

## บทที่ 2

แนวคิดและที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

### 2.1 แนวคิดและที่มาของการมีส่วนร่วม

2.1.1 หลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>1</sup>

เพื่อความเข้าใจเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม จะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Right) ดังนี้

โรสโก ปาวด์ (Roscoe Pound) ได้กล่าวไว้ว่า ไม่มีคำใดในกฎหมายจะมีความหมายคลุมเครือมากไปกว่าคำว่า “สิทธิ” ในฐานะที่เป็นคำนาม ซึ่งในทางคำรากกฎหมายคำว่า “สิทธิ” ได้ถูกใช้ใน 5 ความหมายคือ<sup>2</sup>

1. ในความหมายของประโยชน์ (Interest) ซึ่งได้รับการอภิปรายมากที่สุดในเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติ ในที่นี้อาจหมายความได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง ความหมายนี้ใช้กันโดยทั่วไปในทางคำราและจริยศาสตร์

---

<sup>1</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ,” รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531, หน้า 91.

<sup>2</sup> Roscoe Pound, *Jurisprudence*, Chapter 21 “Rights,” (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1959), P.63

ข. ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครองและได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง

2. ในความหมายของสิทธิที่จะเรียกร้อง (Claim) ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

ก. ในทางกฎหมาย โดยใช้ทั้งบังคับของสังคมที่จัดตั้งทางการเมือง ในการที่จะคุ้มครองการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวตามที่กฎหมายได้จำกัดขอบเขตไว้

ข. ในทางศีลธรรม โดยความกดดันของความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือองค์กรทางกฎหมายพิเศษของการควบคุมสังคม

3. ความหมายในทางกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดเปลื้องหรือเลือกสิทธิตามความหมายในข้อ 2 และตลอดจนก่อตั้งหรือเลือกหน้าที่ คำที่ใช้เฉพาะในความหมายนี้ก็คือ “อำนาจ”

4. ความหมายในทางที่กำหนดสภาพบางอย่างของการไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถในทางธรรมชาติของการกระทำโดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะ เช่น โอกาสซึ่งกฎหมายคุ้มครองประโยชน์โดยปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิ ความสามารถตามธรรมชาติอย่างอิสระซึ่งเรียกว่า เสรีภาพและเอกสิทธิ

5. คำว่าสิทธิ (Right) ใช้ในแง่ที่เป็นคำคุณศัพท์ หมายความว่าถึง สิ่งซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับความยุติธรรม (Justice) หรือสิ่งซึ่งรองรับและให้ผลกระทบต่อสิทธิทางศีลธรรม

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย อธิบายความหมายของ สิทธิ ว่า “ประโยชน์ที่กฎหมายรองรับ และคุ้มครองให้” ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย<sup>3</sup>

<sup>3</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2523), หน้า 187-188.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487 ได้กล่าวถึงสิทธิไว้ว่า “พูดถึงสิทธิหากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ ประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย”

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจหรือโอกาสหรือประโยชน์ของบุคคลที่มีการคุ้มครอง ” สิทธิของบุคคลแต่ละคนมีขึ้นพร้อมกับสภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ(Natural Right) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ชาติจะพึงมี ในการรับรองสิทธิดังกล่าว จะถูกรับรองโดยผู้มีอำนาจปกครองของรัฐซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชน(Human Right) สิทธิมนุษยชนนั้นสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคมซึ่งมีหลักสรุปได้ว่า “มีสิทธิต่างๆอยู่ในตัวเองเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งกฎหมายของรัฐไม่อาจทำลายได้”

สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชนซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงของเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองและเพื่อได้แยงคัดค้านการใช้อำนาจรัฐไม่ให้รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองใช้อำนาจอย่างไม่มี ขอบเขตและในเวลาต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเข้ารับการระดมการเจ้าหน้าที่หลักประกันดังกล่าวแก่พลเมืองของรัฐ<sup>4</sup>

สิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสากลผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ เอกสารสำคัญของมนุษยชาติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน คือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยกับปฏิญญาดังนี้และผลของการลงนามทำให้ต้องนำหลักการต่างๆในปฏิญญามาบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับเพื่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจังและเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปฏิญญา โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่าง

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ.” รายงานการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531, หน้า 91.

หาสุขภาพได้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขและมีสภาพแวดล้อมที่ดีโดยได้ระบุไว้ในข้อ 25 (1) ด้วยข้อความว่า “บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของคนและครอบครัว.....”(Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family.....” ดังนั้น เมื่อรัฐต่างๆนำหลักการเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในปฏิญญามัชฌิมคดีไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลให้สิทธินั้นๆเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายสิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิของมนุษย์ที่สมควรจะได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีโอภาสใช้ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพที่ดีโดยเสมอกันซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐพึงจะให้ความคุ้มครองโดยถือว่าเป็นหลักประกันขั้นต่ำที่รัฐพึงจัดให้แก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของคนในชาติ

ในประเทศญี่ปุ่น รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงได้นำแนวคิดในเรื่องของสิทธิในสิ่งแวดล้อมไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 25 ดังนี้

“มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใดๆของประชาชนต้องอยู่ในขอบเขตทำที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมายรวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายอื่นๆของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน”

“มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน รัฐต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักข่าวสารญี่ปุ่น “ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่น:รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น,” เอกสารเผยแพร่ หน้า

บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มิได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่ได้บัญญัติให้มีเนื้อหาเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยปริยาย

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก กล่าว คือ ในเดือนพฤษภาคม 1972 Japan Federation of Bar Associations ได้เสนอร่างหลักพื้นฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่า "...สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคน" จนกระทั่งปัจจุบันสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น น้ำแสงอาทิตย์ ความสงบเงียบ ธรรมชาติ ถูกพิจารณาว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ ซึ่งได้รับการคุ้มครองว่าเป็นสิทธิอย่างน้อมมาก เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็ว และเป็นเวลานาน จึงต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการทำให้อากาศและน้ำบริสุทธิ์ สิ่งแวดล้อมที่คิดกันว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ ควรจะได้รับการยอมรับในคุณค่าของมัน สิ่งสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ก็คือทำอย่างไรจึงจะรักษาคุณค่าของทรัพย์สินนี้ไว้ได้อย่างมีคุณค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์<sup>6</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการยอมรับแนวคิดในเรื่อง Public Trust Doctrines<sup>7</sup> ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน การมีส่วนร่วมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรงโดยอ้อมหรือเพื่อทันทนการถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอโดยมุ่งหวังให้ประชาชนในประเทศทุกยุคทุกสมัยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินี้ตลอดไปซึ่งนับว่า Public Trust Doctrines นี้เป็นการให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนในสหรัฐอเมริกาหลักการนี้ใน The Nation Environmental Policy act (NEPA) ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องบำรุงรักษาป้องกันและขจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นและผลของหลักการดังกล่าวนี้ทำให้องค์การพัฒนาเอกชนสามารถฟ้องคดีแทนประชาชนได้

สำหรับประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทยอันที่จะร่วมกับประชาชนกลุ่มอื่น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ

<sup>6</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, รายงานการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, หน้า 93.

<sup>7</sup> William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, Minneste: West Publishing Co., 1977, P. 171.

เป็นผู้จัดระเบียบ ทำให้วิถีชีวิตหรือความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นสังคมของการทำงานสมัยใหม่ เช่น มาตรา 46 กล่าวถึงบุคคลรวมกันมีสิทธิอนุรักษ์ พื้นที่ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 56 กล่าวถึง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 กล่าวถึง บุคคลย่อมได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรา 79 ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่ารัฐได้นำแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นการรองรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

### 2.1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ( Public Participation)

ต้นตำหรับของทฤษฎีการเมืองประชาธิปไตยในศตวรรษปัจจุบันถือว่าประชาชนคือที่มาของอำนาจทางการเมืองดังนั้นในทางปกครอง รัฐจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเช่นการเลือกตั้ง กระบวนการนิติบัญญัติโดยตัวแทนของประชาชนเป็นต้น

ในอดีตที่ผ่านมาแนวคิดว่าการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นเรื่องของภาครัฐที่จะเป็นผู้จัดการดูแล โดยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ฝ่ายเดียวเอกชนไม่มีหน้าที่ในการจัดการดูแลจึงทำให้ประชาชนทั่วไปคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐพึงต้องดูแลรักษาไว้ซึ่งหน้าที่ของประชาชนแต่อย่างไรก็ตามประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลจึงมุ่งแสวงหาประโยชน์จากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันอย่างเต็มที่โดยไม่เกิดความคิดที่จะทะนุบำรุงรักษาไว้จนเป็นผลให้เกิดความเสื่อมโทรมและปนเปื้อนของมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อมจนถึงขั้นรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกายอนามัยและทรัพย์สินของประชาชนในเวลาต่อมาจนกระทั่งในที่สุดทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างเริ่มตระหนักว่า การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นหาใช่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ไม่หากแต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีหน้าที่ที่ร่วมมือกัน การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้นรัฐจะต้องกระจายอำนาจรัฐ (Decentralization) ในส่วนกลางไปยังองค์กรต่างๆในระดับล่างถ้ามีการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรระดับล่างได้มากเท่าใดก็ย่อมส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายต่างๆ

<sup>๕</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,)

ของรัฐได้มากยิ่งขึ้นเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าการเริ่มต้นรักษาทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันดับแรก(Primary Environmental Care : PEC )

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มคน ชุมรมสมาคม นิติบุคคล และองค์การพัฒนานอกชน ได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยเข้าไปร่วมกิจกรรมกับรัฐบาลในการจัดทำโครงการต่างๆของรัฐโดยร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน เข้าร่วมปฏิบัติการ ติดตาม และประเมินผล ต่อปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อตนจากโครงการนั้นๆ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความสามารรถและประสิทธิภาพในการดูแลตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้2ระดับคือ<sup>9</sup>

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เป็นทัศนคติที่มองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐบาล (Top-down Approach) ซึ่งความคิดริเริ่มเต็มใจที่จะทำกิจกรรมเกิดจากการชักชวนการตั้งการขอความร่วมมือจากรัฐเพราะถือว่าการที่ประชาชนในชุมชนใดจะมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรสังคมได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นผู้นำ ผู้ผลักดัน ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ยุทธวิธีจัดสรรควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่างๆในการดำเนินการบริหารประเทศโดยเฉพาะนโยบายต่างๆถูกกำหนดจากส่วนกลางแล้วถ่ายทอดไปยังองค์กรระดับจังหวัด องค์กรระดับอำเภอ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์กรระดับตำบลและองค์กรระดับหมู่บ้านและประชาชน เพื่อให้องค์กรระดับล่างนี้เป็นผู้ดำเนินการในฐานะผู้รับคำสั่งและปฏิบัติตามจึงอาจกล่าวได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำมากไม่เพียงพอแก่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายต่างๆรัฐมักทำเป็นกรณีเร่งด่วนไม่คำนึงถึงมติมหาชน เพราะถือว่ารัฐหรือระบบราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศเป้าหมายของการบริหารประเทศคือความสงบสุขภายในประเทศ ประโยชน์มหาชน ขาดการเอาใจใส่หรือได้รับความสนใจน้อย การออกกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายจึงเกิดขึ้นตามความปรารถนาหรือความต้องการของระบบราชการ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์มหาชน ดังนั้นจึงต้องส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความสำนึกและมีความปรารถนาที่จะเข้ามาลงมือแก้ไขปัญหาของตนหรือชุมชน ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น โดยยึดหลักการให้ประชาชนเป็นตัวหลักในการแก้ไขปัญหาองค์กรภายนอก

<sup>9</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ , “ตุลาการหมู่บ้าน”, รายงานการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภชน์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2528, หน้า 53-55

เป็นเพียงตัวกระตุ้นและเสริมหรือสนับสนุนเท่านั้น ในแง่ดังกล่าวการมีส่วนร่วมต้องเริ่มจากชุมชน ไม่ใช่โดยการยึดยึดตามกรอบความคิดของคนภายนอก โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐที่มักทำให้การมีส่วนร่วมไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง บ่อยครั้งมักนำไปสู่การทำลายศักยภาพของการแก้ปัญหาของประชาชนทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในตนเองและมีความคิดว่าจะต้องคอยพึ่งภาครัฐตลอดเวลา ดังนั้น ในปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหากต้องการให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ผลจึงต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีการจัดตั้งองค์การชาวบ้านเป็นแกนนำ แล้วสร้างเครือข่ายให้แพร่หลายทั่วไป การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลนั้น จะต้องกระจายอำนาจและจัดสรรทรัพยากรจากการผูกขาดของรัฐไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังจึงมอบอำนาจให้ชุมชนเป็นเจ้าของและจัดการใช้ประโยชน์บางส่วนเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรแบบยั่งยืน ปัจจุบันองค์การพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาครัฐบาลแต่ก็ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าหลังจากกลุ่มต่างๆนั้นจะสามารถผลักดันหรือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลให้เป็นระบบขึ้น บทบาทขององค์การเหล่านั้นยังคงเป็นเพียงการมีส่วนใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือสะกิดเตือนใจให้รัฐบาลคำนึงถึงหรือหันมาให้ความสนใจเท่านั้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเองและประชาชนสนใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยรัฐคอยช่วยเหลือ (Bottom-up Approach)

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งตามขั้นตอนเป็น 3 ประเภท<sup>10</sup>

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการสาธารณะ

การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและมีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ความรู้ที่มีระบบและข้อมูลที่เที่ยงตรงเป็นพื้นฐานที่จะสามารถหาข้อยุติได้ สาเหตุที่มีการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรืออย่างน้อยที่สุดได้รับข้อมูลเกี่ยวข้องกับโครงการสาธารณะก่อนที่จะมีการตัดสินใจเกิดจากผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากโครงการนั้น

<sup>10</sup> มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด, การประชุมวิชาการประจำปี 2538 การมีส่วนร่วม กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย หน้าiv-v.



ไม่ว่าโครงการสาธารณะจะมีความปรารถนาดีเพียงใดก็ย่อมมีผลกระทบต่อชุมชนหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่นกรณีสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ย่อมมีผลกระทบต่อผู้อาศัยอยู่ในบริเวณก่อสร้างเขื่อนเนื่องจากเกิดน้ำท่วมเป็นต้น ดังนั้น เพื่อลดความขัดแย้งอันเกิดจากโครงการสาธารณะจึงจำเป็นต้องตีค่าผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมให้เที่ยงตรงและสามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้ก่อนที่จะมีการดำเนินการ

## 2. การมีส่วนร่วมในการติดตามและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางหรือนโยบายที่ชัดเจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและรักษาสภาพแวดล้อม ถึงแม้จะมีความพยายามในบางแห่งโดยที่ชุมชนในท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ในจังหวัดได้ร่วมกันติดตามและรักษาสภาพทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ได้มีการทดลองตั้งเครือข่ายรักษาป่าต้นน้ำการดูแลไฟป่าโดยประชาชนอย่างเป็นผล ชอบรับสิทธิชุมชนในการใช้ที่ดินโดยให้มีเงื่อนไขผูกพันกับการรักษาสิ่งแวดล้อมในการที่ชุมชนจะสามารถเข้ามาช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็มากขึ้น

## 3. การมีส่วนร่วมในการรับต้นทุนบำบัดและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันทุกคนมักจะกล่าวหาผู้อื่นเป็นผู้สร้างมลพิษ แต่ความจริงแล้วทุกคนต่างเป็นผู้สร้างมลพิษ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมาใช้ซึ่งมีหลักการ 2 หลักใหญ่ๆคือ

ก. หลักการผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle)

ข. หลักการตั้งราคาทรัพยากรอย่างสมบูรณ์ (Full-cost resource pricing)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่ขั้นตอนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกิจการ หรือโครงการบางประเภท เช่น ความเสี่ยงต่ออันตรายของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู มลพิษที่จะเกิดจากโรงงานหลอมทองแดง เป็นต้น ซึ่งประชาชนเห็นว่าอาจสร้างความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อชีวิตและอนามัย โดยอาศัยสิทธิตามข้อกำหนดของรัฐบาลบัญญัติว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966 :FOIA) ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคำปฏิเสธดังกล่าวว่า มีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมายได้หรือไม่ เว้นแต่เหตุแห่งข้ออ้างเพื่อการปฏิเสธนั้นจะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายซึ่งประกอบด้วย

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นความลับของการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ
2. กฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติภายในด้านบุคลากรของหน่วยงาน
3. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าได้รับการยกเว้น
4. ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า พาณิชยกรรม หรือเกี่ยวกับการเงิน
5. บันทึกหรือจดหมายระหว่างหรือภายในหน่วยงานซึ่งกฎหมายกำหนดเฉพาะบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีมิได้เท่านั้น
6. เอกสารส่วนบุคคลหรือทางการแพทย์หรือเอกสารอื่นใดทำนองเดียวกันซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิด การละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
7. ส่วนงานการสอบสวนซึ่งได้รวบรวมขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมาย
8. การตรวจสอบดำเนินการหรือรายงานสถานการณ์ซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎหมายและการทำการตรวจสอบสถาบันการเงิน
9. ข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์รวมทั้งแผนที่ของบ่อน้ำมัน

สำหรับในประเทศไทย ปัจจุบันได้มีกฎหมายระบุให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรงได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีหลักการและเหตุผลในการร่างดังนี้<sup>11</sup>

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆเพื่อแก้ไขในปัญหาต่างๆเกี่ยวกับมลพิษ

<sup>11</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้มาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิและหน้าที่หลายประการ เช่น ให้มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงโครงการต่างๆว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อจะได้ช่วยหาแนวทางในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป

ในอดีต รัฐและประชาชนมักจะมี ความขัดแย้งกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม สาเหตุของความขัดแย้งนั้นมักเกิดจากโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งรัฐตัดสินใจทำโครงการนั้นๆโดยไม่ยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและความขัดแย้งที่เกิดจากการที่รัฐไม่ใช้บังคับกติกากันไว้ ปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนได้หันแนวทางแก้ไขความขัดแย้งโดยให้มีการทำประชาพิจารณ์ แต่ในการดำเนินการดังกล่าวทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนต่างคนต่างทำโดยใช้ข้อมูลของตนฝ่ายเดียว ไม่มีความเป็นกลาง ไม่มีการเตรียมข้อมูลโดยองค์กรที่เป็นกลางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบก่อนการทำประชาพิจารณ์ ปัญหาสำคัญที่ทำให้การประชาพิจารณ์ไม่โปร่งใสคือ รัฐมักจะไม่ยอมมอบข้อมูลให้แก่ประชาชนเพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าข้อมูลเป็นที่มาของอำนาจต่อรอง ดังนั้น จึงมักไม่ได้ข้อมูลจากรัฐ แม้แต่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ยังใช้คำว่า “อาจ” มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร สำหรับปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดจากการที่รัฐไม่บังคับใช้กติกา เช่น ปัญหาเรื่องมลพิษซึ่งผู้ประกอบการบางคนได้สร้างปัญหามลพิษขึ้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รัฐกลับปล่อยปละละเลยไม่รับดำเนินการแก้ไข ตัวอย่างเช่น กรณีลำน้ำพองเน่า ซึ่งโรงงานปล่อยมลพิษลงสู่ลำน้ำพอง

### 2.1.3 พัฒนาการองค์การพัฒนาเอกชนกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

คำว่าองค์กรภาคเอกชนหรือองค์การพัฒนาเอกชน หมายถึงกลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบหรือ

ความยุติธรรม รวมทั้งเป็นองค์การที่มีกิจกรรมโดยไม่แสวงหากำไร ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์การขนาดเล็กมีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 10-15 คน ดำเนินงานโดยอาศัยเงินสนับสนุนจากองค์การต่างประเทศเป็นหลัก<sup>12</sup>

องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การสาธารณะประโยชน์ มีทั้งองค์การอิสระต่างๆที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายรวมทั้งองค์การเอกชนต่างประเทศซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันแล้วแต่ลักษณะการรวมกลุ่มขององค์การนั้นๆ ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งองค์การเหล่านี้สามารถเข้าไปส่งเสริมและผลักดันความริเริ่มของชุมชน โดยประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นการลดภาระหน้าที่ให้แก่ภาครัฐได้และมีโอกาสใกล้ชิดกับคนในชุมชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ทำให้ทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม สภาพสังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนปัญหาทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนนั้น ได้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถสร้างความไว้วางใจ และชักนำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนและใช้ภูมิปัญญาของชาวบ้านเองในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น

ลักษณะการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนมีความแตกต่างจากการทำงานในระบบราชการ กล่าวคือ มีการทำงานที่ค่อนข้างอิสระ และยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น มีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน และอุทิศตนเพื่อประโยชน์ประชาชนเป็นใหญ่ ลักษณะการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนเข้าถึงประชาชนในระดับต่างและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เนื่องจากการทำงานของรัฐในการพัฒนาชนบทในอดีตไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จเพราะรัฐถือว่ารัฐเป็นผู้ที่จะแก้ปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้น โดยไม่ยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการแก้ปัญหานั้นๆทั้งๆที่ปัญหานั้นๆเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ดังนั้นองค์การพัฒนาเอกชนจึงได้ก่อตัวขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ และมองเห็นสภาพปัญหาและคิดว่าน่าจะเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือประชาชนแก้ปัญหา มากกว่าจะปล่อยให้เป็นการกระทำของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวและการรวมตัวของกลุ่มองค์กรนี้จะมี ความมั่นคงถาวรมาก มีระเบียบของกลุ่มหรือของหน่วยงานที่สนับสนุนรองรับในการจัดตั้งและดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการและผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกๆระดับตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมปรึกษา ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นอันมีผลกระทบต่อ

<sup>12</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, "กลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน,"

สังคมโดยรวม ขอบข่ายขององค์การพัฒนามนุษย์จึงกว้างขวางมาก ลักษณะการปฏิบัติงานอาจจะทำงานแคบๆอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง เช่น การตั้งกองทุนฯ เรื่อยไปจนถึงมูลนิธิระดับชาติ เช่น มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร หรือเป็นองค์การระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มกรีนพีซ เนื้อหาการทำงานมีตั้งแต่เรื่องสิทธิของชนพื้นเมืองไปจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การทำงานขององค์การพัฒนามนุษย์ที่ร่วมกับองค์การประชาชนนั้นมักให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุ ทางทักษะหรือเทคนิค วิชาการรวมทั้งทักษะด้านการจัดองค์การและมักเริ่มต้นด้วยเรื่องทางสุขภาพ การรู้หนังสือ ลงทำขยายตัวไปในด้านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจของประชาชนในการแสดงออกของการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆโดยประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและเป็นผู้จัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ

บทบาทต่างๆขององค์การพัฒนามนุษย์มีมากมาย เช่นด้านการเผยแพร่ และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ด้านการรณรงค์เพื่อสิ่งแวดล้อม ด้านฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม ด้านการทบทวนโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ด้านการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์การเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

บทบาทขององค์การพัฒนามนุษย์ตั้งแต่เริ่มแรกนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แต่จะมุ่งเน้นในเรื่องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน สวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม เป็นหลัก ต่อมาเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น องค์การพัฒนามนุษย์จึงได้เพิ่มวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เป็นวัตถุประสงค์หลักในการทำงานและมีการจัดตั้งองค์การพัฒนามนุษย์ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังนั้นจึงอาจแบ่งวิวัฒนาการขององค์การพัฒนามนุษย์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็น 2 ยุค ดังนี้

1. ยุคแห่งการปฏิบัติงานด้านสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน สวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม

ในช่วงก่อนปี 2503 องค์การพัฒนามนุษย์ที่ดำเนินงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะดำเนินงานในด้านสวัสดิการสังคม ส่วนมากจะเป็นองค์การต่างประเทศที่เข้ามาทำการเผยแพร่ศาสนา เช่น YWCA เข้ามาในประเทศไทยในปี 2450 สถาบันแมคเคน เข้ามาในปี 2450 องค์การพิทักษ์เด็กแห่งสหรัฐอเมริกา (Save the Children Federation) เข้ามาในปี 2501 ส่วนองค์การพัฒนามนุษย์ไทยที่ก่อตั้งในช่วงนี้จะเกิดขึ้น โดยความริเริ่มของกลุ่มสตรีในสังคมชั้นสูง เช่น สภาอุณาโคมแดงหรือ

สภาเกษตรกรไทยในปัจจุบัน สมาคมนักกฎหมายสตรีแห่งประเทศไทย ก่อตั้งในปี 2471 สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ก่อตั้งในปี 2502 เป็นต้น

ในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 มีความตื่นตัวของปัญญาชนไทยทำให้เกิดแนวคิดที่จะจัดกิจกรรมในรูปแบบเครือข่ายในหมู่นักเรียน นักศึกษา เช่นเดียวกับ โครงการบูรณะชนบท (Tbai Rural Reconstruction Movement (TRRM)) ต่อมาภายหลังเปลี่ยนเป็นมูลนิธิบูรณะชนบท ซึ่งก่อตั้งจากบุคคลสำคัญจากหลายวงการมาเผ่าถวญความคิดและแลกเปลี่ยนงานพัฒนาชนบทกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และร่วมกันจัดตั้งโครงการบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยขึ้นในปี 2510 นับได้ว่าเป็นองค์การพัฒนาเอกชนไทยที่ทำงานพัฒนาแห่งแรก ความเคลื่อนไหวของมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในระยะแรกมีการส่งเจ้าหน้าที่ทุกระดับไปเรียนวิชาบูรณะชนบทที่สถาบันฝึกอบรมการบูรณะชนบทนานาชาติ ณ.ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นเวลา 3 เดือน เพื่อให้เรียนรู้อุดมการณ์ปรัชญา วิธีการบริหาร การทำงานกับชนบทโคชนั้น 4 เนื้อหาหลักคือ ด้านอาชีพ การศึกษา สาธารณสุขและการพัฒนากลุ่ม และถือกันว่าประเทศไทยเริ่มงานพัฒนาชนบท ในวันที่ 1 มกราคม 2512

นอกจากนี้ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ก่อตั้งโครงการพัฒนาผู้นำแม่กลองของ 3 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยมหิดล และก่อตั้งโครงการบัณฑิตอาสาสมัครของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้น เพื่อให้ นักกิจกรรมได้ร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชนบท ซึ่งในช่วงนี้มีการตื่นตัวของนักศึกษาและปัญญาชนต่อปัญหาสังคมอย่างมากรวมทั้งมีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการด้วย ลักษณะของผู้ทำกิจกรรมยังเป็นแบบอาสาสมัครที่ทำงานด้วยความเสียสละมากกว่าการทำเป็นอาชีพและแนวทางการทำงานไม่แตกต่างจากกิจกรรมของรัฐ คือ มีลักษณะเป็นการ “ป้อน” การพัฒนาจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง (top-down development) เนื่องจากผู้ทำกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาปัญญาชนจากส่วนกลาง ซึ่งการทำงานของบุคคลเหล่านี้ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลในสมัยนั้นเท่าใดนัก แต่งานพัฒนาในชนบทกลับได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอย่างรวดเร็ว ความสามารถในการดำเนินงานเห็นผลได้อย่างชัดเจนจึงเป็นจุดสนใจและเกิดความหวาดระแวงจากฝ่ายรัฐว่ามีเป้าหมายทางการเมืองอันจะเป็นผลประโยชน์ต่อฝ่ายตรงข้ามแอบแฝงอยู่ และโครงการพัฒนาชุมชนบางโครงการมีผลทำให้ผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นลดลงก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างบุคคลและองค์การพัฒนาเอกชนกับผู้มีอิทธิพลตลอดจนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ มีการมุ่งร้ายและกีดกันแก่งแย่งในลักษณะต่างๆจากหน่วยงานของรัฐและกลุ่มอิทธิพล ตั้งแต่ถูกตั้งข้อหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ จนถึงคุกคามเอาชีวิต

ในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 งานพัฒนาส่วนใหญ่ทั้งในชนบทและในเมือง เข้าสู่ยุคขบเขามิเพื่อองงานด้านเด็กและการศึกษาที่ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ในช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองค่อนข้างตึงเครียดนี้ งานพัฒนาในชนบทไม่คึกคัก ส่วนงานในเมืองส่วนใหญ่จะเป็นงานด้านรณรงค์เพื่อให้ปล่อก่อนักโทษการเมือง 6 ตุลาคม 2519 แต่จะมีกลุ่มกิจกรรมทางสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการและนักการเมืองขึ้นมามีบทบาทในสังคม ได้มีกลุ่มถูกถือชาวบ้าน จนกระทั่ง ปี 2520 พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาล นายธานินทร์ กรวีวิเชียร สภาพความจริงเครียดทางการเมืองจึงคลี่คลาย โอกาสในการทำกิจกรรมของอาจารย์ นิติต และนักศึกษาในมหาวิทยาลัย มีมากขึ้น การอภิปรายเกี่ยวกับงานพัฒนามีมากขึ้น สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเคยผลิตบุคลากรออกมาบริการหน่วยงานพัฒนาก่อนหน้านี้ก็ยังคงทำหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

ในช่วงต้นปี 2521 ได้เกิดแนวคิดในการรวมตัวองค์กรในรูปของเครือข่าย มีการติดต่อและประสานงานซึ่งกันและกันอยู่บ้าง เพราะในขณะนั้นแต่ละองค์กรยังยึดถืออุดมการณ์ของตนเองว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาชนบท ทางมูลนิธิบูรณะชนบทจึงจัดให้มีการจัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาทุกปี และจัดต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงปี 2527 โดยใช้ชื่อว่า กลุ่ม EFORD (Exchange Forum on Rural Development) จากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน ทำให้ห้วงการพัฒนาเอกชนเกิดการสรุปบทเรียนในการทำงานว่า ต้องเน้นการกระตุ้นให้ชาวบ้านตระหนักในสิทธิและพลังของตน และการส่งเสริมศักยภาพของชาวบ้าน รวมทั้งแนวคิดที่ว่าพัฒนาต้องมีความเป็น "มืออาชีพ" มากขึ้น แม้ทิศทางในการพัฒนาช่วงนี้ยังไม่แจ่มชัด แต่ถือว่าเป็นระยะพักตัวที่สำคัญของความเข้มแข็งของขบวนการองค์การพัฒนาเอกชนในยุคต่อมา

## 2. ยุคแห่งการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม

ผลสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

รัฐได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" และมีการชักชวนให้ผู้นำนักศึกษา ชาวณา ที่ขัดแย้งและแยกตัวจากแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ให้เข้ามามีบทบาทร่วมพัฒนาชนบท แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดการพัฒนาแบบรากหญ้า เป็นแนวคิดที่โดดเด่นมากในช่วงนี้ จากนโยบายของรัฐดังกล่าวทำให้เกิดองค์กรท้องถิ่นขึ้นในหลายพื้นที่ แต่บางส่วนเป็นองค์กรจัดตั้งและครอบงำโดยรัฐบาลที่เข้าไปแทนที่องค์กรชุมชนดั้งเดิม และระบบวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่เดิม องค์กรหรือสถาบันเหล่านี้ทำให้ชุมชนต้องขึ้นต่อระบบราชการและระบบเศรษฐกิจชุมชนมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาเห็นว่ากระบวนการพัฒนาเช่นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนอย่างแท้จริงจึงมีปฏิกริยาต่อต้านโดยการขู่ว่าจะเดินการพัฒนาในระดับจุดภาค และฟื้นฟูภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น การทำเกษตรแบบไร้นาสวนผสมและให้ความสำคัญกับการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านเป็นองค์การชาวบ้านและองค์การชุมชน ลักษณะการทำงานของขบวนการองค์การพัฒนาเอกชนในช่วงนี้เน้นการประสานงานระหว่างองค์การพัฒนนอกชนด้วยกันเป็นเครือข่ายเพื่อให้เกิดการเกื้อกูลและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มีปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ ซึ่งเกิดจากผลของการเร่งพัฒนาประเทศโดยใช้ทรัพยากรในกระบวนการผลิตอย่างมากโดยไม่คำนึงถึงฐานทรัพยากรที่ขาดความสมดุลและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม มีความต้องการพื้นที่ดินเพิ่มมากขึ้น ความต้องการไม้มากขึ้น และการใช้ที่ดินอย่างไม่ประหยัดและถูกต้องเหมาะสมกับสภาพและคุณลักษณะตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในการทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางกายภาพในด้านวัตถุ เช่น การสร้างถนน การสร้างท่าเรือ การขุดลอกร่องน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำและการขุดแร่ เป็นต้น ย่อมทำให้ระบบนิเวศน์ ถูกทำลายลงส่งผลกระทบต่อเมืองไปยังระบบนิเวศน์อื่นๆ และจะนำความเสียหายตลอดจนอันตรายร้ายแรงมาสู่มนุษย์ในที่สุด ดังนั้นในชุดนี้จึงเริ่มมีองค์การพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักเกิดขึ้น เนื่องจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเริ่มปรากฏชัดขึ้น องค์กรที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย (2526) โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (2527) สมาคมสร้างสรรค์ไทย (2527)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งเชิงทรัพยากรธรรมชาติทวีความสำคัญมากขึ้นเห็นได้จากสถานการณ์ในท้องถิ่น เช่น ในกรณีชุกฉิบดำต (2532) และกรณีการทำนบก๊อที่น้ำเสียว (2533) และในระดับประเทศในกรณีแทนทาลัมที่จังหวัดภูเก็ต (2529) การคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน (2529) ซึ่งเป็นกระแสทั่วประเทศ รวมถึงการตายของนายสืบ นาคะเสถียร (2533) ทำให้เกิดความตื่นตัวเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอย่างมาก นอกจากนั้นกระแสความเคลื่อนไหวในระดับโลกในเรื่องแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) ก็มีตัวสำคัญในการขู่ว่าจะเดินสิ่งแวดล้อมให้เติบโตขึ้นเป็นกระบวนการในประเทศไทย ในช่วงนี้จึงเกิดองค์การด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น เช่น มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร(2533) มูลนิธิโลกสีเขียว(2533)และภาคธุรกิจก็มีการตั้งองค์การพัฒนาเอกชนขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเช่น มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อมและสมาคม Think Earth เป็นต้น



ประเด็นสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญต่อเนื่องในระดับโลกด้วย โดยเฉพาะกระแสที่เกิดขึ้นหลังจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก(Earth Summit) ในปี 2535 และในระดับประเทศ นโยบายของรัฐให้ความสำคัญกับปัญหานี้และเน้นการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยระบุให้ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

## 2.2 แนวนโยบายแห่งรัฐ

ประเทศไทยได้มีกระบวนการกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมานานแล้วในรูปขององค์การประชาชน (People Organization) หรือองค์การพัฒนาเอกชน (Non Government Organizations) ซึ่งรวมตัวกันเข้าเป็นสมาคมและมูลนิธิต่างๆรวมทั้งชมรมค่าอาสาสมัครในมหาวิทยาลัยต่างๆ ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประกอบกับชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยาของนิสิตนักศึกษาได้ก่อตัวขึ้นในมหาวิทยาลัยและสถานศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศ และร่วมกันดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาทำลายป่า ปัญหาเน่าเสียของแม่น้ำลำคลอง ปัญหาขาดแคลนสวนสาธารณะ ปัญหาการกอบโกยทรัพยากรมีค่าของชาติ ปัญหาการสร้างเขื่อน ปัญหาอันตรายที่มีต่อผู้บริโภคอันเกิดจากการใช้สี สารกันบูดและสารเคมีต่างๆปรุงแต่งอาหาร ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ทางสมาคมและชมรมฯดังกล่าวได้ยื่นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในหลายเรื่องด้วยกัน บางอย่างก็มีผลทางปฏิบัติ บางอย่างก็ไม่มีผล<sup>13</sup>

### 2.2.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผลจากการยื่นข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อรัฐบาลทำให้มีผลต่อการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติรวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ล้ำธาร และน่านน้ำ” มาตรา 93 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” บทบัญญัติทั้งสองมาตราของรัฐธรรมนูญจึงเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย

<sup>13</sup> นาท ดัฒนวิรุฬห์, พุทธทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 164.

เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับนโยบายแห่งรัฐในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอันเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น อันว่ารัฐได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี<sup>14</sup>

ในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2518 ให้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 โดยมีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2518 เพื่อรองรับการดำเนินการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี 2520 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้โดยมีเนื้อหาคล้ายๆกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐบาลต่อมาได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเอาแนวนโยบายมาบัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้น และมีการพิจารณาและยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ใหม่ เพื่อให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของไทยโดยมีเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์หลักคือการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อให้เป็นกฎหมายที่จะใช้ในการดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ขัดหรือแย้งกับการพัฒนาประเทศ กฎหมายฉบับใหม่นี้ใช้ชื่อเดียวกับฉบับแรกคือ "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535"<sup>15</sup> โดยมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 6 ได้กำหนดให้บุคคล รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้สิทธิและหน้าที่หลายประการ แต่การใช้สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวยังคงมีปัญหาหลายประการที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เต็มที่ซึ่งงานวิจัยนี้จะได้ชี้ให้เห็นต่อไป

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความ

<sup>14</sup> สุณีย์ มัทลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักนิติธรรม), หน้า 9

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

คิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้กำหนดรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานนั้น มาตรา 79 บัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนป่ารักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพทางชีวภาพอย่างสมดุลรวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมป่ารักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน" จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นแนวนโยบายหลักในการปกครองประเทศซึ่งส่งผลให้มีการส่งเสริมเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยรัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายในการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน ให้มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดขอบเขตเนื้อหาให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

### 2.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อในภาพของการพัฒนาประเทศเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศจะต้องกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้วางไว้ อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศมีความต่อเนื่อง ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ส่วนที่ 6 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิต และการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป จำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูรวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบทและในเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ขอบเขตเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับจะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเอาไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในขณะนั้น โดยเอกพิจารณาเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

## 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ท.ศ. 2504-2509)<sup>16</sup> ลักษณะทั่วไปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 แบ่งระยะของแผนออกเป็น 2 ระยะ คือระยะ 3 ปีแรก (2504-2506) และระยะ 3 ปีหลัง (2507-2509) โครงการดำเนินงานส่วนใหญ่ในระยะ 3 ปีแรกเป็นกิจการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ดำเนินงานอยู่แล้วเพราะกิจการเหล่านี้มีข้อผูกพันอยู่แต่เดิม เช่น ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เป็นต้น หรือเพราะกิจการเหล่านี้มีสถานที่ อุปกรณ์และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว บางกรณีอาจเพียงแก้ไขปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานก็อาจเกิดผลดี ทั้งนี้ประกอบกับในปีแรกของแผน การเงินมีจำกัดจึงไม่อาจริเริ่มกิจการใหม่ๆ ได้กว้างขวาง ส่วนระยะ 3 ปีหลังของแผน มีการริเริ่มโครงการใหม่ๆ ได้มากขึ้น เมื่อได้มีการพิจารณาและสำรวจโครงการนั้นๆ โดยรอบคอบในระหว่างการดำเนินงานในระยะ 3 ปีแรก

จุดมุ่งหมายและนโยบายหลักของแผนนี้มุ่งหนักไปในด้านเพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณของการผลิตพืชผลเกษตรกรรม รวมทั้งการสงวนป่ากับการปรับปรุงการขนส่งและสื่อสารให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้นอาศัยการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการเดิมประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ไม่ได้ให้ความสำคัญด้านอุตสาหกรรมดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จึงเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า พัฒนาสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการทางเกษตรกรรม กับการลงทุนของเอกชน เพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร และความต้องการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายการผลิตในด้านอุตสาหกรรม ความกำลังทรัพยากรที่มีอยู่แต่ประเทศยังขาดบริการขั้นรากฐานของอุตสาหกรรมอยู่เป็นต้นว่า พลังงาน ความชำนาญงานในการจัดการ ความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิค ช่างฝีมือ และการสำรวจของทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบ ดังนั้นจึงส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมของเอกชนโดยให้มีการนำเอาวัตถุดิบภายในประเทศมาใช้ให้มากที่สุด ส่งเสริมการค้นหาและสำรวจทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์แก่การอุตสาหกรรมโดยเฉพาะการสำรวจแหล่งแร่และการสำรวจธรณีวิทยา อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ

<sup>16</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักกษากรฐมนตรี, 2507)

กิจการอุตสาหกรรม ด้วยการจัดหาที่ตั้งโรงงานอันมีบริการคมนาคมและสาธารณูปโภคพร้อมเพียง การผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญในขณะนั้นได้แก่ การผลิตปูนซีเมนต์ การผลิตผ้า การผลิตน้ำตาล การผลิตกระดาษ การผลิตกระสอบ การผลิตยาสูบ การผลิตแร่โลหะ การผลิตถิกไนท์ การผลิตขี้ผึ้ง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของแผนพัฒนาฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม

## 1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)<sup>17</sup>

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ยังคงยึดแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับในระยะ 6 ปีก่อนหน้า และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้ยังได้เน้นหนักในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆหลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกได้ระบุไว้ไม่แน่ชัด หรือมิได้กล่าวถึง ได้แก่ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ ดังจะเห็นได้ว่าประมาณร้อยละ 75-80 ของงบประมาณทั้งหมดเป็นการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาคตามโครงการซึ่งจะก่อความเจริญให้กับท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นยังมีโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาในหน้าที่ปกติของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เช่นโครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงฐานะของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญเร็วยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุปในแผนพัฒนานี้ได้เป็นการเสริมสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและได้มีการคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงการอื่นๆด้วย แทนที่จะคำนึงถึงผลตอบแทนโดยตรงและโดยอ้อมของแต่ละโครงการเพียงอย่างเดียว แผนพัฒนาฉบับนี้เน้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น มีการกำหนดบทบาทของรัฐจะต้องส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เริ่มมีโรงงานขนาดเล็กเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหามลพิษในปัจจุบัน เพราะโรงงานเหล่านี้ไม่ได้มีการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม ส่วนเนื้อหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏว่าได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

<sup>17</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2510-2514 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510)

### 1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3(พ.ศ.2515-2519)<sup>18</sup>

โดยที่ตระหนักถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่างๆที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนฯ3จึงได้เพิ่มกลยุทธ์ที่ลดช่องว่างระหว่างรายได้ขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าว คือ นอกจากจะได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้มีการแทรกมาตรการในด้านการกระจายรายได้และบริการสังคม แยกออกเป็นประเด็น ให้เห็นชัดเจนในระหว่างเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

-ในด้านรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปในการรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจนเป็นความเสียหายต่อการกระจายรายได้ โดยทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนเพิ่มขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศโดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคง

-ในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิตมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในชนบท โดยเร่งรัดการผลิต การส่งออก และทดแทนสินค้านำเข้าให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่ โครงการเร่งรัดการผลิตพืชผลที่มีู่ทางที่ดีทางด้านตลาด ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการเน้นการลงทุนจากโครงการก่อสร้าง มาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ ให้สามารถสนับสนุนการเพิ่มผลผลิต และรายได้ให้มากขึ้น เช่นการก่อสร้างระบบการส่งน้ำเพื่อการชลประทาน ในด้านอุตสาหกรรมก็เน้นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มสูงขึ้น

-ในการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพิ่มจากแนวเดิม ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่าไม่สามารถส่งประโยชน์ไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ โดยเน้นการดำเนินงานในแนวใหม่เพิ่มเติมขึ้นอีก 3 แนว คือ

<sup>18</sup> สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519(นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: โรงพิมพ์สำนักนาอกรฐมนตรี, 2515)

1. การลดอัตราภาษีเพิ่มของประชากรเพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจน และประเทศชาติในระยะยาว และเพื่อให้การบริการส่วนของรัฐขยายตัวได้ทั่วถึงได้เร็วยิ่งขึ้น

2. การขยายการบริการด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทและในเขตเมืองให้น้อยลง

3. การสร้างโอกาสและขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตร

## 2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5

### 2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)<sup>19</sup>

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านได้ผลต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้นแผนพัฒนาฉบับนี้จึงมุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่สำคัญ 2 ทาง คือ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อการกระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐ เพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่ก้ำกึ่งชบเซาเป็นพิเศษเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้จะมุ่งรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นฐานะดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการนี้ได้พยายามรักษายุทธศาสตร์ด้านแผนการผลิตทดแทนนำเข้า แผนเร่งส่งออก แผนลงทุน แผนเงินกู้ แผนรายจ่าย และระดับราคาให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนดไว้

เร่งบูรณะและปรับปรุงทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ

<sup>19</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพมหานคร : เสี่ยงแสงการพิมพ์, 2520)

ป่าไม้และแหล่งแร่ ทั้งนี้ได้วางแนวทางพัฒนาอย่างมีระบบและสอดคล้องกันในด้านการเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ และการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือ น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทย ตลอดจนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยใช้มาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือ

#### 2.1.1 มาตรการในระยะสั้น

1. การรักษาและดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันสาเหตุหรือลดผลเสียหายของปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติจราจร พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติการประมง เป็นต้น
2. การสนับสนุนทางด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาระดับด่วนหรือเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. การขอความร่วมมือประชาชนและองค์กรต่างๆ ในความพยายามที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

#### 2.1.2 มาตรการระยะยาว

1. การวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางการบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล
2. การประสานนโยบายและงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานราชการต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันในด้านข้อมูลและวิชาการ และอยู่ในกรอบของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศ
3. การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ส่วนราชการและเอกชนถือปฏิบัติและใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการต่างๆ โดยเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของโครงการ และหาทางปรับปรุงโครงการให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือระงับโครงการที่จะเป็นผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น กฎหมายคุณภาพน้ำ กฎหมายคุณภาพอากาศ กฎหมายเกี่ยวกับการประมง เป็นต้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน และให้การควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



4.หาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของหน่วยงานราชการต่างๆเพื่อให้งานสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.การประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการฝึกอบรมทางด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อนำไปพิจารณาในการวางแผนและปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง และทำการรณรงค์ในกิจกรรมต่างๆในอันที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

6. เร่งรัดให้มีการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จทั่วประเทศโดยรวมถึงการป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่สิ่งแวดล้อม

7.การอนุญาตให้ตั้งโรงงานต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้มีสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดปิดโรงงานที่ทำผิดเงื่อนไข

จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งระยะสั้นและระยะยาว ให้มีการใช้กฎหมายเคร่งครัดมากขึ้น สนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ขอความร่วมมือจากเอกชนและประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

## 2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) <sup>20</sup>

แผนพัฒนาฉบับนี้เป็นแผนที่ได้ปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่า จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 4 แผน รวมเป็นเวลา 20 ปี เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวรวดเร็วไปอย่างเห็นได้ชัด แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516-2517 เป็นต้นมาได้ส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้oxyเกินตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาเศรษฐกิจอ่อนแอไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก ฯลฯ ความใหม่ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่สำคัญ คือ

- มีลักษณะเป็นแผนนโยบายที่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผนกำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น

<sup>20</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2524)

- เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตร โดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก และกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการเพื่อรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้ใช้พลังงานน้อยลง ฯลฯ ส่วนด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงบ้าง แต่จะให้อยู่ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการว่างงานจนเกินไป

- เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนี้ยังเน้นเรื่องการเมืองระบอบวินัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

- เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก ในการนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายรวม 286 อำเภอและกิ่งอำเภอในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยมีแผนงานและโครงการพัฒนาที่มุ่งในหลักประกันที่จะให้ชาวชนบทพออยู่พอกิน และช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด แผนงานที่สำคัญคือ แผนงานสร้างงานในชนบท แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น และแผนงานส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตที่ใช้เทคนิคการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ และชาวชนบทสามารถเข้าใจและปฏิบัติได้เอง

- เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างจริงจัง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้มีระบบการตัดสินใจ การตั้ง การ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติงานทุกด้านได้ผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เช่น มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ประกาศใช้ทั่วประเทศเมื่อปี 2527

- เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากเอกชนให้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรับรอง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้สถาบันเอกชนเพิ่มขึ้น

### 3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-8

#### 3.1 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)<sup>21</sup>

<sup>21</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนฉบับนี้คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขยายตัวได้สูงขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 แต่ลักษณะการขยายตัวที่สูงขึ้นนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสีย ความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การคลัง การเงิน ซึ่งหมายถึงการสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และจะก่อปัญหาแก่ ประชาชนในอนาคต ลักษณะการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นนั้น จะต้องเป็นไปในทางที่จะแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า การคลัง และภาวะการจ้างงาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการพัฒนาประเทศโดยเร่งรัดการสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมาใช้อย่างมากจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดร่อยหรอและเหลือน้อยลง ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ปัจจุบันมีศักยภาพที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตลดลง การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรดังเช่นที่เป็นมาในอดีต นอกจากจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดลดลงเป็นลำดับแล้ว ยังมีผลทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและปัญหามลพิษ แผนพัฒนาฉบับนี้ นับเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่จะจัดให้มีการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เป็นระบบที่ประสานสอดคล้องระหว่างทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด และการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมสนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด
2. สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชนในท้องถิ่น
3. กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น
4. เน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้ามากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฉบับนี้ยังได้กำหนดนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม 6 ประการดังนี้

1. การประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
2. การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

3. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม และสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่างๆ

4. ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องขององค์การการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การศึกษาวิจัยและระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

5. สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำลายสภาพสิ่งแวดล้อม และไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

6. สนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดจิตสำนึกในด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่กล่าวแล้วข้างต้นจึงได้กำหนดแผนงานหลักในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 3 แผนงาน คือ

1. แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน เป็นแผนงานที่จะสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพโดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และรวมถึงการแสวงหาและพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแหล่งใหม่เพื่อการใช้ในอนาคต

2. แผนการประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแผนงานที่สนับสนุนให้มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมมากที่สุด ทั้งในด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อมให้อยู่ในภาวะสมดุลไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่างๆตามมา

3. แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแผนงานที่สนับสนุนการจัดสร้างเครื่องมือพื้นฐานต่างๆเพื่อใช้ในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นที่จะส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากที่สุด

แผนพัฒนาฯฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ชัดเจนมากและเป็นแนวทางในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมาจนถึงปัจจุบัน

### 3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)<sup>22</sup>

การที่เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ผ่านๆมาในอัตราที่สูงมากทำให้มีการระดมทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ มาใช้ในอัตราที่สูง อันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาก็เป็นสาเหตุสำคัญซ้ำเติมให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าของประเทศซึ่งลดลงจาก 109.5 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี 2521 เหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2532

นอกจากนี้ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวรวมตลอดถึงการขยายตัวของประชากรในเมือง ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในด้านต่างๆ เช่น น้ำเน่า อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของเสียและสารอันตรายซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้นอีกทั้งคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน รวมถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเสื่อมโทรมและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และชุมชนซึ่งจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ และฐานะการเงินการคลังของประเทศดีขึ้น ซึ่งทำให้คนไทยทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ในขณะเดียวกันการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราสูงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลดังที่กล่าวมาแล้วหลายประการ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและมีคุณภาพในระยะยาวต่อไปได้ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นรากฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องยั่งยืนและมีความสมดุลต่อไป

วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้กำหนดไว้ 3 ประการ คือ

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร: ทจก. โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535)

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้เจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. เร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ถึงแควต้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ได้มีการดำเนินการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ภาคของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการดังนี้

1. นำหลักการ “ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ” มาใช้ในแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้
2. ให้มี การปรับปรุงองค์กร บทบาทและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เช่น ปรับปรุงบทบาทของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในทางบริหารจัดการระบบบำบัดมลพิษภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระทั้งในลักษณะที่มีหน่วยงานปฏิบัติดำเนินการเองหรือจัดจ้างเอกชนดำเนินการแทน โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการในลักษณะต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม เป็นต้น
3. ระดมการลงทุนในการลดและควบคุมมลพิษในรูปแบบต่างๆ เช่น รัฐบาลให้เงินอุดหนุนการลงทุนในการสร้างระบบบำบัดและกำจัดน้ำเสียรวมสำหรับชุมชนและการกำจัดมูลฝอยแก่ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐลงทุน ร่วมทุนหรือให้สัมปทานในการสร้างระบบกำจัดกากของเสียอันตรายรวมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

4. ให้มีการผนึกกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น จัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังกำกับ ควบคุม ป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรมและแหล่งท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท เป็นมรดกของชาติสำหรับอนุชนรุ่นหลังและเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1. สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยส่งเสริมองค์การประชาชน และองค์การพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตาม ควบคุม และการประเมินผลความสำเร็จของโครงการดังกล่าว

2. จัดการควบคุม ดูแลให้สามารถ ปฏิบัติตามแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว เช่น แผนจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าโดยสร้างเสริมจิตสำนึกของประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ

3. ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยเร่งรัดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินเสียแต่ต้น

4. นำมาตรการการเงิน การคลังเข้าช่วยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้ประชาชนได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยเสมอภาคกัน

5. จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประกอบการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อถือได้

6. เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าโดยนิตินัย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่คนในสังคมได้รับจากความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากสังคมเกษตรชนบทมาเป็นสังคมเมือง สังคมอุตสาหกรรมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวจึงได้ปรับนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในลักษณะดังนี้คือ

1. เพิ่มบทบาทของรัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยการจัดสรรงบประมาณ และให้เงินอุดหนุนการลงทุน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นกรณีพิเศษเร่งด่วน

2. ปรับปรุงผ่อนคลายนโยบายและข้อบังคับต่างๆให้เกิดประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

3. สนับสนุนการผนึกกำลังของสถาบันครอบครัว ชุมชน องค์การภาคเอกชนรวมทั้งสถาบันศาสนากับภาครัฐ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และยกระดับคุณภาพชีวิตทางด้านจิตใจและวัฒนธรรมของคนในสังคม ขยายขอบเขตความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์การประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรร่วมสามฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการและภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและกำกับดูแลป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

แผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ เป็นแผนที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในทุกๆด้าน กล่าวคือรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นรูปธรรมสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต ถึงแกดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไปโดยเฉพาะในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากกว่าแผนอื่นๆ

### 3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)<sup>23</sup>

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้มีการนำทรัพยากรมาใช้ในการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน โดยขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางการพัฒนาดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างไรก็ดีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่จำกัดทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลง มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สร้างปัญหาความขัดแย้งในสังคมอันเกิดจากการแย่งใช้ประโยชน์ทรัพยากรและเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงติดตามมา ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและชุมชนเมืองโดยปราศจากการดูแลรักษาภาวะแวดล้อมเท่าที่ควร ได้ก่อให้เกิดปัญหาภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อคนและชุมชนมากที่สุด

เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงต้องเร่งฟื้นฟูรวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และป้องกันสถานะสิ่งแวดล้อมในชนบทและในเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนและองค์การท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้นควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมดูแลการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างเสริมวินัยและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตให้เป็นไปอย่างประหยัด ได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตลอดจนเพิ่มบทบาทของประเทศ

<sup>23</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544



ไทยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

แนวความคิดของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ในอดีตได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมีงานทำ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตจุดหน้าทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และความเจริญทางวัตถุที่มากขึ้น มิได้หมายความว่าคนไทยและสังคมไทยจะมีความสุขสมบูรณ์ มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดีงามและเรียบง่ายของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนไปพร้อมกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและความไม่มั่นคงของครอบครัว ชุมชนและสังคม

เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน
2. เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศวิทยาและสภาพแวดล้อม โดยใช้การร่วมมือหลายฝ่าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสถานะแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ

แนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการดำเนินการประกอบด้วย
  - การบำรุงรักษาทรัพยากรดิน ที่ผ่านการใช้ประโยชน์และขาดการดูแลรักษา เช่น ส่งเสริมการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมการนำระบบเกษตรทางเลือกในรูปแบบต่างๆ มาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดิน

- การลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจายมลพิษในสภาพแวดล้อม เช่น กดและควบคุมมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากกิจกรรมของชุมชนเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ลดปริมาณมลพิษทางอากาศในเขตอุตสาหกรรมและพื้นที่การจราจรหนาแน่น กำจัดกากของเสียและลดปริมาณขยะมูลฝอย กดและควบคุมสารอันตรายจากแหล่งกำเนิด

- สนับสนุนให้มีระบบบำบัดและกำจัดของเสียรวม เช่น สนับสนุนให้มีการลงทุนในระบบบำบัดน้ำเสียรวม สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียส่วนกลางและศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อ

- ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบำบัดของเสีย และเทคโนโลยีชีวภาพในขบวนการผลิตที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

## 2. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

เพื่อสนับสนุนประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปโดยยั่งยืน ดังนี้

1. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐเพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย

1.1 ปรับทัศนคติและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐให้สามารถร่วมมือและเกื้อหนุนชุมชนในท้องถิ่น เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง

1.2 รมรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและองค์การชุมชนให้ตระหนักถึงผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันติดตามเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. พัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนโดยถือเป็นสิทธิในการรับรู้และใช้ประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน

3. สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3.1 เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ดัดสินใจ และติดตามผลโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ

3.2 ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

3.3 สนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็กให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์ ปั่นฟูและดูแลรักษาป่าชายเลน หนองทะเล และปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

3.4 ส่งเสริมองค์การชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน และการจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนหรืองบประมาณหรือกองทุนสำหรับการอนุรักษ์ ปั่นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

การที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นผู้มีอำนาจปกครองของรัฐจำเป็นต้องรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐดำเนินการรับรองสิทธิดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนองค์การพัฒนาเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ