

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 26 เมษายน 2544

ขบวนการสิทธิชุมชน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การเรียกร้องสิทธิชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง เน้นการพึ่งตนเอง เน้นการอยู่พอดีกินพอดี และเน้นการผลิตเพื่อการยังชีพเพื่อกินเพื่อใช้ ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงแตกต่างจากยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาที่เน้นการพัฒนาบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และเน้นการผลิตบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)

ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาดำเนินตามฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) ชุดของนโยบายชุดหนึ่งของฉันทมติแห่งวอชิงตัน ได้แก่ การกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชัดเจน (Property Rights Assignment) ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า หากความเป็นเจ้าของไม่ชัดเจน นอกจากจะไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) แล้ว ยังทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตันจึงต้องการให้ถ่ายโอนการผลิตจากรัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เพราะความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐไม่ชัดเจน แม้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโดยนิตินัย แต่หาได้มีสำนึกในความเป็นเจ้าของโดยพฤตินัยไม่ ต่างกับวิสาหกิจเอกชนที่ลักษณะกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินปรากฏอย่างชัดเจนด้วยเหตุนี้ เอกชนผู้เป็นเจ้าของจึงมีสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของวิสาหกิจที่ตนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจหาได้มีสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ไม่ สำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมจึงต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ความเป็นเจ้าของชัดเจนขึ้น

เมื่อกว่าสองศตวรรษที่แล้ว เดวิด ฮิวม์ (David Hume, 1711 – 1776) กล่าวถึงโศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ (Tragedy of the Common) บรรดาสาธารณสมบัติ ไม่ว่าจะเป็นทุ่งหญ้า บ่อน้ำ หรือป่าชุมชน อันเป็นสมบัติของสาธารณชน ถูกใช้สอยในลักษณะบู้บี้บู้ย่า ไม่ถนอมรัก จนสาธารณสมบัติเหล่านี้มีสภาพเยินยับ อันเดวิด ฮิวม์ถือเป็นโศกนาฏกรรม หากกล่าวอย่างเป็นเศรษฐศาสตร์ก็คือ การใช้สอยสาธารณสมบัติมีมากเกินไป ถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากการใช้ทรัพยากร (Marginal Resource Benefit) น้อยกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Resource Cost) อันมิใช่การใช้ทรัพยากรในระดับอุดมภาพ (Optimal Utilization)

การไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ชัดเจน ไม่เพียงแต่เกื้อกูลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนเท่านั้น หากยังขัดขวางกระบวนการแปรรูปสิ่งให้เป็นสินค้า (Commodification) อีกด้วย สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือว่า ทรัพยากรเป็นสินค้า (Resource as Commodity) ความเป็นสินค้าของสรรพสิ่งเกื้อกูลกระบวนการปฏิวัติในระบบเศรษฐกิจ แต่การซื้อขายแลกเปลี่ยนทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปรากฏชัดเจน หากกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรไม่ชัดเจน การซื้อขายแลกเปลี่ยนย่อมไม่เกิดขึ้น ผู้ที่ต้องการซื้อทรัพยากรโดยยอมต้องการเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น การซื้อขายเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ ไม่มีผู้ซื้อคนใดยินดีจ่ายเงิน โดยไม่ได้ครอบครองหรือไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งที่ซื้อ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ สิทธิชุมชนจึงมิได้อยู่ในวาทกรรมของสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เพราะสิทธิชุมชนไม่เกื้อกูลกระบวนการแปรรูปสิ่งให้เป็นสินค้า ซึ่งมีผลต่อการเติบโตของกระบวนการปฏิวัติ มิหนำซ้ำ สิทธิชุมชนยังอาจทำให้มีการใช้สาธารณสมบัติอย่างไม่ยั่งยืน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ชัดเจนอีกด้วย

กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนเป็นหัวใจในการผนึกและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน เพราะสิทธิชุมชนเกื้อกูลการสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาอ้างอิงชุมชนหลายต่อหลายภูมิภาคที่มีการใช้ทรัพยากรของชุมชนอย่างถนอมรักและยั่งยืน การกำหนดและปฏิบัติตามกติกาในการใช้ทรัพยากรของชุมชนเกื้อกูลต่อความยั่งยืนของสาธารณสมบัติ ในชุมชนเหล่านี้ทรัพยากรชุมชนดำรงอยู่เพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้ใช้ประโยชน์สืบทอดต่อกันมาหลายชั่วคน อันตรงกันข้ามกับบทวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมว่าด้วย 'ไศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ'

กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนกระบวนการรัฐธรรมนูญาวัตร (Constitutionalization Process) ในประเด็นสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน ดังมาตรา 46 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับใช้มากกว่าสามทศวรรษ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาและรัฐบาลได้ดำเนินการให้ตรา ‘กฎหมายลูก’ เพื่อยอมรับมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ความล่าช้าดังกล่าวนี้เกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายสิทธิชุมชน ต่างจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ ‘กฎหมายลูก’ บางฉบับที่มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจน การไม่กำหนดเงื่อนไขมีผลเท่ากับการไม่กำหนดผู้รับผิดชอบ (Accountability) ดังนั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีผู้รับผิดชอบในการผลักดันให้กฎหมายนี้ผ่านสภาในเวลาอันรวดเร็ว

ประการที่สอง ชนชั้นปกครองไทย ทั้งในรัฐสภาและรัฐบาล ส่วนใหญ่มิได้ยอมรับแนวความคิดว่าด้วยสิทธิชุมชน หลายคนได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐในการหาประโยชน์จาก ‘สาธารณสมบัติ’ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวนไม่น้อยได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรร ‘สาธารณสมบัติ’

หากมีการยอมรับสิทธิชุมชน การใช้อำนาจทางการเมืองและการใช้อำนาจของระบบราชการในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรชุมชนจะทำได้ยากขึ้น กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงต้องออกแรงขับเคลื่อนกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป เพื่อให้มีการตรา ‘กฎหมายลูก’ รองรับสิทธิชุมชน การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายสิทธิชุมชน ย่อมมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost)

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในเรื่องใด ใช่ว่าประชาสังคมจะมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องนั้นโดยฉับพลัน กระบวนการแปรบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาสู่วิธีแห่งการดำรงชีวิตมีต้นทุนที่ต้องเสีย นักเศรษฐศาสตร์เรียกต้นทุนดังกล่าวนี้ว่า “ต้นทุนปฏิบัติการ” บางครั้งต้นทุนปฏิบัติการตกเป็นภาระของภาคประชาชน บางกรณีเป็นภาระของรัฐบาลและรัฐสภา ในกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกำหนดเงื่อนไขอันแน่ชัด ภาระต้นทุนปฏิบัติการตกแก่รัฐบาลและรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีกฎหมายสิทธิชุมชน ซึ่งไม่มีเงื่อนไขในการตรากฎหมาย ต้นทุนปฏิบัติการตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงต้องออกแรงขับเคลื่อนเรื่องนี้ต่อไป

สิทธิและเสรีภาพไม่เพียงแต่ต้องมีกฎหมายรองรับเท่านั้น หากยังต้องมีวัฒนธรรมของประชาสังคมรองรับอีกด้วย เพราะการเคารพสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องของวัฒนธรรม หากใช่เรื่องของกฎหมายเพียงโดดเดี่ยวไม่