

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เจตจำนงทางการเมืองที่สำคัญที่สุดได้แก่การที่อำนาจสูงสุดทางการเมืองต้องเป็นของประชาชน ใช้โดยประชาชน และเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ ความต้องการของประชาชน เห็นได้ว่าระบอบนี้จัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมโดยคำนึงถึงศักยภาพของประชาชนเป็นหลักในการปกครองและพัฒนาประเทศ ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการเมืองที่ตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของประชาชนโดยส่วนรวม มิได้จำกัดอยู่กับความสามารถและบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ ผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ปกครองบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน มิใช่ผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการขึ้นากำกับประชาชน

โดยเงื่อนงำดังกล่าว สิทธิของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากสิทธิจะเป็นหลักประกันของการมีอำนาจและบทบาทของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับของประเทศ ทั้งในการเรียกร้องผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองและกติกาทิศทางการเมืองเป็นไปโดยชอบธรรม และได้รับการยอมรับจากประชาชน

การดำเนินการทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่มิได้หากปราศจากการรับรองสิทธิของประชาชน สิทธิจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับควบคุมกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และกำหนดนโยบายบริหารประเทศของรัฐ

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยกลับตกอยู่ภายใต้กระแสความคิดที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความล้าหลังทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนำให้เกิดความเจริญทันสมัยอย่างสากล ความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขหลักต่อการพัฒนาทางการเมือง บัณฑิตยในเรื่องรายได้ ระดับการศึกษา การถือครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ตลอดจนแบบแผนการดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

สภาพดังกล่าวทำให้เกิดการจัดลำดับชั้นความสำคัญของสิทธิออกเป็นระดับต่างๆ กันโดยมีปัจจัยสี่เพื่อการดำรงชีพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (ดังเห็นได้จากการเกิดขึ้นของแนวคิดของรัฐว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ จปฐ. (Basic Needs) ระบบการเมืองจึงมีหน้าที่ในการสนองตอบสิทธิดังกล่าวของราษฎรเพื่อเป็นฐานให้เกิดการพัฒนาสู่สิทธิขั้นที่สูงกว่าในระดับต่อไปจนถึงสิทธิทางการเมือง สิทธิทางการเมืองจึงเป็นสิทธิขั้นสูงซึ่งเกิดจากความพร้อมของประชาชนที่ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมมาอย่างเพียงพอ การขยายสิทธิทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจในรูปแบบของเทศบาล สุขาภิบาล จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของฐานะทางเศรษฐกิจ การเงินและความเป็นสังคมเมืองของท้องถิ่นนั้นๆ สิทธิของประชาชนจึงได้รับการพัฒนา โดยแตกต่างกันระหว่างสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม

สภาพดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งแยกกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและกระบวนการพัฒนาทางการเมืองออกจากกัน การพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมจึงกลายเป็นเป้าหมายสำคัญทางนโยบายของรัฐที่อยู่นอกเหนือมิติของการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทิศทางและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศจึงอยู่ภายใต้การชี้นำกำกับของรัฐ รัฐจึงเปรียบเสมือนผู้ชี้ทางและกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดวิถีชีวิตที่พัฒนาตามคุณค่าที่รัฐกำหนด ส่วนการพัฒนาทางการเมืองที่เป็นอยู่จึงเป็นแต่เพียงกระบวนการเสริมสร้าง ความมั่นคงต่อเนื่องให้กับกลไกรัฐและสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการมากกว่าที่จะรับรองถึงสิทธิของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแต่เพียงด้านเดียว โดยมิได้ให้ความสำคัญกับสิทธิทางการเมืองก็มิได้ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองตามที่คาดหมายกัน การพัฒนาด้วยการขึ้นและส่งเสริมของรัฐกลับไปสู่ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม ปัญหาสังคมวัฒนธรรมและปัญหาความเสื่อมทรามของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาจึงเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม ผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศตกอยู่กับคนกลุ่มน้อยบางส่วน เช่น กลุ่มนายทุนใหญ่ กลุ่มบรรษัทข้ามชาติและกลุ่มคนชั้นกลางในเมืองมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ในท้องถิ่นชนบท

สำหรับผลกระทบทางการเมืองนั้น ก่อให้เกิดการครอบงำทางการเมืองและทางวัฒนธรรมจากระบบราชการที่ขยายขอบเขตหน้าที่มากขึ้นในการควบคุมกำกับสังคม สถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร เติบโตขึ้นโดยปราศจากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนรองรับ และพยายามจำกัดขอบเขตสิทธิทางการเมืองของประชาชนไว้แต่เพียงกลไกในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง

ผลของการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมโดยแยกต่างหากจากสิทธิทางการเมือง จึงทำให้เกิดความอ่อนแอของสังคมในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และการพัฒนาประเทศนั้น ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นผลประโยชน์และคุณค่าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของสังคม นอกจากทรัพยากรจะเป็นสภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาที่มีผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ นับตั้งแต่เริ่มการพัฒนาประเทศโดยมีแผนพัฒนาประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในปี พ.ศ. 2504 แนวทางการพัฒนาประเทศได้อาศัยแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยเป็นประเทศ

ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นการพัฒนาประเทศจึงยึดแนวทางสำคัญที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นฐานสำหรับอาชีพและรายได้ของประชาชน¹

ทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกใช้ประโยชน์อย่างมากทั้งในเชิงวัตถุดิบและเชิงพาณิชย์จากทั้งภาครัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชน เช่น การสัมปทานไม้ การใช้สอยที่ดิน การทำแหล่งท่องเที่ยวและการใช้พลังงานจากทรัพยากร เป็นต้น เท่ากับว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นคุณค่าอย่างหนึ่งในระบบการเมืองซึ่งเป็นที่ต้องการให้มีการจัดสรรเพื่อสังคมโดยมีอำนาจบังคับรองรับ²

ในประการต่อมาทรัพยากรธรรมชาติก็มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐและยุทธศาสตร์ทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่การต่อต้านอำนาจรัฐมีสูง บริเวณที่เป็นป่าซึ่งเป็นเขตที่อยู่ห่างไกลและทุรกันดารคือส่วนที่ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพของการต่อต้านอำนาจรัฐ ป่าจึงเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญต่อการขยายตัวของอำนาจและกลไกรัฐในเวลาต่อมา อีกทั้งป่ายังมีความเกี่ยวข้องกับอาณาเขตและอาณาอธิปไตย เนื่องจากบริเวณที่เป็นเส้นแบ่งเขตแดนของประเทศมักเป็นพื้นที่ป่า เขา สันปันน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสำคัญในมิติความมั่นคงของรัฐด้วย

นอกจากที่กล่าวมานี้ ทรัพยากรธรรมชาติดังเช่น ป่า น้ำ ก็เป็นแหล่งที่มาสำคัญต่อบังคับจ่ายสี่ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นด้วย โดยมีความสำคัญทั้งในฐานะของปัจจัยการผลิต แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหารและยา ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ และยังมีความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นในมิติทางสังคม วัฒนธรรมอีกด้วย เช่น ป่าพิธีกรรมอันเป็นความสัมพันธ์ทางความคิด ความเชื่อ ระหว่างความศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติกับชาวบ้านและชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็น

¹เจมส์ บันเปียมรัชต์, ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533), หน้า 1.

²David Easton, The Political System: An Inquiry into the State of Political Science (Calcutta: Scientific Book Agency, 1971), pp.136-137.

สิ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต วิธีการผลิตตลอดจนจารีตประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อที่สืบสานกันมาของคนในท้องถิ่นอย่างแยกไม่ออก การดำเนินงานทางการเมืองของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นประเด็นทางการเมืองอันสำคัญที่ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมโดยตรง สิทธิการจัดการทรัพยากรจึงเป็นส่วนสำคัญของสิทธิอำนาจทางการเมืองในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ของสังคม

แต่เดิมนั้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติยังมีน้อย เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนับแต่อดีตเป็นต้นมา จนกระทั่งถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นความสัมพันธ์ในเชิงสังคมวัฒนธรรมเป็นสำคัญ เช่น ความเชื่อทางศาสนาและการจัดระเบียบทางสังคมแบบเจ้าขุนมูลนาย ทั้งรัฐเองก็มิได้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นหรือเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจและระบบการผลิตของชาวบ้าน สภาพโดยทั่วไปของสังคมก็เป็นแบบชุมชนขนาดเล็กเป็นแบบยังชีพและพึ่งพาตนเอง ปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ แรงงานคน ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตแบบนี้จึงมีปริมาณผลผลิตไม่มากมิได้มีเป้าหมายเพื่อขายหรือแลกเปลี่ยนเป็นสำคัญ ผลทว่าให้เกิดความสมดุลระหว่างทรัพยากรธรรมชาติรอบๆ หมู่บ้านกับปริมาณความต้องการของชุมชน นอกจากนั้นในแง่การจัดการด้านการผลิตยังปรากฏว่ามีการครอบครองที่ดินร่วมกัน มีป่าส่วนรวม มีหนองน้ำสาธารณะซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน มีการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาในเวลาเดียวกัน โดยทรัพย์สินของชุมชนนี้จะมีการสร้างสัญลักษณ์ความเชื่อร่วมกันขึ้นมาด้วย เช่น ในบริเวณที่เป็นป่าสงวนของชุมชนจะเป็นที่ตั้งศาลปู่ตา ซึ่งเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์จะตัดต้นไม้มิได้³

สภาพสังคมโดยรวมจึงมีลักษณะของความเป็นชุมชนหมู่บ้านที่การแทรกแซงของรัฐมีต่ำ แต่มีการจัดระเบียบของสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ การปกครอง และวัฒนธรรมความเชื่อในการดำรงอยู่ร่วมกันของชุมชนเอง การจัดการทรัพยากรของชุมชนหรือบ้านจึงค่อนข้างเป็นไปอย่างอิสระและเกิดจากแรงผลักดันภายในชุมชน

³กาญจนา แก้วเทพ, การพัฒนาบ้านกับเมือง (กรุงเทพฯ: สภาคาทอเล็กแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนา, ม.ป.ป.), หน้า 36-37.

ต่อมาในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐกับสังคมมีการคลี่คลายให้เห็นอย่างเด่นชัดขึ้น ระบบเศรษฐกิจของสังคมเริ่มมีการผลิตเพื่อขาย การติดต่อกับชาติตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ก่อให้เกิดการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นวัตถุดิบส่งออกและเกิดการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อค้าขายกับชาติตะวันตก นโยบายของรัฐจึงเริ่มก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพมาเป็นระบบค้าขายแลกเปลี่ยนแบบเงินตรา

จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 5 ผลจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกและการขยายตัวของการค้าเสรีทำให้รัฐเกิดการสูญเสียผลประโยชน์ที่ได้จากการผูกขาดการค้าและขาดเสถียรภาพทางอำนาจ รัฐจึงมีการปรับตัวใหม่โดยการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) มากขึ้นและดำเนินนโยบายเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย (modernization) การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้ส่งผลให้ระบบราชการส่วนกลางขยายอำนาจหน้าที่ไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้นจนถึงระดับตำบล และรัฐได้เข้ามามีบทบาทในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติโดยมีกลไกกฎหมายมารับรองสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 ให้ส่วนกลางมีอำนาจจัดการไม้มีค่าบางชนิด ให้มีการร่อนอำนาจปกครองดูแลป่าไม้มาอยู่กับรัฐส่วนกลางยังผลให้รัฐมีสิทธิในที่ดินสาธารณะทั้งปวง ตลอดจนการเริ่มใช้ประกาศออกโฉนด ร.ศ. 120 เพื่อรับรองกรรมสิทธิ์ของผู้ถือครองที่ดิน อันทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนอย่างเป็นทางการ⁴ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นฐานสำคัญในการแทรกตัวเข้าไปในท้องถิ่นโดยรัฐและทุนในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะมีลักษณะรวมศูนย์และอ้างความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างแต่รัฐหรือระบบทุนในช่วงนี้ยังมิได้เข้าไปแทรกแซงในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ รัฐหรือระบบทุนที่เข้าไปมีลักษณะที่เข้าไปเพียงเพื่อเอาทรัพยากรออกมา ไม่ต้องการเข้าไปจัดการผลิตหรือ

⁴ เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 92-95.

เปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของชุมชน⁵ ทั้งชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบลยังมีอำนาจดูแลกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดิน ป่า และแหล่งน้ำไว้ได้ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2441⁶ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงยังมีได้ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด

หลังจากนั้น อำนาจในการจัดทรัพยากรของรัฐก็เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายที่ให้รัฐมีอำนาจควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากยิ่งขึ้น ดังเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ซึ่งยิ่งผลให้รัฐมีอำนาจมากขึ้นในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ด้วยการนิยามความหมายและกำหนดขอบเขตของอาณาบริเวณที่รัฐถือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และที่สำคัญคือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า "ป่า" ว่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน อันหมายถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายกรรมสิทธิ์เอกชน จึงยิ่งผลให้การแพร่อำนาจของรัฐเข้าไปถึงทรัพยากรธรรมชาติดังเช่น ป่าไม้ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

นอกจากนั้นการพัฒนาประเทศเข้าสู่ภาวะทันสมัยและการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศยังได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบค้าขายแลกเปลี่ยนมากขึ้น สภาพดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติมากยิ่งขึ้น รัฐจึงให้ความสำคัญต่อนโยบายการจัดการทรัพยากรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

⁵ จัตรีทิพย์ นาถสุภา, "หมู่บ้านกับรัฐในกระบวนการพัฒนา" ใน บ้านกับเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมสถาบันหมู่บ้าน, ศูนย์วัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านอีสานและบริษัทสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529), หน้า 72-73.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ" ใน สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร, วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 494.

ต่อมาเมื่อถึงยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาประเทศ บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจได้มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจการเงินเป็นหลักใหญ่ โดยรัฐมีหน้าที่ในการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนดำเนินการพัฒนาและสนับสนุนการผลิตและส่งออกของภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการลงทุนและประกอบการของภาคเอกชน ผลทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมุ่งไปเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนและการพาณิชย์ของรัฐเป็นสำคัญ

สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดการแทรกตัวของอำนาจรัฐและทุนภาคเอกชนเข้าไปในระบบการผลิตของสังคมท้องถิ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของท้องถิ่นด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตในท้องถิ่นในลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ดังเช่น การขยายตัวของประชาชนในภาคเกษตรกรรมซึ่งสัมพันธ์กับการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรอย่างกว้างขวาง และเกิดการขังชิงทรัพยากรธรรมชาติจากท้องถิ่นโดยรัฐและทุนเอกชน ดังเช่น การสัมปทานป่าไม้ การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การสร้างถนนผ่านพื้นที่ป่าเขา การสร้างเขื่อน การใช้พื้นที่ป่าเพื่อการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การอุตสาหกรรม การให้เอกชนใช้แหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อการผลิตหรือระบายของเสีย เป็นต้น⁷ ซึ่งเป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว

ในขณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำไปสู่การแผ่ขยายอำนาจรัฐเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เนื่องจากทรัพยากรได้กลายมาเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงได้พยายามแยกคนออกจากป่าและร่อนอำนาจเหนือทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด ด้วยการออกกฎหมายป่า

⁷ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาและวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม" ใน วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537), หน้า 113-116.

สงวนแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2507 เพื่อกำหนดพื้นที่เขตป่าสงวน อันเป็นการทำให้ประชาชนที่ดำรงชีวิตอยู่ในเขตป่าสงวนมาก่อนกลายเป็นผู้บุกรุกเขตป่าไว้ในทางกฎหมาย

จากนั้นเมื่อกลุ่มพลังภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเติบโตมากขึ้น พร้อมกับการเปิดช่องของโครงสร้างทางการเมืองระดับบนาให้กลุ่มนักการเมืองที่มีฐานอำนาจและความสัมพันธ์อยู่กับภาคธุรกิจสมัยใหม่ เข้ามามีส่วนร่วมในวงอำนาจทางการเมืองมากขึ้นนับแต่ปี พ.ศ. 2521 ทิศทางการจัดการทรัพยากรของรัฐได้ถูกขึ้นกำหนดให้ตอบสนองผลประโยชน์ทางธุรกิจอุตสาหกรรมโดยชัดเจนมากขึ้น ดังเช่น การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 เพื่อรองรับการมีป่าเศรษฐกิจหรือสวนป่าสำหรับใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำไม้หวงห้ามในที่ดินของรัฐและเอกชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และการริเริ่มนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2536 เพื่อให้อำนาจบริหารจัดการอุทยานกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในเขตการท่องเที่ยวแทนกรมป่าไม้ เป็นต้น การแทรกเข้ามาของพลังภาครัฐและทุนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงทำให้ภาคสังคมนหรือประชาชนส่วนใหญ่อสูญเสียผลประโยชน์ อันได้แก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ผลจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐและทุนมากขึ้นในช่วงหกปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2530-2536) สงครามแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างนายทุนและรัฐกับประชาชนหรือชาวบ้านผู้อยู่อาศัยและพึ่งพาดีน น้ำ ป่า ไร่ ร่องรับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมได้ทวีความรุนแรง และแผ่กระจายไปทั่วทุกภาคจนนำไปสู่การใช้กำลังและความรุนแรงระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐกับราษฎร เกิดการจัดตั้งกลุ่มมวลชนระหว่างสองฝ่าย เกิดการต่อสู้เผชิญหน้าและใช้กำลังในหลายกรณี ดังกรณีราษฎรตำบลน้ำเสียวบุกเข้าเผายุคาลิปต์สของบริษัที่ป่าเรนลาน จังหวัดศรีสะเกษ กรณีการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เขตป่าสงวนดงใหญ่และทับลาน กรณีการเวนคืนที่ดินสร้างเขื่อนแก่งกรุง เขื่อนปากมูล เป็นต้น ความขัดแย้งดังกล่าวกลายเป็นประเด็นทางการเมืองระดับชาติที่ยังมีอาจหาข้อยุติได้

สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากสังคม อันได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชาวบ้านอย่างกว้างขวางถึงปัญหาสิทธิและความชอบธรรมทางการเมืองในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐสามารถเข้ามามีอำนาจจัดการได้โดยถูกต้องตามบทบัญญัติทางกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในระบอบการเมืองแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตยก็ตาม สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกมองว่าเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และการแก้ไขปัญหาการดำรงชีพของประชาชนในระบบการเมืองไทยปัจจุบัน

สภาพดังกล่าวจึงทำให้เกิดกระบวนการทางความคิดที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัดสองกระแสทั้งในประเด็นของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ และบทบาทอำนาจของภาครัฐและภาคสังคมในการจัดการทรัพยากรโดยมีความแตกต่างกันทั้งในกรอบการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหา

แนวคิดของรัฐชี้ให้เห็นถึงสิทธิอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหนือสังคมและชุมชนท้องถิ่นทั้งให้ความสำคัญกับศักยภาพของรัฐและ เอกชนในฐานะส่วนนำของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม นอกจากนี้อำนาจในการจัดการทรัพยากรยังทำให้รัฐสามารถดำรงความมั่นคงทางการทหารและทางการเมืองเอาไว้ได้ เช่น การเข้าถึงพื้นที่ป่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางยุทธศาสตร์ในพื้นที่ไว้

ส่วนกระแสความคิดของสังคมบ่งชี้ถึงข้อจำกัดของแนวความคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากร โดยชี้ว่ากระบวนการจัดการและจัดระบบกรรมสิทธิ์สมัยใหม่มองข้ามฐานทางสังคมวัฒนธรรมแต่เดิมของชุมชนในท้องถิ่นซึ่งมีจารีตปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรมาแต่เดิม แนวความคิดของรัฐเช่นนี้ทำให้เกิดกรอบการพัฒนาโดยรัฐ ซึ่งมีได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของสังคม นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรของรัฐในกระบวนการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามุ่งจำกัดอยู่เฉพาะกรอบการมองปัญหาทางเทคนิคและวิธีการจัดการ ไม่เพียงพอที่จะทำความเข้าใจกับปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรในระบบการเมืองไทย ที่ผูกโยงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

การศึกษาถึงปัญหาความขัดแย้งในแนวคิดทั้งสองกระแส อันได้แก่ กระแสความคิดของ รัฐและกระแสความคิดของสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึงปัญหาสิทธิของประชาชนและกระบวนการต่อสู้แบ่งสรรผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทย ใต้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดของประเทศไทย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ในส่วนของพัฒนาการและแนวความคิดที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดของ ภาคสังคมที่ก่อตัวขึ้นมาในภายหลังด้วย
2. เพื่อศึกษา เปรียบเทียบกรอบและกระบวนการทางความคิด เรื่องสิทธิอำนาจของ ประชาชนระหว่างแนวคิดของสังคมกับแนวคิดของรัฐ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยปัญหาสิทธิของประชาชน ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทย ให้มีความลึกซึ้งและ เพิ่มพูนองค์ความรู้ทางทฤษฎีการเมืองมากยิ่งขึ้น

สมมติฐานการศึกษา

ในประเทศไทยปัจจุบันรัฐกับสังคมมีความขัดแย้งกันในระดับสิทธิของประชาชน เนื่องจากแนวคิดของรัฐและแนวคิดของสังคมมีความแตกต่างกัน โดยแนวคิดของรัฐเห็นว่าการพัฒนา เศรษฐกิจสังคมกับการรักษาเสถียรภาพของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง สิทธิ ของประชาชนจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมิให้ขัดขวางตอนนโยบายการพัฒนาของรัฐ ส่วนแนว คิดของสังคมเห็นว่าสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากร เป็นรากฐานสำคัญของสิทธิของประชาชนใน ระบอบประชาธิปไตยโดยเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าถึงผลประโยชน์ และทรัพยากรในกระบวนการ พัฒนาประเทศ การดำเนินนโยบายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมของรัฐจะต้องเกิดขึ้นควบคู่ กับการรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

| | | |
|------------------|---------|---|
| สิทธิ | หมายถึง | ประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามธรรมชาติ และ/หรือ ตามกฎหมาย |
| สิทธิทางการเมือง | หมายถึง | อำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมเสนอและ เรียกร้องผลประโยชน์ ความต้องการต่างๆ ใน ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนิน นโยบายของประเทศ ทั้งในระดับชาติและระดับ ท้องถิ่น ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยจะต้องได้รับการ รับรองและคุ้มครองจากรัฐ |
| รัฐ | หมายถึง | ระบบราชการ รัฐบาล ตลอดจนส่วนการปกครอง ของประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบายบริหารประเทศและมีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง กับประชาชน |
| สังคม | หมายถึง | กลุ่มทางสังคมหรือบุคคลต่างๆ ในฐานะประชาชน ซึ่งอยู่นอกเหนือระบบราชการ รัฐบาล ส่วนการ ปกครองและภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ ภาคสังคม ในที่นี้ จึงได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ปัญญาชนและองค์กรประชาชน เป็นสำคัญ |
| การจัดการ | หมายถึง | การกระทำหรือการดำเนินงานใดๆ ที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรธรรมชาติ การกระทำหรือการ ดำเนินงานดังกล่าวนี้ ครอบคลุมไปถึงการบริหาร การแบ่งสรรการควบคุมกำกับ การดูแลรักษา การถือครอง การใช้สอย การปฏิบัติงาน การ อนุรักษ์ การป้องกัน การแก้ปัญหาและการพัฒนาด้วย |
| ทรัพยากรธรรมชาติ | หมายถึง | ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดินน้ำเขตก้อนและ ผลผลิตจากป่า |

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอจำกัดขอบเขตการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรในช่วงปี พ.ศ. 2501- 2536 โดยถือเอาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นจุดเริ่มที่สำคัญของการใช้มิติความมั่นคงและมิติการพัฒนาเป็นกรอบสำคัญในการวางโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ที่รัฐเข้าไปมีส่วนในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง เช่นมีการออกกฎหมายรับรองบทบาทอำนาจของกลไกรัฐในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นต้น จนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น ก่อให้เกิดกระแสความคิดของสังคมในหมู่นักวิชาการและนักพัฒนาองค์กรเอกชนที่มีแนวคิดในเรื่องสิทธิทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างจากแนวคิดของรัฐในระยะ เวลาต่อมา

วิธีการศึกษา

ใช้การศึกษาวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจาก

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources)

1.1 เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หนังสือราชการรายงานการประชุมมติคณะรัฐมนตรี เอกสารแผนงาน นโยบาย โครงการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของทางราชการ เช่น กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมที่ดิน กรมประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น รวมไปถึงตำราทางวิชาการ และบทความของผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาครัฐ

1.2 เอกสารของภาคสังคม ได้แก่ ผลงานศึกษาวิจัย ตำราทางวิชาการ หนังสือบทความ เอกสาร แถลงการณ์ บทสัมภาษณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ปัญญาชน องค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1.3 เอกสารวิชาการด้านทฤษฎีรัฐศาสตร์ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและการพัฒนา ฯลฯ

เอกสารชั้นต้นจะเป็นแหล่งที่มาสำคัญของข้อมูลเกี่ยวกับการจัดวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของภาครัฐและสังคมในการจัดการทรัพยากร รวมไปถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรของภาครัฐและสังคม

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources)

ข้อมูลข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์และวารสารต่าง ๆ

ประโยชน์ของการศึกษา

1. เพื่อเข้าใจถึงแนวคิดของรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในส่วนของการพัฒนาการและแนวคิดที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์แนวคิดของสังคมที่ก่อตัวขึ้นมาในภายหลังด้วย
2. เพื่อเข้าใจถึงกรอบและกระบวนการทางความคิด เรื่องสิทธิทางการเมืองระหว่างแนวคิดของรัฐกับแนวคิดของสังคม
3. ผลของการศึกษาวิจัยจะเป็นส่วนช่วยเสริมแนวทางในการศึกษาปัญหาสิทธิทางการเมืองของไทย ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยให้มีความลึกซึ้งและเพิ่มพูนองค์ความรู้ทางทฤษฎีการเมืองมากยิ่งขึ้น