

บทที่ 4

ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการทางนโยบายของรัฐในการจัดทรัพยากรธรรมชาติในอดีตที่ผ่านมาจนถึงก่อนหน้าทศวรรษ 2520 จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐตลอดจนบทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับแนวนโยบายและเป้าหมายของรัฐในทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมมาโดยตลอด ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมของไทยซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ได้ตอบกับสถานการณ์ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศในลักษณะต่างๆ กันมาเป็นลำดับ แนวคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความเกี่ยวพันกับมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจ สังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันเช่นเดียวกัน และในอีกทางหนึ่งยังก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจากสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ปัญญาชน เป็นกระแสความคิดที่มีความแตกต่างจากรัฐ ทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

บทที่ 4 นี้จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนแนวทางการพัฒนาและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ทั้งของภาครัฐและสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้แรงผลักดันของเงื่อนไขหรือปัจจัยแวดล้อมต่างๆ นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่ยุทธศาสตร์โลกเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการปรับโครงสร้างทางการเมืองของไทยไปในทิศทางของระบอบกึ่งประชาธิปไตย เพื่อให้เข้าใจถึงความแตกต่างในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาประเทศและสิทธิของประชาชนในกระบวนการดังกล่าว และ

เข้าไปถึงกรอบและกระบวนการทางความคิดเรื่องสิทธิอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งจากแนวคิดของรัฐและแนวคิดของสังคมซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกับการแบ่งสรรผลประโยชน์ การพัฒนาประเทศและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในทศวรรษที่ 2520

ความรุนแรงของสถานการณ์ก่อนการรัฐประหารที่ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นนับแต่เริ่มทศวรรษที่ 2520 แม้การโต้ตอบจากอำนาจรัฐจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและได้ทำให้รัฐเผชิญหน้ากับการท้าทายทางการเมืองจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมากยิ่งขึ้น มีกลุ่มนิสิต นักศึกษา ปัญญาชนและกรรมกรจำนวนมากนับพันเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐมั่นคง-พัฒนาโดยการนำของกองทัพจึงมีการปรับตัวเพื่อตอบรับกับสถานการณ์ ซึ่งต้องอาศัยแรงสนับสนุนของกลุ่มพลังต่างๆ เช่น เทคโนโลยี ชนชั้นกลาง ซึ่งเติบโตขึ้นพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจสังคมตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองให้เปิดกว้างมากขึ้น โดยการเปิดช่องทางให้มิตติการมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองได้ เช่น การเปิดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2521 ขณะเดียวกันก็มีแนวทางในการลดความตึงเครียดทางการเมือง โดยการลดหรือขจัดเงื่อนไขการเคลื่อนไหวของทั้งฝ่ายซ้ายจัดและขวาจัด ดังเช่น การนิรโทษกรรมผู้ร่วมในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และนโยบายรับคนที่ต้องการออกจากป่า นโยบายการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เงื่อนไขดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญของการก้าวเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลไกการปรับตัวที่ทำให้มิตติการมีส่วนร่วมเริ่มเข้ามาผูกพันกับมิติความมั่นคง-พัฒนามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้ระบบมั่นคง-พัฒนาดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง โดยทำให้ระบอบและรัฐบาลสามารถรอดพ้นมรสุมทางเศรษฐกิจ และการเมืองในช่วงต่อทศวรรษที่ 2510 และ 2520 มาได้¹

¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 151-158.

สภาพดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการผ่อนคลายความตึงเครียดและการลดลงในการเผชิญหน้าระหว่างโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 สหรัฐอเมริกาได้เริ่มเปลี่ยนจุดเน้นของนโยบายและยุทธศาสตร์โลก จากการเผชิญหน้าและการแข่งขันด้านกำลังอาวุธ มาเป็นการส่งเสริมหลักการค้าเสรี การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และการรักษาพื้นที่สิ่งแวดล้อม เจือ้นทางยุทธศาสตร์ระดับโลกเช่นนี้ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศที่กำลังพัฒนาตั้ง เช่นประเทศไทยซึ่งมีระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงและได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 โดยแนวยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีสถานะเสมือนกรอบอ้างอิงใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งชี้แนะนโยบายให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา²

การปรับตัวของรัฐมั่นคง-พัฒนาโดยอาศัยระบอบกึ่งประชาธิปไตยเป็นกลไกประสานผลประโยชน์ และลดความขัดแย้งระหว่างพลังระบบราชการกับพลังใหม่ทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่เติบโตขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมไปเป็นทุนนิยมมากขึ้น ตลอดจนแรงกดดันจากการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการปรับนโยบายของรัฐในหลายประการ ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจสังคม

1. การปรับนโยบายทางการเมือง โดยการใช้กลไกของระบอบประชาธิปไตย เช่น สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองหรือการเลือกตั้งเพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยและนักการเมือง ขณะเดียวกันก็มีกลไกจำกัดระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบโดยการสร้างข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่ยังคงให้อำนาจและบทบาทแก่ฝ่ายบริหารข้าราชการโดยเฉพาะกลุ่มเทคโนโลยีมากกว่าพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรและประชาชน นอกจากนี้รัฐยังได้วางแนวทางในการประสานมิติการมีส่วนร่วมเข้ากับระบอบมั่นคง-พัฒนา ในรูปของการจัดตั้งและ

²ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 83-84.



พลังมวลชน โดยการให้กลไกรัฐเข้าไปมีบทบาทขึ้นๆ กำกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทมากขึ้น ตลอดจนจุดจับและระดมกลุ่มชนชั้นกลางในเขตเมือง โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจเอกชนเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับกลไกรัฐในระบบกึ่งประชาธิปไตยอย่างฉับไว เช่น คณะกรรมการภาคีรัฐบาล เอกชน (กรอ.)

2. การปรับนโยบายทางเศรษฐกิจสังคมโดยการส่งเสริมการใช้กลไกตลาด การเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการจำกัด ควบคุมมา เป็นการกำกับ ส่งเสริม เน้นความสำคัญของภาคธุรกิจเอกชนและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกันก็วางนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังมากขึ้น

การปรับแผนนโยบายของรัฐในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ระบบกึ่งประชาธิปไตย เป็นทางออกในการประสานความขัดแย้งและผลประโยชน์ระหว่างพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มต่างๆ โดยกลไกระบบราชการยังคงเป็นพลังหลักทางการเมือง และมุ่งที่จะเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาชนบทเพื่อสร้างฐานความมั่นคงทางการเมืองและดำรงสถานภาพไว้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ในขณะที่พลังนอกระบบราชการ เช่น พรรคการเมือง ชนชั้นกลาง นักศึกษา ปัญญาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีช่องทางที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ที่สำคัญคือภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งได้รับแรงเกื้อหนุนจากการปรับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐให้เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น เริ่มที่จะมีอำนาจและอิทธิพลในการต่อรองผลประโยชน์และผลักดันการตัดสินใจและดำเนินนโยบายของรัฐบาลในระบบความสัมพันธ์เชิงองค์กรและตัวแทนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม สภาพดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่ภายใต้แรงผลักดันทางการเมือง เศรษฐกิจของกลุ่มพลังที่หลากหลายมากขึ้น แหล่งที่มาทางนโยบายในระบบกึ่งประชาธิปไตยได้ขยายจากกลไกระบบราชการไปสู่ฝ่ายการเมือง เช่น พรรคการเมือง เป็นอันรวมไปถึงภาคเอกชนซึ่งมีฐานกำลังทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและไม่เป็นเอกภาพทางนโยบายระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการตลอดจนฝ่ายการเมือง-เศรษฐกิจกลุ่มต่างๆ ในขณะที่ระบบราชการของไทยซึ่งได้ขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ ก็มีลักษณะ

ของการแตกกระจายของอำนาจในหมู่กระทรวงต่างๆ โดยต่างอาศัยเงื่อนไขของการพัฒนาสร้างขอบเขต อำนาจหน้าที่ให้แก่ตนเอง และต่างมีกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่างๆ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการ ทั้งด้านการบริหารและด้านการกำหนดและทบทวนนโยบายในลักษณะที่ไร้การประสานงาน จนทำให้เกิดทั้งความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อนมากขึ้น เป็นผลให้กระบวนการทางนโยบายมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐ³ ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นจุดที่ทำให้รัฐเริ่มที่จะวางแนวทางในการกำกับและประสานนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของพลังทางการเมือง เศรษฐกิจกลุ่มต่างๆ ตลอดจนการปรับทิศทางนโยบายของรัฐเพื่อตอบรับกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในทศวรรษที่ 2520 ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐในการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

การปรับตัวของรัฐในการดึงมิติการมีส่วนร่วมเข้ามาผูกพันกับมิติความมั่นคง-พัฒนา เนื่องจากเห็นถึงความจำเป็นในการสร้างฐานมวลชน เพื่อตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคงทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์ความยากจนในชนบทซึ่งมีช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มสูงขึ้นตลอดระยะเวลาการพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้รัฐเริ่มวางนโยบายนโยบายที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก โดยมุ่งให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบทมากยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) ซึ่งว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีประชาชนจำนวนมากที่ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา และมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศน้อยมาก บุคคลเหล่านี้ คือ กลุ่มชาวนา

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิกฤตการณ์ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 169-174.

ชาวไร่ ผู้ยากจนในเขตชนบทล้าหลังที่บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่กระจายไปสู่พื้นที่ดังกล่าวมากนัก จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ระหว่างชนบทกับเมืองและระหว่างภาคต่างๆ มากขึ้น⁴ อย่างไรก็ตามแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะยอมรับว่าการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ แต่การที่รัฐมีใด้มองว่าการขาดอำนาจต่อรองทางการเมืองของประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจรักษาสิทธิทางเศรษฐกิจในกระบวนการพัฒนาของรัฐได้ ทำให้แนวนโยบายของรัฐดัง เช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้มองสาเหตุของปัญหาดังกล่าวว่ามาจากผลของการพัฒนายังไม่กระจายไปถึงมือของประชาชนในชนบท ทำให้กลุ่มคนในเขตเมืองมีรายได้สูงกว่า และทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จึงเพียงวางเป้าหมายและแผนงานในการเพิ่มบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทให้มากขึ้น อดมิได้วางน้ำหนักไปที่การแก้ปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรในการพัฒนาประเทศโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรจากชนบทจนทำให้เกิดปัญหาความยากจน ขณะเดียวกันก็มีแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุนการปรับระบบเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากภายนอกให้มากขึ้นในอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้แล้วในช่วงทศวรรษที่ 2520 นี้ รัฐได้ค่อยๆ ขยายอำนาจมาควบคุมชุมชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในระยะแรกขณะที่ยังไม่มีกลไกหรือเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะส่งเข้าไปประจำในพื้นที่การบังคับใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะกิจโดยจะเน้นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่ออำนาจรัฐเข้าไปปรากฏและส่งผลต่อชุมชนอย่างชัดเจนในช่วงหลัง เมื่อหน่วยราชการต่างๆ เข้าไปประจำการอยู่ในพื้นที่ และมีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่และการผลิตของชุมชน เช่น การสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ การศึกษา การให้สินเชื่อการเกษตร เป็นต้น ที่สำคัญคือการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.5) ซึ่งชาวบ้าน

⁴ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529),

ถือเสมือนว่ารัฐได้ให้เอกสารสิทธิ์ ตลอดจนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ชุมชนจึงถูกผนึกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสมัยใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵ โครงสร้างดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่เอื้อให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น นับแต่ปลายทศวรรษนี้

1. แนวคิดและแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

เมื่อเริ่มทศวรรษที่ 2520 สถานการณ์ต่อการรัยคอมมิวนิสต์มีความรุนแรงสูงสุด ประกอบกับสถานะทางเศรษฐกิจยังอยู่ในสภาพที่ตกต่ำ ในขณะที่ราคาพืชเศรษฐกิจหลัก เช่น ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลังในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้น รัฐมั่นคง-พัฒนาจึงวางน้ำหนักของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปในทิศทางของการใช้สอยประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้นแม้ว่ารัฐจะได้วางแนวทางการจัดการเชิงอนุรักษ์ไว้ ด้วยเหตุผลของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง แต่รัฐก็ได้เลือกที่จะให้ความสำคัญกับนโยบายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ยังคงใช้แนวทางการปรับลดเป้าหมายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าตามสภาพป่าที่เหลืออยู่ โดยได้ปรับเป้าหมายการรักษาพื้นที่ป่าที่เหลือเพียงร้อยละ 37 ของเนื้อที่ประเทศไทย⁶ ส่วนนโยบายและมาตรการด้านการอนุรักษ์แม้จะมีแนวโน้มที่เข้มแข็งขึ้น อันเนื่องมาจากผลของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ก็ยังใช้กลไกการจําแนกประเภทพื้นที่ป่าเป็นแนวทางกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยในพื้นที่ที่ยังไม่ถูกทำลาย รัฐมีนโยบายการอนุรักษ์ป่าอย่างเข้มงวด ขณะเดียวกันก็วางแนวทางการแบ่งเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ทำกินของประชาชนออกจากกันให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกแล้ว รัฐมีนโยบายในการรับรองสิทธิทำกินของราษฎร ซึ่งเป็นผลให้แนวทาง

⁵ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บก., วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534), หน้า 67-71.

⁶ ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 94.

การเปิดพื้นที่ป่าไม้ให้ประชาชนทำการเกษตรเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงของรัฐยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แนวทางดังกล่าวปรากฏในรูปของโครงการให้สิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)

กรมป่าไม้ได้สนองตอบนโยบายของรัฐ โดยการจัดทำโครงการออกเอกสารสิทธิ์ให้ที่ทำกินแก่ผู้หักร้างถางพงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือโครงการ สทก. โดยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิสำหรับป่าชุมชน และราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในโครงการ สทก. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 และมติเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2526 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนไว้ดังนี้

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบและเหมาะต่อการกสิกรรม เมื่อสำรวจจำนวนราษฎรในเขตป่าสงวนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐจะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกิน ครอบครองละ 15 ไร่
2. ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกรุกอยู่ หรือจะปลูกในลักษณะป่าชุมชนโดยให้ไม้ยืนต้นเป็นของราษฎรผู้ปลูก
3. ที่ดินที่ให้ทำกินนั้นไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้ตัดทอนทางมรดกแก่ทายาทได้ โดยทางราชการจะออกหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินให้ไม้ชนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁷

⁷ประมูล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 37.

โครงการ สทก. สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรในเขตป่าสงวน โดยรัฐได้เปิดพื้นที่ป่าเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการแสดงความเป็นเจ้าของและเข้ามาดูแลจัดการอย่างใกล้ชิด แต่ขณะเดียวกันการที่รัฐไม่ได้เห็นความสำคัญของระบบทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนและจารีตปฏิบัติต่อป่าของชุมชนที่ดำรงชีพอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มาแต่เดิม รัฐจึงไม่รับรองสิทธิในการจัดการป่าไม้และที่ดินในเขตป่าของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่ชุมชนไม่ควรเข้าไปใช้สอยครอบครอง นอกจากนี้การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรของรัฐที่ผ่านมา ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรได้ และกลับทำาให้ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นอีก ซึ่งจะเห็นได้จากการบุกรุกเข้าทำกินในป่าสงวนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงอันนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ อีกหลายประการ⁸ ในปี พ.ศ. 2521 เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือร้อยละ 34 ของเนื้อที่ประเทศ ต่ำกว่าเป้าหมายที่ได้ประกาศจะรักษาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึงร้อยละ 3

นอกจากนี้ การวางนโยบายของรัฐในการพัฒนาชนบทยังเกี่ยวพันถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอีกทางหนึ่งด้วย เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐได้อาศัยแนวทางการเปิดพื้นที่ป่าให้ราษฎรเข้าจับจองใช้ประโยชน์ เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงและปัญหาทางเศรษฐกิจในเขตชนบท และมีแนวทางในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิต เพื่อเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปรับยุทธศาสตร์โลกไปในทิศทางที่เน้นการรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันที่ทรัพยากรธรรมชาติของไทยได้เสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นแรงกดดันต่อการดำเนินนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว สภาพเช่นนี้ได้ทำให้รัฐปรับนโยบายการจัดการทรัพยากรให้มุ่งไปในด้านการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบทุนนิยมและภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนแผนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่ยังมุ่งไปในด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้ส่งผลกระทบให้เกิดความขัดแย้ง

⁸ ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 107.

ระหว่างนโยบายการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรกับนโยบายการจัดการทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์มากขึ้น

การปรับทิศทางของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ปรากฏให้เห็นดังเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มองว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง ดังนั้นจึงมีนโยบายที่จะวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้ โดยระบุการแก้ไขปัญหาระบบทรัพยากรธรรมชาติไว้ค่อนข้างสมบูรณ์⁹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้ได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่สอดคล้องกันของนโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐ อันมีที่มาจากแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ดังนั้นจึงได้มีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติแบบผสมผสานหลายๆ สาขาการพัฒนา โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และบูรณะทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำและป่าไม้เป็นพิเศษ การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (area approach) มีการคัดเลือกพื้นที่เฉพาะที่จะเป็นเป้าหมายในการพัฒนาและระดมกิจการพัฒนาต่างๆ เข้าไปดำเนินการพร้อมๆ กันในพื้นที่นั้น โดยอาศัยหน่วยงานของรัฐบาลหลายๆ หน่วยงาน¹⁰ แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบทรัพยากรป่าและที่ดินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จะมีมุ่งเน้นไปที่การจัดการกับปัญหาทางเทคนิค นโยบายและการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงานของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ

เป้าหมายสำคัญในการจัดการทรัพยากรตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ยังคงเป็นไปในแนวทางเดิม แต่ต้องการให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้นทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร การเพิ่มการผลิตด้านป่าไม้ การปลูกป่า การรักษาอุทยานแห่งชาติ การขยายหมู่บ้านป่าไม้และการขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้มากขึ้น โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาและ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

¹⁰ รจสิต บันเปี่ยมรัมย์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533), หน้า 47.

ระดมกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เข้าไปพร้อมๆ กัน ดังเช่นการพัฒนาพื้นที่ชาวเขา การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน (แม่ฮ่องสอน, น่าน, พะเยา) โดยมีแนวทางและมาตรการในการสำรวจสภาพป่าและจําแนกพื้นที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไร่และบูรณะที่ดิน ทั้งในเขตป่าที่เสื่อมโทรมและป่าที่อุดมสมบูรณ์ มาตรการดังกล่าวกระทำโดยการสำรวจและแบ่งเขตป่าสงวนแห่งชาติออกเป็นสามเขต ซึ่งมีแนวทางในการจัดการต่างกัน

1. ป่าต้นน้ำลำธาร เน้นการป้องกันปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าอย่างเข้มงวด โดยกรมป่าไม้จะประสานความร่วมมือกับหน่วยราชการฝ่ายปกครองในท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ส่วนในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารที่เสื่อมโทรมและประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรแล้วให้จัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ ทั้งสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารที่ถูกบุกรุกทำลาย เพื่ออนุรักษ์ดิน
2. ป่าอุดมสมบูรณ์ รัฐพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสม ให้สัมปทานเพื่อนํารายได้เข้ารัฐและจัดที่ดินให้ประชาชนทำกิน ในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้
3. ป่าเสื่อมโทรม พิจารณาจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้ หรือหมู่บ้านในลักษณะหมู่บ้านตัวอย่าง หมู่บ้านมั่นคงโดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงดินและประสิทธิภาพการผลิต ตลอดจนส่งเสริมให้เอกชนปลูกไม้เร็วเพื่อทำเป็นไม้พืชมานพื้นที่ที่กำหนดให้¹¹

จะเห็นได้ว่ารัฐได้อาศัยแนวทางการจําแนกพื้นที่เป็นกลไกสำคัญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน โดยมองว่าจะทำให้นโยบายอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการไร่ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรและการไร่ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น การไร่สัมปทานป่าไม้ การปลูกสวนป่าได้ ที่สำคัญคือต้องมีแนวทางแยกพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารออกจากที่ตั้งถิ่นฐานทำกิน

¹¹ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการไร่ไม้ของประเทศไทย, หน้า 140-144.

ของราษฎร ขณะเดียวกันให้รัฐเข้ามามีบทบาทควบคุม ดูแลและพัฒนาพื้นที่ป่าและที่ดินมากขึ้น ทั้งในด้านการอนุรักษ์และการใช้สอยประโยชน์ มาตรการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้รัฐเข้ามามีบทบาทในชนบทมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการในการสร้างฐานมวลชนเพื่อความมั่นคงทางการเมืองด้วย เช่นนโยบายหมู่บ้านมั่นคง อย่างไรก็ตามมิติด้านสิ่งแวดล้อมที่เริ่มมีพลังกดดันมากขึ้น ได้ทำให้นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐแข็งดิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำลำธาร แนวทางการอนุรักษ์ของรัฐที่แยกคนออกจากป่าทำให้รัฐไม่รับรองสิทธิของราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าต้นน้ำลำธารมาแต่เดิม ผลจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎรในพื้นที่ป่าดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐมีแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจังมากขึ้น มาตรการประสานนโยบายทั้งในด้านการพัฒนาชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกัน พื้นที่ป่ายังคงลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือต่ำกว่าร้อยละ 30 เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2526 ทำให้มีการปรับนโยบายเกี่ยวกับป่าที่สำคัญของรัฐอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2528 โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2528 ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายดังกล่าวนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันของยุทธศาสตร์โลกในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างต่อเนื่อง นับแต่ทศวรรษที่ 2520 ซึ่งยังผลให้รัฐต้องวางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นลำดับ

สถานการณ์คุกคามความมั่นคงจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ลดลง เป็นลำดับในช่วงทศวรรษที่ 2520 ได้ส่งผลให้ปัญหาความมั่นคงของรัฐในพื้นที่ป่าลดลงตามไปด้วย และเมื่อรัฐสามารถเข้าถึงและสร้างความมั่นคงในพื้นที่ได้มากขึ้น นับแต่กลางทศวรรษที่ 2520 รัฐจึงเห็นความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้เกษตรกรทำกินในเขตป่าสงวนเพื่อดึงมวลชนน้อยลง ขณะเดียวกันแรงผลักดันของกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ทวีกำลังมากขึ้น รัฐจึงหันมาวางแนวทางในลักษณะที่เข้มงวดมากขึ้นกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งพลังของระบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การปรับตัวของระบบมั่นคง-พัฒนาซึ่งเปิดช่องทางพลังของฝ่ายการเมือง ซึ่งอยู่บนฐานผลประโยชน์ของ

ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ได้ส่งผลให้แนวทางการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีนโยบายส่งเสริมภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างชัดเจน โดยเน้นส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจโดยภาคเอกชนในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมทรمانจำนวนที่เพิ่มขึ้น และยังคงวางเป้าหมายการผลิตด้านป่าไม้ให้เพิ่มสูงขึ้น¹² การดำเนินนโยบายของรัฐที่มีเป้าหมายในการอนุรักษ์มากขึ้น จึงกลับยังคงดำรงเป้าหมายในการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากพื้นที่ป่าอยู่เช่นเดิม หากแต่เปิดช่องให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถเข้าถึงพื้นที่ป่าได้มากขึ้น การปรับนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่สำคัญ เช่นการมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อราษฎรที่ได้อาศัยทำกินในพื้นที่ป่ามาแต่เดิม ทั้งในเขตป่าอนุรักษ์และเขตป่าสงวนมากยิ่งขึ้น

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 มีสาระสำคัญพอสรุปได้ 4 ประการ

1. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์สองประการ คือ เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ในอัตราร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 (นโยบายข้อ 4)
2. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการและพัฒนาป่าไม้ร่วมกันส่งเสริม สนับสนุนและกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่อใช้สอยในการอุตสาหกรรมต่อเนื่องและการส่งออก (นโยบายข้อ 2, 5, 12, 13, 19)
3. จัดทำแผนพัฒนาป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ในระดับชาติ โดยมีกฎหมายรับรอง (นโยบายข้อ 7, 10)

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

4. เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชนบท และพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละจังหวัดให้แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ (นโยบายข้อ 9)

ในส่วนของ การแบ่งประเภทของพื้นที่ป่านั้น ป่าอนุรักษ์หรือป่าป้องกันประกอบไปด้วยป่าต้นน้ำลำธาร อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตอนุรักษ์ด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ส่วนป่าเศรษฐกิจหรือป่าเพื่อการค้าได้แก่ป่าที่ใช้เพื่อผลิตไม้และของป่าเพื่อใช้สอยและการค้า ซึ่งอาจจะเป็นสวนผลไม้และไม้เร็วที่ใช้ทำเยื่อกระดาษ เหตุที่มีการเน้นปลูกไม้เร็วเร็วเพื่อใช้ทำกระดาษมากในนโยบายดังกล่าว เนื่องจากในขณะนี้ได้พบว่ามี การขยายตัวของความต้องการใช้กระดาษเพื่อการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง มีผลทำให้ความต้องการใช้เยื่อกระดาษเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างพ.ศ. 2517-2528 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดขยายตัวเพียงร้อยละ 7.8 ต่อปี อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษในประเทศไทยขยายตัวในอัตราร้อยละ 8.1 โดยที่การผลิตกระดาษเพื่ออุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.6 ในระยะเวลาเดียวกันการมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าว จึงเป็นการช่วยให้กรมป่าไม้เข้าไปส่งเสริมธุรกิจเอกชนและบริษัทข้ามชาติปลูกสวนต้นไม้เร็ว เช่น ยูคาลิปตัส ในพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยมีความชอบธรรมเพราะมีนโยบายรัฐรองรับ¹³ ทั้งในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เองก็มีเป้าหมายในการดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 300,000 ไร่ โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูกและรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล¹⁴

การเร่งส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าย่อยทำให้เอกชนที่เข้าไปปลูกป่าจับไล่ประชาชนแทน ทั้งนี้เพราะป่าที่เอกชนเข้าไปเช่าปลูกนั้นล้วนแล้วแต่มีประชาชนอาศัยและทำกินอยู่แล้วทั้งสิ้น เพราะนับแต่ พ.ศ. 2505 จนถึง พ.ศ. 2520 ได้มีประชาชนบุกรุกและอาศัยอยู่ในเขตป่าสงวน

¹³อภิชัย พันธเสน, "การดูแลป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน(2)," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 41(6-12 พฤศจิกายน 2537): 18.

¹⁴ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, นโยบายและแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย, หน้า 139.

ประมาณหนึ่งล้านครอบครัว เป็นพื้นที่สามสิบล้านไร่ ซึ่งรัฐยังไม่เคยมีนโยบายและมาตรการในการ
 รับผิดชอบต่อปัญหาได้อย่างจริงจัง¹⁵ นโยบายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการช่วงชิงสิทธิการถือครอง ไร่
 ประโยชน์ในที่ดินอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนในเขตป่ากับภาคเอกชนซึ่งได้รับการส่งเสริม สนับสนุน
 จากนโยบายรัฐ โดยรัฐเป็นฝ่ายที่ชักลากลทางนโยบายและกฎหมายเข้าไปอ้างสิทธิความเป็น
 เจ้าของในพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งมีประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำกินอันเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริม
 การขยายพื้นที่ทางการเกษตร เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน และรัฐได้ให้ภาคเอกชน
 เข้าไปมีสิทธิในการจัดการไร่ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ป่านั้น สภาพดังกล่าวเป็นผลให้
 บรรดาประชาชนที่เข้าไปบุกเบิก อยู่อาศัยทำกินในเขตป่านับแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 ถูกสิทธิอนสิทธิ
 ประโยชน์ในที่ดินทำกินที่มีแต่เดิม โดยนโยบายใหม่ของรัฐ

ในส่วนของมาตรการในการแก้ไขปัญหา เรื่องที่ทำกินของราษฎรในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่ง
 เป็นปัญหาที่สะสมกันมานานหลายยุคหลายสมัย รัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ฉบับที่ 5 ได้ดำเนินการแก้ไขโดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 อนุมัติใน
 หลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่ง
 ชาติ โดยการแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งจะได้ทำการเพิกถอนสภาพป่า
 สงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง 2518 จะให้สิทธิอยู่อาศัย
 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบโครงการ สทก. ซึ่งเป็นสิทธิของแต่ละครอบครัวในการอยู่
 อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนที่เป็นที่ราบเหมาะต่อการกสิกรรม และไม่ขัดแย้งกับอาชีพอื่น ๆ ทั้งไม่
 กระทบสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้ตัดทอนทางมรดกแก่ทายาทได้



¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า 56.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังในช่วงปี พ.ศ. 2518-2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁶

แม้แนวทางดังกล่าวจะทำการรับรองสิทธิของราษฎรในที่ดินทำกิน แต่ก็มิชอบเขตจำกัด เฉพาะในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนอกเขตป่าสมบูรณ์และมีมาตรการที่จะจําแนกกลุ่มของราษฎรให้ชัดเจน เพื่อที่จะจำกัดการขยายตัวบุกเบิกที่ดินของราษฎร ไม่ให้เข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนอีก ตลอดจนมี เป้าหมายที่จะให้ราษฎรเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าสงวนในอนาคตโดย เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนราษฎร กลุ่มที่ 3 ซึ่งจํานวนมากได้เข้าไปบุกเบิกทำกินในพื้นที่ป่า (ที่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนมาตั้งแต่ ต้นทศวรรษที่ 2510) โดยอาศัยแนวทางการเปิดพื้นที่ป่าเพื่อตั้งมวลชนของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง พ.ศ. 2516-2520 ซึ่งการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มีความเข้มข้นรุนแรง) และได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านเพื่อความมั่นคงขึ้นด้วย สถานการณ์ความไม่มั่นคงในพื้นที่ป่าที่ ลดลงอย่างมากในราวกลางทศวรรษที่ 2520 ส่งผลให้ยุทธศาสตร์การตั้งมวลชนในพื้นที่ป่าเพื่อ สร้างความมั่นคงลดความสำคัญลง และยังเป็นผลให้นโยบายการพัฒนาชนบทมุ่งไปในทิศทางที่รัฐ เข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตและการจัดการทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น เพื่อ สนองตอบความเจริญทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น สิทธิของราษฎรกลุ่มดังกล่าวจึงถูกลดทอนลงเมื่อ มิติด้านสิ่งแวดล้อมและพลังของภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงของ ประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ แนวนโยบายของรัฐสร้างฐานมวลชนของรัฐเพื่อ ตอบโต้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ เคยเปิดช่องให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินการเข้าถึงทรัพยากรได้ แต่เมื่อรัฐเปลี่ยนนโยบายมาสนับสนุนการเข้าทรัพยากรในพื้นที่เดิม เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ

¹⁶ประมูล เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ,

การอนุรักษ์ที่ส่งผลให้รัฐเริ่มตัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนไปให้แก่ภาคธุรกิจ เอกชนแทน และตั้งอำนาจจัดการดูแลรักษาทรัพยากรมาเป็นของรัฐมากขึ้น

กล่าวได้ว่า นับแต่กลางทศวรรษที่ 2520 บัจจัยด้านความมั่นคงทางการเมืองและการทหารของรัฐมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้อยลง แต่บัจจัยด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกลับส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชี้ว่า เมื่อมีการพัฒนาถึงระดับหนึ่ง ความมั่นคงในความหมายเดิมเริ่มเปลี่ยนแปลงไป การให้ความหมายกับป่าก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ การจัดการกับป่าในระยะหนึ่งเป็นการจัดการเพื่อความมั่นคงทางการเมืองและการทหาร ต่อมาเมื่อหมดปัญหาดังกล่าวก็เปลี่ยนเป็นการจัดการเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม¹⁷

นอกจากนี้แล้ว นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 ยังได้รับการรองรับจากรัฐอย่างจริงจัง โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญดังนี้คือ

1. ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดบริเวณใดในพื้นที่ป่าสงวน ให้เป็นบริเวณที่ทางราชการและองค์การของรัฐใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยสามารถเข้าอยู่อาศัย กั้นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทาไม้ เก็บหาของป่าได้ ตามมาตรา 13 ทวิ

มาตราดังกล่าว จึงเปิดโอกาสให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเขตป่าสงวนได้ นอกเหนือจากการเข้าไปป้องกันดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

¹⁷ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, หน้า93-95.

2. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นการทำไม้หรือเก็บของป่า เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามที่อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอนุญาต และการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 14) มาตราดังกล่าวจึงมีเป้าหมายหลักในการกันมิให้ประชาชนเข้ามาทำประโยชน์ อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

3. ให้อำนาจอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคล เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณี ดังนี้

3.1 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 16)

3.2 เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ คราวละไม่เกิน 10 ปี (มาตรา 16)

เงื่อนไขดังกล่าวจึงสอดคล้องกับมาตรา 13 ทวิ ที่อนุญาตให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคธุรกิจ เอกชนที่ได้รับอนุญาต เข้าไปดำเนินการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้

4. ในเขตป่าสงวนเสื่อมทรามที่มีบุคคล เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้ว ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้

4.1 อนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัยไม่เกิน 25 ไร่ต่อหนึ่งครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี (มาตรา 16)

4.2 อนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับอนุญาตข้างต้นทำการปลูกป่าไม้ได้ไม่เกิน 35 ไร่ ในระยะเวลาที่กำหนดเท่าเดิม (มาตรา 16)

มาตราดังกล่าวจึงเป็นการให้สิทธิราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเฉพาะในเขตป่าสงวนเสื่อมทราม ดังนั้นจึงเป็นมาตราที่สอดคล้องกับมาตรา 14 โดยการกันมิให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ อยู่อาศัยในป่าสงวนที่มีสภาพสมบูรณ์ แต่จำกัดการทำประโยชน์การเกษตรกรรมและอยู่อาศัยของราษฎรให้อยู่เฉพาะในเขตป่าสงวนเสื่อมทรามเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการแก้ไข พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ทั้งในส่วนของการพยายามจำแนกประเภทของพื้นที่ป่าโดยให้รัฐมีอำนาจดูแลจัดการอย่างใกล้ชิดในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และมีมาตรการกันมิให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว (มาตรา 14) และจำกัดให้ราษฎรอยู่อาศัย เข้าทำประโยชน์เฉพาะในพื้นที่ป่าเสื่อมทราม ซึ่งมุ่งเน้นการให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปของป่าเศรษฐกิจ หรือ ป่าผลผลิต (มาตรา 16) นอกจากนี้ยังเปิดช่องให้หน่วยราชการสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในป่าสงวนแห่งชาติได้ (มาตรา 13) นอกเหนือจากการป้องกันอนุรักษ์ป่า ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้รัฐสามารถนำที่ดินในเขตป่าสงวนไปดำเนินการร่วมกับเอกชนในการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ เช่น การปลูกสวนป่าใช้สอยได้ และมีสิทธิอำนาจที่จะยกเลิกการได้รับประโยชน์ในที่ดินของราษฎรซึ่งมีอยู่ในพื้นที่นั้นได้ หากบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินดังกล่าว (มาตรา 13 ทวิ) สภาพดังกล่าวทำให้รัฐสามารถตัดสิทธิของราษฎรที่มีอยู่แล้วในพื้นที่นั้นได้ หากรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่นั้นปฏิบัติงานหรือทำประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น

ในปี พ.ศ.2529 กรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายโดยตรงที่จะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาปลูกป่าไม้ เพื่อให้มีพื้นที่ป่าทั่วประเทศอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 128.3 ล้านไร่ ซึ่งในปีดังกล่าวยังขาดพื้นที่ตามเป้าหมายอยู่ประมาณ 35 ล้านไร่ โดยรัฐจะดำเนินการปลูกป่าในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์และสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจ การปลูกป่าภาคเอกชนจะเน้นการปลูกไม้โตเร็วเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดผลิตภัณฑ์ไม้และเชื้อกระดาษ มีการส่งเสริมให้จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากผลิตภัณฑ์หลายประเภท โดยพืชที่ได้รับการสนับสนุนให้ปลูกคือ ยูคาลิปตัส ตามาลู เลนทิส ทิศทางการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจจึงเป็นไปในลักษณะของการปลูกไม้โตเร็ว เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียวโดยมุ่งเข้าไปสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมปลูกไม้โตเร็วมากขึ้น แต่การดำเนินการตามนโยบาย

ดังกล่าวประสบปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะการหาพื้นที่ปลูกป่าซึ่งมักเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว¹⁸ และในหลายชุมชนได้ตั้งถิ่นฐานทำกินในพื้นที่ดังกล่าวก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ยังผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนซึ่งได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐกับประชาชนหรือราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้นในเวลาต่อมา

นับแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2520 จึงอาจถือได้ว่าเป็นยุคที่รัฐจัดการ "ป่า" ซึ่งหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่นั้นมีสภาพป่าหลงเหลือหรือไม่มีรัฐได้เริ่มบังคับสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือพื้นที่ "ป่า" โดยเข้าไปจัดการบริหารพื้นที่ดังกล่าวอย่างเข้มงวดขึ้นและชูประเด็นการอนุรักษ์ป่าและความมั่นคง ตลอดจนการรักษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 เป็นหลักสำคัญ ในยุคดังกล่าวนี้พบว่าหน่วยงานของรัฐแสดงตัวและปรากฏโฉมในชุมชนหมู่บ้านในเขตป่าอย่างชัดเจน มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าชนิดต่างๆ กำหนดขอบเขตและแสดงสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนทั้งที่ยังมีสภาพดีและเสื่อมโทรม มีการตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าในพื้นที่ป่าต่างๆ มีการอพยพโยกย้ายขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ในบางแห่ง ทั้งด้วยข้ออ้างในการอนุรักษ์ป่าไม้ที่ลดน้อยลงและเพื่อที่จะนำที่ดินในเขตป่าสงวนไปใช้ทำธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ เช่น ปาล์ม น้ำมัน ยูคาลิปตัส นาถุ้ง เป็นต้น¹⁹ สภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและสิทธิอำนาจของราษฎรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นเป็นลำดับ

¹⁸ประมุข เพชรสว่าง, ป่าไม้กับที่ดินทำกิน: ข้อเท็จจริง ปัญหาและข้อเสนอแนะ, หน้า 63-64.

¹⁹เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บก., วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, หน้า 14-15.

2. การก่อตัวขึ้นของแนวคิดของสังคมใน เรื่องสิทธิของประชาชนในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศนับแต่ทศวรรษที่ 2500 นอกจากจะได้นำไปสู่การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่อย่างต่อเนื่องแล้ว ยังได้ทำให้เกิดการก่อตัวขึ้นของภาคธุรกิจเอกชน และชนชั้นกลางในเขตเมืองทั้งกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ซึ่งกลายมาเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญของระบบการเมืองไทยในทศวรรษต่อมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2516 ได้เริ่มสะท้อนให้เห็นถึงพลังทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน ในการที่จะมีส่วนร่วมในการควบคุมที่มาและการใช้อำนาจของรัฐด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลผ่านระบบการเลือกตั้งทั่วไป

เสรีภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การตื่นตัวของจิตสำนึกทางการเมืองและสังคมของกลุ่มชนชั้นกลาง โดยได้เสนอถึงปัญหาความยากจน ช่องว่างทางเศรษฐกิจและข้อเรียกร้องของชนชั้นที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth) ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา โดยกลุ่มปัญญาชนได้มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของกลุ่มปัญญาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในทศวรรษที่ 2510 ยังคงมีแนวทางที่มุ่งเน้นกิจกรรมเฉพาะด้านเป็นหลัก ทั้งยังผูกติดกับกรอบคิดประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของชนชั้นกลางเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผลให้การเรียกร้องสิทธิของกลุ่มชนชั้นกลางมิได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นซึ่งมีวิถีชีวิตที่ห่างไกลจากข้อเรียกร้องดังกล่าว นอกจากนี้กระแสการเรียกร้องสิทธิของชนชั้นกลางยังถูกสกัดกั้นการเติบโตจากการรัฐประหารในปลายปี พ.ศ.2519 ซึ่งทำให้ระบบการเมืองไทยวกกลับเข้าหาระบอบอำนาจนิยมอีกครั้ง

ต่อมาในต้นทศวรรษที่ 2520 เมื่อกระแสโลกคลี่คลายไปในทิศทางของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของไทยไปในทิศทางที่ชนชั้นกลางมีฐานะผลประโยชน์เข้มแข็งมากขึ้น โครงสร้างทางการเมืองของไทย

จึงเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งมีการประนีประนอมระหว่างพลังข้าราชการประจำ กับพลังภายนอกระบบราชการ และเกิดการคลี่คลายของบรรยากาศทางการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐก็ให้ความสำคัญกับพลังมวลชน โดยมีนโยบาย ในการจัดตั้งและระดมมวลชนตามนโยบาย 66/2523 เพื่อให้รัฐสามารถคงสถานะภาพมาได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัญหาความยากจนในชนบทที่ยังดำรงอยู่ และช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบทที่ขยายตัวมากขึ้น แม้รัฐได้มีแนวทางในการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และ 4 ก็ได้ทำให้รัฐมีนโยบายในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจังในกลางทศวรรษที่ 2520

เงื่อนไขทางการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น และแผนพัฒนาชนบทของรัฐบาลได้ส่งผลให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มนักศึกษา ปัญญาชนที่รัฐเคยจำกัดบทบาทไว้ภายใต้ระบอบอำนาจนิยม และบางส่วนที่ได้เคยต่อสู้ด้วยกำลังกับรัฐสามารถกลับเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาสังคม และดำเนินกิจกรรมในด้านสิทธิได้

2.1 สิทธิในการพัฒนา

ปัญหาความยากจนโดยเฉพาะในภาคอีสานซึ่งมีความรุนแรงมากที่สุด ที่เกิดจากการที่ผลผลิตทางการเกษตรต่ำ ระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นผูกอยู่กับพ่อค้าคนกลางและเจ้าของเงินกู้ ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและเกิดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองจนนำมาซึ่งปัญหาสังคมมากมาย เป็นปัญหาที่ได้ส่งผลให้กระแสการพัฒนารัฐชนบทในช่วงแรกมุ่งเน้นไปในด้านปัญหาปากท้องและความยากจนของคนชนบท

เอนก นากะบุตร นักพัฒนาองค์กรเอกชน ชี้ว่า แนวความคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) ของไทยในการพัฒนาชนบทสามารถแบ่งช่วงเวลาได้ตามกระแสการคลี่คลายของระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ควบคู่กับกระแสการตื่นเร้นหาทางออกของ

ประชาชน ุคโดยในช่วงปี พ.ศ.2524-2527 เป็นช่วงของการมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานของปากท้องและความยากจนของคนชนบท และเป็นช่วงของการเริ่มแผนพัฒนาชนบทยากจนของรัฐบาล²⁰

อย่างไรก็ตามแนวนโยบายของรัฐในการพัฒนาชนบทได้มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มรายได้ให้กับชนบท และปรับระบบการผลิตในชนบทให้สนองตอบตลาดภายนอกมากขึ้น นอกจากนี้ยังมุ่งขยายบทบาทของรัฐลงไปในพื้นที่ชนบทให้มากขึ้น ซึ่งต่างจากแนวคิดของ อพช. ที่ชี้ว่าหัวใจของการพัฒนาของทุกองค์กรที่มุ่งสู่ชนบท คือ การมุ่งสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้เกิดขีดความสามารถในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนหมู่บ้านไปสู่การพึ่งพาตนเอง ควบคู่กับการก่อบทบาทของกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน²¹

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตราชาข้าวตกต่ำในช่วงปี พ.ศ.2527-2529 ควบคู่กับภาวะฝนแล้งในหลายจังหวัดในภาคอีสาน จนเกิดภาวะหนี้สินขึ้นมากมาย ภาวะดังกล่าวได้เร่งเร้าให้เกิด "กระแสการตื่นรณาทาทางเลือกการพัฒนา" ของชาวบ้าน ดังเช่น กระแสการปฏิรูปการเกษตรในรูปแบบไร่นาสวนผสม กระแสการรณรงค์ของพระนักพัฒนาในการลด ละ เลิกอบายมุข กระแสการฟื้นฟูและศึกษาประวัติศาสตร์วัฒนธรรมท้องถิ่นอีสาน การค้นหาและประยุกต์ "ภูมิปัญญาชาวบ้าน" ในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยเฉพาะเรื่องการเกษตรผสมผสานเพื่อพึ่งพาตนเอง และการใช้พืชสมุนไพรและหมอยพื้นบ้าน เป็นต้น วัชระธรรมของกระแสการหาทางเลือกดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการริเริ่มและแสดงออกถึงศักยภาพของชาวบ้านต่อการจัดการเพื่อความอยู่รอดของชาวชนบท²²

กรณีของมหาอยู่ สุนทรชัย เกษตรกรจังหวัดสุรินทร์ผู้ที่ได้ยึดหลักการทาเกษตรผสมผสานมากกว่าสามสิบปี ุคโดยการพัฒนาวัจระแบบผสมผสานระหว่างการปลูกพืชกับการเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่

²⁰เอนก นาคะบุตร, จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนไทย

(กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กองทุนพัฒนาท้องถิ่นไทย-แคนาดา, 2533), หน้า 50.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

²²เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

เดียวกันให้เกื้อกูลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่องครบวงจร และเน้นหลักการพึ่งพาตนเองเพื่อไม่ให้เกิดการครอบงำของตลาดและภาคธุรกิจภายนอก โดยการใช้หลัก "มีกินมีใช้เหลือจึงขาย" และมีการทำเกษตรแบบหมุนเวียนให้เกิดผลผลิตตลอดปีและหลากหลาย มีการวางแผนอาชีพหลัก อาชีพรอง คือมีอาชีพหลักในการปลูกข้าว อาชีพรองคือทำสวนไม้ยืนต้น พืชล้มลุก และอาชีพเลี้ยงสัตว์ ทั้งสัตว์บก สัตว์น้ำ เพื่อให้เกิดหลักประกันขั้นพื้นฐาน มีกิน มีใช้ ที่สำคัญคือมหาอยู่ได้ทำการเกษตรบนพื้นฐานของการดำเนินชีวิตด้วยหลักธรรมพื้นบ้าน ให้การดำเนินชีวิตและการทำกินมุ่งไปสู่การพัฒนาจิตใจเป็นหลัก มีใช้การเพิ่มวัตถุ²³ เช่นเดียวกับการหาทางเลือกในการดำเนินชีวิตของผู้ใหญ่วิบูลย์ เข้มเฉลิม เกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทราที่ได้เปลี่ยนวิถีชีวิตตัวเองในช่วงทศวรรษที่ 2520 จากการทำการเกษตรเพื่อขายซึ่งก่อให้เกิดหนี้สินจำนวนมาก มาเป็นการเกษตรแบบยังชีพในรูปแบบของวนเกษตร ซึ่งทำให้ผู้ใหญ่วิบูลย์สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางด้านชีวิตจิตใจ โดยการทำการเกษตรให้สอดคล้องกับสภาพนิเวศวิทยาเพื่อให้เกิดปัจจัยในการดำรงชีวิต ซึ่งจะ เป็นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตที่มั่นคง โดยไม่ต้องผูกติดกับการพึ่งพิงพลังเศรษฐกิจภายนอก แต่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับตนเองและรู้เท่าทันระบบตลาดได้ ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการพัฒนาจิตใจ ลดกิเลสตามหลักพุทธศาสนา ไม่ให้ดำรงชีวิตเพื่อสนองตอบความต้องการด้านวัตถุ แต่เพื่อเพิ่มความเจริญทางจิตใจ²⁴

ในช่วงเวลาเดียวกันได้เกิดการปรับยุทธศาสตร์ของ อพช.โดยรวม คือเกิดการปรับตัวและแตกตัวขององค์กรขนาดใหญ่ และเกิดการก่อตัวขององค์กรหรือโครงการขนาดเล็กของนักพัฒนารุ่นใหม่ๆ ไปในทิศทางของการขยายกระแสทางเลือกการพัฒนาของชาวบ้านที่เกิดขึ้น และการเชื่อมประสานเครือข่ายชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา และการช่วงชิงทรัพยากรในท้องถิ่นของรัฐและทุน²⁵

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

²⁴ ปรดตุรยละเอียดใน วิบูลย์ เข้มเฉลิม, ผู้สังคมนาเกษตร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมู่บ้าน, 2534), หน้า 35-87.

²⁵ เอนก นาคะบุตร, จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชนไทย, หน้า 50.

การที่ปัญญาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปศึกษาวิจัยและปฏิบัติงานในพื้นที่ชนบทบนระดับหมู่บ้าน จึงได้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ถึงกระบวนการริเริ่มแก้ไขปัญหาและการเสนอทางเลือกการพัฒนาของชาวบ้านในท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นบนพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนหมู่บ้าน กระแสภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมของชุมชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การก่อตัวของแนวคิด "วัฒนธรรมชุมชน" ในการพัฒนาชนบทของปัญญาชนและนักพัฒนาองค์กรเอกชนในทศวรรษที่ 2520 ซึ่งถือได้ว่าเป็นโลกทางความคิดที่สำคัญในการผลักดันแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาและการจัดการทรัพยากร และทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิของภาคสังคมที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจากความคิดของปัญญาชนนักพัฒนาที่สำคัญๆ โดยสรุปชี้ว่าแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเน้นความสำคัญของชุมชนหมู่บ้านและเอกลักษณ์ของหมู่บ้าน แต่ขัดแย้งกับรัฐและไม่เป็นระบบทุนนิยม การเสนอแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนคือการเอาความเชื่อส่วนที่ถูกรักษาไว้ซึ่งมีคุณค่าดั้งเดิมของชุมชนออกมาให้ปรากฏ และใช้ในการฝึกกำลังของชาวบ้านและชุมชนชาวบ้าน เอามาต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐและต่อรองกับระบบทุนนิยม นอกจากนี้วัฒนธรรมชุมชนยังมีลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดประชาธิปไตย แต่เน้นที่ราษฎรธรรมดาที่ชุมชนหมู่บ้านและการโยงหมู่บ้านเข้าด้วยกัน เน้นการจัดองค์กรต่างๆ ของประชาชน ของชุมชนท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจออกจากรัฐมาอยู่ที่องค์กรเล็กๆ ของประชาชน เหล่านี้ ชุมชนจึงจะต่อรองอำนาจกับรัฐได้ และทำให้ประชาธิปไตยเป็นของชาวบ้านธรรมดาจริงๆ²⁶

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจึงเป็นฐานความคิดที่สำคัญของภาคสังคม ซึ่งรองรับสิทธิอำนาจและศักยภาพของชุมชนในกระบวนการพัฒนาชนบท และในขณะเดียวกันก็เกี่ยวพันถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นด้วย

²⁶ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 135-136.

2.2 สิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีกำลังมากขึ้นในทศวรรษที่ 2520 ในขณะที่ทรัพยากรป่าไม้ของไทยยังคงลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง ได้ผลักดันให้รัฐให้ความสำคัญกับนโยบายด้านป่าไม้มากขึ้น แต่กระนั้นการที่อุตสาหกรรมไม้และเยื่อกระดาษที่ได้จากไม้เต็งเร็วได้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันที่พลังภาคธุรกิจเอกชนที่ผูกพันกับฐานผลประโยชน์ของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้เข้าไปมีบทบาทและอำนาจทางการเมืองก็ได้ทำให้นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2528 ยังคงให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรเป็นหลัก การประกาศนโยบายของรัฐในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ โดยจำแนกเป็นป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ในขณะที่พื้นที่ป่าในปี พ.ศ. 2526 เหลือไม่ถึงร้อยละ 30 ของเนื้อที่ประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่าแนวทางของรัฐในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรป่าไม้ได้มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มพื้นที่ป่าปลูก (ป่าเศรษฐกิจ) เป็นสำคัญ โดยที่รัฐยังมีได้ให้ความหมายกับทรัพยากรป่าไม้ในด้านนิเวศวิทยามากนัก เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นในรูปของการปลูกป่าเศรษฐกิจ

นโยบายซึ่งกำหนดพื้นที่ป่าเศรษฐกิจไว้ร้อยละ 25 ได้ทำให้รัฐส่งเสริมการปลูกไม้เต็งเร็วในพื้นที่ป่าที่เหลือบางส่วนนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แนวทางดังกล่าวส่งผลให้รัฐให้สิทธิกับภาคธุรกิจเอกชนในการเข้าไปปลูกไม้เต็งเร็วในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ที่รัฐอนุญาตอาจซ้อนทับกับที่ทำกินและพื้นที่ป่าส่วนรวมซึ่งชุมชนดูแลใช้ประโยชน์โดยรัฐมิได้รับรองสิทธิได้ นอกจากนี้การปลูกไม้เต็งเร็วที่สำคัญคือ ยูคาลิปตัสก็ทำให้เกิดการทำลายป่าธรรมชาติซึ่งประชาชนได้ใช้เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพรและเชื้อเพลิง

การประท้วงนโยบายการปลูกยูคาลิปตัสได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2528 โดยชาวบ้านประมาณสองพันคนจากตำบลเสียว อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดบุรีรัมย์ ได้เดินขบวนเข้าไปในพื้นที่ที่ปลูกยูคาลิปตัส และได้ถอนกล้าไม้ เผาเรือนเพาะชำ และเรียกร้องให้มีการถอนสัมปทานในพื้นที่ที่เอกชนเข้าไปปลูกป่า และในปลายปีเดียวกันชาวบ้านตำบลหนองบัวและตำบลโคกมะม่วง อำเภอ

ปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์ก็ได้เดินขบวนเรียกร้องให้คืนที่ดินทำกินให้พวกตน เนื่องจากถูกไล่ออกจากพื้นที่ที่ทำกินเดิมซึ่งรัฐนำไปใช้ในโครงการปลูกสวนป่ายุคาลิปัตส์²⁷

กระแสดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้งจากปัญญาชนภาคสังคมในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 ถึงปัญหาของการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยแยกเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ และบ่งชี้ถึงความสำคัญของการจัดการป่าไม้ในรูปของกิจกรรมที่ผูกพันกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หรือในรูปของป่าไม้สังคม ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้ และมุ่งตอบสนองความจำเป็นและความต้องการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับป่าไม้ของพวกเขา ป่าไม้สังคมจึงมีหลากหลายรูปแบบ เช่น ป่าไม้ชุมชน ป่าชาวนา ชาวไร่ ป่าไม้แบบประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ สอดคล้องตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตามวิถีชีวิตประเพณีของป่าไม้สังคมอาจจำแนกได้เป็นสองประเภท คือวิถีชีวิตประเพณีพื้นฐาน ซึ่งได้แก่วิถีชีวิตด้านนิเวศวิทยาและความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น กับวิถีชีวิตประเพณีทางสังคม คือการได้มาซึ่งการตอบสนองความเป็นมนุษย์ในด้านต่างๆ เช่นการก่อให้เกิดความเจริญเติบโตและเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ เกิดการกระจายการจ้างงานและก่อให้เกิดความสามารถในการพึ่งตนเอง เป็นต้น ป่าไม้สังคมจึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทและบรรลุวิถีชีวิตประเพณีทางสังคมดังกล่าว²⁸



²⁷อภิชาติ พันธเสน สมบูรณ์ ศิริประชัย และ ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, วิเคราะห์นโยบาย ยุคาลิปัตส์ จากแง่มุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 37.

²⁸ฉลาดชาย รมิตานนท์, ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 60.

การก่อตัวของแนวคิดของสังคมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปของป่าไม้สังคมจึงได้มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรตามพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจของชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อสนองตอบภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่และการอนุรักษ์แบบแยกคนออกจากป่า เป็นหลัก โดยมีแนวคิดว่าการเข้าถึงพื้นที่ป่าของประชาชนคือสาเหตุโดยตรงของการเสื่อมทรามลงของทรัพยากรป่าไม้

แนวคิดและแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสถานภาพสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในทศวรรษที่ 2530

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 พลังของภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรของรัฐ ขณะที่โครงสร้างทางการเมืองยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ซึ่งอำนาจต่อรอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นยังถูกจำกัดอยู่ในระดับต่ำ ในช่วงเวลาเดียวกันกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ได้ก่อตัวขึ้นเป็นกระแสโลก เจอนโซดักกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างจริงจังมากขึ้น แต่การที่รัฐมีนโยบายใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจและแก้ปัญหาความมั่นคงมาโดยตลอด จนทำให้ทรัพยากรเสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐกลับมีนโยบายอนุรักษ์ เข้มข้นขึ้นขณะที่กระแสอนุรักษ์แรงขึ้นจึงก่อให้เกิดความลักลั่นขัดแย้งระหว่างนโยบายการใช้ประโยชน์กับนโยบายการอนุรักษ์ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตามการลดลงของพลังคุกคามความมั่นคงของรัฐ กลางทศวรรษที่ 2520 ขณะที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมืองยังได้รับความสำคัญในขอบเขตจำกัด ได้ทำให้รัฐยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติอยู่อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็ตามนโยบายอนุรักษ์อย่าง เข้มข้นขึ้นในพื้นที่ป่าที่รัฐสงวนไว้และจำกัดสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นลง

สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีจำกัดลง ระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้นทุกขณะ ผลจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นระหว่างรัฐซึ่งดำเนินนโยบายทั้งในด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรรวมทั้งภาคธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทิศทางการจัดการทรัพยากรของรัฐ กับประชาชนในปัจจุบัน (พ.ศ. 2530-2536) จนก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากสังคมอย่างกว้างขวางถึงปัญหาการเมืองการพัฒนาและการแบ่งสรรผลประโยชน์และสิทธิความชอบธรรมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทยกับการแบ่งสรรผลประโยชน์และการพัฒนาประเทศในทศวรรษที่ 2530

เสถียรภาพของระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ตลอดทศวรรษที่ 2520 ผนวกกับบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ได้ส่งผลให้พลังภาคธุรกิจเอกชนพยายามเข้าไปช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากพลังข้าราชการประจำมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจภาคธุรกิจเอกชน มีมติยับยั้งความต้องการของฝ่ายข้าราชการประจำในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ยึดอายุบทเฉพาะกาลให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในปี พ.ศ. 2526 และในปี พ.ศ. 2531 ฝ่ายนักการเมืองก็สามารถเข้าไปครอบครองอำนาจทางการเมืองส่วนบน โดยการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งได้เป็นผลสำเร็จ การเมืองไทยนับแต่ทศวรรษที่ 2530 จึงก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ เข้าไปยึดกุมอำนาจบังคับบัญชากลไกของรัฐได้โดยผ่านระบบการเลือกตั้งทั่วไป

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวมิได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและทิศทางการพัฒนาประเทศเท่าใดนัก เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจได้ทำให้กลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐอยู่ในสถานภาพทางอำนาจที่ได้เปรียบสังคมและกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โดยสามารถควบคุม กำกับกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ของรัฐไปในทิศทางที่เสริมสร้างประโยชน์แก่กลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจได้ โดยที่การถ่วงดุลตรวจสอบและมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคมถูกจำกัดอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนและชนชั้นกลางที่

ผ่านมายังเป็นผลมาจากแรงผลักดันของนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่เอื้อต่อการขยายตัวของภาคธุรกิจสมัยใหม่และภาคเมืองมาโดยตลอด หลังภาคธุรกิจเอกชนที่สามารถเข้าไปครอบครองอำนาจทางการเมืองได้จึงยังคงยึดถือแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งเน้นหนักการทุ่มเทผลประโยชน์และทรัพยากรไปที่ภาคธุรกิจเอกชนเป็นสำคัญ รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่ผูกพันอยู่กับนโยบายเศรษฐกิจอันมีมาแต่เดิมภายใต้ระบอบอำนาจนิยม จึงมีแนวโน้มที่จะคงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้เช่นเดิม และยังคงยึดถือด้วยการเปิดโครงสร้างให้ฝ่ายนักการเมืองเข้าไปกุมอำนาจรัฐโดยตรง²⁹ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวโครงสร้างทางการเมืองของไทยจึงมิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการเคลื่อนตัวเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเท่าใดนัก* ในขณะที่เดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำก็ยังสามารถคงบทบาทและอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยอาศัยกรอบกติกาทางการเมืองการปกครองที่ฝ่ายข้าราชการประจำได้กำหนดไว้แต่เดิม ดังเช่น รัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

²⁹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย: แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย," ใน วิพากษ์สังคมไทย, ฉลอง สุนทรวาณิชย์, บก., (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และสำนักพิมพ์อมรินทร์, 2538), หน้า 134.

* การช่วงชิงอำนาจรัฐของพลังภาคธุรกิจเอกชนจากข้าราชการประจำได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2501 โดยมีกลุ่มข้าราชการประจำเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจทางการเมือง การเข้ามายึดกุมอำนาจสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายนักการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารราชการและการใช้ที่ปรึกษาของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งและคณะที่ปรึกษาของฝ่ายนักการเมืองเป็นหลัก จึงทำให้เกิดความไม่พอใจและการต่อต้านเป็นอย่างมากจากฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง

สภาพดังกล่าวได้ส่งผลให้แนวทางการพัฒนาประเทศยังมุ่งเน้นไปในทิศทางเดิมโดยไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากที่รัฐได้เคยดำเนินการมา นอกจากนี้พลังของภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าไปร่วมกับอำนาจรัฐก็ยิ่งทำให้แนวทางในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐมากยิ่งขึ้น การเข้ามายุติอำนาจรัฐของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจึงมิได้นำไปสู่การปรับเปิดโครงสร้างทางการเมืองให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และกำหนดทิศทางการพัฒนามากขึ้นแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทศวรรษที่ 2530 จึงเกิดขึ้นภายใต้กรอบความคิดหลักในการพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเช่นเดิม โดยมีการช่วงชิงอำนาจระหว่างพลังภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมือง กับพลังข้าราชการประจำที่ประสานกับภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งมิได้มุ่งหวังที่จะช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากข้าราชการประจำ และเน้นการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาที่ปลอดจากปัจจัยทางการเมือง³⁰

ส่วนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนั้นการเพิ่มพูนขึ้นของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการพัฒนา กอปรกับแรงผลักดันจากยุทธศาสตร์ระดับโลกนับแต่ต้นทศวรรษที่ 2520 ซึ่งมุ่งไปในทิศทางของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนระบอบประชาธิปไตยและการฟื้นฟูรักษาสีงแวดล้อม ได้ทำให้รัฐเริ่มที่จะวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความเสื่อมทรามของสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังมากขึ้น โดยรัฐพยายามที่จะวางแนวทางการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบทให้เป็นระบบและรอบด้านมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ต้นนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ยังคงส่งเสริมการสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นหลักก็ได้ทำให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนชนบทมุ่งไปในด้านของการขยายพลังของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เข้าไปเชื่อมต่อกับชนบท ทั้งในมิติของการผลิต การตลาดและแรงงานเพื่อให้ภาคชนบทเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามไปด้วย ในเวลาเดียวกันก็ขยายบทบาทของรัฐเข้าไปในกระบวนการพัฒนาชนบทให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่าง

³⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 191-193.

ยิ่งงานการปรับพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของภาคเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากโครงการพัฒนาสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ต่างๆ การพัฒนาชนบทดังกล่าวจึงเกิดขึ้นภายใต้กรอบหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแบบเดิมที่มุ่งเน้นการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งอาศัยพลังของรัฐและภาคธุรกิจเอกชนเป็นแรงผลักดันสำคัญในการพัฒนาชนบท โดยกลไกระบบราชการมีบทบาทนำในการวางแผนคิดแนวปฏิบัติในการพัฒนา และภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจ ผลของแนวการพัฒนาดังกล่าวแม้จะทำให้รายได้เฉลี่ยของประชาชนในชนบทสูงขึ้นแต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลับทวีความรุนแรงขึ้น

และเมื่อพิจารณาถึงกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยก็จะพบว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีทิศทางที่ปรับตัวเข้าสู่ระบบส่งออกมากยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2529 สัดส่วนสินค้าส่งออกภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 55.3 ขณะที่สินค้าส่งออกภาคเกษตรเหลือร้อยละ 34³¹ และเมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 2530 ภาวะเศรษฐกิจโลกได้ฟื้นตัวขึ้น ซึ่งได้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยต่ำลดต่ำลง ทั้งความได้เปรียบของไทยในด้านทรัพยากรธรรมชาติและอัตราค่าจ้างแรงงานที่ไม่สูงนักทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ จึงทำให้การลงทุน การส่งออก ตลอดจนการท่องเที่ยว ขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี นับเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนา

³¹กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-7: บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์," ใน วิธีวิทยาการศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บก., พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, 2537), หน้า 90-91.

เศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาโดยโครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับตัวเปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกอย่างจริงจัง สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 2529 เป็น ร้อยละ 80 ในปี 2534³²

การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ดังกล่าวได้ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น โดยเป็นฝ่ายที่สามารถยึดกุมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ได้ ในขณะที่ภาคชนบทและภาคเกษตรอ่อนแอลง ในขณะที่ตัวระบบการเมืองซึ่งปรับเปลี่ยนให้พลังภายนอกครอบงำราชการประจำเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองได้โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง ได้ส่งผลให้พลังภาคธุรกิจเอกชนที่โยงใยอยู่กับระบบพรรคการเมืองสามารถใช้อำนาจได้เปรียบทางเศรษฐกิจเป็นฐานในการแปรอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองได้ ชั้นแนวหน้าทางเศรษฐกิจจึงสามารถเข้าไปกุมอำนาจรัฐรวมศูนย์ และยังคงเน้นย้ำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางเดิม โดยมีได้เกิดความพยายามอย่างจริงจังในการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมให้เกิดการเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองเท่าที่ควร และกลไกรัฐที่เป็นระบบราชการก็ยังคงมีบทบาทอำนาจอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนรัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาหลักยังจัดวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะรวมศูนย์และให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมและกระทรวงต่างๆ ไว้ค่อนข้างสูง ; เรื่องนี้ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในกระบวนการทางนโยบายระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นผลให้เกิดปัญหาความเป็นเอกภาพทั้งของนโยบายและการดำเนินงานของรัฐซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองแทรกเข้าไปด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตามพลังของระบบทุนนิยมที่ขยายตัวอย่างมากและรวดเร็ว ผนวกกับแรงผลักดันของพลังภาคธุรกิจเอกชนยังคงเป็นปัจจัยที่ทำให้แนวทางของรัฐในการพัฒนาประเทศ

³²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535), หน้า 1.

และแบ่งสรรผลประโยชน์ของสังคมมุ่งเน้นไปในทิศทางที่สอดคล้องต่อการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นหลัก สภาพการณ์เช่นนี้ได้ส่งผลให้ปัญหาการช่วงชิงทรัพยากรระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเมืองกับภาคเกษตรกรรมและภาคชนบทในทศวรรษที่ 2530 ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเงื่อนไขในการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของสังคม เช่น ทรัพยากรธรรมชาติได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ผนวกกับกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายตัวกดดันการค้า เนินนโยบายสาธารณะของรัฐมากขึ้น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของเป้าหมายด้านความมั่นคงของรัฐ จนมีผลให้นโยบายของรัฐในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการที่สิทธิอำนาจของประชาชนในกระบวนการแบ่งสรรทรัพยากรไม่ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาจากรัฐเท่าที่ควร อีกทั้งยังถูกกดดันจากมิติตามความมั่นคงของรัฐ จึงทำให้แผนนโยบายการจัดการของรัฐมิได้ประสานกับมิติตามมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างกว้างขวางและมีคุณภาพเพียงพอ นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรของรัฐจึงเกิดขึ้นภายใต้ฐานอำนาจและกรอบคิดของรัฐเป็นหลัก และเป็นไปในทางที่ลดทอนสิทธิประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในภาคชนบทมากขึ้น โครงการสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจแบบรวมศูนย์จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ และการแบ่งสรรผลประโยชน์ของไทยปราศจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนมาโดยตลอด

2. แนวคิดและแนวนโยบายของรัฐในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในทศวรรษที่ 2530

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าทรัพยากรธรรมชาติมีความหมายสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยมาโดยตลอด ทิศทางการพัฒนาของรัฐจึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก นอกจากนี้กระบวนการพัฒนาดังกล่าวยังมีได้แยกออกจากมิติทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐในการพัฒนาประเทศและแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ก่อตัวขึ้นภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย จากเงื่อนไขดังกล่าวแนวนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศในทศวรรษ 2530 จึงมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐในการจัดวางโครงสร้างสิทธิอำนาจในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และจัดการทรัพยากรในระบบการเมืองไทยด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลมุ่งหมายที่จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นนโยบายหลักที่กำหนดเป้าหมายและแนวทางของนโยบายต่างๆของรัฐบาลให้เกิดความเป็นเอกภาพและอยู่ในกรอบคิดเดียวกัน แม้ว่าอำนาจหน้าที่และขนาดของรัฐบาลจะขยายตัวมากขึ้น จนส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของนโยบายการบริหารและการพัฒนาประเทศ แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็นับเป็นกรอบพื้นฐานทางนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกิดขึ้นจากพลังผลักดันของข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผน บทบาทดังกล่าวยังได้รับการรับรองทางกฎหมายโดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและมีหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลและการวางแผนระดับกรม กอง³³ อำนวยการของกระทรวงการวางแผนพัฒนาประเทศของกลไกข้าราชการประจำ และขุนนางนักวิชาการได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งภายใต้ระบอบอาณานิคมและระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และแม้พลังภาคธุรกิจเอกชนจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้ในปี พ.ศ.2531 อำนาจดังกล่าวของข้าราชการประจำก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

การเข้ามาคุมอำนาจรัฐของพลังภาคธุรกิจเอกชนในทศวรรษที่ 2530 มิได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของยุทธศาสตร์และกระบวนการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันได้มุ่งไปในทิศทางที่ส่งเสริมการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นหลัก ได้ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบเหนือภาคเศรษฐกิจ

³³ลิจิต ซีรเวคิน , "กระบวนการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาประเทศ" ใน ประเทศไทย: ประเด็นและการท้าทายทางนโยบายการพัฒนาประเทศ , สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ , บรรณาธิการ , (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และ องค์การความช่วยเหลือการพัฒนาระหว่างประเทศของแคนาดา (CIDA), 2530), หน้า 26.

สังคมอื่นๆ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มในการดำรงรักษาแนวนโยบายการพัฒนาในทิศทางเดิมไว้ (ดังเห็นได้ว่านโยบายทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็ยังคงมุ่งเน้นไปที่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังเช่นนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก) การเข้ามาช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากข้าราชการประจำของนักการเมืองภาคธุรกิจเอกชนจึงเป็นไปเพื่อการควบคุมอำนาจรัฐในการตัดสินใจแบ่งสรรผลประโยชน์ของสังคม* ขณะเดียวกันรัฐบาลก็รักษาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้ในลักษณะของการจำกัดอำนาจถ่วงดุลและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเช่นเดิม พลังข้าราชการประจำจึงยังคงมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้รับการประกาศใช้เป็นนโยบายของรัฐนับแต่ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งอยู่ในช่วงที่พลังข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจทางการเมือง ต่อมาเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2531 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าวจึงเป็นนโยบายที่สืบเนื่องมาถึงช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลใหม่ด้วย แม้กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะได้รับการกล่าวอ้างจากทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ว่ามีลักษณะเป็นระบบเปิด

* รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ เห็นว่าสิ่งที่นักการเมืองสนใจก็คือการผลักดันโครงการที่ตนจะได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม นักการเมืองจึงมุ่งโจมตีบทบาทหน้าที่การกลั่นกรองโครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากกว่าที่จะเรียกร้องให้กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม , ดูรายละเอียดในรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ , "ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่สอง)" ใน อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 66-71.

และอยู่บนหลักการที่ว่าขบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทาง เศรษฐกิจและสังคมเป็นขบวนการที่จำเป็นจะต้องให้มีผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมมากที่สุดมากกว่าที่แแล้วๆ มา³⁴ แต่ในทางปฏิบัติระบบราชการประจำยังเป็นฝ่ายที่มีบทบาทหลักทั้งในด้านการระดมความคิดและการร่างแผน ลีจิต ชีร์เวคินชี้ว่า ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏหลักฐานใดๆที่จะชี้ให้เห็นว่าทาง สศช. ได้ทำหน้าที่แก้ความคิดของบุคคลภายนอกมากนักน้อยเพียงใด และยังเป็นที่ยังสงสัยว่าความคิดเห็นของสาธารณชนจะเข้าไปสู่การวางแผนอย่างมีระบบได้อย่างไร แม้กระทั่งพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันก็มีได้มีบทบาทแต่อย่างใดในด้านการวางแผนพัฒนาประเทศ³⁵ จากเงื่อนไขดังกล่าวการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงอยู่ภายใต้การขึ้นากำกับจากระบบราชการเป็นสำคัญ

2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่องนับแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 และการผูกโยงของระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นเป็นลำดับ ได้ส่งผลให้มีการพัฒนาทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น การพัฒนาโดยมีภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเป็นพลังผลักดันหลัก ได้เกี่ยวเนื่องทั้งกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจัดการกับปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการพัฒนา เช่น ปัญหาความยากจน และปัญหาสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ยังคงมุ่งเน้นไปที่การสร้างความต่อเนื่องให้กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่และพัฒนากระบวนการผลิตให้เชื่อมโยงกับตลาดโลกมากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางที่สืบเนื่องกับยุทธศาสตร์พัฒนาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

³⁴ เสนาะ อุณาภูล , ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพฯ: กองการศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), หน้า 148.

³⁵ ลีจิต ชีร์เวคิน, "กระบวนการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาประเทศ" ใน ประเทศไทย: ประเด็นและการท้าทายทางนโยบายการพัฒนาประเทศ, หน้า 26-29.

2.1.1 ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจน

เสนาะ อุนากุล เลขาธิการ สศช. ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม

ติณสูรานนท์ชี้ว่าแนวนโยบายหลักๆของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็เป็นเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ุโดยเป็นยุทธศาสตร์และปรัชญาที่สำคัญของการพัฒนาประเทศไทย หลักการสำคัญของนโยบายดังกล่าวก็คือนโยบายเจริญเติบโตก้าวหน้าไปพร้อมกับ 4 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ (Growth plus four strategies) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับจะต้องเริ่มที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) อันหมายถึงการได้มาซึ่งรายได้ของประเทศก่อนที่จะนำไปแบ่งกันได้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 ได้เน้นการเจริญเติบโตที่เหมาะสมที่จะเพิ่มรายได้แก่ประเทศ และไม่ทำให้เสียสมดุลในระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยการวางเงินไวหรือยุทธศาสตร์ไว้อีก 4 ประการ

1. ความมั่นคงหรือเสถียรภาพทางการเงินการคลัง (stabilization)
2. โครงสร้างทางการผลิตแบบกระจายตัว (diversification) มีสาขาการผลิตที่หลากหลาย สามารถที่จะมีความเจริญเติบโตอย่างได้สัดส่วน
3. การกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค (decentralization) เช่น แผนพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะในภูมิภาคต่างๆ อย่างเช่นแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระจายอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางไปยังภูมิภาค
4. ความร่วมมือ (cooperation) มีการทำงานที่เป็นระบบ ครอบคลุม ผนึกกำลังกันทุกๆ ฝ่าย

และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็จะต้องเพิ่มยุทธศาสตร์ใหม่เป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 คือการกระจายรายได้ (redistribution) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ³⁶

³⁶เสนาะ อุนากุล, ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 275-277.

นโยบายหลักทางเศรษฐกิจที่สนองตอบยุทธศาสตร์ความเจริญเติบโตก็คือการพัฒนากระบวนการผลิตเพื่อขยายรอยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการส่งออก ซึ่งยึดเอาตลาดโลกเป็นตัวตั้งหรือผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาด และมีการพัฒนาการผลิตอย่างเป็นระบบครบวงจรทั้งการผลิต การตลาดและเทคโนโลยี³⁷

นโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวได้เป็นไปทั้งเพื่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาความยากจนไปด้วยในเวลาเดียวกัน ในด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสนาะเห็นว่าการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นกลไกทางนโยบายที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย อดยมีความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบการผลิต การตลาด การสร้างงานและเทคโนโลยีให้มีความสามารถที่จะแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้เป็นอย่างดี แนวทางหลักในกระบวนการดังกล่าวคือการพัฒนากระบวนการผลิตไปสู่ระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการปรับระบบการผลิตทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว การบริการ ทำให้เกิดการขยายตัวเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม โดยรัฐลดบทบาทในการควบคุม และเปลี่ยนมาเป็นการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น³⁸

ด้านการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ เสนาะชี้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ตั้งเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาหลักทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติที่สำคัญหลักๆ 3 เรื่อง คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงานและปัญหานี้สินของชาติ ยุทธศาสตร์หลักในการแก้ปัญหาสองประการแรกก็คือการสร้าง ความเจริญทางเศรษฐกิจให้เพิ่มขึ้น โดยการขยายตัวของการผลิต การลงทุน การส่งออกและการท่องเที่ยวจะทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมขยายตัวขึ้น คนมีรายได้ มีงานทำเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจนและการว่างงาน ในส่วนของปัญหานี้สินของชาติก็ต้องแก้ไขโดยการรักษาดุลยภาพทางการเงินให้เหมาะสม มีเสถียรภาพ³⁹

37 เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-152.

38 เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

39 เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-228.

จากแนวคิดดังกล่าว ภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งมีฐานะยากจนจึงอยู่ในเป้าหมายที่จะต้องเกิดการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและระบบตลาดมากที่สุด ปัญหาราคาสินค้าเกษตรหลายๆชนิดซึ่งตกต่ำลงมากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้ในชนบทอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็ได้ใช้ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อตอบสนองตลาดเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหลักสำคัญของการพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีสองประการคือ

1. การผลิตเพื่อขาย โดยการวางแผนการเกษตรในรูปแบบใหม่คือ เชื่อมโยงภาคเกษตรเข้ากับทั้งพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เพื่อพัฒนาการผลิตภาคเกษตรกรรมให้มีความสามารถและคุณภาพตอบสนองตลาดได้มากขึ้น

2. การกระจายการผลิต ให้ภาคเกษตรกรรมมีผลผลิตที่หลากหลาย และสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชให้มากขึ้น โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะ เป็นทั้งการเพิ่มรายได้และลดความเสี่ยงในเรื่องราคาผลผลิต⁴⁰

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงมีแนวทางที่สืบเนื่องจากแนวคิดที่ว่าด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล อันเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนากระแสหลักซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในระยะแรก แนวคิดดังกล่าวได้มุ่งเน้นการระดมทรัพยากรไปที่ภาคเศรษฐกิจนั้นๆ ที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจมากที่สุด และมองว่ากระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การกระจายผลประโยชน์ให้แก่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในทศวรรษแรกๆก็ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก แม้ความเจริญทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 279-280.

เนื่องแต่ช่องว่างทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจนและการว่างงานกลับมีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 จึงเกิดกระแสใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ ทั้งนี้กระแสหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ยังคงให้ความสำคัญกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมากขึ้น โดยเชื่อว่าการกระจายรายได้สามารถเกิดขึ้นควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้หากมีนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นภาคเศรษฐกิจนำ ส่วนในภาคเกษตรกรรมมีการพัฒนาโดยใช้แนวคิดเน้นความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และการพัฒนาชนบทเป็นหลัก⁴¹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็ได้ใช้ยุทธศาสตร์การสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแนวนโยบายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ยังเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนและการว่างงานในเวลาเดียวกัน โดยในแนวนโยบายการพัฒนาดังกล่าว ปลายทางนอกซึ่งได้แก่ระบบเศรษฐกิจโลกถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย และมีนโยบายหลักในการปรับระบบเศรษฐกิจทั้งในด้านการผลิต การตลาด แรงงานและเทคโนโลยีให้สอดคล้องเชื่อมร้อยกับตลาดโลก โดยอาศัยภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นส่วนนำในการพัฒนาและส่งเสริมให้ปรับภาคเศรษฐกิจสังคมที่จัดว่ามีการพัฒนาต่ำให้เชื่อมร้อยและสนองตอบกับภาคเศรษฐกิจนำเป็นสำคัญ

⁴¹วิวัฒน์ชัย อัดถากร, "การวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย: แนวพัฒนาเศรษฐกิจ," ใน วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 9(ธันวาคม 2531-พฤษภาคม 2532): 12.

เป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดเป้าหมายให้การผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ส่วนการผลิตภาคเกษตรมีเป้าหมายให้เพิ่มเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี⁴² และมีนโยบายในการสร้างงานนอกภาคเกษตรโดยส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางในภูมิภาค และส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระจายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และส่งเสริมระบบเกษตรส่งออกโดยการกระจายการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร⁴³ นโยบายการพัฒนาระบบการผลิตในลักษณะดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปที่การใช้พลังงานเศรษฐกิจภายนอกภาคเกษตรและภาคชนบทเข้าไปผลักดันระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้เจริญเติบโตขึ้น นอกจากนี้รัฐยังให้ความสำคัญกับแนวทางดังกล่าวในรูปของแผนการพัฒนาระบบชนบทอีกด้วย และถือว่าเป็นกระบวนการที่สืบเนื่องต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

2.1.2 แผนพัฒนาชนบท

ยุทธศาสตร์โลกซึ่งยังคงมุ่งเน้นไปในด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ 2530 ได้ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 มีแนวโน้มในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เช่นเดียวกับที่ได้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทและส่งเสริมประชาชนในชนบทให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น โดยมีนโยบายหลักที่เด่นและสำคัญอยู่สองประการ คือ

⁴²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2530),

หน้า 35.

⁴³เรื่องเดียวกัน , หน้า 12.

1. ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก มุ่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน

2. มุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และชุมชนให้มากขึ้น⁴⁴

อย่างไรก็ตาม แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามากขึ้น แต่ก็มิได้ถือว่าการขาดปัจจัยดังกล่าวเป็นปัญหารากฐานของการพัฒนาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หากจัดวางการมีส่วนร่วมไว้ในฐานะของเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนามากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ยอมรับว่าปัญหาความยากจนในชนบทเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งยังมีได้กระจายผลของการพัฒนาออกไปอย่างทั่วถึง แต่กลับเห็นว่าต้นเหตุและรากเหง้าของปัญหาดังกล่าวเกิดจากภาวะการขาดแคลนอาหาร การมีโรคภัยไข้เจ็บและการด้อยความรู้ ความสามารถและการศึกษา⁴⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐจึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหการพัฒนา เป็นประเด็นด้านเทคนิควิธีมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านอำนาจทางการเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทของรัฐจึงได้ถูกจำกัดขอบเขตโดยทิศทางพัฒนาที่รัฐวางกรอบหลักไว้ทั้งในด้านของการพัฒนา เศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท

44 เรื่องเดียวกัน, หน้า 342.

45 เรื่องเดียวกัน, หน้า 345.

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท แผนพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดให้ตอบสนองการขยายตัวเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นหลัก ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำ การพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนาการรวมกลุ่มและสถาบันเกษตรกรโดยได้กำหนดแนวทางในด้านต่างๆดังกล่าวเพื่อตอบสนองเป้าหมายการผลิตเพื่อขายและส่งออกให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังได้กำหนดนโยบายสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท เพื่อให้เป็นแหล่งจ้างงานต่อไปในอนาคต⁴⁶ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบทเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการสนองตอบพลังเศรษฐกิจภายนอกเป็นหลัก โดยมองว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้และงานในชนบทมีนัยสำคัญต่อการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบทได้มากขึ้น

ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประชาชนในชนบท แผนพัฒนาชนบทที่ได้วางนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและแก้ปัญหาของตนเอง-ชุมชน-ชนกัน โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรประชาชน ดังเช่นสภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้านตลอดจนกับภาคเอกชนให้มากขึ้นและปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบทให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁴⁷ อย่างไรก็ตามแนวนโยบายดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กรอบคิดการการพัฒนาที่รัฐกำหนดเป็นหลัก โดยแผนพัฒนาชนบทได้วางแนวทางสนับสนุนให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) โดยมองว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น⁴⁸ หลักเกณฑ์จปฐ. ได้กลายเป็นแนวทางหลักของแผนทั้งในกระบวนการชี้ปัญหา การแก้ไขปัญหาและวางแผน ตลอดจนการชี้วัดระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ที่สำคัญคือ เกณฑ์ดังกล่าวได้มุ่งเน้นไปที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจและ

46 เรื่องเดียวกัน, หน้า 347.

47 เรื่องเดียวกัน, หน้า 373-374.

48 เรื่องเดียวกัน, หน้า 373-374.

สวัสดิการทางสังคมเป็นหลัก ดังเช่น ถนน รายได้ ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ การสาธารณสุข และการ
 รู้หนังสือ⁴⁹ โดยมีได้ครอบคลุมไปถึงความสามารถของชุมชนในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นใน
 ทางเศรษฐกิจหรือการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง และสิทธิอำนาจในการตัดสินใจกำหนด
 ทิศทางการพัฒนาของประชาชนและชุมชนในชนบท

เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความสามารถในการช่วยเหลือตนเองของ
 ประชาชนตามแผนพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงเน้นหนักไปใน
 ด้านการปรับพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชนบทให้ตอบรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้
 มากขึ้น โดยมองว่าการเพิ่มรายได้ การมีงานทำและการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในท้องถิ่น
 ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการช่วยเหลือตนเองและการ
 แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท

แนวนโยบายการพัฒนามตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ได้ส่งผลกระทบต่อทิศทางการ
 จัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตที่มี
 ความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยมาโดยตลอด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นส่วนสำคัญส่วน
 หนึ่งของแผนด้วย

2.1.3 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ยังคง
 อาศัยแนวทางการจัดการทรัพยากรที่สืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5
 โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพใน
 การใช้ประโยชน์และการประสานแผนการจัดการระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐ ให้เป็นระบบมาก

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 359-363.

ขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ก็ได้ส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 วางแนวทางในการแก้ไข ปัญหาอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ชี้ว่าการพัฒนา ที่ผ่านมามีได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตหลักในการเร่งรัดสร้างความสำเร็จเติบโต ทางเศรษฐกิจจนทำให้ทรัพยากรเสื่อมทรามลงอย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้นแผนฉบับนี้ก็ชี้ว่าเงื่อนไข สำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติมีบทบาทสำคัญต่อการ พัฒนาชนบทและการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท⁵⁰ รอมลิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ เจ้าหน้าที่ระดับสูง ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้ว่า...ทราบว่าทิศทางการพัฒนา ชนบทและการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทยังจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการ อนุรักษ์ทรัพยากรเอาไว้ก็จะเป็นการขัดแย้งกับการพัฒนาชนบท และการคลี่คลายปัญหาความยากจน ในชนบท...⁵¹ ดังนั้นแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จะระบุว่าการเร่งรัด ความเจริญทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมทรามลง แต่ก็ไม่ได้เพ่งเล็ง ไปที่ภาคเกษตรและภาคชนบทเป็นปัจจัยหลัก เงื่อนไขดังกล่าวจึงส่งผลให้การแก้ปัญหาทรัพยากร ของแผนฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อผลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการผลิตในชนบทมากขึ้น

จากแนวคิดในการมองปัญหาดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จึงมีแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่มุ่งจำแนก แยกพื้นที่ป่าธรรมชาติออกจากการใช้ประโยชน์ของภาคเกษตรและประชาชนในชนบท เพื่อกันไว้ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และพัฒนาพื้นที่ป่านอกจากนี้ให้เป็นป่าเศรษฐกิจ โดยรัฐส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในรูปแบบของการปลูก "ไม้" ที่มีค่าทางเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบการขยายตัวของอุตสาหกรรมกระดาษที่กำลังขยายตัว อย่างรวดเร็ว

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-113.

⁵¹ รอมลิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ:สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533), หน้า 48.

แนวทางดังกล่าวในด้านหนึ่ง เป็นการทำให้การจัดการของรัฐในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีการหวงกันเข้มขึ้น และในอีกด้านหนึ่งก็เป็นการนำพื้นที่ป่ามาจัดการให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยที่ยังคงกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้

ในด้านทรัพยากรที่ดินแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติได้วางแนวทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาชนบท โดยการมีนโยบายในการเร่งรัดการจัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรเข้าทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในชนบท อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในเงื่อนไขของนโยบายการจวนแก่พื้นที่การเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแนวทางของแผน⁵²

นวนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ซึ่งแม้จะวางแนวทางสนับสนุนบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาทรัพยากร โดยมองว่าจะเป็นกลไกที่ช่วยแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่แนวทางดังกล่าวก็อยู่ภายใต้ทิศทางพัฒนาทรัพยากรของแผนซึ่งได้กำหนดไว้แล้ว ดังที่แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ชี้เป้าหมาย แนวทาง และมาตรการการจัดการทรัพยากรของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 เป็นนโยบายหลัก โดยกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้น้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย และแบ่งเป็น 1) พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ซึ่งรัฐจะเข้าไปมีอำนาจและบทบาทหลักในการดูแลรักษา และ 2) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดูแลใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ⁵³

⁵²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, หน้า 135.

⁵³เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-137

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงชี้ให้เห็นว่ารัฐยังคงมีแนวคิดในการแยกพื้นที่ทำกินของประชาชนในภาคเกษตรกรรม ออกจากพื้นที่ป่าธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์ โดยรัฐมองว่าการทำการเกษตรของประชาชนเป็น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรมลง พื้นที่ทำกินของประชาชนจึงอยู่ในพื้นที่เดียวกับป่า ธรรมชาติซึ่งรัฐต้องการจะสงวนไว้เป็นป่าอนุรักษ์ไม่ได้ นอกจากนี้รัฐยังเห็นว่าระบบการจัดการ ดูแลใช้ประโยชน์ทรัพยากรในท้องถิ่นไม่เหมาะสมต่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึง มีความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบการจัดการทรัพยากรและการผลิตในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพควบคู่ ไปด้วยในอีกทางหนึ่ง ที่สำคัญคือการจัดการป่าเศรษฐกิจโดยรัฐจะสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชน ใต้ใช้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมปลูกป่าไม้ที่มีค่าเพื่อที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตาม การขยายตัวของอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศ และสนับสนุนให้ ภาคธุรกิจเอกชน ประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นปลูกป่าเพื่อใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐคาดว่าจะช่วยให้การบุกรุกตัดไม้ในพื้นที่ป่าธรรมชาติลดลง ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปรับ ระบบการผลิตของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปใน พื้นที่ป่า

อาจกล่าวได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นกลไกของรัฐทั้งในการแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากร การพัฒนาชนบท และการพัฒนาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสนองตอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จากแนวคิด ของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ชี้ว่าความยากจนของประชาชนในชนบทสืบเนื่องมาจาก การขาดประสิทธิภาพในการผลิตและการตลาด อีกทั้งระบบการผลิตของภาคเกษตรกรรมที่ผ่าน มายังได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตหลักจนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม การใช้ นโยบายส่งเสริมสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนในการปลูกป่าเศรษฐกิจ ควบคู่กับการ หวงกันป่าอนุรักษ์จึงเป็นแนวทางที่คาดว่าจะช่วยรักษาตลอดจนเพิ่มปริมาณพื้นที่ป่าไม้ได้ โดยป่า เศรษฐกิจจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน (นอกเหนือ จากแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรม) ซึ่งจะทำให้การบุกรุกตัดไม้จากป่า ลดลงและทำให้ประชาชนในชนบทมีไม้ใช้สอยและรายได้เพิ่มขึ้นจากการผลิตไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ

แนวนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก โดยอาจสรุปดังนี้ คือ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ตัดสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การจําแนกระบบการจัดการทรัพยากรของรัฐตามประเภทของพื้นที่ป่าที่รัฐกำหนดโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ซึ่งอาจมีความแตกต่างจากที่รัฐประสงค์ ทําให้รัฐมิได้รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เคยอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาแต่เดิม แนวทางดังกล่าวจึงเป็นที่มาของมาตรการในการอพยพประชาชนออกมาจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์และเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยจำกัดให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินได้เฉพาะในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมในการทำเกษตร

2. การที่รัฐสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนให้เข้าไปปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ส่งผลให้ภาคธุรกิจเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐเข้าไปช่วงชิงพื้นที่ทำกินของประชาชนและชุมชนเป็นจำนวนมากที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานทำกินมาก่อนในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์จึงถูกรัฐยกเลิกสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินได้เช่นกัน

3. การปรับระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การผลิตในท้องถิ่นได้ทําให้สิทธิอำนาจของประชาชนและชุมชนในการดูแลจัดการทรัพยากร และกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเองลดต่ำลง เนื่องด้วยรัฐได้อนุญาตให้ประชาชนและชุมชนเข้าอาศัยทำกินได้เฉพาะในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม โดยมุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นไปในด้านของการค้าประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในการสนับสนุนบทบาทของประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่น (โดยเน้นองค์กรที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล เป็นสำคัญ) อันได้แก่การปลูกป่าไม้เร็วและสวนผลไม้ การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจและการปลูกป่าชุมชน จึงเป็นแนวทางที่ล้าจนจำกัดขอบเขตอยู่ในระบบการจัดการป่าเศรษฐกิจเท่านั้น

2.2 แนวคิดและแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (พ.ศ. 2531-2534)

ในทศวรรษที่ 2530 นอกจากกระแสประชาธิปไตยจะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการปกครองโดยรัฐบาล ที่มีฐานอยู่บนหลังข้าราชการประจำไปเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว กระแสประชาธิปไตยยังส่งผลให้รัฐมีแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย อย่างไรก็ตามการที่โครงสร้างทางการเมืองยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง ก็ได้ทำให้กระบวนการตัดสินใจแบ่งสรรผลประโยชน์ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐเป็นสำคัญ

ปี พ.ศ. 2531 รัฐได้วางแนวทางเพิ่มเติมในการพัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐและส่งเสริมการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยการกำหนดให้การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในระบบการพัฒนาระดับชาติ และใช้แผนพัฒนาชนบททั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล เป็นกลไกสำคัญในการจัดการทรัพยากร ซึ่งรัฐมองว่าจะเป็นแนวทางที่ทำให้การประสานงานของรัฐมีความชัดเจนขึ้นและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐก็บ่งชี้ว่าแผนระดับท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะ เครื่องมือที่จะนํานโยบายระดับชาติลงไปสู่การปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ โดยในระดับชาติให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ มีบทบาทหลักในการกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมีแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งจัดทำในระดับจังหวัดทำหน้าที่ในด้านการจัดการทรัพยากรด้วยรวมทั้งประสานงานกับระดับชาติ และกำกับดูแลการทำแผนระดับอำเภอและตำบลในเรื่องนี้ด้วย⁵⁴



⁵⁴ สุวรรณดี สารองวัฒนา, "ทรัพยากรธรรมชาติ: บทวิเคราะห์," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 25(กันยายน-ตุลาคม 2531): 9-10.

แนวทางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรตามแนวคิดของรัฐหมายถึงการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและวางมาตรการในขั้นปฏิบัติตามที่ทางการจัดการหลักที่รัฐกำหนดไว้ กระบวนการทางนโยบายในการจัดการทรัพยากรตามแผนพัฒนาชนบทจึงยังคงเป็นแบบบนลงล่างเป็นสำคัญ และรัฐยังผูกติดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมดังกล่าวเข้ากับองค์กรที่เป็นทางการซึ่งรัฐจัดตั้งหรือรับรองอยู่ ดังเช่นคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล คณะอนุกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรระดับอำเภอและระดับจังหวัด ซึ่งส่วนอยู่ภายใต้โครงสร้างทางอำนาจที่หน่วยราชการส่วนกลางสามารถควบคุมกำกับได้ตามลำดับชั้น

นอกจากนี้ ขณะที่รัฐมีแนวทางในการประสานนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นระบบและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการบริหารและการจัดการทรัพยากรของรัฐบางประการ คือ

1. รัฐยังคงมีทิศทางหลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาความต่อเนื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้รัฐจะมีนโยบายในการอนุรักษ์ป่าอย่างจริงจังมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นควบคู่กับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยรัฐมองว่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นจะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาได้
2. รัฐยังคงให้ความสำคัญกับอำนาจและบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก โดยรัฐมองว่าปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรป่าไม้เป็นผลที่เกิดจากเหตุปัจจัยทางเทคนิควิธีในการจัดการมากกว่าปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมือง และมองว่าการใช้ทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทเป็นที่ยอมรับของปัญหาดังกล่าว ทิศทางการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และที่ดินตามแนวนโยบายของรัฐ จึงเชื่อมโยงกับการมีอำนาจควบคุมกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญ
3. หน่วยงานหลักๆของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรนโยบายและแนวทางในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในระดับชาติได้รับอิทธิพลจากแนวคิดและ

แนวนโยบายการจัดการของหน่วยราชการของรัฐค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันแต่ละหน่วยงานก็มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายการจัดการและแผนปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่ยังซับซ้อน เนื่องจากต่ออดีตซึ่งมีบทบาทผู้ดีที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการจัดการอยู่มากในอีกทางหนึ่ง

เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้นโยบายและกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติยังมีการซ้อนทับและขัดแย้งกันอยู่ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐเคยกรมป่าไม้มีแนวทางในการรับรองสิทธิของประชาชนในการทำกินในป่าสงวนเสื่อมโทรม (โครงการ สทก.) ขณะเดียวกันสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมก็มีแนวทางการจัดสรรที่ดิน อดีตนานำเอาที่ดินที่เป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้กับเกษตรกรที่ครอบครองอยู่เดิมหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ำให้ได้มีสิทธิตามกฎหมายเป็นแนวทางสำคัญ ซึ่งส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของนโยบายระหว่างหน่วยงาน และเมื่อรัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจของภาคธุรกิจเอกชน หน่วยงานของรัฐดังเช่นกรมป่าไม้ก็ได้มีแนวทางในการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปปลูกป่าในเขตป่าสงวนได้ และส่งผลให้ต้องมีการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ทำกินเดิมที่รัฐต้องการยึดกลับคืนไปใช้ในการปลูกป่าเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในด้านหนึ่งรัฐได้วางแนวทางในการรับรองสิทธิในพื้นที่ทำกินของประชาชนในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมในระยะยาวมาแต่เดิม กระบวนการของรัฐในการจัดการทรัพยากรจึงยังคงมีความยุ่งยากซับซ้อน เกิดปัญหาความเป็นเอกภาพทางนโยบายและการปฏิบัติ ในขณะที่ได้ทำให้สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรมีความไม่แน่นอน ไม่มั่นคง อย่างไรก็ตามแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรยังคงมีทิศทางที่มุ่งเน้นไปในด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น โดยอาศัยแนวทางการจำแนกประเภททรัพยากรและถิ่นทรัพยากรที่สมบูรณ์ออกจากการเข้าถึงของประชาชนมากขึ้นและเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกับรัฐ อีกทั้งรัฐก็ยังคงมีอำนาจและบทบาทอย่างมากในการจัดการทรัพยากร โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดขอบเขตไว้ภายใต้แนวนโยบายและแนวทางการจัดการที่รัฐกำหนด

นอกจากนี้แล้วการขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยและการลดลงของสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองยังส่งผลให้หลังข้าราชการประจำในส่วนของกองทัพรับบทบาททางการเมือง โดยการเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในด้านการพัฒนาอย่างเด่นชัดขึ้นตามยุทธศาสตร์ใหม่ของการใช้แนวนโยบายทางการเมืองและการทหาร บทบาทในการพัฒนาของกองทัพได้ครอบคลุมถึงการพัฒนา

ทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกันดังในปีพ.ศ. 2530 ได้เกิดโครงการน้ำพระทัยจากในหลวงเพื่อการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โครงการอีสานเขียว) โครงการน้ำของกองทัพกึ่งมุ่งเน้นการปลูกป่าและหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก และโครงการนี้ก็ว่าได้เป็นพื้นฐานที่ทาให้กองทัพเข้าไปมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเวลาต่อมา

นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมสนับสนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจ ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ปลายทศวรรษ 2520 ได้ทาให้นโยบายในการเพิ่มพื้นที่ป่าภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆของรัฐยังคงมุ่งเน้นไปที่การปลูกป่าซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วยเป็นหลัก และมีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเปิดช่องให้รัฐสามารถอนุญาตให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าสงวนได้ โดยรัฐสามารถเรียกคืนสิทธิทำกินของชาวบ้านในเขตป่าเสื่อมโทรมที่รัฐได้เคยอนุญาต และวางแนวทางระยะยาวในการรับรองสิทธิมาใช้ในการปลูกป่าเศรษฐกิจแทน

2.2.1 แนวคิดของรัฐเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินภายหลังวิกฤตการณ์อุทกภัยปลายปี พ.ศ. 2531

นโยบายการปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าไม้ได้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากทั้งประชาชนในพื้นที่องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและสื่อมวลชน ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับได้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคใต้ดังเช่นกรณีของตำบลกระพูนที่ทาให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก เจื่อนใจดังกล่าวได้กลายเป็นแรงผลักดันที่ทาให้รัฐมีความคิดในการแก้ปัญหาด้วยการอนุรักษ์อย่างเข้มข้นมากขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้ยกเลิกการสัมปทานป่าไม้ทั้งหมดพร้อมกันได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ คือกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจเหลือร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ จะเห็นได้ว่าแนวทางการป้องกันการลดลงของพื้นที่ป่าได้เปลี่ยนไปจากการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าและช่วยป้องกันพื้นที่อนุรักษ์ มาเป็นการขยายพื้นที่อนุรักษ์โดยทาให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโดยตรงมากขึ้น

ความต้องการของรัฐในการที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 (ในปี พ.ศ. 2528 มีอยู่ร้อยละ 9) ได้ทำให้รัฐมีแนวทางที่จะเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่อีกในปี พ.ศ. 2531 เหลืออยู่ร้อยละ 28 ทั่วกลายเป็นพื้นที่อนุรักษ์เกือบทั้งหมด นโยบายดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้แนวคิดของรัฐที่ต้องการแก้ไขปัญหาป่าไม้โดยการขยายอำนาจควบคุมของรัฐให้ครอบคลุมพื้นที่ป่าไม้ให้มากที่สุด ซึ่งเท่ากับรัฐมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้โดยการลดทอนสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงพื้นที่ป่าลง โดยมองว่าการที่รัฐเปิดช่องให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการลดลงของพื้นที่ป่า

เพื่อที่จะช่วยให้เห็นนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวประสบผลสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น กรมป่าไม้ได้เสนอให้รัฐบาลจัดทำโครงการจัดสรรที่ทำกินให้ราษฎรที่ยากจนในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้มีการอพยพราษฎรออกมาจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมดสิ้นพร้อมกันไปด้วย⁵⁵ โครงการดังกล่าวเริ่มต้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภูมิภาคที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุดเป็นพื้นที่แรก โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงภายใต้การอำนวยการของข้าราชการทหารเป็นผู้ประสานงานหลัก และทำงานในลักษณะที่สานต่อจากโครงการอีสานเขียวซึ่งทางกองทัพเป็นฝ่ายริเริ่มและรับผิดชอบ (ในแง่หนึ่งโครงการ คจก. จึงได้รับแรงสนับสนุนจากกองทัพซึ่งได้ปรับบทบาททางการเมืองโดยการเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในด้านการพัฒนามากขึ้น) โครงการ คจก. นี้ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2534 และหลังจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ถูกรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในเดือนถัดมา โครงการดังกล่าวก็ได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่จากฝ่ายกองทัพ

⁵⁵อภิชาติ พันธเสน, "การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน(2)", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 41(6-12 พฤศจิกายน 2537): 18.

โครงการ คจก. มีแผนการที่จะเคลื่อนย้ายประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่แล้วออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อให้เข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่รัฐจัดหาให้ โครงการดังกล่าวจึงมีแนวทางเดียวกับโครงการหมู่บ้านป่าไม้ แต่ในกรณีของโครงการ คจก. นั้นมีแนวทางที่จะอำนวยความสะดวกในด้านปัจจัยพื้นฐานทุกชนิด รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพเสริมและการหาตลาดสำหรับผลผลิตให้แก่ประชาชนที่ถูกอพยพมา รวมทั้งประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่รองรับอยู่แล้ว ซึ่งในการดำเนินงานนั้นจะมี กอ.รมน. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ของราชการอีก 45 หน่วยงาน ดังเช่น กรมป่าไม้และกรมการปกครอง

แต่ในทางปฏิบัติ นอกจากโครงการ คจก. จะดำเนินการอพยพประชาชนออกมาจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะต้องถูกอพยพออกมาและประชาชนในพื้นที่รองรับส่วนใหญ่อีกต้องถูกลดพื้นที่ทำกินลงโดยที่การให้ความช่วยเหลืออื่นๆ ไม่ปรากฏเด่นชัด เป็นเหตุให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนมากมาย นอกจากนั้นโครงการ คจก. ยังคงมีแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหลือจากการจัดสรรให้ประชาชนทำกินแล้ว ซึ่งมักจะเป็นการดำเนินงานโดยภาคธุรกิจเอกชนตามแผนการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ เพื่อตอบสนองนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ในที่สุดโครงการนี้ได้นำไปสู่การประท้วงของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ นับครั้งไม่ถ้วน จนกระทั่งรัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน (ช่วงหลังการสิ้นสุดอำนาจของคณะ รสช.) ได้มีคำสั่งยกเลิกโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2535⁵⁶

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเพื่อตอบสนองปัญหาวิกฤตการณ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ยังคงมุ่งไปที่การจำกัดและลดทอนสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากรัฐมองว่าสิทธิประโยชน์ดังกล่าวของประชาชนและชุมชนที่รัฐเคยเปิดช่องให้เป็นเหตุสำคัญของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร นโยบายของรัฐที่สวนทางกับกระแสประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา จึงเป็นไปในทางที่ยังคงจำกัดสิทธิของประชาชนให้อยู่ภายใต้ขอบเขตการจัดการทรัพยากรที่รัฐได้วางแนวทางไว้ดังที่ปรากฏในโครงการ คจก.

56 เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

2.2.2 การก่อตัวของแนวคิดป่าชุมชนและผลกระทบต่อนโยบายของกรมป่าไม้

ในปลายทศวรรษที่ 2520 ได้เริ่มเกิดการถกเถียงถึงเรื่องป่าไม้สังคมขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชุมเสนอความคิดเห็นในเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในแวดวงนักวิชาการด้านการป่าไม้ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศ เริ่มบ่งชี้ถึงข้อจำกัดของการดูแลจัดการรักษาป่าโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และความเป็นไปได้ของการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้⁵⁷ หลังจากนั้นความคิดดังกล่าวก็เริ่มเผยแพร่เข้าไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของไทย กรมป่าไม้ได้ทำโครงการปลูกไม้ใช้สอยชุมชน (พ.ศ.2530-2532) ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาป่าชุมชน" และได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยดำเนินการปลูกป่าในหมู่บ้านหรือในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน เช่น วัด โรงเรียน ริมนน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานของการแยกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกจากพื้นที่ทำกินของประชาชน โดยเป็นการปลูกไม้เพื่อการใช้สอยของชุมชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้โตเร็ว แนวคิดป่าชุมชนของกรมป่าไม้จึงจำกัดการดำเนินงานเฉพาะพื้นที่นอกป่าอนุรักษ์เท่านั้นและมุ่งเน้นไปที่การผลิตไม้ใช้สอยของชุมชน โดยมีความคิดพื้นฐานว่าการที่ประชาชนส่วนหนึ่งต้องบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าเนื่องจากความจำเป็นในแง่ไม้ใช้สอย การที่ชุมชนมีป่าไม้เพื่อการใช้สอยเองจะลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าที่อยู่ในความดูแลของรัฐได้⁵⁸

⁵⁷ ปรตตุรยละเอียดใน ฉลาดชาย รมิตานนท์, ป่าไม้สังคมกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528). และ อำนวย คอวนิช, ป่าไม้กับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สมาคมป่าไม้แห่งประเทศไทย, 2525), บทที่ 4.

⁵⁸ อภิชัย พันธเสน, "การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน(5)," ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 41(27 พฤศจิกายน-3 ธันวาคม 2537): 38.

แนวคิดของรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในรูปของป่าชุมชนจึงยังคงอยู่บนฐานความคิดที่แยกการดูแลใช้ประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นออกจากพื้นที่ป่าธรรมชาติ และมองความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับป่าไม้บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก แนวทางการใช้ป่าชุมชนเป็นกลไกในการแก้ปัญหาป่าไม้จึงจำกัดอยู่เฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปลูกป่าไม้ เพื่อการไร่สอยนอกพื้นที่ป่าธรรมชาติ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้วางแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบายป่าชุมชนของรัฐยังคงมิได้รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินในพื้นที่ป่าธรรมชาติซึ่งรัฐกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์

กระแสประชาธิปไตยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในช่วงรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง แม้จะมีอิทธิพลที่ส่งผลกระทบต่อรัฐมีแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น แต่กระนั้นแนวทางดังกล่าวก็ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังคงมีกรอบความคิดพื้นฐานในการมองปัญหาและแก้ไขปัญหาทรัพยากรว่าความเสื่อมทรามของทรัพยากรมีที่มาจาก การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรเป็นสำคัญ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยการควบคุมกำกับโดยรัฐทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการเป็นฐานหลัก โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินการเป็นส่วนเสริม การเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจึงมีใต้นำไปสู่การปรับโครงสร้างอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรให้เปิดกว้างมากขึ้น หากแต่ปรากฏว่ารัฐได้เข้าไปมีบทบาทในการวางแนวทางการจัดการและการหวงกั้นพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้นในอีกทางหนึ่ง

2.3 แนวคิดและแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน (พ.ศ. 2534-2536)

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจะหมดอำนาจลงเนื่องจากการรัฐประหารของคณะ รสช. และฝ่ายกองทัพได้กลับเข้าไปมีอำนาจและบทบาททางการเมืองอีกครั้ง แต่ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและระบอบประชาธิปไตยก็ได้กลายเป็นกระแสหลักทางการเมืองในทศวรรษที่ 2530 ไปแล้ว รัฐบาลภายใต้อำนาจครอบงำจากกองทัพ

ยุทธศาสตร์หลัก แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จะได้วางแนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจในกระบวนการพัฒนามากขึ้นก็ตาม รัฐจึงจัดวางสิทธิของประชาชนในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรไว้ภายใต้เป้าหมาย และแนวทางที่รัฐได้กำหนดไว้

2.3.1 สิทธิของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลให้แนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ทั้งในสมัยรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งและรัฐบาลภายใต้ อำนาจคณะ รสช.) ยังคงมุ่งไปในทิศทางของการให้รัฐเข้าไปดูแลรักษาพื้นที่ป่าธรรมชาติอย่างเข้มข้น ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ที่สำคัญคือ ทิศทางของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ โดยรัฐบาลมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เป็นไปตามทิศทางที่รัฐวางไว้ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวการกำหนดนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าจึง เป็นกระบวนการที่จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ค่อนข้างมาก โดยรัฐมองว่านโยบายระดับชาติจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในการวางนโยบาย ซึ่งจะ เป็นผลให้การจัดการทรัพยากรเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐวางไว้ได้

นโยบายสำคัญของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการร่างแผนระดับชาติในการจัดการป่าไม้ในระยะยาวอันได้แก่ โครงการแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ในประเทศไทย (จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2533-2536) เป็นนโยบายที่รัฐบ่งชี้ว่ามีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาป่าไม้ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่ร่างแผนแม่บทดังกล่าวก็ดำเนินการกระบวนการทำแผนออกเป็นสองส่วนคือส่วนของแผนแม่บทระดับชาติซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การวางแผนแบบ "บนสู่ล่าง" โดยกรมป่าไม้มีบทบาทหลักในการดำเนินงาน และแผนระดับชาตินี้จะ เป็นกรอบระดับมหภาคที่ครอบคลุมทิศทาง

การวางแผนระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ในขั้นปฏิบัติการ โดยร่างแผนแม่บทระบุว่าเป็นการจัดทำแผนแบบ "ล่างสู่บน" ทั้งที่เป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบและแนวทางที่กำหนดโดยแผนระดับชาติ นอกจากนี้การจัดทำแผนของรัฐยังแบ่งย่อยออกเป็นอีกหลายระดับ ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับปฏิบัติการในพื้นที่ป่าของรัฐซึ่งครอบคลุมการจัดทำแผนในระดับชุมชนท้องถิ่นอยู่หลายขั้นตอน⁶⁰

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนแม่บท ตามแนวทาง"ล่างสู่บน"จึงอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐเป็นสำคัญ โดยเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผนปฏิบัติการตามแนวทางของรัฐ ที่รัฐกำหนดไว้ และรัฐยังสามารถใช้กลไกราชการในส่วนภูมิภาคกำกับแนวทางการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติได้ตามลำดับชั้นในอีกทางหนึ่ง

2.3.2 สิทธิของประชาชนในการดูแลรักษาและใช้สอยประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 นี้ จะพบว่าแนวทางการจำแนกพื้นที่ป่าออกเป็นสองประเภทหลักคือพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจยังคงเป็นแนวทางหลักในการจัดการ โดยรัฐได้มุ่งเน้นการขยายแนวทางการทั้งสองลักษณะให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถคลี่คลายปัญหาและความขัดแย้งของการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้มากขึ้นในเวลาเดียวกัน

สภาพดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีแนวคิดในการกำหนดขอบเขตสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายการจำแนกพื้นที่ป่า ซึ่งวางแนวทางในการจัดการและความสามารถในการเข้าถึงและดูแลใช้ประโยชน์ของกลุ่มต่างๆไว้ในลักษณะแตกต่างกัน

⁶⁰สำนักงานแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย, ภาพรวมแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย: ร่างเพื่อการพิจารณา (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้, 2536), หน้า 18 -20.

1. สิทธิการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

รัฐยังคงมีแนวคิดว่าการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรม โดยรัฐเห็นว่า การเข้าประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เป็นเป็นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ขัดกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงมีนโยบายในการหวงกั้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติออกจาก การเข้าถึงของประชาชนและชุมชน และกำหนดให้กลไกของรัฐ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าว เป็นหลัก

ร่างแผนแม่บท เพื่อการพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย จึงกำหนดให้ป่าชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่ป่าที่ชุมชนท้องถิ่นดูแลใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิได้ถือครองกรรมสิทธิ์อยู่นอกเขตอนุรักษ์ และแม้ร่างแผนแม่บทจะมีแนวทางที่อนุญาตให้ชุมชนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ต่อไปได้ แต่แผนดังกล่าวก็วางแนวทางที่สนับสนุนและชักจูงให้มีการโยกย้ายออกในขณะเดียวกัน และกำหนดให้รัฐมีอำนาจที่จะสงวนพื้นที่ใดมิให้มีการเข้าถึงของชุมชนได้⁶¹ ร่างแผนแม่บทยังสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ซึ่งมิได้มีบทบัญญัติที่รับรองให้ป่าชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์⁶² และกฎหมายเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์ในปัจจุบัน ดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ยังมีบทบัญญัติที่ควบคุมก้ากับการเข้าประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเข้มงวดมากมาย และให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลรักษา นอกจากนี้ยังมีรายงานการศึกษาวิจัยตามโครงการป้องกันจัดการและพัฒนาเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของกรมป่าไม้ (ซึ่งเป็นโครงการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในรายละเอียด) ที่ต้องการเข้าไปวางแผนงานจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าและที่ดินที่อยู่ติดกับเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ภายในรัศมีห้ากิโลเมตรหรืออีกนัยหนึ่งคือพื้นที่ป่ากันชน (buffer zone) โครงการนี้ได้วางแนวทางในการกันพื้นที่ในระยะสองกิโลเมตรแรกที่ติดเขตป่าอนุรักษ์เป็นเขตกันชนชั้นใน และกันมิให้มีการเข้าไปอยู่อาศัยแต่ให้ปลูกป่าใช้สอยร่วมกันของชุมชนได้ และมีแนวทางการชักชวนให้ผู้ที่อาศัยในเขตกันชนดังกล่าว

61 เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

62 "พ.ร.บ. ป่าชุมชน... เพื่อใคร," เสียงชุมชน 6 (กรกฎาคม 2534): 6-7.

อพยพออกมาจากพื้นที่ ตลอดจนมีมาตรการจำกัดจำนวนประชากรมิให้เพิ่มขึ้น โดยคาดหวังว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่ากันชนชั้นในจะปลอดภัยจากการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในที่สุด⁶³

กล่าวได้ว่ารัฐมีแนวทางหลักในการตัดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยมีพื้นฐานของแนวคิดในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่แยก"คน"กับ"ป่า"ออกจากกัน รัฐจึงได้ดำเนินการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นและต้องการที่จะให้ชุมชนอพยพออกมาจากป่าอนุรักษ์ในระยะยาว

2. สิทธิการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ

การขยายตัวของอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศได้ส่งผลให้รัฐมีแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไม้ของตลาดเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันรัฐก็มองว่าการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากป่าทั้งในรูปแบบของการทำไม้และการขยายพื้นที่ทำกินของประชาชนเข้าไปในเขตป่า เป็นปัจจัยที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม รัฐจึงได้วางแนวทางในการกำหนดเขตป่าเศรษฐกิจในเขตป่าเสื่อมโทรมเพื่อใช้เป็นพื้นที่รองรับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรป่าไม้ และเป็นกลไกในการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติที่รัฐกั้นไว้ในรูปของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยรัฐมองว่าการพัฒนาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรป่าไม้ได้ และรัฐให้การรับรองสิทธิดังกล่าวแก่ผู้ใช้ประโยชน์ทั้งภาคธุรกิจเอกชน ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น จะทำให้การบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าธรรมชาติลดลง

⁶³The World Bank and Global Environmental Facility, "Conservation Forest Area Protection, Management and Development Project: Pre-Investment Study, Main Report Vol.2," Bangkok: World Bank, 1993. (Mimeographed)

แนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดนโยบายและบทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐหลายประการ: เพื่อการส่งเสริม และรับรองการไร้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในการไร้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกป่าเศรษฐกิจ และการรับรองสิทธิทำกินของประชาชนในรูปแบบของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ตลอดจนการดูแลใช้สอยป่าชุมชนของชุมชนในท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2535 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติอนุญาตให้บุคคลดำเนินการปลูกสวนป่าได้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เฉพาะในเขตปรับปรุงและเขตป่าเสื่อมโทรม) และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 4) นอกจากนี้ร่างแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย พ.ศ. 2536 ก็ได้วางแนวทางในการพัฒนาพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์ที่เป็นป่าเสื่อมโทรมให้เป็นป่าเศรษฐกิจในรูปแบบของอุตสาหกรรมป่าไม้ และมีแนวทางส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนทั้งในด้านการผลิต การตลาดและการจัดองค์การอย่างเป็นระบบมากขึ้น⁶⁴ แนวทางการไร้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าในรูปแบบของป่าเศรษฐกิจยังได้ขยายขอบเขตไปยังการจัดการไร้ประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นด้วย โดยรัฐสนับสนุนให้บุคคลและชุมชนไร้พื้นที่ที่รัฐรับรองสิทธิปลูกไม้ใช้สอยของชุมชน และสามารถเช่าที่ดินของรัฐในป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกสวนป่าปลูกไม้โตเร็วได้ และแนวทางรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามร่างแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็ได้กำหนดพื้นที่ป่าชุมชนไว้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (มาตรา 4) โดยมุ่งเน้นให้ป่าชุมชนมีการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ที่รัฐรับรองในรูปแบบของป่าเอนกประสงค์ ซึ่งใช้ประโยชน์ในด้านการทำไม้และเก็บหาของป่าเพื่อใช้สอยส่วนตัว (มาตรา 9) ขณะเดียวกันรัฐก็ได้ดำเนินการด้านนโยบายที่ดินเพื่อรับรองสิทธิทำกินของประชาชนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมตามแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) รับผิดชอบพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้มาจัดเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งจะมีการพิสูจน์สิทธิของประชาชนในที่ดินที่ครอบครองแต่ละราย หากได้ครอบครองมาก่อนรัฐกำหนดเป็นเขตป่าสงวนจะได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน แต่หากครอบครองในภายหลังจะได้รับเอกสารสิทธิเช่นกัน แต่เป็นสิทธิภายใต้พระราชบัญญัติปฏิรูป

⁶⁴สำนักงานแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย, ภาพรวมแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย: ร่างเพื่อการพิจารณา, หน้า 68-72.

ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร (สปก.4-01) ซึ่งห้ามแบ่งแยกหรือโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทหรือโอนไปยังสถาบันการเกษตร หรือ สปก. (มาตรา 39)

การที่รัฐมุ่งเน้นการจัดการพื้นที่ป่าโดยการจำแนกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และกำหนดให้พื้นที่ทำกินของประชาชนและป่าชุมชนตั้งอยู่เฉพาะในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ทำให้เห็นได้ว่ารัฐให้ความสำคัญกับการจัดการป่าของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนิติของการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มากกว่าการรับรองสิทธิการจัดการป่าชุมชนในมิติของการดูแลรักษาและใช้สอยประโยชน์ในเชิงอนุรักษ์ ซึ่งอาศัยจารีตปฏิบัติของชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการจัดการทรัพยากร

ที่สำคัญคือรัฐยังคงวางแนวทางหลักในการเข้าไปมีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล ใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้นอกจากจะไม่รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์แล้ว ยังกำหนดให้กระบวนการจัดการป่าชุมชน ตั้งแต่การกำหนดพื้นที่ป่า การตรวจสอบสภาพป่าอยู่ภายใต้การกำกับจากหน่วยงานราชการ เป็นหลัก การยื่นคำขอให้กำหนดเป็นพื้นที่ป่าชุมชนต้องอาศัยการควบคุมกำกับจากหน่วยงานราชการ เป็นหลัก การยื่นคำขอให้กำหนดเป็นพื้นที่ป่าชุมชนต้องอาศัยองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นทางการ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบลซึ่งยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจกำกับอยู่มาก การจัดตั้งและยุบเลิกกลุ่มป่าชุมชน การเป็นสมาชิกของกลุ่ม การดำเนินการเลือกคณะกรรมการกลุ่ม วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกลุ่มยังต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด การตรวจสอบสภาพป่า การกำหนดพื้นที่ป่า การเพิกถอนป่าชุมชนก็ให้เป็นอำนาจของอธิบดีและข้าราชการประจำ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผ่านการตกลงร่วมกันของรัฐและชุมชนก่อน นอกจากนี้องค์กรและอำนาจหน้าที่ของชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดการป่าชุมชนก็ถูกจำกัดอำนาจไว้ภายใต้โครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการที่กำหนดระเบียบการจัดการดูแลใช้ประโยชน์ที่อธิบดี เป็นผู้อนุมัติ⁶⁵

65** พ.ร.บ.ป่าชุมชน...เพื่อใคร," เสียงชุมชน 6(กรกฎาคม 2534): 6-7.

ดังนั้นแม้รัฐจะได้รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรม แต่สิทธิอาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอของการควบคุมกำกับจากรัฐเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการและการวางแผนทางดูแลรักษาและใช้ประโยชน์

กล่าวโดยสรุปแนวคิดของรัฐเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันมีสภาพการณ์และแนวโน้มที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. แม้รัฐจะมีแผนนโยบายยอมรับสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรมากขึ้นกว่าเดิม แต่รัฐก็ยังไม่มั่นใจว่าประชาชนจะสามารถดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ได้ รัฐจึงยังคงวางแผนทางในการจำกัดสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทั้งในการกำหนดนโยบายการจัดการ ซึ่งในระดับชาติหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางและนโยบายการจัดการ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดในระดับต่ำ คืออยู่ในฐานะของการให้คำปรึกษาและรับรู้ข้อมูลตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ และนโยบายระดับชาติยังลงไปกำกับนโยบายการจัดการขั้นปฏิบัติการในท้องถิ่นค่อนข้างมาก และรัฐยังได้จำกัดสิทธิการเข้าถึงพื้นที่ป่าไม้ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นไว้ เฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งเท่าที่ทำได้ ตัดสิทธิการจัดการของชุมชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาแต่เดิมโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าที่รัฐรับรองสิทธิก็ยังจำกัดขอบเขตอยู่ในการควบคุมกำกับของรัฐค่อนข้างมาก ทั้งจากนโยบายและกฎหมายการจัดการของรัฐที่กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นโดยตรง และการที่รัฐกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นที่เป็นทางการมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการ ในขณะที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองยังมีลักษณะรวมศูนย์

2. รัฐมีแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นมากขึ้น เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีแผนนโยบายในการจัดการพื้นที่ป่าโดยการจำแนกพื้นที่จัดการตามทิศทางการจัดการสองลักษณะ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และจากแนวคิดที่รัฐมองว่าการเข้าถึงและการดูแลใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับมิติทาง

เศรษฐกิจเป็นหลัก รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับมิติด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการตัดทอนสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการพื้นที่ป่าธรรมชาติ โดยการหวงกันไว้ในรูปของพื้นที่ป่าอนุรักษ์และให้รัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการดูแลรักษา ขณะเดียวกันรัฐก็กำหนดให้การจัดการทรัพยากรของประชาชนและชุมชนจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนอกเขตป่าอนุรักษ์ โดยรัฐมุ่งเน้นที่จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสนองตอบทั้งความต้องการภายในท้องถิ่นและตลาดเศรษฐกิจภายนอก ซึ่งรัฐก็ยังคงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลให้เกิดการจัดการไปในทิศทางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวก็ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนโยบายการอนุรักษ์และนโยบายการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการกระจุกตัวภายในรัฐรวมศูนย์ซึ่งขยายบทบาทหน้าที่ในการจัดการมากขึ้นได้ทำให้เกิดนโยบายและกฎหมายการจัดการจำนวนมาก จนมีความซับซ้อนและขัดแย้งทางนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และมีผลทำให้สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรเกิดความไม่แน่นอน นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมยังมีอิทธิพลสำคัญต่อทิศทางกำหนดนโยบายการจัดการของรัฐ ดังจะพบว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งอยู่บนฐานผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนได้มีนโยบายการจัดการที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น การมีมติของคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติในปี พ.ศ. 2536 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติสวนป่าพ.ศ. 2535 ให้สามารถปลูกไม้ได้ทุกชนิดไม่จำกัดเฉพาะไม้หวงห้ามตามมาตรา 3 ขณะเดียวกันก็มีแนวทางในการรับรองสิทธิทำกินของประชาชนในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมตามแผนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีทางการเมืองแก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กระนั้นกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีกำลังมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ 2530 ก็เป็นแรงกดดันที่ทำให้รัฐยังคงให้ความสำคัญกับการสงวนรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์อยู่* ที่สำคัญคือแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐทั้งที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรและการใช้

* ดังปรากฏความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) กับกรมป่าไม้ในปีพ.ศ. 2536 ในเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าไปจัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยว ในที่สุดแรงกดดันจากกระแสอนุรักษ์ก็ทำให้รัฐบาลต้องระงับนโยบายดังกล่าวไปในปีเดียวกัน

ประชาชนจากทรัพยากรก็ยังคงมีแนวทางที่จำกัดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรอยู่มาก โดยมีฐานความคิดที่ให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญทางวิชาการของข้าราชการและผู้ชำนาญการ มากกว่าการสนับสนุนความสามารถและศักยภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดและแนวนโยบายของภาคสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ระยะเวลาระหว่างปีพ.ศ. 2530-2532 ถือเป็นจุดเปลี่ยนของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อรัฐบาลได้เน้นการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมสามสาขา คือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมชนบท ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญในมิติทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นอย่างรุนแรงในหลายๆ ด้าน เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยูคาลิปตัสของภาคธุรกิจเอกชนทำให้เกิดการแย่งชิงที่ทำกินจากประชาชน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าที่ประชาชนใช้ประโยชน์ สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรระหว่างประชาชนในท้องถิ่นชนบทกับบุคคลภายนอกอย่างกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้น จนกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมมากยิ่งขึ้น

การประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยโดยการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ ได้ทำให้โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ของภาคธุรกิจเอกชนเปิดกว้างมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในท้องถิ่นตามมา ที่สำคัญคือการสนับสนุนของรัฐในการปลูกไม้โตเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยูคาลิปตัส เพื่อสนองตอบการขยายตัวของอุตสาหกรรมไม้และ เยื่อกระดาษได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกินของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยทำให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่รัฐให้สิทธิภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปปลูกป่ายูคาลิปตัส การที่รัฐอนุญาตให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปปลูกยูคาลิปตัสได้ในพื้นที่ป่าสงวนทำให้รัฐสามารถขับไล่ประชาชน

ออกจากพื้นที่ที่เคยอยู่อาศัย ทากินหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เนื่องจากรัฐถือว่าประชาชนที่อยู่ในเขตป่าสงวนอยู่ในสถานะของผู้บุกรุกป่าสงวนที่รัฐมีอำนาจให้หรือยกเลิกสิทธิทำกินของบุคคลผู้นั้นได้ตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ ผลจึงทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านจากประชาชนในหลายพื้นที่

ในปีพ.ศ. 2530 ได้มีการประท้วงเกิดขึ้นทั่วประเทศไทย ในเดือนกุมภาพันธ์ ชาวบ้านตำบลรินนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ดได้ถอนกล้ายูคาลิปตัสและยึดรถแทรกเตอร์ของรัฐ โดยเรียกร้องให้รักษาพื้นที่ป่าธรรมชาติไว้ เพื่อที่ชาวบ้านจะได้อาศัยยังชีพจากการเก็บหาผลิตภัณฑ์จากป่า เดือนเมษายน ชาวบ้านตำบลคำเปี้ย อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานีได้เรียกร้องให้เลิกโครงการปลูกยูคาลิปตัสในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่โครงการได้รุกเข้าไปในพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ในเดือนพฤษภาคม ชาวบ้านตำบลยางคำ อำเภอพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ดได้เรียกร้องให้หยุดการถางป่าดงบังเพื่อปลูกป่ายูคาลิปตัส เพราะป่าในพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติแห่งเดียวสำหรับชุมชน⁶⁶

ต่อมาในปีพ.ศ. 2531 ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมฉับพลันที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่า จนนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2532

สถานการณ์การขยายตัวของการลงทุนในภูมิภาค ภายใต้กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนไหวต่อสู้ของประชาชนในท้องถิ่นพัฒนามาเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมการเมือง โดยกระแสการพัฒนาดังกล่าว นับแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 ได้ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญของประชาชนอย่างรุนแรง ผลทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการหันมาให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง และปรับบทบาทและทิศทางการ

⁶⁶อภิชัย พันธเสน และ คณะ, วิเคราะห์นโยบายยูคาลิปตัส จากแง่มุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง, หน้า 37-38.

ทำงานเข้าร่วมตอบสนององกระแสการเคลื่อนไหวของท้องถิ่นชนบท ทั้งการสนับสนุน เอื้ออำนวย และร่วมผลักดันกับฝ่ายประชาชนผู้ถูกลิดรอนสิทธิจากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างเข้มข้น

เอนก นาคะบุตร ได้ชี้ว่ายุทธศาสตร์การหนุนการเคลื่อนไหวทางสังคมขององค์กรชาวบ้านในการต่อสู้ผลักดันในเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2531 สามารถแยกออกได้เป็น 3 ระดับ คือ⁶⁷

ระดับ 1 การผลักดันและเคลื่อนไหวของชาวบ้านในระดับพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง เช่นในกรณีของภาคอีสานใต้เกิดการรวมตัวและเคลื่อนตัวของคณะกรรมการอนุรักษ์ป่า 8 จังหวัดภาคอีสานในการต่อต้านการปลูกป่ายูคาลิปตัส และเรียกร้องตอนโยบาย "ป่าชุมชน"

ระดับ 2 การเสริมและสนับสนุนยกระดับการต่อสู้ของชาวบ้านให้เป็นเรื่องของการวิจัย การหาข้อมูลและการรณรงค์ด้วยข้อมูลที่เป็นจริง มีรูปธรรมรองรับต่อสาธารณชน สื่อมวลชน องค์กรวิชาการและฝ่ายการเมืองทุกรูปแบบ ดังเช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ซึ่งได้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ในปีพ.ศ. 2528 เปิดเวทีถ่ายทอดข้อมูลจากผู้นำชาวบ้านที่ประสบปัญหาให้ได้มีโอกาสพบปะ แลกเปลี่ยน ความเห็นกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ระดับ 3 การประสานงานกับนักวิชาการ นักการเมืองและภาคราชการในการผลักดันเคลื่อนไหวไปสู่การจัด ปรับนโยบายและแผนระดับชาติ ดังที่กป.อพช. ได้มีบทบาทนำนโยบายป่าชุมชนเข้าเสนอต่อกรมการรัฐสภา เสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายในเรื่องพระราชบัญญัติป่าชุมชน

⁶⁷เอนก นาคะบุตร, จุดเปลี่ยนการพัฒนาชนบทและองค์กรพัฒนาเอกชน, หน้า 39-41.

สถานการณ์ของการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้นนับแต่ต้นทศวรรษที่ 2530 จึงนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาของรัฐโดยก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากสังคมอย่างกว้างขวางและจริงจังมากขึ้น จนเป็นผลให้แนวคิดในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกลายเป็นกระแสความคิดที่สำคัญ และยกระดับเป็นการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องทางสังคม ที่มียุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวผลักดันในทุกระดับ

การที่ภาคสังคมได้เฟื่องเงิงการแก้ไขปัญหามานagementทรัพยากรไปที่การให้ความสำคัญกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแบ่งสรรผลประโยชน์ จึงก่อให้เกิดความแตกต่างและขัดแย้งระหว่างสองกระแสความคิดอย่างเด่นชัด ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ตลอดจนบทบาทอำนาจและทิศทางของภาครัฐและภาคสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากรัฐมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจแบ่งสรรผลประโยชน์แบบ Technocentrism⁶⁸ ซึ่งมองว่าการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ สามารถทำได้โดยการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับมิติทางสังคมการเมือง การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรจึงเป็นเรื่องของผู้รู้หรือนักเทคนิควิชาชีพซึ่งนิยมกระบวนการวางแผนและจัดการแบบ "บนลงล่าง" นอกจากนี้กระแสความคิดดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งรัฐยังคงมีบทบาทอำนาจหลักในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกระแสความคิดของสังคมบ่งชี้ถึงปัญหาการแบ่งสรรผลประโยชน์และทรัพยากรที่ผูกโยงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และข้อจำกัดในแนวคิดของรัฐที่แยกเทคนิควิธีในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรออกจากพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ระหว่างคนและชุมชนกับระบบนิเวศวิทยาในท้องถิ่น โดยได้บ่งชี้ให้เห็นว่าสิทธิ

⁶⁸O'Riordan, Environmentalism. (London: Pion Limited, 1981), p.376, อ้างไว้ในประภาส ปิ่นตบแต่ง, "ขบวนการสิ่งแวดล้อมยุคหลัง Modernism," วารสารร่วมฤกษ์ 13(มิถุนายน-ตุลาคม 2537): 219-220.

ของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในปัจจุบัน

3.1 แนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมและสิทธิของประชาชนในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และการพัฒนา

ตามแนวคิดของเสนห์ จามริก การพัฒนาเศรษฐกิจกับการเมืองมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันโดยแยกออกจากกันไม่ได้ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในสังคม โดยมี การเลือกที่จะกำหนดว่าใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร ซึ่งนับเป็นเรื่องของการเมืองอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ ในทัศนะของเสนห์ สิทธิทางการเมืองจึงเป็นหลักประกันของสิทธิอันพึงมีพึงได้ทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากการตัดสินใจกำหนดนโยบายการพัฒนาและการแบ่งสรรทรัพยากร⁶⁹ จากเงื่อนไขดังกล่าวการพัฒนากับการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ไม่ได้แยกขาดจากกัน การพัฒนาจึงมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับมิติทางการเมืองและสังคมด้วย การพัฒนาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่นั้นได้จึงต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาสิทธิในด้านต่างๆ

แนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นการ เชื่อมโยงการพัฒนา เข้ากับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเด่นชัด ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของรัฐในการพัฒนาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก และแยกการพัฒนาออกจากปัจจัยทางการเมือง

ในทศวรรษ 2520 ได้เกิดกระแสของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นผลให้เกิดการก่อตัวของแนวคิดจากภาคสังคมที่เป็นการทบทวนทิศทางการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอถึงการพัฒนาที่ครอบคลุมความต้องการทุกด้านของมนุษย์และ เกี่ยวเนื่องกับวิถีชีวิตของ

⁶⁹เสนห์ จามริก, พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.), 2531), หน้า 12.

มนุษย์มากกว่าการมุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ กระแสความคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การตั้งข้อสงสัยอย่างมากเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาที่ใช้เศรษฐกิจเป็นแกนกลางและแยกตัวออกจากความสัมพันธ์ทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและการเมือง⁷⁰ ภาคสังคมจึงได้ขยายขอบเขตของ "การพัฒนา" ให้มีมิติที่กว้างขวางและรอบด้านมากขึ้น สิทธิในการพัฒนาจึงครอบคลุมมิติด้านต่างๆ ในวิถีชีวิตของมนุษย์อย่างหลากหลาย ขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงเข้ากับสิทธิทางการเมืองในอีกทางหนึ่ง

แนวคิดดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและแนวคิดเรื่องการพัฒนาของ O'Manique ซึ่งชี้ว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมสิ่งที่ดำเนินงานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม ความหมายของการพัฒนาในแง่นี้จึงเชื่อมโยงอยู่กับหลักการสิทธิมนุษยชนโดยใกล้ชิด เนื่องจาก O'Manique เห็นว่า สิทธิหมายถึงสิ่งจำเป็นของมนุษย์ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการพัฒนา ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการแสดงออกและการตัดสินใจด้วยตนเองด้วย การพัฒนาจึงครอบคลุมถึงมิติทางการเมืองอย่างชัดเจน ระเบียบทางสังคมและบทบัญญัติทางกฎหมายก็เกิดขึ้นเพื่อรับรองการใช้สิทธิพื้นฐานดังกล่าว

แนวคิดของภาคสังคมดังกล่าวได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการพัฒนาระบบหลักและแนวคิดของรัฐบาลไทยในการแบ่งสรรผลประโยชน์เป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของกรอบแนวคิดและผลที่เกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้อิทธิพลทางความคิดดังกล่าว ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่แยกมิติทางเศรษฐกิจและการพัฒนากับมิติทางการเมืองออกจากกัน

⁷⁰กาญจนา แก้วเทพ, "การพัฒนา-ทางเลือกใหม่," ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บก., พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, 2537), หน้า 130-132.

เสนอ แจมริก ได้ชี้ไว้ในหนังสือ พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ในประเด็น ปัญหาเรื่องสิทธิของประชาชนในระบบการเมืองว่า ประเด็นเรื่องสิทธิมักจะทำให้เกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนาเป็นปัญหาเฉพาะหน้าอันสำคัญสูงสุดที่จำเป็นต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ "ผู้รู้" ที่สามารถระดมกำลังทรัพยากรทั้งหมดของชาติเพื่อทำการพัฒนา เศรษฐกิจให้เจริญเติบโต เพื่อแก้ปัญหาความอดอยาก ขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็นเรื่องที่ต้องสงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากที่ปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว จากแนวคิดดังกล่าว การพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงเป็นบันไดขั้นที่สำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง หรือการได้มาซึ่งสิทธิทางการเมืองขั้นต่อไป⁷¹

สุริชัย หวันแก้ว เห็นว่าสำหรับประเทศไทยนั้น ทฤษฎีและแนวคิดที่สำคัญในการแก้ไข ปัญหาความยากจนในชนบทได้ปรากฏในการเสนอปัญหาและทางออกของวงการนโยบายและวงวิชาการหลายแห่ง ที่สำคัญได้แก่สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวงกรมมหาวิทยาลัย จากการศึกษาติดตามอาจสรุปได้ว่าแนวทางซึ่งไม่เหมาะสมกับการแก้ไข ปัญหาของชนบทไทยปัจจุบันมีอยู่หลายแนว ซึ่งอาจประมวลได้สามประการ ดังนี้

1. แนวทางทฤษฎีความจำเป็นทางเศรษฐกิจซึ่งเน้นหนักในด้านบทบาทการลงทุน เพื่อเร่งเพิ่มอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ แนวทางนี้มักไม่ได้ให้ความสนใจผลกระทบที่มีต่อชนบทโดยตรง หรือถ้าให้ความสนใจก็มักมองว่าสาเหตุของความยากจนในชนบทนั้นมีรากฐานมาจากปัจจัยที่สำคัญเพียงอย่างเดียว หรือไม่ก็อย่าง (single barrier theories) อาจเป็นเพราะขาดแคลนการลงทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ขาดแคลนการชลประทานอย่างใดอย่างหนึ่ง ความคิดเหล่านี้มองเห็นชนบทเป็นภาพรวมๆ ที่ขาดความแตกต่าง

⁷¹เสนอ แจมริก, พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, หน้า 11.

2. แนวความคิดที่เห็นว่าชนบทยากจนเพราะขาดรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม นักวิชาการและผู้วางนโยบายเหล่านี้จะพยายามค้นหาสูตรสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนโดยทั่วไป ส่วนใหญ่จะเน้นการกำหนดแผนและอำนาจตัดสินใจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่น บางทีพวกเขา ก็แสวงหาวิธีการที่เหมาะสมกับความเป็นไทยที่มีลักษณะพิเศษ บางทีก็คิดลอกเลียนแบบกลยุทธ์การพัฒนาจากต่างประเทศ เช่น ใต้หวัน อิสราเอล สิงคโปร์ เกาหลีใต้หรือแม้แต่จีนในบางยุค เป็นต้น

3. แนวคิดทฤษฎีที่ว่าสังคมชนบทด้อยพัฒนาเพราะขาดค่านิยมและบรรทัดฐานที่ส่งเสริมการพัฒนา อุปสรรคของการพัฒนามาจากค่านิยม ระบบความคิด ความเชื่อ ทศนคติที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา ดังนั้นจำเป็นต้องแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบค่านิยมเหล่านี้ให้สอดคล้องกับการพัฒนา แม้หนทางการพัฒนาจะยาวไกลอยู่บ้าง แต่อนาคตที่สดใสก็รออยู่เบื้องหน้า ประชาชนต้องได้รับการปรับปรุงคุณภาพด้วยความอดทนและอยู่ในระเบียบ หน่วยงานราชการมีหน้าที่เผยแพร่ อบรม สั่งสอนประชาชนในสิ่งที่เขาขาด เช่น ความคิดและค่านิยมสมัยใหม่ เทคโนโลยีต่างๆ ที่ใหม่ ๆ ซึ่งล้วนแต่ต้องนำมาจากแหล่งอารยธรรมที่เจริญกว่า ซึ่งอาจเป็นเมืองหลวงหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว

ซึ่งทั้งสามแนวทางนี้มีเป้าหมายสำคัญเฉพาะหน้า คือการพัฒนาเศรษฐกิจ และเห็นว่าการจะบรรลุผลได้นั้นต้องยอมสละเป้าหมายการพัฒนาด้านการเมืองและสังคมเอาไว้ก่อน⁷²

สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดตัวแบบหลักในการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยมักยึดถือแนวการพัฒนาดังกล่าวเป็นแม่แบบในทางนโยบาย โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบแก้ไข ทำให้ยุทธศาสตร์พัฒนากระแสหลักอยู่นอกเหนือกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง



⁷²สุริชัย หวันแก้ว, "สิ่งที่ขาดหายไปในการพัฒนาชนบทแนวใหม่: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน," วารสารวิจัยสังคม 5 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2525):

การเชื่อมโยงสิทธิในการพัฒนาเข้ากับสิทธิทางการเมืองจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดในด้านการพัฒนาอย่างมาก เนื่องจากสิทธิทางการเมืองได้ส่งผลให้แนวคิดในการพัฒนาเข้าไปเชื่อมโยงกับกระบวนการใช้อำนาจแบ่งสรรผลประโยชน์โดยตรง ซึ่งเท่ากับภาคสังคมได้มีแนวคิดที่มุ่งเน้นให้กระบวนการพัฒนาประเทศตั้งอยู่บนรากฐานของการรับรองสิทธิอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

3.2 สิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในทศวรรษที่ 2530 จนส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น และความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กระแสความคิดของสังคมมุ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดและทิศทางการจัดการทรัพยากรมากขึ้น

การที่รัฐมีแนวนโยบายในการจัดการทรัพยากรโดยมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ป่า และการหวงกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกจากการเข้าถึงของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทำให้ภาคสังคมเห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของรัฐเป็นอย่างมาก ภาคสังคมได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาประเทศที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายของรัฐสนองตอบความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นหลัก จนก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรและการช่วงชิงทรัพยากรจากท้องถิ่น

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวภาคสังคมได้บ่งชี้ว่าสิทธิของประชาชนในการพัฒนามีความสำคัญเป็นอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในการแบ่งสรรผลประโยชน์และการพัฒนาประเทศ โดยเน้นย้ำว่าสิทธิและการพัฒนาเป็นสิ่งที่คู่กัน และการเร่งรัดพัฒนาและเสถียรภาพทาง

การเมืองจะถูกนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อยับยั้งสิทธิพื้นฐานของประชาชนไม่ได้ นอกจากนี้ยังได้เสนอว่าสิทธิในการพัฒนาประกอบด้วยหลักการใหญ่ 4 ข้อด้วยกัน คือ⁷³

1. การพัฒนามนุษย์ วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา คือ การเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนใช้ศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่และมีอิสระ
2. การพัฒนาต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานทั้งด้านวัตถุและจิตวิญญาณของมนุษย์
3. มนุษย์ต้องมีโอกาสและมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ หลักการความเสมอภาคทางโอกาสเป็นหลักสำคัญของการพัฒนา
4. มนุษย์และชุมชนต้องมีโอกาสที่จะแสวงหาหนทางพัฒนาที่เป็นอิสระ ปลอดภัยจากการครอบงำของพลังภายนอก เช่น รัฐและทุนสมัยใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนาดังกล่าวจึงมีเนื้อหาสำคัญที่ผสมมิติทางการเมืองเข้าไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งทิศทางการพัฒนากระแสหลักซึ่งอาศัยพลังทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายนอกมาเป็นปัจจัยผลักดันและกำกับการพัฒนาในสังคม การชี้ปัญหาของการพัฒนาตามแนวคิดของภาคสังคมจึงชี้ชัดลงไปที่ประเด็นปัญหาสิทธิอำนาจของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเป็นพื้นฐานหลัก

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งถูกดึงเข้ามาเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ก็ได้อาศัยกรอบการพัฒนากระแสหลักซึ่งอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์เป็นกรอบทางนโยบายของรัฐมาโดยตลอด ข้อถกเถียงและแนวคิดของภาคสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์กรพัฒนาซึ่งก่อตัวให้เห็นอย่างเด่นชัดในทศวรรษที่ 2530 จึงได้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหลักที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดของรัฐในการพัฒนาและการแบ่งสรรผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทยด้วย

⁷³ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา," ใน วิธีวิทยาการศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, หน้า 158-159.

ด้วยมุมมองของผู้ที่ทำงานพัฒนาเอกชนกับชาวบ้านในชนบท เอนก นาคะบุตรได้ชี้ให้เห็นว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นผลให้เกิดสงครามแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างเกษตรกรผู้เคยใช้ประโยชน์จากป่าและที่ดินทำกินมานานกับบริษัทข้ามชาติ ตลอดจนผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับสัมปทานเข้าไปลงทุน การต่อสู้ขัดแย้งได้กลายเป็นประเด็นการต่อสู้ในระดับชาติ ในรัฐสภา ในหมู่นักวิชาการ โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) สนับสนุนฝ่ายชุมชนสงครามการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจึงผูกติดกับความซับซ้อนของผลประโยชน์ อิทธิพลมืด การเมืองระดับชาติและระดับทุนข้ามชาติการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชาวบ้านจึงมีพัฒนาการมาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคม โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมสนับสนุน เอื้ออำนวยและร่วมผลักดันกับฝ่ายชาวบ้านผู้เสียเปรียบและถูกกระทำ⁷⁴

สภาพดังกล่าวทำให้เกิดกระบวนการทางความคิดที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัดสองกระแสทั้งในประเด็นของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ และบทบาทอำนาจของภาครัฐกับภาคประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีความแตกต่างกันทั้งในกรอบการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหาระหว่างสองแนวคิดดังกล่าว แนวคิดของรัฐชี้ให้เห็นถึงสิทธิอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหนือภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับศักยภาพของภาครัฐและภาคเอกชนในฐานะส่วนนำในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมจากทัศนะของรัฐ การบริหารจัดการทรัพยากรจึงเป็นประเด็นทางเทคนิคซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ที่รับผิดชอบตามสายวิชาชีพเป็นหลัก

ส่วนกระแสความคิดของภาคสังคม ปงชี้ถึงข้อบกพร่องและข้อจำกัดของแนวคิดรัฐในการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม

⁷⁴ เอนก นาคะบุตร, คน กับ ดิน น้ำ ป่า: จุดเปลี่ยนแห่งความคิด (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 37-38.

เสนอที่ จามริกได้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองและเศรษฐกิจพัวพันกันอย่างมากในกระบวนการเจริญเติบโตแบบไม่สมดุล ความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลทางการเมืองขึ้นด้วย ผู้ที่มีส่วนมากที่สุดและได้รับประโยชน์มากที่สุดภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลตั้งที่เป็นอยู่คือชนส่วนน้อยในเขตเมือง ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองกับชนบทจึงเป็นประจักษ์พยานความล้มเหลวของยุทธวิธีพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง⁷⁵

แนวคิดดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่า การศึกษาถึงปัญหาการจัดการทรัพยากรในกระบวนการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งมุ่งจำกัดอยู่เฉพาะกรอบการมองปัญหาทางเทคนิค และวิธีการจัดการไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรในระบบการเมืองไทยที่ผูกโยงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

นอกจากนี้ เสนอที่ยังได้ชี้ชัดลงไปอีกถึงปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจนว่ามีสาเหตุรากฐานมาจากปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากร โดยเสนอว่าปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ อำนาจการต่อรองตกต่ำสืบเนื่องมาจากคนในชนบทไม่มีอำนาจในการต่อรองสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ทำหน้าที่ต่อสู้เพื่อการแบ่งสรรทรัพยากรลงไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างแท้จริง⁷⁶

แนวคิดของสังคมที่ก่อตัวขึ้นมาภายใต้สถานการณ์ของสงครามแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ จึงได้ชี้ไปถึงปัญหาโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบการเมืองไทยอย่างชัดเจน

⁷⁵ เสนอที่ จามริก, ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย, แปลโดย โคริน เฟื่องเกษม (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 29-30.

⁷⁶ เสนอที่ จามริก, "ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย," ชุมชนพัฒนา 1 (มีนาคม-มิถุนายน 2530): 29.

ประเวศ วะสี ชี้ว่าสภาพสังคมไทยในเชิงมหาคออยู่ในสภาวะของความไม่สมดุล ทำให้เกิดความขัดแย้ง ความรุนแรง สาเหตุเกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร หรือธุรกิจเอกชนกับราษฎร ดังเช่นกรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกิดขึ้นเพราะการขาดประชาธิปไตย ดังนั้นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศไทย คือ การปรับไปสู่ดุลยภาพของมหาคอ ของสังคมไทยโดยขยายอำนาจภาคประชาชน และดึงอำนาจทางการเมืองไปสู่ภาคประชาชน หรือก็คือการปรับเปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตยนั่นเอง⁷⁷

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ก็ได้สรุปเช่นกันว่าการเคารพหลักการประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนและสิ่งแวดล้อมมีความสำเร็จขึ้นมาได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ ในทิศทางที่ทำให้กลุ่มผู้ยากไร้มีอำนาจการตัดสินใจ มีอำนาจในการต่อรอง มีอำนาจในการควบคุม เข้าถึงทรัพยากร⁷⁸

ตามแนวคิดของภาคสังคม สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นส่วนสำคัญของอำนาจทางการเมืองในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์

⁷⁷ประเวศ วะสี, กระแสใหญ่ในสังคมไทยกับความมั่นคงของประเทศ (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2533), หน้า 6-10.

⁷⁸ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "ความยากจน สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา," ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิถีใหม่แห่งการพัฒนา, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย, 2537), หน้า 194-195.

3.3 สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ด้วยเหตุที่แนวคิดของภาคสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความเกี่ยวข้องกับมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบด้าน ภาคสังคมจึงได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยมีมิติทางสังคมการเมืองอันได้แก่จารีตปฏิบัติของชุมชนในการจัดทรัพยากร เป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภาคสังคมจึงได้นำเสนอถึงวิถีชีวิตและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ตลอดทศวรรษ 2530 อันเป็นผลให้เกิดข้อเรียกร้องของสังคมในเรื่องสิทธิชุมชนและป่าชุมชนในปัจจุบัน

ภาคสังคมได้บ่งชี้ว่าสิทธิชุมชนเกิดขึ้นบนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างชุมชนทรัพยากรธรรมชาติซึ่งชุมชนได้อาศัยใช้ประโยชน์ในรูปของทรัพย์สินส่วนรวม ซึ่งไม่มีบุคคลใดเป็นเจ้าของถือครองกรรมสิทธิ์ สิทธิชุมชนไม่ใช่ระบบกรรมสิทธิ์ตามระบบกรรมสิทธิ์ส่วนตัว ขณะเดียวกันก็ได้เป็นทรัพย์สินสาธารณะที่รัฐมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษา แต่สิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกชุมชน ซึ่งดำรงอยู่ควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษาและเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานหรือจารีตปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรของชุมชนมาแต่เดิม⁸¹ แนวคิดของสังคมที่ให้มีการรับรองสิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามกฎหมาย จึงเป็นการให้รัฐรับรองสิทธิทางการเมืองในการแบ่งสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมจารีตประเพณีในสังคม

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติจึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Sanders ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติในฐานะส่วนหนึ่งของสิทธิร่วม โดย Sanders ได้ชี้ให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของกลุ่มทางสังคมและชนกลุ่มน้อยที่มีลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมเฉพาะตน การรวมตัวของสมาชิกในกลุ่มเกิดจากความสอดคล้องกันในแบบแผนวัฒนธรรมหนึ่งๆ กลุ่มจึงต้องการการป้องกันและอำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษา และพัฒนา

คุณสมบัติทางวัฒนธรรมของตน สิทธิร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม⁷⁹ และแม้ Sanders จะชี้ว่าสิทธิดังกล่าวจะเป็นสิทธิทางวัฒนธรรม แต่ Sanders ก็เห็นว่าหากส่วนสำคัญของวัฒนธรรมนั้นเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังเช่น การไร้สอยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อหาเลี้ยงชีพของชนกลุ่มน้อย สิทธิร่วมนั้นก็ควรที่จะครอบคลุมไปถึงฐานทรัพยากรซึ่งจำเป็นต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มด้วย ทรัพยากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญทั้งต่อการดำรงชีพและวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมของกลุ่ม⁸⁰

ยศ สันตสมบัติ นักวิชาการด้านมานุษยวิทยาและนักพัฒนาองค์กรเอกชน กล่าวถึงประเด็นสิทธิชุมชน (community rights) โดยเสนอว่าสิทธิชุมชนไม่ใช่วาระบบกรรมสิทธิ์ตามที่เข้าใจกันตามกฎหมายตะวันตก แต่เป็นสิทธิในการไร้ประโยชน์ซึ่งดำรงอยู่ควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษา และเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรชุมชนมาแต่เดิม ซึ่งเป็นคุณสมบัติอันมีมาอยู่แล้วในพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของไทยเราเอง การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการส่งเสริมและพัฒนารากเหง้าของประชาธิปไตยในระดับรากฐาน เป็นการเปิดโอกาสและการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตและทางเลือกของตนเอง และยังเป็นมาตรการสำคัญที่นำไปสู่การไร้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน⁸¹

แนวคิดสิทธิร่วม และสิทธิชุมชน ได้ขยายภาพสิทธิของกลุ่มทางสังคมและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เห็นเด่นชัดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิทธิการไร้ประโยชน์ (use rights) ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย

⁷⁹Douglas Sanders, "Collective Rights," Human Rights Quarterly 13(1991): 369-370.

⁸⁰Ibid., pp.382-383.

⁸¹วิวัฒน์ คติธรรมนิത്യ, บก., สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 43.

งานแงหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิใช้ประโยชน์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับความเห็นของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ ยศ สันตสมบัติ ในเรื่องสิทธิชุมชน โดยอานันท์เสนอว่า "สิทธิชุมชน ไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น พื้นที่เหล่านั้นยังเป็นของรัฐและจะเอาไปขาย ไม่ได้ แต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน โดยชุมชนสามารถออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ขึ้นมาพิทักษ์สิทธิและพื้นที่นั้นให้คงอยู่ได้ เป็นการรับรองสิทธิในการใช้และดูแลรักษาป่า ไม่ใช่เป็นการยกกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชน รัฐยังสามารถเรียกคืนได้ถ้าประชาชนไม่สามารถดูแลรักษาป่าไว้ได้"⁸²

ส่วนยศ สรุปว่า ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ป่า ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการของสิทธิในการใช้ (users rights) และมีระบบการจัดการโดยชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้ การจัดลำดับการใช้ ใครบ้างไม่มีสิทธิใช้และควรรักษาอย่างไร ควรมีระบบการจัดการและการควบคุมอย่างไร เป็นต้น⁸³

สิทธิในทรัพย์สินของชุมชนจึงวางน้ำหนักไปที่สิทธิใช้สอย จัดการดูแลทรัพยากรดังกล่าวเป็นหลัก แม้ว่ากรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ (ownership) จะเป็นของรัฐตามกฎหมาย

งานแงนี้ สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิร่วม และสิทธิใช้ประโยชน์ในเวลาเดียวกัน ซึ่งสิทธิชุมชนตามแนวคิดและข้อเสนอดังกล่าวของภาคสังคมถือเป็นสิทธิใช้ประโยชน์ (use rights) โดยรัฐถือกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของเหนือทรัพย์สินชุมชนนั้นๆ ในทางกฎหมาย โดยรัฐได้ให้สิทธิอำนาจแก่ชุมชนในการดูแลจัดการ และใช้สอยประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนนั้น โดยชุมชนมีพันธะรับผิดชอบ (liability) ในการรักษาสภาพป่านั้นตามนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐได้วางไว้

⁸²เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

⁸³ยศ สันตสมบัติ, "หาบเร่กับการจัดระเบียบของกรุงรัตนโกสินทร์," กรุงเทพธุรกิจ: จุดประกาย (6 เมษายน 2538): 8.

ความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐกับชุมชนในท้องถิ่นซึ่งมีระบบ
วัฒนธรรมแบบชุมชนหมู่บ้าน ได้ก่อตัวสืบเนื่องจากการที่รัฐขยายบทบาทในการจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติและการพัฒนาประเทศมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐกลับไม่ได้รับรองสิทธิในการปกครอง
ดูแลตนเองของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็น
สิทธิชุมชน ระบบกฎหมายไทยที่ตราขึ้น นับแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ได้ละเลยสิทธิของชุมชนในการใช้
สอย จัดการทรัพยากรสินส่วนรวมมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อรัฐให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ
ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ได้รับรองสิทธิจัดการทรัพยากรในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ของรัฐ
กับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การดูแลใช้ประโยชน์ร่วมกันจากทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนในรูปแบบของป่า
ชุมชนจึงไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งเมื่อรัฐอ้างสิทธิ
เหนือที่ดินทั้งหมดที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือหากิน
เพื่ออนุรักษ์ ในขณะที่ชุมชนยังมีการดูแลใช้สอยประโยชน์จากป่าชุมชนอยู่ตามจารีตปฏิบัติ

กรณีความขัดแย้งป่าห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงปีพ.ศ. 2532
ซึ่งได้เกิดขึ้นจากรายบายของรัฐในการให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการให้
เช่าพื้นที่ปลูกป่าเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการคัดค้านต่อต้านจากชาวบ้านตำบลห้วยแก้ว ซึ่งได้ใช้พื้นที่
ที่ป่าดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นหนึ่งเอ และพื้นที่ป่าสงวน ใช้สอยประโยชน์ในรูปแบบของป่า
ชุมชน การเข้าไปปรับที่ถางป่าเพื่อปลูกสวนป่าของนายทุนเอกชน จึงทำให้ชาวบ้านจัดขบวน
บุกยึดไร่และปลักต้นคนงานออก และเคลื่อนขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการเช่าและประกาศรับ
รองพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นป่าชุมชน อย่างไรก็ตามสำนักงานป่าไม้เขตได้เสนอให้ใช้พื้นที่นอกเขตป่า
อนุรักษ์ ซึ่งเรียกว่าป่าเศรษฐกิจแทน การดูแลใช้สอยประโยชน์จากป่าของชาวบ้านจึงยังมิได้รับ
การรับรองสิทธิตามกฎหมายจากรัฐ

แนวคิดดังกล่าวจากชุมชนได้นำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน
ซึ่งมุ่งเน้นการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการพื้นที่ป่าธรรมชาติที่ชุมชนได้ดูแลใช้สอยมาแต่เดิม
โดยได้วางบทบัญญัติที่รับรองสิทธิอำนาจของชุมชนในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเกณฑ์
ที่ชุมชนได้กำหนดขึ้นเพื่อการดูแลใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างยั่งยืนและสมดุลกับระบบนิเวศวิทยา
ของป่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการป่าชุมชนบนเงื่อนไขความ
สัมพันธ์ระหว่างมิติทางการเมืองกับมิติทางเศรษฐกิจสังคมที่เกี่ยวข้องเนื่องสัมพันธ์กัน แนวทางดังกล่าว

จึงแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ ที่แม้จะรับรองการจัดการป่าชุมชนของท้องถิ่น แต่ก็แยกการจัดการพื้นที่ดังกล่าวออกจากมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมของชุมชน โดยได้รับรองพื้นที่ป่าชุมชนไว้เฉพาะ นอกเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นการตัดสิทธิของชุมชนที่อาศัยทำกิน และดูแลจัดการป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มาแต่เดิม

สรุป

การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่อย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ 2530 ประกอบกับการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นของพลังภาคธุรกิจ เอกชนได้ส่งผลให้รัฐมีแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองการขยายตัวของเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เข้มข้นมากขึ้น ได้ส่งผลให้รัฐมีนโยบายในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรควบคู่ไปกับการมีนโยบายการอนุรักษ์ป่าที่เข้มข้น โดยรัฐได้จำแนกพื้นที่ป่าตามแนวนโยบายการจัดการของรัฐออกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการดังกล่าวรัฐยังคงมีอำนาจ และบทบาทหลักในการจัดการ โดยรัฐยังคงให้ความสำคัญกับความสามารถและบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการจัดการ เป็นหลัก แม้กระแสประชาธิปไตยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาจะมีความสำคัญมากขึ้นในทศวรรษนี้ จนส่งผลให้รัฐปรับนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการมากขึ้นแต่รัฐก็ยังคงไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ และยังมีแนวคิดว่าการเปิดช่องให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรเสื่อมทราม รัฐจึงมีแนวคิดในการจัดวางสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรไว้บนพื้นฐานการปฏิบัติการ โดยรัฐยังมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลทั้งจากแนวนโยบายระดับชาติที่รัฐวางแนวทางไว้และโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์ ซึ่งรัฐส่วนกลางยังมีอำนาจในการควบคุมกำกับกลไกการปกครองไว้อย่างกว้างขวางจนถึงระดับองค์กรท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของรัฐในการจำแนกประเภทของพื้นที่ป่าตามแนวทางการจัดการที่รัฐกำหนดก็ได้ส่งผลให้รัฐได้ลดทอนสิทธิของประชาชนในพื้นที่ป่าลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่รัฐหวงกันไว้ภายใต้การดูแลควบคุมของรัฐ การมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนในการจัดการป่าจึงถูกจำกัดไว้ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐได้กำหนดแนวทางการจัดการเพื่อสนองตอบการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

แนวคิดดังกล่าวของรัฐจึงมีความแตกต่างและขัดแย้งอย่างมากกับแนวคิดของภาคสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและผู้นำชาวบ้านในสายสิทธิชุมชน ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตปฏิบัติที่สืบทอดมาแต่อดีต และยังชี้ถึงข้อจำกัดของทิศทางการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรของรัฐที่จำกัดขอบเขตอยู่ในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและแนวคิดในการแบ่งสรรผลประโยชน์แบบรวมศูนย์ แนวคิดของภาคสังคมจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับมิติทางการเมือง สังคมและนิเวศวิทยา และชี้ว่าสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นที่มาสำคัญของสิทธิประโยชน์ของประชาชนในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ของสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาจึงเป็นแก่นสำคัญในแนวคิดของภาคสังคมในการจัดการทรัพยากรซึ่งควรได้รับรองตามกฎหมาย