

บทที่ 5 สรุปการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในส่วนของพัฒนาการและแนวคิดที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดของภาคสังคมที่ก่อตัวขึ้นมาในภายหลัง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิอำนาจของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

สมมติฐานการศึกษาที่มีคือ รัฐกับสังคมมีความขัดแย้งกันในประเด็นสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากแนวคิดของรัฐและแนวคิดของสังคมมีความแตกต่างกัน โดยแนวคิดของรัฐเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมกับการรักษาเสถียรภาพของรัฐ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง และประสิทธิผลในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์ในสังคม สิทธิของประชาชนจึงควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ มิให้ขัดขวางต่อนโยบายการพัฒนาของรัฐ ส่วนแนวคิดของสังคมเห็นว่า สิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรเป็นรากฐานสำคัญของสิทธิของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าถึงผลประโยชน์และทรัพยากรในกระบวนการพัฒนาประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชน

จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดของรัฐกับแนวคิดของสังคมในกระบวนการแบ่งสรรผลประโยชน์และการพัฒนามีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้แนวคิดของรัฐกับสังคมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความแตกต่างขัดแย้งกันตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้

ในส่วนแนวคิดของรัฐ พัฒนาการของแนวนโยบายและกฎหมายในอดีตมีส่วนสำคัญที่เป็นที่มาของแนวคิด และแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐในปัจจุบัน และจากการศึกษาพบว่าการจัดการทรัพยากรของรัฐนับแต่อดีตที่ผ่านมาได้มีวิวัฒนาการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นลำดับ การให้ความหมายของรัฐกับทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละช่วงเวลา มีผลสำคัญต่อการ

วางแนวทางของรัฐในการจัดการทรัพยากร ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวนี้ก็ได้มีปฏิสัมพันธ์กับแรงผลักดันทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ โดยใกล้ชิด

นับแต่โบราณมา อุดมการณ์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยได้ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์ที่มีพระราชอำนาจสูงสุด ทั้งเป็นศูนย์กลางจักรวาลและเป็นเจ้าของเหนือทุกสรรพสิ่งในแผ่นดิน รัฐจึงถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว อย่างไรก็ตามการที่ทรัพยากรธรรมชาติยังมิได้มีความหมายต่อรัฐในทางเศรษฐกิจการเมืองมากนัก รัฐจึงมิได้เข้ามาแทรกแซงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นโดยตรง ความเป็นเจ้าของทรัพยากรของพระมหากษัตริย์จึงยังมีนัยสำคัญในเชิงวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

ต่อมาการเปิดประเทศนับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อตอบรับกับระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีและแรงกดดันของลัทธิอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก ได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดมีความหมายในทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเป็นที่มาของข้อพิพาทอันเกิดจากเรื่องผลประโยชน์ในการใช้สอยทรัพยากรระหว่างเจ้าผู้ครองนครซึ่งได้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาแต่เดิมกับฝ่ายของประเทศมหาอำนาจที่รัฐเริ่มมาให้สิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เงื่อนไขดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งรวมไปถึงการตั้งอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้จากผู้ปกครองนครมาไว้ที่รัฐส่วนกลางแทนความเป็นเจ้าของทรัพยากรในแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ตามอุดมการณ์สมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงได้เริ่มปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม และมีผลกระทบต่อสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตามนับแต่ยุคการเปิดประเทศจนถึงช่วงก่อนหน้าทศวรรษที่ 2500 แม้ทรัพยากรธรรมชาติจะมีความหมายต่อรัฐในทางเศรษฐกิจมากขึ้น จนเกิดการอ้างสิทธิของรัฐในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามลำดับ แต่การอ้างสิทธิดังกล่าวก็เป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองเป้าหมายความมั่นคงทางการเมืองเพื่อลดแรงกดดันจากพลังภายนอกเป็นหลัก นอกจากนี้รัฐยังมิได้ให้ความสำคัญกับการวางแนวทางการจัดการทรัพยากรหรือปรับเปลี่ยนระบบการผลิตใดๆ ที่ส่งผลโดยตรงต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลให้การจัดการทรัพยากรของรัฐมุ่งเน้นไปที่การควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติบางชนิด และหวงกั้นทรัพยากรดังกล่าวมาเป็นของรัฐ โดยรัฐยังคงเปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการ ดูแล ใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่

หลังจากนั้น การพัฒนาประเทศเข้าสู่ภาวะทันสมัยและการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ยังได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศแปรเปลี่ยนมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบค้าขายแลกเปลี่ยน มากขึ้น สภาพดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจของชาติมากยิ่งขึ้น รัฐจึงให้ความสำคัญต่อบริบายการจัดการทรัพยากรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศมหาอำนาจได้ทวี ความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อการเมืองในประเทศโลกที่สาม ซึ่งรวมถึงประเทศไทยมากขึ้น สภาพดังกล่าวส่งผลให้รัฐไทยซึ่งมีโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์ โดยกลไกข้าราชการ ประจำเป็นพลังผลักดันหลัก ได้มีแผนนโยบายในการรวมอำนาจในการจัดการทรัพยากรมากขึ้นตาม ลำดับเช่นกัน โดยการออกกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร อย่างครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ดังเช่นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดให้รัฐมี อำนาจเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในทุกพื้นที่ที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกรรมสิทธิ์เอกชน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์สงครามเย็นซึ่งเกิดจากการต่อสู้ระหว่างประเทศ มหาอำนาจซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันสองขั้วได้ทวีความเข้มข้นขึ้น สถานการณ์ดังกล่าว ได้ผลักดันให้ประเทศไทยเลือกดำเนินนโยบายเข้าผูกพัน และพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจฝ่ายทุนนิยม เสรี คือสหรัฐอเมริกามากขึ้นทั้งในด้านการเมืองและการพัฒนาประเทศ เพื่อตอบสนองการทำนาย ของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศไทย ยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงได้กลายเป็น เครื่องมือใหม่ของรัฐในการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ เพื่อสนองตอบเป้าหมายหลักของรัฐบาลด้านความ มั่นคง

การดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองและการทหารเป็นผลให้แนว นโยบายการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นไปที่การใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรมากขึ้น ทั้งในรูปของ การเปิดพื้นที่ป่าให้ประชาชนเข้าทำกินเพื่อตั้งฐานมวลชนไว้จากการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ และ ดำเนินนโยบายเพื่อเข้าถึงพื้นที่ยุทธศาสตร์ในเขตป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนสาย ยุทธศาสตร์ และแนวนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากร ซึ่งปรากฏในรูปกฎหมายเพื่อการสงวนป่า ฉบับต่างๆ ก็มีได้เป็นไปตามเป้าหมายในทางปฏิบัติ แต่มีผลให้รัฐสามารถเข้าถึงและควบคุมจัดการ พื้นที่ป่าต่อไปได้ตามกฎหมาย แนวทางดังกล่าวได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตลอดสองทศวรรษแรก ของการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ และเมื่อพิจารณา

สิทธิตามกฎหมายของประชาชนในการจัดการทรัพยากรแล้ว แม้รัฐจะได้รวมศูนย์อำนาจการจัดการ ทรัพยากรมากขึ้นโดยผ่านกฎหมายด้านการอนุรักษ์ฉบับต่างๆซึ่งส่งผลให้สิทธิของประชาชนในท้องถิ่น ถูกลดทอนจากความเป็นเจ้าของทรัพยากรมากขึ้น แต่แรงกดดันจากความไม่มั่นคงทางการเมือง กลับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐเปิดช่องให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรได้โดยรัฐมิได้รับรองกรรมสิทธิ์

ต่อมาในทศวรรษที่ 2520 เมื่อกระแสทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับโลก ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การพัฒนาระบบการค้าเสรีและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รัฐก็ได้เริ่มปรับตัวในการเปิดช่องให้กลุ่มพลัง ใหม่ๆทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เติบโตขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของระบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลาง และกลุ่มธุรกิจเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นในกลไกระบอบกึ่ง ประชาธิปไตย นอกจากนี้รัฐก็ได้เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบทมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความ ยากจนซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐนับแต่ต้นทศวรรษที่ 2520 เพื่อตอบโต้กับปัญหาความมั่นคงทาง การเมืองในพื้นที่ชนบท นโยบายดังกล่าวยังได้ทำให้กลไกระบบราชการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เพราะทำให้เกิดการแตกกระจายอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานมากขึ้น สภาพดังกล่าวเป็นผลให้ การดำเนินนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน และก่อให้เกิด ความขัดแย้งระหว่างนโยบายการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์ ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันของ กระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กับนโยบายการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐมุ่งเน้นมาตลอดผนวกกับ ได้รับแรงผลักดันอีกทางหนึ่งจากพลังภาคธุรกิจเอกชนที่ระบบการเมืองในทศวรรษที่ 2520 ได้เปิด ช่องให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตามพลังของระบบทุนนิยมได้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้รัฐให้น้ำหนักสำคัญกับแนวนโยบายการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจาก ทรัพยากรเป็นหลัก สถานการณ์การทำทลายอำนาจรัฐในพื้นที่ป่าต่างๆ ที่ได้เริ่มสงบลงใน กลางทศวรรษที่ 2520 ก็ยิ่งทำให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากขึ้น ซึ่งส่งผล ให้รัฐได้เข้าไปแทรกแซงวิธีการผลิตและการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ภายใต้ นโยบายของรัฐในการเร่งรัดพัฒนาชนบท

ขณะเดียวกัน รัฐก็ได้ตอบกระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติในทศวรรษที่ 2520 โดยการดึง อำนาจในการดูแลจัดการป่ามาจากประชาชน ในช่วงที่แรงกดดันทางการเมืองในพื้นที่ป่าลดลง ในรูปของการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ที่รัฐยังมีแนวคิดใน

การแยกคนออกจากพื้นที่ป่าธรรมชาติ ขณะเดียวกันนโยบายดังกล่าวกลับมีแนวทางที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากป่าโดยการกำหนดพื้นที่ป่าเศรษฐกิจไว้ถึงร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ขณะที่รัฐกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้เพียงร้อยละ 15 แนวคิดของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจการจัดการของรัฐเป็นหลัก เงื่อนไขดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นไม่สามารถเห็นยวรั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้ เมื่อกระแสทุนนิยมและบทบาทของรัฐในการพัฒนาได้ขยายตัวขึ้นพร้อมๆ กับการที่ทรัพยากรธรรมชาติได้เสื่อมทรमลง

อย่างไรก็ตามการปรับตัวของรัฐในทศวรรษที่ 2520 ก็ได้มีผลให้หลังบางส่วนของชนชั้นกลาง ซึ่งได้แก่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และปัญญาชน นักวิชาการที่ดำเนินกิจกรรมในด้านการพัฒนาสังคมและสิทธิมนุษยชนกลับมามีบทบาททางการเมืองได้จากการเปิดกว้างทางการเมืองมากขึ้นของรัฐ นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐได้เอื้อให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบทมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวคิดในการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้มุ่งให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วมด้วยการสนับสนุนให้เกิดความสามารถในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนหมู่บ้านไปสู่การพึ่งตนเอง ซึ่งต่อมากการปฏิบัติงานในพื้นที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้นำไปสู่การเรียนรู้ถึงศักยภาพและภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นในการดิ้นรนแก้ปัญหาและแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา เมื่อชาวบ้านและชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์กับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจากภายนอก แนวคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงมุ่งเน้นการขยายกระแสทางเลือกการพัฒนาของชาวบ้านและชุมชนและปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาของรัฐออกไปสู่ชาวบ้านและสาธารณชนกลุ่มอื่นๆ จนมีผลให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวทางสังคมในการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา

กระแสภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมชุมชนจึงเป็นฐานสำคัญของแนวคิดเรื่องสิทธิของประชาชนของภาคสังคม และถือได้ว่าเป็นกลไกทางความคิดที่สำคัญของภาคสังคมในการผลักดันแนวทางการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อมาในทศวรรษที่ 2530 เมื่อกระแสการพัฒนาประเทศได้มุ่งเน้นไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ก็ได้เกิดการขยายตัวของการลงทุนในภูมิภาคซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นอย่างรุนแรงในหลายๆ ด้าน จนก่อให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติ

ระหว่างท้องถิ่นชนบทกับพลังทางเศรษฐกิจการเมืองจากภายนอกอย่างกว้างขวางรุนแรงจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ กระแสการพัฒนาซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนชนบทดังกล่าวได้ส่งผลให้ภาคสังคมอันได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการหันมาให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง และปรับบทบาทและทิศทางการทำงานเข้าร่วมตอบสนองกระแสการเคลื่อนไหวของท้องถิ่นชนบท ทั้งโดยการส่งเสริมสนับสนุนร่วมผลักดันกับฝ่ายประชาชนผู้ถูกกลืนสิทธิ ภายใต้กระแสการแย่งชิงทรัพยากรดังกล่าวอย่างเข้มข้น

สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดแนวความคิดและยุทธศาสตร์ความเคลื่อนไหวทางสังคมที่แตกต่างขัดแย้งกันสองกระแส ทั้งในประเด็นของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศ และบทบาทอำนาจของภาครัฐและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดของรัฐได้มุ่งเน้นการใช้สิทธิอำนาจของรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรเหนือสังคมและชุมชนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพของรัฐและเอกชนในการกำหนดชี้แนะการพัฒนาและการจัดการทรัพยากร และจัดวางสิทธิของประชาชนไว้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ทั้งโดยกรอบทางนโยบายและกฎหมายและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองรวมศูนย์ ส่วนภาคสังคมได้ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากร ในลักษณะที่เชื่อมโยงกับมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น แนวคิดของภาคสังคมจึงให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปสู่สังคมมากขึ้น