



เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง :

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ-การเมืองตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520

4.1 ความนำ

ในบทที่ 4 จะตอบคำถามวิจัยแรกว่า เหตุใดจึงเกิดขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยประการแรก จะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองในช่วงตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 โดยจะชี้ให้เห็นว่า วิฤตติการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 2520 ทำให้รัฐปรับยุทธศาสตร์การพัฒนามาเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตด้วยการส่งออก (export-led growth) โดยใช้อุตสาหกรรมการส่งออกเป็นตัวนำ และนำมาสู่นโยบายที่สำคัญ 2 ด้านคือนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม และนโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ซ่อนเงื่อนของการมุ่งนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์การพัฒนามาใหม่โดยจะชี้ให้เห็นว่า นโยบายทั้ง 2 เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับจัดการและการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า อันจะนำมาสู่รากเหง้าปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นต่างๆ อย่างไร

ประการที่สอง จะพิจารณาถึงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่าง รัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชนภายในทศวรรษที่ 2520 ว่าเป็นไปในลักษณะที่รัฐกับทุนเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นและคอยช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นอยู่ในสถานะที่ถูกกดขี่ออกไป โดยจะชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองในระบบการเมืองปกติคือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมไทยที่เน้นเฉพาะกระบวนการเลือกตั้งตัวแทน เป็นโครงสร้างของระบบการเมืองซึ่งรัฐและภาคธุรกิจครอบครองและผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในทิศทางการพัฒนาและการผูกขาดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า อย่างไร

#### 4.2 รัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชนท้องถิ่นในทศวรรษที่ 2520

ทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมให้ชนบทบุกเบิกป่าเพื่อปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ได้ประสบปัญหาวิกฤตครั้งใหญ่ในช่วงปี 2521 ที่เศรษฐกิจทรุดหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลชำระเงิน ปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการจ้างงาน นอกจากนี้ สถานการณ์เศรษฐกิจโลกได้ทรุดหนักลงเพราะผลจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ในปี 2522 อนุสรณ์ ลัมมณี (2539) ชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองทั้งระดับโลกและระดับประเทศนี้ได้ผลักดันให้รัฐต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้เกิดผลสำเร็จในช่วงรัฐบาลเปรมพระเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐเข้มแข็ง โดยรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับทุนเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก ผ่านกลไกความร่วมมือที่สำคัญคือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.)

“...รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับองค์กรของรัฐและองค์กรของเกษตรกร(ในความหมายของบริษัทรุทกกิจการเกษตรขนาดใหญ่-ผู้วิจัย) ให้ประสานความคิด ประสานการปฏิบัติให้เป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจรัฐให้ความสะดวกในความร่วมมือระหว่างเอกชนและเกษตรกร และจะจัดสร้างสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต เช่น อ่างน้ำ คลองส่งน้ำ ถนน ยุ้งฉาง คลอดจนให้บริการด้านวิชาการ...องค์กรรัฐมีอำนาจตามกฎหมายและอำนาจการบริหารที่จะตั้งกติกาอะไรให้เกิดขึ้นก็ได้ รัฐมีงบประมาณที่เก็บภาษีมาจากประชาชนจำนวนมาก เพราะฉะนั้น รัฐสามารถสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นพื้นฐานสำหรับด้านการผลิตให้เกิดขึ้นได้ ” (อาณัติ อาภาภิรม, 2525 : 2 ,12-ขีดเส้นใต้โดยผู้วิจัย)

ซึ่งความร่วมมือรัฐและภาคธุรกิจในลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสังคมไทยในปี 2524 เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2540) อธิบายความร่วมมือดังกล่าวนี้ว่ามีลักษณะแบบ “ภาครัฐ-สังคมแบบเสรี” (liberal corporatism)

ดังนั้น แม้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยวิธีการสะสมทุนแบบทุนนิยม แต่ในนโยบายการพัฒนาประเทศรัฐบาลได้หันมาใช้นโยบายการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (export-led growth) ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ สิ่งที่ตามมาก็คือ มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคสำคัญสำหรับอุตสาหกรรม ฯลฯ นโยบายและมาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างมากมาทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการที่ทุนต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องการหาแหล่งทุนใหม่ๆ ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 249) ทุนต่างประเทศได้ทะลักเข้ามาหลังจากที่รัฐบาลพลเอกเปรมได้ตัดสินใจลดค่าเงินบาทร้อยละ 14.8 ในเดือนพฤศจิกายน 2527 โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษคือ ค่าเงินเยนแข็งค่ามาก

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาใน 2 ทศวรรษนี้ ได้เกิดโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในชนบทแตกต่างไปจากอดีต ซึ่งรัฐเพียงแต่เข้าไปส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกเท่านั้น โครงการพัฒนายุคใหม่นี้รัฐและภาคธุรกิจได้เข้าไปใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าที่ชุมชนท้องถิ่นเคยครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เดิม

ดังจะเห็นได้จากการเติบโตของปริมาณเงินลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้องการหาแหล่งแรงงานราคาถูก และทรัพยากรธรรมชาติ จากตารางที่ 9 แสดงปริมาณเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงปี 2523-2529 ที่มีปริมาณการลงทุนรวมเฉลี่ยปีละประมาณ 6 พันล้านบาทเศษ และปริมาณการลงทุนในช่วงปี 2530-2536 มีปริมาณรวมกับสูงถึง 298.5 พันล้านบาท ขณะที่ในช่วงปี 2523-2529 มีปริมาณการลงทุนราว 13 พันล้านบาท

อุตสาหกรรมที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ หักอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นได้แก่ ธุรกิจสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณี รองเท้า ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากญี่ปุ่น ฮองกง และได้หวัน ซึ่งมีปริมาณการส่งออกในปี 2531 สูงถึง 118.7 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 257.2 พันล้านบาทในปี 2536 ประเภทที่สองคือ หักอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับกลาง อันได้แก่ คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ที่เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น บริษัทซีเกท บริษัทไอบีเอ็ม บริษัทมินิแบร์ ฯลฯ การผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า รถยนต์และชิ้นส่วน ฯลฯ ซึ่งมีปริมาณการส่งออกในปี 2531 สูงถึง 61.7 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้น

เป็น 281.4 พันล้านบาทในปี 2536 ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมากได้ทำให้สัดส่วนปริมาณการส่งออกของหัตถกรรมเป็นส่วนสำคัญของสินค้าส่งออกรวมในปี 2531 สูงขึ้นเป็น ร้อยละ 65.8 และ ร้อยละ 80.4 ในปี 2536

ตารางที่ 9 แสดงปริมาณเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ช่วงปี 2523-2536  
(พันล้านบาท)

	เฉลี่ย 2523-8	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536
ญี่ปุ่น	1.7	3.0	3.3	14.6	18.8	27.9	15.6	8.6	9.3
เกาหลีใต้	-	-	-	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.4
ไต้หวัน	-	0.1	0.7	3.1	5.1	7.2	2.8	2.2	1.4
ฮ่องกง	0.7	1.0	0.8	2.8	5.7	7.0	11.6	14.5	4.4
รวมเอเชีย ตะวันออก	2.4	4.1	4.8	20.8	29.8	42.6	30.2	25.6	4.4
สิงคโปร์	0.7	0.4	4.8	1.6	2.7	6.1	6.5	6.7	5.8
สหรัฐอเมริกา	1.9	1.3	1.8	3.2	5.2	6.2	5.9	11.9	7.4
อังกฤษ	0.3	0.3	0.3	0.9	0.2	1.1	0.3	3.2	4.1
เยอรมัน	0.2	0.2	0.4	0.6	0.8	1.2	0.8	0.6	0.8
อื่นๆ	0.7	0.7	1.1	0.9	6.9	7.5	7.7	5.8	5.1
รวมทั้งหมด	6.1	6.9	9.0	28.0	45.7	64.7	51.4	53.8	39.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย ชำนาญผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 272.

นโยบายและมาตรการของรัฐจำนวนมากเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเป็นมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้าลงทุน ซึ่งจะพิจารณาเพื่อให้เห็นโครงการและมาตรการที่สำคัญๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นในชนบทดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

นโยบายด้านการพัฒนาและโครงการของรัฐเพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม การเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมเป็นความสืบเนื่องมาจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือ บิ. โอ. โอ. ที่ตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลป. ซึ่งวิเคราะห์กันว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการขยายการลงทุนมาสู่ประเทศไทย

ช่วงก่อนปี 2526 มีนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ นิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกได้เกิดขึ้นในปี 2515 คือ นิคมอุตสาหกรรมบางชัน และในปี 2520 มีอีกเพียง 1 แห่ง ปี 2536 มีนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลังปี 2530 ส่วนอัตราการเพิ่มสูงมากคือในช่วงหลังจากที่รัฐบาลประกาศทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการผลิตเพื่อการส่งออกด้วยการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ โดยรัฐได้สร้างมาตรการที่สนับสนุนนักลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นแรงจูงใจในการลงทุนมากมายคือ รัฐได้เข้ามาทำหน้าที่จัดหาที่ดินแปลงใหญ่สำหรับสร้างนิคมอุตสาหกรรม และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน นอกจากนี้ ยังให้สิทธิทางด้านภาษีและการคุ้มครองอีกจำนวนมาก ได้แก่ สิทธิด้านภาษีอากรและมาตรการคุ้มครอง (ดูรายละเอียดในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534 ; ธารา บัวคำศรี, 2538)

นอกจากนี้ ยังให้สิทธิพิเศษแก่คนต่างด้าวในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน การส่งเงินกำไรออกนอกประเทศได้เสรี ปรับลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยลดขั้นตอนการพิจารณาจากเดิม 65 ขั้นตอน เหลือ 7 ขั้นตอน ลดระยะเวลาพิจารณาอนุญาตจากเดิมเหลือ 90 วัน เหลือ 15-30 วัน และยังมีสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ได้ระบุไว้โดยตรง เช่น นิคมอุตสาหกรรม จ.หนองคายระบุว่า อนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างชาติราคาถูกมาใช้ได้ และนิคมอุตสาหกรรมบางแห่งมีข้อตกลงว่า ไม่ให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีการประเมินว่ารัฐได้สนับสนุนในรูปแบบของมาตรการลดภาษีและค่าอุปโภคบริโภค (เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ) เป็นจำนวนเงินปีละประมาณ 40,000 ล้านบาท

## ตารางที่ 10 แสดงสินค้าส่งออก พ.ศ. 2524-2536

(พันล้านบาท)

สินค้า	2524	2528	2531	2533	2536
1.สินค้าเกษตร (ข้าว มันสำปะหลัง)	73.0	73.4	104.5	100.0	110.7
2. หัตถอุตสาหกรรม ใช้แรงงานเข้มข้น (สิ่งทอ เสื้อผ้า อัญมณี ฯลฯ)	22.6	41.5	118.7	185.1	257.2
3. หัตถอุตสาหกรรม เทคโนโลยี ระดับกลาง (คอมพิวเตอร์และชิ้น ส่วนแผงวงจรไฟฟ้า ยานพาหนะและชิ้นส่วน ฯลฯ)	7.9	13.7	61.7	130.3	281.4

ที่มา : ปรับปรุงจาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 279

มาตรการส่งเสริมการลงทุนเหล่านี้ทำให้จำนวนนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ดังจะพบได้ว่า ในปี 2531 มีจำนวนเพิ่มขึ้น 6 แห่ง ปี 2534 จำนวน 11 แห่ง ปี 2536 เพิ่มขึ้นอีกจำนวน 8 แห่ง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 11) และข้อมูลจนถึงปี 2538 พบว่ามีนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 56 แห่ง และนิคมที่อยู่ในระหว่างการศึกษาค่าความเป็นไปได้ อีก 19 แห่ง นอกจากนี้ การนิคมอุตสาหกรรมมีแผนงานที่จะศึกษาค่าความเป็นไปได้ นิคมอุตสาหกรรมอีกจำนวน 54 แห่ง จำนวน 40 จังหวัดในปี 2542 (คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2538 : 85-87)

นอกจากนี้ ยังพบว่า นิคมอุตสาหกรรมช่วงแรกได้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลเท่านั้น จนถึงหลังปี 2530 เป็นต้นมาจึงได้มีการขยายตัวออกไปในชนบทแถบภาคกลาง ภาคตะวันออก โดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคใต้ นิคมอุตสาหกรรมเพิ่งขยายตัวในยุคนี้อย่างชัดเจน ซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้าน ในชุมชนท้องถิ่นในเรื่องที่ดิน เพราะรัฐได้เข้าไปใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งชาวบ้านได้ครอบครองอยู่เดิม และใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน เป็นปัญหาเช่นเดียวกับเรื่อง "คนกับป่า" ที่

กฎหมายเข้าไปผูกถนน และก่อให้เกิดความขัดแย้งในการสร้างนิคมอุตสาหกรรมแทบทุกแห่ง  
ดังเช่นกรณีปัญหาที่อยู่ในสมัยชากนจนคือ นิคมคำสมิง นิคมโคกหินขาว

ตารางที่ 11 แสดงจำนวนนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย (ถึงปี 2536)

ปีที่ตั้ง	จำนวนในแต่ละปี(แห่ง)	จำนวนรวมสะสม(แห่ง)
2515	1	1
2520	1	2
2527	2	4
2528	1	5
2530	1	6
2531	6	12
2532	4	16
2533	4	20
2534	11	31
2535	6	37
2536	8	45
รวม	45	45

ที่มา : ภูเขาทองกรมมหาวิทยาลัย,2534

ในปี 2539 ได้มีความพยายามที่จะทำให้การสร้างนิคมอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยมีการเสนอร่างพ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดหาที่ดิน โดยให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ฯลฯ สามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการนิคมด้วยการซื้อจากกระทรวงการคลัง ส่วนที่ซึ่งมีชาวบ้านครอบครองใช้ประโยชน์ก็ให้จัดหาที่ดินทดแทนแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาถอนสภาพโดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีขั้นตอนต่างๆมากมาย

ตารางที่ 12 แสดงการเติบโตของนิคมอุตสาหกรรมกระจายตามภูมิภาค

ภาค	ก่อน 2530	2530-2538*		รวม
กทม./ปริมณฑล	4	15	-	19
กลาง/ตะวันตก	-	19	7	26
อีสาน	-	3	5	8
เหนือ	1	1	5	6
ใต้	-	2	8	10
รวม	5	40	25	45

ที่มา : ปรับปรุงจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534 : 10-13

\* คาดการณ์

นอกจากนี้ มีการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดจากปี 2529 ที่มี 68,819 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 82,345 แห่งในปี 2534(ดูรายละเอียดในตารางที่ 13) และข้อมูลในปี 2539 พบว่า โรงงานที่แจ้งและขึ้นทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวน 120,000-140,000 โรงงาน โดยมีโรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน

ตารางที่ 13 แสดงจำนวนโรงงานในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2529-2534

พ.ศ.	ใน กทม.	ต่างจังหวัด	รวม
2529	16,661	68,819	58,480
2530	17,056	70,166	87,222
2531	17,465	73,623	91,088
2532	18,689	76,083	94,772
2533	19,892	79,103	98,995
2534	20,378	82,345	102,723

ที่มา : ธนาคารกสิกรไทย, 2535 อ้างในโลกสีเขียว, 2540.



การสร้างนิคมอุตสาหกรรม และและการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดความต้องการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเป็นอย่างมากในทุกประเภท กล่าวคือ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดความต้องการในการใช้น้ำในปริมาณที่สูงมาก ดังตัวเลขการใช้น้ำในปี 2533 ที่เพิ่มสูงขึ้นถึง 1.547 พันล้านลบ.ม./ปี ทั้งนี้เพราะโรงงานอุตสาหกรรมต้องใช้น้ำในวงจรการผลิตเป็นจำนวนมาก เช่น นิคมอุตสาหกรรมใน จ.สระบุรี 2 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ และนิคมอุตสาหกรรมหนองแค ได้เรียกร้องให้การประปาส่วนภูมิภาคจัดเตรียมน้ำสำหรับที่ใช้ในกระบวนการผลิตรวม 31,400 ลูกบาศก์เมตร/วัน ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคมีความสามารถจัดหาให้ได้เพียง 11,000 ลูกบาศก์เมตร/วันเท่านั้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534)

ตารางที่ 14 ประมาณการความต้องการใช้น้ำในประเทศไทยในช่วงปี 2524-2539

(หน่วย : พันล้าน ลบ.ม./ปี)

ปี	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
การชลประทาน	30.05	30.89	31.74	32.58	33.42	34.26	35.10
อุตสาหกรรม	1.547	1.611	1.676	1.740	1.803	1.869	1.932
เขตเมือง	1.468	1.608	1.738	1.879	2.032	2.180	2.327
เขตชนบท	0.062	0.062	0.131	0.208	0.292	0.383	0.478

ที่มา : มุตนิธิโลกสิเขียว, 2540.

#### 4.2.2 “เกษตรครบวงจร” และอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออก

ความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนทิศทางการเกษตรเพื่อการส่งออกจากเดิมที่รัฐเคยแค่เพียงส่งเสริมให้ชาวบ้านบุกเบิกป่าและปลูกพืชเศรษฐกิจ และรัฐเป็นผู้สนับสนุนเกษตรกรเป็นรายๆ หรือกลุ่มเกษตรกรในด้านวิชาการ ด้านเงินทุนผ่านการกู้จากธกส. มาเป็นเกษตรแผนใหม่ซึ่งมีบริษัทธุรกิจการเกษตรเป็นผู้นำในการผลิตการเกษตร ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรหรือระบบธุรกิจการเกษตรครบวงจรคือ

1. พัฒนาและสนับสนุนการทำอุตสาหกรรมเกษตรที่มีศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออกและการทดแทนการนำเข้า

2. ขยายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่มีศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร

ความคิดที่อยู่เบื้องหลังซึ่งอธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตการเกษตรเสียใหม่ ดังที่ ดร.อาชว์ เตาลานนท์ ประธานคณะกรรมการสาขาการเกษตร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ได้กล่าวไว้ว่า “มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตจากสินค้าเกษตรดั้งเดิมไปสู่สินค้าเพื่อการส่งออก (การอภิปราย “แผนชี้นำปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร” 29 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมดุสิตธานี) เจ้าหน้าที่ชกส.ระดับสูงกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่สามารถสรุปได้จากการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ผ่านมาก็คือ เกษตรกรไม่สามารถจ่ายสินเชื่อคืนได้ เพราะปัญหาในเชิงเทคนิคการผลิต และปัญหาการตลาดที่เกษตรกรรายย่อยไม่มีความสามารถเพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องเปลี่ยนวงจรการผลิตเสียใหม่โดยให้บริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาสนับสนุน เพราะเขารู้จักเทคนิคการผลิตดีกว่าชาวบ้าน มีความรู้ทางด้านวิชาการ และยังมีเวลามากกว่าราชการในด้านการเข้าไปส่งเสริมแก่เกษตรกร นอกจากนี้ ยังสามารถทำหน้าที่ด้านการตลาดได้เป็นอย่างดีด้วย (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2532 : 4)

การดำเนินมาตรการเพื่อรองรับนโยบายการสนับสนุนการเกษตรครบวงจรเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในต้นปี 2530 โดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างรัฐและเอกชน ได้จัดทำแผนประสานความร่วมมือ 4 ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร และแผนดังกล่าวนี้ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ม.ค.2530 การประสานความร่วมมือรู้จักกันดีในนามของ “นโยบาย 4 ประสาน” โดยมี 4 ฝ่ายคือ หนึ่ง บริษัทธุรกิจการเกษตร ทำหน้าที่ด้านวิชาการและการตลาดไปพร้อมๆ กัน สอง สถาบันการเงิน ทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนเงินทุน อันได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ชกส.) และธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดให้ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตร สาม เกษตรกร เป็นผู้ผลิต และสี่ ภาครัฐ ทำหน้าที่ให้เกิดการประสานทั้ง 4 ฝ่ายเข้าด้วยกันในการทำงาน โดยมีภารกิจประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาการเกษตร

การดำเนินการตามโครงการ 4 ประสานมีเป้าหมายในพื้นที่ 2.22 ล้านไร่ ในช่วงปี 2530-32 มีโครงการทั้งสิ้น 12 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนโดยตรง มีพื้นที่ดำเนินการ 877,987 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีอีก 12 โครงการของบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรที่พบในระดับพื้นที่แต่ไม่ผ่านโครงการ 4 ประสาน (ฐิรวุฒิ เสนากำ, 2535 : 161-2)

การเกษตรครบวงจรได้รับการสนับสนุนที่สำคัญจากรัฐคือ บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและเกษตรกรในโครงการสามารถกู้เงินจากรกส.ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเกษตรกรรายย่อยที่อยู่นอกโครงการ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐได้จ่ายเงินชดเชยให้ โดยในทางปฏิบัติรัฐบาลจะนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์(ธกส.) และนำดอกเบี้ยให้ ธกส.ไปตัดยอด ซึ่งเกษตรกรนอกโครงการจะเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี แต่บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรกับเกษตรกรในโครงการจะเสียดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 9 ต่อปี นอกจากนี้ บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรยังได้รับมาตรการทางภาษีและมาตรการคุ้มครองตามนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอีก

ตารางที่ 15 แสดงอัตราเงินกู้ ธกส.เปรียบเทียบที่ ย่นระหว่างเกษตรรายย่อยกับบริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่

ประเภทของเกษตรกร	อัตราดอกเบี้ย(ร้อยละต่อปี)
1. เกษตรกรรายย่อย	(9.00-14.5)
-ไม่เกิน 6 ไร่ (ต่อคน)	9.00
-มากกว่า 6 ไร่ แต่ไม่เกิน 1.5 แสนไร่	11.25-12.25
-มากกว่า 1.5 แสนไร่ แต่ไม่เกิน 5 แสนไร่	11.25-12.25
-มากกว่า 5 แสนไร่ แต่ไม่เกิน 1 ล้านไร่	11.25-12.25
-มากกว่า 1 ล้านไร่ แต่ไม่เกิน 5 ล้านไร่	13.5-14.5
-มากกว่า 5 ล้านไร่	13.5-14.5
2. บริษัทธุรกิจการเกษตร/สถาบันเกษตรกร	6.00-9.25

นอกจากนี้ ในปี 2532 ยังได้มีการแก้พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ.2518 ในประเด็นที่สำคัญคือได้แก่นิยาม "เกษตรกร" จากเดิมที่ครอบคลุมเพียง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ให้รวมถึง "บรรดาผู้ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์ที่จะประกอบอาชีพ

เกษตรกรรมเป็นหลัก” เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาจับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน ในนิยามเกษตรกรใหม่ยังรวมไปถึงบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรที่ไม่ได้ทำการผลิตพืชเกษตรโดยตรง แต่รวมไปถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์จากการเกษตร และยังได้แก้ไขขนาดการถือครองที่ดินสำหรับสถาบันการเกษตรซึ่งหมายรวมถึงบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรให้ถือครองได้อย่างไม่จำกัดโดยให้ขึ้นกับการพิจารณาอนุมัติโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ฉบับแก้ไข พ.ศ.2532 นี้ ดังนี้

“มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์(สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(สปก.)ได้มา ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

- (1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)
- (2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่สำหรับเกษตรกร และบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่...
- (3)จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้นๆ”

เจตนาและผลของการแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมครั้งนี้ก็คือ ต้องการให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังที่เห็นได้ว่า หลังการประกาศใช้พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวในเขตปฏิรูปที่ดินได้มีบริษัทธุรกิจการเกษตรเข้าไปอยู่ในโครงการจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐได้เลือกที่จะให้ภาคธุรกิจเข้าไปใช้ที่ดินแทนที่จะให้แก่เกษตรกรรายย่อยเหมือนแต่เดิม

ในปี 2535 ช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ยังได้มีความพยายามที่จะผลักดันกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการเสนอสภาเกษตรแห่งชาติ โดยในหลักการของร่างพ.ร.บ.สภาเกษตรกรแห่งชาติ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า

“...โดยพิจารณาเห็นว่า การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในด้านการเกษตรไม่  
ว่าจะเป็นการผลิต การแปรรูป และการตลาดไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำ  
เป็นต้องมีองค์กรกลางเพื่อรับผิดชอบในการวางแผนนโยบายและแผนกำกับดูแลการ  
ประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน...(จึง)จำเป็นต้องจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ...”

การเสนอร่างพ.ร.บ.จัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ถูกคัดค้านจากเกษตรกรรายย่อยในภาค  
อีสาน นักวิชาการ และ NGO อย่างกว้างขวาง เพราะเห็นว่าจะทำลายเกษตรกรรายย่อย และเปิด  
โอกาสให้บริษัทธุรกิจการเกษตรเข้ามาผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการผลิต กำหนด  
ว่าจะผลิตพืชอะไร เท่าไร แผนการตลาด การส่งออก ฯลฯ ในที่สุดรัฐบาลได้ถอนร่างฯ ออกไป  
จากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การต่อสู้คัดค้านสภาเกษตรกรแห่งชาติก็จุดเริ่มต้นต้องการ  
รวมตัวกันของชาวบ้านอีสานที่สำคัญในนามของ “สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทย.อ.)”  
ซึ่งต่อมาได้รวมตัวกันเพื่อคัดค้านและผลักดันเกี่ยวกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย  
อย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป เกษตรกรบวกรหรือเกษตรกรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้ นโยบายอุตสาหกรรม  
นำการส่งออกได้ก่อให้เกิดนิยามปัญหาเกษตรกรรวมว่า เป็นปัญหาที่มาจากเกษตรกรรายย่อยที่ขาด  
ประสิทธิภาพในการผลิต ไม่มีความรู้ในเรื่องเทคนิค วิชาการ และการตลาด ปัญหาของเกษตรกร  
รายย่อยก็คือ ไม่สามารถผลิตเพื่อการส่งออกหรือการแข่งขันในตลาดโลก ทำให้ไม่สามารถดึงเงิน  
ตราต่างประเทศเข้ามาได้ นั่นก็คือ ไม่สามารถทำให้เกิดการสะสมทุนแบบทุนนิยมในแนวทางที่รัฐ  
เลือกใช้ รัฐจึงเลือกที่จะให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาทำการผลิตแทน  
ดังจะเห็นได้จากการสร้างนิยามของเกษตรกรแบบใหม่ให้รวมถึงบริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่  
ภายใต้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจึงทำให้เกษตรกรรายย่อย ซึ่ง  
รวมไปถึงชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่ผลิตแบบพออยู่พอกิน ฟังพาทักษะทรัพยากรธรรมชาติ  
เก็บของป่า ฯลฯ เพื่อยังชีพ ถูกมองว่าเป็นปัญหากับทิศทางการพัฒนา และถูกจำกัดให้เป็นหน่วย  
หนึ่งในกระบวนการผลิต วิธีการดังกล่าวจึงทำให้ชาวบ้านถูกแยกออกจากกระบวนการผลิตที่สอดคล้อง  
คลึงกับ ถิ่นฐานชุมชน และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ การเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน  
หรือวนเกษตรซึ่งเป็นนิยามการเกษตรแบบดั้งเดิมจึงกลายเป็นองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับ  
กระบวนการผลิตเพื่อการส่งออกที่จะนำมาสู่การสะสมทุน

รัฐได้ให้เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดตั้ง กลไกและสถาบันต่างๆ เพื่อให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแก้กฎหมาย หลายฉบับได้แก่ พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ มีการประกาศใช้พ.ร.บ.สวนป่าเพื่อให้บริษัทอุตสาหกรรมไม้ ไคเร็วใช้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ(ดังจะกล่าวละเอียดในภายหลังในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการอนุรักษ์) รวมทั้งความพยายามที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ผลพวงที่เกิดขึ้นก็คือ ได้ทำให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเข้ามาใช้ทรัพยากรที่ชุมชนที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ลึกลงไปถึงองค์ความรู้ หรือวิถีคิดที่เกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนาการ เกษตรที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคม

คงจะเห็นได้ว่า ภายหลังที่เกษตรกรครบวงจรขยายตัวไปในการปฏิบัติได้มีการรวมตัวกันของ “สมาชิกรือข่ายเกษตรกรทางเลือก” ที่ประกอบด้วยชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบการพัฒนา ที่เรียกว่า “เกษตรยั่งยืน” “เกษตรผสมผสาน” “วนเกษตร” ฯลฯ NGO ราว 20 องค์กร และนัก วิชาการจำนวนหนึ่งที่ได้ลงไปทำงานค้นหาองค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรทางเลือกร่วมกับชาวบ้าน ซึ่งมีการต่อสู้ผลักดันในเชิงนโยบายตลอดมา จนในที่สุดทำให้ในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 รัฐ ได้กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรยั่งยืน 25 ล้านไร่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนและแผนปฏิบัติใดๆ เครือ ข่ายเกษตรกรทางเลือกจึงเข้ามาร่วมในสมัชชาคนจนเพื่อเจรจากับรัฐบาลให้มีแผนปฏิบัติการและ แผนงบประมาณเกี่ยวกับเกษตรกรทางเลือกตามที่ระบุไว้ในแผนฯ 8 เพื่อให้รัฐรับรองความแตกต่าง หลากหลายในทิศทางการพัฒนาการเกษตร

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการเกษตรกรครบวงจรยังก่อให้เกิดปัญหาในหลายพื้นที่ภาค อีสาน เช่น โครงการเลี้ยงวัว โครงการปลูกมะม่วงหิมพานต์ โครงการเลี้ยงไหม ฯลฯ ได้ก่อให้เกิด การรวมตัวของชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายจากโครงการ เพราะพืชและสัตว์ในโครงการไม่มี ผลผลิตหรือไม่เติบโต ดังที่เรียกโครงการเลี้ยงวัวว่า “วัวพลาสติก” และก่อให้เกิดการรวมตัวกัน เดินขบวน ชุมนุมประท้วงหลายครั้ง การประท้วงเป็นจุดๆของชาวบ้านในพื้นที่เหล่านี้ และเครือ ข่ายที่คัดค้านสภาเกษตรกรได้เข้าไปร่วมกันเป็นเครือข่ายสกอ.อ.ในที่สุด

#### 4.2.3 อุตสาหกรรมไม้ไคเร็วและนโยบายอนุรักษ์

การพัฒนาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว สถิติในปี 2531 พบว่า พื้นที่ป่าจากจำนวน 171 ล้านไร่หรือร้อยละ 53 ของประเทศลดลงเหลือเพียง

89,877,187 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28.03 ทำให้รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างเข้มข้นช่วงนี้ ในปี 2528 รัฐบาลประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 และได้ประกาศแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยจำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25

“3.2.1 รัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่บุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า...” (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2530 : 137)

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นโยบายดังกล่าวนี้จึงทำให้รัฐได้มีมาตรการใน 2 ส่วนที่สำคัญก็คือ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตชุ่มน้ำชั้น 1 เอ ฯลฯ ในเขตป่าอนุรักษ์นโยบายก็คือ ห้ามคนอยู่ในป่า และให้อพยพออกมาทั้งหมด โครงการที่ดำเนินการอพยพคนออกจากป่าที่สำคัญคือ โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม(คจก.) ที่ริเริ่มโดยพลเอกอิสระพงษ์ หนูนักดี ที่ผลักดันให้รัฐบาลชาติชายอนุมัติโครงการในปี 2533 มีพื้นที่เป้าหมายในการอพยพจำนวน 36 ป่า 2,500 หมู่บ้าน (ดูรายละเอียดในประกาศ ปันดินแดง, 2534 ; สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535 ฯลฯ) ในช่วงรัฐบาลรศ.ได้ดำเนินการโครงการอย่างจริงจังโดยอพยพชาวบ้านที่ตั้งชุมชนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ลงมาในพื้นที่รองรับในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านที่เคยอยู่กับป่า จนเกิดการคัดค้านโครงการอย่างกว้างขวาง เกิดเครือข่ายชาวบ้านที่เรียกว่า “สมัชชาชาวบ้านชาวไร่อีสานฯ” และเกิดการปลุกระดม “คจก.คืนถิ่น” และการเดินทางไกลชุมนุมยึดเยื่อที่ อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมาในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2535 จนกระทั่งมีการยกเลิกโครงการในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้โครงการคจก.จะได้ยุติแล้ว แต่ยังมีกรณีเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้รัฐชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอพยพ และสนับสนุนการฟื้นฟูสภาพชีวิตของชุมชน

ในภาคเหนือ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ภายใต้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ในภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างเตรียมประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 17 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 8,934,960 ไร่ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีชุมชนชาวเขาและชาวพื้นราบอาศัยอยู่ทั้งสิ้น ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติทั้งชุมชนที่อยู่ในเขตเตรียมประกาศและอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ประกาศแล้วจะต้องถูกอพยพลงมา การรวมตัว

กันของชุมชนชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นการต่อสู้เรื่องแนวคิด “คนอยู่กับป่า” และ แนวคิดที่จะนำคนออกจากป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ส่วนพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ได้กำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยระบุเอาไว้อย่างชัดเจนในข้อ 12-13 ว่า ให้มีการพัฒนาป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ สนับสนุนให้มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ และในข้อ 19 ระบุกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน มาตรการจูงใจที่ว่านี้ก็คือ การคิดค่าเช่าเพียงร้อยละ 10 บาทต่อปี และระยะเวลาเช่า 30 ปี นอกจากนี้ ยังสนับสนุนด้านการเงินภายใต้โครงการ 4 ประสานเช่นเดียวกับเกษตรครบวงจร และมาตรการสนับสนุนในฐานะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งเห็น ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นนโยบายที่เน้นประโยชน์ในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและการส่งออกอย่างชัดเจน

จากการสำรวจข้อมูลเพียงปีเดียวคือในปี 2531 ปรากฏว่า มีบริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็ว 13 บริษัท แสดงความจำนงเพื่อขอลงทุนปลูกสร้างสวนป่าไม้โตเร็วและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เป็นจำนวนพื้นที่ 2,198,700-3,603,700 ไร่ (มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม, 2532 : 8) ซึ่งสวนป่าเกือบทั้งหมดปลูกยูคาลิปตัส การสนับสนุนการปลูกยูคาลิปตัสนี้กรมป่าไม้ได้เริ่มปลูกยูคาลิปตัสอย่างจริงจังภายใต้กรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 ซึ่งกำหนดให้เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 และป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 กรมป่าไม้ได้ให้เหตุผลว่า หากต้องการพื้นที่ป่าตามเป้าหมาย หากกรมป่าไม้ใช้ทรัพยากรและบุคลากรของกรมฯเองพอเพียงอาจจะใช้เวลาไม่น้อยกว่าร้อยปีทีเดียว กรมป่าไม้จึงจัดทำเป็นโครงการปลูกป่าทดแทน โครงการป่าเศรษฐกิจให้เอกชนและอ.อ.ป.เช่าพื้นที่ป่าสงวนฯเพื่อปลูกยูคาลิปตัส พร้อมกับประสานงานกับองค์กรความร่วมมือญี่ปุ่น จัดทำแผนส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัสในส่วนบุคคล และแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมจีนไม้สับกับอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ ตลอดจนผลักดันให้ออก พ.ร.บ.สวนป่าเพื่อคุ้มครองและอำนวยความสะดวกกับธุรกิจเอกชนที่ต้องการทำสวนป่า

ปี 2533 เป็นช่วงที่โครงการปลูกยูคาลิปตัสได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากองค์กรชาวบ้านนักพัฒนา ด้วยเหตุที่ว่าเป็นพืชที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ของอีสาน แอ่งที่คืนทำกินและป่าชุมชนของชาวบ้าน การปลูกยูคาลิปตัสทำลายป่าสมบูรณ์ จนทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องชดเชยการอนุญาตเช่าปลูกป่าของบริษัทเอกชน นอกจากนี้ ในการประกาศใช้พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 ก็ได้มีการยกเว้นไม่ให้



ไม้โตเร็วอยู่ในประเภทไม้คุ้มครอง แต่อย่างไรก็ดี ในปี 2536 คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชวนมิตติ ให้แก่พ.ร.บ.สวนป่าโดยกำหนดให้ครอบคลุมการปลูกสวนป่าไม้โตเร็ว พ.ร.บ.สวนป่าจึงกลายเป็นหลักประกันที่มั่นคงในการทำธุรกิจแก่บริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็ว และยังได้มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้ “แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ” ที่ได้ให้ความสำคัญต่อการปลูกสวนป่าเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทั้งอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ และอุตสาหกรรมไม้แปรรูป แผนแม่บทจะเปิดพื้นที่ป่าราว 20-30 ล้านไร่ที่เรียกว่า ป่าเสื่อมโทรม ให้กับการปลูกไม้โตเร็ว โดยจะให้เอกชนรายใหญ่เข้ามาเช่าปลูกป่าในเขตป่าเสื่อมโทรม การปลูกป่าในลักษณะเกษตรกรรมตามสัญญาข้อผูกพัน(contract farming) ผ่านโครงการ 4 ประสานในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่าที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน และการทำโครงการร่วมกับที่ดินเอกชน เช่น ที่หัวไร่ปลายนา ตามคันทนา ฯลฯ

ปัจจุบันมีบริษัทไม้โตเร็วจำนวนมากที่เข้ามาทำธุรกิจไม้โตเร็วจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทต่างชาติ หรือร่วมทุนกับต่างชาติ ดังเช่น กลุ่มสหพัฒน์พิบูลย์ร่วมทุนกับกลุ่มบริษัทซี อีโต (C ITOH Group) เพื่อส่งออกชิ้นไม้สับไปญี่ปุ่น บริษัทร่วมทุนดังกล่าวคือ สยาม ทรี อินดัสทรี (Siam Tree Industry) มีเงินทุนจดทะเบียน 60 ล้านบาท โดยบริษัทที่เข้าร่วมได้แก่ บริษัทซี.ไอ. (ประเทศไทย) และซี.ไอ. (สิงคโปร์) ซึ่งทั้งคู่เป็นบริษัทสาขาของซี อีโต นอกจากนั้น ก็มีบริษัทอุตสาหกรรมไม้และสวนป่าไทย-ญี่ปุ่น (Thai-Japan Reforestation and Wood Industry Co.) และบริษัทสหพัฒน์พิบูลย์

บริษัทดังกล่าวนี้ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกยูคาลิปตัส รับผิดชอบผลิต และนำเข้าโรงงานแปรรูปเป็นชิ้นไม้สับที่โรงงานในสาคีบ ชลบุรี กำลังการผลิตของโรงงาน 10,000-20,000 ตันต่อเดือน โดยมีบริษัท TERCO เป็นบริษัทนำเข้า บริษัท TERCO นี้ผู้ผลิตกระดาษญี่ปุ่นร่วมกันก่อตั้ง เพื่อซื้อชิ้นไม้สับจากทั่วโลก ในช่วงที่มีความขัดแย้งและมีการเคลื่อนไหวกดดันจากองค์กรชาวบ้านและ NGO บริษัทร่วมทุนจึงหันมาส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยปลูกยูคาลิปตัสในที่ทำกินของตนเอง เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม โดยรับผิดชอบผลิตในราคาประกัน บริษัทยังวางแผนผลิตเยื่อกระดาษเองหากมีปริมาณชิ้นไม้สับป้อน โรงงานมากพอ (Nation, 14<sup>th</sup> August) 1992)

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้(ออป.) ออป.เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เสนอโครงการร่วมทุน 4,200 ล้านบาท ผลิตเยื่อกระดาษโอสัน เพื่อใช้ในประเทศ อ.อ.ป.จะถือหุ้นร้อยละ 32 ในโรงงานเชื้อ

กระดาษซึ่งใช้ทุนจดทะเบียนเบื้องต้นประมาณ 30 ล้านบาท หุ้นส่วนใหญ่ร้อยละ 48 เป็นของเอกชนที่เหลืออีกร้อยละ 20 อาจถือโดยสถาบันทางการเงิน วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการผลิตเยื่อกระดาษส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมปัดสทั้งจากสวนป่าของ อ.อ.ป. และจากแปลงปลูกเอกชน อ.อ.ป.รายงานว่า พื้นที่ป่า 830,000 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้กำลังปลูกยูคาฯ 200,000 ไร่ ซึ่งเพียงพอต่อความต้องการป้อนโรงงานเยื่อกระดาษ พื้นที่ป่าแห่งนี้มีกำลังผลิตต่อปี 100,000 ตัน มูลค่า 4,200 ล้านบาท ในแผนการโรงงานจะเปิดดำเนินการในปี 2539 โดยจะตั้งที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี หรือที่อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โรงงานเยื่อกระดาษนี้จะมีกำลังการผลิต 100,000 ตันต่อปี ต้องใช้วัตถุดิบยูคาฯ ปัดส 1,200-1,300 ตันต่อวัน หรือ 400,000 - 500,000 ตันต่อปี แต่ อ.อ.ป. ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน เนื่องจากการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ทั้งสองค่อนข้างรุนแรง

กล่าวโดยสรุป นโยบายอนุรักษ์ป่าไม้ที่เกิดขึ้นจึงสอดคล้องกับความต้องการเนื้อไม้เพื่ออุตสาหกรรมเยื่อกระดาษได้นำมาสู่นโยบายการอนุรักษ์ผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งผลของนโยบายดังกล่าวนี้ได้ทำให้บริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ป่าเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการปลูกยูคาฯ ปัดสและไม้โตเร็วชนิดอื่นๆ ที่เป็นวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในการผลิตเยื่อกระดาษ ในเขตป่าอนุรักษ์ที่มีชุมชนชาวบ้านรัฐได้ดำเนินการอพยพโดยหน่วยงานปกติคือกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการอพยพได้น้อยมาก จึงทำให้ประกาศโครงการคอก ซึ่งเป็นโครงการพิเศษที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลชวรสข. ดังจะเห็นได้ว่า หลังการอพยพในพื้นที่หลายแห่งที่ชาวบ้านเคยทำกินได้ถูกนำมาปลูกยูคาฯ ปัดส เช่น กรณีป่าดงลาน อ.สิขมพู จ.ขอนแก่น กรณีป่าดงใหญ่ อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ ฯลฯ ซึ่งกรณีหลังนี้ชาวบ้านได้บุกเผาทำลายเรือนเพาะชำกล้ายูคาฯ ปัดสด้วย

การประกาศเขตป่าเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถเข้าไปใช้พื้นที่โดยการปลูกสวนป่าเชิงพาณิชย์ซึ่งกลุ่มบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วหลักคั้นร่าง พ.ร.บ. สวนป่า ในช่วงรัฐบาลชวน จนกระทั่งมีมติกรม.วันที่ 14 ก.ย.2536 ให้เสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่สภาฯ และประกาศใช้ในเวลาต่อมา ผลของการออก พ.ร.บ. ฉบับนี้ทำให้มีการเช่าพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมได้ถึง 21 ล้านไร่ (พื้นที่ป่าเศรษฐกิจมีจำนวน 51 ล้านไร่ รัฐบาลประกาศเป็นเขตปฏิรูป 30 ล้านไร่ จึงเหลือ 21 ล้านไร่) นอกจากนี้ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอีกส่วนหนึ่งที่บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถสามารถเข้าไปได้คือ พื้นที่ปฏิรูปที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ โดยผ่านเกษตรครบวงจรที่มีการแก้กฎหมายปฏิรูปที่ดินรองรับเอาไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่พื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่จะการอพยพส่วนมีชุมชนชาวบ้านที่อาศัยอยู่ดังกล่าวซึ่งมีประมาณ

การณ์ว่า มีชาวบ้านราว 10 ล้านคน หรือ 1.2 ล้านครอบครัว ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างมากมายดังที่ได้พิจารณาไว้ในบทเกี่ยวกับการเดินขบวนยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย

ริคาร์โด (2540) ได้ชี้ให้เห็นว่า ป่าไม้อุตสาหกรรมที่มีอยู่สามารถตอบสนองความต้องการอุตสาหกรรมกระดาษได้เพียง ร้อยละ 15-30 เท่านั้น การปลูกป่ายูคาติคัสจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมกระดาษและต้นไม้ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในโลกได้ มีเป้าหมายหลักเพื่อการตอบสนองความต้องการเยื่อกระดาษจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในญี่ปุ่น ยุโรป และอเมริกาเหนือ ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิตมีราคาถูก เช่น การผลิตเยื่อไม้เนื้อแข็งแห่งสมิทปริมาณหนึ่ง เมกตริกตันในบราซิล ซิลี และอาเจนตินาคงเพียง 28 เหรียญสหรัฐ ส่วนในสหรัฐอเมริกา ต้นทุนเท่ากับ 40 เหรียญ ในยุโรปเหนือ 10 เหรียญ และในญี่ปุ่น 154 เหรียญ ความต้องการที่รัฐบาลจะเพิ่มพื้นที่ปลูกป่าในประเทศไทยจึงสอดคล้องกับความต้องการของบริษัทอุตสาหกรรม ที่ต้องการที่ดินราคาถูกๆ ผืนใหญ่ มีมาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์พิเศษซึ่งรัฐบาลไทยในยุคสมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีได้แก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เรียบร้อยแล้ว และระเบียบปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่หลวม

บริษัทในยุโรปหลายแห่งต้องการขายเครื่องผลิตกระดาษ เช่น ประเทศฟินแลนด์ที่พึ่งพารายได้จากอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษอย่างมาก เพราะมูลค่ารวมประชาชาติร้อยละ 30 มาจากอุตสาหกรรมป่าไม้ ในช่วงทศวรรษ 1990 อุตสาหกรรมป่าไม้ของประเทศฟินแลนด์คงอยู่ในสภาวะตกต่ำมาก จึงพยายามที่จะหาตลาดในโลกได้ ผ่านความช่วยเหลือด้านสินเชื่อเฉพาะหน้าและเงินช่วยเหลือต่างประเทศ บริษัทผลิตเครื่องจักรกลของฟินแลนด์ได้ส่งเครื่องจักรอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษเข้ามาขายในประเทศไทยสูงขึ้นจากเดิมถึง 5 เท่าเป็นเกือบ 110 ล้านเหรียญสหรัฐ มีรายงานว่า บรรดาที่ปรึกษาด้านป่าไม้ วิศวกรอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษร้อยละ 10 ของฟินแลนด์ว่างงาน และพยายามหางานประเภทได้ทุนสนับสนุนผ่านความช่วยเหลือต่างประเทศ กรณีของไทยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลฟินแลนด์ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยโดยผลักดันให้มีการจัดทำแผนแม่บทป่าไม้เพื่อที่จะเปิดป่าสำหรับอุตสาหกรรมผ่านบริษัทที่ปรึกษาบริษัท JAAKO POYRY ที่รัฐบาลไทยต้องจ่ายงบประมาณจำนวนมากให้แก่ผู้เชี่ยวชาญฟินแลนด์

ในสมัยชากนจน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมไม้โตเร็วในพื้นที่ชุมชนทั้ง 4 แห่ง พบว่า การปลูกยูคาติคัสโดย อ.อ.ป. และกรมป่าไม้ได้ไถทำลายป่าธรรมชาติที่ชาวบ้านเคยใช้

ทิ้งพา รุกที่ทำกิน ที่สาธารณประโยชน์ ทำลายแหล่งน้ำธรรมชาติ ฯลฯ ตลอดจนทำให้ระบบนิเวศน์เสียหาย ชาวบ้านไม่สามารถทำการเกษตรได้ ชูคาฯ ที่อ.ป.ปลูกในที่ทำกินของชาวบ้านและเคยสัญญากับชาวบ้านว่าทำกินในแปลงชูคาฯ ได้ก็ไม่สามารถทำกินได้เมื่อไม่มีชูคาฯ ไคโน 2-3 ปี กรณีทุ่งพันชัน อ.อากาศอำนวย จ.สกลนคร บริษัทปลูกไม้ไคโนเร็วเข้าไปเช่าปลูกชูคาฯ ทำลายพื้นที่สาธารณะคือ ป่าบุ่ง-ป่าทามของชุมชนที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ กรณีโรงงานเยื่อกระดาษฟินิกซ์ ฟิลท์ แอนด์ เปเปอร์ ปล่อยน้ำเสียจากโรงงานฟินิกซ์ฯซึ่งระบายลงสู่ลำน้ำพอง เป็นเหตุให้น้ำในลำน้ำพองเน่าเสียซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนชุมชนที่ต้องใช้น้ำจากลำน้ำพองมาใช้อุปโภคและเกษตรกรรม จนกระทั่งเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านของกลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับโรงงานเพื่อเรียกร้องให้บริษัทรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน

การต่อสู้ของชาวบ้านจึงเกิดขึ้นมาโดยมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายคัดค้านชูลิปลัดสมาตั้ง แต่ปี 2529 จนกระทั่งเข้ามารวมเป็นเครือข่ายสมัชชาคนจน และการต่อสู้ในกรณีชูลิปลัดตั้งไม่ใช่เป็นแค่เรื่องของการมีที่ดินทำกิน แต่ความขัดแย้งได้มีรากลึกลงไปถึงองค์ความรู้ในการจัดการป่าของรัฐรวมศูนย์กับการจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรชาวบ้านในท้องถิ่น

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ซึ่งเป็นที่มาของโครงการปลูกป่าด้วยการส่งเสริมให้บริษัทไม้ไคโนเร็วเข้ามาร่วมโครงการจึงเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษในประเทศตะวันตก ป่าเศรษฐกิจจึงถือว่า “เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพอย่างยิ่งยวดที่จะอำนวยความสะดวกให้กับเศรษฐกิจโลก โดยยึดเอาพื้นที่ซึ่งแลเห็นว่า “ไม่ค่อยมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ” พร้อมกับกำจัดแบบแผนการดำรงชีวิตและการอนุรักษ์ธรรมชาติแบบไร้มูลค่าทางเศรษฐกิจหรือมีมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่มากนักที่ยังคงเหลืออยู่ในท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนให้เป็น “ทรัพยากร” สำหรับการค้าระดับโลก เมื่อที่ดินถูกรวบรวมและแปรสภาพเป็นแปลงปลูกไม้ยูคาลิปตัส ชาวบ้านในท้องถิ่นก็อยู่ในสภาพสิ้นไร้ไม้ตอก..” (วิการ์โต, 2540 : 10) ในขณะที่รัฐยังคงรักษาความชอบธรรมในการดำรงอยู่โดยสามารถอธิบายแก่พลเมืองว่าได้ทำหน้าที่รักษาและเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ตามเป้าหมาย และสามารถทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินต่อไปได้

#### 4.2.4 การพัฒนาพลังงาน

นอกจากนี้ ความต้องการพลังงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมยังได้สูงมากขึ้นดังตัวเลข ปริมาณความต้องการพลังงานเปรียบเทียบระหว่างปี 2524 กับปี 2536 กล่าวคือ พลังงานรวมทั้ง หหมดได้เพิ่มขึ้นราว 20,000 กิโลตัน และเห็นได้ชัดเจนว่าในปี 2534 โรงงานอุตสาหกรรมใช้พลังงานถึงร้อยละ 29.2 ในขณะที่ปี 2524 ใช้เพียงร้อยละ 27.6 การขนส่งเพิ่มขึ้นราว 7.5 กิโลตัน ส่วน ภาคเกษตรใช้พลังงานลดลงจากความต้องการพลังงานในปี 2524 มีจำนวนร้อยละ 6.9 เหลือเพียง ร้อยละ 5.4 ในปี 2536 เช่นเดียวกับส่วนอื่นที่ลดลง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 16) และปริมาณของ ทริพยากรธรรมชาติสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญคือ ถ่านหิน ได้เพิ่มขึ้น จากปี 2524 ที่มี เพียงร้อยละ 0.7 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.9 ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พลังงานที่เพิ่มขึ้นก็คือ พลังงานที่ถูกนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม

ปริมาณความต้องการไฟฟ้าโดยรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นจากปี 2524 ร้อยละ 7.6 เป็น ร้อยละ 12.0 ในปี 2534 และพบว่าในปี 2534 นี้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความ ต้องการใช้ไฟฟ้าสูงที่สุด โดยมีความต้องการสูงถึงร้อยละ 45.7 ซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวของ สถานประกอบการหรือโรงงานในภาคอุตสาหกรรมและมาตรฐานสนับสนุนของรัฐบาลที่ใช้สิทธิ ประโยชน์ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ตารางที่ 16 แสดงความต้องการพลังงานแหล่งตามภาคเศรษฐกิจ (ร้อยละ)

ภาคเศรษฐกิจ	2524	2536
การเกษตร	6.9	5.4
เหมืองแร่	0.5	0.1
โรงงาน	27.6	29.2
ก่อสร้าง	0.9	0.6
ครัวเรือนและพาณิชย์	35.8	28.6
การขนส่ง	28.5	36.0
รวม	100.0	100.0
กิโลตัน	15,551	35,104

ที่มา : Thailand/Bank Mission, 1993 อ้างในมูลนิธิโลกสีเขียว, 2538 : 261

ตารางที่ 17 แสดงประเภทของผู้ใช้ไฟฟ้า ปี พ.ศ. 2534

ประเภทผู้ใช้ไฟฟ้า	ปริมาณการใช้ไฟฟ้า	ร้อยละ
อุตสาหกรรม	19,813	45.7
ธุรกิจการค้า	13,976	32.2
ที่อยู่อาศัย	9,152	21.1
อื่น ๆ	457	1.0
รวม	43,398	100.0

ที่มา : โลกสีเขียว, 2537 : 210.

นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดพัฒนาของการสร้างเขื่อนในชุดใหม่นี้ กล่าวคือ เหตุผลของการสร้างเขื่อนในอดีตก็คือ เพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทานเป็นหลัก และในยุคนี้เหตุผลในการสร้างเขื่อนได้มีเป้าหมายอย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังเช่นการสร้างเขื่อนลำแะและเขื่อนลำมูลบน กรมชลประทานได้ให้เหตุผลว่า จะนำน้ำไปให้กับเมืองและอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตในแถบอุตสาหกรรมของจังหวัดนครราชสีมา(ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2536 : 6) เช่นเดียวกับการสร้างเขื่อนแม่น้ำสงครามที่ต้องการนำน้ำไปใช้ในอุตสาหกรรมการเกษตร

ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและน้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมที่สูงขึ้นมากทำให้เขื่อนขนาดที่เคยมีอยู่เดิมผลิตไฟฟ้าไม่เพียงพอ จนทำให้รัฐบาลมีโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และขนาดกลางจำนวนมากในช่วงตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ดังเช่น ในภาคเหนือยุคแรกมีการสร้างสร้างเพียง 5 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนภูมิพลที่สร้างขึ้นในปี 2507 เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแม่จิด และเขื่อนกัวลมแต่มาถึงยุคแห่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมได้มีการสร้างเขื่อนแม่กวง ที่สร้างเสร็จแล้วโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำน้ำมาใช้ในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน และมีเขื่อนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการที่จะสร้างอีก 7 เขื่อน โครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำโขงและสาละวินเข้าสู่ลุ่มเจ้าพระยา 8 โครงการ และมีการศึกษาว่าจะสร้างเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ 4 โครงการ และกรมชลประทานมีแผนสร้างเขื่อน 3 เขื่อนในภาคเหนือ การศึกษาของไชยณรงค์ยังพบว่าเขื่อนที่จะเสนอให้สร้างนั้นเป็นเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าเกือบทั้งหมด แม้แต่เขื่อนแก่งเสือเต้นของกรมชลประทานก็ยังเป็นเขื่อนที่ติดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 48 เมกกะวัตต์ (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2536 : 5)

ส่วนในภาคอีสาน มีเขื่อนที่สร้างในยุคแรกจำนวน 10 เขื่อน คือ เขื่อนห้วยกุ่ม เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนจุฬาภรณ์ เขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำพุง เขื่อนลำปาว เขื่อนลำตะคอง เขื่อนลำพระเพลิง และเขื่อนน้ำอูน ในยุคหลังปี 2529 มีการสร้างเขื่อนใหญ่ 5 เขื่อนคือ เขื่อนปากมูล ซึ่งเป็นเขื่อนที่สร้างโดยกฟผ. มีกำลังการผลิตไฟฟ้า 136 เมกกะวัตต์ เขื่อนชลประทาน 2 เขื่อนคือ เขื่อนลำมูลบนและเขื่อนลำพระที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเพื่อนำน้ำไปใช้ในนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรมในแถบจังหวัดนครราชสีมา นอกจากนี้ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ ได้นำเสนอโครงการโขงชี มูล เข้าบรรจุในแผนงานของโครงการน้ำพระทัยจากในหลวงฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 ได้มีการนำเสนอโครงการโขงชี มูล เพื่อขออนุมัติจากการประชุมกรมสามัญที่จังหวัดขอนแก่น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ดำเนินการ โดยได้มีการสร้างเขื่อนในโครงการแล้วเสร็จ 1 เขื่อนคือ เขื่อนราษีไศล จ.ศรีสะเกษ มีการสร้างโรงไฟฟ้าสูบกลับที่ลำตะคองเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำนวน 2000 เมกกะวัตต์ และมีการสร้างท่อยาว 60 กิโลเมตรเพื่อสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำลำตะคองเพื่อนำไปใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรมและในเมือง มีการประมาณการว่าการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคโดยการสร้างเขื่อน 12 แห่งในภาคอีสาน จำนวน 227,315 ไร่ และโครงการชลประทานจำนวน 182,384 ไร่

ด้านแร่ธาตุ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม จึงถูกขุดขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก ดังตัวเลขในปี 2533 มีจำนวนสถานประกอบการที่เป็นอุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองถ่านหินในประเทศ มีทั้งหมด 791 แห่ง ซึ่งรวมถึงเหมืองเกลือสินธุ์เขาवीได้ดินที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ 2 แห่งคือ แอ่งโคราชและแอ่งสกลนคร การทำเหมืองถ่านหินและเหมืองแร่ พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 ห้ามใช้พื้นที่ดังกล่าวอย่างเด็ดขาด แต่ต่อมาในวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เปิดเผยให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นขอต่ออายุการอนุญาตทำเหมืองในพื้นที่เดิมได้(มูลนิธิโลกสีเขียว,2538 : 195.) มีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปทำเหมืองแร่ในอดีตจนถึงปี 2531 จำนวน 2,866 ราย ใช้พื้นที่ป่าทั้งสิ้น 462,766 ไร่ (มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม,2535 : 1-11)

#### 4.2.5 ต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางการสะสมทุนแบบใหม่ได้นำมาสู่ความขัดแย้งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มาจากทุนต่างชาติซึ่งต้องการเข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ

แรงงานราคาถูก ก่อให้เกิดผลตามมาอีกคือ โครงการเหล่านี้ยังเข้ามาเพื่อผลภักการกระตุ้นทุนการผลิต และทำลายต้นทุนทางสังคม ผลภักการให้ชุมชนท้องถิ่นรับภาระกับมลพิษและของเสียที่ปล่อยออกมาจากอุตสาหกรรม และปัญหาสุขภาพอนามัยของคนงาน

ในปี 2534 โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษชนิดต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำลำคลองและระบบนิเวศน์จำนวนราว 2 ล้านตันต่อปี ปี 2539 ประมาณ 3.5 ล้านตัน และคาดการณ์ว่าปี 2544 อาจสูงถึง 2544 ล้านตัน และในปี 2534 มีการประมาณการว่ามี การปล่อยน้ำเสียในรูปของบีโอดี 0.5 ล้านตันปี (ฐานเศรษฐกิจ, 25 ก.พ. 2534) นอกจากนี้ ยังพบว่าปริมาณโรงงานที่สามารถก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในประเทศไทย และมีการออกระเบียบ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรม แต่การนิคมอุตสาหกรรมกลับไม่มีอำนาจที่จะลงโทษหรือบังคับให้โรงงานในนิคมฯ ปฏิบัติตาม(พระราชบัญญัติ, 2 ส.ค. 2533) ข้อมูลของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 2 จังหวัดชลบุรี ได้ตรวจสอบคุณภาพน้ำของแม่น้ำในเขตภาคตะวันออก พบว่า คุณภาพน้ำอยู่ในสถานะไม่ได้มาตรฐานแทบทั้งสิ้น แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำระยอง แม่น้ำเวฬุวันและแม่น้ำตราด มีค่าบีโอดี(BOD) สูงกว่ามาตรฐานและค่าดีโอ(DO) ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยสิ่งเจือปนที่พบในน้ำ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตคือ สารตะกั่ว และสารปรอท(มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537 : 167) นิคมอุตสาหกรรมบางปูที่มีปัญหาที่ระบายน้ำอุดตัน มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองระบายน้ำเพื่อลดค่าใช้จ่าย และมีโรงกำจัดกากเคมีเพียงโรงเดียว และมีการตรวจพบว่า มีปรอทปริมาณมากถึง 1,200 ลิตร ในของเสียที่เกิดจากการล้างเครื่องจักรและในกรณีของบริษัทนอกไกร(ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งอยู่ในความดูแลของนิคมอุตสาหกรรมบางปู ได้ลักลอบให้ผู้รับเหมากายนอก นำถังบรรจุสารเคมีที่เสื่อมคุณภาพแล้ว 75 ถัง ไปแอบฝังในพื้นที่บริเวณเชิงเขาใหญ่ (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537 : 163) นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังเป็นอีกกรณีหนึ่งที่มีปัญหาผลกระทบจากการปนเปื้อนสารเคมีในแหล่งน้ำ และคุณภาพอากาศที่เสื่อมทรามลง ดังที่คำบถมาบดาเหตุที่มีการเพิ่มขึ้นของคาร์บอนมอนนอกไซด์ ไนโตรเจน ไดออกไซด์ และซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงจนทำให้ต้องมีการปิดโรงเรียน

ในภาคอีสานได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เข้ามาใช้น้ำและการปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำ และสภาพปัญหาให้กับระบบนิเวศน์ เช่น กรณีลำน้ำพองน้ำเสียเมื่อปี 2535 ปัญหาการปล่อยน้ำเสียดลงแม่น้ำพองโดยโรงงานเยื่อกระดาษฟีนิกซ์ ฟิลพ แอนด์ เปเปอร์ ตั้งอยู่ที่อำเภอท่าขอน จังหวัดขอนแก่น ซึ่งต้องใช้น้ำเพื่อการผลิต 44,000 ลบ.เมตรต่อวัน(ขณะที่เมืองขอนแก่นใช้น้ำ 42,000 ลบ.ม.ต่อวัน) ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาแม่น้ำพองจากโรงงานฟีนิกซ์ฯซึ่งระบายลงสู่ลำ



น้ำพอง เป็นเหตุให้น้ำในลำน้ำพองเน่าเสียซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนชุมชนที่ต้องใช้น้ำจากลำน้ำพองมาใช้อุปโภคและเกษตรกรรม ฯลฯ

ในด้านคนงานปรากฏว่า คนงานที่เจ็บป่วยโรคจากการทำงานในข่ายกองทุนทดแทนน้อยมากคือ ระหว่างปี 2531-2538 มีผู้ป่วยที่ได้รับเงินจากกองทุนทดแทนเพียง 534 รายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีพบว่ามิมีปริมาณคนงานที่เจ็บป่วยจากการทำงานตามโรงงานต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกันเป็นสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมจำนวน 30 โรงงาน (สมบุญ สีคำดอกแก, สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2540) โดยมีคนงานที่อยู่ระหว่างการฟ้องศาลให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนจากการเจ็บป่วยจำนวนราว 300 คน จำนวนคดีที่ผ่านศาลฎีกาและชนะคดีจำนวน 56 คน ในขณะที่มีรายงานประเภทโรงงานที่อยู่ในสภาเครือข่ายผู้ป่วย ได้แก่ อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งคนงานป่วยเป็นโรคบิสนิโนซิส อุตสาหกรรมผลิตแผงวงจรไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน ฯลฯ ที่ก่อให้เกิดโรคจากสารตะกั่ว เช่น โรงงานซีเกท ฯลฯ อุตสาหกรรมที่ใช้แร่ใยหินหรือแอสเบสตอส (Asbestos) ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ประกาศให้เป็นวัตถุที่อาจทำให้เกิดโรคมะเร็งปอดหรือเกิดดั่งฝักในเนื้อปอดแทรกซ้อนภายหลังได้ จึงมีการควบคุมเข้มงวดห้ามใช้ใยหินในวัสดุก่อสร้าง (บัณฑิต ธนชัยเศรษฐาภิ, 2540 : 9) ซึ่งได้แก่ โรงงานผลิตชิ้นส่วนรถยนต์คือผ้าเบรค การผลิตหรือปั้นทอเส้นใยหินเป็นเสื่อผ้า หรือถุงมือสำหรับตำรวจดับเพลิง ฉนวนกันความร้อน โรงงานผลิตวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ

#### 4.2.6 สรุป

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากเหตุน้ำพองและความเดือดร้อนจากด้านชุมชนท้องถิ่น จะพบว่า ชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ในผลกระทบจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่พิจารณามานี้ ก็คือ “ชาวนาชาวไร่” ซึ่งมีที่ดินเฉลี่ยราว 20 ไร่ และเป็นชาวนาขนาดเล็ก (small peasant) ไม่มีที่ดินเพียงพอที่จะเป็นชาวนาอิสระ (Janin Boonmathya, 1995 : 12) ซึ่งสภาพการดำรงชีพที่สำคัญของชาวบ้านเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ด้านหลักที่สำคัญคือ ด้านแรก การพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่าที่อยู่ในสภาพนิเวศน์รอบๆ ชุมชน อันเป็นพื้นที่สาธารณะที่ชาวบ้านสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพ และรวมถึงการใช้พื้นที่เหล่านี้ทำการผลิตเพื่อค้าขายในระบบตลาด (เช่น การทำประมง การเก็บของป่าขาย ฯลฯ) อีกด้านหนึ่งก็คือ การผลิตในฐานะที่เป็น “เกษตรกรรายย่อย” ที่ทำการผลิตอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม บางพื้นที่เข้าไปอยู่ในวงจรของเกษตรกรบวงจรร (เช่น ในพื้นที่สกย.อ.มีเกษตรกรในโครงการส่งเสริมปลูกมะม่วงหิมพานต์ ฯลฯ)

ดังเช่น ชุมชนที่อยู่ในเขตที่ราบลุ่มน้ำสามารถสร้างรายได้จากการทำอาชีพประมง และการฟุ้งฟางป่าทุ่งป่าทาม เช่น ชาวบ้านน้ำพองมีรายได้จากการทำประมงประมาณ 40,000- 50,000 บาทต่อปี ในปี 2535 เกิดกรณีน้ำพองเน่าจากปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้ปลาตายทันที 80 ชนิด มีน้ำหนักรวม 493,000 กิโลกรัม มูลค่า 120 ล้านบาท และในช่วงปี 2536-2538 โรงงานเยื่อกระดาษพีนิคส์ถักลอบปล่อยน้ำเสียทำให้ปลาสูญพันธุ์ไปในทันที 30 ชนิด จาก 83 ชนิด ทำให้ผู้ทำประมงเหลือรายได้เพียงปีละไม่เกิน 10,000 บาทเท่านั้น (อกนิษฐ์ ป็องภัย, 2536 : 2)

กรณีเขื่อนปากมูล จากการสำรวจครัวเรือน 291 ครัวเรือน ใน 11 หมู่บ้าน พบว่า ร้อยละ 81.0 ของชาวบ้านมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงการจับปลาในลำน้ำมูลเพื่อการดำรงชีพ ในปี 2532 ก่อนที่มีการสร้างเขื่อนชาวบ้านมีรายได้เฉลี่ยวันละ 218 บาท เมื่อสร้างเขื่อนเสร็จในปี 2535 พบว่า ครัวเรือนที่ยังสามารถดำรงชีพจากการหาปลาเหลือเพียง ร้อยละ 57.0 และรายได้เฉลี่ยลดลงเหลือเพียง 94 บาทต่อวัน (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2536 : 7)

จากการสำรวจชาวบ้านในเขตลุ่มน้ำมูล อ.รามิไศล จ.ศรีสะเกษ จำนวน 366 ครัวเรือน 11 หมู่บ้านฟุ้งฟางป่าทุ่งป่าทาม โดยการเก็บผลไม้ ผัก เห็ด หน่อไม้ เก็บของป่า ฯลฯ มีรายได้การเก็บของจากป่าทามปีละ 3,033,815 บาท หรือเฉลี่ยครัวเรือนละ 8,289.1 บาท/คน/ปี นอกจากนี้ ยังใช้เป็นพื้นที่ล่าสัตว์ เป็นที่สาธารณะสำหรับเลี้ยงสัตว์ของชุมชน และใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรในช่วงที่น้ำไม่ท่วม พบว่า มีจำนวนครัวเรือนร้อยละ 98.1 ได้ผลผลิตจากการเกษตรในป่าทุ่งป่าทาม โดยได้ผลผลิตต่อปีรวม 2,476,080 ก.ก.(ข้าว ปอ ถั่วลิสง ข้าวโพด แดงไม ฯลฯ) คิดเป็นเงิน 5,129,040 บาท เฉลี่ยครัวเรือนละ 15,175 บาท (โครงการทามมูล, 2538 : 14-15)

เศรษฐกิจชุมชนของชาวบ้านลุ่มน้ำสงครามที่เรียกกันว่า “วัฒนธรรมปลาเดก” ฟุ้งฟางอยู่กับการทำประมง จากรายงานการศึกษาใน 4 หมู่บ้านพบว่า ชาวบ้านจับปลาได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 12.5 ก.ก./ครัวเรือน/วัน มีจำนวนชาวบ้านซึ่งหาปลาขาย ร้อยละ 68.8 ของครัวเรือนทั้งหมด และรายได้เฉลี่ยจากการขายปลาสดและปลาร้าเฉลี่ย 80,172.5 บาท/ครัวเรือน/ปี และมีรายได้จากป่าทามของหมู่บ้านเฉลี่ยปีละ 470,000 บาท/หมู่บ้าน/ปี (พรพนา ก๊วยเจริญ, 2540 : 9-10)

ส่วนชุมชนที่พึ่งพิงป่า การศึกษากรณีป่าดงเต็ง อ.พนมไพร จ.ร้อยเอ็ด พบว่า มีชุมชนรอบป่าดงเต็งที่มีพื้นที่ป่าจำนวน 2,857 ไร่ จำนวน 1,000 ครอบครัวยุ ใน 6 หมู่บ้านได้อาศัยเป็น "ตู้กับข้าว" โดยการหาของป่า ชาวบ้านที่เผาถ่านมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 3,000-4,000 บาทต่อปี และแหล่งรายได้เสริมจากการหาเห็ด เฉลี่ยครัวเรือนละ 200-300 บาท/วัน (ปราโมทย์ ผลภิญโญ, 2539 : 7)

ดังนั้น ชาวบ้านซึ่งสภาพการดำรงชีพต้องพึ่งพิงอยู่กับพื้นที่สาธารณะดังที่ได้พิจารณามาแล้ว จึงไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้เมื่อพื้นที่เหล่านี้ถูกทำลายหรือถูกแย่งชิงไป ส่วนชาวบ้านที่อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 1.2 ล้านครอบครัว หรือพื้นที่ 10 ล้านไร่ ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 จะอพยพชาวบ้านออกมาเพื่อปลูกป่า และทำให้สูญเสียที่ดินทำกิน สภาพชุมชนที่อพยพแตกสลาย ส่วนโครงการของรัฐที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการอพยพโดยตรง เช่น การสร้างเขื่อน โครงการปลูกป่าในพื้นที่สาธารณะ นำเสียจากโรงงาน ฯลฯ ก่อทำลายแหล่งอาชีพของชาวบ้าน

ในขณะที่นโยบายการเกษตรแผนใหม่ หรือเกษตรครบวงจรได้ทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถยืนอยู่ได้ท่ามกลางการรุกเข้ามาของเกษตรกรขนาดใหญ่ ดังเช่น กรณีเกษตรกรรายย่อยในเครือข่ายสทช.อ. ที่ล้มละลายเพราะรัฐบาลเปิดการค้าหมูเสรี เกษตรกรรายย่อยที่เข้าไปอยู่ในวงจรธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่คือ บริษัทส่งเสริมปลูกมะม่วงหิมพานต์ โครงการเลี้ยงวัว (ที่เรียกกันว่า "วัวพลาสติก" เพราะไม่โต-ไม่ออกลูก) ฯลฯ ซึ่งเป็นจุดวิกฤตสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นสมาชิกเกษตรกรรายย่อยเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้กับนโยบายรัฐดังกล่าว (Jarin Boonmathya, 1995)

การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลในทศวรรษที่ 2520 จึงเป็นที่มาของความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในชนบท ซึ่งแต่เดิมรัฐเพียงแต่เข้าไปส่งเสริมให้ชาวบ้านขยายพื้นที่การผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เป็นการส่งเสริมให้บุกเบิกที่ดินในเขตป่าเพื่อปลูกมันสำปะหลัง ปอ อ้อย ฯลฯ แต่ท่ามกลางการสะสมทุนในยุทธศาสตร์ใหม่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือประการแรก นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจได้เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เคยใช้อยู่แต่เดิมเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบแก่ภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ น้ำสำหรับเกษตรอุตสาหกรรม ที่ดินป่าเสื่อมโทรมสำหรับอุตสาหกรรมไม้ยูคาตีปัดสุ และอุตสาหกรรมถ่านหิน ฯลฯ ประการที่สอง รัฐและภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อันเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ได้แก่ ป่าใช้สอย ป่า

บุงป่าทาม ลำน้ำ ที่สาธารณประโยชน์ท่าเลื่องสัตว์ ฯลฯ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นที่พึ่งพิงของวิถีชีวิตชาวบ้าน เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร ฯลฯ การแข่งขันและทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจึงเกี่ยวข้องกับสภาพการดำรงชีพของชาวบ้านโดยตรง

การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ-การเมืองอย่างรุนแรงจึงส่งผลกระทบต่อทำให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถคงสภาพการดำรงชีพอยู่ได้ และเป็นรากเหง้าสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านออกมาขอความช่วยเหลือร่วมกันเป็นขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลในทศวรรษที่ 2520 จึงเป็นที่มาของความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในชนบท ซึ่งแต่เดิมรัฐเพียงแค่นำเงินไปส่งเสริมให้ชาวบ้านขยายพื้นที่การผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เป็นการส่งเสริมให้บุกเบิกที่ดินในเขตป่าเพื่อปลูกมันสำปะหลัง ปอ อ้อย ฯลฯ แต่ท่ามกลางการสะสมทุนในยุทธศาสตร์ใหม่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ประการแรกนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจได้เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เคยใช้อยู่แต่เดิมเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบแก่ภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ น้ำสำหรับเกษตรอุตสาหกรรม ที่ดินป่าเสื่อมโทรมสำหรับอุตสาหกรรมไม้ยูคาติปัดและอุตสาหกรรมกระดาษ ฯลฯ ประการที่สอง รัฐและภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมได้ขโมยทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่สาธารณะของชุมชน ได้แก่ ป่าใช้สอย ป่าบุง-ป่าทาม ลำน้ำ ที่สาธารณประโยชน์ท่าเลื่องสัตว์ ฯลฯ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นที่พึ่งพิงของวิถีชีวิตชาวบ้าน เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร ฯลฯ การแข่งขันและทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจึงเกี่ยวข้องกับปากท้องของชาวบ้านโดยตรง ความเคียดแค้นที่เกิดจากรัฐและการพัฒนาจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการขอความช่วยเหลือโดยชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

#### 4.8 ระบบการเมืองปกติ และมายาภาพของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

##### 4.3.1 ความไม่เพียงพอประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ในทศวรรษที่ 2520 ประชาธิปไตยไทยได้พัฒนาจากระบบอำนาจนิยมโดยคณะทหารหลังการรัฐประหารในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จนถึงช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ต่อเนื่องไปถึงรัฐบาลพลเอกเปรมอีก 8 ปี ที่กล่าวกันว่าเป็นยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ และก้าวเข้าสู่ประชาธิปไตยเต็มใบในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ระบบการเมืองปกติของสังคมไทยก็คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่อาศัยกลไกสถาบันรัฐสภา อันมีพรรคการเมือง กระบวนการเลือก

ตั้ง และการรวมกลุ่ม เป็นองค์ประกอบของข้อต่อทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชน การเมืองเป็นเรื่องของการกระจายผลพวงการพัฒนาหรือทรัพยากรของสังคม (politics of redistribution) โดยอาศัยระบบตัวแทนผ่านการเลือกส.ส. กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการเป็นช่องทาง/กลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การกระจายดังกล่าวนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของทรัพยากรของสังคมก็คือ มาจากการพัฒนาโดยการวางแผนของรัฐ รัฐกำหนดแผนการพัฒนา รวมศูนย์การพัฒนา การพิจารณา มาในส่วนแรกขงบทนี้พบว่า รัฐได้เลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมนำการส่งออก (export-led growth) ที่อาศัยภาคธุรกิจเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนา การใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ได้ถูกรวมศูนย์เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาในทศวรรษนี้เข้มข้นและไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย

ในระบบการเมืองปกติ สิทธิทางการเมืองถูกจำกัดแคบเพียงเป็นเรื่องของการเปิดโอกาสให้คนส่วนต่างๆ มีสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งได้รวมไปถึงการรวมกลุ่ม ที่หวังกันว่าถ้าให้ทุกส่วนมีสิทธิในการเลือกตั้งที่เท่าเทียมกัน เลือกตั้งดีก็จะสามารถมีตัวแทนไปปกป้องผลประโยชน์ ไปเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกที่สังกัดกลุ่ม สิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จึงถูกจำกัดให้มีจุดเน้นอยู่แต่เพียงสิทธิในการเลือกตั้งและการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อที่จะเป็นช่องทาง/กลไกเพื่อนำไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรของสังคมและผลพวงจากการพัฒนาผ่านระบบตัวแทน ดังที่นายชวน หลีกภัยได้กล่าวในที่ต่างๆ ตลอดเวลาในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า “ปัญหาของการเมืองไทยอยู่ที่เราไม่สามารถเลือกคนดี คนมีความสามารถเข้าสภาได้ ถ้าหากเรามีกระบวนการเลือกตั้งที่ดี ได้คนดี ระบอบประชาธิปไตยของเราก็จะดำเนินต่อไปได้...”

ข้อจำกัดของการเมืองเรื่องกลุ่มผลักดันในกระบวนการนโยบายก็คือ กลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองมีแต่เพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่เข้ามาร่วมรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมรัฐ-ภาคเอกชน(กรอ.) (สุราษฎร์เชิดไฉน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2540) ในขณะที่กลุ่มคนงาน เกษตรกร หรือชาวนาชาวไร่มีลักษณะที่อ่อนแอเพราะรัฐควบคุมและจำกัดบทบาทมาโดยตลอด จนไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่จะปกป้องผลประโยชน์แก่คนส่วนนี้ได้ อาจมีข้อยกเว้นสำหรับกลุ่ม/สมาคมชาวไร่ฮ้อยที่มีลักษณะเฉพาะบางอย่าง ส่วนกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรถูกจำกัดกรอบให้ทำหน้าที่เพียงเรื่องการเงิน ธกส. และปัจจัยการผลิต และอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับนักการเมือง ทำให้การเคลื่อนไหวในประเด็นการเมืองอยู่ในกรอบจำกัดมาก ด้านกลุ่มแรงงาน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองถูกจำกัดบทบาทการเคลื่อนไหวโดยกฎหมายแรงงานในยุคสช. ผู้นำด้านแรงงานที่เคยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวลดบทบาททางการเมืองเพราะได้รับผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น รับตำแหน่งวุฒิสมาชิก ที่ปรึกษา

มนตรี กรรมการในคณะกรรมการไตรภาคี ผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน ฯลฯ กลไกในการจัดการปัญหาแรงงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีเพียงคณะกรรมการไตรภาคีซึ่งจำกัดบทบาทแต่เพียงเป็นเวทีเจรจาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่สังกัดสหภาพในเรื่องของค่าจ้างแรงงาน และสวัสดิการ ซึ่งคนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพก็มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น

การเกิดขึ้นของสภาเครือข่ายผู้ป่วย ซึ่งเป็นเครือข่ายสำคัญเครือข่ายหนึ่งในสมัชชาคนจน ด้านหนึ่งเป็นเพราะสหภาพไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับผู้ป่วย สมบุญ สีคำดอกแก ประธานสภาเครือข่ายผู้ป่วย ได้ต่อสู้ร่วมกับเพื่อนในโรงงานโดยที่สหภาพแรงงานอยู่ฝ่ายนายจ้างจนในที่สุดได้รับความกดดันจนต้องลาออกจากโรงงานพร้อมกับเพื่อนคนงานอีกราว 20 คน (สมบุญ สีคำดอกแก, สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2540) คนงานที่มารวมตัวกันในเครือข่ายผู้ป่วย จึงอยู่ในสภาพที่สหภาพส่วนใหญ่อยู่ฝ่ายนายจ้าง นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาของผู้ป่วยจากการทำงานจำเป็นต้องต่อสู้เพื่อให้เกิดการยอมรับว่ามีความเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานจริง ดังที่ข้อเรียกร้องในเรื่องของการสร้างเกณฑ์ความเจ็บป่วยจากการทำงานที่เกิดจากโรคใหม่ๆ ที่เกณฑ์หรือความรู้ทางการแพทย์และผู้เชี่ยวชาญที่มีอยู่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ ต้องการให้ตั้งสถาบันและองค์กรใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการซึ่งจะต้องมีกฎหมายมารองรับ ฯลฯ

ดังนั้น สภาเครือข่ายผู้ป่วย จึงเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเพราะมีปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ การแก้ไขปัญหาแรงงานที่ค้างอยู่ไม่เพียงพอ ระบบไตรภาคีที่อาศัยสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรองไม่สามารถใช้ได้ ทั้งนี้เพราะความเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกไม่เป็นประเด็น “การเมือง” ที่ถูกหยิบยกมาเป็นปัญหาภายใต้ระบบไตรภาคี ความหมายของการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายสมัชชาคนจนจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการใช้สมัชชาคนจนเป็นช่องทางทางการเมืองเพื่อทำให้เกิดกลไกใหม่ๆ เพิ่มเติมจากระบบไตรภาคีซึ่งไม่เป็นช่องทางให้ปัญหาเหล่านี้เข้าไปสู่ระบบการเมืองได้

#### 4.3.2 นักเลือกตั้ง ราชการกับชุมชนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นชนบท ในยุคที่การพัฒนาได้กลายเป็นอุดมการณ์ของชาติ ความมั่นใจของชาติเป็นเรื่อง “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” และการบรรลุอุดมการณ์นี้ได้ถูกกำหนดให้ผ่านกระบวนการวางแผนพัฒนาโดยรัฐ การเมืองปกติกำหนดให้ชาวบ้านเพียงแต่

ได้รับผลพวงจากการพัฒนาผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หากแต่วิกฤตความขัดแย้งในบริบทปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นแค่เพียงการเข้าถึงหรือไม่เข้าถึงทรัพยากรของสังคม ในส่วนที่ 1 ของบทนี้ ได้แสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่าปัญหาไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของชาวบ้านในฐานะที่เป็นปัจเจกที่จะเข้าถึงผลพวงจากการพัฒนาหรือโครงการของรัฐ ได้มากน้อยกว่ากัน ถ้าถามไม่ได้อยู่ที่ว่าจะสร้างกระบวนการเลือกตั้งให้ได้คนดี มีความสามารถมาเป็นผู้ปกครอง หรือขยายขอบเขตแห่งสิทธิทางการเมืองเพื่อที่จะทำให้คนส่วน/กลุ่มต่างๆ เข้าถึงผลพวงจากการพัฒนาได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าการพัฒนาของรัฐโดยตัวของมันเองได้เข้าไปเป็นตัวสร้างความขัดแย้งและสร้างปัญหาแก่ชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบของโครงการพัฒนา

ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่น่าแผนพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก สิ่งที่เกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐคือ ส.ส. และนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องวางบทบาทที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติตามแผนการพัฒนา อย่างเคร่งครัด ซึ่งสามารถอธิบายถึงท่าทีเช่นนี้ของตัวแทนในฐานะที่เป็น “นักเลือกตั้ง” ยุคธุรกิจการเมือง การเมืองในระบบปกติ กระบวนการทางการเมืองที่ผ่านการเลือกผู้แทนราษฎร เป็นเพียงมายาภาพที่ทำให้การเมืองจึงเป็นเพียงการลงคะแนนเสียงเลือก ในประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย ความเป็นตัวแทนเป็นเพียงกลไกทางการเมืองของกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่คือ ภาคธุรกิจ ที่อาศัยการสร้างคติภาใหม่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย สร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง คือพรรคการเมืองขึ้น การพัฒนาของพรรคการเมืองจึงเป็นพื้นฐานสำหรับที่ภาคธุรกิจใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ความเป็นตัวแทนของคนมีความชอบธรรมมากขึ้น (ช็อนันต์ สมุทวณิช, 2533) ดังที่มีงานศึกษาซึ่งพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูบ และประชาชนช่วง พ.ศ. 2531-2535 เป็นไปในลักษณะ รัฐกับทูบเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นและคอยช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในขณะที่ภาคประชาชนอยู่ในสถานะที่เป็นรอง การที่รัฐช่วยเหลือทูบก็เนื่องมาจาก รัฐต้องอาศัยทูบในการดำรงอยู่ และเป็นเพราะผู้บริหารรัฐและผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของกลุ่มทูบ และงานชิ้นดังกล่าวนี้ ยังพบอีกว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีจำนวนเรื่องที่ถูกหยิบยกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเสนอโดยภาคธุรกิจจำนวน 254 เรื่อง และได้รับการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีถึง 195 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 41.31 ของเรื่องทั้งหมด ในขณะที่มีเรื่องจากภาคประชาชนถูกหยิบยกเสนอเข้าสู่การพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเพียง 140 เรื่อง และได้รับการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเพียง 46 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 9.74 ของเรื่องทั้งหมด โดยที่เหลือเป็นเรื่องของข้าราชการประจำ (สุวรรณ บัณญัติ, 2539)

ซึ่งเราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในทศวรรษที่ 20 นี้ นักธุรกิจได้เข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง โดยเข้าไปอยู่ในกลไกการตัดสินใจการกำหนดนโยบายโดยตรงผ่านสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการอย่างชัดเจน ดังข้อมูลภูมิของศ.ส.จากการเลือกตั้งทั่วไปปี 2531 มีศ.ส.จำนวน 1 ใน 3 ของผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่ระบุว่าเป็นผู้มีอาชีพทางธุรกิจ (Suchit , 1989 : 6) แต่ปรากฏการณ์ของการเข้ามาสู่การเมืองของนักธุรกิจโดยเฉพาะในพรรคการเมืองกลับไม่ได้เอื้อให้เกิดการสร้างสถาบันทางการเมืองให้หลงรากปักฐาน พรรคการเมืองที่นักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ได้มีความเกี่ยวข้องระหว่างพรรคกับกลุ่มธุรกิจหรือสมาคมทางธุรกิจ การเลือกตั้งกลายเป็นโครงการพิเศษที่ดำเนินการเฉพาะฤดูกาลเลือกตั้งเท่านั้น พัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเติบโตของภาคธุรกิจที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปโดยปราศจากการสร้างความเข้มแข็งในกับระบบการเมือง ความมั่นคงหรือเสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการสร้างสมดุลระหว่างภาคธุรกิจ ข้าราชการประจำ และทหารเท่านั้น (Suchit, 1989 : 6-7)

กลไกระบบราชการก็ทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการนำแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติ ในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทุกกรณีปัญหาของสมาชิกคนจน พบว่า ศ.ส. นักการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ ร่วมกับระบบราชการที่จะผลักดันให้โครงการขนาดใหญ่ของรัฐให้นำไปสู่ความสำเร็จเท่านั้น ไม่มีครั้งใดที่จะมีเวทีเพื่อให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเสนอผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชน นักการเมืองและข้าราชการทำหน้าที่ในการ “ชี้แจง” เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเป็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในอีสานที่อยู่ในกรณีปัญหาของสมาชิกคนจน เช่น เขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล เขื่อนที่กำลังจะสร้างคือ เขื่อนแม่น้ำสงคราม ฯลฯ รวมทั้งโครงการขนาดใหญ่อื่นๆ ทุกโครงการ พบว่ามีรูปแบบในการดำเนินการโครงการเหมือนกันก็คือ ศ.ส.และราชการท้องถิ่นทำหน้าที่ในการผลักดันโครงการในพื้นที่โดยอาศัยหน่วยงานเพื่อความมั่นคง เช่น หน่วยสันติมิตร และหน่วยปฏิบัติการจิตวิทยาของทหารเข้าไปในพื้นที่เพื่อจัดการอบรมจิตวิทยามวลชนเพื่อไม่ให้ชาวบ้านคัดค้านตาม NGO หน่วยงานอื่นที่ลงไปคัดค้าน การสร้างเขื่อนและโครงการขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานเหล่านี้ไม่เคยให้ข้อมูลแก่ชาวบ้าน เช่น ระดับน้ำท่วม ผลการศึกษาการประเมินผลกระทบ ฯลฯ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการฉ้อฉล บิดเบือนข้อมูล โดยเฉพาะโครงการสร้างเขื่อนมักมีการบิดเบือนข้อมูลในเรื่องระดับน้ำ เขื่อนราษีไศลบอกชาวบ้านว่า จะสร้างฝาย ชาวบ้านจึงเรียกกันว่า “โคตรฝาย” กรณีจนโก๋บอกชาวบ้านว่าจะสร้างโรงเก็บของแต่กลับสร้างโรงกำจัดขยะอุตสาหกรรม ฯลฯ และการใช้มวลชนเผชิญหน้า การปราบปรามด้วยกำลัง(ดังจะกล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 6) ซึ่งสะท้อนให้เห็นวิธีคิดว่าเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ให้โครงการดำเนินสำเร็จเท่านั้น



นอกจากนี้ ยังสามารถอธิบายได้จากการได้ผลประโยชน์โดยตรงการดำเนินโครงการ เพราะส.ศ.และนักการเมืองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาของรัฐ เช่น พบว่า นักการเมืองที่ผลักดันการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นมีบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัท ระเบิดหิน ฯลฯ การสร้างเขื่อนมีกระบวนการโกงเขื่อน เช่น การปลูกต้นไม้ปลอมเพื่อรับค่าชดเชย ซึ่งเกิดขึ้นแทบทุกเขื่อน ดังเช่น กรณีเขื่อนโป่งขุนเพชร นายจุน บุญขุนทด ผู้ชาวบ้านที่คัดค้าน และเปิดโปงการทุจริตถูกยิงเสียชีวิต การดำเนินการโครงการจึงเป็นผลประโยชน์โดยตรงแก่นักการเมืองและข้าราชการในท้องถิ่น

#### 4.3.3 ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กระบวนการทางการเมืองปกติที่ผ่านการเลือกผู้แทนราษฎรและการรวมกลุ่มมีช่องทางหรือพื้นที่ทางการเมืองอื่นๆ ไม่น่ามีนักที่จะให้คนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ท่ามกลางความขัดแย้งได้เข้ามามีส่วนร่วม กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ 5 ฉบับคือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 พ.ร.บ.วัดลุ่มีพิษ พ.ร.บ.กรมแรงงาน และพ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เปิดให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้อำนาจเฉพาะพนักงานท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษและไม่ให้อำนาจประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเข้าไปตรวจสอบ ผลก็เป็นดังปรากฏในกรณีลำน้ำพองแม่น้ำซึ่งกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกคำสั่งปิดโรงงานแต่ไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐซึ่งจะสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าของชุมชนท้องถิ่น ในช่วงก่อนปี 2535 ไม่มีกฎหมายที่จะเป็นกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ แม้หลังจากการประกาศใช้พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 จะมีการบังคับให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการขนาดใหญ่ก็ยังมีปัญหามากมาย เพราะการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกระทำหลังจากการอนุมัติโครงการไปแล้ว และเป็นเพียงรายงานเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ผลจากการศึกษาในตัวของมันเองจึงไม่ใช่การตัดสินใจสูงสุด และไม่มีการบังคับให้ต้องดำเนินการก่อสร้างตามผลการศึกษารวมทั้งไม่มีบทลงโทษหากไม่มีการดำเนินการ ในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญไม่มีพื้นที่ให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเข้าไป

มีส่วนร่วมใดๆ ในการสร้างเกณฑ์ประเมิน ตรวจสอบหรือเสนอความเห็น ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้กับชุมชนท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบ การกระทำผิดใดๆ ในประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการก่อสร้างเกิดจากการดำเนินโครงการไม่สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องตามกระบวนการของศาลได้

ในขณะที่การดำเนินโครงการขนาดใหญ่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่ไม่เปิดโอกาสในคนในชุมชนท้องถิ่นและสาธารณชนมีสิทธิในการรับรู้และมีส่วนร่วม โครงการของรัฐที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เชื้อขนาดกลางและการพัฒนาฝ่ายขนาดเล็ก การอนุญาตให้เอกชนเช่าพื้นที่สาธารณะของชุมชน(ดังเช่น การอนุญาตให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม่โตเร็วเช่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน) ฯลฯ กลไกที่จะทำหน้าที่ในการตัดสินใจก็คือคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เป็นเพียงแค่แขนขาของกระทรวงมหาดไทย ดังปรากฏว่านายอำเภอได้ห้ามผู้ใหญ่บ้าน กำนันเข้าร่วมการประชุม ในสมัชชาคนจนมีเพียงไม่กี่กรณีปัญหาที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และองค์กรเหล่านี้อยู่ฝ่ายชาวบ้านที่คัดค้านโครงการและที่มีส่วนแต่เป็นกรณีปัญหาที่ต่อสู้นานจนสามารถเข้าไปยึดตำแหน่งเหล่านี้ได้

การเมืองในระบบปกติกหรือกระบวนการทางการเมืองที่ผ่านกรรเลือกผู้แทนราษฎร และการรวมกลุ่มที่มีอยู่ในสังคมการเมืองปัจจุบัน จึงเป็นมาฆาภาพที่ทำให้การเมืองเป็นเพียงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองและนักการเมืองตอบสนองของชุมชนได้แต่เพียงการสร้างสาธารณประโยชน์ เช่น ถนนลาดยาง ศาลาวัด อาคารเรียน การบริจาคในงานบุญ ฯลฯ และการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มโดยรัฐก็ถูกจำกัดกิจกรรมให้เป็นเพียงเพื่อเงินกู้รทส. และการได้มาซึ่งปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฯลฯ ปรากฏว่า ส่วนการแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นซึ่งมากับโครงการพัฒนาของรัฐถูกทำให้ไม่เป็นการเมือง (de-politicize)

#### 4.3.4 กลไกราชการปกติกกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

ในระบบราชการปกติกมีกลไกในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังที่ได้พิจารณากันมาที่สำคัญก็คือ การอาศัยช่องทางกรร้องทุกข์หรือร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการ ซึ่งได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ กองบริการประชาชน ทำหน้าที่ในการรับกรร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์ที่เป็นหนังสือร้องเรียนมายังนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำ

สำนักนายกรัฐมนตรีหรือเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คณะกรรมการประสานความช่วยเหลือเพื่อพัฒนา และมูลนิธิคอนราดอเดเนา, 2537 : 1)

สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี เป็นอีกหน่วยงานที่สำคัญในการจัดการแก้ไขปัญหาการร้องเรียน ของชาวบ้าน ประชาชนกับหน่วยงานราชการเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีกลไกสำคัญคือผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการทั้ง 13 เขต เรื่องร้องเรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักผู้ตรวจราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ เรื่องที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับเรื่องราวไว้โดยตรง และเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือเป็นการประสานงานจากสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ช่วยดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ สำคัญในการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ดังเช่นในปี 2537 มีการมอบหมายเรื่อง จากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจำนวน 70 เรื่อง โดยมีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งหมดจำนวน 249 เรื่อง และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า จำนวน 128 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 51.4 (ประกาศ ยินตบแดง, 2538 : 30-32)

หน่วยงานที่เป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน และเรื่องราว ร้องทุกข์อีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีกองตรวจราชการและเรื่องราว ร้องทุกข์ และฝ่ายเรื่องราวร้องทุกข์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ในปี 2536 ฝ่ายเรื่องราวร้อง ทุกข์ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ทั้งหมด 4,366 เรื่อง และยังมีการตั้งศูนย์ดำรงธรรมเพื่อรับเรื่องราวผ่าน ตู้ไปรษณีย์ และผ่านหน่วยงานในระดับจังหวัด อำเภออีกด้วย (มหาดไทย, กระทรวง : 2538 : 11) แต่ เรื่องราวส่วนใหญ่มักจะเป็นการร้องเรียนและร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใน สังกัดกระทรวงมหาดไทย และในปี 2537 บุคลากรชนวน1 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการ เติบโตของ ร้องเรียนของชาวบ้านและประชาชนทั่วไปคือ “คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร” โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 48/2537 โดยให้กระทรวง มหาดไทยเป็นแกนกลางในการอำนวยการสั่งการและประสานงาน

นอกจากหน่วยงานสำคัญ 3 หน่วยงาน ที่เปิดช่องทางให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ กับประชาชนเข้ามาสู่ระบบการเมืองหรือกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบาย ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อื่นๆ เช่น สำนักงานกฤษฎีกา รัฐสภาซึ่งมีคณะกรรมการต่างๆ เปิดช่องทางให้มีการร้องเรียนได้

การถวายฎีกาผ่านสำนักพระราชวัง การร้องเรียนผ่านบุคคลสำคัญทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี ส.ส. ฯลฯ

การศึกษาของประกาศ ปิ่นคบบัณฑิต (2538) พบว่า ช่องทางหรือกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของระบบราชการปกติไม่มีประสิทธิภาพ ดังกรณีสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถจัดการปัญหาการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า จำนวน 72 เรื่อง สามารถยุติเรื่องได้เพียง 33 เรื่อง โดยเฉพาะความขัดแย้งปัญหาที่ทำกินในเขตป่าจำนวน 42 เรื่อง ถูกแก้ไขได้เพียง 18 เรื่อง เรื่องราวส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อเรื้อรังเป็นเวลาหลายปี

ประเด็นสำคัญที่ทำให้เรื่องราวความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่สามารถยุติได้ก็เนื่องจากการแก้ปัญหาของหน่วยงานเหล่านี้มีวิธีการคล้ายกันคือ มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องที่ได้รับร้องเรียนเข้ามาว่ามีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องซึ่งมักจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือนเนื่องจากการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง หลังจากนั้นก็ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเรื่องราวไปก็จะมีการติดตามด้วยหนังสือทางราชการว่าผลการดำเนินการเป็นอย่างไร และมีการแจ้งต่อผู้ร้องเรียน วิธีการดังกล่าวจึงเป็นการมอบให้หน่วยงานซึ่งขัดแย้งกับชาวบ้านโดยตรงมาทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ในขณะที่ปัญหาความขัดแย้งเป็นปัญหาในเชิงนโยบาย ดังจะเห็นจากกรณีปัญหาในสมัชชาคนจนซึ่งพบว่า กรณีปัญหาทั้ง 125 กรณีปัญหาได้มีการร้องเรียนผ่านช่องทางทุกช่อง แต่ช่องทางหรือกลไกเหล่านี้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ “คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร” ที่ต้องการให้เรื่องราวยุติอยู่แค่ระดับจังหวัดก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ในระดับภูมิภาคคือ จังหวัด อำเภอ

ช่องทางและกลไกของระบบราชการปกติจึงไม่สามารถนำประเด็นปัญหาทางการเมืองเหล่านี้เข้าสู่การตัดสินใจในระบบการเมืองได้ การรวมตัวกันของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเคลื่อนไหวกดดันด้วยการเดินขบวน ปิกนัทกลุ่มนุ่มนที่หน้าทำเนียบ รัฐสภา หน้ากระทรวง ฯลฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจจึงเกิดขึ้น

#### 4.4 สรุปท้ายบท

จากที่ได้พิจารณาในบทนี้ จะเห็นได้ว่า นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่เกิดขึ้นเพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนำการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (export-led growth) ได้นำมาซึ่งการรุกรานและก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐกับภาคธุรกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกเปรม และนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การอพยพคนออกจากป่าต้นน้ำลำธาร โครงการคอก. การส่งเสริมการปลูกไม้โตเร็วเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า ฯลฯ ซึ่งได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ของชุมชนถูกทำลายหรือแย่งชิงโดยรัฐและภาคธุรกิจ นอกจากนี้ยังทำลายทรัพยากรในมิติทางสังคม และวัฒนธรรมของชาวบ้าน (เช่น การอพยพคนออกจากป่ามาแยกกันอยู่ในพื้นที่รองรับได้ทำลายระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลที่เคยมีอยู่เดิม) อีกด้วย นโยบายเกษตรกรบวจรทำลายชาวบ้านในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อย

ในขณะที่ระบบการเมืองปกติคือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน และกลไกปกติของระบบราชการ ไม่สามารถตอบสนองการเข้าถึงทรัพยากรของสังคมและการปกป้องวิถีชีวิตปกติของชุมชนท้องถิ่น เพราะระบบการเมืองปกติทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกกันออกไปจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่อาศัยช่องทางสำคัญผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นเพียงมายาภาพหรือเป็นการบังคับให้ยอมจำนน หรือเป็นหลุมพรางที่บอกว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว ประชาธิปไตยแบบตัวแทนของสังคมไทยจึงมีข้อจำกัดไม่สามารถรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ/ภาคธุรกิจ กับชุมชนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือระบบการเมืองปกติได้กลายเป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐและภาคธุรกิจสามารถใช้เป็นช่องทางสำคัญเพื่อสร้างความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การพิจารณาข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การต่อสู้ทางการเมืองท่ามกลางการแย่งชิงทรัพยากรจำเป็นต้องพิจารณามุมพื้นฐานสำคัญว่า เป็นเกมระหว่างส่วนที่มีอำนาจเหนือกว่าในการครอบครองและควบคุมการใช้ทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติ กับฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่า โดยฝ่ายที่เหนือกว่าใช้การนิยามความหมายการพัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมือง ผ่านกลไกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเพื่อสร้างความชอบธรรม ส่วนฝ่ายที่เสียเปรียบได้กระทำการตอบโต้ด้วยการเสนอกำหนดความหมายการพัฒนา ประชาธิปไตยอีกแบบหนึ่ง

ความเดือดร้อนที่เกิดจากโครงการของรัฐภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนำความจำเป็นเชิงเศรษฐกิจและข้อจำกัดของช่องทางปกติในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของสังคมไทยจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่เป็นเหตุให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อเดินขบวน ชุมนุมประท้วงและพัฒนาไปสู่การรวมตัวเป็นเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นต่างๆ กับพันธมิตรกลุ่มอื่นๆ จึงเกิดขึ้นเป็นขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้องค์กรเป็นเครื่องมือปกป้องสภาพการดำรงชีพของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น ดังกรณีของสมัชชาคนจน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย