

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 29

อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการจัดการสิ่งแวดล้อมไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา นุตาลัย

นายจักรี เตชะวารี

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พฤษภาคม 2549

สารบัญ

บทนำ	1
1. การจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีต: มายาคติของ ‘Good Old Day’	2
ระบบสังคมแบบชนชั้น.....	4
ระบบการส่งส่วย	4
สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติกับจำนวนประชากร.....	5
อุปสรรคของการคมนาคมขนส่ง	11
สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	12
สุขภาพกายและใจ.....	13
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน: ใครคือผู้จัดการ?	16
ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า	18
การจัดการทรัพยากรดิน.....	18
ทรัพยากรเหมืองแร่.....	20
ทรัพยากรน้ำ	21
ความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	23
สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อม	23
เกษตรกรรมกับสิ่งแวดล้อม	24
การแก้ไขปัญหาหน้าเสี่ย	25
อากาศเสี่ยและขยะ	25
มาตรการทางกฎหมายกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	26
การมีส่วนร่วมของประชาชน	29
หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม.....	31
งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	34
3. มองการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคต: เมื่อประเด็นสิ่งแวดล้อมคือเรื่องของคน.....	35
4. บทสรุป	38
เอกสารอ้างอิง.....	40

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	ลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศไทย	17
ตารางที่ 2.2	ผลผลิตข้าวต่อไร่ของประเทศไทยผู้ผลิตที่สำคัญในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525 - 2547	19
ตารางที่ 2.3	เปรียบเทียบงบประมาณของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณของบางหน่วยราชการ.....	34

สารบัญรูป

รูปที่ 1.1	ข้อจำกัดของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอดีต	15
------------	---	----

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง

อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการจัดการสิ่งแวดล้อมไทย¹

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

ศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา นุตาลัย

นายจักรี เตชะวารี

บทนำ

กระแสการเรียกร้องที่เพิ่มสูงขึ้นของภาคประชาชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนอกจากจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการที่จำกัดของภาครัฐในเรื่องดังกล่าวแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวและการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนเองในระดับที่เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นทิศทางการจัดการเรื่องนี้จึงมีแนวโน้มที่ทั้งสองภาคส่วนจะต้องทำความเข้าใจและร่วมมือกันในการศึกษาและคิดค้นระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

บทความนี้เป็นหนึ่งในความพยายามที่จะสร้างฐานความรู้สำหรับการคิดค้นแนวทางเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น โดยจะทบทวน วิเคราะห์ การจัดการสิ่งแวดล้อมไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และมองแนวโน้มไปในอนาคต ดังนั้นเพื่อให้มองเห็นภาพแต่อย่างชัดเจน บทความนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วนโดยส่วนที่ 1 จะเป็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีตตั้งแต่สมัยโบราณมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2500 ถัดมาเป็นเรื่องการจัดการในปัจจุบันซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2548 ก่อนจะนำเสนอแนวโน้มการวิเคราะห์อนาคตในส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 จะเป็นบทสรุป

¹ รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

1. การจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีต: มายาคติของ ‘Good Old Day’

มักเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยในอดีตนั้นมีความมั่งคั่งพร้อมอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติมากมาย สิ่งแวดล้อมก็ดีปราศจากมลพิษ ความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยในสมัยก่อนจึงอยู่กันอย่างร่มเย็นเป็นสุข เป็น ‘วันขึ้นคืนเก่า’ ที่หลายคนโหยหาและอยากให้ประเทศกลับไปสู่สภาพเช่นนั้นอีก แต่ในความเป็นจริง แนวความคิดดังกล่าวจะเป็นการมองภาพอดีตสวยงามเกินไปโดยไม่ได้มีการพิจารณาบริบทของบ้านเมือง ชีวิตความเป็นอยู่ และความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมในสมัยนั้น นอกจากนี้ยังเป็นการมองข้ามความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รวมทั้งรูปแบบการใช้ชีวิตที่ดำเนินไปในปัจจุบันอีกด้วย

ข้อความตอนหนึ่งจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงที่มักจะถูกยกมาสนับสนุนแนวความคิดในเรื่อง “วันขึ้นคืนสุข” ของบ้านเมืองในอดีตคือ “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอา จกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ชี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส”² นั้น แม้ว่าจะแสดงให้เห็นภาพความอุดมสมบูรณ์ของเกษตรกรรม ความมั่งคั่งของทรัพยากร รวมทั้งความสะดวกเสรีของการค้าขายในสมัยนั้น แต่เราต้องเข้าใจประเด็นสำคัญสองประการคือ **หนึ่ง** เมืองสุโขทัยเป็นเมืองขนาดเล็ก เป็นเสมือนอำเภอบางอำเภอหนึ่งในปัจจุบัน ผู้คนมีจำนวนน้อย ความแตกต่างทางชนชั้นมีไม่มาก มีเพียงชนชั้นสูง หรือ ‘เจ้าลูกขุน’ และ ชนชั้นไพร่ฟ้าเท่านั้น สิทธิที่จะเข้าถึงตัวผู้ปกครองแผ่นดินเพื่อร้องทุกข์และขอความเป็นธรรม (Right of Access) จึงไม่ได้เป็นเรื่องที่ยาก³ ดังนั้นการแย่งชิงทรัพยากรจึงไม่เป็นปัญหา และการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบซับซ้อนจึงไม่ใช่เรื่องจำเป็น เพราะความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรเองประการหนึ่ง อีกประการคือการใช้ที่ดินที่มีอยู่เป็นจำนวนไม่มากทำให้ระบบการปกครองไม่มีความยุ่งยากมากนัก และ **สอง** ข้อความที่จารึกในศิลานั้น เป็นการแสดงให้เห็นลักษณะเฉพาะของเมืองสุโขทัยหรือกล่าวให้จำเพาะลงไปได้ว่าเป็นเมืองสุโขทัยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงเท่านั้น ที่แตกต่างจากเมืองอื่นๆ ดังนั้นจะใช้เป็นตัวแทนความบริบูรณ์พร้อมสรรพของสภาพบ้านเมืองในอดีตทั้งหมดไม่ได้ (ดูกรอบที่ 1.1) และที่สำคัญคือ การที่มักกล่าวไว้ว่า ‘ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว’ นั้นก็ใช้จะหมายรวมเอาได้ว่าน้ำท่าของเมืองสุโขทัยนั้นบริบูรณ์มากมายอย่างถึงขนาด ดังมีปรากฏหลักฐานบันทึกไว้เกี่ยวกับ ‘ทำนบพระร่วง’ หรือ ‘สรีดภงส์’ ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำที่ทำหน้าที่กั้นน้ำไม่ให้ท่วมเมืองและกักเก็บน้ำไว้ใช้ฤดูแล้งในสมัยสุโขทัย⁴ แสดงให้เห็นว่าแม้แต่เมืองสุโขทัยเองก็จำเป็นต้องมีการจัดการน้ำด้วยระบบชลประทานเช่นเดียวกัน

² จากศิลาจารึกหลักที่ 1 หรือที่เรียกกันว่าศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง

³ ศึกฤทธิ ปราโมช, มรว. 2525. *ลักษณะไทย เล่ม 1* (หน้า 4)

⁴ <http://61.19.220.3/heritage/nation/oldcity/sukhothai4.htm>

กรอบที่ 1.1

อาณาจักรล้านนาซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ร่วมสมัยเดียวกันกับเมืองสุโขทัยนั้น ผู้คนต้องใช้ความพยายามในการเรียนรู้ปรับตัวให้เข้ากับลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยของสภาพพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่รอบตัวในขณะนั้น ดังที่อาจารย์ไกรศรี นิมมาน-เหมินทร์ เล่าเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

“...โดยที่จังหวัดภาคเหนือเต็มไปด้วยภูเขา ถ้าชาวนา ชาวนอนไม่รู้จักทอนน้ำเข้านา เข้าสวน โดยใช้วิธีทำเหมืองฝายและพรางแล้ว เขาก็จะมีชีวิตอยู่ไม่ได้แน่ๆ เพราะน้ำจะไหลไปสู่ที่ลุ่มโดยเปล่าประโยชน์ ต้นข้าวในนาของเขาก็จะเหี่ยวแห้งตายหมด ดังนั้นการทำเหมืองฝายและพรางจึงเป็นสัญชาตญาณของชาวล้านนาไทยจนถึงปัจจุบันนี้ เขาไม่ต้องรอคอยหรือร่ำร้องให้รัฐบาลมาทำให้ ที่ใดพอมีกำลังแรงงานและกำลังเงิน เขาจะรวบรวมกันขุดเหมืองทำฝาย ช่วยแรงช่วยสิ่งของกันทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ด้วยเหตุนี้การชลประทานราษฎรในจังหวัดภาคเหนือจึงเจริญยิ่งกว่าที่ใด ๆ จนถึงทุกวันนี้...

เมื่อมีการขุดเหมือง ทำฝายน้ำขึ้นเช่นนี้ ก็จำเป็นจะต้องมีกฎหมายและข้อบังคับสำหรับการเหมืองฝายขึ้น จึงจะได้ผล ฉะนั้น ใน **มังรายศาสตร์** หรือกฎหมายของพญามังราย จึงได้ตราเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะเหตุว่าแม้จะมีการชลประทานเป็นอย่างดี แต่ถ้าไม่มีอะไรสำหรับยึดเหนี่ยวไว้เพื่อเป็นระเบียบแบบแผนแล้ว ในที่สุดก็จะเกิดการโกลาหลขึ้น”

ที่มา: ไกรศรี นิมมานเหมินทร์, ‘กฎหมายชลประทาน ของ พญามังราย’ ในหนังสือ **ลายคราม: เพื่อเฉลิมฉลองอายุครบ 6 รอบ นายไกรศรี นิมมานเหมินทร์ (2527)**

ข้อจำกัดด้านจำนวนประชากร ขนาด และระบบการปกครองที่ทำให้เมืองสุโขทัยมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากเมืองอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้วนี้ เห็นได้ชัดเจนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับอาณาจักรอยุธยาซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นในระยะต่อมา รูปแบบการปกครองและการจัดสรรทรัพยากรของบ้าน เมืองในสมัยอยุธยานั้น แสดงให้เห็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรอย่างเด่นชัด กล่าวคือ จำนวนประชากรของอยุธยานั้นมีจำนวนที่มากกว่าสุโขทัย ทำให้ระบบการปกครองมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเป็นลักษณะสมมติเทวราช ไพร่ฟ้าไม่สามารถเข้าถึงตัวผู้ปกครองได้ง่ายดังเช่นในสมัยสุโขทัย ชนชั้นในสังคมมีเพิ่มมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการมีระบบศักดินาที่กล่าวได้ว่าเป็นระบบสังคมสมัยอยุธยาโดยแท้จริง ที่สำคัญอีกประการที่ควรกล่าวถึงคือ ระบบหัวเมืองประเทศราชที่เจ้าเมืองต้องส่งเครื่องราชบรรณาการที่เรียกว่าส่วยเข้ามายังเมืองหลวงเพื่อแสดงความสวามิภักดิ์

ทั้งระบบการจัดการภายในสังคมอยุธยาเองในเรื่องระบอบการปกครองแบบใหม่ที่มีชนชั้นมากขึ้น และระบบการจัดการกับเมืองภายนอกคือการส่งส่วย ล้วนเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี

ระบบสังคมแบบชนชั้น

ชนชั้นที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการปกครองแบบใหม่ในสมัยอยุธยา นั้น มีตั้งแต่ชนชั้นปกครองคือกษัตริย์ ขุนนาง ไปจนถึงไพร่ และทาส แต่ละชนชั้นมีระบบศักดินาเป็นกลไกทางสังคมในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ชนชั้นไพร่หรือไพร่ฟ้าซึ่งถือเป็นชนกลุ่มใหญ่ของสังคมอยุธยานั้น มิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับไพร่ในสังคมสุโขทัย เพราะระบบการปกครองในสมัยอยุธยาเป็นระบบการปกครองแห่งอำนาจ ด้วยอำนาจ และเพื่ออำนาจ⁵ ไพร่ฟ้าในสมัยนี้จึงต้องถูกจัดหมวดหมู่ให้มีสังกัด มีผู้บังคับบัญชา และไพร่ผู้ชายจะถูกเกณฑ์เข้ารับราชการหรือเข้ามาเป็นแรงงานให้กับพระมหากษัตริย์ปีละ 6 เดือน เรียกว่า **เข้าเดือนออกเดือน** คือต้องถูกเกณฑ์เข้ามาอยู่เวรเดือนหนึ่ง ออกเวรกลับบ้านเดือนหนึ่งสลับกันไปจนครบปี นับตั้งแต่อายุ 20 ปี จนอายุถึง 60 ปีจึงจะปลดชราผู้ชายจึงเป็นผู้ถูกใช้แรงงานโดยผู้อื่น ไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องให้เกิดผลจริงจิงได้ในขณะที่ผู้หญิงต้องเป็นฝ่ายหาเลี้ยงครอบครัว ชีวิตของไพร่ฟ้าจึงมิได้มีอิสระเสรี หากแต่เต็มไปด้วยความยากลำบากในการดำรงชีวิต ดังนั้นแม้ว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ด้วยระบบการเกณฑ์แรงงานดังกล่าวของสังคม ทำให้คนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ได้โดยเสรีตามที่ตนต้องการ และยังส่งผลให้ระบบการผลิตเป็นไปเพียงเพื่อการยังชีพเท่านั้น ทรัพยากรต่าง ๆ จึงไม่ได้ถูกเร่งรัดนำออกมาใช้ดังเช่นระบบการผลิตแบบตลาด

ระบบการส่งส่วย

ระบบการส่งส่วยจากเมืองขึ้นหรือหัวเมืองประเทศราชนั้น เมื่อพิจารณาจากสิ่งของที่ส่งมาเป็นส่วยจะพบว่า เป็นสิ่งของที่ได้มาจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ทั้ง หนังกวาง ไม้ฝาง หวาย ไม้เนื้อหอม ไม้กะลำพัก ยาดำ กายาน แก่นคุณ ขี้ผึ้ง เปลือกสีเสียด รง ครั่งดิบ งาช้าง นอแรด รังนก ทองคำ พลอย ดินประสิ่ว ดีบุก เป็นต้น สิ่งของเหล่านี้เมื่อถูกส่งมายังเมืองหลวง นอกจากจะนำมาใช้สำหรับราชการบ้านเมืองแล้ว ส่วนหนึ่งยังถูกนำไปขายหรือแลกเปลี่ยนสินค้ากับพ่อค้าชาวต่างชาติ เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับวังหลวง อาณาจักรอยุธยาจึงมีความยิ่งใหญ่และรุ่งเรืองเป็นเวลายาวนานถึงกว่า 400 ปี ส่วยจำนวนมากศาลซึ่งส่วนหนึ่งนำมาขายและสามารถสร้างความมั่งคั่งได้อย่างมหาศาลนี้ แสดงให้เห็นความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงในด้านหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นระบบการส่งส่วยก็เป็นตัวจำกัดให้การสร้างความมั่งคั่งเป็นไปได้เพียงชนชั้นปกครองหรือเพียงวังหลวงเท่านั้น ชนชั้นอื่นใดไม่มีสิทธิ์สร้างความมั่งคั่งเทียบเท่าได้ ทรัพยากรที่ถูกแสวงหามาเป็นส่วยแม้จะมีเป็นจำนวนมากศาล แต่เมื่อมีเพียงคนกลุ่มเล็ก ๆ เพียงกลุ่มเดียวนำไปใช้

⁵ ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช, มรว. อ่างแล้ว (หน้า 11)

ประโยชน์ ในขณะที่คนกลุ่มใหญ่ไม่มีทั้งสิทธิและโอกาสในการปฏิบัติในรูปแบบเดียวกัน ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ถูกทำลายอย่างรุนแรง

ด้วยเหตุนี้ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นอยู่ในตอนนั้น จึงนอกจากธรรมชาติจะยังสามารถฟื้นตัวได้ด้วยตัวเองแล้ว กฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสังคมก็เป็นเหมือนตัวช่วยจัดการทางอ้อมไปพร้อม ๆ กันด้วย

ลักษณะการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมในสมัยอยุธยาดังกล่าวมาแล้วนี้ส่งผลมาถึงรูปแบบทางเศรษฐกิจสังคมในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในเรื่องสมมติเทวราช การเกณฑ์แรงงานไพร่ ระบบทาส อย่างไรก็ตามรูปแบบที่เคยเคร่งครัดในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ากับไพร่นั้นก็ลดลงไป ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มากกว่าในสมัยอยุธยา ดังจะเห็นได้ว่าในรัชกาลที่ 4 นั้นได้ทรงอนุญาตให้ราษฎรเข้าเฝ้ารับเสด็จได้เมื่อเสด็จประพาสนอกพระราชวัง ระบบไพร่ก็ค่อย ๆ ลดความสำคัญลงไปเพราะคนที่ไม่อยากถูกเกณฑ์มาใช้แรงงานก็สามารถจ่ายแทนเป็นเงินได้ ในขณะที่ระบบทาสก็ค่อย ๆ หายไปจนถูกยกเลิกอย่างเด็ดขาดในสมัยรัชกาลที่ 5 สภาพที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ไพร่ฟ้าสามารถทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างอิสระมากยิ่งขึ้นพร้อมกับระบบเงินตราที่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นตามไปด้วย และเป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิดชนชั้นกลางในสังคม ซึ่งเป็นชนชั้นสำคัญที่ผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาต่อมา

สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติกับจำนวนประชากร

ในขณะที่สภาพสังคมค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปนั้น สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของบ้านเมืองในเวลานั้นก็ยังคงมีสภาพเป็นทุ่งหนองคลองบึง มีป่าและสัตว์ป่าที่ยังอยู่ในสภาพสมบูรณ์ดังจะเห็นได้จากในบันทึกของ Henri Mouhot ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ปี พ.ศ. 2401-2403 โดยบรรยายสภาพบ้านเมืองรอบ ๆ กรุงเทพฯ ในตอนที่ล่องเรือไปตามลำน้ำไว้ว่าเป็น “สภาพพื้นที่ที่มีน้ำเจิ่งนองไปทั่ว ทำให้ไม่สามารถจอดเรือที่ใดได้ จึงหลายครั้งที่ยั้งนกได้ แต่ก็ตามไปเอามาไม่ได้ สภาพโดยทั่วไปนี้ช่างดึงดูดใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากฝั่งน้ำมีชีวิตชีวาและน่าสนใจ สภาพธรรมชาติก็เปี่ยมไปด้วยความงดงามยิ่ง”⁶ หรือ “เมืองสระบุรีเป็นที่ที่ห่างไกลออกไปสักระยะทางหนึ่ง ประชากรส่วนใหญ่เป็นพวกชวา นาสยาม จีน และลาว มีลักษณะของเมือง และหมู่บ้านเป็นดังที่เมืองสยาม บ้านแต่ละหลังปลูกสร้างด้วยไม้ไผ่ พวกเขาช่อมดโดยแอบตัวอยู่หลังใบไม้ริมชายฝั่ง ถัดออกไปเป็นผืนนาข้าว ส่วนที่ไกลออกไปอันเป็นฉากหลังนั้น เป็นป่าหนาที่บที่มีเพียงสัตว์ป่าเท่านั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัย”⁷ สภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติดังกล่าวนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ

⁶ Mouhot, Henri. 1989. Travels in Siam, Cambodia and Laos 1858 – 1860. (p 109)

⁷ Ibid. (p 120)

จำนวนประชากรที่มีอยู่ในสมัยนั้นเพียงเรือนแสน⁸แล้ว แทบจะมองเห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่า ผู้คนยังไม่สามารถมีอิทธิพลเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติได้มากนัก (ดูกรอบที่ 1.2)

กรอบที่ 1.2

“...ในเมืองไทยนี้มีช้างเถื่อน (คือช้างป่า) อยู่มากมายแต่ดึกดำบรรพ์ถึงเดี๋ยวนี้ ที่ไหนช้างเถื่อนยังอยู่ได้ก็ยังมีช้างเถื่อนแทบทุกมณฑล ในมณฑลกรุงเทพฯ นี้ แต่ก่อนก็ยังมีช้างเถื่อนอยู่ในทุ่งหลวงทางภาคตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่แขวงจังหวัดนครนายกตลอดลงมาจนทุ่งบางกะปิในแขวงจังหวัดกรุงเทพฯ เมื่อฉันบวชเป็นพระภิกษุใน พ.ศ. 2426 ขึ้นไปจำพรรษาอยู่ ณ วัดนิเวศน์ธรรมประวัติที่บางปะอิน ในเวลาเย็นๆ เคยขึ้นไปดูบนพระที่นั่งเวหาสจำรูญยังแลเห็นโขลงช้างเถื่อนเข้ามาหากินอยู่ตามปลายนา ราวที่สร้างวัดวิเวกอายุพัดเมื่อภายหลัง แต่ต่อมามีคนถางป่าพงที่ช้างอาศัยทำนารุกเข้าไป ช้างเถื่อนก็ต้องถอยหนีไปอยู่ห่างแม่น้ำออกไปโดยลำดับ ยิ่งเมื่อถึงสมัยชุดคลองรังสิตและคลองนาสายอื่นๆ ในทุ่งหลวง ช้างเถื่อนก็ต้องถอยหนีห่างออกไปจนมันพากันขึ้นไปอยู่ในทุ่งหลวงตอนแขวงจังหวัดนครนายกโดยมาก ตอนช้างได้กรุงเทพฯ มีน้อยลง...”

ที่มา: กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **นิทานโบราณคดี** หน้า 421 (สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2543)

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่จำนวนประชากรในขณะนั้นมีอยู่น้อย ในขณะที่มีความจำเป็นด้านแรงงานมีเป็นจำนวนมากนี้เอง ทำให้การศึกสงครามในสมัยนั้นมุ่งที่จะนำเอาเชลยเข้ามาเป็นแรงงาน นอกจากนี้ก็ยังมีแรงงานจากพวกที่อพยพเข้ามาเพื่อพึ่งพระบรมโพธิสมภาร และพวกที่ถูกจ้างเข้ามา เช่น ทหารโปรตุเกส ญี่ปุ่น หรือพวกที่เข้ามาด้วยเหตุผลความจำเป็นอื่นๆ

เมื่อจำนวนประชากรค่อยๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสภาพทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลง รุดหน้าไปเรื่อยๆ ประเทศก็เข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้า แรงงานอิสระมีเพิ่มมากขึ้น นอกจากการทำมาหากินเพื่อการยังชีพแล้ว ยังมีการผลิตเพื่อการค้าที่ก่อให้เกิดการสะสมทุนทรัพย์ (ดูกรอบที่ 1.3) ขณะเดียวกันสถาบันพระมหากษัตริย์เองก็ส่งเสริมให้คนทั่วไปทำมาค้าขายกันมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่โปรดเกล้าให้ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ มีการผูกขาดอากรในสินค้าต่างๆ ทำให้การค้าขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น การผลิตสินค้าเป็นแบบอุตสาหกรรม เช่น การต้มกลั่นสุรา การทำน้ำตาลและอื่นๆ ทำให้คนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น และเป็นแรงผลักดันให้ชนชั้นกลางมีการเติบโตเพิ่มมากขึ้น⁹

⁸ ในงานศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ ได้อ้างอิงงานศึกษาชิ้นใหม่ของ เทอร์เวียล ซึ่งสำรวจข้อมูลประชากรในท้องที่ของกรุงเทพฯ และเขตที่ราบภาคกลางได้ข้อมูลว่า ประชากรในเขตดังกล่าวนับรวมได้ประมาณสี่แสนหนึ่งหมื่นคน ราว พ.ศ. 2383

⁹ ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช, มรว. (อ้างแล้ว) หน้า 21

กรอบที่ 1.3

“...การหากินของคนเมืองกระ ทำไร่ ทำนา เย็บจาก ตัดหวาย และทำได้ ไร่ข้าวปลูกถึง 1 ถ้างามดีได้ผลเสมอ 100 ถัง นาดอน 120 ถัง นาเข็ดทรง 100 ถัง จาก 1000 ถัง ตั้บราคา 5 เหรียญ หวายชุมพร 100 กำ ราคา 4 รูเปีย กำละ 25 เส้น หวายซ่า 100 กำ ราคา 3 เหรียญ กำละ 25 เส้น ได้มัดละ 20 ลำ ราคามัดละ 10 เซนต์ ส่วยตัวไพร่เก็บอย่างเมืองพม่าอังกฤษ ไพร่มีคริวเก็บคริวละ 3 รูเปีย คนจร 3 เซนต์ ปี 1 ได้ 190 เหรียญบ้างกว่าบ้าง ภาษี 5 อย่าง ปีละ 1868 เหรียญ...”

ที่มา: พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, **เสด็จประพาสรอบแหลมมลายู เล่ม 1** หน้า 50 - 51

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้คนจะสามารถมีอิสระในการจัดการทรัพยากรต่างๆเพิ่มมากขึ้น แต่อำนาจในการจัดการที่แท้จริงก็ยังคงอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์อยู่นั่นเอง ทั้งในเรื่องของที่ดินที่ยังถือกันว่าพระมหากษัตริย์เป็นพระเจ้าแผ่นดิน คือ เป็นเจ้าของที่ดินทั่วพระราชอาณาจักร แม้การบุกเบิกที่ดินเพื่อทำนาทำไร่จะเป็นไปอย่างอิสระ มีการอนุญาตให้ชุดคุณลองทำให้มีการจับจองที่ดินสองฝั่งคลองตามมา แต่ไพร่ฟ้าทั่วไปมีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์ในการทำมาหาเลี้ยงชีพเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วพืชผลที่ปลูกบนแผ่นดินก็ยังคงต้องเสียอากรให้หลวงด้วย การดำเนินการด้านอากรพืชผลนี้มีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดมากถึงกับต้องมีการสาบาน ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยความในคำสาบานพบว่ามีความรุนแรงและน่ากลัวเป็นอย่างมาก (กรอบที่ 1.4) แสดงให้เห็นว่าผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบสูงเพราะทำงานเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่มีอยู่อย่างมหาศาล

กรอบที่ 1.4

จากบัญชีทางว่าวเรื่องจำนวนต้นไม้ที่มีอากร 9 สิ่ง สวนในและสวนนอก จ.ศ. 1192 ในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 ได้ระบุชื่อต้นไม้ที่ต้องเก็บค่าอากรไว้ดังนี้คือ หมาก มะพร้าว พลู่ มะปราง มะม่วง ทูเรียน มังคุด ลางสาด และผลไม้ตระกูลส้ม (เช่น ส้มโอ ส้มแก้ว ส้มเกลี้ยง เป็นต้น) โดยข้าหลวงเดินรางวัดสวนจำเป็นต้องกระทำสัตยาธิฐานสาบานตัวถวายแด่พระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเนื้อความคำสาบานตอนหนึ่งมีดังต่อไปนี้

“ประการหนึ่ง ถ้าข้าพระพุทธเจ้ามิได้ตั้งอยู่ในสัจ แก่ลงสมรู้ร่วมคิดกับพักพวกพื่นอั้งซึ่งมิได้สาบาลตัว ให้เปลี่ยนตัวเข้ารังวัด นับผลไม้ในชนิดสวนจาก ของพักพวกพื่นอั้งมิถมิถ แลสวนของผู้อื่นอันมีประโยชน์แก่ตน ชนิดสวนจากกวาง ยาว มาก นับประเเมนเอาแต่่นอ้ยะ เลือกที่รักมักที่ซัง แลแก่ลงรังวัด ชนิดสวนจากที่มีนอ้ยบวกอามากให้ราษฎรได้ความเดื่อตรอ้นด้วยประการใด ๆ ก็ดี ขอจงเทพยูดาอันรักษาแผ่นดิน พระเลื่อเมืองพระทรงเมืองแลเทพยูเจ้าอันรักษามะหาเสวตรจตรจงดลพระไทสมเดจพระพุทธเจ้าอยู่หัวให้ลงพระราชอาญาข้าพระพุทธเจ้าจงสาหัสแล้วขอ ภูมิ อารัก รุช อากาศ เทพยูดา และท้าวจตุโลกบาลทั้ง ๔ อันมีฤทธิ์จงสังหารผลานชีวิตข้าพระพุทธเจ้าอันมิได้ซื่อตรง จงวินาศฉิบหาย ตายด้วยอสนีบาตสายฟ้าฟาดไฟฟ้าราชสถาวุธดาบองครักษจักนะ ราย กระบือ เสี่ยวช่างแทงจรเข้เสี่ยวสัตว์ในบกในน้ำ จงพิฆาฏขบฆ่าข้าพระพุทธเจ้าให้สิ้นชีวิตอย่าได้พ้นจากมหาไทย ๒๕ และกรรมกรราชอาชญา ๓๒ ประการ จงบันดาลให้เกิดผีพิศ ฝีกาลอะติสารคราพาธ และโรคาพยาธ ๙๖ ประการ ให้ถึงแก่อะกาละมรณะ ตายด้วยความทุกข์เวทนา ลำบาก จงปรจักแกดาโลกย์ ใน ๓ วัน ๗ วัน แล้วลงไปเกิดใหม่ทานะรทุมุกไม่ อยู่สิ้นแสนกัลป์ ครันสิ้นกัม ในที่นั่นแล้ว ไปเกิดในภพใด ๆ อย่าให้พบพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ เจ้าซึ่งจะมาโปรดข้าพระพุทธเจ้านั้นได้เลย”

ที่มา: ข้อความในเครื่องหมายอัฒประกาศนำมาจาก คำสาบานข้าหลวงเดินรางวัดสวน จ.ศ. 1191 ในหนังสือ **จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 3 เล่ม 4** หน้า 130 (คงการสะกดตามต้นฉบับเดิมในหนังสือ)

นอกจากที่ดินแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติอื่นก็มีสถานภาพของการจัดการไม่ต่างไปมากนัก ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ หรือเหมืองแร่ดีบุก ซึ่งรัฐบาลกลางในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ-ราชย์มีการให้สัมปทานชาวต่างชาติไปดำเนินการ โดยในกรณีของเหมืองดีบุกกระยะแรกมีชาวจีนเป็นผู้ได้สัมปทาน เพราะมีความได้เปรียบจากแรงงานจีน แต่ในระยะต่อมาไม่ว่าจะเป็นสัมปทานเหมืองแร่ดีบุกส่วนใหญ่หรือป่าไม้ก็ล้วนเป็นของชาวอังกฤษ เพราะเป็นพวกที่มาพร้อมกับเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย การให้สัมปทานดังกล่าวก็ไม่ต่างจากส่วยในแง่ที่สร้างรายได้ให้กับพระมหากษัตริย์ แต่ที่มากกว่านั้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการต่อรองหรือสนองเจตนารมย์ทางการเมืองได้อีกด้วย (กรอบที่ 1.5 และ 1.6)

กรอบที่ 1.5 สัมปทานไม้สักในภาคเหนือ

“...ไม้สักและดีบุก บริษัทฝรั่งพัฒนาผู้เชี่ยวชาญในธุรกิจทั้งสองประเภทขึ้นในดินแดน อาณานิคมแล้วจึงย้ายเข้าสู่สยามภายหลังที่ธุรกิจป่าไม้ในพม่ามีอุปสรรคจากสงคราม ช่วงทศวรรษ 2420 บริษัทจากอาณานิคมมีข้อได้เปรียบหลายประการ ประการแรก การทำไม้สักต้องใช้ปัจจัยทุนสูง (ไม้สักที่ซื้อไว้ทางภาคเหนือต้องใช้เวลาสี่ถึงเจ็ดปีจึงจะเคลื่อนย้ายถึงท่าเรือ) บริษัทฝรั่งสามารถใช้ทุนจากต่างประเทศได้ ประการที่สอง ไม้ที่ได้ต้องนำไปขายในตลาดทางตะวันตกหรือในฮ่องกงที่อังกฤษครอบครองอยู่ ประการที่สาม บริษัทอังกฤษได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมซึ่งกันระหว่างการทำธุรกิจในสยามและในพม่าที่อังกฤษครอบครอง ประการที่สี่ พระมหากษัตริย์ทรงส่งเสริมการทำไม้สักของอังกฤษเพื่อเพิ่มอิทธิพลของกรุงเทพฯ ในอาณาจักรล้านนา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยึดมือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ของอังกฤษเข้ามาแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้รับสัมปทานทำไม้สักกับเจ้านายฝ่ายเหนือ จาก พ.ศ. 2443 ถึง พ.ศ. 2473 ข้าราชการจากรัฐบาลอังกฤษบริหารกรมป่าไม้ของสยาม บริษัทอังกฤษสามแห่ง (บอร์เนียว บอมเบย์เบอร์มา และสยามฟอเรสต์) ผูกขาดการทำไม้อย่างแท้จริง กล่าวกันว่า บริษัทบอร์เนียวมีอิทธิพลเหนืออธิบดีกรมป่าไม้...”

ที่มา: Ingram (1971: 105 – 7); Sompop (1989: 128 – 9); Suehiro (1989: 57 – 63); I.Brown (1988: 110 – 19); Anan (1984: 49 – 52, 55); Ramsay (1971); Chaiyan (1994: 17 – 22) อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: ซีลส์เวอร์มบุ๊ก. หน้า 125.

กรอบที่ 1.6 อุตสาหกรรมดีบุก

“...อุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุกทางคาบสมุทรภาคใต้แต่เดิมพัฒนาโดยบริษัทและแรงงานของชาวจีนอพยพในช่วงก่อนสนธิสัญญาบาวริง์ตลอดจนถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 อุตสาหกรรมนี้ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวจีน ปัจจัยสำคัญของการทำเหมืองแร่ดีบุกคือ แรงงานขาดแคลนอย่างมากในจังหวัดทางภาคใต้ ผู้ประกอบการชาวจีนจำนวนมากครอบงำอุตสาหกรรมนี้ได้ เพราะสามารถนำแรงงานชาวจีนเข้ามาจากเขตเหมืองแร่ในมาเลเซียหรือจากประเทศจีนโดยตรงจากทศวรรษ 2410 บริษัทฝรั่งที่มาเลเซียย้ายเข้าสู่ทางภาคใต้ของสยาม แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรต้องแข่งกับนายเหมืองจีนที่ใช้แรงงานพวกเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กลางพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นต้นมา บริษัทฝรั่งนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยลดแรงงาน นำเครื่องสูบน้ำรูปหอยโข่ง และเรือขุดแร่ทางทะเลเข้ามาปลายทศวรรษ 2430 และ 2440 ประมาณ พ.ศ. 2473 มีเรือขุดแร่ 38 ลำ เกือบจะทั้งหมดเป็นของฝรั่ง ทำให้มีกำลังผลิตเหนือกว่าของบริษัทชาวจีนซึ่งยังคงใช้เทคนิคขุดแร่กลางแจ้ง แท้จริงแล้ว ผลผลิตทั้งหมดส่งออกในรูปของแร่ดิบไปเข้าโรงงานหลอมที่ปิ้ง เทคโนโลยีและการลงทุนจากชาติตะวันตกที่เพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณแร่ที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นเป็นสามเท่าระหว่างช่วงทศวรรษ 2440 และสงครามโลกครั้งที่สอง บริษัทอังกฤษเข้าซื้อกิจการใหญ่ๆของชาวจีนบางราย...

...บริษัทฝรั่งกดดันให้ขยายอาณาบริเวณการให้สัมปทานทำเหมือง แต่รัฐบาลสยามไม่ยินยอม กลางทศวรรษ 2430 คนงานสองหมื่นคนในภูเก็ตก่อการประท้วง เหตุการณ์ประท้วงเล็กๆน้อยๆและความวุ่นวายในหมู่คนงานจำนวนมากที่เคลื่อนย้ายอยู่เสมอเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ขณะเดียวกันกับที่นายเหมืองชาวอังกฤษอยากเข้ามาทำกิจการในไทย ภาวะเช่นนั้นเข้าข่ายสูตรสำเร็จของเหตุการณ์ที่อาจทำให้เจ้าอาณานิคมอ้างเป็นสถานการณ์ความไม่สงบแล้วเข้ายึดกุมอำนาจ กองกำลังทหารอังกฤษอยู่ไม่ไกลไปจากชายแดนมลายูเท่าใดนัก กรุงเทพฯยังคงไม่ยอมให้ผู้ประกอบการฝรั่งหรือจีนได้พื้นที่สัมปทานทำเหมืองตามแนวเส้นทางรถไฟ โดยมีข้อแก้ตัวว่า อุตสาหกรรมนี้จะขยายตัวต่อไปได้ต้องรอให้มีการจัดตั้งการบริหารที่ดีในภูมิภาคนี้ขึ้นก่อน...”

ที่มา: Suehiro, Akira. 1989. **Capital Accumulation in Thailand 1855 – 1985**. Tokyo: Centre for East Asian Cultural Studies. อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์มบุ๊ก. หน้า 126.

อุปสรรคของการคมนาคมขนส่ง

นอกจากรูปแบบระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมทั้งระบบการเกณฑ์แรงงาน และระบบส่วยจะเป็นประหนึ่งกลไกจัดการทางอ้อมแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการชะลอไม่ให้เกิดการนำเอาทรัพยากรธรรม-ชาติที่มีอย่างอุดมสมบูรณ์มาใช้ได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากลำบากของการคมนาคมขนส่ง ซึ่งแม้กระทั่งในช่วงตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์เอง การเดินทางไปไหนมาไหนก็ไม่ได้มีความสะดวก สบายมากไปกว่าในสมัยอยุธยา นักพาหนะหลักๆ สำหรับเดินทางไกลทางบกยังคงเป็นสัตว์ เช่น ช้าง ม้า หรือหากเป็นทางเรียบทั่วปักษ์ก็เป็นเกวียน การเดินทางทางน้ำก็อาศัยเรือ และอาจกล่าวได้ว่ากรุง เทพฯ ในสมัยนั้นอาศัยการเดินทางไปมาด้วยทางน้ำเป็นสำคัญด้วยซ้ำไป ดังในบันทึกของ Henri Mouhot ตอนหนึ่งว่า “ บางกอกคือเวนิสแห่งตะวันออก ไม่ว่าจะมุ่งไปทำธุระหรือไปท่องเที่ยวเราต้องอาศัยทางน้ำ ตามสถานที่โดยทั่วไปแทนที่เราจะได้ยินเสียงรถม้า กลับได้ยินเสียงพายกระทบผิวน้ำ เสียงเพลงของลูกเรือ หรือเสียงร้องของฝีพาย แม่น้ำเป็นดังถนนหลวงและถนนสายหลัก ในขณะที่ลำคลองคือถนนที่ตัดแยกเข้าไป...”¹⁰ ถนนหนทางทั่วไปในพระนครจนกระทั่งถึงรัชกาลที่ 4 ก็ยังเป็นถนนดิน ถนนอิฐ ส่วนถนนที่เป็นยางมะตอยหรือคอนกรีตเพิ่งจะเริ่มมีในสมัยรัชกาลที่ 7 ในขณะที่ทางรถไฟสายแรก (กรุงเทพฯ - ปากน้ำ) นั้นก็เพิ่งจะมีในสมัยรัชกาลที่ 5 ความไม่สะดวกรวมทั้งเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทาง ทำให้การขนส่งทรัพยากร สินค้าต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า และไม่สามารถขนส่งคราวละจำนวนมากๆ ดังเช่นในสมัยปัจจุบันได้ ดังนั้นทรัพยากรต่างๆ แม้จะเป็นที่ต้องการเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังถูกจำกัดการนำเอาไปใช้ด้วยความไม่สะดวกในเรื่องการคมนาคมขนส่งดังกล่าวนี้ (ดูกรอบที่ 1.7 และ 1.8)

กรอบที่ 1.7

“...เมื่อฉันเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ขึ้นไปตรวจราชการมณฑลพายัพครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2541 เวลานั้นยังไม่ได้ทำรถไฟสายเหนือ ต้องไปทางเรือแต่กรุงเทพฯ จนถึงเมืองอุตรดิตถ์ แล้วฉันขึ้นเดินทางบกไปเมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เดินทางเกือบเดือนหนึ่งจึงจะถึงเมืองเชียงใหม่ ชากลับลงเรือล่องลำแม่น้ำพิงค์ แต่เมืองเชียงใหม่ลงมาทางเมืองตาก เมืองกำแพงเพชร มาร่วมทางขาไปที่ปากน้ำโพเมืองนครสวรรค์ แต่นั่นก็กลับตามทางเดิมจนถึงกรุงเทพฯ...”

ที่มา: กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี หน้า 33 (สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2543)

¹⁰ Mouhot, Henri. 1989. Travels in Siam, Cambodia and Laos 1858 – 1860. (p 42)

กรอบที่ 1.8

“...ฉันออกจากเมืองอ่างทองแต่พอรุ่งเช้า ต้องลงเรือข้ามลำน้ำน้อยที่ตั้งเมืองวิเศษไชยชาญแต่ก่อน แล้วขี่ม้าต่อไป ท้องที่ในระหว่างเมืองอ่างทองกับเมืองสุพรรณเป็นทุ่งตลอดทาง เวลานั้นเป็นต้นฤดูแล้ง บางแห่งแผ่นดินแห้งพอขี่ม้าควบได้ บางแห่งยังไม่แห้งสนิท ได้แต่ขี่สะบัดอย่าง บางแห่งก็เป็นน้ำเป็นโคลนต้องให้ม้าเดินลุยน้ำไป แต่เป็นที่นา มีหมู่บ้านราษฎรเป็นระยะออกไป จนใกล้จะต่อแดนเมืองสุพรรณจึงเป็นป่าพงที่ว่างอยู่ตอนหนึ่ง เรียกว่า “ย่านสาวร้องไห้” ชื่อนี้เคยได้ยินเรียกหลายแห่ง หมายความว่าเหมือนกันหมดว่าที่ตอนนั้นเมื่อถึงฤดูแล้งแห้งผาก คนเดินทางหาบน้ำกินไม่ได้ ฉันขี่ม้าไปตั้งแต่เช้าจนสาย ออกจะหิว เหลียวหาคนพกหาบอาหารก็ตามไม่ทัน ถึงบ้านชานาแห่งหนึ่ง มีพวกชาวบ้านพากันออกมาหึ่งคอยรับและมีแกใจหาสำหรับกับข้าวตั้งเรียงไว้ที่หน้าบ้าน เตรียมเลี้ยงพวกฉันที่จะผ่านไป ฉันลงจากม้าไปปราศรัย แล้วเปิดผ้าสี่สำหรับดู เห็นเขาหุงข้าวแดงแต่เป็นข้าวใหม่ในปีนั้นมาเลี้ยงกับปลาแห้งปีใหม่นั้นเหมือนกัน นอกจากนั้นก็มีกับข้าวอย่างอื่นอีกสองสามสิ่งซึ่งไม่น่ากิน แต่เห็นข้าวใหม่กับปลาแห้งก็อยากกินด้วยกำลังหิว เลยหยุดพักกินข้าวที่ชาวบ้านเลี้ยง อร่อยพิลึก ยังไม่ลืมจนบัดนี้...”

ที่มา: กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **นิทานโบราณคดี** หน้า 65 (สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2543)

สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนเป็นเรื่องของการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่มีตามธรรมชาติ เป็นสำคัญ ในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้น อาจแบ่งออกได้สองระดับคือ การจัดการในส่วนขององค์พระมหากษัตริย์ กับการจัดการของไพร่ฟ้าทั่วไป ทั้งนี้สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่ยังคงเหลือตกทอดเป็นมรดกของแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบันนี้ที่สำคัญมีอยู่สองอย่างคือ วัดกับวัง โดยวังและวัดที่สร้างโดยพระมหากษัตริย์นั้นนอกจากจะถูกสร้างอย่างพิเศษเพื่อบ่งบอกถึงพระราชสถานะที่เหนือผู้ใดในแผ่นดินแล้ว ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่มีในแผ่นดินที่ถูกแปรรูปนำมาสร้างเป็นความวิจิตรพิศดารให้กับศิลปกรรมของวังและวัดหลวง ยิ่งมีการสร้างที่ใหญ่โตโอ้อ่ามากเท่าใด ก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของอำนาจในการจัดการดึงเอาทรัพยากรจากผู้คนในแผ่นดิน หรือจากหัวเมืองประเทศราชมาให้กับเมืองหลวงได้มากเท่านั้น และยังเป็นการตอกย้ำให้เห็นความจริงที่ว่า **ผู้มีอำนาจจัดการกับทรัพยากรที่คนทั่วไปหาไม่ได้นั้นแท้จริงแล้วก็คือพระมหากษัตริย์** สำหรับวัดในแต่ละชุมชนซึ่งไพร่ฟ้าผู้มีจิตศรัทธาได้ร่วมใจกันสร้างขึ้นนั้น ในเบื้องต้นก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็น ความศรัทธาในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยยึดเหนี่ยวจิตใจของคนไทยมานานเข้า วัดจะเป็นสิ่งซึ่งบอกอายุของชุมชนหนึ่ง ๆ ถ้าชุมชนไหนร้าง วัดก็ร้างตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ วัดจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นศูนย์กลางของชุมชนทั้งในทางกายภาพ และทางจิตใจ แม้วัดราษฎรจะไม่ได้แสดงออกซึ่งความวิจิตร

พิศดารในลักษณะเดียวกับวัดหลวง แต่ก็แสดงให้เห็นการจัดสรรทรัพยากรโดยชุมชนเพื่อนำมาสร้างศูนย์กลางแห่งความศรัทธาร่วมกัน และแม้กาลเวลาจะผ่านเลยจนชุมชนมีการเปลี่ยนแปลง หรือร้างไป แต่วัดที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นก็ยังเป็นหลักฐานการตั้งถิ่นฐานของชุมชน และยังสะท้อนให้เห็นฐานะความเป็นอยู่ของชุมชนในอดีตที่ผ่านมาได้

สุขภาพกายและใจ

สภาพบ้านเมืองในอดีตดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ นอกเหนือจากเรื่องเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุณภาพสังคมแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงคือเรื่องสุขภาพกายและใจ โดยในตอนที่สุขภาพกายของผู้คนที่มีอยู่ในยุคสมัยนั้นต้องเผชิญโรคร้ายไข้เจ็บตามยถากรรม เกิดโรคระบาดบ่อยครั้งโดยเฉพาะอหิวาต์และทรพิษ(ฝีดาษ) ถึงแม้จะมีหมอช่วยรักษาบ้างแต่ก็เป็นเพียงหมอพื้นบ้าน รักษากันด้วยยาสมุนไพร น้ำสะอาดก็ไม่ได้มีใช้กัน ต้องอาศัยน้ำฝน น้ำคลอง เมื่อเกิดโรคระบาดครั้งหนึ่ง ผู้คนจึงล้มป่วยและตายกันเป็นจำนวนมาก บางครั้งไม่เว้นแม้แต่พระเจ้าแผ่นดินเองที่ต้องทรงเผชิญกับโรคระบาดร้ายแรงจนถึงกับต้องสิ้นพระชนม์ สุขอนามัยของผู้คนในยุคสมัยนั้นจึงแทบจะไม่ต้องพูดถึง เพราะแม้แต่เรื่องพื้นฐานเช่น การขับถ่าย ก็ไม่ได้มีการจัดการแบบถูกสุขลักษณะ การมีห้องส้วมใช้เพียงจะเริ่มมีกันในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เท่านั้น แต่ก็ได้แพร่หลายไปทั่วในหมู่ประชาชนทั่วไป คุณภาพชีวิตด้านสุขอนามัยจึงเลวร้ายกว่ายุคปัจจุบันอย่างเทียบกันไม่ได้ (ดูกรอบที่ 1.9) อย่างไรก็ตามเมื่อหันไปดูที่สุขภาพใจของคนในสมัยนั้นแล้ว นับว่าค่อนข้างดีกว่าสุขภาพกาย เนื่องจากประเทศไทยมีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติซึ่งช่วยทำให้การปกครองเป็นไปได้ง่าย เพราะคนทุกคนมีการยอมรับสถานภาพของตนคือ คนเกิดมาไม่เท่ากัน แต่เป็นคนดีได้ รวมทั้งสามารถมีอนาคตที่ดีได้ด้วย คนทั่วไปมีความเชื่อตามคติพุทธศาสนาว่าแต่ละคนมีกรรม ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว และความเชื่อในพระปัญญาตรัสรู้ขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ความเชื่อเหล่านี้ทำให้คนประพฤติตนเป็นคนดี ประกอบกับในระบบสังคมสมัยโบราณนั้น วัดกับอาณาจักรจะไม่ก้าวก่ายกัน วัดจึงเป็นที่พึ่งทางจิตใจของคนทั่วไปได้เป็นอย่างมาก

กรอบที่ 1.9

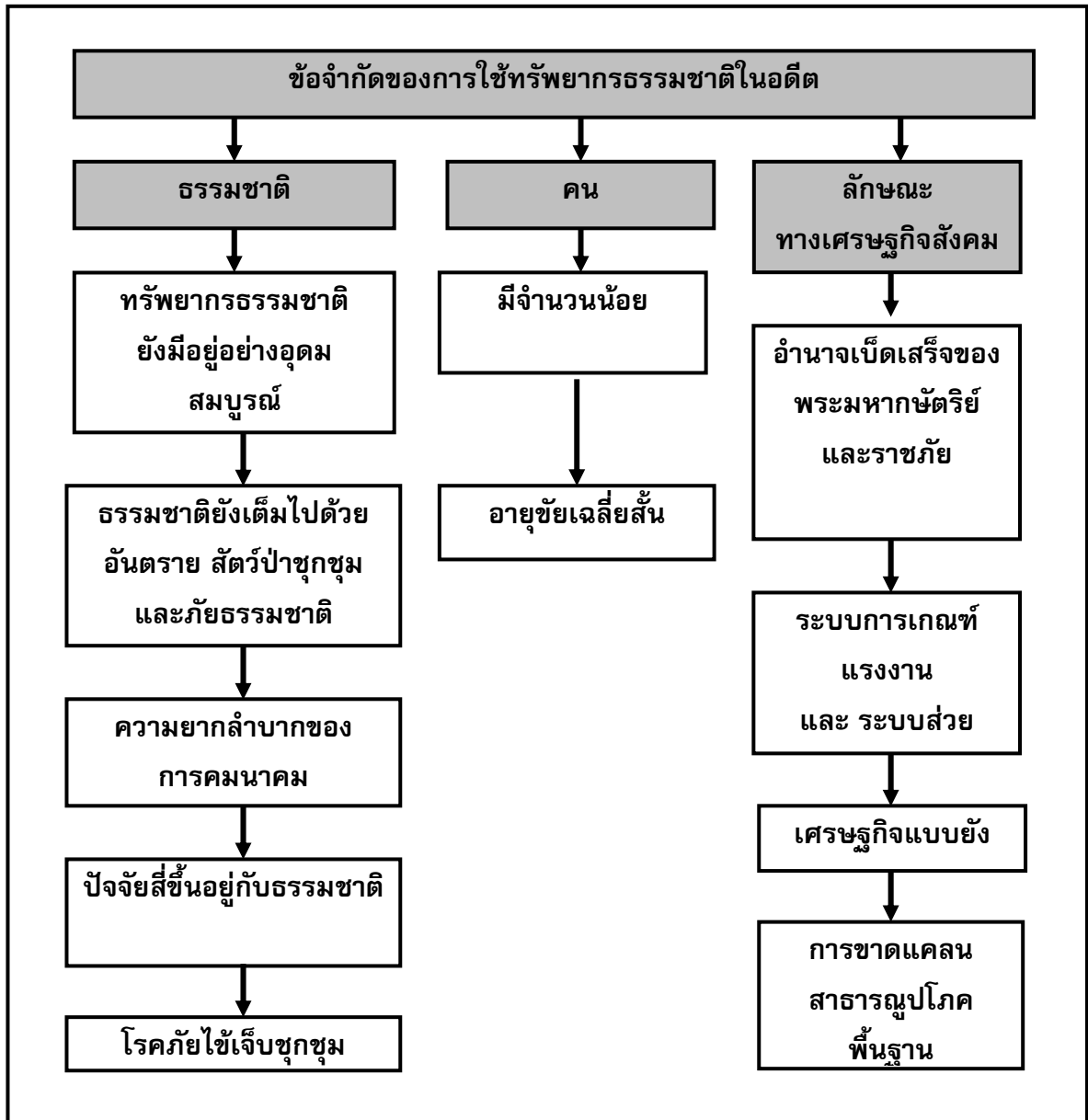
“...เมื่อคืนนี้นอนหลับยาก เพราะเมื่อเย็นเต็มที่ พอรุ่งเช้า แหมงวันมาตอมจนเหลือทน เห็นว่าจะขึ้นสู่ไปไม่ไหว หนีลงไปนอนข้างล่าง จะขอให้สงบนิ่งพอให้หลับไม่สงบได้ จนกินยานอนหลับยังกระซอกปอดดับเอาสะดุ้งรำไปเกือบเป็นบ้า ต้องกรี๊ดใหญ่จึงหลับได้ ตื่นเกือบ 5 โมงเช้า นึกโคลงตั้งแต่แหมงวันตอมจนเกือบหลับลงบท...โคลงว่าดังนี้

เสื่อสีหมีแรดข้าง	สับมัน ก็ดี
เสียงโห่เสียงปิ่นพลัน	หลบลี้
เหลือแหล่แต่แหมงวัน	ตอมเมื่อ นอนหนา
ยิ่งโล่งยิ่งจู้จี้	เจาะจิ้มเจียนบอ ฯ ...”

ที่มา: พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, **เสด็จประพาสรอบแหลมมลายู เล่ม 1** หน้า 156

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนธรรมดาสามัญชนโดยทั่วไปในสมัยก่อนนั้น แท้จริงแล้วล้วนเต็มไปด้วยอุปสรรคความทุกข์ยาก แม้จะเป็นความจริงที่ทรัพยากรธรรมชาติจะอุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมไม่ได้เต็มไปด้วยมลภาวะเป็นพิษอย่างไรในปัจจุบัน แต่นั่นก็เนื่องมาจากจำนวนประชากรที่มีอยู่น้อย ถึงแม้ผู้คนจะได้พึ่งพิงธรรมชาติรอบตัวเป็นอย่างสูงเพื่อการยังชีพ (live off the land) มีชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นอิสระจากระบบเงินตรา แต่ชีวิตก็ดำเนินไปด้วยความยากลำบากเพราะไม่ได้มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกเช่นในปัจจุบัน การคมนาคมขนส่งก็ลำบาก เต็มไปด้วยอันตรายมากมายทั้งจากสัตว์ป่า โรคภัยไข้เจ็บ เป็นชีวิตที่ปราศจากความมั่นคงปลอดภัย และแม้ว่าผู้คนจะไม่ได้เผชิญกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรดังที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่พวกเขาก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมากมายนั้นได้อย่างเต็มที่ เพราะนอกจากจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆแล้ว ยังต้องเผชิญกับภัยสงคราม การถูกเกณฑ์แรงงานสำหรับชนชั้นปกครองอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ในสมัยนั้นแม้ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกนำมาใช้มากเท่าไร หรือสภาพแวดล้อมจะถูกทำลายลงไปเท่าไร ความสามารถในการฟื้นตัวกลับคืนสู่สภาพเดิมก็ยังเป็นไปได้โดยง่าย (ดูรูปที่ 1.1 ประกอบ) ในอดีตการจัดการสิ่งแวดล้อมในส่วนของภาคการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการดำเนินการด้วยตัวสิ่งแวดล้อมเองเป็นสำคัญ ในขณะที่การจัดการกับทรัพยากรที่แสวงหามาได้นั้นดำเนิน การโดยคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นปกครองผู้มีอำนาจในสังคม

รูปที่ 1.1 ข้อจำกัดของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอดีต



2. การจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน: ใครคือผู้จัดการ?

การนับเอาปี พ.ศ. 2500 เป็นจุดแบ่งของช่วงอดีตกับปัจจุบันของการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องด้วยเป็นระยะเวลาที่ประเทศเข้าสู่รูปแบบการพัฒนาแบบใหม่ คือเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยการวางแผน ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการประเทศอย่างมากมาย แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามการเปลี่ยนแปลงที่ผูกโยงประเทศเข้ากับกระแสโลกก็ตาม แต่ในช่วงระยะก่อนหน้าหรือภายหลังปี พ.ศ. 2500 เพียงเล็กน้อยนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้รูปแบบการจัดการทรัพยากรเปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อนหน้านั้นอย่างเห็นได้ชัดและเป็นเหมือนจุดเริ่มต้นที่ทำให้การจัดการทรัพยากรของประเทศดำเนินมาในรูปแบบที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศไทย นอกจากเงินกู้ยืมเพื่อนำมาใช้สร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งการท่าถนน¹¹ ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลแล้ว ด้วยข้อจำกัดของบุคคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญภายในประเทศ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญของอเมริกา แม้จะเข้ามาภายใต้สังกัดองค์กรโลกบาลเช่น ธนาคารโลกหรือ World Bank ก็ตาม รัฐบาลไทยในสมัยนั้นโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมุ่งพัฒนาประเทศโดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวเป็น ‘พิมพ์เขียว’ ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนาที่เป็นไปตามระบบทุนนิยม มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า แล้วต่อมาก็มุ่งเน้นการส่งออก ซึ่งเป็นเหตุให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศออกมาใช้จำนวนมหาศาล

ในภาวะเร่งรัดพัฒนาประเทศดังกล่าว จอมพลสฤษดิ์ได้พยายามดึงเอาบุคคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองเป็นจำนวนมากซึ่งก็นับเป็นข้อดีที่เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศในเวลานั้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีข้อผิดพลาดในการดำเนินการที่สำคัญมากสองประการของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อเนืองยาวนานมาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ คือ

ประการที่หนึ่ง การบังคับให้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างเร่งรัด โดยจอมพลสฤษดิ์ได้มีคำสั่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 เดือน ซึ่งนับเป็นเรื่องยากลำบากมากที่จะทำให้แล้วเสร็จอย่างมีคุณภาพภายในระยะเวลาที่จำกัด นอกจากนั้นเครื่องมือเครื่องมือก็ยังมีไม่พร้อมอีกด้วย การดำเนินการดังกล่าวนี้กลายมาเป็นรากเหง้าของปัญหาที่ว่า คนบุกรุกพื้นที่ป่า หรือ ความจริงแล้วคนอยู่ในพื้นที่ป่ามานานก่อนที่จะมีการกำหนดเขตดังกล่าว

¹¹ ประมาณปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลไทยได้พยายามติดต่อกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาปรับปรุงทางหลวง แต่ได้รับการปฏิเสธ จึงได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน FOA (Foreign Operation Administration) ของอเมริกา (‘วิวัฒนาการทางวิศวกรรมสมัยรัตนโกสินทร์’. 2525. คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2))

ประการที่สอง การยกเลิกมาตรา 34 ในประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลได้ไม่เกิน 50 ไร่ การยกเลิกดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเอามาเป็นที่ดินส่วนบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 2.1 ก็พบว่าพื้นที่ป่าไม่มีการลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ในขณะที่เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรและเนื้อที่ไม่ได้จำแนกเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามที่ดินที่ถูกบุกรุกนั้นกลับถูกครอบครองโดยผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจในสังคมเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีคนเพียงประมาณร้อยละ 10 ที่ครอบครองที่ดินเกินร้อยละ 100 ไร่ขึ้นไป บางรายมีมากนับพันนับหมื่นไร่ ในขณะที่คนไทยที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 90 นั้นถือครองที่ดินเฉลี่ยแล้วคนละไม่ถึง 1 ไร่ แสดงให้เห็นว่าที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย

ตารางที่ 2.1 ลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศไทย

หน่วย : ไร่

พ.ศ.	เนื้อที่ทั้งหมด ¹	เนื้อที่ป่าไม้ ²	เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร	เนื้อที่ไม่ได้จำแนก
2522	320,696,888	106,392,982	117,602,875	96,701,031
2524	320,696,888	100,582,425	121,293,839	98,820,624
2526	320,696,888	96,267,366	124,230,250	100,199,272
2528	320,696,888	93,158,274	128,603,472	98,935,142
2530	320,696,888	91,294,152	131,202,622	98,200,114
2532	320,696,888	89,635,625	131,831,185	99,230,078
2534	320,696,888	85,436,284	133,076,188	102,184,416
2536	320,696,888	83,450,623	131,270,893	105,975,372
2538	320,696,888	82,178,161	132,478,570	106,040,157
2540	320,696,888	81,441,164	131,107,608	108,148,116
2542	320,696,888	80,610,219	131,341,384	108,745,285
2544	320,696,888	100,638,200	131,059,974	88,998,714

ที่มา: จากข้อมูลที่รวบรวมโดยกรมเศรษฐกิจการเกษตร

1. กรมแผนที่ทหาร 2. กรมป่าไม้

หมายเหตุ: เนื่องจากข้อมูลการวัดพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงมาตราส่วนการแปลข้อมูลดาวเทียมจาก 1:250,000 เป็น 1:50,000 ซึ่งมีผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2542 กับปี พ.ศ. 2544 แตกต่างกันค่อนข้างมาก

จากนโยบายในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ ข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในช่วงแรกเริ่มของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ค่อนข้างให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่ามากกว่าทรัพยากรอื่นๆ และยังแสดงให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรทั้งสองชนิดดังกล่าวดำเนินมาถึงจุดที่ไม่สามารถปล่อยให้ไปตามกลไกธรรมชาติหรือระบบการจัดการแบบเดิมที่รัฐไทยเคยปล่อยให้ไปมาตลอดได้ จึงจำต้องเร่งให้มีการดำเนินการจัดการใหม่อย่างเร่งด่วนดังกล่าว

ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

ในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ก็ยังคงลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะมีการประกาศปิดป่าแล้วก็ตาม แต่ด้วยความจำเป็นในการบริโภคไม้ภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นทุกวันทำให้เราจำเป็นต้องนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้จากต่างประเทศปีละมากกว่า 6 หมื่นล้านบาท โดยเฉพาะเยื่อไม้เพื่อทำกระดาษ นอกจากนี้ก็เป็นไม้ที่นำมาทำเครื่องใช้เฟอร์นิเจอร์ต่างๆ กระนั้นก็ตามเรายังสามารถทำกำไรจากการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากไม้เหล่านี้ได้อยู่ สำหรับแนวคิดที่มีการรณรงค์กันอย่างมากเกี่ยวกับป่าชุมชนนั้น น่าจะเป็นนโยบายอันหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาการทำลายป่าได้ รวมทั้งสอดคล้องกับกระแสที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

พร้อมๆ กับการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ จำนวนสัตว์ป่าก็ลดน้อยลงไปด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2500 แล้ว ประเทศไทยมีสัตว์ป่าอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะสัตว์ที่หายากในปัจจุบันเช่น ช้าง แรด กระซู่ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสถานการณ์ภายหลังจากมีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติขึ้นแล้ว แนวโน้มการลดลงของสัตว์ป่าก็มีทิศทางที่ดีขึ้น

การจัดการทรัพยากรดิน

ในส่วนของการจัดการเกี่ยวกับที่ดินในตอนนี้ยังไม่มีดีขึ้น โดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินที่นับวันยิ่งก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกจุดจริงหรือไม่ และสามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องที่ดินของเมืองไทยได้อย่างแท้จริงเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่เราต้องยอมรับว่าประเทศเรามีที่ดินจำกัด (หรือกล่าวให้จำเพาะลงไปว่า มีที่ดินที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรจำกัด) ในขณะที่คนยังอยู่ในภาคเกษตรมากเกินไป และการผลิตก็ไร้ประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการผลิตข้าวที่นับเป็นเวลาหลายทศวรรษมาแล้วที่ผลผลิตข้าวต่อไร่ของชาวนาไทยยังคงอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปน้อยมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศผู้ผลิตข้าวที่สำคัญ (ตารางที่ 2.2) จะเห็นได้ว่าไทยมีผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำที่สุด แม้แต่อินเดียและบราซิลซึ่งในปี พ.ศ. 2525 มีผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าไทย หรือ บังคลาเทศ เวียดนาม บราซิลซึ่งในปีเดียวกันนั้นมีผลผลิตต่อไร่มากกว่าไทยไม่มากนัก แต่พอมาในปี พ.ศ. 2547 ทั้ง 5 ประเทศล้วนมีผลผลิตต่อไร่สูงกว่าไทยเป็นจำนวนมากอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะประเทศเวียดนามที่มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้รัฐบาลได้ทุ่มเงินงบประมาณในปีๆ หนึ่งนับหมื่นล้านบาทให้กับทางกรมวิชาการเกษตรในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ดังนั้นรูปแบบการพัฒนาการเกษตรที่ควรต้องดำเนินการสำหรับประเทศไทยในตอนนี้เป็นคือ การพยายามดึงคนออกจากภาคเกษตร แล้วพัฒนาให้การผลิตในภาคนี้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

ตารางที่ 2.2 ผลผลิตข้าวต่อไร่ของประเทศผู้ผลิตที่สำคัญในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525 - 2547

ประเทศ	ผลผลิตต่อไร่ (กก.)								
	2525	2528	2531	2534	2537	2540	2543	2546	2547
รวมทั้งโลก	478	526	538	561	590	615	623	616	636
จีน	782	840	845	902	933	1,013	998	970	1,016
อินเดีย	296	377	408	418	471	466	481	474	468
อินโดนีเซีย	598	631	658	695	695	730	708	726	723
บังคลาเทศ	322	355	377	428	408	443	536	578	551
เวียดนาม	397	445	475	498	570	602	680	741	768
ไทย ^{1/}	302	330	343	361	376	381	420	432	424
พม่า	504	504	465	462	507	498	533	593	613
ฟิลิปปินส์	382	428	423	452	456	469	492	548	568
บราซิล	259	303	317	368	380	415	1,072	518	573
ญี่ปุ่น	910	996	942	937	1,083	1,027	487	936	1,105

ที่มา: องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ

หมายเหตุ: 1/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นอกจากนั้นแล้ว ปัญหาการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมามักจะไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมักจะเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากประการหนึ่ง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การปฏิรูปที่ดินมักมุ่งเรื่องการจัดสรรพื้นที่เป็นหลัก ทั้งๆที่ควรมุ่งที่เรื่อง**ความอยู่ดีกินดี**มาก่อน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าที่ดินที่จัดสรรไปนั้นไม่ใช่ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกหรือบางแห่งก็เหมาะที่จะใช้เพื่อการอื่นที่สร้างผลได้เชิงเศรษฐกิจมากกว่านำไปใช้เพื่อการเกษตร

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่ดินในตอนนี้นั้น มีการดำเนินการโดยการออกโฉนดโดยอาศัยเทคโนโลยี Global Positioning System (GPS) กำหนดพิกัดบนภาพถ่ายออร์โธรีโธกราฟีในมาตราส่วน 1:4,000 และระบบภาพถ่ายจากดาวเทียมซึ่งช่วยให้การดำเนินงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม เทคโนโลยีดังกล่าวนี้ยังจะช่วยลดการบุกรุกพื้นที่ป่าลงไปได้ ส่วนความเหลื่อมล้ำในสังคมอันเนื่องมา จากปัญหาที่ดินนั้น คงต้องใช้มาตรการทางด้านภาษีมาช่วยแก้ไข

ทรัพยากรเหมืองแร่

ในส่วนของทรัพยากรเหมืองแร่นั้น ในอดีตเราเคยมีดีบุกเป็นแร่สำคัญที่ส่งออกทำรายได้ให้ประเทศเป็นจำนวนมากหลายปี แต่ปัจจุบันได้ร่อยหรอลงไปมากแล้ว อีกทั้งการทำเหมืองแร่อื่นๆ ก็มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมตามมามากมาย ที่เป็นปัญหาเมื่อไม่นานมานี้คือ การผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหินที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงมีอาการของโรคทางเดินหายใจอันเนื่องมาจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) การทำเหมืองแร่ตะกั่วที่มีการปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำที่ห้วย คลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี การทำเหมืองแร่สังกะสีที่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีสารแคดเมียมปนลงสู่แหล่งน้ำแม่ตาและในพื้นที่เพาะปลูกข้าวของเกษตรกรทำให้ข้าวมีสารแคดเมียมปนเปื้อนและเป็นสาเหตุให้ผู้บริโภคเข้าไปสะสมในร่างกายนั้นมีอาการไตวาย การทำเหมืองหินที่หน้าพระลาน จังหวัดสระบุรีก็ก่อให้เกิดมลพิษจำพวกฝุ่นในอากาศเป็นจำนวนมาก การทำบ่อเกลือในภาคอีสานนั้นก็ยังมีปัญหาเรื่องดินเค็ม ดินถล่ม และหลุมยุบตามมา และที่คาดว่าจะก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งกว่าหากมีการดำเนินการจริงในภาคอีสานคือ โครงการเหมืองโปแตชที่นอกจากปัญหาดินเค็มและหลุมยุบเป็นพื้นที่ที่กว้างแล้ว อาจส่งผลให้เกิดการปลิวกระจายของฝุ่นเกลือไปในอากาศมากกว่าการทำบ่อเกลือทั่วไปอีกด้วย

การที่ประเทศของเรามีทรัพยากรธรรมชาติจำพวกแร่เหล่านี้เป็นข้อดี แต่เมื่อมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี โดยปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมาดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ และทำให้รัฐต้องตามไปจัดการ ซึ่งบางแห่งที่มีปัญหาเรื่องฝุ่นมากก็ต้องมีการสั่งให้ปิดเหมืองหรือใช้วิธีพรมน้ำ แต่บางแห่งนอกจากจะต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการดำเนินงานของเหมืองแล้ว รัฐยังต้องใช้เงินจำนวนมากนับร้อยล้านบาทเพื่อเข้าไปฟื้นฟูแก้ไขและชดเชยให้กับผู้ได้รับความเดือดร้อน เช่น กรณีเหมืองแร่สังกะสีที่แม่สอด หรือเหมืองแร่ตะกั่วที่กาญจนบุรี นอกจากนี้ เรื่องของทรัพยากรแร่ที่ควรคำนึงถึงอีกประการคือ เหมืองแร่เป็นฐานทรัพยากรของประเทศ ควรมีการสงวนรักษาและใช้ประโยชน์เพื่อคนไทยเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ถ่านหิน แร่ธาตุต่างๆทั้งหมด ดังนั้นแล้วควรต้องยกเลิกระบบสัมปทานที่ให้ชาวต่างชาติมาดำเนินการเพราะจะช่วยให้คนไทยได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรในแผ่นดินอย่างเต็มที่และสามารถสงวนรักษาไว้ให้อนุชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ด้วย

ทรัพยากรน้ำ

นอกจากดิน ป่าไม้ และแร่ธาตุแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติที่กำลังทวีความรุนแรงของปัญหา มากขึ้นทุกวี่วันในตอนนี้คือ ทรัพยากรน้ำ ทั้งเรื่องน้ำท่วม น้ำแล้ง และน้ำเน่า

ในกรณีของน้ำท่วมนั้น ตามธรรมชาติของลำน้ำแล้วจะมีพื้นที่สองข้างลำน้ำที่เรียกว่าพื้นที่ น้ำท่วมถึง (flood plain) เมื่อมีฝนตกลงมามากน้ำก็จะล้นตลิ่งและท่วมพื้นที่นี้เป็นธรรมดา วิธีแก้ไข ปัญหา น้ำท่วมที่ง่ายที่สุดคือ ต้องไม่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ดังกล่าว แต่จากการขยายตัวของประชากรและ ที่อยู่อาศัย ทำให้ผู้คนเข้าไปตั้งหลักแหล่งในพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้ประสบ ภัยน้ำท่วมเป็นประจำ แม้ว่าที่ผ่านๆมาจะมีการเสนอวิธีการแก้ปัญหา น้ำท่วมและบางวิธีก็ได้รับการ นำไปดำเนินการจริง เช่น วิธีการทางวิศวกรรม โดยการสร้างเขื่อนกันน้ำท่วมซึ่งต้องมีลักษณะเป็น เขื่อนแห่งที่มีศักยภาพรองรับน้ำในภาวะน้ำหลากได้เป็นจำนวนมาก หรือวิธีการสร้างทางระบายน้ำ ท่วม (flood way) เพื่อระบายน้ำไปทางอื่นก่อนที่จะท่วมเมือง (เช่น แก้มลิง) หรือวิธีการทาง กฎหมายเช่น การจำกัดเขตการใช้ที่ดิน (zoning) โดยกำหนดให้พื้นที่ที่น้ำท่วมถึงนั้นให้ทำเป็นที่ จอดรถหรือเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือมีการออกเป็นเทศบัญญัติห้ามก่อสร้างในเขตน้ำท่วม โดยงดการต่อไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์ เข้าไปในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อจูงใจให้คนไปตั้งถิ่น ฐานบริเวณอื่น แต่วิธีการทางกฎหมายนั้นนับว่าเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เพราะหลายเมืองมีการพัฒนา ไปมากแล้ว

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมนี้อาจต้องแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยการสร้างบ้านให้ แข็งแรงและทนแรงน้ำได้ (flood proving house) เพราะหากรัฐต้องเข้ามาช่วยสร้างเขื่อนกันน้ำท่วม ให้ทุกแห่งแล้ว ก็ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณอีกเป็นจำนวนมหาศาล และในระยะยาวการสร้างเขื่อน กันสองข้างแม่น้ำเพื่อกันน้ำท่วมนั้นก็อาจสร้างปัญหารุนแรงได้ เนื่องจากน้ำที่ไหลผ่านพัดพาตะกอน มาด้วย เวลาที่น้ำท่วมก็มีการทับถมของตะกอนไปเรื่อยๆ เขื่อนที่สร้างไว้จึงต้องมีการเพิ่มระดับความ สูงตามจนในที่สุดก็มีผลให้ท้องน้ำซึ่งเกิดจากการทับถมของตะกอนมีความสูงกว่าพื้นที่ราบลุ่มน้ำ หากวันใดเขื่อนเกิดพังทลายลง ก็มีโอกาสดูดุทกภัยครั้งร้ายแรงได้

อีกวิธีการหนึ่งที่น่าจะใช้ได้คือวิธีการทางเศรษฐศาสตร์โดยให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ ชื้อประกันรวมแล้วร่วมกันจ่ายค่าเบี้ยประกัน แต่เนื่องจากเรื่องของจิตสาธารณะในหมู่คนไทยยังไม่ มากนักวิธีการสุดท้ายนี้อาจต้องใช้เวลาหากจะให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่ มีประเทศใดเลยที่สามารถแก้ปัญหา น้ำท่วมได้จริงๆ แต่กลับต้องใช้งบเป็นจำนวนมากในการ แก้ปัญหาในแต่ละครั้งที่ประสบอุทกภัย

สำหรับเรื่องน้ำแล้งนั้น เราต้องยอมรับความจริงที่ว่าพื้นที่ทั่วประเทศไทยมีน้ำในปริมาณที่ ไม่เท่ากัน ถ้าหากจำแนกการใช้พื้นที่ให้ได้ก่อนว่า แต่ละแห่งมีน้ำผิวดินและใต้ดินเป็นอย่างไรแล้ว ภาวะน้ำแล้งจะไม่ใช่อุปสรรค การจัดการน้ำมีความยากเพราะธรรมชาติของน้ำเองที่เป็นสสารที่ ไม่สามารถอัดหรือบีบให้เล็กลงจึงไม่สามารถขนส่งในแบบเดียวกับก๊าซได้ นอกจากนั้นแล้วปัญหา

สำคัญยังอยู่ที่ผู้ต้อง การใช้น้ำแต่ละที่มีความยินดีจะจ่าย “ค่าน้ำ” เป็นจำนวนเท่าใดด้วย เพราะในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมที่มีความต้องการใช้น้ำอยู่ไม่ถึงร้อยละ 5 ของปริมาณน้ำใช้ทั้งหมดของประเทศและมีความยินดีที่จะจ่ายค่าน้ำ แต่ภาคเกษตรซึ่งเป็นผู้ใช้น้ำรายใหญ่และมีการใช้น้ำมากถึงร้อยละ 90 นั้นส่วนใหญ่ไม่มีเงินจ่าย

การดูแลจัดการเรื่องน้ำนั้นจำเป็นต้องดูแลกันทั้งในเชิงกายภาพและชีวภาพตั้งแต่ต้นน้ำยันท้ายน้ำ โดยในเชิงกายภาพนั้น ขณะนี้ต้นน้ำมีการทำฝายแม้วและเขื่อนเป็นจำนวนมาก สิ่งก่อสร้างทั้งสองประเภทนี้เป็นตัวกักตะกอนไม่ให้ไหลตามน้ำไปลงทะเลได้ตามปกติ ซึ่งเดิมที่นั้นหากมีตะกอนไปตกทับถมที่บริเวณปากอ่าว ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งจะไม่ค่อยมี แต่เมื่อตะกอนถูกกักอยู่ในเขื่อน ทำให้ปลายน้ำเกิดปัญหาตะกอนน้อยลงและเกิดการกัดเซาะชายฝั่งโดยคลื่นและกระแสน้ำชายฝั่งตามมา

ในขณะที่ในเชิงชีวภาพนั้นวันคุณภาพของน้ำในแม่น้ำก็มีปัญหาความเสื่อมโทรมมากขึ้น บางครั้งการแก้ปัญหาในเชิงกายภาพก็อาจส่งผลกระทบต่อทางลบในเชิงชีวภาพได้ เช่น กรณีการสร้างเขื่อนปากพนังที่ช่วยป้องกันน้ำท่วมได้ แต่ไร่นากลับขาดธาตุอาหาร และพันธุ์ปลาในน้ำยังลดลงอีกด้วย หรือกรณีเขื่อนบางปะกงที่เมื่อตอนสร้างเสร็จใหม่ๆนั้น ทำให้น้ำตรงคลองจุกเฉอะเน่าเสีย เพราะมีทั้งนาุ้งและฟาร์มหมูอยู่ทางต้นน้ำ เมื่อมีการสร้างเขื่อนทำให้น้ำไหลไม่ได้ตามปกติ น้ำในคลองจึงเน่าเสีย ในขณะที่ตรงท้ายน้ำนั้น ในเวลาน้ำลดก็เกิดปัญหาตลิ่งพัง เพราะปริมาณน้ำไหลลงมากกว่าปกติ ตลิ่งจึงทรุดตัวลง (Rapid Drawdown) บ้านเรือนริมตลิ่งก็ทรุดตัวตาม ได้รับความเสียหายนับสิบหลัง ครั้นพอเวลาน้ำขึ้น น้ำก็ไม่สามารถไหลย้อนกลับเข้าไปได้เพราะติดเขื่อนที่กั้นอยู่ ดังนั้นจึงเกิดการเอ่อท่วมพื้นที่ทั้งสองฝั่ง (Tide Reflection) นอกจากนั้นการกั้นแม่น้ำของเขื่อนยังจะทำให้น้ำหลังเขื่อนกลายเป็นน้ำจืดเพราะไม่มีน้ำทะเลไหลย้อนกลับไปเจือให้กลายเป็นน้ำกร่อยได้เหมือนที่เคยเป็นมา ซึ่งก็ส่งผลให้นาุ้งเสียหายตามมาอีก ในที่สุดก็ต้องมีการเปิดเขื่อนให้น้ำไหลตามปกติ เป็นต้น

การจัดการน้ำของประเทศในตอนนี้ มีคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้งหมด 29 ลุ่มน้ำ โดยองค์ประกอบคณะกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วย ตัวแทนจากกรมชลประทาน ตัวแทนจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคนในพื้นที่ แม้ว่าจจะยังมีปัญหาในเรื่องของการจัดการกันอยู่มาก แต่ก็เริ่มทำให้เห็นทิศทางการจัดการน้ำในประเทศเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น

ความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาความล้มเหลวอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการด้านทรัพยากรโดยรัฐนั้นเห็นได้ชัดเจนที่สุดจากตัวอย่างการบริหารงานของรัฐในภาคเกษตร ซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่ขาดบูรณาการ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรง เช่น เมื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปล่อยเงินให้เกษตรกรกู้ และกรมวิชาการเกษตรก็ให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีการเพาะปลูกไปแล้ว แต่เกษตรกรขาดแคลนน้ำสำหรับการเกษตรหรือพืชที่ปลูกถูกน้ำท่วมตาย ดังนั้นเงินหรือเทคโนโลยีการผลิตที่ให้ไปก็สูญเปล่าเพราะไม่สามารถทำการผลิตได้ หรือกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซากเป็นประจำทุกปีคือ การที่ผลผลิตล้นตลาด ไม่สามารถขายได้หมด การถูกกดราคา หรือการที่รัฐจำต้องเข้าไปช่วยรับซื้อในท้ายที่สุด เป็นต้น ลักษณะที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นกระบวนการวางแผนที่ไม่ได้ดูทั้งระบบของภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่า ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่ได้เรียนรู้ประสบการณ์ความล้มเหลวจากนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐมากที่สุด

สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเร่งการผลิตสินค้าส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าสู่ประเทศนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่มีการตรวจพบในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2517 นั้นเกิดมาจากอุตสาหกรรมน้ำตาลในลุ่มน้ำแม่กลองซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 18 โรง โดยโรงงานน้ำตาลมีการระบายน้ำเสียลงไปยังแม่น้ำโดยตรงทำให้แม่น้ำแม่กลองเกิดการเน่าเสียทั้งสาย ซึ่งก็มีการจัดการให้มีการบำบัดกันในระยะต่อมา นอกจากแม่น้ำแล้วยังมีโรงงานอุตสาหกรรมแถบจังหวัดสมุทรปราการที่มีการปล่อยน้ำเสียลงทะเลโดยตรง โดยเฉพาะบริเวณอ่าวไทยนั้นมีการเน่าเสียเป็นจุดๆ ซึ่งแม้ว่าจะมีการบังคับให้ทางโรงงานทำบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงทะเล แต่ก็ยังมีบางโรงงานฝ่าฝืนโดยแอบปล่อยน้ำเสียลงทะเลโดยตรง

ในระยะต่อมาเมื่อโรงงานมีการขยายตัวออกไปไกลจากพื้นที่ศูนย์กลางของประเทศมากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ติดตามไป ซึ่งก็ยังคงเป็นแม่น้ำอีกเช่นเดียวกันที่ได้รับผลกระทบบ่อยครั้ง เช่น กรณีแม่น้ำพองเน่า สร้างความเสียหายทั้งในเรื่องของกลิ่น และสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในลำน้ำนั้น สาเหตุก็เกิดจากโรงงานน้ำตาลอีกเช่นเดียวกัน แม้ทางโรงงานจะมีบำบัดน้ำเสียแล้วก็ตามแต่เนื่องจากบ่อบำบัดแตกทำให้น้ำเสียทะลักลงไปในแม่น้ำในปี พ.ศ. 2535 ในตอนแรกที่ตกเป็นข่าวใหญ่ทางหน้าหนังสือพิมพ์นั้นทางเจ้าของโรงงานเสนอจะชดใช้ค่าเสียหายให้ถึง 50 ล้านบาท แต่ท้ายที่สุดเมื่อเรื่องเริ่มเงียบหาย เจ้าของโรงงานก็ไม่ได้มีการชดใช้ตามที่กล่าวไว้ในตอนแรกโดยอ้างว่าหาตัวผู้เสียหายไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากแม่น้ำพองเป็นแม่น้ำที่ไหลทางเดียวเมื่อหน้าช่วงหนึ่งเกิดเน่าเสีย ในที่สุดน้ำเสียเหล่านั้นก็ไหลลงไปสู่แม่น้ำโขงเองตามธรรมชาติ แม่น้ำพองก็กลับคืนสภาพเดิม ทำให้การฟ้องร้องเอาผิดกับเจ้าของโรงงานไม่สามารถทำได้

เกษตรกรรมกับสิ่งแวดล้อม

ไม่ใช่เพียงแค่ภาคอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สร้างความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อม พร้อมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภาคเกษตรก็เป็นอีกภาคการผลิตหนึ่งที่ทำลายสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เนื่องมาจากความพยายามในการที่จะผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดมากขึ้น ทำให้เกษตรกรรมมีการใช้ทั้งสารเคมีปราบศัตรูพืชและปุ๋ยในการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อฝนชะล้างสารเหล่านี้ให้ไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติก็ทำให้เกิดการเน่าเสีย ดังกรณีที่เคยเกิดขึ้นในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการเกิดการเน่าเสียแบบหาจุดกำเนิดไม่ได้ (non-point-source) เพราะเป็นการไหลลงสู่แม่น้ำของสารพิษจากหลาย ๆ แหล่งกำเนิด กรณีนี้จึงไม่สามารถเอาผิดกับใครได้ นอกจากระบุได้ถึงสาเหตุเท่านั้น และเนื่องจากแม่น้ำท่าจีนมีการไหลแบบขึ้นลง ไม่ได้ไหลไปทางเดียวแบบแม่น้ำพอง เพราะระดับน้ำในแม่น้ำท่าจีนนั้นอยู่ใกล้เคียงระดับน้ำทะเล ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าแม่น้ำจะกลับมามีน้ำได้ดังเดิม

กรอบที่ 2.1: ความล้มเหลวของโครงการอ่าวคุ้งกระเบน

“...โครงการตัวอย่างของการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนแบบผสมผสานที่เป็นที่รู้จักกันดีในภาคตะวันออกคือ โครงการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน อำเภอกาบัง จังหวัดจันทบุรี ที่เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน โดยทำการจัดสรรที่ดินป่าเสื่อมโทรมให้กับผู้บุกรุกใหม่ และจัดระบบการใช้ที่ดินรวมทั้งการอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ชุมชนในบริเวณดังกล่าวมีการใช้ทรัพยากรที่หลากหลาย อันได้แก่ การทำประมงชายฝั่ง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกุ้งกุลาดำ การทำนา และการเพาะปลูกพืชยืนต้น นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าชายเลน และป่าบกตอนในที่ต้องอนุรักษ์เอาไว้ด้วย ชาวบ้านได้รับการส่งเสริมให้ทำนาด้วยวิธีการที่เหมาะสม ในพื้นที่โครงการประมาณ 4,000 ไร่ มีบ่อกึ่งเกิดขึ้นกว่า 400 บ่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา แต่ทว่าจากการรายงานสถานการณ์ในระยะหลัง พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างมากในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534 ที่สำคัญคือ มีนาเกิดขึ้นอย่างมาก และที่สืบเนื่องกันคือ มีการสูญเสียป่าชายเลนและป่าบก และมีความไม่เป็นระเบียบของพื้นที่เกษตรมากขึ้น (โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มปป. หน้า 39) แม้ว่าโครงการการจัดการทรัพยากรแบบผสมผสานดังกล่าวจะมีวิธีการและมาตรการที่ค่อนข้างชัดเจน แต่สิ่งที่ขาดหายไปคือ เงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับคนและชุมชน ข้อมูลจำนวนหนึ่งต่างชี้ให้เห็นว่า ชุมชนผู้ทำนาในโครงการฯ มีสภาพคล้ายชุมชนชั่วคราว เนื่องจากยังไม่มีวิธีการจัดการให้ชาวบ้านตกลงร่วมกัน ในการแบ่งเขตการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์...”

ที่มา: “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก: การสำรวจองค์ความรู้” โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2543) ใน “พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย” อานันท์ กาญจนพันธุ์ บรรณาธิการ

การแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

โดยพื้นฐานแล้วการจัดการเกี่ยวกับเรื่องน้ำเสียนั้น สามารถทำได้ในสองระดับคือ การบำบัดที่แหล่งกำเนิดซึ่งใช้กับกรณีอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ทาวน์เฮาส์ คอนโดมิเนียม และโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่กรณีน้ำทิ้งจากบ้านเรือนทั่วไปนั้นอาศัยการบำบัดแบบรวม โดยมีการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียสำหรับชุมชนขึ้นมา ที่ผ่านมามีการบำบัดที่แหล่งกำเนิดนั้นนับว่าได้รับการนำไปปฏิบัติในระดับหนึ่ง ทำให้ปัญหาการปล่อยน้ำทิ้งลงแม่น้ำลำคลองลดลงไปได้บ้าง แต่ที่มีปัญหาค่อนข้างมากคือการสร้างบ่อบำบัดสำหรับชุมชนเพราะที่สร้างไปแล้วประมาณ 87 แห่งนั้น มีใช้ได้จริงไม่ถึง 30 แห่งเท่านั้น เพราะมีปัญหาความโปร่งใสของโครงการโดยเฉพาะกรณีล่าสุดที่บ่อบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน และปัญหาในเชิงเทคนิค เช่น การออกแบบโดยนำมามาตรฐานน้ำเสียของอเมริกา ซึ่งมีความสกรปรกสูงกว่าน้ำเสียของชุมชนไทยมากมาใช้เป็นเกณฑ์ ทำให้การดำเนินการบำบัดไม่สำเร็จ การออกแบบบ่อเพื่อตอบสนองต่อปริมาณน้ำเสียในอีก 25 ปีข้างหน้า และการไม่มีระบบท่อรวบรวมน้ำเสีย เป็นต้น แท้จริงแล้ววิธีการในการแก้ปัญหาน้ำเสียจากครัวเรือนที่ถูกจุดที่สุดคือ การที่ทุกๆบ้านมีบ่อบำบัดน้ำเสียของตนเอง

ยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นอีกที่ก่อปัญหามลพิษในน้ำ ดังเช่นการทำเหมืองแร่ที่นับวันยิ่งมีผู้ได้รับความเสียหายออกมาเรียกร้องชดเชยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมารัฐมีการดำเนินการสนองตอบต่อการก่อมลพิษต่างๆเหล่านี้โดยการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่หลักการในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 คือ 'Polluters pay principle.' หรือ 'ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย' นั้นกลับไม่ได้รับการนำมาบังคับใช้อย่างแท้จริง และในที่สุดรัฐก็ต้องเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยแก่ชาวบ้านผู้ได้รับความเสียหาย คือใช้หลัก 'Government pays principle.' ทั้งนี้ อย่่างไรก็ตามล่าสุดในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ที่ประชุมได้มีมติให้กรมควบคุมมลพิษและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้ดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจาก 2 บริษัทที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนคือบริษัทเหมืองแร่ที่ทำตะกั่วปนเปื้อนลงไปในห้วยคลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรี และบริษัทเหมืองสังกะสีที่ทำสารแคดเมียมปนเปื้อนลงไปในห้วยแม่ตาบ จังหวัดตาก

อากาศเสียและขยะ

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ก็มีสภาพของปัญหาและวิธีการจัดการที่ไม่ค่อยแตกต่างกับปัญหาการปล่อยน้ำเสียหรือการปนเปื้อนของสารพิษลงในแม่น้ำลำคลองเท่าไรนัก กล่าวคือ กรณีของอากาศเสียก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจากการเผาไหม้ของน้ำมันเชื้อเพลิงของรถ และฝุ่นละออง การแก้ปัญหาที่ผ่านมาโดยการรณรงค์ให้ลดการใช้ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วหรือการรณรงค์ให้ใช้ขนส่งมวลชนเพิ่มมากขึ้นนั้นก็ช่วยได้เพียงในระดับหนึ่ง แต่ปริมาณรถบนท้องถนนที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกปีนั้นก็ยิ่งทำให้ปัญหามลพิษในเมืองใหญ่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ทั้งหมด

ส่วนกรณีของขยะนั้นก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่มักเป็นข่าวอยู่เสมอเมื่อชาวบ้านต่อต้านการสร้างหลุมขยะในพื้นที่ต่างๆ ทำให้ต้องมีการหาหลุมฝังที่อยู่ห่างจากพื้นที่อยู่อาศัยเป็นระยะทางที่ไกลมาก แต่การลักลอบเอาไปทิ้งตามที่ต่างๆ ก็ยังคงปรากฏเป็นข่าวอยู่เป็นประจำ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของการจัดการกับปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนทั่วไปยังไม่ค่อยยอมที่จะจ่ายค่ากำจัดขยะอย่างถูกต้องลักษณะ ในขณะที่ฝ่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ต้องการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในสมัยหน้าหากมีการบังคับให้จ่ายค่ากำจัดขยะในอัตราที่ควรจะเป็น

แนวทางการจัดการขยะที่ดำเนินกันอยู่ในตอนนี้นั้น มีทั้งภาคเอกชนเองที่มีโรงงานรับซื้อขยะเพื่อนำไปรีไซเคิล ในขณะที่ภาครัฐก็มีการออกประกาศห้ามเผาขยะในที่โล่งแจ้ง แต่ก็ยังไม่ได้เป็นการแก้ตรงจุดเท่าใดนัก เพราะเมื่อไม่ให้มีการเผา แม้จะมีประชาชนบางส่วนคัดเลือกขยะนำไปส่งรีไซเคิล แต่ขยะต่างๆ ก็ยังคงต้องพึ่งวิธีการเดิมคือทิ้งให้เป็นภาระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหลัก การที่ดีก็ตาม แต่การจัดการขององค์การบริหารท้องถิ่นโดยวิธีฝังกลบนั้น ความจริงแล้วน่าจะเป็นแนวทางสุดท้ายที่ควรทำ เพราะระบบการจัดการขยะที่เหมาะสมนั้นควรเริ่มตั้งแต่การที่แต่ละบ้านมีการคัดแยกขยะ ทั้งขยะที่ไม่มีปฏิกิริยาต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่มีปัญหามากนักในการนำไปทิ้ง เช่น กรวด หิน ดิน ทราายต่างๆ และขยะจำพวกที่มีปฏิกิริยาต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องมีการแยกให้ละเอียดอีกครั้ง เช่น ขยะที่เน่าเปื่อยได้จำพวกเศษอาหาร ใบไม้ใบหญ้า ก็ควรนำไปหมักทำปุ๋ย ขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ก็แยกส่งไปโรงงานรีไซเคิล ขยะจำพวกกิ่งไม้แห้งก็สามารถนำมาใช้ทำเป็นเชื้อเพลิงได้ ส่วนขยะที่เป็นสารอันตรายอาจส่งไปกำจัดโดยวิธีเผาโดยใช้ความร้อนสูง¹² (incineration) เป็นต้น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะรวมกันในการจัดการเรื่องขยะได้ ไม่จำเป็นที่ต่างฝ่ายต่างแยกกันทำ เพราะบางวิธีการเช่นการเผาโดยใช้ความร้อนสูงนั้นมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

มาตรการทางกฎหมายกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างสถานการณ์ในอดีตกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้ว เราจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีการดำเนินงานที่เป็นระบบมากกว่าในอดีตอย่างเห็นได้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการตรามาตราต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็น การเฉพาะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ในมาตรา 46, 56, 79, 84 และ 290 เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันทุกฉบับ มักจะมีองค์ประกอบหลักที่เหมือนกันระบุไว้ดังต่อไปนี้

¹² ลักษณะการเผาขยะอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ การเผาในที่โล่ง (open burning) ซึ่งเป็นการเผาที่ใช้เชื้อเพลิงช่วย กับการเผาแบบ incineration ซึ่งเป็นการเผาที่ใช้ความร้อนสูงหรือในบรรยากาศอื่นเพื่อกำจัดสารพิษ แล้วจึงค่อยกำจัดกากขยะนี้อีกครั้งในตอนท้าย วิธีการเผาแบบหลังนี้มีราคาที่สูงกว่าวิธีการแรกมาก

1. นิยามทรัพยากร เจ้าพนักงาน คณะกรรมการ และกิจกรรมหรือลักษณะหน้าที่/งาน ฯลฯ
2. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐ
3. กำหนดวิธีการในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์และการหารายได้จากทรัพยากรนั้นๆ
4. กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือบุคคลที่เข้าไปใช้ประโยชน์โดยที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระโดยภาพรวมของของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันตั้งแต่ข้อ 1 ถึง 4 แล้วจะพบว่า รัฐกำหนดให้ทรัพยากรในประเทศที่มีทั้งหมดนั้นเป็นของรัฐ จัดการและใช้ประโยชน์โดยรัฐ คำถามพื้นฐานที่สำคัญคือ **แล้วประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของประเทศร่วมกันและต่างก็ร่วมกันเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ทำไมจึงไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ?**

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการดำเนินงานของรัฐจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปีล่าสุดคือปี พ.ศ. 2540 ที่ในมาตราที่ 79 ได้กำหนดให้ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นี้เป็นฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

ไม่เฉพาะเพียงมาตรา 79 เท่านั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นี้ยังมีอีก 4 มาตราที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน **ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ**

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง **ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ**

มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ข้อสังเกตเมื่อเปรียบเทียบ 3 มาตราที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรงคือ มาตรา 46, 56 และ 290 (สำหรับมาตรา 84 นั้นเป็นเรื่องการเกษตรโดยตรง แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในเรื่องของดินและน้ำ) กับมาตรา 79 ก็คือ ในมาตรา 79 นั้นถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ) สามารถนำไปใช้ได้ทันที ในขณะที่อีก 3 มาตรานั้นยังไม่สามารถนำไปใช้ได้ทันที ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อมาใช้บังคับอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงบัดนี้ก็ล่วงเลยมาได้ 8 ปีแล้ว ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกหลายสิบมาตราตามออกมา ยังผลให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการกับประชาชน โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของอำนาจหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ

ในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งฝ่ายข้าราชการถือเอาเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายนั้นตีความประเด็นเรื่องการจัดการว่า ในเมื่อยังไม่มียกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมารองรับในมาตราใด มาตรานั้นยังไม่บังคับใช้ อำนาจในการจัดการก็คงยังอยู่กับข้าราชการอยู่นั่นเอง ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้อย่างแท้จริงหรือมีอำนาจในการจัดการเท่าที่ฝ่ายข้าราชการเห็นสมควรเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกลับมองว่าการตีความเช่นนั้นไม่น่าจะถูกต้องด้วยเหตุผลสองประการคือ **ประการแรก** รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ **ประการที่สอง** ถึงแม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะยังไม่ออกมาใช้บังคับ **แต่ผู้ใช้กฎหมายต้องอนุวัตให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ** โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ แม้จะยังไม่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมาใช้บังคับ ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ การตีความของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนจึงยึดเอาการตีความของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าเป็นการตีความที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว

การที่ฝ่ายข้าราชการยังยืนยันยึดเอาการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าอำนาจยังคงอยู่กับกรมกองต่างๆอยู่ แม้ว่าในตอนนั้นจะมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการไปให้กับท้องถิ่นบ้างแล้ว แต่ก็ยังเป็นการให้อำนาจในลักษณะของการให้ช่วยเหลือแลรักษา ไม่ได้ให้อำนาจในส่วนของการใช้ประโยชน์ จึงทำให้การต่อสู้เรียกร้องสิทธิของชาวบ้านยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากปัญหาในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และกระแสการเรียกร้องของภาคประชาชนที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่าการจะจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความลงตัวได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีอยู่ด้วยกันถึง 5 ระดับคือ

1. **การบอกให้รู้ (inform)** เช่น เมื่อจะมีการสร้างถนน หรือสาธารณูปโภคพื้นฐานโดยรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะแจ้งให้กับประชาชนในพื้นที่นั้นๆรับทราบซึ่งโดยส่วนใหญ่รัฐจะดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว
2. **การรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ (public hearing)** เช่น เมื่อจะมีการตัดถนน หรือสร้างเขื่อนก็เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลก็เคยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2539 เรื่องประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แต่เนื่องจากการทำประชาพิจารณ์ทำให้เกิดความขัดแย้งและกลายเป็นการทะเลาะวิวาทที่รุนแรงของฝ่ายที่เห็นด้วยกับฝ่ายที่คัดค้าน ระเบียบดังกล่าวจึงได้ถูกระงับใช้ จนกระทั่งล่าสุดรัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาอีกครั้ง¹³ แสดงให้เห็นสัญญาณที่ดีขึ้นของการที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการต่างๆของรัฐซึ่งอาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ

¹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ประกาศ ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. **การให้มีตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ (representation)** แม้ว่าจะยังไม่มีความหมายออกมารองรับในขณะนี้ แต่รัฐก็ยอมให้มีตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการเป็นเรื่อยๆ ไป เช่น การประเมินราคาที่ดิน การจัดการลุ่มน้ำ เป็นต้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ คณะกรรมการที่มีตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเหล่านี้ โดยเฉพาะคณะกรรมการลุ่มน้ำนั้น เมื่อเสนอแนะความคิดเห็นใดๆ ไปให้กับรัฐแล้ว รัฐก็มีได้นำเอาข้อคิดเห็นซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนนั้นไปปฏิบัติ เพราะรัฐมีแนวปฏิบัติของตัวเองในการดำเนินงานอยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมี ‘คำตอบ’ อยู่ในใจแล้วว่าทำอะไร อย่างไร ข้อเสนออื่นใดจึงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร
4. **การให้อำนาจการตัดสินใจอยู่กับประชาชน (referendum)** หรือให้เป็นไปตาม ‘ประชามติ’ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วในรัฐธรรมนูญมาตรา 214 ก็ได้ระบุไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้...” แต่เนื่องจาก “...การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น” และ “หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ” ดังนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลจึงไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่นำพาให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริง
5. **การให้ประชาชนเป็นผู้จัดการด้วยตนเอง (management by the people)** เช่น กรณีของการทำเหมืองฝายในภาคเหนือ ซึ่งการที่รัฐปล่อยให้โครงการดังกล่าวนี้จัดการได้โดยชาวบ้านเองก็เนื่องมาจากว่าเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิม หากโครงการอื่นๆ ของรัฐที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิม รัฐก็คงอำนาจในการจัดการทั้งหมดอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตามโครงการที่ให้ประชาชนเป็นผู้จัดการด้วยตนเองดังเช่นเหมืองฝายนี้ นับวันศักยภาพในการจัดการก็ยิ่งจำกัด เพราะจำนวนคนที่มากขึ้น ความขัดแย้งมีมากขึ้น และที่สำคัญคือการผลิตซ้ำการรับผิดชอบไปให้รัฐจัดการ¹⁴ ทำให้ความเป็นเจ้าของร่วมที่เคยมีหายไป ระบบการจัดการเหมืองฝายที่เคยเข้มแข็งจึงอ่อนกำลังลง

¹⁴ ในรัฐธรรมนูญมาตรา 84 ระบุไว้ว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการผลิต และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร” (ตัวเน้นโดยผู้เขียนบทความ)

เนื่องจากเรื่องของการมีส่วนร่วมมีอยู่ด้วยกันหลายระดับ ฝ่ายรัฐบาลเองนั้นยอมให้การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (คือมีกฎหมายหรือระเบียบการออกมารองรับ) เพียงในข้อ (1) และ (2) เท่านั้น ส่วนข้อ (3) ถึง (5) นั้นรัฐบาลยอมตกลงให้เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้นแล้วประเด็นการมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความยาก ต้องค่อยๆ ทำความเข้าใจทำความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน เพราะการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะยังคงยึดอำนาจการจัดการไว้ข้อมเป็นไปไม่ได้แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคลายอำนาจนั้น เพราะประชาชนทั่วไปมีการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเพิ่มขึ้น การรับรู้ข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองแล้ว ประกอบกับการรับรู้เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่คนทั่วไปโดยเฉพาะในคนรุ่นใหม่ก็เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ดังนั้นแล้ว การจัดการเรื่องนี้โดยคนในท้องถิ่นเองอย่างแท้จริงจึงเป็นเรื่องที่จะต้องเกิดขึ้นในไม่ช้า

หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานหรือองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันในที่นี้จะเน้นที่ การพิจารณากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมารับมือกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ส่วนกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาในตอนท้าย

(ก) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นหนึ่งในความพยายามของรัฐที่จะเข้าไปจัดการเรื่องนี้อย่างเป็นระบบมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต โดยรวมเอาการจัดการทรัพยากรแต่ละอย่างที่เคยกระจายไปอยู่ต่างกระทรวง (เช่น ป่าไม้อยู่กับกรมป่าไม้ในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ แร่และน้ำบาดาลอยู่กับกรมทรัพยากรธรณีในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น) มาไว้ที่กระทรวงเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นการพยายามที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการจัดการที่ดีขึ้นและโดยภาพรวมที่เป็นอยู่ในตอนนี้ก็มีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีหลายเรื่องที่ยังไม่ค่อยลงตัว โดยเฉพาะประเด็นที่ฝ่ายดูแลกับฝ่ายใช้ประโยชน์ยังอยู่แยกกันคนละกรมกอง ทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นองค์รวมหรือขาดบูรณาการในการจัดการ ดังเช่น ทรัพยากรแร่ที่ฝ่ายดูแลคือ กรมทรัพยากรธรณี สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ฝ่ายใช้ประโยชน์คือ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือกรณีของทรัพยากรน้ำที่ควรได้รับการดูแลและใช้ประโยชน์แบบองค์รวมก็แยกหน่วยงานในการจัดการออกเป็นกรมย่อยที่สังกัดทั้งกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงคือ กรมทรัพยากรน้ำ กับ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมชลประทานที่ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

นอกจากนั้นความไม่ชัดเจนในนโยบาย ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ (เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในการแยกรวมอุทยานออกไปจากกรมป่าไม้) หรือความไม่ชัดเจนในนิยามก็ทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกันอันนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกันได้ เช่น คำว่า ‘สัตว์ป่า’ นั้นครอบคลุมความหมายมากน้อยแค่ไหน อย่างไร รวมความไปถึงนกและปลาด้วยใช่หรือไม่อย่างไร หากมีการเลี้ยงนกกระชอกเทศหรือปลากัดจะถือว่ามีสัตว์ป่าไว้ในครอบครองหรือไม่อย่างไร หรือ คำว่า ‘ดิน’ ซึ่งดูเหมือนเป็นคำธรรมดาสามัญนั้น แต่ฝ่ายก็เข้าใจไม่ตรงกัน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าไปถามเกษตรกรก็อาจได้คำตอบว่า ดินคือสารธรรมชาติที่ใช้เพาะปลูกพืช ในขณะที่วิศวกรอาจให้นิยามว่า ดินเป็นสารธรรมชาติที่ขุดได้ด้วยเครื่องจักร แต่นักธรณีวิทยาอาจเพียงกล่าวว่าดินเป็นเพียงสารผสมที่เกิดจากการรวมตัวกันของแร่ธาตุ เป็นต้น ดังนั้นเวลาร่างกฎหมายจึงต้องมีการให้นิยามอย่างชัดเจนและให้เป็นที่เข้าใจกันของทุกฝ่าย มิเช่นนั้นก็จะเกิดปัญหาตามมาได้ เพราะอย่างกรณีของดินนี้โดยทั่วไปการขุดดินและทรายจากที่ดินของตัวเองเพื่อเอาไปขายนั้นไม่ต้องขอประทานบัตร¹⁵ เหมือนกับขุดหินแร่ (ในขณะที่การขุดทรายจากที่สาธารณะนั้นต้องขออนุญาต) ดังนั้นถ้ายึดเอานิยามของดินตามนิยามของนักธรณีวิทยาซึ่งถือว่าดินเกิดจากการรวมตัวกันของแร่ ดินที่จะขุดอาจต้องขออนุญาตเพราะถือเป็นแร่ชนิดหนึ่ง แต่ถ้าถือเอาตามนิยามของเกษตรกรแล้วก็สามารถขุดไปขายได้เลยเพราะเป็นเพียงสารที่ใช้เพาะปลูกพืชเท่านั้น ดังนั้นเป็นต้น

(ข) กองทุนสิ่งแวดล้อม

สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁶ ได้มีการระบุเรื่องนี้ไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 22 ถึง 31 อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายของกองทุนในมาตรา 23 (กรอบที่ 2.2) แล้วจะพบว่าการใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการใช้เพื่อกิจกรรมบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของเสียเป็นสำคัญ ไม่ได้มีกล่าวถึงการจะนำเงินนั้นไปใช้เพื่อกิจกรรมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งๆที่โดยความเป็นจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีในตอนนั้นว่าไม่ได้คำนึงถึงประเด็นการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือยังไม่ได้เห็นถึงความจำเป็นดังกล่าว การจะตีความกฎหมายนี้ให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องยาก อย่างไรก็ตามในขณะนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอยู่

¹⁵ หนังสือสำคัญที่ออกให้ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เพื่อทำเหมืองแร่ภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542)

¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกคือ ฉบับปี พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2 และ 3 คือ ฉบับปีพ.ศ. 2521, 2522 ตามลำดับ) ฉบับ พ.ศ. 2535 ถือเป็นฉบับล่าสุด

(ค) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

อีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่ควรกล่าวถึงคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องอีก 8 กระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อมีประชุมซึ่งปกติมีขึ้นประมาณเดือนละครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการฯอีก 6 - 7 คนจะไม่เคยเข้าร่วมประชุมเลย จะมีก็เพียงรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องนี้เท่านั้นที่เข้าร่วมเป็นประธานและรองประธานการประชุมแทนนายกรัฐมนตรี ดังนั้นแม้ว่าบรรดาผู้แทนรัฐมนตรีต่างๆ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเข้าร่วมประชุมกันเป็นจำนวนมาก แต่ในเมื่อข้าราชการฝ่ายการเมืองไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญทำให้เรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการดูแลแก้ไขและ/หรือให้ความสำคัญในระดับชาติเท่าที่ควร

กรอบที่ 2.2

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535**หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม: มาตรา 23 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้**

1. ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
2. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น
3. ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้
4. เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
5. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

ที่มา: พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดพิมพ์โดย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กรมควบคุมมลพิษ, สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณสำหรับการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับตั้งตารางที่ 2.3 จะพบว่างบประมาณด้านนี้ลดลงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 แม้ว่าในระยะถัดมาคือปี พ.ศ. 2548 และ 2549 จะเพิ่มจำนวนขึ้นแต่ก็ยังน้อยกว่าปี 2546 ถึงประมาณ 2,000 ล้านบาท นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว งบประมาณที่ได้ทั้งหมดของกระทรวงยังมีจำนวนน้อยกว่าของบางกรมอีกด้วย เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมองจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ อาจกล่าวได้ว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ทำให้ปัญหาพื้นฐาน เช่น การกำหนดแนวพื้นที่ป่า การอนุรักษ์สัตว์ป่า การควบคุมมลพิษ เป็นต้น ไม่ได้รับการอนุรักษ์และดูแลแก้ไขตามขนาดของปัญหา เปรียบเทียบได้กับการใช้เงินไขหูงาช้างซึ่งไม่มีวันสึกได้

วิธีการแก้ไขปรับปรุงคือ

1. ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการโดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและให้ส่วนกลางเป็นผู้กำกับ (regulator) และให้ความช่วยเหลือ (facilitator)
2. เพิ่มงบประมาณในส่วนของการดูแลระบบนิเวศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการควบคุมมลพิษให้พอเพียง

ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบงบประมาณของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับงบประมาณของบางหน่วยงาน

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ			
	2546	2547	2548	2549
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	18,244.1	14,975.8	16,150.2	16,267.2
(กรมควบคุมมลพิษ)	264.8	380.8	471.1	491.4
(กรมป่าไม้)	708.2	922.6	961.5	1,777.2
กรมทางหลวง	28,651.7	31,318.7	42,788.1	39,053.1
กรมทางหลวงชนบท	13,962.7	13,696.7	17,762.1	18,886.1
กรมชลประทาน	28,798.6	27,932.6	27,659.8	28,640.9

ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ: กรมที่อยู่ในเครื่องหมายวงเล็บคือ กรมที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นับจากอดีตที่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยถูกปล่อยให้ธรรมชาติเป็นตัวควบคุม จัดการ อนุรักษ์ฟื้นฟูตัวเองเป็นสำคัญ เมื่อประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้น มีความต้องการใช้ทรัพยากร และเป็นผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวสูงขึ้น ส่งผลให้ธรรมชาติเพียงลำพังไม่สามารถที่จะฟื้นตัวได้ทันเพื่อสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องมีคนจะต้องเป็นผู้เข้าไปช่วยจัดการทั้งการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษา แต่ที่ผ่านๆมาจะเห็นได้ว่าทั้งที่ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นเรื่องที่ใหญ่เกินกว่ากำลังของผู้ใดผู้หนึ่งจะควบคุมดูแลได้ ผู้มีอำนาจในการดูแลจัดการกลับเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐเท่านั้น และด้วยเหตุว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการจัดการโดยรัฐนั้นมีช่องโหว่เกิดขึ้นมากมาย ทิศทางการเคลื่อนไหวของขบวนการต่างๆในสังคมเพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาตลอดและเป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดังมาตราต่างๆที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นถึงยอมรับกันแล้วว่า **เรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ลงตัวนั้นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม** แม้ว่าการยอมรับดังกล่าวในขณะนั้นจะเป็นเพียงการยอมรับแต่เพียงในหลักการเท่านั้นก็ตาม

3. มองการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคต: เมื่อประเด็นสิ่งแวดล้อมคือเรื่องของคน

สิ่งสำคัญในการพัฒนาบ้านเมืองคือการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้เป้าหมายร่วมระดับชาติก็คือ การที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นและฐานทรัพยากรธรรมชาติไม่ลดน้อยลง (แต่มีการเปลี่ยนสภาพไปได้) ทั้งนี้เมื่อกล่าวถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั้น หมายความว่าถึงการที่ประชากรอยู่ดีมีสุข สุขภาพดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ได้รับบริการต่างๆดีขึ้น มีบทบาทในสังคม มีศีลธรรมคุณธรรมประจำใจ และครอบครัวมีสุข ในขณะที่เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นก็ต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในทุกระดับ

เมื่อมองปัจจัยสำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการจัดการคือคนแล้ว จะพบว่าปัจจุบัน พร้อมกับที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ช่วยอำนวยความสะดวกและช่วยแก้ปัญหาต่างๆในการดำรงชีวิตของผู้คนได้รับการพัฒนา คนไทยก็ได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อหลากหลายประเภทมากขึ้น คนไทยจึงได้รับรู้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมและเป็นที่ยอมรับได้ว่าคนทั่วไปมีการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการดำรงชีวิตมากกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จาก การเคลื่อนไหวในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติในหลายต่อหลายครั้ง และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้น การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นนี้ยังครอบคลุมไปถึงความพยายามในการเข้าไปกำกับตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่ม

มากขึ้นอีกด้วย ดังนั้นแล้วทิศทางของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยภาพรวมแล้วจึงมีแนวโน้มไปในทางที่ดี

สิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องรีบดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือการเร่งออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตราต่างๆที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนท้ายๆของตอนที่ 2 เพื่อมาใช้บังคับ ซึ่งจะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องมีการบริหารงานที่เป็นบูรณาการเพิ่มมากขึ้น โดยต้องคำนึงถึงหลักของการบูรณาการใน 5 ประเด็นสำคัญคือ

1. ต้องมีแผนบูรณาการ ไม่ใช่มีทิศทางการดำเนินงานไปคนละด้าน
2. ต้องมีระบบบังคับบัญชาที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่น
3. ต้องมีงบประมาณเพียงพอและมีการบริหารจัดการที่ดี มีที่มาที่ไปว่าเงินงบประมาณมาจากไหนและจะใช้ไปอย่างไร
4. ต้องมีเครื่องมือเครื่องมืออย่างพอเพียงและเหมาะสมเพื่อมารองรับการทำงาน
5. ต้องมีบุคลากรที่จะทำงานด้วยความร่วมมือกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ

นอกจากนั้นการดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีแผนที่ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Strategic Map) ซึ่งเป็นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับนโยบายลงมาถึงแผนและโครงการโดยจะต้องมีการพิจารณา

1. ที่มาของนโยบาย แผนงาน โครงการ
2. ลักษณะของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ
3. กลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสีย
4. เป้าหมายของนโยบาย แผนงาน โครงการ ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และกิจกรรมที่มีอยู่แล้ว
5. เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ความมั่นคง
6. กรอบแนวคิด (logical framework: logframe) และ การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT Analysis)
7. ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่
8. ทางเลือกอื่น
9. ความเหมาะสมของเทคโนโลยี
10. ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น คน เงิน เครื่องมือ วัสดุก่อสร้าง
11. หัวหน้าทีมงานและโครงการ
12. ระยะเวลา วิธีการ กระบวนการ
13. ความเสี่ยงและวิธีจัดการ
14. จริยธรรมและความเป็นธรรมในสังคม

รัฐจำเป็นต้องถูกรอบใหญ่ให้ชัดเจนก่อนจะดำเนินการใดๆ เพราะมีเช่นนั้นก็จะเกิดปัญหาขึ้น ที่ผ่านๆมา รัฐยังขาดการมองภาพรวม มีแต่ใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการ ทั้งๆที่การพิจารณาที่เหมาะสมนั้นต้องดูศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ความเหมาะสมของเทคโนโลยี ความคุ้มค่าเงิน และที่สำคัญที่สุดคือการใช้กำลังสติปัญญาพิจารณา นโยบาย แผนงาน โครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีผลกระทบน้อยที่สุดอย่างชัดเจนก่อนตัดสินใจ

ในส่วนของเทคโนโลยีที่จะเข้ามามีผลอย่างสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตอันใกล้นี้คือ เทคโนโลยีพืช GMO และนาโนเทคโนโลยี โดยเฉพาะพืช GMO นั้น เราต้องยอมรับว่าทุกวันนี้คนในประเทศของเรายังคงเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่าความต้องการด้านอาหารก็เพิ่มขึ้นตามเช่นกัน เราจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องจับตาเฝ้าดูประเด็นเรื่องพืช GMO ด้วยใจที่เป็นกลาง มองดูทั้งโทษและคุณประโยชน์ให้ชัดเจน เราจะปฏิเสธไปเลยก็คงจะไม่ได้เพราะอาจทำให้เราเสียโอกาสและตลาด แต่เราจะรับอย่างเดียวก็น่าจะไม่ควรอีกเพราะอันตรายที่อาจมีต่อสุขภาพและระบบนิเวศนั้นยังเป็นที่กังขาอยู่

นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่ค่อนข้างชัดเจนว่าพลังงานจะเป็นปัญหาสำคัญระดับโลกเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะช่วยทำให้สามารถผลิตพลังงานทดแทนเพื่อมาเสริมกับพลังงานน้ำมันซึ่งเป็นพลังงานหลักในการผลิตและการบริโภคในขณะนี้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่ยังต้องปรับปรุง ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้อง (1) เร่งรัดการสำรวจพลังงานในประเทศในทุกรูปแบบโดยพยายามที่จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง (2) ริเริ่มการใช้นโยบายพลังงานสมดุลคือเน้นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศใช้พลังงานไม่มากเกินไปกว่าที่ใช้กันอยู่ในขณะนี้ แม้ว่าประชากรของประเทศจะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม (3) พิจารณาการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า **ทั้งนี้คำถามสำคัญในขณะนี้ไม่ได้อยู่ที่ว่าเราจำเป็นที่จะต้องสร้างหรือไม่สร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่อยู่ที่ว่าเรามีองค์ความรู้มากเพียงพอแค่ไหนในเรื่องนี้ต่างหาก** เพราะถ้าหากมีการยกประเด็นเรื่องนี้ขึ้นมาแล้วย่อมจะมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านเป็นธรรมดา จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีทั้งข้อมูลและเหตุผลที่จะสนับสนุนโครงการว่าหากจะสร้างจะจัดการกับปัญหาต่างๆโดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยอย่างไร หรือหากไม่สร้างแล้วจะต้องใช้พลังงานใดมาทดแทนหรือจะต้องจ่ายราคาพลังงานสูงขึ้นอีกเท่าไร

คำถามสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคตคือ **“ผู้ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดการนั้น?”** เพราะหากเป็นการจัดการที่คนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์จากการจัดการและก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม รัฐก็จำเป็นที่จะต้องเร่งรีบดำเนินการ เช่น การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการบังคับใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าชดเชย (Polluter pays principle.) การจัดการด้านที่ดินที่ควรที่จะต้องใช้ภาษีเข้ามากำกับเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และยิ่งจะช่วยลดช่องว่างระหว่างคนมั่งมีกับคนยากจน การพัฒนาแหล่งน้ำในขณะนี้ยังเป็นการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนเป็นจำนวนมาก แม้ว่านายทุนจะนำน้ำนั้นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่ในเมื่อพวกเขาเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ในขณะที่รัฐใช้เงินภาษีของทุกคนไปลงทุน พวกเขาจึงต้องจ่ายค่าตอบแทนนั้นคืนให้แก่รัฐด้วย ไม่ใช่รัฐต้องลงทุน

ให้เปล่าในทุกกรณีหรือมองเพียงว่าบุคคลนั้นนำไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพียงเท่านั้น รัฐต้องทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมโดยแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าใครคือผู้ได้ประโยชน์ ใครเสียผลประโยชน์ และที่สำคัญคือผู้ได้รับผลประโยชน์มีการชดเชยให้กับผู้เสียประโยชน์อย่างเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ เพียงใด

สำหรับรัฐเองแล้ว บทเรียนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมาจะช่วยให้มองเห็นแนวทางการจัดการที่เหมาะสม ประกอบกับการที่หลายภาคส่วนได้เฝ้าจับตางานของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นด้วยแล้ว ในที่สุดย่อมนำไปสู่ทางออกของการจัดการที่ดีได้ ในขณะที่ฝ่ายประชาชนเอง นอกจากการตระหนักรับรู้ในปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว การให้ความร่วมมือกันโดยเริ่มตั้งแต่หน่วยเล็กๆ อย่างครัวเรือนเช่น มีการกำจัดไขมันจากการประกอบอาหารอย่างถูกต้องแทนการทิ้งให้ไหลไปตามท่อระบายน้ำเสีย หรือการที่ในหมู่บ้านหนึ่งๆ จะใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นที่บำบัดน้ำเสียด้วยวิธีทางชีวภาพ โดยใช้พืชจำพวกธูปฤๅษี จอก แหน ก็จะช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มาก

4. บทสรุป

สิ่งสำคัญที่จะนำความสงบสุขมาสู่สังคมส่วนรวม หรือทุกคนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น นอกจากจะต้องประกอบไปด้วย การมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต มีการศึกษาที่ดี มีครอบครัวมีสุข มีงานที่ดีเป็นที่พอใจ มีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดี มีศีลธรรมและจริยธรรมประจำใจ และมีสิทธิเท่าเทียมกันแล้ว การมีสภาพแวดล้อมที่ดีและสะอาดก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการของการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้ประเด็นความจำเป็นสองประการด้วยกันคือ คนกับสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในภาวะที่ขาดกันไม่ได้ ต้องพึ่งพาอาศัยกันตลอด ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ เมื่อคนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นในการดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกติกาในการจัดการร่วมกันทั้งการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟู เพราะจะปล่อยให้จัดการเป็นไปเองตามธรรมชาติ ผลลัพธ์อาจจะเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ปรารถนา เช่น ป่าหมดไป น้ำในแม่น้ำลำคลองแห้งผากในฤดูแล้ง สัตว์ป่าสูญพันธุ์จำนวนมาก สัตว์ทะเลน้อยลงมาก ฯลฯ ธรรมชาติปรับตัวเองอยู่เสมอแต่ผลของการปรับตัวเองของธรรมชาติอาจไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์ปรารถนา

ประเทศไทยได้ผ่านระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาตั้งแต่การปล่อยให้ธรรมชาติจัดการเองเป็นส่วนใหญ่ โดยคนเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการจัดการเฉพาะในส่วนที่เอามาใช้ประโยชน์บ้างเท่านั้น เมื่อคนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลให้ระบบสังคม เศรษฐกิจ และการปกครองก็เพิ่มความซับซ้อนมากขึ้นตามไปนั้น ก็ยังผลให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีความยุ่งยากตามไปด้วย เพราะเป็นไปตามความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ในขณะที่เดียวกันสิ่งแวดล้อมก็ถูกทำลายมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้หลาย ๆ ฝ่ายก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นรวมทั้งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระแสสังคมในหลาย ๆ รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะนี้ น่าจะเป็นสัญญาณที่ดีที่จะแสดงให้เห็นว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยจะมีทิศทางที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนาคพันธุ์ (นามแฝง). 2542. **กรุงเทพฯเมื่อวานนี้**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สารคดี.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เมืองน่าอยู่: เอกสารประกอบการสัมมนา การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเสีย ชยะมูลฝอยและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว**. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2525. **วิวัฒนาการทางวิศวกรรมสมัยรัตนโกสินทร์ (2)**. กรุงเทพฯ: คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศีกฤทธิ ปราโมช และคณะ. 2525. **ลักษณะไทย (เล่ม 1)**. กรุงเทพฯ: ธนาคารไทยพาณิชย์.
- จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่ม 3**. 2530. กรุงเทพฯ: รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดชจัดพิมพ์ทูลเกล้าฯถวายสนองพระมหากรุณาธิคุณในมหามงคลเฉลิมพระเกียรติวันพระราชสมภพ ครบ 200 ปี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2530.
- จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่ม 4**. 2530. กรุงเทพฯ: รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดชจัดพิมพ์ทูลเกล้าฯถวายสนองพระมหากรุณาธิคุณในมหามงคลเฉลิมพระเกียรติวันพระราชสมภพ ครบ 200 ปี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2530.
- จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่ม 5**. 2530. กรุงเทพฯ: รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดชจัดพิมพ์ทูลเกล้าฯถวายสนองพระมหากรุณาธิคุณในมหามงคลเฉลิมพระเกียรติวันพระราชสมภพ ครบ 200 ปี พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2530.
- ที่ระลึกสยามรัฐพิพิธภัณฑ์สวนลุมพินี พระพุทธศักราช 2468**. 2470. กรุงเทพฯ: คณะอำนาจการ.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2397 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543**. 2545. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปริญญา นุตาลัย และคณะ, บรรณาธิการ. 2534. “สิ่งแวดล้อม ’34.” ใน **การสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 2**. กรุงเทพฯ.
- ปริญญา นุตาลัย, ธงชัย พรรณสวัสดิ์ และวันชัย โสภณสกุลรัตน์, บรรณาธิการ. 2535. “สิ่งแวดล้อม ’35.” ใน **การสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3**. กรุงเทพฯ.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์มบุ๊ก.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

พลาดิศจัย สิทธิธัญกิจ. 2546. **พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง กษัตริย์ดีเด่นของโลก**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Good Morning.

“เมืองหน้าอยู่” ใน **การสัมมนาการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และการเพิ่มพื้นที่สีเขียว**. 2546. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงมหาดไทย, สมาคมสันนิบาตเทศบาลและสิ่งแวดล้อม.

ราชทีศย์ ภพสยบ. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). **สยามในความทรงจำ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: Special Collect Press.

สีบวงศ์ วิชัยลักษณ์ และเบญจางค์วลัย วิชัยลักษณ์, ผู้รวบรวม. 2540. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: นิติเวชช์.

สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์, บรรณาธิการและเรียบเรียง. 2546. **สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2544 – 2545**. อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง: มูลนิธิโลกสีเขียว.

สุรพล สุดารา, ปริญญา นุดาลัย และธงชัย พรรณสวัสดิ์, บรรณาธิการ. 2533. “สิ่งแวดล้อม ’33.” ในการ **การสัมมนาเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 1**. กรุงเทพฯ: ฟันนี่พับลิชชิ่ง.

สุวรรณ เตียรย์สุวรรณ, บรรณาธิการ. 2546. **1 ปี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

แสง จันทรงาม และคณะ. 2527. **ลายคราม เพื่อเฉลิมฉลองอายุครบ 6 รอบนายไกรศรี นิมมานเหมินทร์**. เชียงใหม่: ศูนย์หนังสือเชียงใหม่.

Mouhot, Henri. 1992. **Travels in Siam, Cambodia and Laos 1858 – 1860**. Singapore: Oxford University Press.