



การจัดการทรัพยากรร่วม : แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้

Common-pool Resource Management : Theoretical Approach
and Application

สุจิตรา สามัคคีธรรม¹ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม²
และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์³

Sujitra Samukkethum Somsak Samukkethum
and Suvimon Chaiphanphong

บทคัดย่อ

ทรัพยากรร่วม หมายถึง ทรัพยากรที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่เป็นทรัพยากรที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิ แม่น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น มีแนวคิดกระแสหลักอย่างน้อย 3 แนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดการทรัพยากรร่วมของชาวบ้านได้แก่ แนวคิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม แนวคิดเกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษและแนวคิดตรรกะของการกระทำร่วม อย่างไรก็ตาม Elinor Ostrom ยืนยัน

¹ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก เลขที่ 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220 โทรฯ : 0852194606 e mail : sujitra_640640@hotmail.com

² คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 หมู่ 3 อาคารนวนิพนธ์ราช ชั้น 16,17 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 โทรฯ : 08 1373 1226 e mail : somsak.0601@gmail.com

³ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก เลขที่ 222/2 หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านด้า อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000 โทรฯ : suvimon@gmail.com e mail : 089-772-5573

ว่าชาวบ้านสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้หากรัฐยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการ มีกฎระเบียบในการใช้ประโยชน์และดูแลรักษา การลงโทษผู้กระทำผิด การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ และการเชื่อมโยงกับเครือข่าย

คำสำคัญ : การจัดการทรัพยากรร่วม; Elinor Ostrom; สิทธิชุมชน

Abstract

Common-pool resources are defined as non-private property. These resources – such as rivers, forests, etc., - are collectively utilized by villagers. There are three mainstream approaches – these are: the tragedy of the commons, the prisoner’s dilemma game, and the logic of collective action – opposing against the common-pool resources managed by the villagers. However, Elinor Ostrom has insisted that villagers can manage common-pool resource under conditions of the state’s acceptance of community rights to local resource management, villagers’ participations, rules and regulations of utilization and maintenance, sanctions of offenders, effective conflict management, and linkage to networks.

Keywords : common-pool resource management; Elinor Ostrom; community rights

เกริ่นนำ

ทรัพยากรร่วม (common-pool resource ; CPR) หมายถึง ทรัพยากรที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยทั่วไปชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ อาทิ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเล ชายหาดน้ำใต้ดิน ป่าชายเลน ภูเขา ป่าไม้ สัตว์ป่า และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ในอดีตทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในสังคมส่วนใหญ่เป็น CPR แทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบทุนนิยมที่วางอยู่บนรากฐานของ



กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอันศักดิ์สิทธิ์ ได้ส่งผลให้เกิดการยึดครอง CPR ซึ่งชุมชนเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัว อันนำไปสู่การพิพาทเกิดขึ้นบ่อยๆ⁴

สำหรับประเทศไทยในยุคพัฒนาประมาณก่อนศตวรรษที่ผ่านมา พบว่า CPR ได้ถูกทำลายลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ สัตว์ป่า ลำคลอง ป่าโกงกาง เป็นต้น CPR จำนวนมหาศาลถูกเอกชนยึดครองเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ทั้งการล้อมรั้วพื้นที่ป่าเพื่อทำรีสอร์ต บุกรุกเนินเขาเพื่อปลูกพืชไร่ กั้นชายหาดเพื่อผนวกเป็นส่วนหนึ่งของโรงแรม การถมคลองเพื่อปลูกเคหสถาน ฯลฯ

ในอดีต CPR เป็นทั้งแหล่งอาหาร สถานที่พักผ่อน และแหล่งเรียนรู้ของชาวบ้าน โดยไม่มีใครอ้างเป็นสมบัติส่วนตัว อย่างไรก็ตาม นักวิชาการตะวันตกในศตวรรษที่ 20 ส่วนใหญ่เชื่อว่าชุมชนไม่สามารถจัดการ CPR ได้ เนื่องจากไม่มีผู้รับผิดชอบที่จะดูแลทรัพยากรเหล่านั้นอันทำให้เกิดความคลุมเครือและกลายเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่เห็นแก่ตัวบางคนเข้าไปดักตวงประโยชน์จาก CPR ด้วยความละโมภจนทำให้เสื่อมโทรม

ภายใต้บริบทของการถกเถียงทางวิชาการข้างต้น มีนักวิชาการสตรีผู้หนึ่ง ได้ออกมายืนยันด้วยความมั่นใจว่า ‘ชุมชนสามารถจัดการ CPR ได้ และ CPR ควรถูกบริหารจัดการโดยชุมชน มากกว่าจะรวมศูนย์ให้อยู่ภายใต้การดูแลของภาครัฐ หรือโอนไปเป็นของเอกชน’ นักวิชาการผู้นี้ คือ Elinor Ostrom ซึ่งข้อเสนอของเธอนั้นได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา จนกระทั่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสหเศรษฐศาสตร์ในปี 2009 โดยผลงานอันยอดเยี่ยมที่ชื่อว่า ‘Governing the Commons: The Evolutions for Collective Action’ (อ้างอิงฉบับพิมพ์ครั้งที่ 5 ปี 1994) ผลงานชิ้นนี้อธิบายถึงการจัดการ CPR โดยชุมชนอย่างเป็นระบบและรวมทั้งมีการอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางที่สุดมาจนถึงทุกวันนี้

Ostrom เป็นนักวิชาการในสาขา ‘Economic Governance’ จาก Indiana University และ Arizona State University สหรัฐอเมริกา เธอได้ทำงานวิจัยร่วมกับ

⁴ในปัจจุบันนี้พบว่า CPR หลายประเภทยังคงมีอยู่ดาษดื่น โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ห่างไกล บริบทสำคัญก็คือ ทำไม CPR จำนวนมากจึงยังคงดำรงอยู่ แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่ได้สูญหายไปเนื่องจากผู้ใช้ประโยชน์ต่างรียกอบโกย จนเสื่อมโทรม อันทำให้เกิด ‘การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน’ อย่างไม่ต้องสงสัย

Vincent Ostrom นักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้เป็นสามัญที่มีชื่อเสียงระดับโลก ทั้งคู่ต่างสนใจในประเด็นที่คล้ายกันและทำงานวิจัยร่วมกันอย่างใกล้ชิดโดยผ่านศูนย์วิจัยที่มีชื่อเสียง ‘The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis’ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1973 เป็นต้นมา ศูนย์วิจัยแห่งนี้ได้สร้างคุณูปการทางวิชาการอย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการจัดการภาคีสธารณะ (public governance) แนวคิดของพวกเขาถืออิทธิพลอย่างสูงต่อนักสังคมศาสตร์ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม Elinor Ostrom ได้จบชีวิตลงเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2012 โดยชีวิตด้วยโรคมะเร็งตับอ่อน

บทความนี้ต้องการอธิบายเกี่ยวกับแนวคิด CPR โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงแนวคิดที่คัดค้านการจัดการ CPR โดยชุมชน ถัดมาจะนำเสนอแนวคิดการจัดการ CPR ของ Elinor Ostrom และสุดท้ายจะได้แสดงตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิดของ Ostrom ในการศึกษา CPR ในประเทศไทย ตามลำดับ

แนวคิดที่ต่อต้านการจัดการ CPR โดยชุมชน

แนวคิดที่ครอบงำการจัดการ CPR ในโลกตะวันตก ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดที่ต่อต้านการจัดการ CPR โดยชุมชน แนวคิดที่ต่อต้านดังกล่าวมีอย่างน้อย 3 แนวคิด คือ 1) แนวคิดโศกนาฏกรรมของ CPR (the tragedy of the commons) 2) แนวคิดเกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ (the prisoner’s dilemma game) และ 3) แนวคิดว่าด้วยตรรกะของการกระทำร่วม (the logic of collective action)

แนวคิดแรก ‘โศกนาฏกรรมของ CPR’ (the tragedy of the commons) เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Garrett Hardin (1968 : 1243-1248) เขาได้ตั้งคำถามต่อ CPR ที่ใครต่อใครก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้นั้นว่า ‘รัฐควรจัดการ CPR อย่างไร’ ในเมื่อชาวบ้านแต่ละคนต่างคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ตนพึงจะได้รับ อันนำไปสู่การกอบโกยจนทำให้ CPR เสื่อมโทรมลงอย่างน่าเวทนา แต่ละคนต่างคำนึงถึงประโยชน์ระยะสั้น โดยไม่มีใครเฉลียวใจถึงผลกระทบที่จะตามมาในภายหลัง แนวคิดของ Hardin มีฐานคิดแบบเดียวกับ Adam Smith คือ เชื่อว่าคนทุกคนต่างเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีเหตุผล จึงตัดสินใจดำเนินการเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ Adam Smith มองว่า ‘มือที่มองไม่เห็น’ (invisible hand) จะเข้ามาจัดการระบบเศรษฐกิจให้เข้าสู่สภาวะ



คุณภาพได้ในที่สุด อันตรงข้ามกับ CPR ที่แต่ละคนต่างเข้าไปแสวงหาประโยชน์ แต่กลับไม่มี ‘มือที่มองไม่เห็น’ เข้ามาจัดระเบียบ ผลที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ CPR ที่มีจำกัดต้องเสื่อมโทรมและหมดไปในที่สุด (Ostrom, 1994 : 2-3)

แนวคิดที่สอง ‘เกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ’ (the prisoner’s dilemma game) แนวคิดนี้มองว่า คนอาจตัดสินใจไม่ร่วมมือกัน หากอยู่ภายใต้สถานการณ์ไม่แน่นอน และเขาคิดว่าการแปรพักตร์ไปเข้าข้างฝ่ายตรงข้ามอาจทำให้ตนได้รับประโยชน์มากกว่า เกมนี้สมมติให้มีผู้ร้าย 2 คนถูกตำรวจจับ แต่ตำรวจไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าทั้งคู่มีความผิด จึงนำคนร้ายทั้งสองไปขังโดยแยกจากกัน หลังจากนั้นจึงทำการสอบสวนทีละคนพร้อมกับยื่นข้อเสนอต่อผู้ต้องสงสัยว่า หากคนหนึ่งสารภาพจะถูกกันตัวไว้เป็นพยาน และถ้าอีกคนหนึ่งยังคงปากแข็งไม่รับสารภาพก็จะติดคุกเต็มเพดานสูงสุด (หนึ่งปี) ส่วนผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยานก็จะต้องรับโทษ แต่ถ้าทั้งคู่ยอมรับสารภาพก็จะติดคุกคนละ 3 เดือน ในทางตรงข้าม ถ้าทั้งคู่ปฏิเสธ (ซึ่งหมายถึงทั้งคู่อาจไม่ได้ทำความผิดจริงๆ ก็ได้) ก็จะติดคุกด้วยข้อหาเล็กๆ น้อยๆ เพียงคนละ 1 เดือน ทฤษฎีนี้มีฐานคิดว่า คนทุกคนต่างมีเหตุผลและมุ่งแสวงหาประโยชน์สูงสุด ในกรณีนี้ผู้ต้องหาที่มีเหตุผลจะต้องตัดสินใจแปรพักตร์ โดยการรับสารภาพเพื่อให้ตัวเองรับโทษน้อยที่สุด ในแง่นี้จึงคาดการณ์ผลของเกมได้ว่า มีความเป็นไปได้สูงที่ทั้งคู่จะรับสารภาพเพื่อให้ตัวเองได้รับประโยชน์สูงสุด กล่าวโดยสรุป แนวคิดนี้นำไปสู่ข้อสรุปแบบเดียวกับ Garrett Hardin ที่มองว่า คนเราทุกคนต่างใช้กลยุทธ์ที่มีเหตุผล (คือ ทำให้ตัวเองได้ประโยชน์สูงสุด) แต่กลยุทธ์ที่มีเหตุผลของตัวเองนั้น มักจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่มีเหตุผลต่อส่วนรวมบ่อยๆ (Ostrom, 1994 : 4-5)

แนวคิดที่สาม ‘ตรรกะของการกระทำร่วม’ (the logic of collective action) เสนอโดย M. Olsen ในผลงานที่มีชื่อเสียง ‘The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups’ (1965) การกระทำร่วม หมายถึง การกระทำใดๆ ที่จะต้องระดมผู้เข้าร่วมหลายคนในการขับเคลื่อนร่วมกัน ซึ่งหากสำเร็จก็จะส่งผลให้ทุกคนได้รับประโยชน์ Olsen มองว่าการกระทำร่วมทุกครั้งมักจะมี ‘คนกินแรงเพื่อน’ (free riders) คือไม่ยอมลงแรงแต่จะคอยข่มอยู่เฉยๆ หากการกระทำร่วมดังกล่าวประสบความสำเร็จ คนกินแรงเพื่อนก็จะพลอยได้รับประโยชน์

เช่นเดียวกับคนอื่นๆ Olsen มองว่า คนกินแรงเพื่อนแท้จริงแล้วเป็นบุคคลปรกติธรรมดาเหมือนกับคนอื่นๆ ทว่าไปที่ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเอง การกินแรงเพื่อนทำให้เขาไม่ต้องลงทุนใดๆ แต่ได้รับประโยชน์เหมือนกับผู้ร่วมออกแรงและออกเงินในการขับเคลื่อนกิจกรรม หัวใจสำคัญของแนวคิดนี้ก็คือ ปรีศนาของ ‘คนกินแรงเพื่อน’ (Ostrom, 1994 : 5-6) Olsen เสนอทางแก้โดยการให้รางวัลเพื่อจูงใจคนเหล่านี้ให้เข้าร่วมเป็นพลังในการขับเคลื่อนกิจกรรมอย่างจริงจังเพื่อจะได้มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ทั้ง 3 แนวคิดต่างต้องการอธิบายสิ่งเดียวกัน คือ ‘เป็นความไม่ฉลาดที่จะปล่อยให้ CPR ถูกจัดการโดยชาวบ้าน’ เนื่องจากการกอบโกยประโยชน์เป็นการกระทำที่มีเหตุผล แต่ผลประโยชน์ของชาวบ้านแต่ละคนย่อมขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะการตัดทวงประโยชน์จาก CPR มากเกินไปจะทำให้เสื่อมโทรมและไม่ยั่งยืน คำถามก็คือ ‘เป็นไปได้หรือไม่จะจัดการ CPR อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน’ แนวคิดทั้ง 3 ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับชาวบ้านในการจัดการ CPR เพราะพวกเขาเชื่อว่าชาวบ้านแต่ละคนต่างตัดทวงประโยชน์โดยขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

เมื่อสมาชิกไม่สามารถจัดการ CPR ภายในชุมชนของตนได้ จึงจำเป็นต้องมีปัจจัยภายนอกเข้ามาจัดการ ซึ่งก็คือ ‘รัฐ’ (Ostrom, 1994 : 8-15 ; 2010 : 642-643) และเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วที่จะต้องดูแลทรัพย์สินสาธารณะ ‘รัฐรวมศูนย์’ ยังสามารถจัดการทรัพย์สินสาธารณะด้วยมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งมีความพร้อมด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร หรือมีฉันทันทีให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการ โดยแปลงทรัพย์สินสาธารณะให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ ผ่านการสัมปทาน ให้เช่า หรือโอนเป็นกรรมสิทธิ์ อันจะทำให้เอกชนมีอำนาจในการดำเนินการ รวมทั้งสามารถกีดกันบุคคลภายนอกมิให้เข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อทำให้การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดข้างต้นนี้ เป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำโลกตะวันตกตลอดศตวรรษที่ 20 นอกจากนี้ยังเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับวิธีคิดที่ครอบงำเทคโนโลยีในแวดวงราชการไทยที่มองว่า CPR เป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ ดังนั้นจึงไม่มีเจ้าภาพที่จะรับผิดชอบ ทรัพยากรดังกล่าวหากปล่อยไว้ก็จะถูกชาวบ้านเข้าไปใช้สอยอย่างไม่รับผิดชอบ ไร้ประสิทธิภาพ และไม่ยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงให้สัมปทานพื้นที่ว่าง



แก่ภาคเอกชนเพื่อปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล นอกจากนี้ยังล้อมกรอบพื้นที่ป่าให้กลายเป็นทรัพยากรของรัฐในรูปแบบของป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ เพื่อจะได้มีรัฐเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการดูแลป่า อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ได้มีหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนมาก ที่ชี้ให้เห็นตรงกันว่า การจัดการป่าของรัฐนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวเนื่องจากป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ต่างถูกทำลายลงอย่างต่อเนื่อง และการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนในการปลูกป่าเศรษฐกิจก็ถูกวิจารณ์อย่างมากกว่า เป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าได้จริงๆ หรือไม่

แนวคิดกระแสหลักข้างต้น เป็นแนวคิดที่ Ostrom ไม่เห็นด้วย อันทำให้หล่อ่นเกิดแรงบันดาลใจและพุ่มเทเพื่อทำการวิจัยและศึกษาค้นคว้าอย่างหนักหน่วงมาตลอดชีวิตที่สอนหนังสือใน Indiana University เพื่อแสดงให้เห็นว่า CPR นั้น เป็นสิ่งที่ชาวบ้านสามารถจัดการให้มีประสิทธิภาพได้

อิทธิพลของแนวคิด Polycentricity ที่มีต่อ Elinor Ostrom

Elinor Ostrom ได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Game Theory และ Institutionalism Theory นอกจากนี้แนวคิด CPR ของ Ostrom ก็ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิด ‘Polycentricity’ ของ Vincent Ostrom (ผู้เป็นสามี) ในแง่ที่ Polycentricity เป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดการจัดการ CPR ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างครอบคลุมและลึกซึ้ง จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มาของแนวคิดการจัดการ CPR โดยผ่านแนวคิด Polycentricity ดังจะได้นำเสนอตามลำดับ

แนวคิด Polycentricity หรือ ‘Polycentric Governance’⁵ เป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนมาก แต่ผู้เขียนพยายามแปล เพื่อให้เกิดความกระชับและสามารถสื่อความหมายได้ง่ายขึ้นซึ่งน่าจะแปลได้ว่า ‘Polycentricity’ หมายถึง “ระบบการ

⁵ ‘Polycentricity’ หรือ ‘Polycentric Governance’ เป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนเกินกว่าที่จะแปลเป็นไทยให้มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษได้ และเพื่อมิให้เกิดความสับสน ผู้เขียนจะเลือกใช้คำเดิมคือ ‘Polycentricity’

จัดการสาธารณะแบบกระจายอำนาจที่แตกต่างหลากหลาย” ในผลงานที่มีชื่อเสียงซึ่ง Vincent Ostrom⁶ เขียนร่วมกับ Charles Tiebout และ Robert Warren (1961) เขาได้ให้ความหมาย ‘Polycentricity’ เอาไว้อย่างชัดเจน อันเป็นคำนิยามที่มีการนำไปอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา โดยเขากล่าวไว้ดังนี้

“Polycentric” หมายถึง การมีศูนย์กลางในการตัดสินใจหลายๆ ศูนย์ ซึ่งในทางรูปนัยแต่ละศูนย์ต่างเป็นอิสระต่อกันและกัน... ในขอบเขตที่ศูนย์ต่างๆ จะต้องคำนึงถึงและรับผิดชอบต่อกันอื่นๆ ในความสัมพันธ์เชิงการแข่งขัน โดยจะต้องเข้าสู่การทำสัญญาและให้ความร่วมมือระหว่างกัน หรือมีความสัมพันธ์กับกลไกของรัฐบาลกลางในการจัดการความขัดแย้ง ในขณะที่เขตการปกครองต่างๆ ที่อยู่ในมหานครต่างทำหน้าที่ในลักษณะที่เชื่อมโยงเข้ากับแบบแผนที่สอดคล้องกันและสามารถทำนายผลได้ถึงพฤติกรรมของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Ostrom, Tiebout and Warren, 1961 : 831)

ในขณะที่นักรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักช่วงนั้น ต่างมีความเห็นร่วมกันว่าการจัดบริการสาธารณะนั้น ควรดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ที่รวมศูนย์ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว เพื่อจะได้เกิดความประหยัดในขนาด (economies of scale) การรวมศูนย์อำนาจและขึ้นต่อกันตามสายการบังคับบัญชาจะทำให้บริการสาธารณะมีมาตรฐานเดียวกันมีประสิทธิภาพและได้เปรียบในการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม Vincent Ostrom และคณะไม่เห็นด้วยกับแนวคิดกระแสหลักดังกล่าว ซึ่งจากผลการวิจัยของเขาเกี่ยวกับบริการตำรวจและการรักษาความปลอดภัยของเมือง รวมทั้งการจัดการน้ำในเมืองเล็กๆ ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของวอชิงตัน พบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่จัดหาและให้บริการสาธารณะที่มีขนาดเล็ก จะทำให้ผู้ใช้บริการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นมีปากมีเสียงและมีส่วนร่วมในการ

⁶ Vincent Ostrom จบปริญญาเอกจาก University of Wyoming (1950) เขาดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์จาก Indiana University (1964) และเป็นบรรณาธิการวารสารที่มีชื่อเสียง คือ ‘Public Administration Review’ ในปี 1963-1966 Vincent Ostrom มิได้มีชื่อเสียงน้อยกว่าภรรยา โดยทั้งคู่ทำงานวิชาการเคียงบ่าเคียงไหล่กันมาตลอดชีวิต



กำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่พึงปรารถนา กำหนดระดับของคุณภาพ ระดับราคา และวิธีการให้บริการสาธารณะ ได้มากกว่าองค์กรที่ให้บริการขนาดใหญ่

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่ผลิตและให้บริการสาธารณะขนาดเล็ก จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์มากกว่า (Toonen, 2010; Aligica & Tarko, 2013; McGinnis & Ostrom, 2011) ดังนี้:

ประการแรก จะทำให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่ให้บริการไม่ดี มีสิทธิลงคะแนนเลือกที่จะใช้บริการแบบไหนและจะปรับปรุงคุณภาพของบริการได้อย่างไรบ้าง เป็นต้น

สอง องค์กรสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังสามารถดำเนินงานโดยภาคประชาชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือการผลิตร่วมกันระหว่าง 2 ชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจให้ชุมชนในการจัดการสาธารณะ ก็จะทำให้ชาวบ้านมีสิทธิลงคะแนนเลือกประเภทขององค์กรที่จะทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนได้อย่างเหมาะสม

สาม ผลการวิจัยทำให้ Vincent Ostrom พบว่ามีความเป็นไปได้ที่เขตการปกครองอาจไม่สอดคล้องกับขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการน้ำซึ่ง 3 ชุมชนต่างใช้น้ำจากลำคลองเดียวกัน หากแต่ละชุมชนต่างจัดการน้ำของตนเองอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากการแย่งชิงน้ำที่มีอยู่จำกัด ทางออกที่เหมาะสมก็คือ ควรนำ 3 ชุมชนมาจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน กล่าวได้ว่าการจัดบริการสาธารณะมิได้มีรูปแบบเดียวที่ใช้ได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่ แต่รูปแบบควรมีหลากหลาย และสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

สี่ บริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นหลายๆ ฝ่าย ซึ่งมีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือ โดยบริการสาธารณะในที่นี่หมายถึง การจัดการด้านความปลอดภัย การจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการป่าไม้ การจัดการขยะ การจัดการสวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งการจัดการสาธารณะที่แตกต่างหลากหลายสามารถดำเนินการไปพร้อมๆ กันได้

ห้า บริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป แต่สามารถมีขนาดเล็กๆ หลายหลาย และใช้เทคโนโลยีที่หลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับการลงทุนผลิตลงถูกในแต่ละท้องถิ่น เพื่อค้นหาว่าบริการสาธารณะแบบหนึ่งๆ ควรจัดโดยองค์กรประเภทไหน จัดอย่างไร และควรมีขนาดใหญ่/เล็กเพียงใด

หก Polycentricity เป็นระบบที่เปิดให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีอำนาจและมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะซึ่งอาจมีใช้ระบบการจัดการ

สาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (ต่างจากองค์การธุรกิจ ที่วัดความสำเร็จด้วย ประสิทธิภาพเพียงด้านเดียว) แท้จริงแล้ว Polycentricity เป็นระบบที่หลีกเลี่ยง การเมืองไปไม่พ้น กล่าวคือ จะต้องมีการลอบบี้ การต่อรอง ความขัดแย้ง และความ ร่วมมือ ดังนั้น Polycentricity จึงอาจมีประสิทธิภาพในระดับที่พอยอมรับได้เท่านั้น แต่จุดแข็งที่ควรนำมาพิจารณาและนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จก็คือ การทำให้ ประชาชนมีอำนาจและมีส่วนร่วมและสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ ของชุมชนได้มากกว่าระบบอื่น

แนวคิดที่ว่าด้วย Polycentricity ของ Vincent Ostrom เป็นแนวคิดที่ได้รับ ความสนใจจากนักรัฐประศาสนศาสตร์ค่อนข้างมาก และต่อมาได้พัฒนาเป็นแนวคิด ว่าด้วยการจัดการเครือข่าย (Networked Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Governance) และภาวะการนำแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial leadership) เป็นต้น ซึ่งแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ต่างเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญในยุคปัจจุบันนี้

แนวคิด CPR ได้รับอิทธิพลจาก Polycentricity ในการท้าทายความคิดกระแสหลักแห่งศตวรรษที่ 20 ที่ว่า การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องดำเนินการโดยองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาและเป็นมาตรฐาน เดียวกัน แนวคิด Polycentricity สนับสนุนการจัดการสาธารณะที่กระจายอำนาจไป ยังหลายศูนย์และหลายขนาด บางศูนย์จัดตั้งขึ้นในชุมชน แต่บางศูนย์อาจมีขอบเขต กว้างกว่าชุมชนเดียว รูปแบบที่หลากหลาย (ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่) บางแห่ง จัดการโดยภาคประชาชน และบางแห่งอาจเป็นการผลิตร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ แต่ จุดเน้นสำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อแนวคิด CPR ของ Ostrom อย่างชัดเจน

คุณลักษณะสำคัญของทรัพยากรร่วม

Elinor Ostrom ได้จำแนกทรัพยากรออกเป็นประเภทต่างๆ โดยพิจารณาจาก คุณลักษณะสำคัญ 2 ด้านคือหนึ่ง ‘เมื่อใช้ประโยชน์แล้ว ปริมาณของทรัพยากรจะลดลงหรือไม่’ (subtractability of use) และสอง ‘ความสามารถกีดกันผู้อื่นมิให้ใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้หรือไม่’ (excludability)



ตารางที่ 1 แสดง “ระบอบการครอบครองทรัพยากร” 4 ประเภท (ปรับจาก Ostrom, 2010 : 645)

บทที่ 1

		เมื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นแล้ว ปริมาณจะลดลงหรือไม่ (Subtractability of Use)	
		ลดลง	ไม่ลดลง
ความสามารถในการกีดกันผู้อื่นมิให้ใช้ประโยชน์ (Excludability)	กีดกันได้น้อย	ทรัพยากรร่วม (common-pool resources)(อาทิ น้ำใต้ดิน ลำคลอง ป่าไม้ สัตว์น้ำ ฯลฯ)	สินค้าสาธารณะ (public goods) : (อาทิ การรักษาความปลอดภัย การพยากรณ์อากาศ ถนน ฯลฯ)
	กีดกันได้สูง	สินค้าเอกชน (private goods):(อาทิ เสื้อผ้า รถยนต์ เครื่องสำอาง ขนม ฯลฯ)	สินค้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการใช้ (toll goods):(อาทิ สโมสร ศูนย์เลี้ยงเด็กเล็ก ฯลฯ)

เมื่อนำคุณสมบัติ 2 ด้านข้างต้นมาไขว้กัน ก็จะได้ “ระบอบการครอบครองทรัพยากร” 4 ประเภท (ดังปรากฏในตารางที่ 1) กล่าวคือ ประเภทแรก เป็นสินค้าที่ใช้ได้อย่างไม่จำกัดและกีดกันคนอื่นไม่ได้ เรียกว่า ‘สินค้าสาธารณะ’ (public goods) อาทิ ถนน สะพาน การรักษาความปลอดภัย การพยากรณ์อากาศ เป็นต้นและประเภทที่สอง เป็นสินค้าที่ใช้ได้ไม่จำกัดแต่กีดกันผู้อื่นได้ คือ ‘สินค้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการใช้’ (toll goods) อาทิ ศูนย์เลี้ยงเด็กเล็ก สโมสร ฯลฯ ประเภทที่สาม เป็นสินค้าที่ใช้มากแล้วจะหมดแต่กีดกันผู้อื่นได้ ซึ่งก็คือ ‘สินค้าเอกชน’ (private goods) อาทิ ปลาในบ่อที่มีเจ้าของ เป็นต้น และประเภทสุดท้าย สินค้าที่ใช้มากจะหมดและกีดกันผู้อื่นไม่ได้ ซึ่งก็คือ CPR นั่นเอง

สินค้าสองประเภทแรกไม่สร้างความวิตกใดๆ เพราะเป็นสินค้าที่ใช้ไม่มีวันหมด อันตรงข้ามกับสินค้าสองประเภทหลัง ซึ่งอาจไม่ยั่งยืนหากใช้มากเกินไปกระนั้นก็ตาม สินค้าเอกชนสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ง่าย เนื่องจากเป็นสินค้าที่กีดกันผู้ใช้ได้

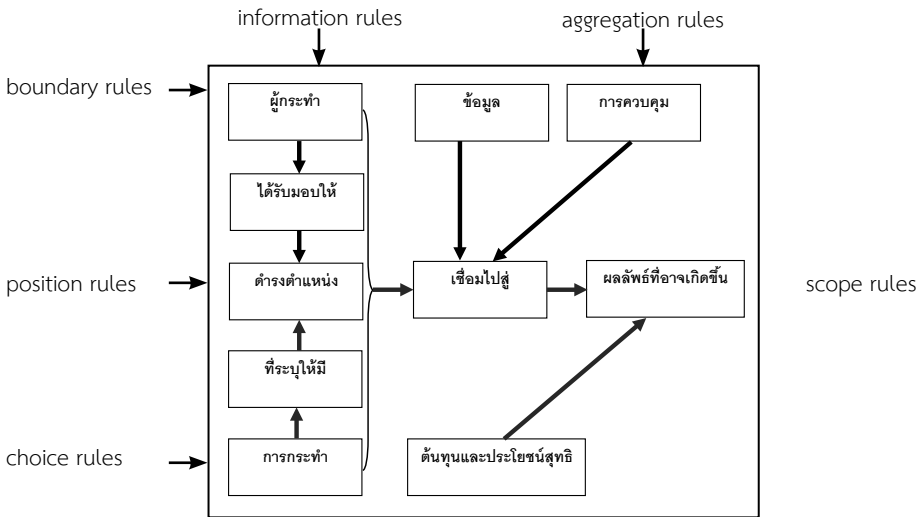
กล่าวคือ หากมีคนต้องการใช้มาก เอกชนก็จะตั้งราคาให้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้คนที่มีความจำเป็นต้องถอนตัวออก

ปัญหาที่ Elinor Ostrom ให้ความสนใจก็คือ ‘CPR’ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมด และกีดกันผู้อื่นไม่ได้ ในขณะที่ CPR มีมูลค่าสูงอันทำให้เป็นที่ต้องการของผู้คนจำนวนมากด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้นักคิดกระแสหลักไม่เล็งเลใจที่จะสรุปอย่างง่าย ๆ ว่า ‘ชาวบ้านไม่สามารถจัดการ CPR ได้ เพราะพวกเขามุ่งกอบโกยประโยชน์ แต่ไม่สนใจที่จะบำรุงรักษาส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเกินขอบเขตและไม่ยั่งยืน’ ภายใต้บริบทดังกล่าว Ostrom จะได้แก่นักคิดกระแสหลักได้อย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นว่า ‘ชาวบ้านสามารถจัดการ CPR ให้มีประสิทธิภาพได้’

ข้อเสนอในการจัดการ CPR โดยชุมชน

แนวคิดกระแสหลักที่สนับสนุนภาครัฐหรือเอกชนในการจัดการ CPR ซึ่งครอบคลุมมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ต้องถูกท้าทายอย่างเป็นระบบในช่วงกลางทศวรรษ 1980s เมื่อสภาวิจัยแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการประเมินเกี่ยวกับการจัดการเชิงสถาบันที่หลากหลายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและใช้ประโยชน์จาก CPR โดยผ่านการจัดการร่วม ข้อค้นพบของคณะกรรมการฯ ให้การยืนยันว่าชาวบ้านสามารถจัดการ CPR ได้ ถ้าให้พวกเขามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ทุกคนร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน กำหนดกฎระเบียบในการใช้ CPR ร่วมกัน และมีการกำกับติดตามเพื่อให้กฎระเบียบมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่ง Elinor Ostrom เป็นนักวิชาการที่โดดเด่นที่สุดในการสนับสนุนการจัดการ CPR โดยชุมชนดังกล่าว

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ CPR ของ Elinor Ostrom วางอยู่บนแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับ ‘สถานการณ์ของการกระทำ’ (action situation) ที่อยู่ภายใต้บริบทของการบังคับใช้กฎระเบียบ (ดูในแผนภาพที่ 1) ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการศึกษาการจัดการ CPR ของหล่อน



แผนภาพที่ 1 กฎต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อ ‘สถานการณ์ของการกระทำ’
(Ostrom, 2010: 651)

จากแผนภาพที่ 1 ภายในกรอบสี่เหลี่ยม (เส้นขนานสองชั้น) เป็นสถานการณ์ของการกระทำ ที่ประกอบด้วยผู้กระทำซึ่งดำรงตำแหน่งภายในระบบการจัดการ CPR อันเฉพาะแบบหนึ่ง มีการระบุหน้าที่ที่ต้องทำ และผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยการกระทำกับผลลัพธ์นั้นเชื่อมต่อกันผ่านข้อมูลที่เกี่ยวข้องและระบบการควบคุมต่างๆ ผลลัพธ์จะระบุถึงต้นทุนที่ต้องจ่ายพร้อมกับประโยชน์จะได้รับ

‘สถานการณ์ของการกระทำ’ ข้างต้น ดำเนินการภายใต้บริบทของ ‘กฎระเบียบ’ ที่เป็นปัจจัยภายนอก 7 ด้าน ดังนี้ (Ostrom, 2010: 651-652): 1) กฎที่กำหนดขอบเขต (boundary rules) ซึ่งระบุวิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งและออกจากตำแหน่งในระบบ CPR อันทำให้ทราบว่าใครมีสิทธิ์/ไม่มีสิทธิ์ใน CPR 2) กฎที่ระบุตำแหน่งต่างๆ ภายในระบบ CPR (position rules) 3) กฎที่ระบุสิทธิอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งภายในระบบ CPR (choice rules) 4) กฎเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (information rules) ระบุข้อมูลที่ต้องแบ่งปันและใช้ร่วมกัน และช่องทางการสื่อสาร 5) กฎที่ระบุขอบเขตของผลลัพธ์ (scope rules) ระบุผลลัพธ์จากการกระทำ ทั้งผลลัพธ์ที่ยอมรับได้และยอมรับไม่ได้ 6) กฎที่กำหนดวิธีการตัดสินใจของส่วนรวม (aggregation rules) โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีตัดสินใจร่วมกันในแต่ละโหนด (node) ที่จะเชื่อมโยงไปสู่ผล

ระยะกลางหรือผลสุดท้าย เช่น ใช้เสียงส่วนใหญ่ หรือใช้หลักฉันทามติ และ 7) กฎเกี่ยวกับผลตอบแทน (payoff rules) ระเบียบการจัดสรรประโยชน์ และต้นทุนที่แต่ละคนจะต้องแบกรับ

ข้อสรุปของ Ostrom ก็คือ ชุมชนสามารถจัดการ CPR ได้เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึง 3 แนวคิดที่มองว่าชาวบ้านดักดวงประโยชน์โดยไม่รับผิดชอบนั้น แม้ว่าแนวคิดทั้ง 3 จะไม่ผิด แต่นำไปประยุกต์ใช้กับการจัดการ CPR ไม่ได้ กล่าวคือ แนวคิดโศกนาฏกรรมของ CPR มองว่าชาวบ้านต่างแย่งชิงประโยชน์จนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม แนวคิดนี้ไม่ผิดถ้าอธิบายภายใต้บริบทที่ไม่มีใครให้ความร่วมมือกันแต่แนวคิดนี้มีจุดอ่อนแบบเดียวกับแนวคิด ‘ตรรกะของการกระทำร่วม’ ที่อธิบายพฤติกรรมของชาวบ้านในสถานการณ์ที่ไม่ร่วมมือกัน อันส่งผลให้บางคนกินแรงเพื่อน ส่วนแนวคิด ‘เกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ’ ปิดกั้นนักโทษสองฝ่ายมิให้พบปะกัน กล่าวโดยสรุปแนวคิดทั้ง 3 ต่างมองว่าการจัดการ CPR จะต้องล้มเหลว ภายใต้บริบทที่แต่ละคนต่างเป็นอิสระต่อกันแต่แนวคิดเหล่านี้ยังไม่ให้คำตอบว่า ‘ถ้าให้ผู้ใช้ประโยชน์ร่วมมือกันจัดการ ผ่านการสร้างกฎระเบียบที่ยอมรับร่วมกันพวกเขาจะสามารถจัดการ CPR ให้สำเร็จ (ทุกคนได้รับประโยชน์และยั่งยืน) ได้หรือไม่’ ในแง่นี้จึงถือว่าเป็นคุณูปการอันยิ่งใหญ่ของ Ostrom ที่ได้เติมเต็มช่องว่างทางวิชาการที่ขาดหายไป

กล่าวโดยสรุป Ostrom มองว่าชุมชนในฐานะเป็นสถาบันมีความสามารถที่จะจัดการ CPR ให้สำเร็จได้ โดยจะต้องร่วมมือกันกำหนดกติกาและกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามกติกาซึ่งสรุปได้เป็น 8 ประการ ดังนี้ (Ostrom, 2010 : 653 ; Sarker; Ikeda; Abe & Inoue, 2015 : 34-36)

ประการแรก กำหนดขอบเขตให้ชัดเจน (Boundaries) มี 2 ด้าน คือ 1.1) ขอบเขตผู้ใช้ประโยชน์ (User Boundaries) ระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีสิทธิ์และใครไม่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ โดยชาวบ้านจะต้องเข้าใจร่วมกัน และ 1.2) ขอบเขตของ CPR (Resource Boundaries) คือ ระบุเขตแดนของ CPR ที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้จัดการ ซึ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมทางนิเวศ-สังคมที่อยู่ภายนอก

สอง ความสอดคล้องของกฎระเบียบต่างๆ (Congruence) มี 2 ด้าน คือ 2.1) สอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence with Local Conditions) คือ กฎ



ระเบียบในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษา CPR สอดคล้องกับสภาพทางสังคม และสภาพทางธรรมชาติของชุมชน และ 2.2) การใช้ประโยชน์สอดคล้องกับการบำรุงรักษา (Appropriation and Provision) กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้ผู้ใช่ประโยชน์มากจะต้องแบกรับต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู CPR มากตามสัดส่วน

สาม การจัดให้สมาชิกมีส่วนในการตัดสินใจเลือกร่วมกัน (Collective Choice Arrangements) หมายความว่า สมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ CPR ดังกล่าว

สี่ การกำกับติดตามและสอดส่องดูแล (Monitoring) มี 2 ด้าน คือ 4.1) กำกับติดตามผู้ใช้ประโยชน์ (Monitoring Users) โดยสอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาชิกในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาเพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบและ 4.2) สอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากร (Monitoring Resource) ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

ห้า การลงโทษผู้ละเมิดกฎระเบียบจากเบาไปหาหนัก (Graduated Sanctions) หมายถึง มีระบบการลงโทษผู้กระทำความผิดจากสถานเบาไปหาหนักเพื่อยังยั้งมิให้สมาชิกกระทำความผิดซ้ำ

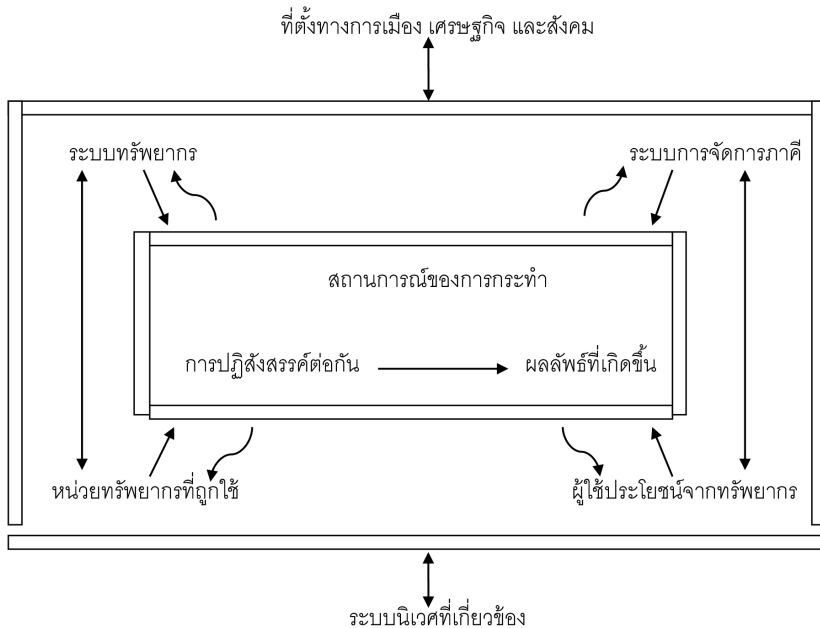
หก การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ (Conflict Resolution Mechanism) หากเกิดความขัดแย้งขึ้นจะต้องมีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ และสอดคล้องกับท้องถิ่น

เจ็ด สิทธิในการจัดการ CPR ของชุมชนจะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ (Minimal Recognition of Rights) ทั้งสิทธิชุมชนในการบัญญัติกฎระเบียบ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษา CPR

แปด การเชื่อมโยงสู่ระบบที่ใหญ่กว่า (nested enterprises) คือชุมชนจะต้องเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบนิเวศ-สังคมที่ใหญ่กว่า โดยผ่านการจัดภาคีเครือข่ายที่มีหลายๆ ศูนย์ เพื่อเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้โดยมีภาคีอื่นๆ ให้การสนับสนุน (Sarker, Ikeda, Abe & Inoue, 2015 : 36)

นอกจากนี้ Ostrom ยังได้สร้างกรอบทั่วไปสำหรับศึกษาการจัดการ CPR (ดูแผนภาพที่ 2) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สถานการณ์ของการกระทำประกอบด้วยการปฏิสังสรรค์ระหว่างผู้เข้าร่วมจำนวนมาก อันก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เฉพาะเจาะจงขึ้น โดย

สถานการณ์ของการกระทำดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของ 4 ปัจจัย คือ 1) ระบบทรัพยากร (resource system) 2) หน่วยทรัพยากร (resource units)⁷ 3) ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (users) และ 4) ระบบการจัดการภาคีต่างๆ (governance system) โดยทั้งสี่ปัจจัยดังกล่าว ต่างอยู่ภายใต้อิทธิพลของที่ตั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศวิทยาที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย



แผนภาพที่ 2 ‘สถานการณ์ของการกระทำ’ ที่อยู่ในระบบนิเวศ-สังคมที่กว้างกว่า (Ostrom, 2010: 663)⁸ ที่ตั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

⁷ ระบบทรัพยากร (resource system) หมายถึง ทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ภายในขอบเขตของพื้นที่ที่แน่นอน ซึ่งภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสม สามารถผลิตตัวมันเองให้เพิ่มขึ้นได้ ส่วนหน่วยทรัพยากร (resource units) หมายถึง ทรัพยากรที่ถูกใช้ไป เช่น ป่าไม้ ลำคลอง และทุ่งหญ้า เป็นระบบทรัพยากรส่วนจำนวนไม่ที่ถูกต้อง ปริมาณน้ำที่ถูกสูบจากคลอง และปริมาณหญ้าในทุ่งที่ถูกสัตว์เลี้ยงกิน ต่างเป็นหน่วยทรัพยากร (Ostrom, 1994 : 30)

⁸ เครื่องหมายในแผนภาพ1) กรอบที่เป็นเส้นขนานสองชั้น คือ เส้นกั้นระหว่างชั้นในสุด ชั้นกลาง และชั้นนอก 2) ลูกศรเส้นตรง หมายถึง การเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลแบบตรงๆและ 3) ลูกศรเส้นโค้ง หมายถึง ผลสะท้อนกลับ



ตัวอย่างการศึกษาป่าชุมชนโดยใช้แนวคิด CPR

เพื่อให้การอธิบายแนวคิด CPR ของ Ostrom มีความสมบูรณ์ ในส่วนนี้จะได้แสดงตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิด CPR ในการวิเคราะห์ป่าชุมชน โดยผู้เขียนได้เลือกศึกษาป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ‘บ้านไทรเอน’ ตั้งอยู่ใน ต.สองสลึง อ.แก่งจ.ระยอง มีผู้อยู่อาศัย 113 หลังคาเรือน รวม 638 คน พื้นที่ของชุมชนติดกับเขาหินตั้ง ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนยางพาราและผลไม้ อาทิ ลองกอง มังคุด ทุเรียน สละ เงาะ กระท้อน ฯลฯ ส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างดี เนื่องจากเป็นเจ้าของสวนครอบครัวละ 10-50 ไร่ แต่มีคนยากจนประมาณ 5 หลังคาเรือน

ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชนอย่างเป็นทางการในปี 2552 ครอบคลุมพื้นที่ 127 ไร่ พวกเขาช่วยกันปลูกป่าจนกระทั่งสามารถฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้กลายเป็นป่าที่สมบูรณ์ได้สำเร็จ และได้รับรางวัลกล้ายืนในปี 2553 หลังจากนั้นกรมป่าไม้ได้อนุมัติให้ป่าชุมชนแห่งนี้เพิ่มพื้นที่เป็น 2,500 ไร่ในปี 2556 และในปีเดียวกันชาวบ้านได้ยึดสวนยางพาราจากนายทุนที่ครอบครองโดยผิดกฎหมายอีก 65 ไร่และนำมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของป่าชุมชน ทำให้ป่าชุมชนมีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 3 แปลง 2,682 ไร่

กล่าวได้ว่า ป่าชุมชนบ้านไทรเอนเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าป่าชุมชนแห่งอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะบรรลุผลแบบเดียวกัน ดังจะพบว่าป่าชุมชนจำนวนไม่น้อยที่ประสบความล้มเหลว (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2558)

เมื่อพิจารณาถึงระบบการจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอนเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสำเร็จดังกล่าว โดยประยุกต์ใช้แนวคิด CPR ในการวิเคราะห์ ซึ่งปรากฏผลในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้

⁹ ข้อมูลในปี 2556 พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจัดทำป่าชุมชนทั้งสิ้น 375 หมู่บ้าน รวมเนื้อที่ทั้งหมด 60,283 ไร่ (อ้างอิงจาก สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้, 2560)

ตารางที่ 2: ความสอดคล้องระหว่างการจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอน กับแนวคิด CPR

แนวคิด CPR	การจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอน
1. การกำหนดขอบเขต	
1.1 ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์	1.1 ไม่อนุญาตให้คนนอกเก็บประโยชน์จากป่า ส่วนชาวชุมชนมีสิทธิเก็บผลผลิตจากป่า แต่ไม่อนุญาตให้ล่าสัตว์และโค่นต้นไม้
1.2 ทรัพยากรที่ถูกจัดการ	1.2 ทำขอบเขตป่าโดยปักหมุด ทำถนนดินรอบป่า ติดป้ายป่าชุมชน
2.ด้านความสอดคล้อง	
2.1 ระหว่างกฎระเบียบกับสภาพสังคม	2.1 มีกฎหมายห้ามตัดไม้และล่าสัตว์อย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นป่าใหม่ที่เพิ่งทำการฟื้นฟู (ซึ่งชาวบ้านเห็นด้วยที่มีการห้ามอย่างเด็ดขาด)
2.2 ต้นทุนที่ผู้ใช้ประโยชน์ต้องแบกรับ	2.2 ไม่มีเงื่อนไขให้ผู้เก็บผลผลิตจากป่าต้องเสียสละแรงงานและทรัพยากรเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชนมากกว่าคนอื่น
3.การมีส่วนร่วมในการสร้างและเปลี่ยนแปลงกฎ	3.สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎระเบียบในช่วงแรกที่ตั้งโครงการป่าชุมชนใหม่ๆ (กฎระเบียบยังไม่มีมีการปรับแก้)
4.การสอดส่องดูแล	
4.1.การใช้ประโยชน์ของสมาชิก	4.1.จัดตั้งชาวบ้านที่อยู่ใกล้กับเขตป่า ให้ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการบุกรุกป่าซึ่งพบว่าที่ผ่านมาสามารถปฏิบัติงานได้ดี
4.2.สภาพของทรัพยากร	4.2.มีการสำรวจระบบนิเวศป่า และตรวจหาพื้นที่สำหรับปลูกป่าทุกปี
5.ระบบการลงโทษจากเบาไปหาหนัก	5.กรณีตัดไม้ 3-4 ต้น จะใช้วิธีตักเตือน ถ้าไม่เชื่อฟัง (เพราะมีผู้มีอิทธิพลหนุนหลัง) จะนำเจ้าหน้าที่เข้าไปจับกุม/ดำเนินคดีตามกฎหมาย
6.การจัดการความขัดแย้ง	6.ใช้วิธีการเจรจา อะลุ่มอล่วย เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน



ตารางที่ 2: ความสอดคล้องระหว่างการจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอน กับแนวคิด CPR (ต่อ)

แนวคิด CPR	การจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอน
7.การยอมรับของรัฐ	7.รัฐให้การยอมรับสูง เนื่องจากเชื่อมั่นว่าชุมชนดูแลป่าได้
8.เชื่อมโยงระบบที่ใหญ่กว่า	8.มีเครือข่ายกว้าง ทั้งป่าชุมชนอื่น เจ้าหน้าที่รัฐ โรงเรียน ธุรกิจเอกชน

จากตารางที่ 2 ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการป่าชุมชนบ้านไทรเอน มีความสอดคล้องกับแนวคิด CPR ในด้านการกำหนดเขตแดนที่ชัดเจน กำหนดผู้มี/ไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่า ใช้ประโยชน์ได้อย่างไรบ้าง การมีส่วนร่วมของชาวบ้าน การบัญญัติกฎระเบียบที่สอดคล้องกับท้องถิ่น มีระบบการตรวจสอบสภาพป่าและสอดคล้องการใช้ประโยชน์ของสมาชิก ระบบการลงโทษผู้ทำผิด การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ การยอมรับสิทธิชุมชนจากภาครัฐในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น และการเชื่อมโยงกับเครือข่ายป่าชุมชนในระดับอำเภอและจังหวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีเพียงหนึ่งข้อที่ป่าชุมชนบ้านไทรเอนดำเนินการไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Ostrom กล่าวคือ Ostrom มองว่าการแบกรับต้นทุนในการฟื้นฟู CPR ควรเป็นไปตามสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ ผู้ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกรับต้นทุนในการฟื้นฟูมากกว่าผู้ใช้ประโยชน์น้อย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่ตรงกับวัฒนธรรมแห่งบ้านไทรเอนที่ถือว่าชาวบ้านทุกคนมีสิทธิเท่ากันในการเก็บผลผลิตจากป่า ส่วนจะใช้สิทธิมากหรือน้อยเป็นเรื่องของแต่ละบ้านแต่การเก็บประโยชน์จากป่าไม่มีผลผูกพันให้ต้องแบกรับต้นทุนในการฟื้นฟูป่าแต่ประการใด การลงแรงหรือออกเงินในการปลูกป่าเป็นเรื่องของจิตสาธารณะที่เกิดจากความสำนึกถึงการเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วยความสมัครใจมากกว่า อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่าความแตกต่างระหว่าง 2 แนวคิดข้างต้นสะท้อนถึงรากฐานทางวัฒนธรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ Ostrom มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีเกม (game theory) และวิถีคิดแบบตะวันตก ที่เน้นความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนที่เที่ยงธรรม (fairness) ส่วนวัฒนธรรมแห่งบ้านไทรเอนเน้นความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยและการเสียสละเพื่อส่วนรวมตามค่านิยมแบบตะวันออกมากกว่า

บทสรุปและข้อเสนอแนะบางประการ

การจัดการ CPR เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันนี้กำลังถูกมองข้ามไป เนื่องจากพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ อันทำให้มองข้ามสิทธิชุมชนในการจัดการ CPR อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันนี้สังคมไทยยังคงมี CPR ในรูปแบบต่างๆ อีกเป็นจำนวนมากมหาศาล และหากจัดการไม่ดีอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในสังคมไทยที่ประชาชนจำนวนไม่น้อยยังคงพึ่งพิง CPR ในการดำรงชีพบทความนี้ได้พยายามแสดงให้เห็นถึงแนวคิดกระแสหลักในตะวันตกที่ต่อต้านการจัดการ CPR โดยชุมชน พร้อมๆ กับเสนอทางออกให้รัฐเข้าไปจัดการและ/หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าไปรับผิดชอบใน CPR ดังกล่าวโดยผ่านการสัมปทาน การเช่า หรือการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์เพื่อก่อให้เกิดอำนาจในการกีดกันชาวบ้านมิให้เข้าไปใช้ประโยชน์ โดยคาดว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นทางออกในการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่ยั่งยืน

ตรงข้ามกับ Elinor Ostrom ที่มีความมั่นใจและได้ใช้ความพยายามอย่างหนักหน่วงเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งถึงวาระสุดท้ายของชีวิตในการพิสูจน์ให้ชาวโลกได้เห็น ชาวบ้านสามารถจัดการ CPR ได้ โดยรัฐจะต้องยอมรับและมอบอำนาจให้แก่ชุมชนเป็นผู้ดูแลทรัพยากรดังกล่าวร่วมกันชุมชนสามารถจัดการ CPR ได้โดยผ่านการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาาร่วมกัน รวมทั้งมีกลไกในการตรวจตรา การลงโทษผู้กระทำผิด และการจัดการความขัดแย้ง นอกจากนี้ในบทความยังได้แสดงตัวอย่างการนำแนวคิดของ Ostrom ไปใช้ในการศึกษากรณีของป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกอีกด้วย อันทำให้พบว่ามิบางประเด็นที่แนวคิดของ Ostrom ไม่สอดคล้องกับการจัดการ CPR ในประเทศไทย ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

แนวคิดของ Elinor Ostrom วางอยู่บนพื้นฐานของ Game Theory และ Institutionalism Theory ซึ่งให้ความสำคัญกับการวางระบบการจัดการ ที่ประกอบด้วยกฎระเบียบและกติกาของการแลกเปลี่ยนที่เที่ยงธรรม อย่างไรก็ตามสิ่งที่แนวคิด CPR ขาดหายไปก็คือ การขับเคลื่อนเพื่อสร้างระบบการจัดการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของผู้นำชุมชนและภาวะการนำของเขาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง



เอกสารอ้างอิง

ต่อการนำการเปลี่ยนแปลง (leading change อ้างจาก Kotter, 1996) เพื่อให้การจัดการ CPR โดยชุมชนกลายเป็นสถาบัน (institutionalization) ที่มีความมั่นคงและอย่างยั่งยืน

- ปรีดา วานิชภูมิ. (2556). *ความสำเร็จของการจัดการภาคีสาธารณะในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง*. คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพฯ.
- สุจิตรา สามัคคีธรรม. (2559). *เศรษฐกิจการเลี้ยงสัตว์ด้วยเครือข่ายป่าชุมชนในเขตรอยต่อ 5 จังหวัดภาคตะวันออก*. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2558). *การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชนภาคตะวันออก*. รายงานผลการวิจัย คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2559). *การจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง: ศึกษากรณีป่าชุมชนในภาคตะวันออก*. ศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สำนักจัดการป่าชุมชน. (2560). *ข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชน 2560*. กรุงเทพฯ : สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้.
- อภิชัย พันธเสน. (2539). *การพัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรคตอนที่ 3 : ความหวัง ทางออก และทางเลือกใหม่*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิภูมิปัญญา.
- อภิชัย พันธเสน. (2545). *ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Achua, C. F. & Lussier, R. N. (2013). *Effective Leadership*. South-Western : Cengage Learning.
- Aligica, P. D. & Tarko, V. (2013) *Co-Production, Polycentricity, and Value Heterogeneity : The Ostrom's Public Choice Institutionalism Revisited*. *The American Political Science Review*, 107(4).

- Blau, P. M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York : Wiley.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162,1243-1248.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston : Harvard Business School Press.
- McGinnis, M. D. & Ostrom, E. (2011). Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1).
- Olsen, M. (1965). *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Group*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
- Osborne, S.P. (2010). Introduction : The (New) Public Governance : A Suitable Case for Treatment?'. in Osborne, S.P. (ed.). *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge.
- Ostrom, E. (1994). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States : Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100.
- Ostrom, V.; Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *American Political and Social Science Review*, 55(4).
- Putnam, R. D. (2002). *Democracies in Flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford : Oxford University Press.
- Sarker, A.; Ikeda, T. ; Abe, T. & Inoue, K. (2015). Design Principles for Managing Coastal Fisheries Commons in Present-Day Japan. *Ecological Economics*, 117, 32-38.
- Toonen, T. (2010). Resilience in Public Administration : The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective. *Public Administration Review*, 70,193-202.