวงสำลี และวีรบุรณ วิสารทสกุล. **ประชาสังคม : คำ ความคิด และความหมาย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๔๑.
 อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓.
 เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **วิพากษ์สังคมไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์, ๒๕๔๐.

(๒) เอกสารอัดสำเนา

โกมล แพรกทอง และคณะ, **คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน**, กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้.มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

เกษม จันทรแก้ว และ สามัคคี บุญยะวัฒน์. **เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการทรัพยากรป่าไม้**. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๘. (เอกสารอัดสำเนา).

เครือข่ายลุ่มน้ำแม่หมี-แม่ต๋อม. **โครงการจัดการน้ำชุมชนบ้านแม่หมี**. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

โครงการเสริมสร้างพลังท้องถิ่นขับเคลื่อนข้อมูลสู่ตำบลเพื่อการปฏิรูประบบทรัพยากรธรรมชาติ มูลนิธิเพื่อการ พัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. **เอกสารประกอบการเรียนรู้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร กรณีการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลทาเหนือ**. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, **รายงานการศึกษา การจัดการลุ่มน้ำย่อยเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรณีศึกษากองน้ำบ้านงามเมือง อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย**, มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

ณัฐกร วิทิตานนท์. **บทเรียนการผลักดันเทศบาลขุดลอก**. สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต้นเรือ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต้นว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ, **ร่างคู่มือแนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน**, มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต้นสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒ วันศุกร์ ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต้น อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา, หน้า ๑๗-๑๘. (เอกสารอัดสำเนา).

สมชัย เบญจชัย. **รูปแบบที่ยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีป่าสนบ้านจันทร์ อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่**. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. **การบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนตำบลบ้านต้น ตำบลบ้านต้น อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา**. มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต, **ข้อมูลพื้นฐานบ้านน้ำแพร่ หมู่ ๑๔ ตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย,** มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น, **แผนพัฒนาท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔.** มปป. (เอกสารอัดสำเนา).

เอกสารประกอบการเรียนรู้ **ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร กรณีการพัฒนา**
ข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลทาเหนือ, (มปป). (เอกสารอัดสำเนา).

อรัญ จิตตะเสโน และคณะ. **หลักการและวิธีการบริหารจัดการชุมชน.** ใน เอกสารประกอบการเรียนรู้
ชุมชน ในโครงการวิจัยและพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่สุขภาวะองค์กรรวมภายใต้แผน
สุขภาพจังหวัดสงขลา. มปป. : มปป.

(๓) บทความและรายงานการวิจัย

กฤษฎา บุญชัย ,ปิยาพร อรุณพงษ์ และธนะภูมิ ชาญประไพ. **การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วย**
ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภายใต้
คณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๘.

กนกวรรณ เอี่ยมชัย และคณะ. **แนวทางการจัดการสุขภาพเพื่อการพึ่งพาตนเองโดยการมีส่วนร่วมของคน**
ในชุมชน บ้านเหล่า หมู่ ๙ ตำบลบ้านต๋น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา. รายงานการวิจัย. สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๕๗.

กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. **การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมกรรมการบริหาร**
จัดการทรัพยากรธรรมชาติของอปท. รายงานการวิจัย, สถาบันนโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๕.

คมกริช วงศ์ภาคำ และคณะ. **การศึกษาการใช้ประโยชน์จากป่าวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน.** รายงานการวิจัย,
คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๘.

จรรยา สีสื่อ. **การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่าชุมชนของชาวบ้านหนองไผ่ ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมแพ**
จังหวัดขอนแก่น. รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๒.

ดาวเวียง สิทธิราช ทิพรรัตน์ พงศ์ธนาพาณิช และนุชนาถ มั่งคั่ง, บทความการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้
ของชุมชนหมู่บ้านหลัก ๓๒ เมืองไช แขวงอุดมไช สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว,
วารสารวนศาสตร์ ๓๐ (๓) ๒๕๕๔, หน้า ๔๓-๕๓.

พนม เอี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ ๒๔
ฉบับที่ ๓ (กันยายน ๒๕๓๗), หน้า ๔๘๕-๔๘๖.

พรเทพ ศรีธนาธร “นวัตกรรมกรรมการจัดการป่าชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กลไกการจัดการการมีส่วนร่วม
และความสำเร็จของชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชนห้วยแม่หิน จังหวัดลำปาง” **วารสาร**
ศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๙
มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๖. หน้า ๙๙-๑๑๕.

ผกามาศ มูลวันดี, “การใช้ประโยชน์ป่าชุมชนโกรกประดู่ ตำบลโคกกลาง อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์”, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙. หน้า ๑๕-๒๖.

นฤตม ทิมประเสริฐ. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำ **ข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช**. รายงานการวิจัย. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔.

พิศณุ พูนเพชรพันธ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๖ กรณีศึกษาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม**. รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ๒๕๕๔.

ไพสิฐ พาณิชยกุล และทศพล ทรรคนกุลพันธ์. **แนวทางการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน**, รายงานการวิจัย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มุขนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ และสถาบันพัฒนาท้องถิ่น, ๒๕๕๔.

สมเกียรติ นากระโทก. **การมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเด็นการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน**. บทความวิจัย. ศูนย์บริการวิชาการ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.

สหทัย วิเศษ. **สภาพประชาชนลุ่มน้ำอิง : พลวัตภาคประชาสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง**, รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา, ๒๕๖๐.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, บทความ. ๒๕๕๓.

อุทุมพร หลอดโค, กระบวนการสร้างข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบะหว้า อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร, **วารสารนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ๗ (๓) : กันยายน - ธันวาคม ๒๕๖๐**. หน้า ๖๒-๙๐.

(๔) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมป่าไม้. **ข้อมูลสารสนเทศของกรมป่าไม้**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://forestinfo.forest.go.th/55/fCom_area.aspx (๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙).

ข้อมูลสารสนเทศป่าชุมชน กรมป่าไม้. **ทะเบียนป่าชุมชนจังหวัดพะเยา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://forestinfo.forest.go.th/fCom.aspx?prov=56&zone=9&year=-1&year=-1&type=-1> (๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๐).

- ข้อมูลสารสนเทศป่าชุมชน กรมป่าไม้. **ทะเบียนป่าชุมชนจังหวัดเชียงราย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://forestinfo.forest.go.th/fCom.aspx?prov=57&zone=9&year=-1&year=-1&type=-1> (๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๐).
- จิราภรณ์ รอบการ. **สิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.gotoknow.org/posts/479902> [๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑].
- เทศบาลตำบลสันมะค่า, **ข้อมูลทั่วไป**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.sanmaka.go.th/index.php?name=page&file=page&op=%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B>. (๒๓ มกราคม ๒๕๖๒).
- ไทยรัฐออนไลน์. **มีนป่าไม้ไทยทั่วประเทศเหลือแค่ ๑๐๒ ล้านไร่ "กรมป่าไม้-คณะวนศาสตร์" ระดมสมอง** ถก. วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/493415>. (๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๕๖๐**, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF> (๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑).
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). **ข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.codi.or.th/land_resolve/index.php?option=com_content&view=article&id=167%3A2011-02-15-09-07-14&catid=38%3A2009-08-27-07-27-35&Itemid=33&lang=en. (๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙).
- สมหญิง สุนทรวงษ์. **ป่าชุมชนกับสังคมไทย**. ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.recoftc.org/country/Thailand> (๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๔๓**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.tambol.com/municipal/data9.asp> [๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑].
- องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา. **ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาเรื่อง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๒**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.thasala.go.th/datacenter/detail.php?news_id=468. (๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙).
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน. **ชุมชนบ้านบัว หมู่ ๔**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.baantoon.com/index.php?page=Moo-4>. (๒๓ มกราคม ๒๕๖๒).
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, **แผนผังแนวเขตตำบลบ้านต๋อน อ.เมืองพะเยา จ.พะเยา**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.baantoon.com/index.php?page=map-region>. (๒๓ มกราคม ๒๕๖๒).

(๕) สัมภาษณ์

- ไกรทอง เห่งน้อย ผู้ประสานงานโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายและหน่วยงาน
ท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ดำรงค์ ศรีชะ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๒, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- บาล บุญก้า ผู้ใหญ่บ้านบ้านบัว หมู่ ๔ ตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๒.
- บุญเพ็ง กำแพง นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- ประยูร ใจบาล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- ทอน คำพร อุทยานแห่งชาติตาดอยหลวง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- ทองลี เประดา ประธานสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- นิรันดร์ ศรีนู สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองพะเยา, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- มนตรี นทีนาถวรกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๒.
- รัฐภูมิชัย ใจกล้า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๒.
- สมพล ฉันทะ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า เขต ๑, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- สุขุม กันธิวงศ์ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- สุรมัย เล่ห์ดี ผู้ใหญ่บ้านห้วยหม้อ หมู่ ๕ ตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- เสกสรร มูลอินตะ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าห้วยป่าห้วยพลู อ.กรมอุทยานแห่งชาติ, วันที่ ๓๑ พฤษภาคม
๒๕๖๑.
- โสภา วงศ์ใหญ่ ปลัดเทศบาลตำบลสันมะค่า, วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑.
- อินจันทร์ แสงดี ผู้ใหญ่บ้านห้วยลึก หมู่ ๖ ตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- อัศราทร งามพรรณ ปลัดอำเภอเมืองพะเยา, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.
- วันชัย ไชยวงศ์ กำนันตำบลบ้านต๋อน, วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒.

ภาษาอังกฤษ :

- Clark John J. **Outline of Local Government of The United Kingdom**. London: Sir Isaac Pitman and Son, Ltd., 1957.
- Fayol Henri. **General and Industrial Management**. London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1949.
- Jack C. Plano and Others. **Political Science Dictionary**. Illinois: The Dry Press, 1973.
- Rench, Dereck and Saward Heather. **Dictionary of management**. New York: International Publications Service, 1975.
- Smith David, First Person Plural. Canada: Mapievew Press. "State of Asian Peoples A report (SAPR) Introduction of Development" **Asian Exchange**. Vol. 10 No. 1 (1994).
- Wit Daniel. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**, Bangkok: Kurusapha Press, 1967.





แนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

ประเด็นหลัก	วิธีการ
๑) แนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- ศึกษาเอกสาร - สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก
๒) ยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- ศึกษาเอกสาร - สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก - สนทนากลุ่ม
๓) กระบวนการและขั้นตอนพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก - สนทนากลุ่ม - การสังเกต - การเข้าร่วมในกิจกรรม
๔) วิธีการในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- ศึกษาเอกสาร - สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก - สนทนากลุ่ม
๕) แนวทางในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก - สนทนากลุ่ม
๖) แนวโน้มการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน	- สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก - สนทนากลุ่ม

ภาคผนวก ข
ภาพถ่ายการลงพื้นที่ทำวิจัย





การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอบาแดด จังหวัดเชียงราย



การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคูน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา





**หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การรับรองการใช้ประโยชน์ของผลงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

นมัสการ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์

ข้าพเจ้า นายไกรทอง เหม่นน้อย ตำแหน่ง ผู้ประสานงาน โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็ง เครือข่ายและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน สำนักงานปวงสตูดิโอ อาคารธรรมราชา นวัตกรรม วัดศรีโคมคำ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โทรศัพท์ ๐๘๕ ๗๕๑ ๗๘๔๙ ขอรับรองว่าได้มีการนำ ผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชน ในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของ ผศ.ดร.สัททยา วิเศษ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา โดยนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

- การใช้ประโยชน์เชิงวิชาการ เช่น การบรรยาย การสอน การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอน
- การใช้ประโยชน์ด้านความรู้ในพระพุทธศาสนา
- การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น งานวิจัยและ/หรืองานสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาสิ่งประดิษฐ์
- การใช้ประโยชน์เชิงนโยบายหรือระดับประเทศ
- การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายของงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

ช่วงเวลาที่นำไปใช้ประโยชน์ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงปัจจุบันซึ่งการนำผลงานวิจัยเรื่องนี้ไปใช้ประโยชน์นั้น ก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

๑. ได้องค์ความรู้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย
๒. เกิดทิศทางด้านนโยบายท้องถิ่นในการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง และนำเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. จัดทำเป็นหนังสือแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย เพื่อเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ



(นายไกรทอง เห่งน้อย)

ผู้ประสานงานโครงการฯ





**หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**

วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การรับรองการใช้ประโยชน์ของผลงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

นมัสการ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์

ข้าพเจ้า นายบุญเพ็ง กำแหง ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า อำเภอบ้านฝาง จังหวัด เชียงราย โทรศัพท์ ๐๕๒ ๐๒๙ ๖๖๙ ขอรับรองว่าได้มีการนำผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งเป็น ผลงานวิจัยของ ผศ.ดร.สัททยา วิเศษ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา โดย นำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

- การใช้ประโยชน์เชิงวิชาการ เช่น การบรรยาย การสอน การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอน
- การใช้ประโยชน์ด้านความรู้ในพระพุทธานุศาสตร์
- การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น งานวิจัยและ/หรืองานสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาสิ่งประดิษฐ์
- การใช้ประโยชน์เชิงนโยบายหรือระดับประเทศ
- การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายของงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

ช่วงเวลาที่น่าไปใช้ประโยชน์ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงปัจจุบันซึ่งการนำผลงานวิจัยเรื่องนี้ไปใช้ประโยชน์นั้น ก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

๑. ได้องค์ความรู้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในลุ่มน้ำอิงตอนกลาง

๒. เกิดทิศทางด้านนโยบายท้องถิ่นในการพัฒนาเทศบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง และนำเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. เผยแพร่หนังสือแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอบ้านดง จังหวัดเชียงราย ต่อคนในชุมชนและหน่วยงานที่
เกี่ยวข้อง

๔. มีการทำกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในตำบลอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุน
งบประมาณจากเทศบาลตำบลสันมะค่า ตามที่ได้ระบุไว้ในเทศบัญญัติ

ขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ



(นายบุญเพ็ง กำแพง)

นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า





**หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การรับรองการใช้ประโยชน์ของผลงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

นมัสการ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์

ข้าพเจ้า นายรัฐภูมิชัย ใจกล้า ตำแหน่ง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โทรศัพท์ ๐๘๑ ๑๑๑ ๔๒๕๔ ขอรับรองว่าได้มีการนำผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของ ผศ.ดร.สหัทยา วิเศษ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา โดยนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

- การใช้ประโยชน์เชิงวิชาการ เช่น การบรรยาย การสอน การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอน
- การใช้ประโยชน์ด้านความรู้ในพระพุทธศาสนา
- การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น งานวิจัยและ/หรืองานสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาสิ่งประดิษฐ์
- การใช้ประโยชน์เชิงนโยบายหรือระดับประเทศ
- การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายของงานวิจัย/งานสร้างสรรค์

ช่วงเวลาที่น่าไปใช้ประโยชน์ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบันซึ่งการนำผลงานวิจัยเรื่องนี้ไปใช้ประโยชน์นั้น ก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

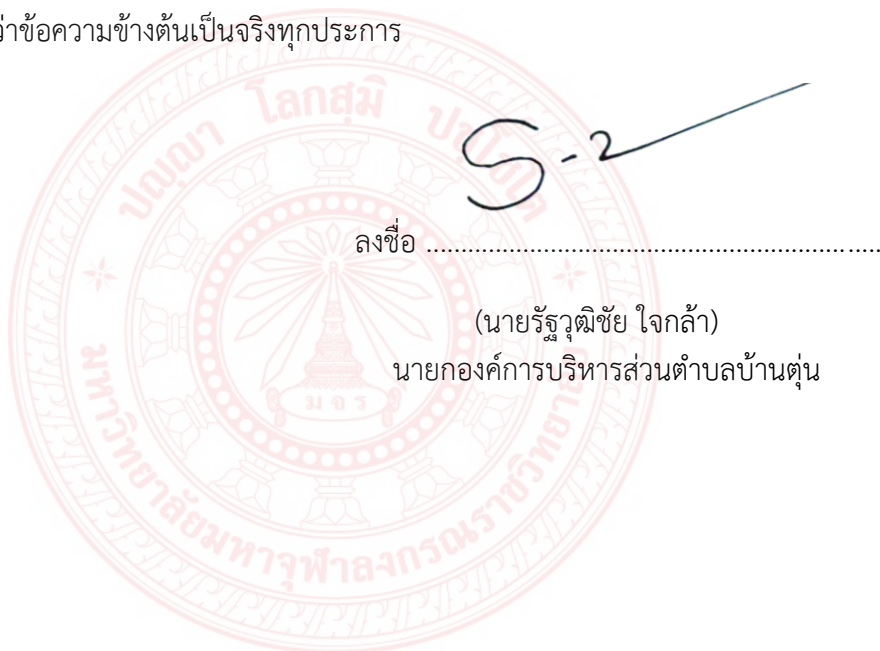
๑. ได้องค์ความรู้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในลุ่มน้ำอิงตอนบน

๒. เกิดทิศทางด้านนโยบายท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในลุ่มน้ำอิง และนำเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

๓. เกิดการพัฒนากลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบคณะกรรมการในระดับตำบลและระดับหมู่บ้านในตำบลบ้านต๋อน

๔. การขยายผลไปสู่การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในตำบลบ้านต๋อน
๕. การขยายผลไปสู่การจัดทำโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.) ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยสมัครเข้าร่วมโครงการ และมีแผนที่จะดำเนินงานในพื้นที่ป่าบริเวณวัดห้วยหม้อ บ้านห้วยหม้อ ตำบลบ้านต๋อน
๖. การร่วมแลกเปลี่ยนในวาระของคณพะเยาในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบกว๊านพะเยา ในงานเวทีสมัชชาคนพะเยา สร้างบ้านแปงเมือง อยู่เย็นเป็นสุข อย่างยั่งยืน ในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมโรงเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ พะเยา

ขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นจริงทุกประการ





ผลผลิต

๑. องค์ความรู้กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าชุมชนในกลุ่มน้ำอิง จังหวัดพะเยา-เชียงราย

๒. การประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มน้ำอิง ทั้ง ๒ แห่งคือ เทศบาลตำบลสันมะค่า จังหวัดเชียงราย และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน จังหวัดพะเยา

ผลลัพธ์

๑. จัดทำหนังสือ “แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำอิง กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย” เผยแพร่ในเว็บไซต์สภาประชาชนกลุ่มน้ำอิง <http://www.ingcouncil.org/images/data/book-local-legislation.pdf>

๒. นำเสนอบทความวิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำอิง ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย” ในการประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๓ ในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ วิทยาลัยสงฆ์ล้านนาเฉลิมพระเกียรติฯ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผลกระทบ

๑. เผยแพร่ข้อมูลกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดย การมีส่วนร่วมของชุมชน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา เครือข่ายภาคประชาสังคมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทย

๒. การประยุกต์แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดย การมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มน้ำอิง ในตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย

๓. การขยายผลไปสู่การทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมในตำบล ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการขยะ

๔. การขยายผลไปสู่การจัดทำโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.) ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยสมัครเข้าร่วมโครงการ ในการดำเนินงานได้มีการทำแผนการสำรวจสถานที่บริเวณวัดห้วยหม้อ หมู่ที่ ๙ ตำบลบ้านต๋อน การสำรวจพันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดทำรหัสและป้ายชนิดของพันธุ์พืช และการปลูกพันธุ์พืชสมุนไพรที่มีในท้องถิ่น



ภาคผนวก จ

เทศบัญญัติตำบลสันมะค่า อำเภอบ้านด่าน จังหวัดสุรินทร์

หลักการ

เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่น ร่วมกันจัดทำเทศบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๘) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ,(๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ,ส่วนที่ ๔ เทศบัญญัติ มาตรา ๖๐ ,มาตรา ๖๑ ทวิ , มาตรา ๖๒, มาตรา ๖๒ ตี , มาตรา ๖๒ จัตวา ,มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๖๔ , พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึง สนับสนุนประชาชนในพื้นที่ตำบลสันมะค่าให้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เหตุผล

ตามหลักกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น เทศบาลตำบลสันมะค่า จึงดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลสันมะค่า เพื่อจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ตำบลสันมะค่าให้เกิดความยั่งยืนสอดคล้องกับภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ทำกิน การรุกล้ำแม่น้ำ ลำคลอง หนอง ตามธรรมชาติ การทำ การเกษตรที่ใช้สารเคมีแล้วไหลลงสู่แหล่งน้ำ และสภาพแม่น้ำอิงและแม่น้ำพุง ที่ถูกกัดเซาะโดยธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดสภาพความเสื่อมโทรมของ ดิน น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ป่า ตลอดจนระบบนิเวศในพื้นที่ตำบลสันมะค่า

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ที่ผ่านมาเทศบาลตำบลสันมะค่า ได้ร่วมกับทุกภาคส่วนและที่สำคัญคือประชาชนในพื้นที่ ได้ร่วมกันทำกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การบวชป่า ปลูกป่า บั้นฝาย สร้างฝาย สืบชะตาป่า การสืบชะตาแม่น้ำ ปลูกพืชอาหารสัตว์ การปลูกพืชเพื่อเป็นแนวกันชน การขอคืนพื้นที่ป่าจากประชาชนที่ทำกินตามรอยตะเข็บฝืนป่า การสร้างความร่วมมือในการดูแลรักษาป่าของประชาชนที่ทำกินรอบฝืนป่า การป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน การลาดตระเวน ส่งผลให้จัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้นอย่างเป็นลำดับ

นอกจากนั้น ยังมี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเครือข่ายป่าชุมชนตำบลสันมะค่า ที่ใช้ร่วมกันทั้ง ๔ หมู่บ้าน และมี กฎ ระเบียบ เขตอนุรักษ์ปลาและสัตว์น้ำ แม่น้ำพุง ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย กฎ ระเบียบ เขตอนุรักษ์ปลาและสัตว์น้ำ แม่น้ำอิง ตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ตำบลสันมะค่า และเทศบาลตำบลสันมะค่าจึงต้องการยกระดับการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ให้เป็น เทศบัญญัติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ต่อไป

เทศบัญญัติตำบลสันมะค่า

เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่ เป็นการสมควรตรา ร่างเทศบัญญัติ ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๘) (๙) ส่วนที่ ๔ เทศบัญญัติ มาตรา ๖๐ ,มาตรา ๖๑ ทวิ , มาตรา ๖๒, มาตรา ๖๒ ตริ ,มาตรา ๖๒ จัตวา ,มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๖๔ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ มาตรา ๑๖ (๑๑) (๑๕) (๑๖) (๒๔) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ หมวด ๓ มาตรา ๔๓ (๑) (๒) ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า จึงออกเทศบัญญัติเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า และตั้งต่อไปนี้)

ข้อ ๑ เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่า เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒.”

ข้อ ๒ เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า นับถัดจากวันประกาศ ณ เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย

ข้อ ๓ ในเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่านี้

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า ของป่า อากาศ แร่ธาตุ และพลังงานในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า

“สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งมีทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต เห็นด้วยตาเปล่าและไม่สามารถเห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (จับต้องไม่ได้และมองไม่เห็น) ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า

“การบริหารจัดการ” หมายถึง การร่วมกัน ดูแลและใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้ทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มอบให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล และไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

“ชุมชน” หมายถึง ชุมชนตำบลสันมะค่า ประกอบด้วย ๘ หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านสันมะค่า หมู่ที่ ๑ บ้านวังผา หมู่ที่ ๒ บ้านสันบัวคำ หมู่ที่ ๓ บ้านสันติธรรม หมู่ที่ ๔ บ้านวังน้อย หมู่ที่ ๕ บ้านวังอวน หมู่ที่ ๖ บ้านสันป่าคา หมู่ที่ ๗ บ้านวังศิลา หมู่ที่ ๘

“แหล่งน้ำชุมชน” หมายถึง แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า รวมถึงแหล่งน้ำดั้งเดิมของชุมชน รวมถึงแหล่งน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น

“ป่าของชุมชน” หมายถึง ป่าในเขตเทศบาลตำบลสันมะค่า ที่ชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษา ได้แก่

(๑) ป่าของชุมชนบ้านวังผา หมู่ที่ ๒

(๑.๑) ได้รับอนุมัติโครงการป่าชุมชนจากกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๑ แปลง ชื่อป่าสงวนพื้นที่ป่าที่แห่งชาติป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักล่อ และป่าน้ำพุ (ดอยม่อนเหลี่ยม) พื้นที่ ๓๒๔-๑-๔๒ ไร่ (ตามเอกสารแนบท้าย)

ทิศเหนือ ติดต่อกับ บ้านวังอวน ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย

ทิศใต้ ติดต่อกับ บ้านวังขอนแดง ต.ห้วยลาน อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ บ้านวังน้อย ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ บ้านสันป่าคา, บ้านสันติธรรม ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย

(๒) ป่าของชุมชนบ้านวังน้อย หมู่ที่ ๕

(๑.๒) พื้นที่ป่าที่ได้รับอนุมัติโครงการป่าชุมชนจากกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๑ แปลง ป่าสงวนแห่งชาติชื่อป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักล่อ และป่าน้ำพุ (ดอยม่อนเหลี่ยม) พื้นที่ ๗๗๕-๐-๘๐ ไร่ (ตามเอกสารแนบท้าย)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	บ้านสัก ต.ป่าแดด อ.ป่าแดด จ.เชียงราย
ทิศใต้	ติดต่อกับ	บ้านวังศิลา ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	บ้านพวงพยอม ต.หงส์หิน อ.จุน จ.พะเยา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	บ้านวังอวน ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย

(๓) ป่าของชุมชนบ้านวังอวน หมู่ที่ ๖

(๓.๑) พื้นที่ป่าที่ได้รับอนุมัติโครงการป่าชุมชนจากกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๑ แปลง ป่าสงวนแห่งชาติชื่อป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักล่อ และป่าน้ำพุง (ป่าวังอวน) พื้นที่ ๓๐๑-๒-๕๖ ไร่ (ตามเอกสารแนบท้าย)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	บ้านสัก ต.ป่าแดด อ.ป่าแดด จ.เชียงราย
ทิศใต้	ติดต่อกับ	บ้านวังผา ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	บ้านวังน้อย ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	บ้านสันป่าคัม ต.สันมะค่า อ.ป่าแดด จ.เชียงราย

(๔) ป่าของชุมชนบ้านวังศิลา หมู่ที่ ๘

(๔.๑) พื้นที่ป่าที่ได้รับอนุมัติโครงการป่าชุมชนจากกรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๑ แปลง ป่าสงวนแห่งชาติชื่อป่าแม่ลอยไร่ ป่าสักล่อ และป่าน้ำพุง พื้นที่ ๙๙-๒-๔๔ ไร่ (ตามเอกสารแนบท้าย)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	เขตห้ามล่าสัตว์ป่าสักล่อ
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ป่าแม่ลอยไร่
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	บ้านวังทอง หมู่ที่ ๘
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	คลองส่งน้ำสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า

(๕) ป่าของชุมชนอื่น ที่เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านร่วมกันดูแลรักษา ตามที่คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯ หมู่บ้าน หรือ คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯ ตำบล เห็นชอบ “เขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้าน หมายถึง เขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาพื้นบ้านที่ประชาคมหมู่บ้าน / ตำบล ได้กำหนดไว้ คือ

(๑) แม่น้ำพุง เริ่มตั้งแต่ ฝายบ้านวังอวน - ฝายบ้านสันป่าคัม และหลังฝายอีก ๑๐๐ เมตร

(๒) อยู่ระหว่างวัดวังผาศิลาราม โดยนับจุดกึ่งกลางสะพานธรรมิกราช ทวนน้ำขึ้นไป ๒๐๐ เมตร และตามน้ำอีก ๓๐๐ เมตร รวมระยะทางประมาณ ๕๐๐ เมตร

(๓) แหล่งน้ำที่อนุรักษ์ปลาพื้นบ้านอื่น ตามที่คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯ หมู่บ้าน หรือ คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯ ตำบล เห็นชอบ

“สัตว์ป่า หมายถึง สัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ และป่าของชุมชน

“ของป่า” หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในป่า ตามกฎหมาย ยกเว้น เห็ด หน่อไม้ สมุนไพร พืชอาหาร ไข่มดแดง เป็นต้น

หมวด ๑ บททั่วไป

ข้อ ๔ วัตถุประสงค์ของการจัดทำร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ มีดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า
- (๒) เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และตำบลสันมะค่า
- (๓) เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าและสัตว์ป่า อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากร
- (๔) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนในตำบล
- (๕) สนับสนุนการจัดการทรัพยากร โดยชุมชนตามสิทธิและหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด

ภายใต้หลักการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

ข้อ ๕ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลตำบลสันมะค่า โดยให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

หมวด ๒

คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล ประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านแต่ละชุมชน และได้รับการรับรองจากที่ประชุมของสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และการคัดเลือกประธานให้มาจากเสียงข้างมาก คณะกรรมการระดับตำบล

ข้อ ๗ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

(๒) มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(๓) มีแนวคิดและจิตสำนึกในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม

ข้อ ๘ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ข้อ ๙ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง

(๔) พ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๕) ขาดการทำงานของเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลเกินสามครั้ง

ติดต่อกันโดยไม่ได้แจ้งต่อคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล

(๖) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดระเบียบของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลอย่างร้ายแรง

ข้อ ๑๐ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๒) ดำเนินการประสานแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้าน

(๓) สนับสนุนงานของเครือข่ายจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล

(๔) ประสานจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) ติดตามการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๖) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการบริหาร

จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล

(๗) พิจารณาให้ความเห็นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แก่ชุมชนและเทศบาลตำบลเพื่อดำเนินการ

(๘) จัดทำรายงานการดำเนินงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาลตำบล

(๙) ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง แก้ไข เทศบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อสภาเทศบาลตำบล

หมวด ๓

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๑ ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งมีการเสนอชื่อและได้รับการคัดเลือกจากมติที่ประชุมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๒ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหมู่บ้านไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
- (๒) เป็นบุคคลมีความน่าเชื่อถือของคนในชุมชน มีคุณธรรม หรือมีความรู้ที่สมาชิกชุมชนยอมรับ
- (๓) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

ข้อ ๑๓ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ข้อ ๑๔ กรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง
- (๔) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๕) ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๖) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

(๗) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้โดยมีส่วนร่วมของชุมชน

(๒) ประสานจัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๓) จัดทำแนวเขตป่าชุมชน และแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชนให้ชัดเจน ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๔) พิจารณากำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๕) สร้างจิตสำนึกให้แก่สมาชิกป่าชุมชนให้รู้จักคุณค่า รักษา หวงแหน และเข้ามาร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๖) ประสานจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๗) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๘) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน และที่ประชุมคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๙) ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙

(๑๐) บริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๘

หมวด ๔

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่าย

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๖ สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ร่วมกำหนดแนวเขตป่าของชุมชน แนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ และพื้นที่จัดการอื่นในป่าของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ร่วมบริหารจัดการ การจัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๓) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน ร่วมกับคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๔) มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎหมายของหมู่บ้านและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ กฎหมาย

(๕) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและถอดถอนคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน

(๖) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่หมู่บ้าน

(๗) ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามเทศบัญญัตินี้

หมวด ๕

งบประมาณ / กองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

ข้อ ๑๗ ให้มีกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลตำบลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด

(๒) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน

(๓) เงินชดเชยค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับหมู่บ้านโดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านทุกครั้ง ที่มีการชดเชย

(๔) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อตกลงและโดยความ

ยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่หมู่บ้านดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) หรือเงินจากการใช้ประโยชน์อื่นใด ในป่าของชุมชน

ข้อ ๑๘ วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

(๑) เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ

(๒) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตำบลและของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๙ ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในกองทุนดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานของการใช้เงินกองทุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๒) พิจารณาการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๘

(๓) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

หมวดที่ ๖
มาตรการและวิธีการเพื่อดำเนินการตามระเบียบ
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ข้อ ๒๐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่า เรื่อง **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน** พ.ศ. ๒๕๖๒. ให้เทศบาลตำบลสันมะค่าร่วมกับคณะกรรมการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่สมาชิกหรือผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติได้ จัดประชุมเพื่อแสวงหามาตรการหรือวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมตลอดถึงดำเนินการเพื่อเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของเทศบัญญัติ

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามเทศบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทก่อน แต่หากไม่สามารถดำเนินการตกลงกันได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเป็นผู้พิจารณาดำเนินการแสวงหาวิธีการและมาตรการเพื่อระงับยับยั้งข้อพิพาทด้วยวิธีการตามแนวทางสันติวิธี ตั้งอยู่บนหลักเมตตาธรรม หลักธรรมาภิบาล และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ ๗
บทปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติ

ข้อ ๒๑ การปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่า ว่าด้วยการ**ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน** พ.ศ. ๒๕๖๒ จะแก้ไขปรับปรุง ก็แต่โดยคณะกรรมการระดับตำบล แล้วเสนอต่อสภาเทศบาลตำบลสันมะค่าให้ความเห็นชอบ

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๒ ให้กฎระเบียบป่าของชุมชนของหมู่บ้านที่ใช้มาก่อนยังมีผลใช้บังคับต่อไป

ข้อ ๒๓ ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันภายหลังจากเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่า เรื่อง**การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน** พ.ศ. ๒๕๖๒ นี้ประกาศใช้บังคับ

ข้อ ๒๔ ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาหกสิบวันภายหลังจากเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสันมะค่า เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับ

ข้อ ๒๕ ให้นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า มีหน้าที่รักษาการให้ปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งและประกาศเพื่อปฏิบัติให้ปฏิบัติตามเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลสันมะค่านี้

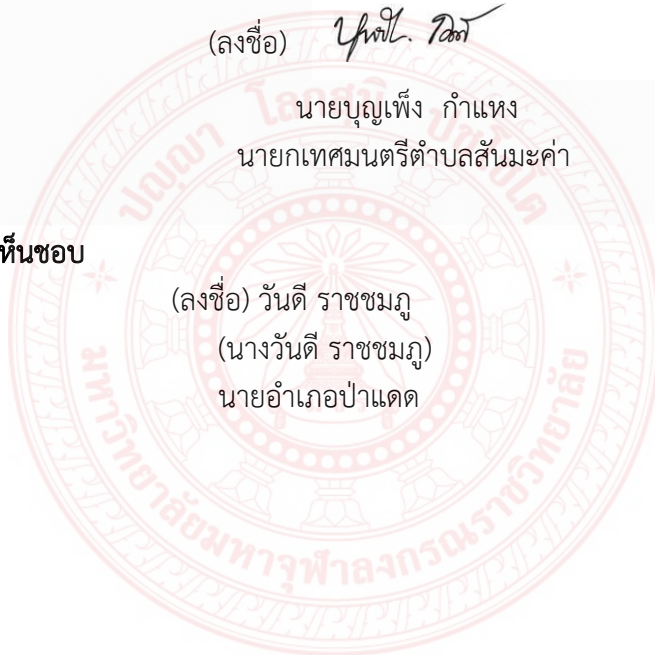
ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) 

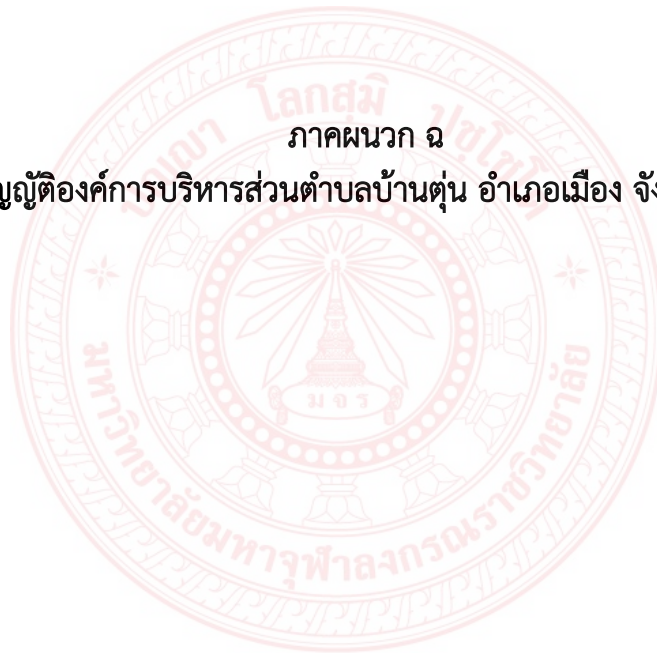
นายบุญเพ็ง กำแพง
นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า

เห็นชอบ

(ลงชื่อ) วันดี ราชชมภู
(นางวันดี ราชชมภู)
นายอำเภอป่าแดด



ภาคผนวก ฉ
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา



บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน

เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒

หลักการ

เพื่อให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ
จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทาง
ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนสอดคล้องกับภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีต
ประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

เหตุผล

ด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๗ กำหนดให้
องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตตำบล ดังต่อไปนี้ (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่น , (๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ ให้
เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ
สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น , (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอ
ภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน , (๑๖) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ,
(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม รวมถึง เพื่อสนับสนุนประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อนให้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓ บุคคลและ
ชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีต
ประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่

กฎหมายบัญญัติ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จึงเห็นควรดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อน เพื่อจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อน ให้เกิดความยั่งยืนสอดคล้องกับภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และเพื่อแก้ไขปัญหา การรุกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นที่ทำกิน การรุกลำแม่น้ำ ลำคลอง การทิ้งมูลฝอย การทำการเกษตรที่ใช้สารเคมีแล้วไหลลงสู่แหล่งน้ำ

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน

เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่๕) พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนและนายอำเภอเมืองพะเยา จึงตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัติตำบลนี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๒ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อนแล้วเจ็ดวัน

ข้อ ๓ ในข้อบัญญัติตำบลนี้

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

“สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต มองเห็นด้วยตาเปล่า และไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงกลิ่นและเสียงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน

“การบริหารจัดการ” หมายถึง การร่วมกันดูแลและใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้ทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มอบให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล และไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

“ชุมชน” หมายถึง ชุมชนตำบลบ้านต๋อน ประกอบด้วย ๑๑ หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านต๋อนใต้ หมู่ที่ ๑ บ้านต๋อนกลาง หมู่ที่ ๒ บ้านต๋อนกลาง หมู่ที่ ๓ บ้านบัว หมู่ที่ ๔ บ้านห้วยหม้อ หมู่ที่ ๕ บ้านห้วยลึก หมู่ที่ ๖ บ้านต๋อนใต้ หมู่ที่ ๗ บ้านสันแก้ว หมู่ที่ ๘ บ้านเหล่า หมู่ที่ ๙ บ้านทุ่งแก้ว หมู่ที่ ๑๐ และ บ้านห้วยลึก หมู่ที่ ๑๑

“แหล่งน้ำชุมชน” หมายถึง กว๊านพะเยา แม่น้ำ ลำห้วย หนอง คลอง บึง ทั้งที่เกิดขึ้นเอง ตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน

“ป่าชุมชน” หมายถึง ป่าที่ชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษาที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน

“สัตว์ป่า” หมายถึง สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติและป่าชุมชน

“ของป่า” หมายถึง ของป่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติและป่าชุมชน

“มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ เศษดินหรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่นๆ

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อน

“ตำบล” หมายถึง ตำบลบ้านต๋อน

หมวด ๑**บททั่วไป**

ข้อ ๔ วัตถุประสงค์ของการตราข้อบัญญัตินี้ มีดังนี้

(๑) เพื่อสร้างความตระหนักของชุมชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำชุมชน การจัดการมูลฝอย การอนุรักษ์ป่าชุมชน สัตว์ป่าและของป่าในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อน

(๒) เพื่อส่งเสริมให้ชุมชน กลุ่มบุคคล และองค์กรในชุมชน บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(๓) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด

ข้อ ๕ ให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลและคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

หมวด ๒**คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล**

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลประกอบด้วย ผู้แทน ส่วนราชการในพื้นที่และผู้แทนคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน จำนวนไม่น้อย กว่าสิบห้าคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๗ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล มีคุณสมบัติดังนี้

(๑) เป็นผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่ตำบลบ้านต๋อน

(๒) เป็นกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๓) มีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(๔) มีแนวคิดและจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบบมีส่วนร่วม

ข้อ ๘ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี ยกเว้นกรรมการตาม ข้อ ๗(๑)

ข้อ ๙ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตำบล

(๓) ครบวาระการดำรงตำแหน่ง

(๔) ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น

(๕) พ้นจากการเป็นกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๖) ขาดการทำกิจกรรมร่วมกับเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่ได้แจ้งต่อคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล

(๗) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุบกพร่องต่อหน้าที่หรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลหรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

ข้อ ๑๐ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๒) ดำเนินการประสานแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้าน

(๓) สนับสนุนงานของเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านและตำบล

(๔) จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) ติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๖) ประสานขอความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล

(๗) พิจารณาให้ความเห็นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบล

(๘) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เสนอต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๙) ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง แก้ไข ข้อบัญญัตินี้ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๑๐) ออกระเบียบเพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

หมวด ๓

คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๑ ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งมีการเสนอชื่อและได้รับการคัดเลือกจากมติที่ประชุมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๒ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ข้อ ๑๓ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหมู่บ้านมาแล้วติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(๒) มีแนวคิดและจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

(๓) มีความน่าเชื่อถือของคนในชุมชน มีคุณธรรม หรือมีความรู้ที่สมาชิกชุมชนยอมรับ

(๔) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) มีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๓) ครบวาระการดำรงตำแหน่ง

(๔) ไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๕) ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง

(๖) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุบกพร่องต่อหน้าที่หรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

(๗) ถูกลงชื่อถอดถอนโดยสมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) พิจารณากำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๒) บริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป่าชุมชน แหล่งน้ำชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

(๓) จัดทำแผนการจัดการและกิจกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๔) จัดทำแนวเขตป่าชุมชนและแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชนให้ชัดเจน ร่วมกับหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง

(๕) สร้างจิตสำนึกให้แก่สมาชิกให้รู้จักคุณค่า รักษา หวงแหน และเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๖) ประสาน จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๗) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน

(๘) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน เสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน และที่ประชุมคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๙) ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๙

(๑๐) บริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๘

หมวด ๔

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

ข้อ ๑๖ สมาชิกเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ร่วมกำหนดแนวเขตป่าของชุมชน แนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ และพื้นที่จัดการอื่นในป่าของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (๒) ร่วมบริหารจัดการ การจัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน
- (๓) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน ร่วมกับคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (๔) มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎหมายและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ กฎหมาย
- (๕) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและถอดถอนคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (๖) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่หมู่บ้าน
- (๗) ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามข้อบัญญัตินี้

หมวด ๕

งบประมาณ / กองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

ข้อ ๑๗ ให้มีกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (๑) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด
- (๒) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน
- (๓) เงินชดเชยค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับหมู่บ้านการเก็บรักษาเงินให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน
- (๔) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่หมู่บ้านดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) เงินจากการใช้ประโยชน์อื่นใด ในป่าของชุมชน

ข้อ ๑๘ วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน

(๑) เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ

(๒) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลและหมู่บ้าน

ข้อ ๑๙ ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในกองทุนดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานของการใช้เงินกองทุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน

(๒) พิจารณาการใช้เงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๘

(๓) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

หมวด ๖

มาตรการและวิธีการเพื่อดำเนินการตามระเบียบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ข้อ ๒๐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติตำบล เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่สมาชิกหรือผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติได้ จัดประชุมเพื่อแสวงหามาตรการหรือวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมตลอดถึงดำเนินการเพื่อเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติ

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามข้อบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทก่อน แต่หากไม่สามารถดำเนินการตกลงกันได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเป็นผู้

พิจารณาดำเนินการแสวงหาวิธีการและมาตรการเพื่อระงับยับยั้งข้อพิพาทด้วยวิธีการตามแนวทางสันติวิธี ตั้งอยู่บนหลักเมตตาธรรม หลักธรรมาภิบาล และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

หมวด ๗ การประชุม

ข้อ ๒๑ การประชุมมี ๒ ประเภท ได้แก่

- (๑) การประชุมคณะกรรมการ
- (๒) การประชุมสมาชิกเครือข่าย

การประชุมกรรมการ

ข้อ ๒๒ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติตำบล ต้องจัดให้มีการประชุม อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน และเรื่องอื่นๆ

การประชุมใหญ่สามัญสมาชิก

ข้อ ๒๓ ให้ประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลเรียกประชุมใหญ่สามัญสมาชิกเครือข่ายเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ข้อเสนอแนะรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกอย่างน้อย ปีละ ๑ ครั้ง หลังสิ้นปีปฏิทินพุทธศักราช ภายใน ๖๐ วัน

การประชุมใหญ่วิสามัญสมาชิก

ข้อ ๒๔ ประธานคณะกรรมการฯ จะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ สมาชิกเครือข่ายเมื่อใดก็ได้ ในกรณี ที่กรรมการฯ หรือสมาชิกฯ ประสบปัญหาหรือมีเรื่องสำคัญที่จะต้องตัดสินใจ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการทราบ

หมวด ๘

บทปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติ

ข้อ ๒๕ การปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ฯ ว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๒ จะแก้ไขปรับปรุง ก็แต่โดยคณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบล แล้วเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบ

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๖ กฎระเบียบป่าชุมชนหรือกฎ ระเบียบอื่นๆ ของหมู่บ้านที่ใช้มาก่อนยังมีผลใช้บังคับต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ข้อ ๒๗ ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันหลังจากข้อบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับ

ข้อ ๒๘ ให้มีการเลือกคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาหกสิบวันภายหลังจากข้อบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับ

ข้อ ๒๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

(ลงชื่อ)รัฐวุฒิชัย ใจกล้า.....

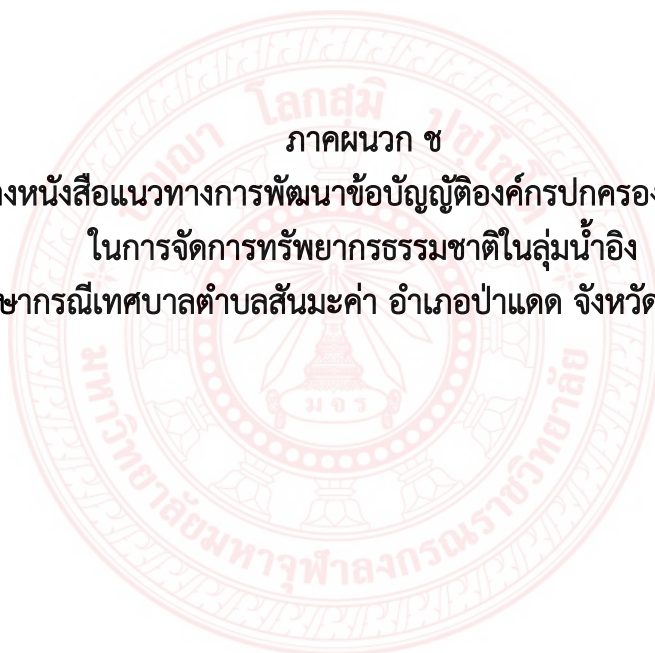
(นายรัฐวุฒิชัย ใจกล้า)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น

เห็นชอบ

(ลงชื่อ).....สุวิทย์ สุริยะวงศ์.....

(นายสุวิทย์ สุริยะวงศ์)
นายอำเภอเมืองพะเยา

ภาคผนวก ช
ตัวอย่างหนังสือแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง
ศึกษารณิเทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย



แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ
ในลุ่มน้ำอิง

กรณีศึกษา
เทศบาลตำบล
สันมะค่า
อำเภอป่าแดด
จังหวัดเชียงราย



โครงการสนับสนุนโดย
สหภาพยุโรป

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์
สถาบันวิจัยลุ่มน้ำอิง
โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งท้องถิ่นด้วย
และหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน
สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต
มกราคม 2562

แนวทางการพัฒนาขีดบุดงูติ
องคักรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ
ในลุ่มน้ำอิง

กรณีศึกษา

เทศบาลตำบล

สันมะค่า

อำเภอป่าแดด

จังหวัดเชียงราย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง
โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่น
และหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน
สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต
มกราคม 2562

คำนิยม

การพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นร่วมกับอปท.ในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง ภายใต้โครงการวิจัย แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิงที่มี ดร.สศัญญา วิเศษ เป็นนักวิจัยโครงการ โดยการดำเนินงานร่วมกับภาคีเครือข่ายอนุรักษ์ลุ่มน้ำอิง กอง เลขา SIC โดยได้รับการสนับสนุนจาก โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง และสมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต ด้วยเล็งเห็น ความสำคัญของระบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่น เทศบาล อบต. ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรชุมชนผ่านข้อกฎหมายที่ชุมชนร่วมกันบัญญัติขึ้นมา ให้สอดคล้องกับบริบทฐาน ทรัพยากรและการจัดการของท้องถิ่น ในรูปแบบข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากร

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่การประชุมทำความเข้าใจเรื่องเทศบัญญัติว่าด้วยการ จัดการทรัพยากร การเดินทางไปศึกษาดูงานรูปแบบการพัฒนาเทศบัญญัติ ที่อปท.จังหวัดน่าน และ การศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเทศบาลได้แต่งตั้งคณะทำงานร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นที่มาจาก หลายภาคส่วน และการประชุมยกร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตำบลสันมะค่า และนำร่างเทศบัญญัตินำเสนอต่อชุมชน และเข้าสู่กระบวนการรับฟังความ คิดเห็น เสนอแนะทั้ง 8 ชุมชนผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งประชุมและผ่านสื่อสารช่องทางต่างๆ จนมีการ ปรับแก้ร่างให้สมบูรณ์และนำเข้าสู่การประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ จำนวน 3 วาระ และได้เทศบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า และได้มีการลงนามเห็นชอบจาก นายอำเภอป่าแดดเป็นที่เรียบร้อย

ที่ผ่านมา ชุมชนพื้นที่ลุ่มน้ำอิงยังไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีแต่ เพียงแผนงานในระดับชุมชนและระดับตำบล รวมทั้งระเบียบที่กำหนดโดยคนในชุมชนเท่านั้น จากความ เป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนา ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิงโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในพื้นที่ตำบล สันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีชุมชนได้ทำเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในแม่น้ำอิง การจัดการ ป่าชุมชน มีแผนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลตำบลสันมะค่า ทั้งนี้ ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

โครงการอนุรักษ์แม่น้ำอิง
ธันวาคม 2561

คำนำ

หนังสือ “แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย” เป็นงานที่เกิดขึ้นมาจากการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนสันมะค่าที่เห็นความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการยกระดับกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดมาเป็นกฎหมายของท้องถิ่น คือ เทศบัญญัติ การออกเทศบัญญัติจึงเป็นการประกาศศกติกา และข้อตกลงร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เทศบาลตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย ถือเป็นต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มในการพัฒนาแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและหน่วยงานภาคีทุกภาคส่วนแห่งแรกในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถนำไปขยายผลในพื้นที่ในลุ่มน้ำอิง หรือพื้นที่ชุมชนอื่นที่มีความสนใจต่อไป

กระบวนการพัฒนาเทศบัญญัติของตำบลสันมะค่า ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากผู้บริหารและสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า รวมทั้งประชาชนทั้ง 8 หมู่บ้านในตำบลสันมะค่าที่มีส่วนร่วมกันในการอนุรักษ์ ดูแล ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างชาญฉลาด ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แม่น้ำอิง แม่น้ำพุง สัตว์ป่า ถึงแม้ว่าจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่ค่อนข้างนานมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2559 แต่ทุกฝ่ายก็ได้บทเรียน และประสบการณ์จากการทำงานร่วมกันในครั้งนี้

ขอขอบคุณ นายบุญเที่ยง กำแหง นายกเทศมนตรีตำบลสันมะค่า ทีมสภาเทศบาลตำบลสันมะค่า รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้ง 8 หมู่บ้าน ที่ได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาเทศบัญญัติ และสนับสนุนการดำเนินงานมาโดยตลอด ขอขอบคุณ ปลัดनु คุณโสภา วงศ์ใหญ่ ซึ่งเป็นแกนหลักในการประสานงานกับพื้นที่ การประสานงานกับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ และได้ร่วมกันผลักดันงานสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต และโครงการเสริมสร้างเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน ที่ได้สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และข้อมูลในการพัฒนาเทศบัญญัติของตำบลสันมะค่า

ท้ายสุด ขอขอบคุณ พี่น้องตำบลสันมะค่าทุกท่านที่มีช่วยกันดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติของบ้านตนเอง ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวถือเป็นฐานในการดำรงชีวิตของผู้คน ซึ่งจะส่งต่อไปยังลูกหลาน เพื่อให้มีการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ ภายใต้กฎระเบียบที่ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการคิด และพัฒนาออกมาเป็นเทศบัญญัติที่จะเป็นกฎกติกาให้คนในชุมชนได้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

สัทยา วิเศษ
ธันวาคม 2561



สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ก
คำนิยม.....	ข
ตอนที่ 1 บทนำ	1
ตอนที่ 2 ความสำคัญและบทเรียนของการจัดทำบัญชีท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	3
ตอนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของตำบลสันมะค่า อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย	17
ตอนที่ 4 กระบวนการพัฒนาเทศบาลตำบลสันมะค่าในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เทศบาลตำบลสันมะค่า	36
ตอนที่ 5 บทสรุป.....	56
บรรณานุกรม.....	63
ภาคผนวก.....	67

ประวัติผู้วิจัย

๑. ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย) นางสาวสัททยา วิเศษ

ชื่อ-สกุล (ภาษาอังกฤษ) Miss Sahathaya Wises

๒. เลขหมายบัตรประจำตัวประชาชน -

๓. ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (รัฐศาสตร์)

๔. หน่วยงานและสถานที่อยู่ที่ติดต่อ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ๕๖๐๐๐

โทรศัพท์มือถือ ๐๘๗- ๙๐๗๗๙๖๗ อีเมล kungwises@hotmail.co.th

๕. ประวัติการศึกษา

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ๒๕๕๖.

พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

ศิลปศาสตรบัณฑิต (บ้านและชุมชน) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๒.

๖. สาขาวิชาการที่มีความชำนาญพิเศษ นิเวศวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมีส่วนร่วม การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

๗. ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๗.๑ ผู้อำนวยการแผนงานวิจัย : (ไม่มี)

๗.๒ งานวิจัยที่ทำเสร็จแล้ว : ชื่อผลงานวิจัย ปีที่พิมพ์ การเผยแพร่ และแหล่งทุน

๑) กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา, ๒๕๕๒. แหล่งทุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๒) การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในลุ่มน้ำลาว-ยวนโดยองค์กรชุมชน, ๒๕๕๓. แหล่งทุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๓) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกว๊านพะเยา, ๒๕๕๕. แหล่งทุนจาก โครงการพะเยาเพื่อการพัฒนา / หัวหน้าโครงการวิจัย

๔) วิถีชีวิตและสถานภาพชาวประมงกว๊านพะเยา, ๒๕๕๗. แหล่งทุนจาก มูลนิธิกองทุนไทย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๕) ภูมิปัญญาการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากหนองเล็งทราย, ๒๕๕๗. แหล่งทุนจาก โครงการพะเยาเพื่อการพัฒนา และโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย ภูมิโนเวศน์ภูมามยาว / นักวิจัย

๖) โครงการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๗. แหล่งทุนจาก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ / นักวิจัย

- ๗) กระบวนการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ของชุมชน: การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์กรชุมชน, ๒๕๔๘. แหล่งทุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย / นักวิจัย
- ๘) ความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่ชุ่มน้ำบ้านม่วงชุม อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ, ๒๕๔๘ แหล่งทุนจาก โครงการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และจิตสำนึกด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนระดับภูมิภาค (สปาร์ค) ประเทศไทย / หัวหน้าโครงการวิจัย
- ๙) การประเมินผล ป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสพตติ ในหมวดเงินอุดหนุนภาค ประชาชนของสำนักงาน ปปส., ๒๕๕๑. แหล่งทุนจาก มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย / นักวิจัย
- ๑๐) การประเมินองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ เพื่อรับรางวัล พระปกเกล้าประจำปี พ.ศ.๒๕๕๒. แหล่งทุนจาก สถาบันพระปกเกล้า. / นักวิจัย
- ๑๑) การพัฒนาความเข้มแข็งของกลไกการพัฒนาเด็กเยาวชนระดับตำบล ศึกษากรณี ต. ทุ่งกล้วย อ.ภูซาง จ.พะเยา, ๒๕๕๔. แหล่งทุนจาก มูลนิธิสยามกัมมาจล ธนาคารไทยพาณิชย์ / หัวหน้า โครงการวิจัย
- ๑๒) การสานเสวนาหาทางออกในการแก้ไขปัญหาหยาเสพตติ, ๒๕๕๕. แหล่งทุนจาก สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า / นักวิจัย
- ๑๓) การสานเสวนาหารูปแบบธรรมนุญกวนพะเยาที่พึงปรารถนา, ๒๕๕๖. แหล่งทุน จากสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า / นักวิจัย
- ๑๔) กระบวนการสร้างและการสื่อสารองค์ความรู้ท้องถิ่นพะเยาของพระอุบาลีคุณูปมา จารย์ (ปวง ธรรมปัญญา), ๒๕๕๖. แหล่งทุนจาก สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัย / นักวิจัย
- ๑๕) การพัฒนาข้อเสนอและรูปธรรมของการปฏิรูปประเทศไทยของกลุ่มการเมืองใน จังหวัดพะเยา, ๒๕๕๘. แหล่งทุนจาก สถาบันพระปกเกล้า / นักวิจัย
- ๑๖) สุรา นารี กับการจัดการตนเองของชุมชนในจังหวัดพะเยา, ๒๕๕๙. แหล่งทุนจาก ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย / นักวิจัย
- ๑๗) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการแหล่งโบราณคดีทางพุทธศาสนาในจังหวัด พะเยา, ๒๕๕๗. แหล่งทุนจาก สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย / นักวิจัย
- ๑๘) ประเพณีตักบาตรสองแผ่นดินไทย - ลาว: การสร้างพื้นที่วัฒนธรรมข้ามพรมแดน ระหว่างเมืองคอบ แขวงไชยะบูลี สปป.ลาว และอำเภอยางชุมน้อย จังหวัดพะเยา ประเทศไทย, ๒๕๕๘. แหล่ง ทุนจาก กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม / หัวหน้าโครงการวิจัย
- ๑๙) กระบวนการสืบทอดองค์ความรู้ด้านจิตวิญญาณของชนเผ่าเมี่ยน อำเภอยางชุมน้อย จังหวัด พะเยา, ๒๕๕๙. แหล่งทุนจาก ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย / หัวหน้า โครงการวิจัย

๒๐) รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุเชิงพุทธแบบบูรณาการ จังหวัดพะเยา, ๒๕๖๐. แหล่งทุนจาก มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา / นักวิจัย

๒๑) ภูมิศาสตร์วัฒนธรรม : ประวัติศาสตร์ เส้นทางเผยแผ่พระพุทธศาสนา และ หลักธรรมในสมัยล้านนา- สุโขทัย , ๒๕๕๙. แหล่งทุนจาก สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย/ หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๒) ธรรมนูญกวีานพะเยากับการเสริมสร้างพลังพลเมืองด้วยการสื่อสารสาธารณะในการแก้ไขปัญหา กวีานพะเยา, ๒๕๖๐. แหล่งทุนจาก สถาบันพระปกเกล้า / นักวิจัย

๒๓) การสร้างเมือง ชุมชนจักรยานเพื่อให้เป็นมิตรต่อการเดินและการใช้จักรยานในชีวิตประจำวัน พื้นที่ศึกษา อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา, ๒๕๖๐. แหล่งทุนจาก สถาบันการเดินและการจักรยานไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) / หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๔) รูปแบบที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามแนวชายแดน จังหวัดเชียงราย, ๒๕๖๑. แหล่งทุนจาก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงราย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๕) สภาพประชาชนลุ่มน้ำอิง : พลวัตภาคประชาสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอิง, ๒๕๖๐. แหล่งทุนจาก สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๖) รูปแบบและกระบวนการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามหลักพระพุทธศาสนาในภาคเหนือ , ๒๕๖๐. แหล่งทุนจาก สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย / หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๗) การเสริมสร้างการเดินทางและการใช้จักรยานเพื่อการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา , ๒๕๖๑. แหล่งทุนจาก สถาบันการเดินและการจักรยานไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) / หัวหน้าโครงการวิจัย

๗.๓ งานวิจัยที่กำลังดำเนินงาน

๑) การสำรวจองค์ความรู้ด้านการเมืองกับกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดพะเยา แหล่งทุนจาก มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา / นักวิจัย / ร้อยละ ๔๐

๒) การส่งเสริมการเดินทางและการใช้จักรยานเพื่อการท่องเที่ยวชุมชนและในชีวิตประจำวัน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา /หัวหน้าโครงการวิจัย/ ร้อยละ ๑๐