

การกระจายอำนาจและปฏิบัติการของการใช้อำนาจท้องถิ่น กรณีการออกเทศบัญญัติตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

โอฬาร อ่องพะ¹

Received: October 27, 2020

Revised: February 1, 2021

Accepted: March 10, 2021

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นความสำคัญ 2 ประการคือ 1) การทบทวนให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และ 2) การเชื่อมโยงแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่รูปธรรมปฏิบัติการของท้องถิ่น ที่ได้เชื่อมโยงพลังต่างๆ ให้เข้ามาเป็นองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาการจัดการป่าไม้และที่ดิน ผ่านการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, ข้อบัญญัติท้องถิ่น, การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ จังหวัดแพร่ 54140
อีเมล: olarn_on@mju.ac.th

Decentralization and the Use of Local Authority: A Case Study of District Ordinance Issuance in Natural Resource Management

Olarn Ongla²

Abstract

In this article, the author proposes two issues as the following. First, the study focuses on a review to demonstrate the guideline of decentralization. This guideline offers the link to local communities' power and focuses on the community-based participation for local development and problem solving. Second, the implementation of decentralizing concept and the authorities to resolve the problem of forest and land management are also highlighted under the Local Administrative Organization' authorities and the Local Ordinance on Natural Resource Management and Environment. The results could lead to systematic solutions for local problems.

Keywords Decentralization, Local Ordinance, Local Democracy Development

² Lecturer, Political Science, Maejo University Phrae Campus, Phrae 54140.
E-mail: olarn_on@mju.ac.th

1. บทนำ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญที่สะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นรวมถึงการนำไปสู่การจัดปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น (ท้องถิ่นในความหมายดังกล่าวมิใช่เพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากหมายรวมถึงชุดความสัมพันธ์ขององคาพยพต่างๆ ที่เชื่อมโยงประสานกันในชุมชนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. กลุ่มเยาวชน แม่บ้าน) ที่จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดกลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าไปจัดความสัมพันธ์กับกลไกภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม กลุ่มพลังพลเมืองต่างๆ รวมถึงการจัดปรับบทบาทและหน้าที่ของรัฐส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจไปร่วมกัน (Cheema & Rondinelli, 2007, p. 171)

อาจกล่าวได้ว่าบริบทของพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม วัฒนธรรม หรือองค์กรทางการเมืองจากความหลากหลายดังกล่าว รัฐบาลส่วนกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, น. 5) ขณะเดียวกันกลไกรัฐในช่วงเปลี่ยนผ่านเองก็มีขีดความสามารถรวมถึงประสิทธิภาพและทรัพยากรที่ค่อนข้างจำกัดในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการและความเท่าทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เช่น ในช่วงสถานการณ์โควิด 19 ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องอาศัยกลไกส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากในการออกแบบการทำงาน รวมถึงการรับมือและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ ผลจากการทำงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นสามารถบริหารสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปสู่การวางแผนในการฟื้นฟูได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการทำงานเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นต้องอาศัยความต่อเนื่องจากการขับเคลื่อนพลังความร่วมมือในการทำงานของท้องถิ่น พลังความร่วมมือของท้องถิ่นได้นำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพชุมชน การพัฒนาระบบการศึกษาผ่านการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการแก้ไขบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

หากทว่าสิ่งเหล่านี้ถูกทำให้เลือนลางหายไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความถดถอยของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น สะท้อนผ่านการรวมศูนย์อำนาจจากระบบบริหารราชการส่วนกลางบนบริบทของการเมืองแบบรัฐราชการ หรือที่เรียกว่า Bureaucratic Polity (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 33) ซึ่งส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นถูกกำกับจากทิศทางของกระทรวงมหาดไทย โดยการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายผ่านการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ขึ้นมากำกับและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีแนวโน้มที่จะรักษารูปแบบของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเอาไว้ โดยข้าราชการที่รับผิดชอบอาจมีความเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ขณะเดียวกันพื้นที่การสื่อสารต่างๆ ที่จะสะท้อนบทบาทการทำงานของท้องถิ่น ตัวอย่างที่ดี (Best Practices) ก็ถูกทำให้หายไปอย่างมีนัยยะ จนเราและผู้คนสังคมเกือบลืมไปว่าบทบาทและความสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นอยู่ตรงไหน ในสถานการณ์การเมืองการปกครองปัจจุบัน

ภายใต้บทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นความสำคัญ 2 ประการคือ 1) การทบทวนให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจที่เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และ 2) ผู้เขียนจะได้นำเสนอให้เห็นสิ่งที่เรียกว่า ภูมิธรรมปฏิบัติการของท้องถิ่นที่เชื่อมโยงพลังต่างๆ ให้เข้ามาเป็นองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในพื้นที่ภาคเหนือ คือปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการป่าไม้และที่ดิน ผ่านการสะท้อนความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นที่ลุกขึ้นมาใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยทั้ง 2 ประเด็นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2. การทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนพลังของชุมชนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ถูกนำมาใช้ผ่านการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะทิศทางการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการนำไปสู่แก้ปัญหาความขัดแย้งในมิติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในระดับชุมชนท้องถิ่นที่สามารถเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นภาคีในการออกแบบรวมถึงสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมไปถึงการทำงานในลักษณะของการบริหารจัดการร่วม เมื่อย้อนพินิจแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จะพบว่าการกระจายอำนาจเป็น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีที่มาจากต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ (นันท์วัฒน์ บรมนันท์, 2549, น. 19-22) ขณะเดียวกันปกครองท้องถิ่น (Local Government) ก็ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้ ด้วยข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งที่ว่าในพื้นที่ต่างๆ ของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป อาทิเช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองเอง เมื่อแต่ละพื้นที่ของประเทศมีความหลากหลาย รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการจัดการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเองมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น รวมถึงจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จากเงื่อนไขสำคัญนั้นเอง ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีอำนาจและความเป็นอิสระ (Autonomy) จากรัฐบาลกลางในหลายๆ ทาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, น. 5)

ในขณะเดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ ปรากฏให้เห็น 2 รูปแบบ รูปแบบที่หนึ่ง คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร และรูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, น. 37)

ในมติการปกครองท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์ผ่านมุมมองด้านกฎหมายจะเห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความอิสระในการปกครองตนเอง อันได้แก่การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตนเอง การมีองค์กรมาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการคลัง คือมีรายได้และงบประมาณของตนเองที่เพียงพอ และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ คือมีภารกิจที่ชัดเจนตลอดจนไปถึงอำนาจในการจัดทำ วางแผน ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเอง และประการสำคัญ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ

(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร, 2547, น. 5-6; วุฒิสาร ตันไชย, 2552, น. 7)

นิยามอีกประการของการปกครองท้องถิ่นที่มีความหมายมากกว่าการปกครอง คือ การจัดการทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐแห่งหนึ่งที่มีขอบเขตชัดเจน (Defined Boundaries) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ด้วยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ (An institutional structure with powers and duties laid down in general / or special statutes) โดยแท้จริงนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีความแตกต่างกับการเมืองระดับชาติ ในแง่ที่ว่าควรมีลักษณะอย่างไรและมีบทบาทอย่างไรในแต่ละรัฐ กระนั้นเองความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) จะสามารถดำรงคงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง การเติบโตของเศรษฐกิจ และสอง การค้าขายภายในท้องถิ่นนั้นๆ นั้นหมายความว่า การค้าขายทำให้เกิดรายได้ของเมือง ทำให้เมืองเติบโตไปได้และท้องถิ่นก็ยังคงมีความอิสระในการจัดการตนเอง トラบเท่าที่ยังมีกำลังของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าขายภายในเมืองอยู่และยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น (Local Identities) ไว้ได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, น. 27) แต่หากเมื่อใดที่ท้องถิ่นไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้ที่คงอยู่ได้ การแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรส่วนกลางของรัฐจะเกิดขึ้นเพื่อเข้าพยุงหรือช่วยเหลือให้ท้องถิ่นนั้นอยู่รอดต่อไปได้ แต่ก็จะเปลี่ยนรูปแบบและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นไปให้มีความคล้ายคลึงกับเอกลักษณ์ของส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลผลิตจากระบบอุปถัมภ์ ได้แผ่ขยายตัวลงมาสู่ท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ซึ่งปรากฏให้เห็นในระบบหัวคะแนน หรือที่เรียกว่า “Vote-Chief Systems” ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงของความสัมพันธ์ของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น ผ่านระบบหัวคะแนน ที่มาจากช่องว่างระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองส่วนกลาง ที่กระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นจะถูกผลักดันไปสู่พรรคการเมืองและการเมืองในระดับชาติ จนทำให้การเมืองของท้องถิ่นไม่สามารถสร้างเงื่อนไขและปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ockey, 2004, p. 27) ความเกี่ยวเนื่องดังกล่าวยกระดับจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งระบบ (Patron-Client Relationship) โดยเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลมากกว่าให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อยู่ต่ำกว่า ผลผลิตจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งระบบได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาไปสู่ระบบความสัมพันธ์

เชิงอุปถัมภ์ในแนวระนาบ โดยเป็นการตรึงไว้ให้กับหัวคะแนนซึ่งไม่เพียงแต่รางวัลที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น แต่เป็นการอุปถัมภ์ผ่านการดึงเอาลูกหลานและญาติพี่น้องเข้ามาทำงานในตำแหน่งลูกจ้างทั่วไปในองค์กรต่างๆ รวมถึงการดูแลการศึกษา การเล่าเรียน สวัสดิการต่างๆ ให้กับครอบครัวของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำหรือหัวคะแนน

รูปธรรมของพลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการเชื่อมโยงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ในการสร้างความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหามากขึ้น รูปแบบการทำงานในช่วงที่ผ่านมา ได้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานรวมถึงการยกระดับสร้างการเชื่อมโยงกระบวนการทำงานร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคส่วนต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ไปสู่การพัฒนากลไกความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมและจริงจังมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “พลังของชุมชนท้องถิ่น” พลังดังกล่าวไม่ได้อยู่ที่การรวมกลุ่มแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่พลังของชุมชนท้องถิ่นอยู่ที่การยกระดับความคิด ความรู้ เพื่อให้เกิดความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถยกระดับไปสู่การจัดการตนเองการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายมีจุดเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน และการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชน รวมถึงค้นหาพลังภายในชุมชนและการสร้างจุดเปลี่ยน รวมถึงจะต้องมีจำนวนของสมาชิกภายในชุมชนมากพอที่จะช่วยกันสร้างกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันพลังภายนอกก็ถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้ามาทำหน้าที่หนุนเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนเช่นกัน “แนวคิดการเสริมสร้างพลังชุมชนท้องถิ่น” แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) และแนวคิดว่าด้วยการเมืองภาคพลเมือง (Civic Politic) ตลอดจนแนวคิดเรื่องประชาสังคม (Civic Society) โดยทั้งสามแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำเอาหลักการสำคัญๆ ของแต่ละแนวคิดมาประกอบส่วนขึ้นใหม่แล้วก็จะเห็นความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

(1) แนวคิดเรื่องประชาสังคม เป็นจินตนาการที่ต้องการที่จะสร้างเจตจำนงร่วมของประชาชนที่ต้องการอยู่ร่วมกันด้วยความรับผิดชอบต่อนตนเอง คนในชุมชนหรือตัวชุมชนเอง ตลอดจนจนถึงสังคมในระดับต่างๆ ต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันดี พื้นฐานสำคัญในการเข้าใจนิยามความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” มีการใช้ในความหมายที่แตกต่างกันออกไป และมีคุณลักษณะเฉพาะและพิเศษคือ ประชาสังคมเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ซึ่งหมายถึง การให้ความหมาย ลักษณะ องค์ประกอบของประชาสังคม ยุทธวิธีการขับเคลื่อนประชาสังคมเพื่อนำมาสู่สังคมการเมืองในอุดมคติอยู่กับประสบการณ์บทเรียน การระบุปัญหาและสาเหตุที่ผู้คนทีละกลุ่มก่อนเผชิญอยู่รวมทั้งแนวทางหรือวิธีการ (ชลทิศ ตั้งเจริญ, ม.ป.ป.)

เมื่อกล่าวถึง “ประชาสังคม” คุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมาย “สาธารณะ” มากกว่าจุดมุ่งหมาย “ส่วนบุคคล” นั้นหมายความว่า ประชาสังคมเป็นเรื่องของชีวิตสาธารณะไม่ใช่กิจการส่วนบุคคล (เช่น ชีวิตในครอบครัวไม่ใช่เรื่องของประชาสังคม) เราอาจมีกรอบในการนิยามอย่างกว้างๆ เพื่อเข้าใจว่าอะไรคือ ประชาสังคม จากนิยามของ Larry Diamond ที่เสนอให้มองประชาสังคมคือ เวทีแห่งชีวิตทางสังคมที่มีการจัดตั้งขึ้นเองเป็นเอกเทศจากภาครัฐและนอกภาคการเมือง อันเป็นพื้นที่ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่หลากหลายมารวมกันแสดงตน เพื่อและเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและความคิดและความเชื่อร่วม โดยมุ่งสู่จุดมุ่งหมายและพิทักษ์หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของพวกเข (พลฤทธิสาร ชุมพล, ม.ร.ว., 2537, น. 5)

(2) แนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมือง เป็นแนวคิดที่ต้องการเปิดพื้นที่ให้ปฏิบัติการจริงของภาคพลเมืองที่มีสำนึกในทางการเมืองอีกแบบหนึ่งหรืออีกชุดหนึ่งที่แตกต่างไปจากประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองในรูปแบบความสัมพันธ์ แบบไพร่ฟ้าภักดี ในรูปแบบรัฐอุปถัมภ์ภักดี ดังนั้น การเมืองภาคพลเมืองจึงเน้นที่พื้นที่ทางการเมือง หมายถึง อำนาจสาธารณะหรืออำนาจที่เป็นของส่วนรวมที่ปรากฏเป็นพื้นที่ในรูปธรรม เช่น พื้นที่หน้าหมู่บ้านที่สาธารณประโยชน์ โดยพื้นที่ต่างๆ เหล่านี้คือพื้นที่ซึ่งประชาชนดูแลรับผิดชอบใช้สอยได้รับประโยชน์มาเป็นเวลานานจนเกิดหลักการในการบริหารจัดการในลักษณะข้อห้าม ความเชื่อระบบความสัมพันธ์เพื่อจัดสรรแบ่งปันหน้าที่และผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ดังนั้นการเมืองภาคประชาชน จึงเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งจะช่วยจัดการปัญหาที่ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ก่อขึ้นหรือรับผิดชอบไม่ทั่วถึง การยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของรัฐจะเท่ากับการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐมาสู่ประชาชนมากขึ้น (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2553, น. 202) และเป็นการถ่วงดุลกลไกการตลาดที่รับมอบอธิปไตยจากรัฐไทยไปแล้วบางส่วน ตลอดจนช่วยขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปจากระบอบของชนชั้นนำให้เป็นระบอบที่ประชาชนมีอำนาจจริงมากขึ้น

(3) แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ในสองแนวของความสัมพันธ์ คือ ความสัมพันธ์ในแนวแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน หรือข้ามพื้นที่ไปยังชุมชนอื่นๆ ที่มีความคิด วัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกันในลักษณะของแนวร่วม เครือข่าย และความสัมพันธ์ ในแนวที่สองเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน

กับรัฐ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ (ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกัน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อชุมชน) ความสัมพันธ์ในแนวนี้นี้มักจะถูกมองว่าชุมชนด้อยกว่าอำนาจน้อยกว่า ไม่มีพลังอำนาจต่อรอง

ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น จึงเป็นยุทธวิธีและเครื่องมือที่สำคัญที่ทั้งภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน รวมไปถึงการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องเชื่อมโยงกับการสร้างพลังให้กับชุมชนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย เพื่อจะทำให้การกระจายอำนาจไม่ผูกยึดอยู่แค่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว หากแต่ต้องทำให้องค์กาพยพต่างๆ สามารถเข้าถึงและสร้างจุดเชื่อมโยงการทำงานในระดับท้องถิ่นร่วมกันต่อไปได้อย่างมีทิศทาง และนั่นเองจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของอำนาจในระดับท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง อย่างน้อยใน 2 มิติกว้างๆ คือ

(1) ในมิติของโครงสร้างรูปแบบการกระจายอำนาจ (Structural Function) ที่รัฐส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ การกิจกับงบประมาณ ผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานด้านต่างๆระดับท้องถิ่น ตามโครงสร้างอำนาจและภารกิจ

(2) ในมิติการสร้างพื้นที่ (Space and Area) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคีภาคส่วนต่างๆ ในการเข้ามาดำเนินการในลักษณะเรียกว่า การบริหารจัดการท้องถิ่น ประเด็นนี้เองส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวของขบวนการองค์กรชาวบ้าน ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเครือข่าย กลุ่มพลังต่างๆ ได้เชื่อมโยงประสานทำงานกับภาคส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เพื่อยกระดับการทำงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. รูปธรรมปฏิบัติการของท้องถิ่นกับการใช้อำนาจในกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติตำบล

รูปธรรมที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น คือ การกระจายการตัดสินใจผ่านกระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรูปธรรมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และมุ่งเน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน ความสำคัญของกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เรียกว่า การเรียนรู้ควบคู่กับการปฏิบัติการ (Learning by Doing) ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการ

ตัดสินใจกระทำฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยลำพัง แต่เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นตั้งแต่การเรียนรู้ปัญหา วิเคราะห์ปัญหา สร้างความเข้าใจจนมั่นใจว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน

ในส่วนนี้เองผู้เขียนจะได้นำเสนอให้เห็นถึงกระบวนการและหัวใจในการขับเคลื่อน ข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ผ่านกรณีศึกษาของพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตำบลบ้านหลวง กับ การขับเคลื่อนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) บริบทพื้นที่และสถานการณ์ปัญหา

การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ในสังคมไทยที่ผ่านมาได้กำหนดขึ้นมาอย่างไร้ทิศทางและไร้ร่องรอยทางประวัติศาสตร์แต่อย่างใด หากแต่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ดังกล่าวนั้น ล้วนแล้วแต่มีเหตุและผลที่เชื่อมโยงและทับซ้อนกันมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ยุคการแผ่ขยายตัวของประเทศล่าอาณานิคม ที่ได้เข้ามาตัดทวง ดูดซับฐานทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก แร่ธาตุ (Forsyth & Walker, 2008, pp. 8-9) การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีผลมาจากการสัมปทานป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน การทำธุรกิจป่าไม้ในรูปแบบทุนนิยมได้เริ่มต้นขึ้นในล้านนาหลังจากที่จักรวรรดินิยมอังกฤษได้เข้ามายึดครองหัวเมืองมอญจากพม่า และธุรกิจป่าไม้ก็มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เป็นผลทำให้การผลิตแบบอุตสาหกรรมทำไม้เจริญเติบโตทั้งในดินแดนมอญและล้านนา การแผ่ขยายอิทธิพลของกลุ่มประเทศล่าอาณานิคม จักรวรรดินิยมตะวันตกที่เข้ามาในดินแดนสยามและล้านนาทำให้รูปแบบจารีตเสื่อมตัวลงพร้อมกับการนำไปสู่การสถาปนารัฐไทยสมัยใหม่ (สร้อยดี อ่องสกุล, 2553, น. 386) การขยายบทบาทและการแข่งขันกันในการแสวงหาอาณานิคมของชาวตะวันตกได้ขยายตัวเข้ามาสู่เอเชียอาคเนย์ ที่เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ ไม้สัก ทำให้บางประเทศในเอเชียอาคเนย์ได้ถูกรุกรานและตกเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก

การมุ่งใช้ทรัพยากรในเชิงการค้า การทำกิจการป่าไม้ เหมือนแร่ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดทอนหายไปอย่างรวดเร็ว จนนำไปสู่กระแสอนุรักษ์นิยมจากกลุ่มชนชั้นนำในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง แนวคิดดังกล่าวมีผลทำให้ทิศทางการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยถูกกำหนดขึ้นมาจากหลักคิดที่รัฐต้องเข้ามาเป็นเจ้าของและควบคุมรวมถึงกำหนดการประโยชน์เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายในการจัดการป่าไม้และที่ดิน ได้ส่งกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงอย่าง

กว้างใหญ่ไพศาล ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าและไม้จากการสัมปทาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกพืชเชิงเดี่ยวไม่ว่าจะเป็น ปอ อ้อย ข้าวโพด จนนำไปสู่การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ขณะเดียวกันนโยบายในการจัดการทรัพยากรได้กีดกัน (Exploitation) และละเลยชาวบ้าน ชุมชนท้องถิ่น (ทั้งชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ราบและกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง) รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ออกไปจากกระบวนการพัฒนาจนนำไปสู่การเกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่ฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบัน

ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรไปสู่อำนาจรัฐส่วนกลาง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยรวมของพื้นที่ตำบลบ้านหลวง เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินของชาวลัวะมาก่อน โดยมีหลักฐานที่เป็นวัดเก่าวัดร้าง เส้นทางลำเหมืองโบราณ เครื่องปั้นดินเผาต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2440 ได้เริ่มมีชาวปกากะญอ (กะเหรี่ยง) อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ตามมาด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ม้งและคนพื้นเมือง จุดเปลี่ยนหนึ่งที่สำคัญต่อประวัติศาสตร์และพัฒนารูปแบบการปกครองพื้นที่ป่าไม้และที่ดินในเขตตำบลบ้านหลวง คือ การประกาศให้พื้นที่ตำบลบ้านหลวงมีฐานะเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ จากข้อมูลการสำรวจการใช้ประโยชน์จากที่ดินและป่าไม้ของเทศบาลตำบลบ้านหลวง และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) พบว่า ตำบลบ้านหลวงได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ทั้งสิ้น 221,062.16 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 93.30 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด โดยสามารถจำแนกออกเป็นป่าอนุรักษ์ จำนวน 199,724.96 ไร่ (ประกอบไปด้วยเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จำนวน 191,836.17 ไร่ และพื้นที่เตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติแม่เงา จำนวน 7,888.79 ไร่) และที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 21,337.20 ไร่

ผลจากการประกาศเขตป่าของรัฐ ทำให้การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินดั้งเดิมของชุมชนกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียนที่มีการพักเว้นรอบการใช้ประโยชน์ในช่วงประมาณ 7-8 ปี ต้องเสี่ยงต่อการจับกุมในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า จากเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้ง กรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่และชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างนโยบายและมาตรการของรัฐกับชาวบ้าน ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดวิกฤติการณ์ปัญหาภัยแล้งที่นับว่ารุนแรงมากครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานมา จึงนำไปสู่ชนวนความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ราบกับชาวบ้านบนพื้นที่สูง โดยมีการกล่าวหากันไปมา คนพื้นราบได้กล่าวโทษชุมชนบนพื้นที่สูงว่าเพราะมีการขยายพื้นที่ทำกินบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจมากขึ้นจึงทำให้ขาดแคลนน้ำ ในขณะที่คนบน

พื้นที่สูงก็กล่าวอ้างว่าคนพื้นราบเองก็มีความต้องการใช้น้ำมากเกินจำเป็นเนื่องจากการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจที่ต้องใช้น้ำมากอย่างสวนลำไย เป็นต้น

(2) ระบบฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์จากที่ดิน สู่เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง

จากวิกฤติการณ์ความขัดแย้งที่ถูกสะสมมา ได้กลายเป็นแรงจูงใจสำคัญทำให้ชุมชนบนพื้นที่สูงต้องลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ปรากฏความชัดเจนขึ้น โดยการจำแนกขอบเขตที่อยู่อาศัยที่ทำกินให้มีความชัดเจนในแต่หมู่บ้าน มีการจัดทำระบบข้อมูลแสดงขอบเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อเป็นการพิสูจน์ตนเอง ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามพัฒนาความร่วมมือและสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานรัฐและชุมชนพื้นราบ ในระยะต่อมา การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อที่จะสามารถควบคุมดูแลจัดการการใช้ที่ดินได้อย่างเห็นผลประเด็นสำคัญของการริเริ่มจัดทำข้อมูลในยุคเริ่มแรกคือ การพยายามพิสูจน์ตนเอง สร้างความชัดเจนและความเข้าใจกับหน่วยงานรัฐและชุมชนอื่นๆ ภายในลุ่มน้ำเดียวกันมีการริเริ่มกระบวนการจัดทำฐานข้อมูลการจัดการที่ดินโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เป็นเครื่องมือในการทำงาน โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมดำเนินงานสนับสนุน อย่างไรก็ตาม แม้มีความพยายามอย่างมากของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างการยอมรับให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและคนข้างล่างได้เพราะการขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำข้อมูล รวมทั้งการจัดทำระเบียบกติกาการใช้ประโยชน์ในที่ดินก็เป็นการจัดทำเฉพาะชุมชนแต่ละชุมชนซึ่งทำขึ้นโดยหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนภายนอกไม่มีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจ จึงยากที่จะสร้างการยอมรับร่วมได้

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการ ขบวนการองค์กรชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้สรุปบทเรียนถึงข้อจำกัดปัญหาอุปสรรค จนนำไปสู่การสร้างแนวทางการสำรวจจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคฝ่าย โดยมีความพยายามในการยกระดับความร่วมมือและการจัดการร่วมที่ให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการและตัวแทนชุมชนที่ครอบคลุมทั้งชุมชนที่สูงและชุมชนพื้นราบเข้าเป็นคณะทำงาน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลตำบลบ้านหลวงเข้ามาเป็นเจ้าภาพและทำหน้าที่ในการสนับสนุน เชื่อมโยงประสานภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีพื้นที่ในการวางแผนและออกแบบที่เน้นความยั่งยืนและการบริหารจัดการร่วมกันในพื้นที่ โดยเริ่มจากการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาอยู่ในระบบเดียวกัน และเมื่อหลายฝ่ายได้ศึกษาข้อมูลดังกล่าวร่วมกันจึงกำหนดแผนในการปรับข้อมูลให้ตรงตามความเป็นจริงและเกิดการยอมรับของทุกฝ่าย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 หน่วยงานรับผิดชอบต่างๆ ในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง ได้ร่วมกันพัฒนาความร่วมมือไปสู่การจัดทำ “แผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดิน” จัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์รายแปลง และรวบรวมข้อมูลหลักฐานแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเชื่อมโยงหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้กรอบกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ ทั้งนี้ ประกอบกับอยู่ในช่วงดำเนินการพัฒนากลไกความร่วมมือและพัฒนากฎการร่วมกันภายใต้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงหลักสิทธิชุมชนกับแนวคิดการจัดการร่วม มาทำงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นขบวนองค์กรชุมชน หน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานราชการ โดยอาศัยมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มารองรับกลไกการทำงานของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ (ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎ กติกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยถูกตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น)

การขับเคลื่อนเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ได้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล ที่ทางเทศบาลตำบลบ้านหลวงมีอำนาจหน้าที่ โดยใช้ในการเชื่อมการทำงานร่วมกับภาคประชาชน องค์กรชาวบ้าน ภาคประชาสังคม รวมไปถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ โดยถือว่าเป็นอีกหนึ่งแนวทางของกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาที่ “ท้องถิ่น” สามารถออกเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ ในพื้นที่ตำบลบ้านหลวงได้ใช้ฐานความรู้ระบบข้อมูลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วม การจัดการร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การจัดทำแนวเขต แผนที่ที่ดินและการจัดการทรัพยากรนำไปสู่การสร้างระเบียบกติกา ข้อตกลงร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดเวทีให้ชุมชนในพื้นที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเพิ่มเติมความคิดเห็น ผ่านกระบวนการประชาคมในระดับชุมชนและตำบล เพื่อนำไปสู่การออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ที่จะนำไปสู่การรองรับกติกาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน

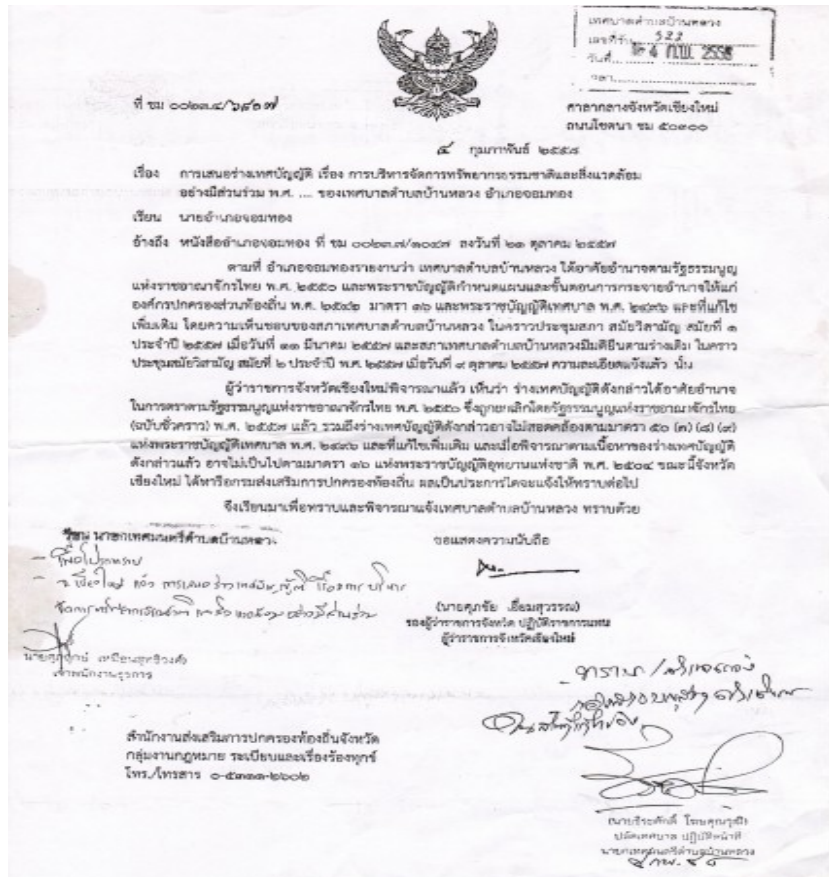
กระบวนการในการพัฒนาเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงในขณะนั้น (ช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2557) เป็นจังหวะที่กำลังมีการเตรียมพัฒนาข้อมูลและเนื้อหาเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ภายใต้ขั้นตอนกระบวนการจัดทำเทศบัญญัติ

เทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง เพื่อที่นำเข้าไปบรรจุวาระพิจารณาตามระบบการประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 แต่ในช่วงที่มีการเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวงได้นำเข้าสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาได้มีการทำรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 และมียกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงทำให้กระบวนการในสภาท้องถิ่นชะงักและเป็นสุญญากาศมาประมาณ 1 ปี กระนั้นเองหลังการทำรัฐประหาร การทำงานขององค์กรชาวบ้าน เครือข่ายทรัพยากรฯ ในพื้นที่ก็ไม่ได้หยุดการทำงานเสียเลยทีเดียว กระบวนการทำงานของขบวนการองค์กรชาวบ้าน เครือข่ายลุ่มน้ำในพื้นที่ตำบลบ้านหลวงก็ยังมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง

ภายหลังการคืนอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ทางคณะกรรมการเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเทศบาลตำบลบ้านหลวง จึงได้ร่วมกันออกแบบการขับเคลื่อนและผลักดันร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 โดยเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจของท้องถิ่น ผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 มาตรา 50 (2) (3) (7) (8) ประกอบกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสนอเทศบัญญัติดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากการประชุมสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวง และมีการตั้งกรรมการแปรญัตติและขอความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เพื่อเอามาประกอบการทำงานในอนาคตต่อไป

กระนั้นเอง ภายหลังจากผ่านร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวงอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 จะต้องเสนอให้ทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ลงนามเห็นชอบตามระเบียบกฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดของระบบราชการส่วนภูมิภาค และความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ของการพัฒนาความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามาดูแล อนุรักษ์และออกแบบการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากฐานทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2558 ทำให้ทางจังหวัดเชียงใหม่มีจดหมายตอบกลับและขอทำจดหมายเพื่อขอความเห็นจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน โดยไม่สามารถให้ความเห็นชอบได้ซึ่งจะต้องส่งจดหมายหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อไป

รูปภาพที่ 1 หนังสือตอบกลับจากจังหวัดเชียงใหม่ ในกรณีเทศบาลตำบลบ้านหลวงขอความเห็นชอบเสนอร่างเทศบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง

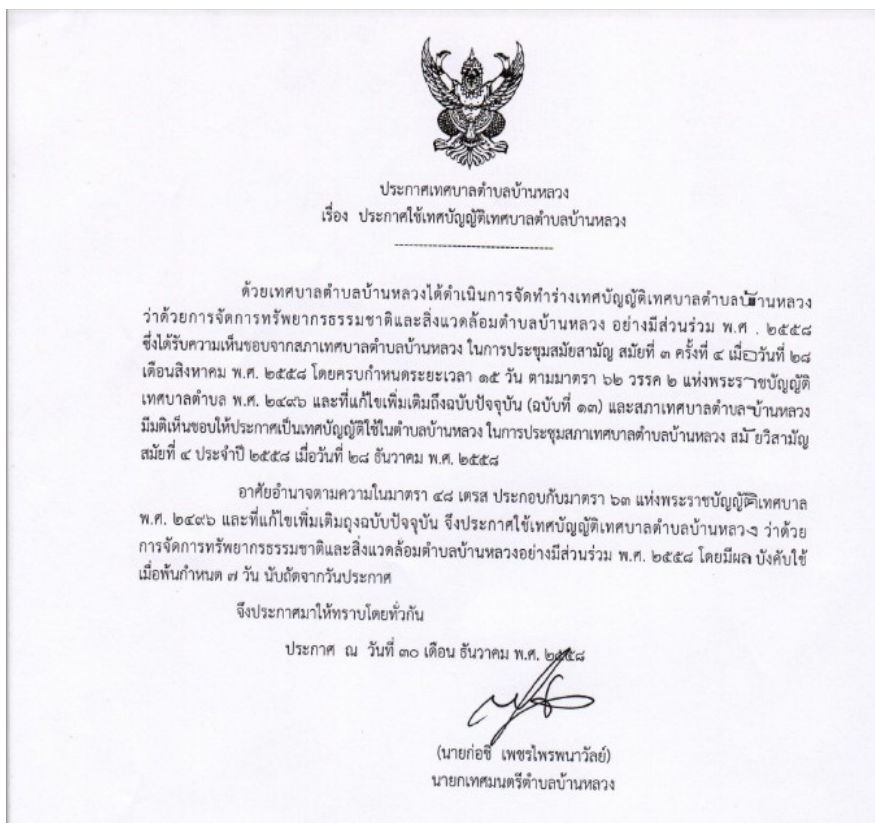


ที่มา: เทศบาลตำบลบ้านหลวง (2558)

“ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอาศัยอำนาจในการตราตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แล้ว รวมถึงร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องตามมาตรา 50 (7) (8) (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อพิจารณาตามร่างเทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว อาจไม่เป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ขณะนี้ทางจังหวัดเชียงใหม่ ได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป”

ภายหลังจากที่ทางเทศบาลตำบลบ้านหลวงได้รับจดหมายชี้แจงจากทางจังหวัดเชียงใหม่แล้ว จึงได้มีการประชุมหารือกับทางเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประชุมร่วมกับชาวบ้านและผู้ผู้นำในตำบลบ้านหลวงเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นและแนวทางในการผลักดันเทศบัญญัติตำบลบ้านหลวง โดยการประชุมในคราวนั้นนำไปสู่มติการยืนยันการประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง และนำเรื่องเข้าประชุมสภาเทศบาลตำบลบ้านหลวง เพื่อให้สมาชิกสภาได้ยืนยันร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านหลวง ประกาศใช้ต่อไป

รูปภาพที่ 2 ประกาศเทศบาลตำบลบ้านหลวง เรื่องประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านหลวง ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวง อย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2558



ที่มา: เทศบาลตำบลบ้านหลวง (2558)

(3) บทเรียนจากการใช้อำนาจท้องถิ่นผ่านการประกาศใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลบ้านหลวงอย่างมีส่วนร่วม พ.ศ. 2558

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะพบว่าเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาการจัดการจัดทำเทศบัญญัติตำบลบ้านหลวงว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตำบลบ้านหลวง ในฐานะของการใช้อำนาจท้องถิ่นในการสถาปนากลไกเชิงสถาบันเพื่อเข้ามาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นประเด็น 3 ส่วนกว้างๆ ได้แก่

ส่วนที่ 1 เจตนารมณ์ที่มุ่งมั่น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความตระหนักให้ชุมชนเกิดสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากร รวมถึงกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งผ่านการพัฒนาศักยภาพชาวบ้านในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล เจตนารมณ์ดังกล่าวมาจากบทเรียนการแก้ปัญหาทางนโยบายที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ แม้ว่าการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในทางนโยบาย จะมีผลต่อกระแสทางสังคมที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและสิทธิชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรฯ ตลอดจนมีมติกรมในการแก้ปัญหา แต่ความรู้สึกล้มเหลวของชุมชนยังคงมีอยู่ ดังนั้น แนวทางการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ เห็นว่าจะเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจและเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในมิติใหม่ๆ ได้อย่างมีพลัง

ส่วนที่ 2 การมีกลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการฐานทรัพยากร โดยมีการยกระดับกลไกคณะกรรมการทรัพยากรในระดับหมู่บ้านและในระดับตำบลไปสู่การรับรองสถานะให้กลไกดังกล่าวมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ตามเทศบัญญัติฯ โดยหัวใจในการปฏิบัติการอยู่ในกลไกของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากร การประสานจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรในระดับชุมชน และที่สำคัญคือการจัดทำแนวเขตป่าชุมชน และแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชน จัดทำข้อมูลรายแปลงที่ดินทำกิน ข้อมูลแหล่งน้ำชุมชน ของแต่ละหมู่บ้านให้ชัดเจน รวมไปถึงการพิจารณากำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และฟื้นฟู รวมไปถึงการรองรับระเบียบกติกาในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการรับรองสถานะให้กฎระเบียบของชุมชน รวมถึงการกำหนดกรอบกติกาการใช้ที่ดินในเขตป่า หรือระบบเกษตรที่ส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกที่ยั่งยืน ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน รวมทั้งร่วมกันป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ ป้องกันการซื้อขายที่ดิน/การเปลี่ยนมือ และการ

รองรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน ในช่วงที่รัฐยังไม่สามารถหาแนวทางระบบในการรองรับการจัดการที่ดินของชุมชนในเขตป่าได้

ส่วนที่ 3 การยืนยันหลักการของการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ที่ปรากฏให้เห็นในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 290 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และในมาตรา 43 มาตรา 57 และมาตรา 250 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการยอมรับและสร้างพลังความมั่นใจในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับการตื่นตัวของภาคประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน และบทบาทของภาควิชาการ สถาบันการศึกษาในดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Sovereignty) ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ตำบลท้องถิ่นต่างๆ ได้ทำการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการทำงานในระดับท้องถิ่น/ตำบล

4. สรุป

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในอดีตที่ผ่านมา หรือใน พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บ้างในบางประเด็น) หากแต่ประเด็นที่ทำทลายภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจ คือการตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด ในเมื่อทรัพยากรแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แร่และทรัพยากรทางทะเล ล้วนอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีประเด็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นที่ต้องการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะไม่มีความชัดเจนของกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง

ชัดเจน ก็ปรากฏให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมีการทำงานเชื่อมโยงกับองค์กรภาคประชาชน องค์กรชุมชน ได้ร่วมกันเขียนข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงปัญหาอื่นๆ ของท้องถิ่นด้วย

ท้ายที่สุด โดยหัวใจที่แท้จริงแล้วในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นรวมไปถึงกระบวนการพัฒนาอำนาจท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาในช่วงเกือบ 10 ปีนั้น ตัวข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเพียงผลพลอยได้ประการหนึ่งเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าคือกระบวนการของการเปลี่ยนความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่เคยตกอยู่ในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ภายใต้ความไม่รู้และความกลัว สิ่งเหล่านี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายใน และมีพลังภาคส่วนต่างๆ เข้ามาสนับสนุน โดยผลของการเปลี่ยนแปลงนี้หากยิ่งขยายไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ในชุมชน / ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าไร ก็เท่ากับเกิดการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น และนั่นเองการสถาปนาอำนาจของท้องถิ่น จึงเป็นเสมือนกระบวนการปลดแอกทางความคิดที่ทำให้มั่นใจในสิทธิ มั่นใจในความรู้และข้อมูลที่ทุกฝ่ายต่างๆ ได้ร่วมกันสืบค้น ศึกษา ปฏิบัติการ ในการแปรความคิดความจริง มาสู่สายลักษณะอักษรที่ยอมรับรู้ร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ชลทิศ ตั้งเจริญ. (ม.ป.ป.). *แนวคิดประชาสังคม (ทางตะวันตก): กลุ่มความหมายและองค์ประกอบ. โครงการวิจัยเรื่อง มาตรการกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไทย. นนทบุรี: สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย.*
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2549). *การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- พฤทธาน พุ่มพล, ม.ร.ว. (2537). *วารสารสังคมศาสตร์ ฉบับการจรรโลงประชาธิปไตย ประชาสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชนและองค์กรชาวบ้าน ปีที่ 29 ฉบับที่ 1*.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2545). *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- _____. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล. (2553). *ประวัติศาสตร์ล้านนา*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, และมรุต วันทนากร. (2547). *คำอธิบายศัพท์การปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- เสกสรร ประเสริฐกุล. (2553). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.

ภาษาอังกฤษ

- Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance Emerging Concept and Practices*. Washington: ASH Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ockey, J. (2004). *Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Forsyth, T., & Walker, A. (2008). *Forest Guardians, Forest Destroyers the Politic of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Washington: University of Washington.