

บทที่ 3

พัฒนาการของนโยบาย และกฎหมายในอดีต กับผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การทำความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาความขัดแย้ง ในแนวคิดเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกฎหมาย และนโยบายในอดีต เนื่องด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ และทรัพยากรธรรมชาติในอดีต และมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสังคมในปัจจุบัน เงื่อนไขดังกล่าวเป็นที่มาสำคัญส่วนหนึ่งของแนวคิดและการวางแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและส่วนหนึ่งของภาคสังคมอย่างเด่นชัดในปัจจุบัน

บทนี้จะได้ศึกษาถึงพัฒนาการของนโยบาย และกฎหมายในอดีตซึ่งเกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมของแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมืองในช่วงเวลาต่าง ๆ ตลอดจนผลกระทบสืบเนื่องต่อสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาจแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวออกได้เป็นสองยุค คือ ยุคการเปิดประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 จนถึงก่อนทศวรรษที่ 2500 ซึ่งเป็นยุคแรกที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยกฎหมายเป็นกลไกหลักในการรองรับอำนาจบริหารจัดการของรัฐส่วนกลาง ยุคที่สองเป็นยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐได้ใช้นโยบายและแผนเป็นกรอบหลักในการวางแนวทางการจัดการทรัพยากร และกฎหมายได้เป็นเครื่องมือของรัฐที่ถูกผลักดันให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนดังกล่าว

ยุคการเปิดประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 จนถึงก่อนทศวรรษที่ 2500¹

โครงสร้างอำนาจรัฐและวิถีชีวิต ซึ่งรวมถึงระบบการผลิตในสังคมต่างมีปฏิสัมพันธ์กัน อย่างลึกซึ้ง เป็นผลให้เกิดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรูปลักษณะหนึ่งๆ ซึ่งครอบคลุม ไปถึงเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

รัฐในสมัยโบราณก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435) ได้มุ่งเน้นบทบาทไปในด้านการรักษาความมั่นคงทางการเมืองและสังคม ดังเช่น การป้องกันภัยจากภายนอก การดูแลความสงบภายในและการทำนุบำรุงศาสนา ขณะเดียวกันก็อาศัยมิติทางวัฒนธรรมเป็นกลไกสำคัญในการยึดโยงความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจเชิงสัญลักษณ์และระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบไพร่ นาย เพื่อกำหนดลำดับชั้นทางการเมืองและสังคม อุดมการณ์ที่สำคัญของรัฐคืออุดมการณ์สมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยยกย่อง พระมหากษัตริย์ว่าเป็นเทวราชแต่เพียงพระองค์เดียวและทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด ทั้งทรงเป็น ศูนย์กลางแห่งสากลจักรวาล และมีพระราชอำนาจเหนือพื้นดินแบบศักดินา²

¹โปรดดูรายละเอียดใน เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บก., ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 85-117. อนวัช ยาวิชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 18-65. และ ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการ ป่าไม้ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529), หน้า 1-97.

²ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ พรพิไล เลิศวิชา, วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชนบท, มูลนิธิหมู่บ้านและสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2537), หน้า 205.

ความเป็นชาติตามแนวคิดสมัยใหม่จึงยังมิได้ก่อตัวขึ้นในสังคมไทย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมตั้งอยู่บนเครือข่ายของอำนาจในระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก โครงสร้างทางการเมืองของรัฐสมัยโบราณจึงเป็นไปในลักษณะค่อนข้างหลวมและกระจายตัว โดยรัฐยังมิได้เข้ามาแทรกแซงระบบชุมชนในท้องถิ่นมากนัก นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบมหภาคที่เชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้น รัฐจึงมีบทบาทน้อยในด้านการดูแลจัดการทางเศรษฐกิจและการผลิต เงื่อนไขดังกล่าวได้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระค่อนข้างมากในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของท้องถิ่นส่วนใหญ่ ชุมชนจึงสามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการจัดการหรือใช้สอยรักษาทรัพยากรของตนเองได้ โดยอำนาจรัฐส่วนกลางไม่ได้ก้าวล่วงมาวางกฎเกณฑ์ให้ นอกจากนี้รัฐยังเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนหรือราษฎรในชุมชนบุกเบิกที่ทำกินและป่าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากร ในขณะที่แม้กฎหมายจะถือว่าที่ดินทุกแห่งในพระราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงได้ทรงอนุญาตให้ประชาชนที่บุกเบิก จับจอง ไร่ช้อยู่อาศัยและทำกิน สำหรับการแทรกแซงของรัฐที่ปรากฏในรูปของกฎหมายจากส่วนกลางมีจำกัดอยู่ในสามเรื่อง คือ การเก็บภาษีจากการบุกเบิกป่า การซื้อขายซื้อพิพาทระหว่างราษฎร เรื่องที่ดินทำกินและการบังคับเวนคืน

สภาพเช่นนี้มีลักษณะสืบเนื่องมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่แล้วในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การเข้ามาแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคมการเมืองของไทยเป็นอย่างมาก สนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 (Bowring Treaty) ที่ไทยทำกับสหราชอาณาจักรได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นระบบการค้าเสรี เป็นผลให้ไทยต้องยอมรับในหลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ ในการทำหน้าที่ผลิตสินค้าเฉพาะอย่างซึ่งกำหนดตามความต้องการของตลาดโลก อันได้แก่ ข้าว ไม้สัก ดีบุก และเป็นตลาดสินค้าและแหล่งลงทุนของอังกฤษ นับแต่นั้นกระแสนิติศาสตร์แบบตะวันตกก็ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมไทยมากขึ้นตามลำดับ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมของระบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจทุนนิยมแบบอาณานิคม

ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ข้าวกลายเป็นผลผลิตส่งออกเพราะความต้องการของตลาดโลกมีมาก ทรัพยากรป่าไม้โดยเฉพาะไม้สักก็เช่นกัน ในยุคนั้น

ป่าไม้ขึ้นอยู่ในอาณาเขตปกครองของเจ้าผู้ครองนครโดยถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าผู้ครองนคร เมื่อผู้ใดประสงค์จะทำไม้สักหรือขอสัมปทานตัดไม้สักในท้องที่ใด ก็มาขออนุญาตเช่าทำไม้ต่อเจ้าผู้ครองนครนั้นๆ เมื่อชาวอังกฤษและคนในบังคับเข้ามาทำป่าไม้โดยเข้ามาทางเชียงใหม่มากขึ้น กรณีพิพาทอันเกิดจากการแก่งแย่งผลประโยชน์ในการจัดการป่าไม้ระหว่างคนในบังคับอังกฤษกับบรรดาเจ้านายและเจ้านครลานนาที่บังเกิดขึ้นอยู่เสมอ ขณะเดียวกันอิทธิพลของลัทธิทุนนิยมก็ส่งผลให้เกิดการค้าขายกับต่างประเทศที่เสียเปรียบ ทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองก็ถูกคุกคามจากการพยายามยึดครองของประเทศมหาอำนาจโดยตลอด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงได้ทรงปฏิรูปสังคมและการปกครองโดยตั้งอำนาจกลับคืนสู่สถาบันกษัตริย์เพื่อรวมศูนย์อำนาจมาที่ส่วนกลาง ที่กรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจปกครองดูแลอย่างทั่วถึงเพื่อป้องกันอิทธิพลของประเทศตะวันตก การลดทอนอำนาจของเจ้าเมืองต่างๆ ได้กระทำโดยการลดอำนาจทางเศรษฐกิจของบรรดาเจ้าเมืองเหล่านั้น ดังเช่น การกวัดจั้นการจัดเก็บภาษีจากเจ้าเมืองต่างๆ นอกจากนี้ยังได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาใหม่ให้เป็นไปตามหลักสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมามากมายเพื่อแก้บทกฎหมายเก่าและจารีตประเพณีเดิม การปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นส่วนของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อรวมอำนาจเข้าส่วนกลาง ทำให้กฎหมายใหม่บังคับใช้กับราษฎรเป็นการทั่วไปทุกหนทุกแห่งในประเทศไทย กฎหมายไทยจึงจะดำเนินเข้าสู่สมัยของกฎหมายบัญญัติ (written law) ซึ่งบังคับใช้โดยองค์กรของรัฐส่วนกลางพร้อมไปกับการขยายอำนาจการปกครองจากอำนาจรัฐส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

การเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าของรัฐบาลกลางได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2416 หลังจากที่รัฐบาลไทยได้ตกลงทำสนธิสัญญากับรัฐบาลอังกฤษที่เรียกว่า "สนธิสัญญาเชียงใหม่" (The Treaty of Chiangmai) ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดว่าการทำสัญญาระหว่างเจ้าของป่ากับผู้ขอเช่าทำไม้ให้ทำอย่างรัดกุมเพื่อหลีกเลี่ยงกรณีพิพาท ในการนี้รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ไปประจำที่เชียงใหม่เพื่อดูแลกิจการป่าไม้ในมณฑลพายัพด้วย จากนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับป่าไม้ขึ้นมาควบคุมกิจการป่าไม้คือ

1. พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ. 2417
- พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) นี้บัญญัติให้ผู้รักษาเมืองหรือเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้แทนรัฐบาลมีอำนาจ

การทำสัญญากับชาวต่างประเทศ และต้องส่งสัญญาไปตรวจประทับตราและให้สัตยาบันจากรัฐบาลที่กรุงเทพก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการอนุญาตให้ทำป่าไม้สัก

ต่อมาในปีพ.ศ. 2427 รัฐบาลได้แก้ไขสนธิสัญญาเชียงใหม่เป็นฉบับที่สอง โดยได้กำหนดห้ามคนในบังคับอังกฤษเข้าทำป่าไม้ นอกจากจะได้รับหนังสืออนุญาต ซึ่งได้ประทับตราสัตยาบันของรัฐบาลโดยถูกต้องแล้ว และห้ามเจ้านายซึ่งเป็นเจ้าของป่าออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ทำไม้หลายคนในท้องที่เดียวกัน จะเห็นได้ว่าการแก้ไขดังกล่าวเป็นผลให้อำนาจในการทำไม้เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางมากขึ้น

2. ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องซื้อขายไม้ขอนสัก พ.ศ. 2427 ให้ผู้มีอาชีพทำไม้ซึ่งได้เคยทำหนังสือสัญญาเช่าป่าแต่ยังไม่ได้มีการให้สัตยาบันรับรองสัญญาดังกล่าวโดยรัฐส่วนกลางต้องมาทำสัญญากับเจ้าพนักงานภายใน 5 เดือน นับตั้งแต่วันออกประกาศ หากพ้นกำหนดนี้แล้วรัฐจะอนุญาตให้ผู้ถือสัญญาที่รัฐส่วนกลางให้สัตยาบันรับรองแล้วเป็นผู้มีสิทธิในการเช่าป่านั้นๆ จุดสำคัญใจความคือเพื่อตรวจสอบการอนุญาตให้ทำไม้ที่มีมาแต่เดิมก่อนออกกฎหมาย และป้องกันการทำสัญญาเช่าป่ามิให้เกิดการซ้ำซ้อนกันนั่นเอง

3. ประกาศเรื่องตัดไม้ขอนสัก พ.ศ. 2427 บัญญัติห้ามมิให้ทำไม้สักในป่าเขตเมือง เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่และน่าน นอกจากจะได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ริบไม้เป็นของหลวงและให้ปรับห้าหมื่น ประกาศฉบับนี้ออกมาเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ออกจากป่าของคนในหัวเมืองฝ่ายเหนือ และที่สำคัญคือเป็นการลดทอนอำนาจเจ้าผู้ครองนคร โดยเดิมเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำสัญญาเช่าป่าไม้ ผลจากประกาศฉบับนี้ได้เปลี่ยนมาเป็นข้าหลวงใหญ่ ตัวแทนรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจลงนามประทับตราในสัญญาเช่าป่าไม้

ต่อมาเมื่อบริษัทยุโรปหลายบริษัทได้เข้ามาทำสัญญาทำป่าไม้สักในประเทศไทยจนเกิดปัญหาขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ระหว่างบริษัทต่างๆ และระหว่างบริษัทกับเจ้านายเจ้าของป่ามากขึ้น รัฐบาลกลางจึงได้พิจารณาเห็นสมควรที่จะเข้าจัดการควบคุมและให้ความคุ้มครอง เพื่อสร้างความเป็นธรรม โดยได้ขอความร่วมมือไปยังอังกฤษเพื่อส่งผู้เชี่ยวชาญป่าไม้มาให้ หลังจากที่ได้ศึกษา

รายละเอียดและข้อบกพร่องต่างๆ จากข้อเสนอเกี่ยวกับการป่าไม้โดยชาวอังกฤษที่ชื่อ Mr. H. Slade แล้ว รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 โดยให้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ควบคุมกิจการป่าไม้ของประเทศ กิจการที่ตามมาภายหลังจากการจัดตั้งกรมป่าไม้ในช่วงต้น ได้แก่ การเจรจาขอโอนอานาจครอบครองป่าจากเจ้านายฝ่ายเหนือมาขึ้นกับรัฐบาล , การเข้มงวดด้านภาษีไม้ , การเปลี่ยนแปลงสัญญาอนุญาตการทำไม้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นแล้ว ก็ได้มีประกาศใช้ พ.ร.บ. และกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าที่สำคัญอีกหลายฉบับ ดังนี้

1. พ.ร.บ. ไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลื่อน พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) พ.ร.บ. ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำไม้ สารสำคัญคือกำหนดห้ามกระทำการแก้ไข ทำลายและเปลี่ยนแปลงดวงตราที่ได้ตีไว้บนไม้ซุง ไม้ท่อน เจ้าพนักงานยึดไม้ที่ดวงตราลบเลื่อน หรือตีตราลบเลื่อน หรือตีตราซ้อนซ้ำรอยเดิม และให้รับไม้ที่มีไม้รอยตราเป็นของรัฐบาล
2. พ.ร.บ. ประกาศการรักษาป่า พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ห้ามกานไม้หรือตัดโค่นไม้สักที่ยังเล็กอ่อนหรือยังไม่ได้ขนาด
3. พ.ร.บ. รักษาต้นไม้สัก พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) กำหนดให้การตัดไม้สักจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานรัฐ
4. ประกาศอนุญาตให้ตัดฟันไม้ใช้การกุศลและสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานกรมป่าไม้
5. พ.ร.บ. ป้องกันการลักลอบชักลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าต่อ ค่าภาษี พ.ศ. 2442 (ร.ศ. 118) ห้ามการชักลากไม้สักซึ่งตัดล้มแล้วออกจากป่าใดๆ จนกว่าจะได้ทำการชำระเงินค่าต่อและค่าภาษีไม้สักนั้นๆ แล้ว แต่ข้อห้ามนี้มิได้เกี่ยวกับการชักลากไม้ออกจากป่า ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำแล้ว



บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำไม้ดังกล่าวนี้ จึงล้วนเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการได้มาซึ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในทางเศรษฐกิจ

ในเวลาเดียวกัน ปลายปี พ.ศ.2443 กรมป่าไม้ได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาการป่าไม้ที่ Imperial Forest College ประเทศอินเดีย เพื่อเตรียมรับงานสืบแทนผู้เชี่ยวชาญชาวอังกฤษที่เคยจ้างไว้ปฏิบัติงาน

6. พ.ร.บ.รักษาป่า พ.ศ.2456 จัดทำขึ้นตามข้อเสนอของป่าไม้เพื่อควบคุมรักษาไม้กระยาเลยและของป่าต่างๆ ซึ่งมีการออกจำหน่ายอย่างกว้างขวางขึ้น นับตั้งแต่ประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ กรมป่าไม้มีอำนาจควบคุมกิจการเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ควบคุมเฉพาะไม้สัก เพิ่มเป็นไม้กระยาเลยและของป่า

จากบทบัญญัติทางกฎหมายข้างต้น การดำเนินการจัดการป่า รัฐจะได้รับผลตอบแทนเป็นเงินค่าต่อไม้และค่าภาษีหรือค่าภาคหลวงเป็นเงินรายได้งบประมาณแผ่นดิน และในปี พ.ศ.2455 รัฐจึงได้กำหนดนโยบายให้รัฐได้เข้ามาดำเนินการทำไม้ด้วยตนเอง นอกเหนือจากการให้เอกชนเข้ารับสัมปทานทำไม้ตามนโยบายเดิม โดยกรมป่าไม้ได้เริ่มทำไม้สักเองในจังหวัดแพร่โดยดำเนินการแบบรัฐพาณิชย์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่รัฐมากยิ่งขึ้น ทั้งเป็นการฝึกอบรมพนักงานในการควบคุมการทำไม้ของผู้ได้รับอนุญาต และสนองความต้องการใช้ไม้ของทางราชการ ซึ่งงานนี้ได้ขยายออกมาเป็นองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในปัจจุบัน

ในส่วนของทรัพยากรที่ดินนั้น อาจถือได้ว่าได้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดินและวิธีการบริหารที่ดินที่มีมาแต่เดิมให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งที่ดินได้มีความสำคัญมากขึ้นในฐานะปัจจัยการผลิตของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 มีสาเหตุสำคัญสองประการคือ³

ประการแรก เนื่องจากความบกพร่องของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ด้วยเหตุว่าการออกหนังสือสำคัญก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งหมายใช้สำหรับเก็บภาษีที่ดินมากกว่าที่จะใช้ เป็นคู่มือของราษฎรสำหรับยืนยันกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของตน ต่อมาเมื่อเกิดข้อวิวาทเรื่องที่ดินจึงขาดหลักฐานที่ชัดเจนที่จะใช้ในการพิจารณาคดี

ประการที่สอง เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าวเป็นสินค้าออก ราษฎรจึงต้องการที่ดินโดยเฉพาะบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ ที่ดินจึงมีราคาสูงขึ้น การวิวาทแย่งชิงที่ดินจึงกลายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน คือ รัฐบาลได้บัญญัติกฎหมายการออกโฉนดที่ดินครั้งแรก เพื่อให้มีความสมบูรณ์กว่าหนังสือสำคัญฉบับอื่น เช่น ใบจองตราแดงที่มีมาแต่เดิม กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับที่ดินนับแต่ช่วงเวลาดังกล่าวได้แก่

1. ประกาศออกโฉนด พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) ริเริ่มนำใช้วิธีการนำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดินให้มีรายละเอียดแสดงอาณาเขต รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ อันเป็นการนำแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private ownership) แบบตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยอย่างเป็นทางการ นับแต่นี้เป็นต้นไประบบกรรมสิทธิ์ของไทยก็เป็นแบบตะวันตกเต็มที คือ มีการแยกแยะระหว่างกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินหลวงทั้งหลาย เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ลาดคลอง ที่สาธารณะอื่นๆ กับกรรมสิทธิ์ของเอกชนในที่ดินส่วนบุคคล

³ดูรายละเอียดใน นพรัตน์ นุสสรธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

อย่างไรก็ตามปัญหาการวิวาทขัดแย้งของราษฎรในเรื่องที่ดินทำกินยังคงมีอยู่ เนื่องจากรัฐยังคงต้องใช้เวลานานในการออกโฉนดรับรองกรรมสิทธิ์ รัฐจึงมีแนวทางให้มีการส่งตัวแทนของรัฐลงไปในพื้นที่ เพื่อออกหนังสือรับรองการจับจองที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเป็นการชั่วคราว ก่อนจะออกโฉนดที่ดินให้ในเวลาต่อไป แนวทางดังกล่าวปรากฏใน พ.ร.บ.ออกโฉนดตราจอง พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) ซึ่งมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาการวิวาทขัดแย้งซึ่งที่ดินในท้องถิ่นให้รวดเร็ว ยั่งยืน

2. พ.ร.บ.การออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2451 (ร.ศ.127) เป็นกฎหมายที่รวบรวมประกาศต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ได้ออกใช้มาแล้วให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้เข้าใจข้อความได้ง่าย สาระสำคัญได้แก่ เรื่องการชำระความวิวาทในเรื่องที่ดิน วิธีการรังวัดที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น

การพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนยังเป็นไปโดยต่อเนื่อง ซึ่งในสมัยต่อมาได้มีการออกกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การออกโฉนดที่ดินอีกหลายครั้งเป็นลำดับ ตามพ.ร.บ.การออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 , 3 , 4 , 5 , 6 และ 7 ที่สำคัญคือฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 วางหลักการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ โดยรัฐจะออกใบเหยียบย่ำและตราแดงให้ไว้เป็นหลักฐานเบื้องต้น เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งหมายถึง การดำเนินการผลิตในที่ดินนั้นเต็มที่แล้ว ก็มีสิทธิได้รับตราจอง ซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์" และรับโฉนดแผนที่เป็นหลักฐานรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2473 เป็นกฎหมายเอกชนที่บัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ที่สำคัญยังได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินของเอกชน

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แม้ระบอบการปกครองจะเปลี่ยนเป็นระบอบที่เรียกว่าประชาธิปไตย แต่โครงสร้างอำนาจรัฐยังวางรากฐานอยู่บนระบบรวมศูนย์อำนาจที่กลไกรัฐเป็นพลังอำนาจหลักเช่นเดิม กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและบริหารประเทศมิได้ปรับเปลี่ยนไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง แต่กลับรวมศูนย์อำนาจ

อยู่ที่ระบบราชการมากขึ้น การบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐจึงยังเป็นไปในทิศทางที่ให้อำนาจรัฐมีขอบเขตในการจัดการกว้างขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ารัฐเริ่มที่จะหวงกันที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังปรากฏในกฎหมายที่สำคัญ คือ

พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มีวัตถุประสงค์เพื่อการหวงกันที่ดินของรัฐบางแห่งไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อใช้ในราชการโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวง กรม ต่างๆ ออกพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้เพื่อราชการได้

ระยะเวลาต่อมาเมื่อป่าได้มีความสำคัญเชิงพาณิชย์แก่รัฐมากขึ้นตามลำดับ และในขณะที่เดียวกันที่ดินก็เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับประชาชนมากขึ้น ประชาชนเข้าไปบุกเบิกทำกินอยู่ตลอดเวลาทำให้ชนทับกับการไร้สอยของรัฐในเชิงพาณิชย์ รัฐจึงได้วางแนวทางในการจําแนกพื้นที่ซึ่งรัฐสงวนไว้ไม่ให้ประชาชนบุกเบิกออกจากพื้นที่ทั่วไป สภาพดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการป่าและที่ดินมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ คือ

พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 (เป็นที่มาของ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าฉบับแรก แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มให้ความสนใจป่าในฐานะที่เป็นอาณาบริเวณซึ่งหมายถึง "ที่ดิน" จากเดิมที่สนใจบังคับเฉพาะต้นไม้และของป่า ปล่อยให้มีการกำหนดแนวเขตป่าเป็น "ป่าคุ้มครอง" และ "ป่าสงวน" ได้ตามบริเวณที่รัฐต้องการ และกำหนดให้ต้องมีการเดินสำรวจการไร้ประโยชน์ของบุคคลใดๆ ที่มีอยู่ก่อนวันประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครองหรือเขตป่าสงวน หากมีความจำเป็นรัฐสามารถเพิกถอนการไร้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้โดยพิจารณาจ่ายค่าท้าวัญให้แก่ผู้เสียประโยชน์ตามสมควร

พึงสังเกตว่าภายใต้ พ.ร.บ. นี้ สิทธิทำกินของราษฎรในที่ดินนั้นๆ ได้รับการรับรองค่อนข้างมาก ที่สำคัญในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของ "ป่า" ว่าหมายถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มต้องการขยายอำนาจจัดการให้ครอบคลุมไปถึงที่ดินประเภทรกร้างว่างเปล่าด้วย แต่ยังคงจำกัดขอบเขตอยู่ในบริเวณที่คุ้มครองและสงวนไว้ตามที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น โดยห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือจับจองกันสร้างแผ้วถางป่านั้น

ที่สำคัญคือ นับแต่ทศวรรษที่ 2480 พลังของฝ่ายข้าราชการประจำสามารถสถาปนาอำนาจทางการเมืองการปกครองได้อย่างเข้มแข็ง การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในปีพ.ศ. 2481 นำไปสู่การเติบโตของรัฐราชการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งรัฐดำเนินนโยบายทางการเมืองแบบชาตินิยมและรัฐนิยม โดยมุ่งเน้นการขยายอำนาจกลไกรัฐในการควบคุมสังคมออกไปอย่างกว้างขวาง เงื่อนไขดังกล่าวทำให้รัฐเข้าไปใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น และลดช่องทางการใช้สอยทรัพยากรของประชาชนลง ดังจะเห็นได้จากการออก พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งรัฐขยายอำนาจหวงกั้นที่ดินมาเป็นของรัฐอย่างจริงจัง

พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้ออกมาบังคับใช้ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยใช้มาก่อนทั้งหมด และรวบรวมปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำไม้ที่เคยประกาศใช้มาแล้วหลายฉบับในอดีตเข้าด้วยกันให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายหลัก หรือ แม่บทของกฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ พ.ร.บ.นี้วางหลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดข้อห้ามสำหรับผู้ที่มีได้รับอนุญาตให้ใช้และแสวงประโยชน์ กำหนดโทษสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ในมาตรา 4 ได้ให้นิยามของคำว่า "ป่า" หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (หมายถึงที่ดินทั้งหมดที่ยังไม่มีคนอยู่อาศัย และจับจองอ้างสิทธิครอบครอง) ซึ่งเป็นการขยายการหวงกั้นป่าให้ครอบคลุมถึงที่ดินมากขึ้นกว่าเขตป่าสงวนตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 อย่างกว้างขวางสูงสุด โดยไม่มีอาณาเขต และยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดทำการแผ้วถางป่าที่ยังไม่เคยถูกแผ้วถางในพื้นที่นั้นมาก่อน หรือเคยถูกแผ้วถางแต่ได้ทิ้งร้างมาเกินสิบปี

ในส่วนของการทำไม้ นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นหนักไปในเรื่องของการควบคุมรักษา ไม้มีค่า จึงได้กำหนดประเภทและชนิดของไม้หวงห้ามไว้สำหรับไม้ที่ไม่อยู่ในประเภทไม้หวงห้าม ผู้ใดที่ตัดร่อนทำไม้ที่ไมหวงห้ามย่อมไม่ต้องขออนุญาต แนวทางดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงของป่าด้วยในรูปของการกำหนดของป่าหวงห้าม

การให้ความหมายของป่าตามนิยามดังกล่าว ยังผลให้การขยายขอบเขตของป่าเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ครอบคลุมทั้งในบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินที่บุคคลยังมิได้กรรมสิทธิ์มาตาม

กฎหมายที่ดิน นับเป็นการขยายอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ดินที่อาจไม่มีป้าอยู่จริง พื้นที่ทุกพื้นที่ยังไม่มี
โฉนดจะกลายเป็นป่าไปตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ทันที (พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไข
เพิ่มเติมอีกหลายครั้ง โดยในครั้งล่าสุดปี พ.ศ. 2532 ให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั้งหมด และเป็น
กฎหมายที่ยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบทุนนิยมก็ได้ขยายตัวมากขึ้น เศรษฐกิจทั้งด้านการผลิต
และสะสมทุนก้าวไปในทางอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง พัฒนาการของระบบทุนนิยมในประเทศไทย
ที่กำลังก้าวไปในทิศทางดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตามในกรณีของไทยมีลักษณะเป็นทุนนิยมโดยรัฐ
(State Capitalism) ซึ่งสอดคล้องกับการที่ระบอบราชการยังเป็นพื้นฐานอำนาจทางการเมือง
ขณะนั้นสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังเป็นการผลิตทางเกษตรกรรม แต่รัฐเข้ามามีบทบาท
สำคัญในการบริหารการสะสมทุนโดยมีนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบชาตินิยม แนวทางการพัฒนา
กระบวนการผลิตทุกด้าน ทั้งอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและเกษตรกรรมมุ่งสนับสนุนให้คนไทยเข้า
มาดำเนินการ ส่วนกิจการขนาดใหญ่หรือสำคัญมาก ๆ นั้น รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง⁴

สภาพดังกล่าวได้ส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่มีความสำคัญ
ฐานะปัจจัยการผลิต ดังเช่น ที่ดิน มีลักษณะของการควบคุมโดยรัฐเช่นกัน โดยมีแนวทางการ
จำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลเอาไว้ ดังปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน คือ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
กฎหมายนี้ได้ประกาศใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินหลายเรื่อง และยังคงเป็นกฎหมายที่ดินที่สำคัญ
ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับที่เคยประกาศใช้มาก่อน
ปี พ.ศ. 2497 เข้าด้วยกันให้อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยให้ยกเลิก พ.ร.บ.
การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับ พ.ร.บ. ฉบับนี้

⁴กาญจนา แก้วเทพ, การพัฒนาบ้านกับเมือง (กรุงเทพฯ: สภาคณาจารย์แห่ง
ประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, ม.ป.ป.), หน้า 63-66.

กำหนดรายละเอียดการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างชาติ นิติบุคคล การค้าที่ดิน ฯลฯ บุคคลผู้ครองที่ดิน ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมาย 2497 จะได้รับหนังสือสำคัญ น.ส.1 หรือ ส.ค.1 แต่ หนังสือสำคัญ ส.ค.1 นี้ สามารถเปลี่ยนไปเป็นเอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงขึ้นได้ภายหลัง ซึ่งเป็นไปได้ สามทางด้วยกัน คือ 1) ใบจองหรือ น.ส.3 เป็นเอกสารที่ให้สิทธิในการครอบครองที่ดินชั่วคราว 2) น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. เป็นเอกสารที่แสดงว่าบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน นั้น และ 3) โฉนด หรือ น.ส.4 เป็นเอกสารสิทธิ์ที่แสดงความเป็นเจ้าของอย่างสมบูรณ์⁵ ที่สำคัญคือในหมวด 3 มาตรา 34-49 กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลเอาไว้ ครอบครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมถือครองได้ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อ พาณิชยกรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร บทบัญญัติหมวดนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนี้ในส่วนของทรัพยากรป่าไม้ นั้น รัฐก็ได้ยกเลิกการอนุญาตให้บริษัทต่างชาติได้ รับสัมปทานทำไม้ในปี พ.ศ. 2494 โดยรัฐได้เข้ามาดำเนินการแทน

สภาพดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าพัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในอดีตที่ผ่านมา ก่อนที่จะถึงสมัยของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกลไกทางนโยบาย ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ และการจัดการทรัพยากรนั้นได้มุ่งเน้นไปที่การสร้างบทบัญญัติทาง กฎหมายขึ้นมาเป็นกลไกควบคุมการใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น การทำไม้ การเก็บของป่าหวงห้าม แร่ดีบุก ซึ่งเป็นสินค้าที่ต้องการ ของประเทศตะวันตก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในช่วงดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือ ทางนโยบายที่สำคัญของรัฐในการที่จะเข้าไปดึงดูผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยังมี

⁵Owen J.Lynch และ Janis B.Alcorn, การดูแลป่าของชาวบ้าน: การยอมรับ ในสิทธิการมีส่วนร่วมและความสามารถในการจัดการของชาวบ้านในเขตป่าสงวน (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม, 2535), หน้า 59.



ปริมาณเหลือเพื่อ กระบวนการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากร โดยบทบัญญัติทางกฎหมายที่สอดคล้องไปกับการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง เพื่อตั้งรับแรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมืองจากมหาอำนาจตะวันตก และสนองตอบการพัฒนา ประเทศโดยรัฐส่วนกลาง

ปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวนี้ทำให้เกิดผลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมให้แนวทางจัดการ ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของไทย นับแต่ยุคปฏิรูปการปกครองจนถึงช่วงเวลาก่อนหน้าทศวรรษที่ 2500 มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการปกครองประการ คือ

ประการแรก เริ่มให้ความสำคัญชอบธรรมกับรัฐมากขึ้นโดยใช้กลไกทางกฎหมายในการเข้าไปมีส่วนควบคุมกำกับ และหารายได้จากการใช้สอยผลประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำไม้สัก มีผลทำให้รัฐสามารถดึงอำนาจจากเจ้าผู้ครองนครในการทำไม้มา อยู่ในการดูแลของรัฐมากขึ้นตามลำดับ โดยในช่วงแรกก่อนการจัดตั้งกรมป่าไม้ รัฐได้พยายาม สร้างความชัดเจนแน่นอนในสิทธิที่จะได้ทำประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ของชาวต่างชาติ ด้วยการ สร้างหลักประกันในสิทธิการทำไม้ในรูปของสัญญาที่ชาวต่างชาติทำกับเจ้าผู้ครองนคร ดังปรากฏ ในพ.ร.บ.สำหรับผู้รักษาเมือง ซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ พ.ศ.2417 ประกาศเรื่องซื้อขายไม้ขนสัก พ.ศ.2427 ประกาศเรื่องตัดไม้ขนสัก พ.ศ.2427 ซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจ ดูแลกิจการป่าไม้ของเจ้าผู้ครองนครลง และหลังจากได้จัดตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 การ รอนอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางก็มากยิ่งขึ้น ดังเช่น พ.ร.บ.ประกาศรักษาป่า พ.ศ.2441 , พ.ร.บ. รักษาป่า พ.ศ.2456 ที่ขยายอำนาจควบคุมจากไม้มาเป็นของป่า และ พ.ร.บ.รักษาป่า แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ.2479 กฎหมายเหล่านี้ล้วนมุ่งขยายอำนาจควบคุมดูแลทรัพยากรป่า ตลอดจน ประโยชน์ด้านภาษีเข้าสู่รัฐส่วนกลางเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครอง ป่า พ.ศ.2481 อำนาจควบคุมป่าของรัฐก็ขยายออกมาในรูปของพื้นที่ป่า โดยรัฐมีอำนาจ กำหนดเขตป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือ แฝงวางในอาณาเขตดังกล่าว อำนาจการหวงกันที่ดินในเขตป่ายังเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐได้ออก พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 กฎหมาย ฉบับนี้ได้นิยาม ป่า ว่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และในมาตรา 54 ยัง ได้ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แฝงวางหรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า กฎหมายฉบับนี้ทำให้การควบคุมป่าของรัฐเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรในอีกทางหนึ่ง คือมีแนวทางในการตัดรอกฎราษฎรในการเข้าบุกร้างถางป่าเพื่อเอาที่ดินทำกินได้อย่างเสรี ดังที่เคยมีมาแต่ในสมัยโบราณ

ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐจึงเริ่มต้องการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจควบคุมดูแลทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นแบบตะวันตกมากขึ้น จากแต่เดิมที่รัฐอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าและที่ดินทั้งหมดแต่ให้สิทธิกับราษฎรและชุมชนในการบุกเบิกและถือครองใช้สอยประโยชน์ มาเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์เอกชน (private ownership) อันหมายถึงการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้น โดยหมายรวมถึงที่ดินที่ปลูกบ้าน ที่ไร่นาสวนที่ได้รับการถากถางและใช้ประโยชน์แล้วและได้รับการรับรองจากรัฐ ในขณะที่ทรัพยากรที่อยู่นอกเหนือกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก็ถูกกำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (state ownership) ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ลาดคลอง ป่าไม้หรือที่สาธารณะอื่นๆ ทรัพยากรธรรมชาติในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงถูกมองว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น ข้อพิงสังเกตุที่ดินจุดนี้ก็คือแม้รัฐจะรับรองสิทธิของประชาชนในการได้ใช้สอยทรัพยากรท้องถิ่น แต่ก็มีได้รับรองในฐานะของทรัพย์สินส่วนรวม สภาพดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีอำนาจควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น บทบัญญัติทางกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวปรากฏให้เห็นในประกาศออกโรจนด ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เพื่อรับรองกรรมสิทธิ์เอกชน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2473 พ.ร.บ. การออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น ที่ดินจึงเริ่มทวีความสำคัญในฐานะของปัจจัยการผลิตมากขึ้นตามลำดับ

ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนที่เกิดขึ้นจึงเป็นหลักประกันถึงสิทธิในที่ดิน โดยรัฐเล็งเห็นว่าถ้าเอกชนแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองแน่นอนก็จะเพิ่มผลผลิตขึ้นเป็นเงาตามตัว⁶ แนวคิดดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการสนับสนุนระบบการเกษตรพาณิชย์ การตัดไม้ และการขยายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของมหาอำนาจตะวันตกเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติมาอยู่ในรูปของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงเท่ากับได้ทำให้รัฐเข้ามามีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรป่าและที่ดินเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันการรับรองกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดิน ดังเช่น ปราบฉนวนประกาศออกโรนดอร์ ค.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ได้ก่อให้เกิดความสับสนและไม่เป็นธรรม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้แยกบุคคลผู้อยู่อาศัยทำกินออกจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของ และได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น ผู้นำทางการเมืองเจ้านายชั้นผู้ใหญ่และบริษัทเอกชนได้เข้ามาจับจองและเป็นเจ้าของตามระบบใหม่ เกษตรกรที่ทำกินถือครองอยู่ก่อนในที่ดินนั้นจึงกลับไม่มีเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมาก⁷ ทิศทางของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามระบบใหม่จึงเกื้อกูลอำนาจรัฐและประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองและ เศรษฐกิจเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็เริ่มที่จะละเลยสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการดูแลจัดการทรัพยากรป่าไม้ลง

3. การเริ่มให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้และที่ดิน ในฐานะแหล่งผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และปัจจัยการผลิตมากขึ้นตามลำดับ เป็นผลให้แนวทางการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระยะแรกมุ่งเน้นไปในทิศทางดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าเชิงพาณิชย์ การจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นตามแนวคิดของ Mr. H. Slade ก็เพื่อควบคุมดูแลกิจการทำไม้และแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องป่าไม้ โดยยังมีได้มีการให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์ หรือสอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยา

⁶ เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ บก., ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการรักษา เล่ม 1, หน้า 102.

⁷ Owen J. Lynch และ Janis B. Alcorn, การดูแลป่าของชาวบ้าน: การยอมรับในสิทธิการมีส่วนร่วมและความสามารถในการจัดการของชาวบ้านในเขตป่าสงวน, หน้า 58.

กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรจึงเป็นไปเพื่อการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ การจัดเก็บภาษีป่าไม้ และการป้องกันปราบปรามการลักลอบตัดไม้ของชาวบ้าน

จะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐ นับแต่ยุคเปิดประเทศ เป็นต้นมาจนถึงก่อนทศวรรษที่ 2500 เริ่มได้รับอิทธิพลจากระบบการจัดการทรัพยากรของประเทศ อาณานิคมมากขึ้นตามลำดับ แนวคิดหลักในการจัดการทรัพยากรในยุคนี้จึงอยู่ภายใต้แรงผลักดัน ของระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์จากชาติมหาอำนาจตะวันตก ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จาก ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเมืองขึ้นเป็นสำคัญ โดยรัฐในประเทศเหล่านี้จะเป็นกลไกสำคัญ ในการรวมศูนย์อำนาจทางจัดการทรัพยากรที่มีค่าเชิงพาณิชย์มาใช้ประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ

แรงผลักดันจากภายนอกดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐเริ่มให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจกับ ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น อำนาจในเชิงสัญลักษณ์และวัฒนธรรมของรัฐโบราณที่กำหนดให้ทุกสิ่ง ทุกอย่างในราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้าแผ่นดินจึงได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมและส่งผลกระทบ ต่อสังคมมากขึ้น การที่ทรัพยากรเริ่มมีคุณค่าทางการเมืองต่อรัฐได้ทำให้อาณาจักรความชอบธรรม ตามแนวคิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าไปหวงกั้นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าเชิงพาณิชย์ ออกจากการ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ของราษฎร และรัฐก็ได้เริ่มสร้างกลไกการจัดการ ดังเช่น องค์กรและ กฎหมายขึ้นรับรองการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ

อย่างไรก็ตามการขยายอำนาจรัฐเข้าไปควบคุมดูแลทรัพยากรป่าไม้ยังมีลักษณะค่อยเป็น ค่อยไป เนื่องจากโครงสร้างการผลิตของสังคมยังมิได้ถูกผลักดันจากพลังเศรษฐกิจการเมืองให้ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นการผลิตทางการเกษตรที่เข้มข้น จึงยังไม่เกิดการช่วงชิงทรัพยากร ป่าไม้ระหว่างรัฐกับสังคมซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้รัฐเข้ามาควบคุมกำกับการใช้สอยทรัพยากรอย่าง เคร่งครัด ทั้งประโยชน์ที่รัฐและบริษัทเอกชนต้องการจากป่าก็จำกัดไปทีละเล็กละน้อย ไม่มีค่าและของป่า มีค่าเชิงพาณิชย์เป็นหลัก รัฐและชุมชนท้องถิ่นจึงยังแสวงหาประโยชน์จากป่าซึ่งยังมีอาณาบริเวณ กว้างขวางและอุดมสมบูรณ์ได้โดยไม่กระทบกระเทือนกันและกันมากนัก นอกจากนี้ความห่างไกล กันในทางคมนาคมและทางสังคมการเมืองก็เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรและชุมชนท้องถิ่น กับป่าไม้ดำเนินไปตามจารีตปฏิบัติเดิม โดยปราศจากการควบคุมกำกับของรัฐอย่างเคร่งครัด

และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติทางกฎหมายในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 จนถึงยุคก่อนหน้าที่จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น รัฐยังคงรับรองสิทธิของราษฎรและชุมชนท้องถิ่นบางประการ ซึ่งบางมาตรการก็ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน อาทิเช่น⁸

1. การรับรองสิทธิในการบุกเบิกก่นสร้างไร่นาสวนในป่าและการใช้ประโยชน์จากป่า ดังปรากฏในข้อบังคับการเก็บเงินอากรค่าที่ดิน มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (พ.ศ. 2443) ที่ให้ผู้ตัดไม้ก่นสร้างที่ดินแจ้งต่อนายเขตคนวันนั้นเพื่อออกใบอนุญาต หรือกรณีการออกใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรที่ทำการจับจองที่ดินว่างเปล่า โดยจะต้องแจ้งต่อกรรมการผู้ปกครองอำเภอ ตามกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.120 หรือในกรณีการใช้ประโยชน์จากป่า เช่น พ.ร.บ.ท่าเหมืองแร่ พ.ศ.2444 มาตรา 73 ที่บัญญัติว่า "รัฐบาลจะอนุญาตให้ใครตัดไม้เผาถ่าน หายางหรือหาสิ่งของในป่าในเขตเหมืองแร่ที่ให้สัมปทานได้ ผู้รับสัมปทานจะอนุญาตให้ใครตัดไม้เผาถ่าน หายาง หรือหาสิ่งของในป่าในเขตเหมืองแร่ที่ให้สัมปทานได้ ผู้รับสัมปทานไม่มีอำนาจหวงแหนด" หรือ พ.ร.บ.คุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ที่รับรองสิทธิของราษฎรในเขตที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครอง ป่าสงวน โดยรัฐต้องสำรวจการใช้ประโยชน์ของราษฎรในเขตดังกล่าว และหากจำเป็นต้องเพิกถอนประโยชน์นั้นทางราชการต้องจ่ายค่าทำขวัญให้ และแม้จะกำหนดเป็นเขตคุ้มครองไปแล้วก็จะไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของราษฎรในการใช้สอยประโยชน์ในพื้นที่นั้น เพียงแต่ยกเลิกการยึดครอง ก่นสร้างและแผ้วถางป่านั้น

2. การยอมรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2473 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมาตรา 1304 รับรองทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ชายตลิ่ง ทะเลสาบ ฯลฯ ทำให้ประชาชนมีสิทธิใช้สอยประโยชน์ในที่ดินสาธารณะสมบัติซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของรัฐได้

⁸ เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ บก., ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1, หน้า 114.

3. การที่รัฐใช้เกณฑ์ "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ในการขอเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ.2479 จนถึงประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน อันเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในป่าและที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้ทรัพยากร

4. การที่รัฐให้หลักประกันในสิทธิการใช้ประโยชน์จากป่าตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หมวด 2 เรื่องกรรมสิทธิ์ มาตรา 1354 ว่า "ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้และถ้าเจ้าของไม่ห้าม บุคคลอาจเข้าไปในที่ป่า ที่ดง หรือในที่ที่มีหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นที่ดินของผู้อื่นเพื่อเก็บพิน หรือผลไม้ พัก-เห็ด และสิ่งเช่นกัน" หลักการตามกฎหมายนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ตาม แต่รัฐในสมัยนั้นยังสังเกตเห็นลักษณะความสัมพันธ์ของราษฎรที่มีอยู่กับป่า และที่สำคัญคือถือว่าเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่สมควรให้การรับรองไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย

การตั้งอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าและที่ดินจากสังคมมาเป็นของรัฐ ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงยังมีลักษณะที่ยังไม่เด็ดขาดและส่งผลกระทบต่อคนบางกลุ่มเป็นหลัก เนื่องจากการเข้ามาควบคุมดูแลทรัพยากรของรัฐในเวลานั้น มุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจควบคุมการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติบางอย่าง เช่น ไม้สัก ไม้ และของป่าหวงห้ามบางชนิด และแร่ดีบุก เป็นสำคัญ พิจารณาในแง่ของสิทธิ เห็นได้ว่า

1. กลุ่มที่ถูกกีดรอนสิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากที่สุดจึงได้แก่กลุ่มเจ้านายและผู้ครองนครในท้องถิ่น ซึ่งถูกตั้งอำนาจในการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งหมดมาไว้ที่รัฐส่วนกลางในปี พ.ศ.2443

2. สำหรับราษฎรและชุมชนท้องถิ่นยังได้รับการรับรองสิทธิในการใช้สอยประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อยู่

3. การตั้งอำนาจของรัฐส่วนกลางจากท้องถิ่นยังมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับแรงผลักดันจากระบบเศรษฐกิจการเมืองภายนอกยังมีต่ำ เป็นผลให้ชุมชนยังคงมีอิสระที่จะบริหาร

จัดการทรัพยากรป่าและที่ดินได้ตามจารีตประเพณีเดิม แม้นในทางกฎหมายรัฐจะอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามลำดับ ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ป่าไม้และที่ดินของรัฐตามระบบกฎหมายกรรมสิทธิ์ตะวันตกจึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทางปฏิบัติมากนัก



ยุคการวิจัยและพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

สภาพการณ์นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นจุดเริ่มของสงครามเย็นที่เน้นหนักในด้านการแข่งขันทางการทหาร และการเข้าไปมีอิทธิพลแทรกแซงประเทศในภูมิภาคต่างๆ โดยประเทศมหาอำนาจทั้งสองฝ่าย คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต มิติความมั่นคงจึงเป็นแกนสำคัญของกระแสเศรษฐกิจการเมืองโลก ที่มีอิทธิพลกดดันการดำเนินนโยบายบริหารประเทศของประเทศในโลกที่สามทั่วไปมากขึ้นตามลำดับ⁹

พัฒนาการของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมซึ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยแรงผลักดันของประเทศมหาอำนาจตะวันตก จึงเกิดขึ้นความตึงเครียดกับมิติความมั่นคงที่วางอยู่บนฐานของการแข่งขันกันสร้างพลังทางการทหารและการเมืองของประเทศมหาอำนาจสองฝ่าย เพื่อขยายอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมือง

ความเกรงกลัวภัยคุกคามจากประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งแผ่อิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีมากขึ้นโดยการมีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ และข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางทหาร

⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 23-24.

ในปี พ.ศ. 2493¹⁰ ไทยจึงเลือกที่จะอยู่กับขั้วโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจและป้องกันภัยจากพรรคคอมมิวนิสต์

การที่ไทยมีความผูกพันกับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมากทำให้นโยบายหลักๆ ดังเช่น การต่างประเทศ การทหารและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยตกอยู่ภายใต้กระแสการชี้นำโดยแนวคิดและพลังทางเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยมีมติความมั่นคงเป็นมติหลักที่ยึดโยงแนวทางการนโยบายด้านต่างๆ ไว้ สภาพดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขให้มติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศถูกจำกัดความสำคัญลง

การทำความเข้าใจถึงเนื้อหาของการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของมติความมั่นคงควบคู่ไปกับการเมืองการพัฒนา และโครงสร้างทางการเมืองเศรษฐกิจซึ่งเป็นฐานรองรับอยู่

1. ความมั่นคง และการเมืองของการพัฒนา

ทศวรรษที่ 2500 สหรัฐอเมริกาได้เริ่มขยายบทบาทและอิทธิพลทางการทหาร เศรษฐกิจและการเมือง โดยยกเอา "การพัฒนา" มาเป็นอุดมการณ์ใหม่ในการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ การที่ไทยเลือกเป็นพันธมิตรโดยการเป็นรัฐภายใต้การพิทักษ์ของสหรัฐอเมริกาทำให้ไทยได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดจากสหรัฐอเมริกาตามไปด้วย

¹⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชาการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 145.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชี้ว่าความคิดและการปฏิบัติการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบกับความไม่มั่นคงที่เกิดจากการทำลายจากพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเป็นแนวคิดซึ่งสหรัฐอเมริกาเสนอแนะและชี้แนะเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจน ซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดเชื่อความไม่พอใจในรัฐบาล และเป็นเงื่อนไขของการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยจึงเริ่มการพัฒนาเนื่องจากถูกผลักดันจากความไม่มั่นคง มิติความมั่นคงจึงเป็นสภาวะหลักที่การพัฒนาเป็นเครื่องมือที่จะไปปรับใช้เป้าหมายนั้น การพัฒนาเป็นเป้าหมายรอง ส่วนความมั่นคงเป็นเป้าหมายหลักอย่างน้อยในระยะแรกของการเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ¹¹ นโยบายการพัฒนาประเทศของไทยที่มุ่งเน้นไปในด้านเศรษฐกิจจึงได้เกิดขึ้น โดยแรงผลักดันทางการเมืองจากปัญหาความมั่นคงของรัฐ

สหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนา โดยอาศัยองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เช่น USAID โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลกได้ผลักดันให้รัฐบาลไทยจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ.2502¹²

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้ใช้มิติด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลักในการวัดระดับการพัฒนา โดยมีมิติด้านการเมืองและสังคมเป็นตัวประกอบตามแนวทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory)¹³ ซึ่งมองว่ากระบวนการพัฒนาเปรียบเสมือนการขึ้นบันไดจากขั้นล่างสุด (สังคมด้อยพัฒนา) ไปสู่ขั้นสูงสุด (สังคมที่พัฒนาแล้ว) กระบวนการเปลี่ยน

11ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 29.

12รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 69.

13กาญจนา แก้วเทพ, การพัฒนาบ้านกับเมือง, หน้า 67.

ผ่านดังกล่าวจะเป็นไปตามลำดับขั้นและเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง¹⁴ แนวคิดนี้ถือว่าการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสัญญาณหลักของสังคมที่พัฒนาแล้ว ประเทศด้อยพัฒนาตั้งเช่นประเทศไทยควรมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยละการมีส่วนร่วมเอาไว้ก่อนซึ่งจะเป็นผลดีต่อการก้าวไปสู่สังคมที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีระบอบประชาธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ในภายหลัง

ภายใต้แรงผลักดันดังกล่าว รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจจากระบบทุนนิยมโดยรัฐมาเป็นระบบเสรีนิยม โดยยกเลิกกฎหมายข้อบังคับที่เป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของทุน และเปิดโอกาสให้ทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนได้อย่างเสรี ทั้งได้มุ่งเน้นไปที่การลดบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจให้เหลือเพียงการจัดวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม และส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนและประกอบการของภาคเอกชน ระบบทุนนิยมเสรีจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการขยายตัวของมิติการพัฒนาในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้มิติการพัฒนาอยู่ภายใต้พลังกำกับของมิติความมั่นคงในทศวรรษที่ 2500 คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองในปี พ.ศ.2501 โดยกองทัพได้เข้ามาครอบงำอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบเลิกพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการบริหารประเทศโดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติ สภาพดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองมุ่งเน้นไปที่ด้านการสร้างความมั่นคงทางการเมือง และใช้ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่าที่จะรับรองสิทธิเสรีภาพ หรือขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

¹⁴W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth:A Non-Communist Manifesto (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), pp.1-7.

การปฏิวัติตุลาคม พ.ศ. 2501 จึงเป็นจุดเริ่มของสังคมนิยมเมืองไทยยุคใหม่ที่ก้าวเข้าสู่ระบอบมั่นคง-พัฒนา¹⁵ ซึ่งมุ่งเน้นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมเพื่อสนองตอบความมั่นคงทางการเมืองและการทหาร การสร้างความมั่นคงดังกล่าวจึงกระทำโดยอาศัยอุดมการณ์การพัฒนา ซึ่งมีค่าให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่กันไป แต่มุ่งประสานการพัฒนาเข้ากับเป้าหมายด้านความมั่นคงทั้งในด้านอุดมการณ์ โครงสร้างสถาบันและกระบวนการแบ่งสรรทรัพยากร การพัฒนาจึงได้ผูกพันกับบทบาทของรัฐเป็นหลัก เงื่อนไขดังกล่าวได้ส่งผลให้อำนาจรัฐมีขอบเขตกว้างขวางและทวีกำลังมากขึ้นด้วยในขณะเดียวกัน

2. การพัฒนาประเทศและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบอบมั่นคง-พัฒนา กับผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน

นับแต่ปี พ.ศ. 2501 อุดมการณ์การพัฒนาได้เข้ามาแทนที่ระบอบรัฐธรรมนูญ มีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรก ครอบคลุมปี พ.ศ. 2504-2509

แผนพัฒนาได้กลายเป็นเอกสารที่มีสถานภาพสูงเท่ากับกฎหมายฉบับอื่นๆ และทำให้แผนพัฒนากลายเป็นกรอบอ้างอิงใหม่ โดยเป็นปัจจัยผลักดันให้ระบบราชการสามารถมีบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้มากขึ้น สภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติก็ได้กลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญในฐานะ เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการวางแผนการพัฒนาและแบ่งสรรทรัพยากร มติการพัฒนาและมติความมั่นคงจึงผนึกประสานกันได้มากขึ้น ที่สำคัญก็คือในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายการพัฒนา แต่แผนดังกล่าวก็เกิดขึ้นในระบอบอำนาจนิยมโดยเป็นเครื่องมือของฝ่ายข้าราชการประจําและจัดทําโดยข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายผู้ชำนาญการ แผนพัฒนาจึงปลอดจากการมีส่วนร่วมกำหนดหรือประเมินบทบาทโดยสถาบันรัฐสภา (ตลอดจนกลไกภาคสังคมภายนอก)

¹⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาฯ, 2533), หน้า 138-145.

ราชการอื่น ๆ) อีกทั้งการกำหนดจัดวางกลไกรองรับการพัฒนาที่เติบโตขึ้นภายในระบบราชการ การวางแผนนโยบายพัฒนา เศรษฐกิจจึงถูกกำหนดและชี้แนะโดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด¹⁶

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงเกินกว่าเดิมด้วยการ ระดม และใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายการผลิตและ เพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น¹⁷ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแนวทางของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจก็ได้ถูกกำหนดไว้ในรูปของ "การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ" โดยเป็นสาขา ย่อยส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งสนองตอบเป้าหมายหลักดังกล่าว และเป็นแนวทางพื้นฐานที่ สืบเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3

แต่โครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งแม้จะเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางก็มิได้มีความ เป็นเอกภาพ เนื่องจากกลไกอำนาจรัฐที่สำคัญคือระบบราชการมีขนาดใหญ่ และมีขอบข่ายอำนาจ หน้าที่กว้างขวาง แม้ระบอบอำนาจนิยมในทศวรรษที่ 2500 จะพยายามสร้างระบบที่รวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ผู้บริหารสูงสุด แต่ก็มิได้มีการปรับปรุงให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ หากทว่าที่ อำนาจทางการบริหารของนายกรัฐมนตรีขยายขอบเขตมากขึ้น ในขณะที่ตัวอำนาจยังคงรวม ศูนย์อยู่ภายในระบบราชการที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง¹⁸

¹⁶ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง, หน้า 162-163.

¹⁷สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 11.

¹⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง, หน้า 154-159.

สภาพดังกล่าวทำให้หน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวง กรมต่างๆ ซึ่งมีบทบาทอำนาจต่างกัน มีขนาดใหญ่ขึ้น มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จนเกิดการกระจุกตัวของอำนาจในหน่วยงานรัฐนั้นๆ และเกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่สอดคล้องกันในงานนโยบายและการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งต่างมีแนวทางการดำเนินงานเป็นของตนเอง อันทำให้เกิดปัญหาในการประสานนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกัน ดังนั้นการเข้ามาสวมอำนาจทางการเมืองโดยระบบราชการในทศวรรษที่ 2500 ซึ่งได้ทำให้ระบบราชการเป็นแหล่งที่มาสำคัญด้านนโยบายจึงก่อให้เกิดการแตกกระจายของอำนาจในหมู่กรม กระทรวงต่างๆ โดยแต่ละส่วนกำหนดพัฒนาโยบายขึ้นแล้ว เสนอขึ้นไปให้รัฐบาลอนุมัติ¹⁹ การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศนับแต่ระยะแรกจึงเกิดปัญหาในการประสานนโยบายการพัฒนาให้เป็นเอกภาพ

นอกจากนี้การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เองก็มีปัญหาในเรื่องความสอดคล้องกันของแผน แม้ว่าจะได้มีการจัดแบ่งแนวทางการพัฒนาแต่ละสาขาหลายประการ แต่การจัดทำแผนก็มีลักษณะเป็นการรวบรวมการพัฒนาแต่ละสาขาเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีได้เชื่อมโยงเข้าหมาย และแนวทางให้สอดคล้องกัน ดังนั้นแผนดังกล่าวจึงขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาพรวมของประเทศกับรายละเอียดของสาขาการพัฒนาต่างๆ²⁰

ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของนโยบายการพัฒนาในทศวรรษแรก จึงมีที่มาจากสาเหตุสำคัญสองประการ คือ

1. ความไม่เป็นเอกภาพภายในระบบรัฐรวมศูนย์
2. การขาดความเชื่อมโยงเป็นระบบในโครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

¹⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

²⁰รณสิท บันเปี่ยมรัมย์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533), หน้า 40.

สาเหตุดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสอดคล้องเป็นเอกภาพของ แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งการพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504- 2519) ก็ได้มีการกำหนดแนวทางพัฒนาแยกเป็นทรัพยากรแต่ละชนิด โดยมีแนวทางและแผนงาน แยกย่อยจากกัน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วงระยะเวลา ดังกล่าวก็มีจุดมุ่งหมายหลักเดียวกัน คือเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 จึงมุ่ง เน้นไปยังทิศทางของการพัฒนาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรายสาขา (sectoral approach) โดยให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ ผลิต โดยการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานโดยเฉพาะถนนและทางรถไฟ เป็นต้น เพื่อ ให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มผลผลิตของประเทศ²¹

การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรกจึง มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติในฐานะของต้นทุนทางเศรษฐกิจ ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อ การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก กอปรกับทรัพยากรธรรมชาติในเวลาดังกล่าวยังค่อนข้างอุดม สมบูรณ์ ดังในปี พ.ศ.2504 พื้นที่ป่าไม้ยังคงมีอยู่มากกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ การจั ดการทรัพยากรธรรมชาติจึงมุ่งไปในทิศทางของการใช้สอยประโยชน์เป็นสำคัญ

สภาพการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับแรงผลักดันของมิติตความมั่นคง ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิช ชี้ว่าเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว การต่อต้านอำนาจรัฐจากพรรคคอมมิวนิสต์ และประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้อาศัยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป่า เป็นพื้นที่ ยุทธศาสตร์สำคัญในการเคลื่อนไหว ความสามารถของรัฐบาลในการเข้าถึงป่าจึงหมายถึงความได้

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

เปรียบเทียบในทางยุทธศาสตร์ การทำลายป่าเท่ากับเป็นการบ่อนทำลายแหล่งหลบซ่อนและศูนย์ปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์ นโยบายนโยบายที่สำคัญที่นำไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ก็คือการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐบาลยึดถือตลอดทศวรรษที่ 1960 และ 1970 (พ.ศ. 2503-2522)²²

การมีภารกิจก่อสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางทหารและทางการเมืองเป็นหลัก นโยบายนโยบายต่างๆ จึงได้มุ่งไปเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษแรกๆ ของการพัฒนาประเทศไทย มีความมั่นคงกับมิติการพัฒนาได้ประสานตัวกันในลักษณะที่มิติความมั่นคงมีน้ำหนักสูงกว่า นโยบายนโยบายการสร้างทางยุทธศาสตร์จึงสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ที่เน้นการสร้างความสำเร็จด้วยการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5 ที่สำคัญคือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ได้มีการสร้างถนนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นเขตที่การก่อสร้างแพร่หลายอยู่²³

นอกจากการสร้างทางแล้วรัฐยังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหมู่บ้านด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์อีกหลายประเภทในบริเวณชายแดน และบริเวณที่มีการก่อสร้างส่งผลทำให้พื้นที่ป่าซึ่งไม่มีคนเข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยทำกิน กลายเป็นพื้นที่ที่มีหมู่บ้านและเป็นผลโดยตรงจากการที่มีประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตป่าสงวนเป็นจำนวนมากด้วย²⁴

²²ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 27-32.

²³เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-85. และ เสนาะ อุณาภูล, ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติในอดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 134-135.

²⁴ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 85.

มิติความมั่นคงจึงเป็นพลังผลักดันสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่น ป่าไม้มีความหมายสำคัญทางยุทธศาสตร์และการเมือง โดยรัฐได้อาศัยนโยบายการพัฒนาถนนสายยุทธศาสตร์ในการเข้าถึงพื้นที่ป่า ซึ่งถูกมองว่าเป็นแหล่งที่มาของความไม่มั่นคงทางการเมือง การจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงมุ่งไปในทิศทางของการใช้ประโยชน์มากกว่าการอนุรักษ์

แผนพัฒนาและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 มุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มผลผลิตของประเทศ การใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรจึงเป็นไปอย่างเข้มข้น แนวทางลักษณะดังกล่าวปรากฏในรูปแบบนโยบายที่สำคัญสองประการ คือ

1. นโยบายการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พิจารณาเห็นว่าการณ์ที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าสงวนมาใช้ประโยชน์ในทางเกษตรกรรม และการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้นนั้นเป็นหลักและเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทย²⁵ เพราะได้มีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชชนิดใหม่ นอกเหนือจากข้าวและยางพารา ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจดั้งเดิม โดยการขยายชนิดของพืชที่ส่งออก ได้แก่ ข้าวโพด บอ มันสำปะหลังและปาล์มน้ำมัน ซึ่งก็เข้ามาภายหลังพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ พวก ผัก ฝรั่ง และอ้อย การพัฒนาสาขาเกษตรได้มีแนวทางที่เน้นการเปิดพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อขยายเนื้อที่เพาะปลูกให้มากยิ่งขึ้น



²⁵สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509, หน้า 46.

ผลก็คือ ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าธรรมชาติประมาณ 175 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 53.5 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 66 ล้านไร่ และพื้นที่ที่ไม่ได้จำแนกอีก 80 ล้านไร่²⁶ มาในปีพ.ศ. 2518 ซึ่งอยู่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือ 130 ล้านไร่ (ลดลงถึง 45 ล้านไร่) หรือประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยพื้นที่ถือครองทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 112 ล้านไร่ (เพิ่มขึ้น 46 ล้านไร่) และพื้นที่ที่ไม่ได้จำแนกลดลงเหลือ 77 ล้านไร่²⁷ ก็คือพื้นที่ป่าธรรมชาติหายไปเสียเป็นส่วนใหญ่

2. นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้

เป็นนโยบายในการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากป่าไม้ในรูปของการทำไม้ ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนหน้าการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และยังคงเป็นแนวทางสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก รัฐได้ตั้งเป้าหมายในการขยายการผลิตไม้อื่นๆ ให้เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยปริมาณไม้สักที่คาดว่าจะลดลง²⁸ ดังนั้นแม้ทรัพยากรป่าไม้บางชนิดที่เคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญจะลดปริมาณลง แต่รัฐก็ยังคงให้มีการทำไม้แนวทางเช่นเดิม ด้วยเหตุที่ต้องการใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรในเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังพบว่าปริมาณการผลิตไม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกเพิ่มขึ้นกว่าก่อนหน้านั้น นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ยังได้วางเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตจากป่าไม้ให้สูงขึ้นอีก และได้วางแนวทางในการให้สัมปทานระยะยาวแก่เอกชนในการทำไม้ร่วม

²⁶ รุจลิต บันเปียมรัมย์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, หน้า 13.

²⁷ ประมวล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 5.

²⁸ ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 36.

กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต่อเนื่องไปจนถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ด้วย²⁹

การสร้างถนนตามนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจึงเกื้อหนุนให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้โดยตรง เพราะทำให้เกิดการเข้าถึงพื้นที่ป่าจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและประชาชนได้สะดวกขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการขยายการผลิตเพื่อการส่งออกได้ก่อให้เกิดความต้องการที่ดินจำนวนมากเพื่อการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดเดียว (monocrop) ซึ่งนำไปสู่ระบบ "ลูกไร่" ไร่พ่อค้าพืชไร่ เกื้อหนุนให้ชาวบ้านที่ไม่มีที่ทำกินเข้าไปบุกเบิกที่ป่าซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ นอกจากนี้ประชากรที่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทำให้ที่ดินมีไม่เพียงพอ ชาวบ้านต้องอพยพหาที่ดินทำกินในเขตป่า การบุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ป่าเพื่อการเพาะปลูกพืชชนิดเดียวจึงได้ทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าอย่างรวดเร็วในอีกทางหนึ่ง

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในระยะยาว 15 ปี จากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 คิดเป็นร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับการลดลงร้อยละ 17 ในเวลาถึง 50 ปี (พ.ศ. 2453-2503) ในช่วงก่อนหน้าการริเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ³⁰ ทำให้เห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ได้ลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วมากขึ้น นับแต่เริ่มทศวรรษแห่งการพัฒนา

ทศวรรษที่ 2500 และ 2510 จึงเป็นช่วงเวลาแรกของการดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อความเป็นสมัยใหม่ โดยมีแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า เขื่อน ซึ่งเชื่อมโยงกับมิติตความมั่นคง และมีแนวทางในการเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปของ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-70.

³⁰ คำนวนจากข้อมูลกรมป่าไม้ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

1. การทำไม้และเหมือง มีการใช้ทรัพยากรป่าอย่างเข้มข้นด้วยทุนและเทคโนโลยีระดับสูง และได้รับประโยชน์จากการสร้างถนนเข้าไปในบริเวณพื้นที่ป่าต่างๆ

กลุ่มคนกลุ่มสำคัญที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าก็คือ บริษัททำไม้ที่ได้รับสัมปทานซึ่งตัดร่อนต้นไม้ที่มีมูลค่าเชิงพาณิชย์ในจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็มีการลักลอบตัดไม้นอกแปลงสัมปทานอย่างกว้างขวาง

วินิจฉัยได้ว่าลักษณะของสิทธิเหนือทรัพยากรป่าไม้ในยุคนี้คือ เกิดมีสภาพสิทธิซ้อนสิทธิในที่ดินผืนเดียวกัน คือสิทธิการทำไม้ของบริษัทเอกชนกับสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่ใช้สอยประโยชน์จากพื้นป่านั้นมาแต่เดิม ในกรณีนี้รัฐให้ความชอบธรรมกับสิทธิการทำไม้ของบริษัทเอกชน โดยการรับรองสิทธิเหนือพื้นที่นั้นในการทำไม้ การเปิดพื้นที่ป่าโดยการให้สัมปทานทำไม้ยังส่งผลเป็นลูกโซ่เอื้อต่อการบุกเบิกทำการเกษตรเชิงพาณิชย์อีกด้วย³¹

2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในเขตป่า ในรูปของนโยบายการเปิดพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งเป็นแนวทางสืบเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก และส่งผลให้เห็นอย่างเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 109.4 ล้านไร่ในปี พ.ศ.2516 ซึ่งมากกว่าในปี พ.ศ.2504 (66 ล้านไร่) ถึง 43.4 ล้านไร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีพื้นที่ 5 ล้านไร่ และ 8 ล้านไร่ ตามลำดับ ได้เพิ่มขึ้นเป็น 17.89 ล้านไร่ซึ่งมากกว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 กว่าเท่าตัว³² ระยะเวลานี้เรียกได้ว่าเป็นช่วงแรกของยุคพืชพาณิชย์ ความสัมพันธ์

31. จิมส์ คัดด์ ปิ่นทอง บก., วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534), หน้า 67-71.

32. ข้อมูลสถิติการเกษตรประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อ้างถึงใน รณสิริ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท, หน้า 13, 23.

ระหว่างชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ชาวบ้านนิยมปลูกพืชพาณิชย์ในลักษณะพืชชนิดเดียว เพื่อขายสู่ตลาด จุดเริ่มต้นของยุคนี้เหลื่อมทับอยู่กับช่วงปลายของยุคสัมปทานไม้ ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ตกอยู่ในสภาพเสื่อมทราม ต้นไม้ สัตว์ป่าและแร่มีค่าลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็มีเส้นทางที่ตัดเข้าสู่พื้นที่ป่าให้สามารถเชื่อมโยงกับสังคมภายนอกมากขึ้น สภาพดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยผูกโยงเข้ากับตลาดโลกอย่างเด่นชัด จำนวนประชากรก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผนวกกับราคาพืชพาณิชย์ที่สูง เป็นปัจจัยเกื้อหนุนความต้องการพื้นที่ทำกินเป็นอย่างมาก คนมากมายหลั่งไหลเข้าสู่พื้นที่เปิดใหม่ทำให้พื้นที่นั้นกลายเป็นชุมชนหนาแน่นภายในไม่ช้า พื้นที่ซึ่งเคยมีสภาพป่าอยู่บ้างก็ถูกแปรสภาพจับจองเป็นที่ดินทำกินไปอย่างถาวร³³

อย่างไรก็ตามแม้แผนนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 2500 และ 2510 จะมุ่งเน้นไปในด้านการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐก็ได้วางนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์ด้วย เจตนาซึ่งดังกล่าวก่อให้เกิดสถานะของความขัดแย้งทางนโยบาย ระหว่างนโยบายที่มุ่งเน้นการارضประโยชน์กับนโยบายในเชิงอนุรักษ์

สภาพดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อแผนนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นโยบายด้านทรัพยากรถูกใช้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นเจตนาที่ทําให้นโยบายด้านทรัพยากรเกี่ยวพันกับบทบาทหน้าที่ของหลายหน่วยงาน และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลายด้านหลายสาขา ที่สำคัญคือนโยบายด้านการอนุรักษ์ ซึ่งมีแนวทางการจัดการที่แตกต่างไปจากนโยบายการใช้ประโยชน์

แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก่อนหน้าทศวรรษที่ 2500 ได้มุ่งไปในด้านการดูแลควบคุมการارضประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในรูปของภาษีกับรัฐ และในรูปของไม้กับบริษัทที่ได้รับสัมปทานทําไม้จากรัฐ โดยยังมีได้มีการให้ความสำคัญกับการจัดการในเชิง

33 เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง บก., วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 72.

อนุรักษ์ นโยบายการจัดการซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายและ พ.ร.บ.ฉบับต่างๆ ได้วางแนวทางในการควบคุมดูแลกิจการทำไม้ การแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องป่าไม้ การเก็บภาษีทำไม้ การป้องกันปราบปรามการลักลอบตัดไม้ของชาวบ้านและการกำหนดเขตพื้นที่ป่าให้เป็นของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐ คือกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการจัดการควบคุมดูแล กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงอยู่ภายใต้แนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ และการรักษาประโยชน์ให้กับรัฐและบริษัททำไม้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ลดทอนสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ของเจ้าผู้ครองนครและชาวบ้านในท้องถิ่นลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

แนวความคิดในการอนุรักษ์ป่าเพื่อรักษาความสมดุลทางนิเวศวิทยาเริ่มปรากฏขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มาสำรวจสถานการณ์เกษตรสาขาต่างๆ และเสนอให้สงวนพื้นที่ป่าไว้ประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และจัดให้มีแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแทนการเดินสำรวจจริงวัด ในปี พ.ศ.2502 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการโดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน เพื่อพิจารณาเสนอพื้นที่คุ้มครองและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ยังได้รับความร่วมมือจากสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union For the Conservation of Nature and Natural Resources) หรือ IUCN ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านอุทยานแห่งชาติชาวอเมริกันมาช่วยเหลือสำรวจพื้นที่ต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไทย ในที่สุดรัฐบาลได้มีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2502 ประกาศพื้นที่ป่าจำนวนเนื้อที่ 6.25 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ประเทศให้เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามกฎหมาย³⁴

³⁴ศยามล ไกยูรวงศ์ และ พรพนา ก๊วยเจริญ, "แนวคิดจัดการป่าไม้," ผู้จัดการรายวัน (23 สิงหาคม 2537): 14.

สยามล และ พรพนา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แนวความคิดการประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าได้รับอิทธิพลมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการรณรงค์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้นหลายแห่ง โดยมีกล่าวถึงการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผลสองประการ คือ

1. เพื่อสงวนพื้นที่พร้อมทั้งพืชและสัตว์ซึ่งงดงามน่าสนใจเป็นพิเศษ ให้ประชาชนได้ชื่นชมโดยไม่มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปรบกวน
2. เพื่อรักษาพื้นที่ธรรมชาติที่ยังไม่ถูกรบกวนไว้เพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเพื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีอิทธิพลของมนุษย์เข้าไปแล้ว

เบื้องหลังของแนวความคิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกานั้นมาจากความคิดของนักอนุรักษ์ชนชั้นกลาง ที่เห็นว่าการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมมีผลทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงไม่ต้องการให้มีการทำลายป่าเพื่ออุตสาหกรรมโดยการกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้โดยเฉพาะและห้ามมิให้คนเข้าไปอาศัยทำกิน ต่อมาจึงมีการขยายแนวคิดนี้ไปสู่ประเทศต่างๆ จนกระทั่งสหประชาชาติเห็นความสำคัญ³⁵

แนวทางดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในรูปของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติสองฉบับคือ

1. พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

กำหนดบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดินตัดร่อน แคว้นงานในเขตที่สงวนไว้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าตามบัญชีท้าย พ.ร.บ. และห้ามการล่าสัตว์ดังกล่าวเพื่อการค้า ห้ามมิให้ไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ. นี้

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ต้นไม้ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับการคุ้มครองไปด้วย จึงอาจจัดได้ว่าพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าก็เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ด้วย ส่วนสัตว์บางประเภทที่อนุญาตให้ล่าได้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน

2. พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ออกมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้โดยให้อำนาจรัฐกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขมิให้บุคคลกระทำการใดๆ เช่น ยึดถือ ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า เก็บหาของออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซังไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้อง เป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีเขตทบวงการเมือง พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐครอบคลุมการกระทำของบุคคลมากที่สุดดินในเขตอุทยานที่ได้ประกาศไว้

วินิจฉัยได้ว่า การวางหลักเกณฑ์ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจึงกำหนดตามแนวคิดเชิงอนุรักษ์ที่แยก "คน" ออกจาก "ป่า" โดยการห้ามคนเข้าไปอยู่อาศัยหรือห้ามมนุษย์มีกิจกรรมใดที่เป็นกรรบกวนธรรมชาติ แต่จะสงวนพื้นที่ป่าดังกล่าวให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม แนวคิดดังกล่าวจึงมิได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของชาวบ้านหรือชุมชนในท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์ในเขตป่านี้ และมีการดูแลรักษาป่าตามจารีตประเพณีของชุมชนมาแต่เดิม แต่เชื่อว่าชาวบ้านดังกล่าวเป็นผู้ทำลายป่า ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้จากชาวบ้าน และให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาโดยเฉพาะ

นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเชิงอนุรักษ์ยังได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศด้วย โดยการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 รัฐได้วางแนวทางในด้านการอนุรักษ์ที่สำคัญคือ³⁶

1. การสงวนป่า รัฐได้กำหนดนโยบายไว้ว่าจะสงวนและบำรุงป่าไม้เพื่อให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ในเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย โดยเน้นที่การร่วมมือ ประสานงานกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ในการป้องกันการบุกรุกและจับจองที่ดินโดยพลการ ทั้งกวดขันการจับจองที่ดิน และการตัดฟันไม้และไม้อนุญาตให้จับจองที่ดินในเขตป่าสงวนโดยเด็ดขาด นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดนโยบายไว้ด้วยว่าจะแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.สงวนป่าให้เป็นการเหมาะสมมากขึ้นอีกด้วย

2. การป้องกันรักษาต้นน้ำลำธาร รัฐจะบำรุงและปลูกสร้างป่าไม้โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธาร และชักชวนให้ชาวเขาตั้งหลักฐานทำมาหากินเป็นที่เป็นที่ทาง โดยการจัดแบ่งที่ดินในหอนอกบริเวณต้นน้ำลำธาร หรือที่ดินในบริเวณป่าใหญ่ที่สมบูรณ์ด้วยไม้มีค่า และมีนโยบายให้ดำเนินการรักษาป้องกันป่าต้นน้ำลำธารและป่าสงวนคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง

นโยบายของรัฐบาลด้านการอนุรักษ์ป่าไม้โดยมีเป้าหมายที่จะรักษาเนื้อที่ป่าไว้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ยังได้ส่งผลให้เกิดกฎหมายเพื่อการสงวนป่าขึ้นใหม่ อันได้แก่ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจาก พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 แต่มีความเข้มข้นกว่า และได้ยกเลิก พ.ร.บ.ฉบับนั้นไป พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าไม้บริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า

³⁶ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 37-38.

หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ โดยไม่ต้องทำการสำรวจสภาพพื้นที่ตั้งและสิทธิของประชาชนว่ามีอยู่ก่อนหรือไม่อย่างไร แต่ทำการขีดเส้นลงบนแผนที่โดยอาศัยผลการสำรวจสภาพป่าที่ได้จากภาพถ่ายดาวเทียมในปี พ.ศ. 2504 โดยกำหนดพื้นที่ที่จะสงวนเอาไว้ประมาณ ร้อยละ 50.6 ของพื้นที่ทั้งหมด แล้วค่อยๆ ทอยประกาศพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผลให้เขตป่าสงวนที่ประกาศออกมาซ้อนทับกับพื้นที่ที่ประชาชนทำกินอยู่มาก่อนการประกาศเขต

วินิจฉัยได้ว่านับแต่นั้นมารัฐจึงไม่แต่เพียงควบคุมต้นไม้เพื่อการทำไม้แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่รัฐยังต้องการ "ที่ดิน" ที่เคยสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิก แล้ววางอยู่อาศัย ทำกินกลับมาเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งรัฐต้องการเข้ามามีอำนาจควบคุมดูแลเป็นสำคัญ

พ.ร.บ. ฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์อยู่อาศัย ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพของป่าสงวน (มาตรา 14) โดยหลักการทั่วไปจึงมีเป้าหมายที่จะรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนไว้มิให้เสื่อมโทรม อย่างไรก็ตามการจัดการพื้นที่ป่าสงวนนั้นก็ไม่ได้เคร่งครัดดังเช่นการจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

หากแต่ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้มีการใช้ประโยชน์ได้ ดังมีข้อยกเว้นให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ได้ เป็นการชั่วคราวหรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมในระยะ เวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติ (มาตรา 16 และ 20)

การจัดการพื้นที่ป่าสงวน จึงอยู่ภายใต้แนวทางที่รัฐยังเปิดช่องให้มีการใช้ประโยชน์โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่นั้น เพื่อให้อยู่ในระดับที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรป่าไม้ แนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเนื้อที่ป่ายังคงมีเหลืออยู่มากกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย

จากการที่แนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีทั้งลักษณะที่เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น การเปิดพื้นที่ทำการเกษตร การให้สัมปทานทำป่าไม้ และนโยบายเชิงอนุรักษ์ ดังเช่น การประกาศ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และนโยบายการสงวนป่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรได้ รัฐจึงได้วางนโยบายในอีกแนวทางหนึ่งเพื่อรองรับแนวนโยบายสองลักษณะดังกล่าวคือ นโยบายการสำรวจและจําแนกที่ดิน

ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งมีแนวทางการจําแนกที่ดินออกเป็นป่าไม้และที่ซึ่งจะเปิดให้เป็นที่ทำกินของราษฎร โดยจะสงวนป่าไม้ไว้ขั้นต่ำประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร (ตร.กม.) หรือร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศต่อไป เมื่อพลเมืองเพิ่มมากขึ้นก็จะลดเนื้อที่ป่าไม้ที่สงวนไว้นี้ให้ลดลงประมาณ 100,000 ตร.กม. และป่าผลผลิตประมาณ 100,000 ตร.กม. ซึ่งในการจําแนกที่ดินนั้น ที่ใดควรสงวนเป็นป่าของรัฐก็จะได้จัดการสงวนไว้เป็นการถาวร ไม่เปิดให้มีการจับจองอีกอย่างเด็ดขาด ส่วนที่ที่มีได้สงวนก็จะจัดสรรให้แก่ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง สำหรับใช้เป็นที่ดินทำกินต่อไป³⁷ นโยบายดังกล่าวนี้ยังคงได้รับความสำคัญตลอดมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

นโยบายการสำรวจและจําแนกที่ดินจึงเป็นกลไกทางนโยบายที่รัฐมองว่าจะ เป็นแนวทางที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นไปในลักษณะที่ควบคู่กันไป ระหว่างนโยบายใช้ประโยชน์และนโยบายเชิงอนุรักษ์ได้ โดยการกันพื้นที่ป่าสงวนแยกไว้จากพื้นที่ทำการเกษตรและทำการดูแลรักษาพื้นที่ป่าดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในเชิงอนุรักษ์ ส่วนพื้นที่ที่ไม่ได้สงวนไว้ก็จะจัดสรรให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกิน ซึ่งจะ เป็นผลให้การดำเนินนโยบายทั้งสองลักษณะไม่ขัดแย้งกัน โดยได้มีการจําแนกพื้นที่ตามลักษณะทางนโยบายที่แตกต่างกันไว้

³⁷ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 36-37.

อย่างไรก็ตาม แรงผลักดันจากมติความมั่นคงและมติการพัฒนา ซึ่งเป็นปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการท้าทายทางการเมือง การทหารของพรรคคอมมิวนิสต์ นับแต่ทศวรรษที่ 2500 ก็ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มุ่งไปในทิศทางของการใช้ประโยชน์เพื่อเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้รับความสำคัญจากรัฐเหนือกว่าแนวทางการจัดการเชิงอนุรักษ์ อีกทั้งการที่ทรัพยากรธรรมชาติในระยะเริ่มต้นของการพัฒนายังค่อนข้างมีความอุดมสมบูรณ์สูง ดังเช่น มีเนื้อที่ป่าไม้มากกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศก็เป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้แนวนโยบายการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิต ยังคงเป็นกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3

นโยบายรัฐในด้านต่างๆ นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกเป็นต้นมาได้มุ่งเน้นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นผลให้แนวนโยบายการจัดการเชิงอนุรักษ์ได้รับความสำคัญในลำดับรองลงไป และไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยรัฐมีนโยบายในหลายด้านที่ส่งผลกระทบต่อการลดลงของพื้นที่ป่าโดยตรง อันได้แก่นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน นโยบายการให้สัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวน และนโยบายส่งเสริมการเปิดพื้นที่ทำการเกษตรซึ่งสอดคล้องกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 ที่ได้ประกาศยกเลิกบทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดจำนวนที่ดินถือครองของคนไทย ตามมาตรา 34-39 โดยให้เหตุผลว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นผลให้คนไทยมีสิทธิถือครองที่ดินได้โดยไม่มีการจำกัดจำนวน ในขณะที่เดียวกันการทำเกษตรพาณิชย์ก็เอื้อต่อการขยายพื้นที่เพาะปลูก เพราะต้องใช้พื้นที่มากเพื่อให้ได้ผลผลิตคุ้มทุน อาทิ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและปัจจัยการผลิตสมัยาใหม่ๆ จนเป็นผลให้เกิดการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดการเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำกินอย่างต่อเนื่องในเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐมิได้รับรองกรรมสิทธิ์เอกชนแต่อย่างใด

การดำเนินการในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่การเกษตรอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากการสำรวจสภาพป่าไม้ในปี พ.ศ. 2510 พบว่าเนื้อที่ป่าลดลงเหลือเพียงร้อยละ 48 ของพื้นที่ประเทศไทย จากเดิมที่เคยมีประมาณร้อยละ 53 ในปี พ.ศ. 2504 ขณะเดียวกันพื้นที่ถือครองทำการเกษตรก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 28

ของพื้นที่ประเทศ แม้กระนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ก็ยังคงมีลักษณะต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้ก็ได้สานต่อแนวทางการจัดการตามแผนฉบับแรกเช่นกัน นอกจากนี้แม้ทรัพยากรป่าไม้จะลดลง ดังปรากฏในผลการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ.2510 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ยังเห็นว่าควรพัฒนาทรัพยากรในภูมิภาคต่างๆ ให้ดีขึ้น เช่น ภูมิภาคเหนือและภาคตะวันตก ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มาก เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ รัฐจึงกำหนดนโยบายในการพัฒนาภูมิภาคนี้ให้มีการพัฒนาทรัพยากรเหล่านี้ให้มีสมรรถภาพยิ่งขึ้นและให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังได้วางเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตจากทรัพยากรป่าไม้ อันได้แก่ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้อื่นๆ ฟืนและถ่านเพิ่มขึ้นทุกประเภท นอกจากนี้รัฐยังเริ่มมีแนวคิดที่มองว่านโยบายการจัดการทรัพยากรในด้านการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การให้สัมปทานระยะยาวในการทำไม้แก่เอกชนจะช่วยตอบสนองเป้าหมายในเชิงอนุรักษ์ได้ โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 รัฐเห็นว่าการสงวนทรัพยากรป่าไม้โดยวิธีการควบคุมปราบปรามไม่เกิดผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแล ดังนั้นการให้สัมปทานทำไม้แก่เอกชนจะทำให้มีการใช้ประโยชน์ โดยมีเอกชนเป็นผู้ดูแลรักษาและปลูกป่าอยู่เสมอตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้วางไว้³⁸ นโยบายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยการทำไม้จึงดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และเอื้อให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงและมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น และเมื่อพิจารณาจากนโยบายการปลูกสร้างและบำรุงป่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก ที่วางเป้าหมายเชิงอนุรักษ์ในการปลูกป่าเพื่อทดแทนและซ่อมแซมป่าที่ถูกทำลายนั้น พบว่าในทางปฏิบัติแล้วรัฐดำเนินการปลูกป่าได้เพียงปีละประมาณ 13,000 ไร่³⁹ (หรือประมาณ 78,000 ไร่ ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.4 ของเนื้อที่ป่าไม้ที่สูญเสียไปในช่วงเวลาดังกล่าว)

³⁸ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 62-63.

³⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-60.

ในส่วนของนโยบายด้านที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดการใช้สอยประโยชน์อย่างชัดเจน โดยในนโยบายช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินนั้น รัฐได้วางแนวทางดำเนินการหลักด้วยการนำเอาพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่มาจัดสรรให้กับประชาชนเหล่านี้ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยทำการเพิกถอนสภาพป่าแล้วจัดสรรให้ประชาชนเป็นที่ทำกิน ในการดำเนินการนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์จะเข้าดำเนินการในป่าสงวนแห่งชาติ และป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม จัดให้เป็นที่ทำกินและจะมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่

แนวทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีแนวทางการจัดการทรัพยากรในลักษณะของการปรับนโยบายตามสภาพของพื้นที่ป่าไม้ที่ลดปริมาณลง โดยการยอมรับการเสื่อมโทรมลงของพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเกิดจากการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้น นโยบายเชิงอนุรักษ์ของรัฐในการรักษาพื้นที่ป่าสงวนมิให้เสื่อมโทรมลงจึงไม่เกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 นั้นได้มีผู้มีอิทธิพลในระบบราชการที่เกี่ยวข้องและทราบข้อมูลเกี่ยวกับการตัดถนน ทั้งที่เป็นพลเรือนและทหาร รวมทั้งนักธุรกิจและนายทุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นพากันจับจองพื้นที่ป่าบริเวณสองข้างทางที่ถนนจะตัดผ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ทางการยังมิได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวน⁴⁰ การเข้าใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าซึ่งสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการเข้าถึงพื้นที่ป่า จึงส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าทั้งที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนไปแล้ว และยังมีได้ประกาศเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมไปในการอนุรักษ์ได้ยากลำบาก

⁴⁰อนวัช ยาวิชัย, "กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่า", หน้า 47.

⁴¹อภิชัย พันธเสน, "การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (1)," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 22(30 ตุลาคม - 5 พฤศจิกายน 2537): 41.

ในระยะเวลาเดียวกันการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้ทวีความรุนแรงขึ้นราวกลางทศวรรษที่ 2510 ได้ส่งผลให้รัฐดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายการจัดการเชิงอนุรักษ์มากขึ้น การขยายพื้นที่การเกษตรพาณิชย์และการสร้างถนนเข้าไปในบริเวณพื้นที่ป่าไม้ ตลอดช่วงทศวรรษที่ 2500 และ 2510 จึงตอบสนองต่อเป้าหมายด้านความมั่นคงซึ่งรัฐให้ความสำคัญเป็นหลักเป็นอย่างดี โดยเท่ากับเป็นการเปิดพื้นที่ยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้ามและเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการบรรเทาปัญหาของชาวบ้าน เรื่องที่ดินทำกินโดยการปล่อยให้มีการขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจะช่วยป้องกันความไม่พอใจของชาวบ้านที่มีต่อรัฐ อันเป็นเหตุให้สูญเสียฐานมวลชนแก่พรรคคอมมิวนิสต์ได้⁴²

แนวนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของรัฐนับแต่กลางทศวรรษที่ 2510 จึงยังมีการวางแนวทางไปในด้านการใช้สอยประโยชน์เป็นหลัก โดยมีนโยบายและกฎหมายในลักษณะของการผ่อนคลายเป็นให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสงวน และมีนโยบายส่งเสริมการจัดการทรัพยากรในเชิงพาณิชย์อยู่หลายประการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ยังคงสนับสนุนการใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ทำกิน และจากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ.2510 ซึ่งพบว่าเนื้อที่ป่าลดลงเหลือเพียงร้อยละ 48 ของพื้นที่ประเทศไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้ปรับนโยบายรักษาพื้นที่ป่าให้ลดลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับตัวเลขการลดลงของพื้นที่ป่าและการเร่งขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรอันเป็นการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ⁴³

⁴²ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 55.

⁴³อภิชัย พันธเสน, "การดูแลรักษาป่า และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (1)," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ : 41.

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ยังมีนโยบายการพัฒนาป่าไม้ อีกด้านหนึ่ง ก็คือ ส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้มากขึ้นโดยสนับสนุนบริษัทร่วมทุนกับรัฐและให้ สัมปทานระยะยาว เพื่อพัฒนาการทํากาป่าไม้ให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้ และจะส่งเสริมด้านไม้ประเภทโตเร็ว เช่น กาพวงสนเพื่อใช้เป็นเยื่อสาหรับ อุตสาหกรรมกระดาษ และกระดาษหนังสือพิมพ์⁴⁴ นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าว ได้ทาให้เห็นทิศทางของการจัดการที่สนองตอบความต้องการของตลาดมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม นับแต่กลางทศวรรษที่ 2510 นี้ การเมืองภายใต้แรงผลักดันของมิตติ ความมั่นคงได้ทวีความเข้มข้นขึ้นตามลำดับ นอกจากการทำทาของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท ระบอบการเมืองยังได้มีการเปลี่ยนแปลง จากระบอบอำมาตยาธิปไตยไปเป็นระบอบประชาธิปไตยในเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 สภาพดัง กล่าวเป็นการปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนา ซึ่งต้องเปิดช่องทางให้พลังทางการเมืองของประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งทาให้ระบอบเปลี่ยนแปลงไปในเชิงคุณลักษณะ อันได้แก่การ เพิ่มมิตติการมีส่วนร่วมแบบระดม-จัดตั้ง การเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 ได้ขยายตัวไปสู่กลุ่มมวลชนมากขึ้น พลังประชาชนกลายเป็นปัจจัยสำคัญในทางการเมือง ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการจัดตั้งและระดมมวลชนอย่างจริงจังเป็นระบบ ฝ่ายรัฐและ ฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยต่างฝ่ายต่างอาศัยเงื่อนไขของสภาพการณ์ และสถานการณ์ ทางการเมืองดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองตามแนวทางของตน⁴⁵

ในขณะที่เดียวกันการดำเนินกิจการของรัฐในการพัฒนาประเทศในช่วงสิบปีแรกที่ผ่านมาก็ได้ ส่งผลกระทบบางเศรษฐกิจสังคมหลายประการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพลังงาน เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเกษตรกรรม

⁴⁴ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบาย และแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 74-75.

⁴⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, หน้า 150-151.

พาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น อย่างไรก็ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจมิได้เป็นไปโดยเท่าเทียม หากเกิดความเจริญกับภาคพาณิชย์และอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จนเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทมากขึ้น⁴⁶ และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจโลกได้ทรุดตัวลง ระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศเริ่มปั่นป่วน รัฐบาลสหรัฐประกาศลดค่าเงินดอลลาร์ ติดตามด้วยการขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน สภาวะดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจชะงักงันเกิดภาวะเงินเฟ้อ การเงินตึงตัว การลงทุนและการส่งออกลดลง⁴⁷

สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจข้างต้นจึงเป็นปัจจัยที่ช่วยผลักดันให้ระบอบมั่นคง-พัฒนาถูกท้าทายจากกลุ่มพลังนอกอำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านแนวทางการพัฒนาและการช่วงชิงฐานอำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 จึงเป็นปรากฏการณ์ในระยะแรกของการปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนา ภายใต้สถานการณ์กดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่รุนแรงขึ้น

การทำทลายอำนาจรัฐจากพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่างขั้วกับรัฐ เป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของระบอบมั่นคง-พัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นสร้างความมั่นคงโดยละเว้นการพิจารณาถึงการกระจายรายได้ ความเสมอภาคในทางโอกาส

⁴⁶ดูรายละเอียดและตารางการวิเคราะห์ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

⁴⁷กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-7: บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์," ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร บก., พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, 2537), หน้า 84.

ในทางโอกาสและการพัฒนาคุณภาพชีวิต⁴⁸ เสรีภาพทางการเมืองและกลไกระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของการแสดงออกและเรียกร้องซึ่งปัญหาและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนเป็นช่องทางตรงในการนำข้อเรียกร้องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ปฏิญญาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐได้มากยิ่งขึ้น สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายบางประการ เพื่อโต้ตอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ได้กดดันรัฐมากขึ้นนับแต่กลางทศวรรษที่ 2510 โดยรัฐได้เริ่มที่จะให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีเป้าหมายในการกระจายบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังเช่น การชลประทาน สิ้นเชื้อเพลิง การเกษตร ไฟฟ้า บริการสาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ ให้เข้าไปในเขตชนบทอย่างทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงประโยชน์จากบริการดังกล่าว เสริมสร้างฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

ปัญหาความยากจนในชนบทนั้นยังได้เชื่อมโยงกับปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรด้วย การส่งเสริมการทำเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีประสบกับปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ผลทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องหาทางออกโดย 1. การเป็นแรงงานรับจ้างทางการเกษตร 2. การเช่าที่ดินทำกินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ 3. การบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อบุกเบิกครอบครองทำกิน ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในเขตพื้นที่ป่าสงวนและนอกเขตป่าสงวน เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งต้องรับจ้างหรือเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ตลอดจนเกษตรกรที่ต้องบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับรองกรรมสิทธิ์ จึงไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย ทำให้ปราศจากสิทธิในการกู้ยืมเงินจากตลาดเงินในระบบ หากแต่ต้องกู้เงินจากตลาดนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 รัฐจึงปรับแนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยกำหนดนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านที่ดินทำกิน เกษตร และการผ่อนปรนให้เกษตรกรทำกินในเขตป่าสงวนที่บุกรุกได้ ซึ่งในด้านหนึ่งจะเป็นผล

⁴⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, หน้า

ให้รัฐสร้างฐานมวลชนในชนบทเพื่อตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคงได้ด้วยเช่นกัน แนวทางดังกล่าวจึงสอดคล้องกับนโยบายทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงประเภทอื่นๆ เช่น หมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่รัฐบาลส่งเสริมให้ชุมชนชาวบ้านที่เข้าไปบุกเบิกทำกินในพื้นที่ป่าจัดตั้งขึ้น โดยมีเงื่อนไขในการให้ความร่วมมือกับทางราชการในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้ แรงผลักดันของอุดมการณ์สังคมนิยมที่มีต่อทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าว ยังได้ส่งผลให้รัฐปรับนโยบายการจัดการทรัพยากรไปในทิศทางของการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจของประชาชนมากขึ้น

1. พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิต โดยการเปลี่ยนแปลงแนวเขต และรูปแบบที่ดินกรรมสิทธิ์ เอกชนที่มีอยู่บ้าง เกิดผลในด้านการผลิต การคมนาคมที่ทั่วถึง และการชลประทานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน⁴⁹

2. พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายและกำหนดขอบเขตของงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองงานที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยบนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตและการจำหน่ายให้ เกิดผลดียิ่งขึ้น ในมาตราเดียวกันนี้ได้ให้นิยาม "ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม

⁴⁹ประมุข เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ,

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ⁵⁰ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ทำการปฏิรูปในความหมายของการจัดสรรการถือครองเสียใหม่ให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการเอาที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรม (ป่าสงวนที่หมดสภาพสมบูรณ์) มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองอยู่เดิมหรือผู้ไร้ที่ทำกินให้มีสิทธิตามกฎหมาย

แนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดิน โดยอาศัยการนำเอาที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้ประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนยังปรากฏออกมาในรูปของนโยบายด้านป่าไม้ด้วย คือการจัดหมู่บ้านป่าไม้หรือโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2518 โดยเป็นโครงการของกรมป่าไม้ เพื่อแก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่งแน่นอน โดยถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับรักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจและรักษาสมดุลของสภาพธรรมชาติ

หลักการสำคัญคือ จัดให้ราษฎรที่บุกรุกเบิกทำกินในเขตป่าสงวนให้ได้มีที่อยู่ทำกินในบริเวณเดียวกันในเขตป่าสงวนที่มีสภาพเสื่อมโทรม นอกเขตต้นน้ำลำธาร โดยจัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่โดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิครอบครองตกถึงทายาทให้เป็นการถาวรตลอดไปเพื่อป้องกันนายทุนกว้านซื้อ กรมป่าไม้และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือราษฎรในการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสม รวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำ การสร้างทางลาดเสียง โรงเรียนและสถานอนามัยสินเชื่อเพื่อการเกษตร ตลอดจนในด้านการศึกษาพยาบาลและที่อยู่อาศัยด้วย⁵¹

⁵⁰"พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม," ราชกิจจานุเบกษา, 92 ฉบับพิเศษ (5 มีนาคม 2518): 11-12.

⁵¹ประมูล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ, หน้า 61.

นโยบายนี้นั้นจึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหาลิขิตินที่ดินทำกินด้วยการรับรองสิทธิครอบครองใช้สอยประโยชน์ส่วนบุคคลของราษฎรในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ใช้นโยบายดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจควบคู่ไปกับเป้าหมายในเชิงอนุรักษ์ด้วย รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการหลักในการจัดการทรัพยากรในเขตป่าสงวน ด้วยการแยกคนกับพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารออกจากกัน ซึ่งรัฐมองว่าจะ เป็นกลไกในการฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณดังกล่าวและป้องกันการบุกรุกป่าของชาวบ้านได้ ขณะเดียวกันรัฐจะจัดให้ประชาชนเข้าอาศัยทำกินในพื้นที่ใหม่ที่รัฐรับรองสิทธิและจัดการช่วยเหลือให้บริการสาธารณะต่างๆ และมีแนวทางการส่งเสริมการใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนนั้นเป็นแหล่งผลิตไม้มีค่าทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองความต้องการของตลาด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหาลิขิตินที่ดินทำกินของราษฎรภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2516-2519) นั้นก็มิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีลักษณะรวมศูนย์ อำนาจรัฐยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กลไกระบบราชการซึ่งได้ขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2516 จึงจำกัดตัวอยู่เฉพาะกลไกกำหนดนโยบายในระดับชาติบางส่วน เช่น รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ในขณะที่โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งระบบราชการประจำมีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ทั้งในด้านกำหนดนโยบายและการปฏิบัตินโยบายยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลง สิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ประชาชนขาดอำนาจต่อรองทางการเมือง และไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และทรัพยากรได้อย่างกว้างขวาง นโยบายของรัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาลิขิตินที่ดินทำกิน ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจสังคมของประชาชนจึงปราศจากแรงผลักดันที่จริงจังต่อเนื่อง หากแต่ขึ้นอยู่กับระดับแรงกดดันของสถานการณ์ทางการเมืองที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจากรัฐในการรักษาฐานมวลชนไว้เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ⁵²

⁵²ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 88-89.

ดังจะเห็นได้ว่า การทำลายทางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้นนับแต่กลางทศวรรษที่ 2510 มีผลสำคัญให้เกิดการผ่อนคลายนโยบายในการอนุรักษ์ป่าหลายประการ เช่น พ.ศ. 2517 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศภัยพิบัติแก่ผู้อาศัยในเขตป่าสงวน ต่อมามติคณะรัฐมนตรี 25 มกราคม 2518 มีนโยบายอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี 4 เมษายน 2518 อนุญาตให้ราษฎรที่ถูกจับกุมเนื่องจากการบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และร้องเรียนมาได้ เข้าทำกินต่อไป เป็นต้น นอกจากนี้ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว รัฐบาลยังได้สร้างโครงสร้างและกระบวนตัดสินใจขึ้นมาใหม่ โดยเปลี่ยนจากสภาวะปกติที่อำนาจตัดสินใจดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาป่าสงวนเป็นของกรมป่าไม้มา เป็นการให้ตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐหลายฝ่ายเข้ามาประสานงานกับกองทัพ เมื่อประสานความต้องการของรัฐด้านความมั่นคงกับนโยบายการพัฒนา ซึ่งเป็นกรอบกำหนดการทำงาน บทบาทและการขยายงานของหน่วยราชการต่างๆ แล้วโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในพื้นที่จึงเกิดขึ้นโดยมีผลให้อำนาจการตัดสินใจในพื้นที่นั้นถ่ายเทไปอยู่กับฝ่ายกองทัพมากขึ้นเป็นลำดับ⁵³

แรงผลักดันของมิติตามความมั่นคงจึงส่งผลให้เกิดการประสานแผนนโยบายในการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินได้ในสถานการณ์ที่เกิดการทำลายอำนาจรัฐ โดยการให้พื้นที่สำคัญกับการตั้งฐานมวลชนไว้เหนือกว่านโยบายรักษาป่าเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตามกระบวนการประสานนโยบายดังกล่าวเป็นปฏิกริยาที่เกิดขึ้นจากเป้าหมายในการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองการทหารของรัฐมั่นคง-พัฒนาเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของราษฎร สภาพดังกล่าวจึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงปัญหาที่ดินทำกินไม่ประสบผลสำเร็จในระยะยาว ทั้งยังดำรงความขัดแย้งทางนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไว้ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองรวมศูนย์อีกด้วย

มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในทศวรรษที่ 2510 จึงประกอบด้วย มาตรการหลายด้าน โดยยังคงเป็นการดำเนินการภายใต้แนวทางการปฏิบัติและความรับผิดชอบ

⁵³เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

ของแต่ละหน่วยงานซึ่งยังขาดการประสานรียบายให้เป็นเอกภาพ (ดูตารางที่ 1) ในขณะที่ยากันรียบายการเปิดพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการบุกรุกพื้นที่ป่าที่ยังดำเนินควบคู่ไปกับมาตรการในการอนุรักษ์ป่า สภาพดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนรียบายอนุรักษ์ป่ากับนรียบายที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของต่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ป่าสงวน

ตารางที่ 1 มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ปี พ.ศ.2518⁵⁴

ปัญหา	โครงการ	หน่วยราชการ
1. การขาดความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดิน	ออก น.ส.3 ทั่วประเทศในพื้นที่นอกเขตป่าสงวน	กรมที่ดิน
2. ขาดที่ดินทำกิน	ก. การจัดที่ดิน ไม่สงเสริมอาชีพ การจัดที่ดินแปลงใหญ่และแปลงน้อย ข. การจัดที่ดิน และสงเสริมอาชีพ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม	กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ กรมสงเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน
3. ป่าไม้ถูกทำลาย	หมู่บ้านป่าไม้	กรมป่าไม้
4. การไถถอนและซื้อที่ดิน	เงินกู้ระยะยาว	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
5. การถือครองที่ดินทำการเกษตร	ปฎิรูปที่ดิน	สำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร



⁵⁴ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นรียบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 81.

รัฐบาลเองก็ทราบปัญหา⁵⁵ ดังจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้ชี้ว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งงานการแก้ไขปัญหาที่ดินในเวลาที่ผ่านมาก็คือปัญหาการขาดนโยบายและแผนระยะยาว โดยแม้รัฐบาลจะได้มีการดำเนินการตามมาตรการและโครงการแก้ไขด้านต่างๆ หลายประการ แต่ก็ยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะการขาดแผนประสานการดำเนินงานในด้านที่ดินของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการหลายหน่วย นอกจากนั้นยังขาดนโยบายหลักส่วนรวม เกี่ยวกับด้านอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และดิน นโยบายการเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนซึ่งได้สิทธิไม่เท่าเทียมกัน⁵⁵

นโยบายการจัดหมู่บ้านป่าไม้เป็นนโยบายหนึ่งของกรมป่าไม้ที่ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน นโยบายดังกล่าวนี้มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาการบุกรุกของราษฎรเข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนโดยการพยายามอพยพราษฎรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ออกมาทำอาชีพทำการเกษตรตลอดจนปลูกและดูแลรักษาไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนเสื่อมที่รัฐจัดให้ แต่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอทั้งในด้านงบประมาณและความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ดังเช่น การอพยพผู้คนจำนวนมากออกจากพื้นที่เดิม การให้ทักษะความรู้เกี่ยวกับเกษตรที่เหมาะสมในพื้นที่จำกัด การส่งเสริมอาชีพเสริมอื่นๆ ตลอดจนการหาตลาดสำหรับผลผลิต ซึ่งกรมป่าไม้ไม่มีทักษะและกำลังเพียงพอในการดำเนินงาน⁵⁶ การขาดการประสานนโยบายที่เป็นเอกภาพจึงส่งผลทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานประสบกับปัญหาอุปสรรคหรือความขัดแย้งกับนโยบายด้านอื่นได้

ระบอบประชาธิปไตยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 แม้จะสะท้อนให้เห็นถึงพลังทางการเมืองของมวลชนที่กลายเป็นตัวแปรสำคัญทางการเมืองนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา แต่ก็ยังมีอำนาจไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองของรัฐที่มั่นคงพัฒนาให้คลี่คลายไปเป็นระบบเปิดที่ให้

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

⁵⁶ อภิชาติ พันธเสน, "การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน(2)", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 23(6-12 พฤศจิกายน 2537): 18-19.

ความสำคัญกับมิตติการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการพัฒนาสิทธิอำนาจทางการเมืองของภาคประชาชนได้ ระบบราชการยังเป็นพลังหลักของระบบการเมืองรวมศูนย์และมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น ภายใต้แรงกดดันของสถานการณ์ที่ท้าทายความมั่นคงของรัฐจากพลังทางการเมืองภายนอก การสิ้นสุดของระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2519 เป็นผลของการปะทะกันระหว่างพลังของรัฐรวมศูนย์ที่แฝงอยู่ในกลไกระบบราชการกับพลังสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และประชาธิปไตย และมีผลให้ระบอบมั่นคง-พัฒนากลับมาเป็นอุดมการณ์หลักของระบบการเมืองไทย

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้แรงผลักดันของมิตติความมั่นคง ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของรัฐได้ส่งผลให้แนวนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จ การดำเนินการพัฒนาประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมามีส่วนสนับสนุนการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จนทำให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรง ในปี พ.ศ. 2519 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 38.5 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ที่กำหนดไว้ร้อยละ 40 ในขณะเดียวกันนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรก็มิได้นำไปสู่ผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินทำกินของราษฎรในเขตป่าสงวน หากเป็นการดำเนินการภายใต้แรงกดดันของสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองที่รัฐยอมเปิดพื้นที่ป่าให้ราษฎรเข้าทำกิน เพื่อตั้งฐานมวลชนไว้จากการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์โดยมิได้รับรองกรรมสิทธิ์และในส่วนของนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น แม้จะมีแนวทางในการรับรองสิทธิของประชาชนในภาคเกษตรให้ได้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ที่รัฐจัดหาให้ชาวบ้าน แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐเน้นย้ำว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดินในเขตป่า (มาตรา 4) พร้อมทั้งเข้ามามีบทบาทในการจัดระบบที่ดินของชาวบ้านมากขึ้นเพื่อพัฒนาที่ดินให้เกิดการเพิ่มผลผลิต ตามแนวทาง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางการส่งเสริมการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ซึ่งมีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก

สรุป

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนับแต่อดีตที่ผ่านมาได้มีวิวัฒนาการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ การให้ความหมายของรัฐกับทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละช่วงเวลา มีผลสำคัญต่อการวางแผนทางการจัดการทรัพยากร เป็นอย่างยิ่ง การให้ความหมายดังกล่าวนี้ยังได้มีปฏิสัมพันธ์กับแรงผลักดันทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ โดยใกล้ชิด

การเปิดประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อตอบรับกับระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีและแรงกดดันของลัทธิอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกที่ต้องการครอบครองแหล่งวัตถุดิบการค้า ได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดมีความหมายในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทรัพยากรป่าไม้ดังเช่น ไม้สักกลายเป็นผลผลิตส่งออกที่สำคัญ ซึ่งนอกจากจะเป็นที่มาของฐานะทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นที่มาของข้อพิพาทอันเกิดจากเรื่องผลประโยชน์ในการทำไม้ระหว่างเจ้าผู้ครองนครกับคนในบังคับของอังกฤษด้วย การปฏิรูปการเมืองการปกครองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้รัฐบาลกลางมีอำนาจปกครองดูแลราชอาณาจักรอย่างกว้างขวางเพื่อป้องกันอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก และสร้างความมั่นคงทางการเมืองได้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ซึ่งรวมไปถึงการลดทอนอำนาจการแบ่งสรรจัดการทรัพยากรของผู้ปกครองนครต่างๆ ลง โดยรัฐส่วนกลางได้เข้าไปแทรกแซง ควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในรูปของการควบคุมการทำไม้และการขยายอำนาจหวงกันพื้นที่ป่า อย่างไรก็ตามนับแต่ยุคการเปิดประเทศจนถึงช่วงก่อนหน้าทศวรรษ 2500 แม้ทรัพยากรธรรมชาติจะมีความหมายต่อรัฐในด้านเศรษฐกิจการค้ามากขึ้นอย่างเด่นชัด รัฐยังคงให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก การเข้าไปจัดการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายความมั่นคงทางการเมือง นอกจากนี้รัฐในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังมีได้ให้ความสำคัญกับมิติการพัฒนาเท่าใดนัก รัฐจึงยังมิได้เข้าไปวางแผนทางการพัฒนาทรัพยากรหรือปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใดๆ ที่ส่งผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับพื้นที่ป่า ซึ่งถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญยังเป็นบริเวณที่ห่างไกลทุรกันดาร ยากแก่การเข้าถึง ทั้งอำนาจรัฐส่วนกลางก็ยังมีขีดความสามารถมีพลังมากพอที่จะเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด สภาพดังกล่าวส่งผลให้แนวทางการจัดการทรัพยากรของรัฐดังปรากฏในรูปของกฎหมายฉบับต่างๆ มุ่งเฉพาะไปที่การควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติบาง

ชนิด และหวังกันทรัพยากรดังกล่าวมาเป็นของรัฐ

การตั้งอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากสังคมมาเป็นของจริงในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะที่ยังไม่เด็ดขาด รัฐยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการดูแลใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่และได้รับรองสิทธิดังกล่าวในรูปของบทบัญญัติทางกฎหมายอยู่หลายประการ กลุ่มที่ถูกกลิดรอนสิทธิในการจัดการทรัพยากรมากที่สุดนับแต่ในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้แก่กลุ่มผู้ครองนครในท้องถิ่น ซึ่งถูกตั้งอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มาไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนั้นการตั้งอำนาจของรัฐส่วนกลางจากท้องถิ่นยังมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปประกอบกับแรงผลักดันจากระบบเศรษฐกิจการเมืองภายนอกในการจัดการทรัพยากรยังมีต่ำ เป็นผลให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นยังคงมีอิสระที่จะบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้ตามจารีตประเพณีเดิม แม้ในทางกฎหมายรัฐจะอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามลำดับ การที่รัฐมุ่งเน้นเฉพาะการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าทางเศรษฐกิจบางชนิดจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้อำนาจการจัดการทรัพยากรและการแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ตามระบบกฎหมายกรรมสิทธิ์ตะวันตกยังไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรในทางปฏิบัติมากนัก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันสองขั้วได้ทวีความเข้มข้นขึ้น สถานการณ์สงครามเย็นได้ผลักดันให้ประเทศไทยเลือกดำเนินนโยบายผูกพันเข้ากับฝ่ายประเทศทุนนิยมเสรีและต่อต้านฝ่ายประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ประเทศไทยได้พึ่งพามหาอำนาจสหรัฐอเมริกามากขึ้น เนื่องจากการทำหายจากพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยได้เริ่มก่อตัวขึ้น สหรัฐอเมริกาได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยทั้งในด้านการเมืองและการพัฒนาประเทศ ภายใต้อาณัติดังกล่าวยุทธศาสตร์การพัฒนาได้กลายเป็นเครื่องมือใหม่ของรัฐในการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ เพื่อสนองตอบเป้าหมายหลักด้านความมั่นคง

การพัฒนาประเทศไทยได้แรงผลักดันของมิตินี้ความมั่นคงก่อให้เกิดผลกระทบต่อทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ การดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมือง

เมืองและการทหารเป็นผลให้แนวนโยบายการพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นไปที่การใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทั้งในรูปของการเปิดพื้นที่ป่าให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าบุกเบิกทำกิน เพื่อตั้งมวลชนไว้จากการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ และการดำเนินนโยบายเพื่อเข้าถึงพื้นที่ยุทธศาสตร์ในเขตป่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ ซึ่งช่วยให้การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปโดยสะดวกขึ้นอีกทางหนึ่ง และแม้รัฐจะมีแนวนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากร ดังปรากฏในรูปกฎหมายสงวนป่าฉบับต่างๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐวางน้ำหนักการจัดการทรัพยากรไปที่การใช้ประโยชน์เพื่อสร้างความมั่นคงเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดสองทศวรรษแรกของการพัฒนาประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงสภิตตามกฎหมายของประชาชนในการจัดการทรัพยากรแล้ว แม้รัฐจะได้รวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรมากขึ้นโดยผ่านกฎหมายด้านการอนุรักษ์ฉบับต่างๆซึ่งส่งผลให้สิทธิของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นถูกลดทอนจากความเป็นเจ้าของทรัพยากรมากขึ้น แต่แรงกดดันจากความไม่มั่นคงทางการเมืองกลับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้โดยรัฐมิได้รับรองกรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ตามนโยบายการพัฒนาประเทศและการจัดการทรัพยากรของรัฐที่มุ่งไปในด้านการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรได้เป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงตามลำดับ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 แม้แรงผลักดันจากแนวอุดมการณ์สังคมนิยมจะทำให้รัฐมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน และการขาดแคลนที่ดินทำกินของราษฎร แต่การที่ระบบการเมืองซึ่งแม้จะเปลี่ยนแปลงกลไกทางการเมืองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ยังคงอยู่บนฐานโครงสร้างทางการเมืองแบบปิดที่มีกลไกระบบราชการเป็นพลังหลักก็ได้ ทำให้รัฐมิได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ยุทธศาสตร์ของรัฐด้านความมั่นคงจึงเป็นกลไกที่ผ่อนคลายนโยบายที่ดินทำกินในทางปฏิบัติ ในขณะที่สิทธิในที่ดินของชาวบ้านและชุมชนในพื้นที่ป่ายังคงขาดความมั่นคง