

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน

จากปัญหาการเสื่อมสภาพของป่าชายเลนในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์โดยตรง ทั้งในระดับจุลภาค (Micro) และระดับมหภาค (Macro) ซึ่งในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ การขาดพื้นที่แหล่งอาหารของประชากร ซึ่งประชากรที่อยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนนั้น ในประเทศไทย จะเป็นหมู่บ้านชาวประมงดำรงชีวิตโดยบริโภคน้ำจืดและทะเล ซึ่งมีแหล่งกำเนิดในบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนเป็นส่วนใหญ่ ต่อเมื่อพื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน แหล่งอาหารดังกล่าวจึงขาดแคลนลง สำหรับในระดับมหภาค (Macro) นั้น ผลเสียหายเกิดต่อแหล่งชุมชนและระบบนิเวศป่าชายเลน ทำให้ป่าชายเลนเสียหายไปเป็นจำนวนพัน ๆ ไร่ ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมในประเทศ เช่น สภาวะป่าสูญเสียไป สัตว์ทะเลลดจำนวนลง การเปลี่ยนแปลงความเค็มของน้ำ รายได้ประชาชนลดลง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุในทางทฤษฎีและแนวทางการแก้ไขโดยอาศัยหลักพื้นฐานทางทฤษฎีดังนี้ คือ

3.1 แนวความคิดพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

เป็นการพัฒนาประเทศโดยนำทรัพยากรในประเทศมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดและนานที่สุด เพื่อให้ประชากรรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ต่อไป

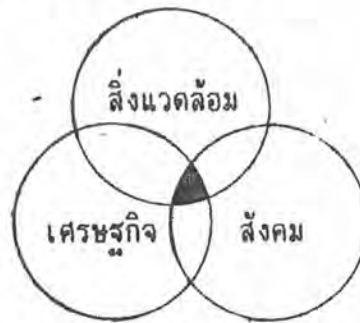
การพัฒนาในระยะเริ่มแรกนั้น ประเทศต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ได้แก่ การเร่งเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น ซึ่งในระยะแรกรัฐจะยังไม่เห็นผลกระทบใด ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ในระยะต่อมาผลกระทบจากการเร่งสร้างผลผลิตปรากฏชัดขึ้น นั่นคือ ความเสียหายจากสภาวะแวดล้อมธรรมชาติ เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ถ้าไม่นำผลผลิตจากธรรมชาติไปใช้ก็ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชายเลนหรือแม้แต่กระทั่งการทำนาเกลือก็ถือว่าการทำลายธรรมชาติโดยการตัดฟันป่าชายเลนเพื่อทำบ่อเกลือ ผลกระทบดังกล่าวแปรเปลี่ยนออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ก่อความเดือดร้อนต่อมนุษย์ทั้งสิ้น เช่น การเกิดวาตภัยในภาคใต้เมื่อ พ.ศ. 2531 สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากพื้นที่ป่าชายเลน

ถูกทำลาย ซึ่งหน้าที่ทางระบบนิเวศของป่าชายเลนก็คือ การช่วยปะทะคลื่นลมไม่ให้กัดเซาะชายฝั่งป้องกันคลื่นลมจากทะเล ก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยตามชายฝั่งทะเล จะเห็นได้ว่าทรัพยากรป่าชายเลนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ฉะนั้น การใช้ทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ควรจะใช้อย่างมีการกำหนดนโยบายล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและนานที่สุด ซึ่งรัฐบาลในต่างประเทศได้คำนึงถึงเรื่องนี้อย่างยาวนานแล้ว จนในปัจจุบันนี้เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ ได้เป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสนใจ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและได้มีผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อม Dr. Mostafa K. Tolba กล่าวว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันอยู่ที่การเลือกหาแนวทางที่ถูกต้องระหว่างการพัฒนาเพื่อเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นวิถีทางที่ลดความเสียหายอันจะพึงเกิด อีกทั้งสามารถเพิ่มคุณภาพและผลผลิตทางสิ่งแวดล้อม รวมตลอดทั้งการเพิ่มรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้น

ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนในปัจจุบันนี้ เกิดจากการเร่งเพิ่มผลผลิตกึ่งเพื่อสนองความต้องการ (Demand) ของผู้บริโภค อันจะนำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมระหว่างการใช้จ่ายประโยชน์จากพื้นที่ป่าชายเลนและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนได้ โดยการคำนึงถึงองค์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ดังนี้

¹ Mostafa K. Tolba, Sustainable development : constraints and opportunities, (England : Butterworth Scientific, 1987), p.97.

ภาพที่ 6 ภาพองค์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน



1 การพัฒนาที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
(Maximize Intergrated Development)

ที่มา 1 จากการประชุมสัมมนาเรื่อง "Industrializing Thailand and Its Impact on the Environment" โดยมูลนิธิชัยพัฒนา ร่วมกับ TORI, 8-9 ธันวาคม 2533

จากความสัมพันธ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเพิ่มผลผลิตประชาชาติต้องมีให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ดังกล่าว นั่นคือ ถ้ารัฐต้องการใช้พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ก็ควรใช้พื้นที่ป่าชายเลนที่เสื่อมสภาพแล้วมาสร้างท่าเรือ สร้างเขื่อน ทำถนน หรือแม้แต่การทำนาเกลือ ทั้งนี้ ไม่ควรเข้าไปใช้พื้นที่ป่าชายเลนซึ่งยังมีสภาพที่สมบูรณ์อยู่ เพราะสังคมส่วนใหญ่ยังมีความต้องการพื้นที่ป่าชายเลนไว้เพื่อประโยชน์แห่งความสมดุลตามธรรมชาติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย (National Operations Center National Economic and Social Development Board, United States Agency for International Development) ได้เสนอองค์ประกอบ 6 ประการ ในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไว้สำหรับการพัฒนาในประเทศไทยไว้ ดังนี้ ²

² Arthur J. Hanson, "Sustainable Development," Safeguarding the future Restoration and sustainable Development in the south of Thailand Report by A Team of the National Operations Center National Economic and Social Development Board United State Agency for International Development 1989, Bangkok page 1-18.

องค์ประกอบประการแรก Macropolicy หมายถึง นโยบายการจัดการในระดับมหภาค อันประกอบไปด้วย แนวความคิดทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย การสื่อสาร การปกครอง ซึ่งการพัฒนาประเทศนั้นไม่ใช่แต่จะมุ่งพัฒนาไปในแนวทางเดียว แต่จะมีกฎเกณฑ์หลาย ๆ ประการที่สามารถบังคับได้เพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างทันต่อเหตุการณ์ นโยบายส่วนใหญ่จะมีศูนย์รวมอยู่บนระดับเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากวิธีการใด ๆ ในการป้องกันสิ่งแวดล้อมและวัดสภาพสิ่งแวดล้อม และเหนือสิ่งอื่นใด นโยบายบางอย่างควรลบล้างไปเพราะลบละเลาะต่อการเอาใจใส่สภาพแวดล้อม และควรเน้นการพัฒนาพื้นที่ที่แห้งแล้งให้อยู่ในสภาพที่ดี

องค์ประกอบประการที่สอง Regional Economic Growth หมายถึง การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบันนี้การกำหนดนโยบายในส่วนภูมิภาคได้รับการตัดสินใจโดยผู้บริหารประเทศ ซึ่งประกอบด้วยความหลากหลายของความรู้ในหลายแขนง การพัฒนาแบบสอดคล้องในส่วนภูมิภาคนี้ มีความคาดหวังว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น จะต้องสอดคล้องกับระบบนิเวศในลักษณะทั่วไป

องค์ประกอบประการที่สาม การจ้างงาน, การมีงานทำ (Employment) การศึกษา (Education) ความเป็นธรรม (Equity) หมายถึง ความเท่าเทียมกันในการทำงานและการศึกษา องค์ประกอบทั้งสองประการนี้จะเชื่อมโยงกันอย่างมั่นคง สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดก็คือ เงินรายได้จะแตกต่างกัน ในพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมและในพื้นที่ใกล้เคียง จะมีรายได้ดีกว่าเมืองในแถบชนบท ซึ่งการพัฒนาอย่างสอดคล้องนี้จะต้องมีการกระจายรายได้สู่ชนบท เพื่อการมีงานทำของคนในประเทศ และการให้ความเท่าเทียมกันในด้านการศึกษา

ความสัมพันธ์ของความยากจนและกฎแบ่งสรรการใช้ประโยชน์สภาพแวดล้อม ต้องมีการรวมการจัดการให้เป็นศูนย์กลางเดียวกัน ซึ่งก็หมายถึงการคุ้มครองการใช้พื้นที่ในประเทศให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมกันนี้ จะปรากฏชัดในวิธีการลดความเสี่ยง (risk) ของการมีชีวิตของประชากรและลดความเสียหายที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและไต้ฝุ่น โดยมากคนที่มียาได้ต่ำมักจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้าง สาเหตุมาจากการที่รัฐขาดความรู้เกี่ยวกับเรื่องการอดุณิยมวิทยาในการเตือนประชาชนให้รู้ล่วงหน้า และปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้ผู้มีรายได้ต่ำต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงอันตราย

องค์ประกอบประการที่สี่ Local participation & Decision-making

หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชากรในท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งต้องมีความเข้าใจและยอมรับในแผนพัฒนา - ในอดีตที่ผ่านมา การสื่อสารไม่ได้เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์เหมือนในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความล้มเหลวเกี่ยวกับผลประโยชน์ในการดำเนินการที่เป็นเป้าหมายของการปรับปรุงทรัพยากรและการจัดการสิ่งแวดล้อม การร่วมมือกันของท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบังคับใช้นโยบายการพัฒนา สำหรับเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำหิมลพิษเบาบาง และการปฏิสังขรณ์สิ่งแวดล้อมในระยะยาว รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายโดยบังเอิญบ่อย ๆ ในการปฏิบัติการในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบท การสร้างความสามารถและความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพในส่วนภูมิภาคและแถบชนบทนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการปรับปรุงและการจัดการพื้นที่และแหล่งน้ำ เพื่อให้ประชากรในส่วนภูมิภาคที่อยู่อาศัยที่ดีจึงจะเกิดประสิทธิภาพในการร่วมตัดสินใจจากส่วนภูมิภาค

องค์ประกอบประการที่ห้า Land & Water Management ในการพัฒนาประเทศ

สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยในการพัฒนา คือ ที่ดินและน้ำ และผลกระทบที่เสียหายก็ได้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากทรัพยากรธรรมชาติสองประเภทนี้ ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินที่เหมาะสม และปัญหาแหล่งน้ำเสียเป็นปัญหาที่รัฐในประเทศกำลังพัฒนาประสบอยู่ ทางแก้ไขที่เหมาะสม คือ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบเสียก่อนที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ สำหรับปัญหาที่ดินนั้นหลักการในการพิจารณาว่า พื้นที่ใดเหมาะสำหรับการพัฒนาแบบใด ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน land use planning เช่น พื้นที่ทำการเกษตรก็ไม่ควรที่จะนำพื้นที่ดังกล่าวมาปลูกสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนปัจจัยทรัพยากรน้ำในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะประเทศไทยประสบปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นพิษ สาเหตุเนื่องจากไม่มีมาตรการในการกลั่นกรองน้ำเสียให้มีสภาวะเจือจางลง เพราะน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีสิ่งปลอมปนซึ่งเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงตัวมนุษย์ด้วย ฉะนั้นรัฐจึงควรมีมาตรการที่จำกัดเกี่ยวกับคุณภาพน้ำที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรม และควรที่จะมีมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้า สำหรับปัญหาทรัพยากรแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ในอนาคต

องค์ประกอบประการที่หก Environmental Monitoring and Protection

หมายถึง การตรวจวัดสภาพสิ่งแวดล้อมและการป้องกันสภาพแวดล้อม เรื่องดังกล่าวในต่างประเทศได้รับความสนใจมาเป็นเวลานานแล้ว แต่สำหรับประเทศไทยนี้ได้รับความสนใจเมื่อ



ไม่นานมานี้ หลักเกณฑ์ของ Environmental Monitoring คือ มาตรการในการตรวจวัดสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับการหาข้อมูลข่าวสาร ซึ่งข้อมูลและข่าวสารนี้สามารถป้องกันความเสียหายอันจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือบังเกิดความหายนะกับมนุษยชาติอย่างใหญ่หลวง การลงทุนทางเศรษฐกิจต้องควบคู่กับการตรวจวัดสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมโดยตรง รัฐจำเป็นต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมนี้ โดยการให้ความรู้และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้เพียงพอ

การตรวจวัดสภาพแวดล้อมเกี่ยวพันโดยตรงกับการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันความเสียหาย แม้ว่าความซ้ำซ้อนในการรายงานข่าวจะเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการรายงานทางอากาศและรายงานอื่น ๆ ในปัจจุบัน แต่การเสนอข่าวนั้นก็ไม่ใช่เพียงพอ และการเสนอข่าวนั้นจะต้องตรงกับความ เป็นจริง และเป็นจริงตามข้อมูลที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมในมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เตรียมพร้อม เพื่อป้องกันความเสียหาย จะมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่นเดียวกับสภาพปัญหาป่าชายเลน ถ้าหากปล่อยให้ป่าชายเลนถูกบุกรุกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และภายหลักรัฐมีมาตรการในการป้องกันหรือฟื้นฟูในภายหลัง มาตรการดังกล่าวก็จะไม่ได้ผลเท่ากับการป้องกันไว้ก่อน

จากองค์ประกอบทั้งหกประการนี้เป็นองค์ประกอบที่สัมพันธ์กัน ซึ่งในการพัฒนาที่ต่อเนื่องนั้น จะต้องพิจารณาควบคู่กันไป เพื่อเป็นนโยบายระดับประเทศอันมีประสิทธิภาพ เพราะการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจเพียงประการเดียว ย่อมเป็นแนวคิดอันล้าสมัย และได้ผ่านการทดลองมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติซึ่งแบ่งการพัฒนาเป็นสองทศวรรษ ได้แก่ The First United Nations Development Decade 1960, The Second United Nations Development Decade 1970 ผลปรากฏก็คือ

อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วตามที่คาดหวัง แต่ก่อนภาวะการคุกคามต่อระบบนิเวศของธรรมชาติ จนเป็นปัญหาอันแก้ไขได้ยากยิ่งดังปรากฏอยู่ทุกวันนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและได้เห็นตัวอย่างมาจากหลาย ๆ ประเทศแล้ว จึงควรหันมาพิจารณาถึงแนวความคิดพัฒนาที่เหมาะสมอยู่ในขณะนี้ โดยยึดหลักเกณฑ์ คือ

1. ใช้ธรรมชาติโดยไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุน เป็นการกำหนดต้นทุนที่ห้ามการใช้ประโยชน์ที่กำเกินธรรมชาติ เช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ ไม่ให้ลวงล่าทำลายฐานทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดภาวะทำลายระบบนิเวศน์ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาฐานทรัพยากรอยู่ตลอดเวลาด้วย ได้แก่ การไม่ทำลายพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาุ้ง หรืออื่น ๆ เป็นต้น

2. ใช้ธรรมชาติโดยคุ้มค่า มุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคมก่อน เช่น หลังจากกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตอุทยานแล้ว ที่ดินที่เหลือก็ควรจะถูกจำแนกกำหนดให้แก่ การเกษตร ป่าไม้ ที่อยู่อาศัย ให้ครบถ้วนเป็นหลักไว้ก่อน โดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินควบคู่กันไป เช่น ถ้าเป็นที่ดินเหมาะสำหรับภาคเกษตรกรรม ไม่เหมาะสำหรับเป็นเมืองหรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม ถ้าเป็นที่เกษตรกรรมก็ควรมุ่งปลูกพืช เพื่อบริโภคก่อนพืชฟุ่มเฟือย เช่น กาแฟหรือการเก็บถนอมอาหารที่ไม่จำเป็น ต้องใช้กระป๋องโลหะก็ใช้วัสดุอื่นแทน เช่น กระดาษหรือพลาสติก ทั้งนี้ เพื่อสงวนโลหะไว้ใช้ในความต้องการที่สำคัญกว่า เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานก่อนทั้งสิ้น สำหรับกรณีพื้นที่ป่าชายเลนที่เสียไปกับการทำนาุ้ง ควรได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อไปภายหน้า

3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนธรรมชาติและต้องสนองตอบความต้องการพื้นฐานก่อน จึงเป็นที่แน่นอนว่า การผลิตหรือการบริโภคในหลายกรณีจะต้องถูกจำกัดลง เช่น การจำกัดจำนวนการทำนาุ้งในพื้นที่ป่าชายเลนในแต่ละเขต ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าเป็นข้อจำกัดที่กระทบถึงความต้องการพื้นฐานแล้ว ก็เป็นข้อที่จะต้องหาทางทดแทนทำประโยชน์ในส่วนอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายกันในระหว่างประเทศต่อไป สำหรับกรณีการทำนาุ้งในป่าชายเลน ถ้าหากประเทศไทยเป็นประเทศเผด็จการรัฐสามารถเข้าจำกัดการผลิตในตลาดได้ ปริมาณการผลิตก็จะจะเป็นผลโดยอัตโนมัติต่อการ

บริโภค เพราะจะทำให้ราคากุ้งสูงขึ้น ผู้บริโภคต้องเป็นผู้มีรายได้อ่างสูงจึงจะบริโภคได้ และมีผลสืบเนื่องถึงการลดจำนวนการทำลายพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาุ้งไปในตัว แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย การที่รัฐจะเข้าจำกัดการผลิตและการบริโภคนั้น ดูเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับการปกครองประเทศ แต่มีอยู่ทางเดียวที่จะช่วยลดจำนวนการผลิตได้โดยการที่รัฐขอความร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอันเป็นทรัพย์สินอันมีค่าต่อมนุษย์และสัตว์ทะเล โดยการไม่ทำนาุ้งในพื้นที่ป่าชายเลนต่อไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534

4. การกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีขีดจำกัดในทางธรรมชาติขึ้นมา ปัญหาการกระจายโอกาสและผลประโยชน์จึงจะเกิดตามมา ซึ่งก็เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้อง (การพัฒนาที่ยั่งยืน) เช่นกัน เพราะหากการกระจายโอกาสและประโยชน์ในสังคมไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของผู้ด้อยโอกาส

การจัดสรรที่ดินเพื่อทำนาุ้งนั้น รัฐควรจัดสรรในที่ป่าชายเลนเสื่อมโทรมหรือพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ค. และการจัดสรรที่ดินนี้ควรจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นทำประโยชน์โดยเสมอภาคกัน เพื่อกันไม่ให้นายทุนเข้าทำประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาที่สอดคล้อง

แนวทางทั้ง 4 ประการข้างต้น คือ รักษาต้นทอนธรรมชาติ ใช้ธรรมชาติให้คุ้มค่าสนองความต้องการพื้นฐานก่อน หามาตรการทดแทนในกรณีที่มีความต้องการพื้นฐานถูกจำกัด และการกระจายโอกาส ทั้ง 4 ประการนี้เป็นหลักเกณฑ์ของความหมายของ "การจัดการทรัพยากรอย่างสอดคล้อง หรือ "การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน"

² "รายงานผลการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1", คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2532, หน้า 22-23.

3.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police power theory)

Police Power มิได้หมายถึงอำนาจของตำรวจ แต่คำว่า police มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Poli หรือ Polis ซึ่งหมายถึงเมืองหรือนคร อำนาจรัฐจึงหมายถึงอำนาจในการดูแลรักษาประเทศ⁴

ทฤษฎี Police Power นี้ มีต้นกำเนิดมาจากทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social Contract) ซึ่งกล่าวว่า รัฐเกิดจากสังคมมนุษย์อันประกอบด้วย ประชากรชายและหญิงมาอยู่ร่วมกัน และเมื่ออยู่ด้วยกันแล้วก็ย่อมเกิดอำนาจหน้าที่ในสังคมขึ้น ดังนั้น ผู้ที่อยู่ในสังคมจึงได้มอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กับบุคคลหนึ่ง ซึ่งสังคมตั้งให้เป็นผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจแทนสังคม การมอบอำนาจนี้เรียกว่า "Pactum subjectionis" ซึ่งเป็นการที่บุคคลในสังคมยอมรับอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองและยอมอยู่ภายใต้อำนาจปกครองดังกล่าว แต่การใช้อำนาจปกครองของผู้ปกครองนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ฉะนั้น ผู้ปกครองจึงต้องปกครองรัฐโดยหลักนิติธรรม (The rule of law) ซึ่งคำนึงถึงความถูกต้องและความเป็นธรรมของสังคมเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วมีคำจำกัดความเกี่ยวกับ Police Power ว่าเป็นอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งรวมทั้งการป้องกันและการกำราบปราบปราม อำนาจนี้เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐและสภาพความจำเป็นในการต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ในทางหลักกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นการได้อำนาจจากมหาชนเพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลมหาชนภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตจำกัด ศาลสูงสุด

⁴ โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 47.

สหรัฐอเมริกาให้ความหมายว่า "เป็นอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภาสุดแต่ฝ่ายใดสามารถทำการใดได้ เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยของสาธารณชน ความปลอดภัย ศิลธรรม และสวัสดิการทั่วไป ซึ่งว่าโดยรวบยอดแล้วก็คือ อำนาจในการปกครองดูแลทั้งมนุษย์และทรัพยากรต่าง ๆ นั้นเอง" ⁵ ถ้ารัฐปราศจากอำนาจนี้แล้ว สังคมจะอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยไม่ได้ จะเกิดโรคภัยไข้เจ็บโดยไม่มี การควบคุม หรือเกิดการทำลายระบบนิเวศของธรรมชาติโดยปราศจากการยับยั้งจากรัฐ ผู้มีอำนาจทางการเงินหรือทางการเมืองที่ไม่มีคุณธรรม ก็จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงความสงบสุขของสังคม รัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบสุขของสังคมจึงต้องใช้ อำนาจเพื่อส่งเสริมและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ⁶

ในกาลต่อมาสังคมมีความซับซ้อนขึ้น อำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งเคยจำกัดอยู่แค่การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมนั้นไม่เพียงพออีกแล้ว สาเหตุเนื่องมาจากลัทธิเสรีนิยม (Laissez-Faire) ไม่ได้ก่อให้เกิดเสรีภาพที่แท้จริงแก่คนจำนวนมาก แต่จะก่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มนายทุนเท่านั้น ประชากรของสังคมที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจไม่มีอำนาจต่อรองเทียบกับประชากรซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจดีกว่า มหาชนได้รับความทุกข์ยากแสนสาหัส สภาพสังคมในขณะนั้นนายทุนจะเป็นผู้ที่ร่ำรวยที่สุด เกิดสลัม การขูดรีดแรงงาน ปัญหาแรงงานเด็ก สภาพการทำงานมีแต่อันตราย ไม่ถูกสุขลักษณะปรากฏทั่วไป ⁷ ระบบเสรีนิยมนำไปสู่ระบบทุนนิยม (Capitalism) เกิดแนวความคิดที่ว่าลัทธิเสรีนิยมนำมาซึ่งความวิบัติ นักสังคมนิยมโจมตีระบบเสรีนิยมในขณะนั้น ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวปรับปรุงลัทธิเสรีนิยมเดิมนำไปสู่ปรัชญาการเมืองแบบ Collectivism ซึ่งสนับสนุนให้รัฐเข้าแทรกแซงวิสาหกิจเอกชน รวมตลอดถึงวิถีชีวิตของชาติในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประกันความเจ็บป่วย การประกันการว่างงาน เป็นต้น โดยรัฐมีวิธีการต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้า การกำหนดให้รัฐ

⁵ License Cases, 5 How, 504, 583, (1847)

⁶ วิชาญ เครื่องงาม, "มาตรการทางด้านกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2532, หน้า 5-6.

⁷ M.P. Jain, Administrative Law of Malaysia and Singapore,

หรือท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำสาธารณูปโภค และการโอนที่ดินหรือกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนบางประเภทมาเป็นของชาติ เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดแนวความคิด Welfare State ขึ้นจากแนวคิดลัทธิ Collectivism ซึ่งแนวคิดตามลัทธิสวัสดิการไม่ได้เกิดขึ้นมาเพื่อยกเลิกแนวความคิดตามลัทธิเสรีนิยมเหมือนกับแนวความคิดสังคมนิยม แต่ความจริงแล้วลัทธิสวัสดิการสังคมนิยมมีรากฐานมาจากลัทธิเสรีนิยม แต่เนื่องจากพบว่าลัทธิเสรีนิยมมีข้อบกพร่องจึงได้เกิดการแก้ไขข้อบกพร่องโดยการปฏิรูประบบเสรีนิยมใหม่ โดยใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ซึ่งกล่าวได้ว่ารัฐสวัสดิการ (Welfare State) เป็นผลการสังเคราะห์ (Synthesis) ลัทธิเสรีนิยมและลัทธิสังคมนิยมเข้าด้วยกัน^{๑๑} แนวความคิดของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) นี้ มีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างลึกซึ้ง จากผลของแนวคิดอันนี้ทำให้ปัจจุบันรัฐกลายมาเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รัฐสมัยใหม่พยายามที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน อีกทั้งส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) โดยการเข้าดำเนินภารกิจต่าง ๆ ซึ่งในศตวรรษที่ 18-19 กิจการดังกล่าวเอกชนเป็นผู้จัดทำ รัฐในปัจจุบันเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเอกชนในทุกด้าน เช่น การขนส่ง การเศรษฐกิจ การเมือง การสาธารณูปโภค การอนามัย และแม้แต่ในแผนพัฒนาประเทศก็เป็นผู้กำหนดขั้นตอนในการพัฒนาเพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตของคนในประเทศให้ดีขึ้น ซึ่งด้วยวิธีการดังกล่าวรัฐจึงได้ออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อจะวางระบบอำนาจรัฐไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เห็นว่าอำนาจรัฐนั้นมาอย่างไรและต้องใช้อย่างไร หากผิดพลาดไปจะแก้ไขได้อย่างไร โดยวางจุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศอยู่ที่ความสงบสุขของประชาชนและการอำนวยความสะดวกต่อสังคม ซึ่งในรูปการเช่นนี้รัฐต้องกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจไม่ให้เลยเถิดไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนไร้เหตุผล ซึ่งหลักการควบคุมมิให้การใช้อำนาจรัฐกลายเป็นการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) นั้น รัฐต้องให้หลักนิติธรรมในการปกครอง แต่บางครั้งก็เป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ ที่รัฐต้อง

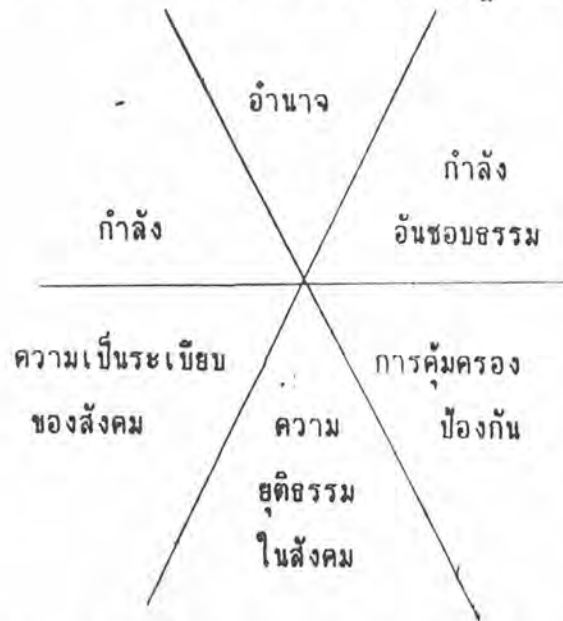
^{๑๑} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 19-25.

ใช้อำนาจบังคับ ควบคุมประชากรให้กระทำหรืองดเว้นกระทำใด ๆ บางครั้งเป็นการล้วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การที่รัฐออกกฎหมายควบคุมผู้ประกอบการกิจกรรมการอุตสาหกรรมบางรายที่มีลักษณะอันน่าจะเกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐต้องออกกฎหมายควบคุมเสรีภาพของผู้ประกอบการ (พรบ. โรงงาน พ.ศ. 2512, พรบ. การนิคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522) กฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง (พรบ. ผังเมือง พ.ศ. 2518) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ (พรบ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484) กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทำลายสัตว์ป่า (พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประมง (พรบ. ประมง พ.ศ. 2490)

จากการออกกฎหมายเพื่อควบคุมสังคม แม้บางครั้งจะเป็นการล้วงล้ำเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็จำต้องทำเพื่อรักษาความสงบของสังคม ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) โดยที่รัฐมีจุดมุ่งหมายที่จะดูแลรักษาบ้านเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการของรัฐประกอบไปด้วยอัตราส่วนของความสัมพันธ์ดังนี้ คือ^๑ 1. กำลัง 2. อำนาจ 3. กำลังอันชอบธรรม 4. การคุ้มครองป้องกัน 5. ความเป็นระเบียบของสังคม 6. ความยุติธรรมในสังคม

^๑ โทงกัญญา, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", หน้า 80-110.

ภาพที่ 7 ภาพความสัมพันธ์ที่เหมาะสมของการดำเนินการของรัฐเพื่อความสงบของสังคม



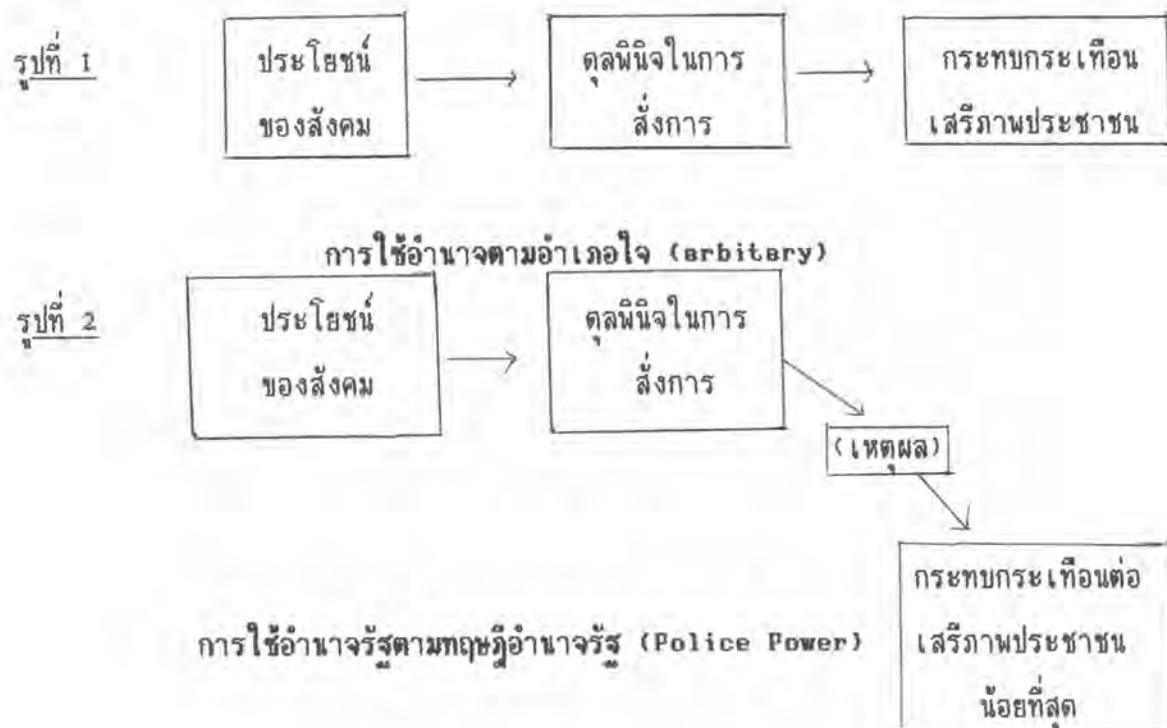
ที่มา : อ้างตามวิทยานิพนธ์ เรื่องการใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของโกเมท ทองภิญโญชัย 2534

ซึ่งความสัมพันธ์ทั้ง 6 ส่วนนี้จะต้องควบคู่กันไป ถ้าขาดส่วนใดไปแล้วถือว่าการกระทำของรัฐนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ และถ้าขาดกำลังไปการกระทำของรัฐก็อาจจะไม่สำเร็จลงได้ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องปรากฏอยู่พร้อมกันเสมอ ๆ

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบาทของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะจะได้รับการยอมรับถึงความจำเป็นก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่รัฐต้องสังวรไว้เสมอก็คือ ความเหมาะสมของขอบเขตอำนาจรัฐ เนื่องจากในสังคมปัจจุบันรัฐต้องเข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น อำนาจของรัฐในการออกกฎเกณฑ์ยิ่งกว้างขวางขึ้นทุกที โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐเพื่อยับยั้งการตามกฎหมายของรัฐกับเอกชนเป็นกรณีเฉพาะรายหรือเฉพาะเรื่อง อันเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่เอกชน ถ้าพิจารณาให้ดีจะพบว่า เป็นการที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม อันจะเป็นช่องทางนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) เป็นหนทางนำไปสู่การใช้อำนาจไม่ชอบธรรม อันเป็นการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศมิให้ถูกล่วงล้ำโดยอำนาจรัฐเผด็จการ รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือองค์กรของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

โดยความเห็นชอบของสภา และถ้าองค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจบังคับการตามกฎหมายฉบับใด จะใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งในการตีเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์กรของรัฐต้องแสดงให้เห็นปรากฏว่าในการตีเฉพาะเช่นนั้น เอกชนรายนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้น จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกำหนดบังคับหรือเพิกถอนแล้วแต่กรณีใด ๆ แก่เอกชนรายนั้น จากนั้นจึงค่อยลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐมีขอบเขตและเหตุผลตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ถึงกระนั้นก็ตีการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่ต้องได้สัดส่วนกับเหตุแห่งการละเมิดหรือการประทุพผิตข้อบัญญัติของกฎหมาย หรือเหตุแห่งการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณชนโดยตรงตามทฤษฎีเรื่องการใช้อำนาจของรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม (Principle of Proportionality) ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

ภาพที่ 8 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐ และเสรีภาพของประชาชน



ที่มา 1 อ้างตามวิทยานิพนธ์เรื่องการใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของโกเมท ทองภิญโญชัย 2534

จากรูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะใช้เทคนิคสั่งการใด ๆ ไป รัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์แห่งสังคม และการสั่งห้ามนั้นจะต้องกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด การไม่ให้เหตุผลถือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

จากรูปที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ถ้าการใช้เทคนิคสั่งการของรัฐนั้นจำต้องคำนึงถึงประโยชน์แห่งสังคม การสั่งการนั้นก็ต้องกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และรัฐต้องให้เหตุผลแก่ประชาชนว่าทำไมถึงสั่งการไปเช่นนั้น

กรณีเช่น มาตรา 29, มาตรา 27 แห่ง พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ความว่า "ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาด ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีของป่าหวงห้ามเป็นของมีค่าหรือหายาก หรือในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือมีความจำเป็นในวิธีการเก็บหา อันจำเป็นต้องให้อนุญาตโดยวิธีผูกขาด"

มาตรา 27 "ของป่าอย่างใดในท้องที่ใดจะให้เป็นของป่าหวงห้าม ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา"

ซึ่งของป่าหวงห้ามนี้ ได้กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดไว้ถึง 3 บัญชีด้วยกัน และในแต่ละบัญชีก็นำกำหนดประเภทและชนิดของป่าหวงห้าม เช่น ตามบัญชีที่ 3 ในจังหวัดภาคใต้ ในเขตจังหวัดต่าง ๆ มีอะไรบ้าง ซึ่งได้แก่นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล นครศรีธรรมราช กระบี่ ตรัง ระนอง นังงา ฯลฯ ของป่าหวงห้าม ได้แก่

- 5)
- 6)
- 7)



8) ไม้พินและถ่านไม้ทุกชนิด (Fuel wood & Charcoal)

.....

11) ก.

ข. เปลือกไม้โกงกางหรือพังกา หรือลาน (Rhizophora mucronata roxburghiana Arn., Ceriops tagal Robins).....

ข้อสังเกต ของหวงห้ามเหล่านี้เป็นไม้ที่ขึ้นบริเวณพื้นที่ป่าชายเลนทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของรัฐในการกำหนดของหวงห้ามแล้ว จะพบว่ารัฐต้องการรักษาสภาพนิเวศของป่า เพราะการหาเปลือกไม้จำเป็นที่จะต้องตัดฟันต้นไม้ทิ้ง ซึ่งจะก่อผลเสียหายแก่ความสงบสุขและผลประโยชน์ของสังคม จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องสั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประชาชนบางกลุ่มเก็บของหวงห้ามได้ โดยรัฐจะต้องข้อกำหนดขึ้นมาเพื่อให้การสั่งการของรัฐก่อประโยชน์แก่สาธารณชนมากที่สุด โดยวิธีการอนุญาตให้ผู้ประสงค์เก็บของป่าเป็นราย ๆ ไป แต่สำหรับในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร รัฐก็อนุญาตให้มีการเก็บของหวงห้ามโดยวิธีการผูกขาดได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความยากลำบากของท้องถิ่นที่จะเก็บหาของนั้น จากข้อกำหนดดังกล่าว รัฐต้องเข้ามาควบคุมการเก็บหาของป่า เพราะรัฐต้องการพิทักษ์ป่าไว้ให้สังคมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่รัฐก็ต้องคำนึงว่าการควบคุมของรัฐนั้นต้องกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชากรให้น้อยที่สุด รัฐจึงอนุญาตให้มีการเก็บของป่าและอนุญาตให้มีการผูกขาดการเก็บของป่าหายากในกรณีพื้นที่ป่าทุรกันดาร ทั้งนี้ เพราะของป่าบางชนิดเป็นยาสมุนไพร ซึ่งใช้เป็นยารักษาโรคได้ อันเป็นผลประโยชน์ของเอกชน แต่การสงวนรักษาป่าไว้นั้นก็เป็นผลประโยชน์ของสังคมและมีความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของเอกชน รัฐจึงต้องรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ไว้ โดยกำหนดออกมาเป็นกฎหมายถึงชนิดและประเภทของป่าหวงห้าม ซึ่งเป็นเหตุผลของรัฐในการที่จะใช้อำนาจกับประชาชนประการหนึ่ง

จากที่กล่าวมาแล้ว แนวความคิดตามทฤษฎี Police Power จะเห็นได้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขของสังคม จึงต้องควบคุมให้สังคมเกิดความสงบสุข และการที่จะสั่งการใด ๆ รัฐต้องคำนึงถึงเหตุผลหลาย ๆ ประการในเวลาเดียวกัน เช่น เศรษฐศาสตร์

สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับกรณีการทำนาุ้งนี้ถือเป็นการทำลายสภาพนิเวศของป่าชายเลน ซึ่งจะก่อผลกระทบอันเป็นภัยอย่างใหญ่หลวงต่อมนุษยชาติ รัฐเป็นองค์กรในการรักษาความสงบสุขของสังคม จึงมีหน้าที่ในการยื่นมือเข้ามาพิทักษ์คุ้มครองป่าชายเลน โดยมีเหตุผลเพื่อคุ้มครองสภาพแวดล้อมที่ยังเหลืออยู่เพื่อประโยชน์สุขของสังคม เพราะถ้าหากรัฐไม่ยื่นมือเข้ามา ผลเสียที่ตามมาย่อมเป็นภัยอันยากแก่การแก้ไขอย่างแน่นอน

3.3 แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)

กล่าวถึงการที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ การป้องกันดูแลรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์เอง ซึ่งสภาพแวดล้อมป่าชายเลนของประเทศไทยก็เช่นกัน ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งมีสิทธิป้องกันดูแลรักษาไม่ให้ป่าชายเลนถูกบุกรุก โดยร่วมมือกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสามารถฟ้องร้องต่อศาลเรียกร้องค่าเสียหาย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่แนวความคิดตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ยังไม่เป็นที่ยอมรับของคนในประเทศไทย เพราะในปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกโดยนายทุนผู้เล็งกำไร และไม่มีประชาชนผู้ใดกล้าที่จะยื่นฟ้องผู้บุกรุกดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะกฎหมายไทยมีแนวคิดที่ว่าพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติถ้าเกิดความเสียหายขึ้น รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากมีกฎหมาย อันได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจไว้ ฉะนั้น ในประเทศไทยขณะนี้ทฤษฎีจึงยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร แต่ในอนาคตคาดว่าแนวความคิดประชาชาติจะยอมรับแนวคิดตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เพราะในปัจจุบันภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสนใจต่อสภาพแวดล้อมมากขึ้น¹⁰ โดยสังเกตได้จากสื่อมวลชนซึ่งจะให้ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

¹⁰ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีแนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) ปรากฏอยู่

สาระสำคัญของแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นการเน้นให้เห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม เนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักเพียงใดหรือไม่¹¹

สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน (Human Right) ซึ่งจุดมุ่งหมาย คือ การจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองและโต้แย้ง คัดค้าน การใช้อำนาจรัฐไม่ให้รัฐ หรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อย่างไม่มีขอบเขต¹² ในเวลาต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิในการมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเข้ารับการพิจารณาดำเนินการจำกัดให้มีหลักประกันดังกล่าวแก่พลเมืองของรัฐ สิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม เนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักเพียงใดหรือไม่¹³

¹¹ กฎหมายสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2533, หน่วยที่ 8-15, หน้า 229-230.

¹² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," สิงหาคม 2531, หน้า 91-96.

¹³ วีระ ไลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 4-6 และ 53-54.

สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 13 บัญญัติว่า "บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการเคารพอย่างเอกชน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความผาสุกของประชาชน เหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างสูงสุดในการออกกฎหมายและในกิจการอื่น ๆ ของรัฐบาล จนถึงขอบเขตที่จะไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของสาธารณะ"

และมาตรา 25 บัญญัติว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานการครองชีพอย่างมีวัฒนธรรมและสุขสมบูรณ์อย่างต่ำที่สุดในทุกด้านของชีวิต รัฐจะให้ความพยายามส่งเสริมและขยายสวัสดิภาพและความมั่นคงทางสังคม และสุขภาพของประชาชน"¹⁴

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนี้ แม้จะไม่มีข้อความใดแสดงให้เห็นชัดถึงคำว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ในความหมายของทั้ง 2 มาตรา นี้ ย่อมยืนยันได้ว่าประชาชนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขโดยรัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธินั้น ซึ่งถ้าจะพิจารณาในด้านของสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง ก็ย่อมจะกล่าวได้เช่นกันว่า สิทธิพื้นฐานที่ชาวญี่ปุ่นได้รับการคุ้มครองจากรัฐนั้น ย่อมจะหมายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย ดังเช่นการเรียกร้องสิทธิในแสงอาทิตย์ และคดีฟ้องร้องระหว่างมิตามูระและซุซูกิ (Mitamura V. Suzuki) มิตามูระและซุซูกิต่างก็เป็นเพื่อนบ้านกัน ในปี ค.ศ. 1960 ซุซูกิได้ต่อเติมบ้านด้วยการเพิ่มขึ้นสองชั้นอีก 1 ชั้น โดยมีความสูงของตัวบ้านสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้ละเลยที่จะปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของสำนักงานผู้ว่าราชการเมืองโตเกียว การกระทำเช่นนี้มีผลให้ตัวอาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านมิตามูระ อันเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของคนในครอบครัว มิตามูระจึงต้องยอมขาดทุนขายบ้านไปและย้ายไปอยู่ที่อื่น ด้วยเหตุนี้ มิตามูระจึงเป็นโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากซุซูกิ เป็นเงินจำนวนหนึ่งล้านเยนสำหรับค่าเสียหายที่ต้องขายบ้านและความทุกข์ทรมานของคนในครอบครัว แม้ว่าซุซูกิจะอ้างสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่จำกัดค้ำึงถึงผลที่จะตามมาก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ยืนตามที่มิตามูระอ้างว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย ด้วยเหตุที่อากาศและแสงสว่างมิใช่เป็น

¹⁴ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะกล่าวไว้ในส่วนสุดท้ายของแนวความคิดนี้

สิ่งที่จำเป็นทั้งหมดที่จะให้ความสุขสบายแก่ชีวิต ดังนั้น จึงยังไม่สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ สิทธิในแสงอาทิตย์นำไปสู่ความคิดเห็นในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม คือ ในเดือนพฤษภาคม 1977 Japan Federation of Bar Associations ได้เสนอร่างหลักพื้นฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่า ".....สิ่งแวดล้อมควรเป็นของทุกคน จนกระทั่งปัจจุบันสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ ความสงบเงียบ ธรรมชาติถูกพิจารณาว่าเป็นสมบัติธรรมชาติซึ่งได้รับการคุ้มครองว่าเป็นสิทธิอย่างน้อยมาก เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็วและเป็นเวลานาน จึงต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการทำให้อากาศและน้ำบริสุทธิ์ สิ่งแวดล้อมที่ติดกันว่าเป็นสมบัติธรรมชาติควรจะได้รับการยอมรับในคุณค่าของมัน สิ่งสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะรักษาคุณค่าของทรัพย์สินนี้ไว้ได้อย่างมีคุณค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์

ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้ถูกกำหนดว่าเป็นสิทธิอิสระ สิทธิพิเศษที่จะได้จากสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าของตามสิทธิในทรัพย์สิน การทำลายทรัพย์สินธรรมชาติโดยผลจากการใช้ ถือว่าเป็นสิ่งที่ทำได้เพื่อความสะดวกแก่การใช้ทรัพย์สินนั้น จากหลักที่ว่าเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินของตนอย่างมีอิสระเสรีจากท้องฟ้าสู่พื้นดิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ที่จะห้ามทำลายสิ่งแวดล้อมเปรียบเสมือนหนึ่งว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องอุตสาหกรรม

ความคิดเช่นนี้สมควรที่จะเปลี่ยนแปลงได้แล้ว สิ่งแวดล้อมธรรมชาติดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นและมีคุณค่าต่อมนุษย์และไม่ใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ดังนี้ สิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินธรรมชาติควรจะเป็นของทุกคนโดยไม่คำนึงถึงในเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนตัว ซึ่งจะได้ขอมูลสรุปว่าสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคน ไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง ¹⁵

¹⁵ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, (London: The MIT Press, 1981), p.146-147.

สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามที่อ้างนี้ หมายความว่า แต่เดิมกฎหมายจะคำนึงถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สิน จึงให้สิทธิอย่างกว้างขวางในการใช้ทรัพย์สิน แต่แนวความคิดในเรื่องนี้สมควรจะได้เปลี่ยนแปลงได้แล้ว ด้วยเหตุที่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นน้ำ อากาศ และดวงอาทิตย์ทัศนียภาพที่สวยงามนั้น ไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง แต่จะเป็นของทุกคน เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปผู้ทำลายย่อมต้องรับผิดชอบ

ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 amended in 1970, 1971, 1973, 1974 and 1983) ซึ่งบัญญัติขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนที่เห็นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษยชาติ ทุกคนย่อมจะมีสิทธิอนุรักษ์และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ ถ้าหากมีการรบกวนมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลง มาตรการต่าง ๆ จะต้องมีขึ้นเพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาโดยรัฐ ซึ่งมาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติว่า "...ในการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการคุ้มภัยต่อประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีงามของคนในชาติ การกำหนดแผนนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความเป็นอยู่ รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจนในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ ตลอดจนถึงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย"

สำหรับสังคมระหว่างประเทศ สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ใน African Charter on Human and People's Right ว่า "ประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน"

จากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมานี้ แสดงว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญและละเลยไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ รัฐมีหน้าที่ที่จะดูแลปกป้องมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายไป แต่เมื่อใดก็ตามที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะลงโทษผู้ทำลายนั้น สำหรับประชาชนเล่นก็เช่นกัน ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งถูกบุกรุกทำลายจนเกิดความเสียหายในปัจจุบัน รัฐจึงควรมีมาตรการที่เหมาะสมกับผู้บุกรุกทำลายนั้น เพื่อยังไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมในการมีสิ่งแวดล้อม

ที่ตีร่วมกัน ซึ่งในรัฐธรรมนูญของไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 65 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพ และอนามัยของประชาชน" ซึ่งเป็นแนวทางให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนเพื่อดำรงไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตของประชาชน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย 2535-2539 ได้เริ่มบัญญัติถึงแนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมเช่นกัน¹⁶ และเพื่อสนองรับนโยบายสิทธิในสิ่งแวดล้อม รัฐก็มีนโยบายในการให้จดทะเบียนแก่ผู้เลี้ยงกุ้งในป่าชายเลนสำหรับผู้ทำนาุ้งตั้งแต่ 60 ไร่ขึ้นไป¹⁷ ซึ่งการจดทะเบียนนี้ทำให้รัฐสามารถทราบจำนวนพื้นที่ป่าชายเลน และสามารถควบคุมการใช้พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจากนโยบายดังกล่าว ทำให้ทราบได้ว่าในประเทศไทยมีแนวโน้มในการยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิม ซึ่งเครื่องมือที่รัฐจะใช้ควบคุมก็คือ กฎหมายนั่นเอง

3.4 ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ-สังคม (Socio - Economic Theory)

เป็นที่แน่นอนว่าประเทศอุตสาหกรรมนั้น ในระยะเริ่มแรกมักจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ซึ่งเดิมที่มีการคิดกันว่าคนเราจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่ติดตัวก็ต่อเมื่อไม่มีปัญหาทางด้าน

¹⁶ สำหรับแนวความคิดในสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) นี้ ได้บัญญัติไว้ในบทที่ 3 การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิต, หน้า 215 และบทที่ 4 การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 229 และสำหรับทรัพยากรชายฝั่งทะเลบัญญัติไว้ในหน้า 231 ข้อ 2.6.2 ดังนี้ คือ "2.6.2 รักษาพื้นที่พื้นที่ป่าชายเลนที่เหลืออยู่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ ให้คงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ต่อไป" ดูรายละเอียดในภาคผนวก สันทัศน์ สมชีวิตา, "นโยบายและการดำเนินงานของรัฐในการควบคุมมลภาวะและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7," โรงพิมพ์เอเซีย, 10 กันยายน 2534, หน้า 20-21.

¹⁷ รายการข่าวภาคเที่ยง บทวิทยุออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 10 กรกฎาคม 2534

เศรษฐกิจแล้ว ซึ่งความคิดนี้มักจะเกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเริ่มมีโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น จะก่อให้เกิดเงินรายได้แก่ประชาชนในภูมิภาคนั้น ทำให้ความกลัวต่อปัญหามลพิษลดลง และอีกประการหนึ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาระยะยาว นั่นคือ ผลร้ายจะยังไม่เกิดขึ้นทันทีทันใด ต่อเมื่อธรรมชาติใช้เวลาานพอสมควรจนถึงขีดขึ้น (Limit) หนึ่ง ซึ่งไม่สามารถรองรับสารพิษนั้นได้แล้ว ธรรมชาติก็จะแสดงให้เห็นปรากฏผลร้ายดังกล่าว นั่นคือ การเสียสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจและระบบนิเวศมีความสมดุลเชื่อมโยงกัน เพราะรูปแบบทั้งสองต้องพึ่งพากันและกัน ความเสียหายต่อสังคม ต้องมีการกำหนดต้นทุน (Social cost) ต้องมีการคำนวณต้นทุนลงไว้ในรายจ่ายของผู้ประกอบการ เช่น ผู้เลี้ยงกุ้งปล่อยน้ำเสียลงสู่ป่าชายเลน ทำให้ป่าชายเลนเสียหาย และการที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปเนื่องจากกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ รวมตลอดถึงคุณค่าและความงามของสิ่งแวดล้อมในสังคมและเศรษฐกิจ ก็สามารถตีคุณค่าเหล่านั้นออกมาเป็นตัวเงิน (Monetary Values) ซึ่งผู้ผลิตไม่ควรหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการที่สิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมและเกิดความเสียหายขึ้นต่อสังคม โดยต้องยอมเสียสละและยอมขาดทุนในส่วนที่เป็นกำไรลงบ้าง และคำนึงว่าความเสียหายที่สังคมได้รับและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นปรากฏการณ์ที่รุนแรง ฝ่ายผู้ผลิตจึงสมควรที่จะรับภาระและความรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ในทางเศรษฐศาสตร์มีหลักในเรื่องนี้ว่า "ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับภาระออกค่าใช้จ่ายทั้งหลาย เพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาผู้ได้รับภัยจากมลพิษที่เกิดขึ้นในรูปของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation) แก่ผู้ได้รับความเสียหาย"

สำหรับปัญหาป่าชายเลนในปัจจุบันนี้ นายทุนผู้เลี้ยงกุ้งได้ตัดฟันป่าชายเลนลงและทำคันกั้นน้ำสำหรับทำบ่อเลี้ยงกุ้ง ถือเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อีกทั้งเมื่อทำการเลี้ยงกุ้งแล้ว น้ำเสียจากบ่อกุ้งยังทำอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตอื่นในบริเวณนั้น รวมถึงสภาพแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว และด้วยหลักการของ Sicio - Economic Theory นี้เอง ผู้เลี้ยงกุ้งจำต้องรับภาระและรับผิดชอบต่อปัญหาการเสียสมดุลของสภาพป่าชายเลน โดยยอมรับการลดลงของผลกำไรลงบ้างตามหลักที่ว่า "ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับภาระออกค่าใช้จ่ายทั้งหลาย เพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาผู้ได้รับภัยจากมลพิษที่เกิดขึ้นในรูปของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation) แก่ผู้ได้รับความเสียหาย" ในกรณีของป่าชายเลนนี้ ประชาชน

ผู้ได้รับภัยโดยตรง คือ ชาวบ้านผู้เคยอาศัยแหล่งอาหารจากพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าว ต่อเมื่อมีการถางป่าทำนาทุ่ง พวกเขาเหล่านั้นจึงเสียดินแหล่งอาหารปรุปรุหายไปโดยสิ้นเชิง และกลับต้องซื้อดินในราคาที่แพง ซึ่งถือเป็นการอยู่ดีธรรมทางสังคมอย่างเด่นชัด ในการที่จะปล่อยให้เงินทุนผู้มีเงินทำลายธรรมชาติ และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนมาก จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า หลักผู้สร้างมลภาวะเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) ซึ่งหลักนี้เกิดจากการเสนอแนะของการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development OECD) จำนวน 24 ประเทศร่วมประชุมเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1974 ¹⁸

หลัก Polluters Pay Principle หรือ PPP. นี้ หลายประเทศได้นำไปใช้ เช่น ในปี 1981 OECD ได้เสนอให้ใช้ร่วมกับข้อเสนอแนะอื่น ๆ อีก 34 ชื่อ ในการควบคุมสาร PCBs และได้มีการนำไปใช้เป็นทฤษฎีและแนวความคิด ในการบัญญัติกฎหมายของหลายประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 22 ของกฎหมายพื้นฐานการควบคุมสิ่งแวดล้อม (Basic Law of Environmental Control, 1967) โดยบัญญัติให้โรงงานอุตสาหกรรม ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือบางส่วนของมูลค่าที่องค์กรฝ่ายบริหารได้จ่ายไปสำหรับการควบคุมมลพิษ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น เช่น การขุดทำลายตะกอนที่เกิดจากการตกตะกอนน้ำทิ้งของโรงงาน การปรับดินสภาพของที่ดินเพาะปลูกที่มีมลพิษ การจัดการระบบบำบัดของอุตสาหกรรมและการย้ายผู้คนอยู่อาศัยออกจากย่านโรงงาน เป็นต้น และมีกฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสุขภาพ (Pollution Related Health Damage Compensation Law, 1976)

¹⁸ Environment Agency, Government of Japan, Quality of the Environment in Japan, 1982, p.330.

จากสาเหตุที่หลักการของ PPP. เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงเกิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และแนวคิดอันเป็นแนวทางใช้ประกอบหลัก PPP. เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ (Economic instruments) สำหรับการบรรลุผลในการป้องกันแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม

1. การเก็บค่าธรรมเนียม (Pollution charges) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิด ค่าธรรมเนียมนี้มักใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษของรัฐ ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ได้เริ่มใช้ครั้งแรกในการเก็บค่าธรรมเนียมการระบายน้ำทิ้ง (effluent) ของโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณลุ่มแม่น้ำ Ruhr ในเยอรมัน และต่อมาได้มีการขยายการใช้ไปในประเทศเนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ และได้ขยายการใช้ไปยังการจัดการด้านอากาศ เสียง และของเสียต่าง ๆ การเก็บค่าธรรมเนียมนี้ก่อประโยชน์เกินความคาดหมาย คือ มีการกำหนดอัตราอย่างเหมาะสมที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษ ซึ่งอาจเป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเกิดความขยั้งใจในจำนวนค่าธรรมเนียมจำนวนมากจำนวนหนึ่งกับเงินจำนวนที่น้อยกว่า ซึ่งนำไปใช้พัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยี หรือกระบวนการผลิตเพื่อให้เกิดความลดน้อยลงของมลพิษ จนถึงระดับไม่เกิดขึ้นเลยย่อมเป็นผลลัพท์ที่น่าพอใจแก่สังคมมากกว่าการมีมลพิษเป็นต้น

2. การจ่ายเงินอุดหนุน (Subsidies) เป็นการที่รัฐบาลจ่ายให้เอกชน จุดมุ่งหมายเพื่อช่วยลดภาวะการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันมลพิษให้แก่ผู้ก่อมลพิษ โดยอยู่ในรูปของเงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยถูก ภาษีที่ลดลงเป็นพิเศษสำหรับการลงทุนที่เกี่ยวกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม (เหมือนการประกันชีวิตและดอกเบี้ยธนาคารที่กู้มาเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยหักออกเป็นค่าลดหย่อน) หรือให้เป็นเงินช่วยเหลือเพื่อให้เอกชนลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ สำหรับในกรณีการทำกิจการนาุ้งนั้น จะมีน้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้งทุกวัน และน้ำเสียดังกล่าวจะเป็นตัวทำให้สิ่งแวดล้อมรอบ ๆ เสียไป ถ้าผู้เลี้ยงกุ้งคนใดจัดระบบบ่อพักน้ำเสียและมีการบำบัดน้ำเสีย (treat) ก่อนปล่อยลงทะเลย่อมจะใช้เงินทุนสูง กรณีเช่นนี้รัฐอาจให้เงินทุนช่วยเหลือแก่เอกชนได้เช่นกัน



ซึ่งถือเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการลดมลพิษ¹⁹ ได้มีการศึกษาของ OECD ว่าการใช้เงินอุดหนุนนี้เป็นเงินจำนวนน้อยเกินไปเมื่อนำไปเทียบกับเงินลงทุนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรม OECD โดยศึกษาค่าใช้จ่ายหรือเงินทุนนี้ว่าควรเป็นจำนวน 20-25 % ของต้นทุนทั้งหมด และอาจเพิ่มขึ้นประมาณ 10 % ต่อปี²⁰

แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมระบบนิเวศป่าชายเลน

แต่เดิมนั้นประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม รายได้ของประชากรในประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพเกษตรกร แม้แต่สินค้าขาออกก็จะเป็นประเภทพืชผลทางการเกษตร เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ปอ และยางพารา ส่วนสินค้าขาเข้า เช่น เครื่องจักรกล อุปกรณ์ทางอุตสาหกรรม เช่น เมคพลาสติก เครื่องไฟฟ้า เครื่องยนต์ ฯลฯ ประเทศไทยต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ รายจ่ายของประเทศมากกว่ารายได้ของประเทศ ประชากรในประเทศมีฐานะยากจน มาตรฐานการครองชีพต่ำ ประกอบกับอัตราประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องเร่งเพิ่มผลผลิตเพื่อให้ออกเพียงกับความต้องการของคนในประเทศ และเพื่อเป็นสินค้าออก มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นมากมาย ดังพบได้จากสถิติจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 600 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2512 ได้เพิ่มจำนวนเป็น 51,500 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2532 และจำนวนดังกล่าวนี้พบว่าในพ.ศ. 2532 ที่ตั้งของโรงงานร้อยละ 52 รวมตัวกันอยู่ในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล แต่แทนที่การสนับสนุนในด้านอุตสาหกรรมในลักษณะนี้ จะก่อผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจให้แก่ประเทศชาติ เหตุการณ์กลับกลายเป็นว่าโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ กลับเป็นตัวทำลายล้างสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพราะการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีระบบควบคุมที่เหมาะสม ซึ่งในระยะเริ่มแรกของเสียที่ปล่อยออกมานั้น ธรรมชาติยังพอจะรับไว้ได้

¹⁹ สมบูรณ์ ศุภศิลป์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environment Economic) พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 70.

²⁰ OECD, "Statement of the Business and Industry Advisory Committee to the OECD," Environment and Economic, p.244.

แต่เมื่อถึงขีดอึดอัดซึ่งเป็นขีดที่ธรรมชาติไม่สามารถทนทานต่อมลพิษ หรือของเสียที่โรงงานปล่อยสู่ธรรมชาติได้อีกต่อไปแล้ว ธรรมชาติก็จะส่งผลกระทบออกมาสู่ประชาชน ดังเช่น เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2513-2517 รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องแม่น้ำแม่กลองเน่าเสีย ซึ่งแม่น้ำสายดังกล่าวอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร และเป็นแม่น้ำสายสำคัญต่อชีวิตประจำวันของคนในจังหวัดนั้น สาเหตุเนื่องมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำทั้งสอง ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส รัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมากเพื่อการฟื้นฟูแม่น้ำสายดังกล่าว ซึ่งในช่วงนั้นเป็นช่วงเวลาของรัฐบาลโดยการนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมแล้วว่ามีความสำคัญเพียงใดสำหรับมนุษยชาติ ซึ่งสังเกตได้จากคำแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งระบุไว้ในคำแถลงข้อ 12 ว่า "รัฐบาลนี้...จะได้ดำเนินการป้องกันและระงับภัยอันจะเกิดจากอุตสาหกรรมต่อไปอีกด้วย" ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ปรากฏชัดยิ่งขึ้น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ" การที่บัญญัติเช่นนี้เพราะป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร เป็นตัวจักรสำคัญของธรรมชาติ เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสัตว์ป่า

มาตรา 93 บัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและกำหนดให้รัฐเองเป็นผู้จัดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น การบำบัดน้ำเสีย (Treatment) จากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายไป

แต่อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลจะเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ แต่จากคำแถลงการณ์ของรัฐบาลชุดต่าง ๆ คงคล้ายกัน อาทิเช่น

รัฐบาลโดยการนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รัฐบาลโดยการนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้ยืนยันแนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังเช่น

- คำแถลงการณ์ของรัฐบาลที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีที่กล่าวต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 ในข้อ 6 ระบุว่า "...ในการนี้จะได้นำถึงการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม และวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ"²¹
- คำแถลงการณ์ของรัฐบาลโดยการนำของ ม.ร.ว.ศิกฤตย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 19 มีนาคม - 20 เมษายน 2518 ข้อ 2 ฉ. ระบุว่า "...นอกจากนี้ ยังจะกำหนดเงื่อนไขที่มีผลในทางป้องกันพิษภัยที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมไว้อย่างรอบคอบอีกด้วย"
- คำแถลงการณ์ของรัฐบาลโดยการนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 20 เมษายน - 6 ตุลาคม 2519 ข้อ 4 "...ในเวลาเดียวกันจะวางมาตรการรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ"

จากคำแถลงการณ์ดังกล่าว เป็นเครื่องยืนยันถึงเจตจำนงของรัฐเกี่ยวกับการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะรัฐได้ตระหนักถึงพิษภัยของการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และแม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็ยังปรากฏอยู่ ดังเช่น

มาตรา 65 บัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน"

มาตรา 69 บัญญัติว่า "รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ"

²¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่....) พ.ศ..... ครั้งที่ 69/2517, "26 กันยายน 2517

ในขณะนั้น หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แล้ว แนวนโยบายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็ยิ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 74, มาตรา 78 ดังนี้

"มาตรา 74 รัฐมีบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งทดแทน และหึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม

มาตรา 78 รัฐมีวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ"²²

จากแนวความคิดดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้มีจุดกำเนิดมาจากเหตุการณ์แม่น้ำแม่กลองเน่า เสียเมื่อ พ.ศ. 2513-2517 และปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น อุทกภัยภาคใต้ พ.ศ. 2531 น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526 ปัญหาการเสียชีวิตในเวศป่าชายเลน ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 - ปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นข้อเตือนใจว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องควบคู่กับการพัฒนา สิ่งแวดล้อม (Environmental Cum Economic) แนวคิดนี้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 -2539 ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ได้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นหลัก และในช่วงนี้เป็นช่วงที่เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อย่างหนัก แต่รัฐก็ต้องพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อความเจริญของ ประเทศชาติ

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอน 216 วันที่ 6 ธันวาคม พุทธศักราช 2534, ฉบับพิเศษ, หน้า 23.

3.5 แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental Cum Economic) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

หลักเกณฑ์การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การประสานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยยึดถือความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และการเตรียมพร้อมในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม²³

สำหรับนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนนี้ประกอบด้วย การประสานแผนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการวางแผนในระดับพื้นที่ เช่น บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

สำหรับแผนงานทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม สนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม มีการปรับปรุงการผลิตบุคลากรสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบ รวมถึงการศึกษาวิจัยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อมลพิษ ประการสุดท้ายส่งเสริมให้เอกชนและประชาชนมีจิตสำนึกในสิ่งแวดล้อม โดยให้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁴

²³ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 1-5, 65-69, 70-74.

²⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิงหาคม 2531, หน้า 34-36.

จากการวิเคราะห์พบว่าแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะในช่วงนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการรองรับนโยบายดังกล่าว จึงทำให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติโดยมุ่งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ กรณีเช่น ความต้องการบริโภคกุ้งในท้องตลาดสูง จึงมีการระดมกันเลี้ยงกุ้งกุลาดำเพื่อป้อนสู่ตลาด ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการเสื่อมสภาพของระบบนิเวศป่าชายเลนดังที่ปรากฏ

แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Environmental Cum Economic) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในแผนนี้ เน้นถึงการพัฒนาประเทศในลักษณะตอบสนองระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป และมีการพิจารณาองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในขั้นการวางแผนพัฒนาทั้งโดยส่วนรวมและระดับโครงการก่อนอื่น นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายประการต่อมา คือ การขอความร่วมมือจากหน่วยงานและเอกชนทุก ๆ ฝ่าย เพื่อให้ตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด²⁵ จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 นี้ รัฐเน้นถึงแนวความคิด Environmental Cum Economic มากขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 6 โดยให้พิจารณาถึงด้านสิ่งแวดล้อมก่อนอื่นในแผนพัฒนาที่จะมีขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน เช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรประมง และแม้กระทั่งทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยได้มีนโยบายในการรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ตลอดจนทรัพยากรชายฝั่งทะเลทั่วประเทศให้คงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ตลอดไป

จากการวิเคราะห์ประกอบกับการที่รัฐได้บัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว ทำให้ภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมนี้ มีแนวโน้มที่จะเกิดประสิทธิภาพขึ้นกว่าแนวความคิดที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

²⁵ สันศักดิ์ สมชีวิตา, "นโยบายและการดำเนินงานของรัฐในการควบคุมมลภาวะและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7," หน้า 20-21.

ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่รองรับได้กำหนดโครงสร้างองค์กรที่เป็น
รูปแบบ ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสามารถที่จะ
นำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนในส่วนของ การควบคุมน้ำเสียที่เกิดจากบ่อเลี้ยงกุ้ง
ซึ่งในส่วนนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์ยังไม่ได้กำหนดให้เจ้าของนาุ้งต้องทำบ่อบำบัดน้ำเสีย²⁶
เป็นต้น

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

ในอดีตนั้น หลักการรวมอำนาจ (Centralization) พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครอง
และควบคุมเพียงพระองค์เดียว หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ระเบียบการ
บริหารประเทศได้แบ่งเป็นส่วน ๆ คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารราชการส่วน
จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

ซึ่งในส่วนต่าง ๆ ทั้งสามส่วนนี้ จะมีหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจต่าง ๆ
กันไป

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจการ
ปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่
ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง
ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลาง
และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

²⁶ สัมภาษณ์ ดร.ทวีศักดิ์ ปิยะกาญจน์, ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล เมื่อ
กันยายน 2535 และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เมื่อกันยายน 2535 เช่นกัน

ส่วนดีของระบบรวมอำนาจ

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง มีผู้รับช่วงปฏิบัติตามคำสั่งตามลำดับชั้น ทำให้คำสั่งเกิดผลได้ง่าย

2. การรวมอำนาจมีจุดมุ่งหมายที่จะทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม มิได้มุ่งทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ ก่อให้เกิดความเสมอภาคกันทั้งประเทศ

3. หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าการกระจายอำนาจปกครอง เครื่องมือเครื่องใช้ในการปกครองประเทศใช้ระบบหมุนเวียนสลับเปลี่ยนไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

4. หลักการรวมอำนาจเป็นหลักที่ก่อให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครอง สาเหตุจากอำนาจบังคับบัญชาอยู่ที่ศูนย์กลาง การบริหารงานมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทุกแห่ง ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง²⁷ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงในส่วนที่ดีแล้ว สำหรับในข้อเสียของการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง คือ

1. ฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะหลายประเภท ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง

2. ความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้น และมักจะมียุติแบบแผนยุ่งยาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำในท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องรายงานขอคำสั่งมาตามลำดับชั้นจนถึงส่วนกลาง อันทำให้ต้องเสีย

²⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 190-191.

เวลา ซึ่งข้อเสียดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีแบ่งอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น หรือเรื่องที่จะต้องปฏิบัติอยู่เป็นปกติได้ โดยไม่ต้องเสนอไปยังส่วนกลางทุกเรื่องไป เพียงแต่เสนอขอคำสั่งเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ และที่เป็นปัญหาเท่านั้น โดยดำเนินการตามหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค แต่ข้อเสียเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนอันทำให้เกิดความยุ่งยากล่าช้า นั้น มักจะแก้ไขได้ยาก และถ้าจะผ่อนคลายนโยบายลงไป ก็จะทำให้เกิดความบกพร่องหรือเป็นช่องทางให้องค์กรเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยวินิจฉัยปฏิบัติการตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเสมอภาคหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากข้อเสียดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการค้นหาทางแก้ไขในระบบรวมอำนาจ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นกรณีส่วนกลางแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้กับส่วนภูมิภาค

3.6 หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค²⁰ (Deconcentration)

จากที่กล่าวมาแล้วถึงผลเสียของหลักการรวมอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประเทศ และจุดมุ่งหมายของการปกครองประเทศ คือความต้องการสนองความต้องการส่วนรวมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว เพราะปัญหาในส่วนภูมิภาค เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนหรือป่าชายเลน ปัญหาการขโมยที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนไปขาย ปัญหาการระเบิดภูเขาเพื่อนำหินไปก่อสร้าง ฯลฯ ล้วนเป็นปัญหาที่ก่อผลกระทบต่อภูมินั้น ๆ อย่างยิ่งแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณนั้น ๆ และผู้ที่ทราบปัญหาดีก็คือ ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว ฉะนั้น เพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันที่ทั้งที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ก็อาจมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคได้ เมื่อปัญหาดังกล่าวไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียทั่วไปของประเทศ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองนั้นโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางก็ต้องวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปในแนวเดียวกัน หลักการ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193-194.

ดังกล่าว คือ หลักการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ซึ่งหลักการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกาคนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง หลักการนี้เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ยังคงเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารประเทศ คือ

1. เป็นขั้นแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง นั่นคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน และถ้าจะเปลี่ยนรูปจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ก็ย่อมทำได้ง่ายขึ้น โดยการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิกาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3. ในท้องที่ที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงาน และควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมองค์การส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน ทำให้องค์การส่วนท้องถิ่นติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลางได้สะดวกขึ้นโดยทางผู้ว่าราชการจังหวัด

4. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค มีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังหย่อนความสามารถในการที่จะปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง อาจจะมีผลเสียมากกว่าผลดี จึงต้องยับยั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้ก่อน และจัดเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนินการปกครองท้องที่ต่าง ๆ แทนที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นมาบริหารกิจการของท้องถิ่นนั่นเอง และเมื่อราษฎรมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้แล้ว จึงค่อยกระจายอำนาจออกไป



หลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของทางราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
2. มีการเลือกตั้ง เช่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น มีองค์กรรมสมาชิกได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น สภาจังหวัด สภาเทศบาล เป็นต้น ซึ่งองค์กรนี้มีหน้าที่บริหารราชการในส่วนท้องถิ่น
3. องค์กรในการกระจายอำนาจมีความอิสระในการปฏิบัติงาน (Autonomy) โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง^{๒๑}

อาจกล่าวโดยสรุปว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิกานั้น เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักการรวมอำนาจปกครองมิใช่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะว่าการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นเพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคถือหลักการแต่งตั้ง (Nomination) เป็นเกณฑ์ ไม่ถือหลักการเลือกตั้ง (Election) เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งตามหลักการเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ถ้าพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของหลักการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคนั้น จะพบว่า การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเป็นทางออกที่ดีที่สุดขณะนี้ เพราะถ้าให้หลักการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นซึ่งยังไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่นั้น ความเรื้อรังของปัญหาจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดกลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกินกว่าจะมองการณ์ไกลแก้ไขได้ และสำหรับในด้านงบประมาณส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมมีจำนวนจำกัด และในบางครั้งไม่สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ เพราะปัญหาบางอย่างต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้เงินทุนมากพอสมควร ซึ่งเกินกำลังที่ท้องถิ่นจะรับผิดชอบได้ เช่น ปัญหาการเสียดุลของระบบนิเวศป่าชายเลน ปัญหานี้มีความซับซ้อนมาก ต้องใช้ความรู้ในหลายแขนง เช่น ความรู้ในระบบนิเวศป่าชายเลน (Mangrove Ecology) ความรู้ในทางการจัดการ (Management) ความรู้ในการวิจัยปัญหา ซึ่งต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำหรับในประเทศไทยในขณะนี้การกระจายการศึกษาแม้จะมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น แต่การศึกษากลับยังคงตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์เฉลี่ยสำหรับบุคคลทั่วไป คือ ประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 ซึ่งจะหาบุคคลที่มีความรู้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นยังเป็นปัญหาอยู่ เพราะผู้มีการศึกษาสูงจะอยู่ในกรุงเทพมหานคร และส่วนใหญ่จะเข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

ฉะนั้น ปัญหาในส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นจึงยังต้องพึ่งพาส่วนกลาง ซึ่งมีความพร้อมในหลายด้าน เช่น ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ เงินทุน นักวิจัยปัญหา การบริหารที่เป็นระบบ ฯลฯ เป็นต้น เพราะในส่วนภูมิภาคเองยังขาดปัจจัยในด้านนี้ แต่ขณะเดียวกันถ้าปกครองโดยระบบรวมอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหา คือ การแก้ไขไม่ถูกต้อง เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศเช่นกัน จะเป็นการปกครองประเทศจึงต้องอาศัยระบบรวมอำนาจ (Centralization) การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (Decentralization) และการกระจายอำนาจควบคู่กันไป

3.7 การบริการสาธารณะ (Public Service)

ในการปกครองประเทศนั้น รัฐเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารประเทศและการบริการประเทศนั้น หน้าที่หนึ่งซึ่งรัฐใช้เป็นกลไกในการบริหารประเทศ คือ หน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งการบริการสาธารณะนั้นเดิมเป็นแนวความคิดตามกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส สำหรับในประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในระยะไม่กี่ปีมานี้

ศาสตราจารย์ เลอง ดูกิตต์ (Leon Duguit) คณบดีคณะนิติศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเมืองบอร์โด ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่า "การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจการทุกประเภทที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อทำให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจจะทำให้สำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง (La Force Gouvernante)" ^{๓๐}

ศาสตราจารย์ โอริยู (Maurice Hauriou) ได้ให้คำจำกัดความ "การบริการสาธารณะ" เห็นว่าการบริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (Les Service Technique) เพื่อสาธารณะ (เป็นบริการ) ที่สม่าเสมอและต่อเนื่องกัน เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (L' organisation publique non - lucrative) ^{๓๑}

^{๓๐} Leon Duguit, "Traite de droit constitutionnel," Tome II, Deuxieme edition, 1923, p.55 อ้างใน รุ่งสิกร อูปวงศ์, "ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศไทยฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2531, หน้า 54.

^{๓๑} Maurice Hauriou, "Precis de droit administratif," huitiem edition, p.13 หรือ neuvieme edition, p.44 หรือ disieme edition, p.25 อ้างใน รุ่งสิกร อูปวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ศาสตราจารย์ ชาบู ให้คำจำกัดความของ "บริการสาธารณะ" ไว้ว่า "กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้ หรือดูแลกิจกรรมนั้น เพื่อสาธารณะประโยชน์"^{๓๒}

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำนิยามการบริการสาธารณะไว้ว่า "การบริการสาธารณะ" หมายความว่า "กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน"^{๓๓}

ดร.ชรินทร์ สันประเสริฐ ได้ให้คำจำกัดความบริการสาธารณะไว้ว่า "การบริการสาธารณะ" หมายความว่า "กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน"^{๓๔}

รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน นลกุล ได้สรุปความหมายของ "บริการสาธารณะ" ไว้ว่า "โดยสรุปความหมายของบริการสาธารณะ โดยมองจากองค์กรที่จัดทำว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองได้ถูกละทิ้งไป และหันมามองในแง่เนื้อหาซึ่งก็ยังไม่สมบูรณ์อีก จึงหันมาอธิบายใหม่โดยวิธีบริหาร เพราะบริการสาธารณะอาจจัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนก็ได้ และอาจใช้กฎหมายมหาชนหรือเอกชนบังคับก็ได้ เพียงแต่ว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้กฎหมายใด

^{๓๒} ชาบูชัย แสงวงศ์, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส," โครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง ณ สำนักงานกรมการกฤษฎีกา, 28 กันยายน 2531, หน้า 58.

^{๓๓} ประยูร กาญจนดุล, "บริการสาธารณะ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน) : 178.

^{๓๔} ชรินทร์ สันประเสริฐ, "หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส (ช่วงศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20)," วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2530) : 110.

เป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายใดเป็นกฎหมายรอง เขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรม จะขึ้นอยู่กับว่าเป็นการบริหารแบบไหนเป็นสำคัญ^{๖๕}

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นตรงกับรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ทั้งนี้ เพราะการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน เอกชนก็สามารถเข้าดำเนินการได้แต่มีข้อแตกต่างกันที่ว่า กฎหมายที่บังคับใช้นั้นเอง

เมื่อทราบความหมายของการบริการสาธารณะแล้ว ต่อมาจะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ของการบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์ของการบริการสาธารณะ

จากความหมายของการบริการสาธารณะ ซึ่งมีความหมายเฉพาะตามแนวความคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เป็นบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. เป็นบริการเพื่อสาธารณประโยชน์ และเป็นบริการที่มีลักษณะต่อเนื่องสม่ำเสมอโดยมิได้มุ่งค้ากำไร
3. วิธีจัดการบริการกิจการบริการสาธารณะจะเป็นแบบมหาชน

^{๖๕} โภคิน พลกุล, "ปัญหาขั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองฝรั่งเศส," คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2528, หน้า 106.

ลักษณะของบริการสาธารณะ

ลักษณะของบริการสาธารณะมี 4 ประการ คือ ^{๓๖}

1. หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (Le principe de continuité de service public) ซึ่งหมายความว่า บริการสาธารณะเป็นการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกย่อ ๆ ว่า ประโยชน์สาธารณะทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ดังนั้น บริการสาธารณะในรัฐและท้องถิ่นจึงขาดไม่ได้ และต้องทำต่อเนื่องตลอดเวลาไม่มีการชงัก เพราะถ้าชงักลงประชาชนจะเดือดร้อนระส่ำระสาย
2. หลักการปรับปรุงบริการสาธารณะอยู่เสมอ (Le principe d'adaptation constante du service) ซึ่งมีหลักกว่าบริการสาธารณะต้องพัฒนาให้ทันกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. หลักความเสมอภาคในบริการสาธารณะ (Le principe d'égalité devant le service public) ซึ่งถือว่าทุกคนเสมอภาคกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ทั้งในสิทธิและภาระหน้าที่
4. หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะหรือบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ (Le principe de neutralité du service)

ปัญหาในเรื่องความหมายของบริการสาธารณะ ^{๓๗}

- ก. ปัญหาของคำว่าบริการสาธารณะ คำว่าบริการสาธารณะสามารถมีความหมายในลักษณะองค์กร คือ ดูจากองค์กรที่จัดทำหรือในลักษณะเนื้อหา (จุดมุ่งหมาย) คือ ดูจากกิจกรรม

^{๓๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สัญญาการปกครองฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 (พ.ศ. 2529) 1 95-97.

^{๓๗} อ้างแล้วใน 36, หน้า 95-100.

ที่ได้รับการจัดทำในยุคแรก ๆ นั้น ความหมายทั้ง 2 แบบไปด้วยกัน เพราะโดยปกติแล้วกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะมักได้รับการจัดทำโดยองค์กรของรัฐ แต่ต่อมาระยะหลังองค์กรเอกชนก็อาจได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะได้ จึงทำให้เกิดความยากลำบากที่จะหาความหมายให้แจ่มชัด นอกจากนี้ เมื่อเรายึดหลักว่าบริการสาธารณะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณประโยชน์ ก็เกิดปัญหาว่าขนาดไหนจึงจัดว่าเป็นสาธารณประโยชน์พอที่จะถือว่ากิจกรรมอันใดอันหนึ่งเป็นบริการสาธารณะ

ในที่สุดศาลปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับความหมายของบริการสาธารณะโดยค้ำจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณประโยชน์

บ. ปัญหาความหมายของบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายปกครอง

1. การบังคับใช้กฎหมายเอกชนในบริการสาธารณะ กรณีนี้เป็นเรื่องความแตกต่างระหว่างคำว่า "การบริหารแบบมหาชน" (La gestion publique) และ "การบริหารแบบเอกชน" (La gestion prive) กล่าวคือ ในบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปแล้วการนำเอาหลักกฎหมายเอกชนมาใช้เป็นข้อยกเว้น เพราะส่วนใหญ่จะเป็นการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ แต่วิวัฒนาการได้ทำให้สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะบางประเภทโดยเฉพาะบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการค้า จะใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะเห็นว่ากิจกรรมประเภทอุตสาหกรรมและการค้า ควรจะใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญเพื่อทำให้เกิดความคล่องตัว ศาลปกครองได้ยอมรับหลักนี้ขยายต่อมาถึงบริการสาธารณะทางสังคมและทางวิชาชีพด้วย

2. การบังคับใช้กฎหมายเอกชน นอกเหนือจากกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ กรณีนี้เป็นเรื่องที่รัฐมอบเอกสิทธิ์บางประการของอำนาจมหาชนให้แก่เอกชน โดยที่องค์กรเอกชนนั้นมีชื่อองค์กรบริการสาธารณะ เช่น องค์กรของรัฐ แต่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น กองทุนเงินประกันสังคม การขนส่ง ฯลฯ หรืออาจมอบเอกสิทธิ์ให้เอกชน ทั้ง ๆ ที่เอกชนที่ได้เอกสิทธิ์ไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะก็ได้ เช่น Societes d' economic mixte อันเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองและเอกชนร่วมทุนกันจัดทำกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้า โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง กิจการนี้โดยส่วนใหญ่จะใช้กฎหมายผังและพาณิชย์บังคับ

ในระบอบเสรีนิยมนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำต้องมีแต่ในด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การศาลและทะเบียนราษฎรเป็นสำคัญ และแม้จะเกิดบริการ สาธารณะในทางเทคนิคและเศรษฐกิจ เช่น การไปรษณีย์ การรถไฟ การไฟฟ้า ในช่วงปลาย ศตวรรษที่ 19 แต่กิจการเหล่านี้ก็ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้อยู่ในระบอบกฎหมายมหาชน มีการบริหารในลักษณะผูกขาด และใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น บริการสาธารณะจึงอยู่แยกออกจากหากจากสถาบันเอกชนทั้งหลาย กฎหมายที่ใช้บังคับจึงแยกกันชัดเจน นั่นคือ กฎหมายปกครองใช้แก่บริการสาธารณะ กฎหมายเอกชนใช้แก่กิจกรรมของปัจเจกชน

จากแนวความคิดข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะก็เพื่อความสงบสุขของสังคม การบริการสาธารณะจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ว่า ให้องค์กรใดมีหน้าที่ให้การบริการสาธารณะและวิธีการบริการสาธารณะนั้น มีแนวทางประการใด เพื่อเป็นหลักประกันในความผาสุกของประชาชน

สำหรับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมป่าชายเลน ปัญหาสำคัญที่ทำให้ป่าชายเลนถูกบกรก คือ การทำนากุ้ง (Shrimp farm) นอกจากจะตัดฟันไม้โกงกางทิ้งแล้ว น้ำจากบ่อเลี้ยงกุ้งซึ่งมีกรดแอมโมเนียสูง ยังทำลายสภาพดินในพื้นที่ป่าชายเลนด้วยอีกประการหนึ่ง และเนื่องจากการบำบัด (treat) น้ำจากบ่อเลี้ยงกุ้งต้องใช้เงินทุนสูง เจ้าของบ่อกุ้งจึงพากันละลาย ซึ่งผลก็คือ สภาพพื้นดินเสีย ต้นไม้ที่เคยขึ้น เช่น โกงกาง ประดู่ แสม ฯลฯ เป็นต้น ขึ้นไม่ได้เหมือนเดิม โดยมีลักษณะลำต้นแคระแกรนนำมาเผาถ่านไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐควรริเริ่มนำการบริการสาธารณะเข้าจัดการกับการบำบัดน้ำเสีย (treat) เสียก่อน โดยจะเก็บค่าบริการบ้างเพื่อเป็นเงินทุนสำรองต่อไปตามหลัก PPP. (Polluter Pays Principle)

วิธีการดำเนินการบำบัด (treat) น้ำเสียนั้น รัฐต้องใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินบางส่วนจากเจ้าของนากุ้งเพื่อสร้างบ่อพักน้ำเสียโดยเฉพาะ และใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยีที่น้ำเพื่อให้ออกซิเจนแทรกตัวเข้าไปในน้ำเสีย ซึ่งจะทำให้น้ำมีคุณภาพดีขึ้น หลังจากนั้นจึงปล่อยสู่ทะเล ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ และอีกประการหนึ่ง รัฐก็ใช้อำนาจรัฐห้ามการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนากุ้งไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะการบุกรุกพื้นที่

ป่าชายเลนก่อผลเสียต่อระบบนิเวศป่าชายเลนมากกว่าการให้ประโยชน์ และผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจก็ไม่อาจมีค่าเท่าสิ่งแวดลอมตามธรรมชาติอันเป็นวงจรชีวิตของมนุษย์ พืช และสัตว์

เอกชนและการให้บริการสาธารณะ

จากแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ซาบู ให้คำจำกัดความของ "บริการสาธารณะ" ไว้ว่า "กิจการอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้หรือดูแลกิจการนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์"^{๓๓}

และจากแนวความคิดของ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้สรุปความหมายของ "บริการสาธารณะ" ไว้ว่า "โดยสรุปความหมายของบริการสาธารณะ โดยมองจากองค์กรที่จัดทำว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองได้ถูกละทิ้งไป และหันมามองในแง่เนื้อหาซึ่งก็ยังไม่สมบูรณ์อีก จึงหันมาอธิบายใหม่โดยดูวิธีบริหารและบริการสาธารณะ อาจจัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนก็ได้ และอาจใช้กฎหมายมหาชนหรือเอกชนบังคับก็ได้ เพียงแต่ว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้กฎหมายใดเป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายใดเป็นกฎหมายรอง เขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรม จะขึ้นอยู่กับว่าเป็นการบริหารแบบไหนเป็นสำคัญ"^{๓๔}

จากแนวคิดทั้งสอง จะเห็นได้ว่าเอกชนก็สามารถเข้าดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ แต่กิจการดังกล่าวจะต้องมีรัฐเป็นผู้ดูแลควบคุมกิจการนั้น และกฎหมายที่ใช้บังคับก็คือกฎหมายปกครอง แต่กฎหมายลำดับรองอาจจะใช้กฎหมายของเอกชนบังคับได้ เมื่อหลักของแนวความคิดเป็นไปในทำนองนี้ จึงได้แง่คิดว่าสำหรับในกิจการบริการสาธารณะทางสิ่งแวดล้อม

^{๓๓} ชาญชัย แสงศักดิ์, "ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส," หน้า 58.

^{๓๔} โภคิน พลกุล, ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองฝรั่งเศส, หน้า 106.

เช่น กิจการบำบัดอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม กิจการบำบัดกากสารพิษ^{๔๐} และแม้แต่ กิจการบำบัด (treat) น้ำเสียจากบ่อเลี้ยงกุ้ง เอกชนก็สามารถเข้าดำเนินการได้แต่ต้องให้รัฐ มีอำนาจกำกับดูแล สาเหตุเนื่องมาจากรัฐมีภาระหน้าที่มากมายในการปกครองประเทศ กิจการ บางอย่างในระยะเริ่มแรกต้องการให้รัฐเป็นผู้จัดทำ แต่เมื่อกิจการดังกล่าวมีวิธีการที่เป็นระบบ แล้ว ก็สามารถเปิดให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐได้ เพื่อช่วยในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินธุรกิจเพื่อลดการว่างงานภาคเอกชน ถือเป็น การกระจายรายได้แก่ประชากรในประเทศ และลดการค้ำแบบผูกขาด (Monopoly) เพราะ การค้ำแบบผูกขาดจะไม่มีการแข่งขันอย่างในตลาดเสรี ขาดแรงกระตุ้นที่จะทำให้เกิดการคิดค้น สิ่งใหม่ ๆ เพื่อดำเนินการแข่งขันกันในตลาดธุรกิจ

แต่อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องคอยควบคุมอยู่เสมอและมีมาตรการจัดการที่เหมาะสมสำหรับ ในกรณีที่เอกชนผู้เข้าทำกิจการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ให้ไว้กับรัฐ

3.8 แนวความคิดแผนการใช้ที่ดิน (Land use planning)

เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับแผนการการใช้ที่ดินในเมืองหนึ่ง ๆ ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะ เมืองหลวง (Capital) แต่หมายถึงเมืองหลาย ๆ เมืองที่รวมกันเป็นประเทศ

การใช้ที่ดินในประเทศนี้ ต้องมีนโยบายและแผนการที่รัดกุม เพราะจะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเนื่องจากนายทุนเข้าใช้อำนาจการ เงินครอบครอง ปัญหาการเสียสภาพพื้นดินเนื่องจากการทำธุรกิจเอกชน ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น

การใช้ที่ดินในเมืองนั้นต้องมีการพิจารณาว่า พื้นที่ใดเหมาะสำหรับกิจกรรมใด เช่น ในเขตเมืองที่เป็นที่ราบลุ่ม น้ำท่วมถึง การใช้ที่ดินควรเน้นไปที่การเกษตรกรรม เขตเมืองใด เป็นที่สูง การคมนาคมติดต่อได้สะดวกก็ควรให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมเช่นนี้ เป็นต้น แนวความคิด

^{๔๐} ในปัจจุบันนี้ รัฐเปิดโอกาสให้บริษัทต่างประเทศเข้าประมูลเพื่อเข้าดำเนินการ บำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม บริษัทต่างชาติที่ได้ คือ ญี่ปุ่น 1 ข่าวจาก FM 88 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 เวลา 15.00 น.

Land use planning นี้ จะมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งการผังเมืองมีความหมายว่า "การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้าง พัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองที่ได้รับความเสียหายให้ดีขึ้นซึ่งสุขอนามัย ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบสวยงาม เพื่อประโยชน์ทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิการ ส่งเสริม เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม และเพื่อดำรงรักษาบูรณะโบราณสถานและทรัพยากรธรรมชาติ"⁴¹

การใช้ที่ดินในเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ด้าน คือ



1. จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดินเท่านั้น

2. กิจกรรมที่ประชากรทำในพื้นที่นั้น ๆ กิจกรรมดังกล่าวขึ้นกับสภาวะเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น

ปัจจัยทั้งสองประการส่งผลมาสู่การใช้ที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การใช้ที่ดินจะเข้มข้นหนาแน่นหรือไม่ขนาดไหน ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและกิจกรรมที่กระทำบนพื้นที่ ๆ หนึ่ง แต่ละชุมชนความเข้มข้นของการใช้ที่ดินก็ต่างกัน ความแตกต่างขึ้นอยู่กับ "สัดส่วนของการใช้ที่ดิน"

สัดส่วนการใช้ที่ดิน แบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ที่เว้นว่างและที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ถนน เส้นทางสัญจร ลำน้ำ

2. ที่ดินที่มีเจ้าของทั้งที่เป็นของส่วนบุคคลและทางราชการ กิจกรรมหลักของเมือง แบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

⁴¹ ประภาภัทร นิยม, "กฎหมายผังเมือง," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2533), หน้า 233.

- 2.1 การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย
- 2.2 การใช้ที่ดินเพื่อการค้าพาณิชย์
- 2.3 การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม
- 2.4 การใช้ที่ดินเพื่อสถาบันราชการ
- 2.5 การใช้ที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ เช่น ถนน สาธารณูปโภค รวมทั้งที่โล่งว่าง สวนสาธารณะ และที่เกษตรกรรมที่อาจจะได้ในเขตชานเมืองก็ได้

การกำหนดกิจกรรมและการใช้ที่ดิน การที่จะควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้มีระเบียบขึ้น จำเป็นต้องกำหนดกิจกรรมการใช้ที่ดินของเมืองด้วย⁴² นั่นก็หมายถึง การกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินโดยระบบกิจกรรมลงในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติผังเมืองได้จัดรูปของ "ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ" ผังเมืองรวมนั้นให้กำหนดกว้าง ๆ ว่า ในเขตเมืองนั้น ส่วนในของเมืองจะใช้ประโยชน์อะไรเพื่อกิจกรรมอะไร โดยให้ระบุในพื้นที่ของเมืองในรูปของสีต่าง ๆ แสดงการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่ต่างกัน ซึ่งเป็นสีที่ยอมรับกันทั่วโลก คือ

ที่อยู่อาศัย	- สีเหลือง
การค้าพาณิชย์	- สีแดง
อุตสาหกรรม	- สีม่วง
สถาบันราชการ	- สีน้ำเงิน
ที่โล่งว่าง/เกษตร	- สีเขียว
ทางน้ำ	- สีฟ้า
เส้นทางคมนาคม	- เส้นสีดำ

⁴² มานพ พงศทัต, "กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการผังเมือง," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2533), หน้า 225-227.

ปัจจุบันมีผังเมืองรวมเพียง 3 เมืองที่ประกาศใช้ คือ ระยอง พัทยา ปัตตานี ⁴³

จากแนวความคิดดังกล่าว ก่อให้เกิดภาพสะท้อนให้เห็นว่า การใช้พื้นที่ดินในประเทศไทยนั้น แต่เดิมใช้กันอย่างไม่มีระบบควบคุม ต่อมารัฐได้รับเอาแนวความคิดในเรื่องแผนการใช้ที่ดิน (Land use planning) มาจัดการการใช้พื้นที่ในประเทศไทย แต่สภาพการที่ปรากฏพบว่าการใช้พื้นที่ในประเทศไทยนั้น ไม่มีระเบียบอยู่เดิมแล้ว ซึ่งเป็นการยากที่จะจัดระบบและระเบียบใหม่โดยเฉพาะในเขตเมืองหลวง (Capital) ที่มีการพัฒนาในด้านการใช้ที่ดินไปแล้ว เช่น การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ จึงทำให้เปลี่ยนแปลงได้ลำบาก ดังนั้น แนวความคิด Land use planning จึงนำมาใช้ในบางท้องถิ่นที่ยังมีประชากรไม่หนาแน่นและความเจริญยังไม่ถึงผังเมืองรวมตามแนวความคิด Land use planning จึงนำมาบังคับใช้เพียง 3 จังหวัด คือ ระยอง พัทยา ปัตตานี เท่านั้น

แนวความคิด Land use planning กับสิ่งแวดล้อมป่าชายเลน

ตามแนวความคิดดังกล่าวจะกำหนดไว้ว่า พื้นที่ของเมืองในส่วนใดจะทำกิจการใด โดยจะใช้สีเป็นสัญลักษณ์การแบ่งเขตดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งถ้าหากจัดการได้อย่างที่กำหนดไว้ เมืองนั้นก็จะเป็นเมืองที่น่าอยู่และการใช้ที่ดินจะเป็นระเบียบ เช่น ในเขตเมืองหนึ่ง ๆ จะถูกกำหนดไว้ว่าที่ใดคือ ที่อยู่อาศัย ที่สำหรับทำการค้าพาณิชย์ พื้นที่สำหรับสร้างโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ที่กำหนดเป็นสถาบันราชการ พื้นที่สำหรับทำการเกษตร ทางน้ำ เส้นทางคมนาคม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ในเขตจังหวัดแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก และชายฝั่งทะเลทางใต้ ได้มีการใช้พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อทำนาเกลืออย่างไม่มีกฎเกณฑ์ สาเหตุเนื่องมาจากในช่วง พ.ศ. 2519-2530 ราคาเกลือสูงที่สุดกิโลกรัมละ 300 บาท (กึ่งขนาดใหญ่) สำหรับกึ่งขนาดเล็ก กิโลกรัมละ 150 บาท ประชาชนในแถบพื้นที่ดังกล่าวและนายทุนต่างพากันลงทุนทำนาเกลือเพื่อหวังกำไรกัน ผลกระทบที่ตามมา คือ พื้นที่ป่าชายเลนถูกใช้อย่างไม่มีการควบคุม พื้นที่บางแห่งเนื่องจากกิจการทำนาเกลือขาดทุน เจ้าของจึงทิ้งนาเกลือไป ปลอมให้ร้างไว้ ถือเป็นการ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-227.

ใช้พื้นที่อย่างเปล่าประโยชน์ ซึ่งถ้ามีการควบคุมการใช้พื้นที่ตามหลัก Land use planning แล้ว ก็จะไม่เกิดเหตุการณ์อย่างนี้ขึ้น ซึ่งถือเป็นการใช้ทรัพยากรนี้สูญเปล่า

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษาความสงบของสังคม จึงมีหน้าที่โดยตรงในการเข้าจัดการการทำกิจกรรมต่าง ๆ ลงบนพื้นดิน สำหรับการทำนาถุ้งนั้นรัฐควรหยุดพื้นที่การทำนาถุ้งเพียงเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเข้าทำการจัดสรรพื้นที่นาถุ้งในแต่ละจังหวัดให้มีรูปการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบขึ้น เช่น การจัดการให้พื้นที่ทำนาถุ้ง 100 ไร่ มีบ่อระบายน้ำเสีย 1 บ่อ มีพื้นที่ 30 ไร่ ระบายน้ำที่ผ่านบ่อบด (creat) แล้วลงสู่ทะเลอย่างเป็นระบบ⁴⁴

สำหรับในประเทศไทยขณะนี้ การทำผังเมืองรวมมีเพียง 3 จังหวัด คือ ระยอง นนทบุรี และปัตตานี

ส่วนผังเมืองเฉพาะในประเทศไทยยังไม่ปรากฏ แต่คาดว่าในอนาคตสำหรับในจังหวัดที่ยังไม่เจริญคงจะมีแนวโน้มที่รัฐจะนำไปใช้ เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ คือ

- ก. รัฐควบคุมแบบ (Plan) ของเมืองได้ทั่วถึง
- ข. การใช้พื้นที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้ประโยชน์อย่างทั่วถึง
- ค. เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ เพราะก่อนการจัดการผังเมือง

รัฐย่อมพิจารณาถึงเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น สภาพภูมิประเทศ จำนวนประชากร สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมภายในภูมิกาศนั้น โดยปัจจัยต่าง ๆ มาจัดทำผังเมืองเพื่อจะได้เมืองที่เป็นระเบียบและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีสัดส่วน ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสะดวกต่อการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

⁴⁴ บ่อบำบัดน้ำเสียในนาถุ้ง ในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐาน คือ 30 % ของเนื้อที่ทั้งหมด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประมงจังหวัดตราด มิถุนายน 2535