

บทที่ 4

บริบทการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

งานวิจัยที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า การเมืองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของการเมืองของพื้นที่ (politics of space) หรือการประกอบสร้างพื้นที่ธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ โดยรัฐ ที่นำไปสู่โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการจัดการพื้นที่ โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคมในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรมในสังคม รวมถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจ ไปสู่การเมืองแบบมีส่วนร่วม(participatory politics) หรือการสร้างพื้นที่ทางการเมือง (political space) ให้กับตัวแสดงอื่นๆ เพื่อรองรับการนิยามปัญหาและนโยบายทางเลือก

4.1 พัฒนาการการเมืองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การสถาปนารัฐไทยให้เป็นรัฐสมัยใหม่ (nation state) ในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อให้หลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก การปฏิรูประบอบราชการโดยรวมศูนย์กลางอำนาจ (centralization) และการประกาศใช้กฎหมายที่รับรองสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ทำให้รัฐเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และเมื่อรัฐนำระบบกรรมสิทธิ์แบบตะวันตกมาใช้ โดยการประกาศการออกโฉนด ร.ศ. 120 ทำให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ของเอกชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (สันติ จีระพันธ์, 2539)

โครงสร้างอำนาจ และระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐและทุนแทรกตัวเข้าไปในท้องถิ่น และกีดกันคนส่วนหนึ่งออกจากการเข้าถึงทรัพยากร เช่น คนที่เคยมีสิทธิตามจารีตประเพณี ที่สิทธิในที่ดินสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ (Vandergeest and Peluso, 1995 ; Vandergeest ; 1996a , 1996b ใน ยศ สันติสมบัติ, 2543)

ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน จึงเป็นที่มาของความขัดแย้งในปัจจุบันระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่และใช้ประโยชน์ กับคนที่มีเอกสารสิทธิ์ (สมชาย ปรีชาศิลป์ปะกุล ใน อรรถศรี งามวิทย์พงศ์ บรรณานิติการ, 2545)

ความเป็นรัฐสมัยใหม่และการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่ประเทศไทยกำหนดให้มีแผนพัฒนาประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางและหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง (Top-down planning) หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน แนวคิดการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาดังกล่าว ได้รับอิทธิพลจากโลกทัศน์ของนักเศรษฐศาสตร์ และมีกระบวนการจัดทำแผนโดยใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ร่วมกับนักวิชาการภายในประเทศในการยกร่างแผน แนวทางการพัฒนาจึงเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นการปูทางให้เกิดการลงทุนโดยเอกชน(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม www.nesdb.go.th, 12/05/2546)

นโยบายพัฒนาประเทศ และการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งไปในด้านการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมการส่งออกของไทย เพื่อให้บรรลุการพัฒนาอย่างรวดเร็วและเพิ่มรายได้ประชาชาติ ผ่านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้วยเทคนิคเปรียบเทียบต้นทุน-กำไร (cost-benefit analysis) โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนด้านความเสื่อมโทรมทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากจะเป็นการบิดเบือนผลตอบแทนของการพัฒนาแล้ว ยังเอื้อประโยชน์ให้กับบางสถาบันหรือภาคการผลิต และเป็นที่มาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการรับผลของการพัฒนา ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ระหว่างคนเมืองและคนชนบท (Hirsh & Warren, 1993; Maddock, 2001)

การจัดสรรทรัพยากรผ่านนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา จึงเป็นนโยบายที่มีความลำเอียง (policy bias) ใน 3 ด้าน คือ 1. เอื้อประโยชน์ให้กับภาคเมืองมากกว่าภาคชนบท (urban bias) 2. เอื้อประโยชน์ให้กับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (sectoral bias) 3. กำหนดเป้าหมายด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (target bias) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในอรรถศรี งามวิทย์พงศ์ บรรณานิติการ, 2545, น. 48-49)

กระบวนการพัฒนาโดยการวางแผนของหน่วยงานส่วนกลาง จึงเป็นการพัฒนาที่ทำให้คนบางกลุ่ม บางสาขาการผลิตตกอยู่ในความยากจนเชิงโครงสร้าง หรือความยากจนเรื้อรังที่ไม่สามารถจัดหรือบรรเทาได้โดยอาศัยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และถึงแม้จะมีมาตรการแก้ไขความยากจนโดยตรง ผู้ที่ยากจนเชิงโครงสร้างก็อาจเข้าไม่ถึง หรืออาจไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของรัฐดังกล่าว (World Bank, 2001 Thailand Social Monitor : Poverty and Public Policy ในวิทยากร เชียงกูล เอกสารประกอบการหารือ เรื่องความยากจนเชิงโครงสร้าง ,10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545)

ความยากจนเชิงโครงสร้างจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคล แต่เป็นผลพวงของการดำเนินนโยบาย ที่ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงทรัพยากรในการดำเนินชีวิต ไร้อำนาจในการตัดสินใจทั้งในทางตลาดและการเมือง รวมทั้งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ใน วิทยากร เชียงกูล, 2545) ปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้างจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการแบ่งทรัพยากรธรรมชาติ ที่โน้มเอียงไปในทางให้ “คนมี” ได้เปรียบ “คนจน” (เสนห์ จามริก ในวิทยากร เชียงกูล, 2545)

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากกระบวนการพัฒนา และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทย จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมเพื่อแย่งชิงการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคส่วนต่างๆอย่างรุนแรง เช่น ความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงขนาดใหญ่ ความขัดแย้งระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนน้ำ ความขัดแย้งระหว่างรัฐ/โครงการของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าจากลำน้ำมูล ที่ส่งผลกระทบกับการทำประมงของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น โดยที่รัฐ(รัฐบาล) ไม่สามารถเป็นตัวกลางในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อม และสร้างพันธมิตรระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อปลุกกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นทั้งในปริมนทนาการเมือง (political sphere) และปริมนทลสังคม (public sphere) หรือการเมืองภาคประชาชน

การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอย่างชัดเจนในยุคต้น ค.ศ.1990 หรือในทศวรรษที่ 2530 โดยพิจารณาจากประเด็นของการเคลื่อนไหว ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน พื้นที่สาธารณะ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

โดยในปี พ.ศ. 2537 มีการชุมนุมประท้วงมากถึง 276 ครั้งและเพิ่มเป็น 335 ครั้งในปี พ.ศ. 2538 คิดเป็นร้อยละ 44.4 ของการชุมนุมประท้วงทั้งหมด (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540)

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร จึงเป็นประเด็นขัดแย้งสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ที่ทำให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือชาวบ้าน (Shinetomi, 2002 อ้างถึงในเสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548) และทำให้เกิดพันธมิตรระหว่างชนชั้นกลางในเมืองกับเกษตรกรในชนบท เพื่อปลุกเร้ากระแสอนุรักษ์นิยม (environmentalism) โดยมุ่งไปที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตดั้งเดิม รวมทั้งการต่อต้านระบบราชการและทุนนิยม (Hirsh, 1993)

การเคลื่อนไหวดังกล่าวจึงมีลักษณะที่สำคัญ คือ 1. ก่อตัวขึ้นจากการได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ 2. มีฐานการเคลื่อนไหวอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งผูกพันอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ และ 3. เป็นเครือข่ายชาวบ้านที่มีพันธมิตรเป็นชนชั้นกลาง คือ องค์กรพัฒนาเอกชน นักอนุรักษ์ นักวิชาการ ฯลฯ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540)

Funatsu (2000) ศึกษากระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองแบบมีส่วนร่วม ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่า กระบวนการดังกล่าว เกิดจากความสัมพันธ์แบบปฏิสัมพันธ์ (interactive relationship) 2 ชุด ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาการสิ่งแวดล้อมในภาครัฐ กับขบวนการทางการเมืองของนักศึกษา และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน กับความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์อีกชุดหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับขบวนการเคลื่อนไหวแบบเดินขบวนประท้วง (mop-type movement) และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปฏิสัมพันธ์ทั้งสองชุดดังกล่าวเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับองค์กรพัฒนาเอกชน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับการเมืองแบบเจรจาต่อรอง (negotiation – type) หรือการเคลื่อนไหวแบบเดินขบวนประท้วง ปฏิสัมพันธ์ทั้งสองชุดดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูปเชิงสถาบัน (institutional reform) และทำให้ความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น พัฒนามาเป็นการเมืองในระดับชาติ โดยมีสื่อ (media) รูปแบบต่างๆ ทำหน้าที่ปลุกเร้ากระแสอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนและกลไกรัฐเพียงลำพัง ไม่เพียงพอต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งในแง่ของโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และตัวแสดงทางการเมือง

สาระสำคัญของความกลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม จึงมุ่งไปที่การปรับโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมในรูปของการแก้ไขกฎหมาย การปฏิรูประบบบริหารราชการเพื่อกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น และเพื่อพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory politics)

นอกจากการเคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างอำนาจดังกล่าวแล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวในปริมนทลสังคม หรือการเมืองใหม่ (new politics) ที่เรียกว่าการเมืองของความหมาย หรือการเมืองอัตลักษณ์ (politics of meaning or identity politics) ที่เป้าหมายของการเคลื่อนไหวไม่ใช่เพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐ หรือใช้อำนาจร่วมกับรัฐ แต่เป็นการสร้างพื้นที่ทางการเมือง (political space) ของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคม เพื่อตอบโต้อำนาจรัฐ ที่ขยายอำนาจเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การใช้แผนที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่ด้วยวิทยาศาสตร์ป่าไม้ การนำระบบสิทธิ์เอกชนมาใช้ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อมในปริมนทลสังคม จึงเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อช่วงชิงการนิยามความหมายของพื้นที่ธรรมชาติ และอัตลักษณ์นโยบาย ที่มักยึดโยงอยู่กับอัตลักษณ์ของกลุ่ม หรือของพื้นที่ ได้แก่ อัตลักษณ์ด้านชาติพันธุ์ จารีตประเพณีของท้องถิ่น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543; ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร, 2545ข; Richard & Smith, 2002) เช่น การตอบโต้การใช้แผนที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ด้วยการนิยามความหมายใหม่ของป่าอนุรักษ์และป่าใช้สอย ที่โยงกับนัยทางวัฒนธรรม (Pinkeaw, 1997 อ้างถึงในสัณฐิตา กาญจนพันธุ์, 2543, น. 259) การท้าทายความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ข้อเสนอการจัดการป่าไม้ตามประเพณีในท้องถิ่น เพื่อท้าทายความรู้วิทยาศาสตร์ป่าไม้ เป็นต้น การท้าทายค่านิยมของสังคมที่ดำรงอยู่ เช่น การท้าทายการพัฒนา ในความหมายของการทำให้ทันสมัย ด้วยแนวคิดการพัฒนาแบบทางเลือก เป็นต้น (ศุภย์มานุชยวิทยา, 2547) รวมถึงกระบวนการสร้างและนิยามความหมายของสิทธิประเภทใหม่ๆ เพื่อต่อรองและสร้างความชอบธรรมของอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ บนฐานคิดว่า 'สิทธิ' เป็นปฏิบัติการของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งจากชุมชนท้องถิ่น และรัฐ 'สิทธิ' จึงเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ด้วยการต่อรองอย่างต่อเนื่อง (Vandergeest, 1993, 1995 b, 1996 ; Peluso, 1996 ; Sturgeon, 1998 ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์ บรรณาธิการ , 2543 ข)

เป้าหมายของการเคลื่อนไหวในปริมนทลสังคม นอกจากเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การเคลื่อนไหวในปริมนทลสังคม ยังมีเป้าหมายอยู่ที่การเสริมสร้างอำนาจชุมชน การสร้างการรับรู้ให้เกิดขึ้นในสังคม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในกระบวนการตัดสินใจนโยบายโดยตรง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในทัศนะของการเคลื่อนไหว ในปริมนทลสังคม จึงหมายรวมถึง การสลายการผูกขาดความรู้ในการกำหนดนโยบายโดยผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาความรู้แบบอื่นๆ เช่น ความรู้แบบชาวบ้านสามารถขึ้นมาอยู่บนฐานเดียวกับความรู้แบบอื่น (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ในพัชรี สีโรรส, 2545, น. 280) การเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาความรู้เพื่อการตัดสินใจของสังคมทั้งหมด เปิดโอกาสให้เกิดความรู้ที่หลากหลายมิติขึ้น และเป็นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกนโยบาย (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ในพัชรี สีโรรส, 2545, น. 29-137)

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นประเด็นที่สำคัญที่นำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทย

Hewison (1993 cited by Funatsu, 2000) เห็นว่า ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม (environmental movement) ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในช่วงยุคต้นทศวรรษที่ 1990 ถือเป็นจุดกำเนิดของประชาสังคมไทย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548) ที่เห็นว่า การต่อสู้เพื่อการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวคิดการพัฒนาแบบทางเลือก เป็นมิติสำคัญของการเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย¹

การเมืองภาคประชาชนที่มีบทบาทโดดเด่น คือ ขบวนการสิทธิชุมชนในสังคมของประเทศไทย ที่ก่อตัวขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มผู้นำชุมชน ภายใต้โครงการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องของป่าชุมชนกับสิทธิชุมชน เพื่อประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น (Declaration of the Customary Rights of Local Community 2535) และข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) โดยมีข้อเรียกร้องที่สำคัญ เช่น การกระจายอำนาจสู่ชุมชนฐานทรัพยากรท้องถิ่น การรับรองสถานภาพของชนบทธรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม

¹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล นิยามความหมายของการเมืองภาคประชาชนในความหมายอย่างกว้างว่า เป็นปฏิกริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ และกิจกรรมที่ถ่วงดุลอิทธิพลการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาสังคม (2548, น.174)

กฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรป่าที่ชุมชนท้องถิ่น ที่ถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมา การทบทวนกฎหมาย และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการจัดการทรัพยากรป่า (เสน่ห์ จามริก, 2549, น. 401)

การเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิชุมชนในสังคมดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งในกระแสปฏิรูปการเมืองช่วงปี พ.ศ. 2535 -2540 ที่ทำให้สิทธิชุมชนถูกบรรจุเข้าเป็นบทบัญญัติหนึ่งของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540²

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม เป็นมิติหนึ่งของการความเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อปฏิรูปทางการเมือง ที่นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงให้ความสำคัญกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆที่ผ่านมา โดยได้ขยายทั้งรูปแบบ ขอบเขต สิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายประการ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในหลายประเด็น (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ในสำนักงานสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2544, น. 123-142 ; วัชรวิไล ไซยสาร, 2545)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ในสกว., 2544, น. 45-46) เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีสีเขียวที่สุดในโลก เพราะมีบทบัญญัติอย่างน้อยที่สุด 7 มาตรา ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลักการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อย่างน้อย 4 ประเด็น คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่เรื่องของรัฐฝ่ายเดียว
2. คนทุกกลุ่มในสังคมมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. มีการเชื่อมโยงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพเข้าด้วยกัน

² ต่อมาได้มีการรวมตัวกันในหมู่องค์กรภาคประชาสังคมของไทย และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเพิ่งจัดตั้งเป็นชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อประกาศปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วย” สิทธิปวงชนเหนือฐานทรัพยากรเขตร้อน ความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น “ 2545 (The Declaration over Tropical Resource Base , Biodiversity and Traditional Knowledge 2002) ในวาระการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสภาวะแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Environment and Sustainable Development) ณ กรุงเทพฯในปี 2002 หรือ พ.ศ. 2545

4. การกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้
ทรัพยากรธรรมชาติและในกระบวนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆในสังคมมีสิทธิร่วมกันในการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ รัฐ (มาตรา 76 และ 79) องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) องค์การอิสระ ได้แก่ องค์การเอกชนด้าน
สิ่งแวดล้อม สถาบันศึกษา เป็นต้น (มาตรา 56) และประชาชน หรือบุคคลทั่วไป (มาตราที่ 59)

4.2 ความเป็นมาของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

จุดกำเนิดของการพัฒนาสถาบัน และนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มต้น
ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2515 หลังจากที่ประเทศไทยเข้าร่วมประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของ
มนุษย์ หรือ The UN Conference on Human Environment 1972 ณ กรุงสต็อกโฮล์ม โดย
รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้มีแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2518 และ
จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2519 นโยบายด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วง
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) (Funatsu, 2000)

ความเคลื่อนไหวของขบวนการด้านสิ่งแวดล้อม ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 หรือ ปี
พ.ศ. 2530 ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ทำให้นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมมี
บทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมใน
กระบวนการตัดสินใจนโยบาย (Funasu , 2000)

นอกจากนั้น การประกาศปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และ
แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ในทศวรรษที่ 1990 ทำให้ประเทศไทย ในฐานะประเทศที่ลง
นามรับรองปฏิญญาดังกล่าว ได้นำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) มา
เป็นแนวคิดหลักในกระบวนการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535 และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2540 -
2559)

บทบาทของแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศระยะกลาง ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 -9 ทำให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเครื่องมือนโยบายใน 4 ประเด็น คือ (พัชรี สีโรสและคณะ, เอกสารอัดสำเนา)

1. การกำหนดให้มียุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมุ่งที่จะจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ และฟื้นฟู

2. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านแผนแม่บทการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในแง่ของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ติดตามประเมินผลการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะขอรับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐ สิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษเจ้าพนักงาน กรณีละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

4. การเข้ามาตรึงเชิงป้องกันในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจและการผลิตที่สะอาด (Eco-efficiency) และมาตรการในระดับสากลอื่นๆ เช่น เครื่องหมายรีไซเคิลสีเขียว (Green Dot) เป็นต้น

ภายใต้ต้นนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ.2539-2559) ได้กำหนดทิศทางการนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เกื้อกูล และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเทศไทยได้นำหลักการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าว ยังมีเงื่อนไขอยู่หลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมต้องกระทำผ่านองค์กรเอกชนเท่านั้น หรือการที่ภาคประชาชนที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐได้ ต่อเมื่อได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น(คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ในสกว., 2544, น.127-8)

ในปี พ.ศ. 2545 การพัฒนาที่ยั่งยืน ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในวาระนโยบายระดับชาติ (national agenda) (นอกจากปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การพัฒนาระบบ โลจิสติก การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม) หลังจาก ประเทศไทยได้ลงนามเป็นพันธมิตรในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสถานะแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Environment and Sustainable Development : WSSD)(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) ซึ่งในการประชุมดังกล่าว สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสหประชาชาติปี 2000 (United Nations Millennium Declaration 2000) เพื่อให้สหประชาชาติปี 2000 เป็นสหประชาชาติที่จะบรรลุเป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนา การขจัดความยากจน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เสน่ห์ จามริก, 2549, น .81)

นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงเป็นผลผลิตของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยในประเทศไทย และแรงกดดันจากวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากการนิยามความหมายให้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นทรัพยากรของโลก (global commons) หรือมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (common heritage of humankind)

การเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในยุคโลกาภิวัตน์ ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นพื้นที่ทางการเมืองใหม่ (new space of politics) ซึ่งมีความหมายใน 2 นัย นัยแรก คือ เป็นการเมืองของความหมาย หรือการเมืองของอัตลักษณ์ (politics of meaning or politics of identity) เพราะการนิยามปัญหาและนโยบายในการจัดการกับปัญหาในทุกระดับ เป็นเรื่องของการช่วงชิงการให้ความหมาย หรือสร้างอัตลักษณ์แบบหนึ่งๆ (identity) ให้กับธรรมชาติ พื้นที่ธรรมชาติ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในการนิยามปัญหานโยบายในการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก ทำให้การเมืองและนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพื้นที่ทางการเมืองใหม่อีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการเมืองและนโยบายที่มีการบริหารจัดการแบบหลายช่วงชั้น (multi-level governance) ที่ทำให้พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่เป็นจุดตัด (contested areas) หรือพื้นที่ที่ต้องรองรับประเด็นปัญหาตั้งแต่ระดับท้องถิ่นและระดับโลก (global-local issues) และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับต่างๆ

4.3 การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่นในบริบทของการเมืองแบบมีส่วนร่วม

ภายใต้บริบทการเมืองที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองแบบมีส่วนร่วม พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่รองรับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีสิทธิร่วมกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

รัฐ

สาระสำคัญของประการหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพราะระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. มีการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ 2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ โดยเน้นงานในหน้าที่หลักของรัฐ ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาค และเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็กระจายงานด้านบริการให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และ 3. คือ การบริหารแบบพหุภาคี หรือการบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ ทำให้เกิดระบบบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาด หรือรวมศูนย์อำนาจ (www.opdc.go.th , การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 5/10 /2549)

ภายใต้ระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ตามระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลใช้บริหารประเทศในเชิงรุก และใช้สำหรับการอ้างอิง หรือเป็นแผนแม่บทในการถ่ายทอดกลยุทธ์หลัก ไปเป็นแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี ซึ่งจะประกอบไปด้วยมิติต่างๆ ได้แก่

1. มิติการปฏิบัติตามภารกิจหรือตามอำนาจหน้าที่ปกติ (functional based approach) ได้แก่ แผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะต้องระบุเจ้าภาพ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องบูรณาการ ประสานแนวทาง มาตรการ วิธีการทำงานของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

2. มิติพื้นที่ (area-based approach) ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

3. มิติการทำงานข้ามหน่วยงานและพื้นที่ (agenda-based approach) หรือ มิติตามระเบียบวาระงานพิเศษ (agenda-based approach)

กระบวนการนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้ระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จึงอยู่ภายใต้การบริหารภาครัฐ ทั้ง 3 มิติ กล่าวคือ ภายใต้มิติการปฏิบัติตามภารกิจ (functional-based approach) โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ยกเว้นการฟื้นฟูทรัพยากรดิน และการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ มีกระทรวงเกษตรฯ เป็นหน่วยงานหลัก)

ภายใต้มิติวาระนโยบายหนึ่งๆ (agenda-based approach) เป็นการทำงานที่ข้ามหน่วยงานและพื้นที่ เพื่อให้บรรลุนโยบายที่รัฐบาลกำหนดเป็นวาระพิเศษ ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในวาระนโยบายระดับประเทศ (national agenda)

ภายใต้มิติพื้นที่ (area – based approach) นโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย การนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (national agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น จึงต้องเป็นพื้นที่ที่รองรับมิติต่างๆ ของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นมิติของนโยบายระดับชาติ (national agenda) รวมทั้งนโยบายระดับพื้นที่ (area initiative) ในระดับจังหวัด ในรูปของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ยังต้องรองรับนโยบายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ (functional agenda) ผ่านการกำหนดพื้นที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน เช่น พื้นที่อุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 76 และ 79 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีสาระสำคัญ คือ การที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) และรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ

พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79)

แต่การวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่ถูกแปลงเป็นกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, 2548) ปัญหาหน่วยงานของรัฐขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และพยายามหลีกเลี่ยงกระบวนการดังกล่าว (นันทวัฒน์ บรมานันท์, www.public-law.net, 23/1/2549) ปัญหามุมมองที่แตกต่างกันระหว่างรัฐและประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วม โดยรัฐเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ควรเป็นไปเพื่อกำหนดการตัดสินใจ รัฐจึงใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยกระบวนการที่เรียกว่า D-A-D Syndrome คือ ตัดสินใจ (decide) แล้ว จึงประกาศการตัดสินใจนั้นให้ประชาชนทราบ (announce) หลังจากนั้น จึงปกป้องการตัดสินใจนั้นว่า เป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (defend) (พัชรี สีโรส และคณะ เอกสารถ่ายสำเนา ไม่ระบุปีที่พิมพ์)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทัศนะของรัฐ จึงมักอยู่ในรูปของการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมา ก็ยังพบว่า มีหลายปัจจัยที่ทำให้กระบวนการประชาพิจารณ์มีปัญหา ได้แก่ ปัจจัยด้านกฎหมาย ปัจจัยด้านสถาบัน เช่น ความมุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองในการนำกระบวนการนี้มาใช้ หรือการไม่ยอมรับการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ปัจจัยวัฒนธรรม ทั้งวัฒนธรรมระบบราชการ (culture of bureaucracy) ที่ทำให้ประชาชนถูกกีดกันออกจากกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งวัฒนธรรมของประชาชนในรูปของการตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การประนีประนอมและความไว้วางใจระหว่างประชาชน เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Tawinwadee Bureekul .www.kpi.ac.th 16/12/2545 ; Warasak Phuaugcharoen, 2548)

การประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งด้านการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม จึงพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ส่วนใหญ่อยู่ในระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็น แต่ระดับการมีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจยังมีอยู่อย่างจำกัด ส่วนการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนยังขาดความต่อเนื่อง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบริบทของการปฏิรูปทางการเมือง และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำให้พื้นที่ต่างๆ ในท้องถิ่นของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเมือง หรือพื้นที่ธรรมชาติ เป็นพื้นที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพิ่มพื้นที่

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏในมาตราที่ 290 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

‘การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ’

แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่อยู่บนฐานของการกำหนดอาณาเขต (territory-based structure) ที่แบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1.การบริหารในระดับชาติ (national level) 2.การบริหารงานในระดับจังหวัด (provincial level) 3. การบริหารงานในระดับอำเภอ (district level) 4.การบริหารงานในระดับตำบล (sub-district level) และ 5.การบริหารงานในระดับหมู่บ้าน (village level) (Nelson , 2000 cited by Somchai Yensabai , 2545 , p. 170) ทำให้การปฏิบัติการต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ ทั้งในมิติอำนาจหน้าที่ มิติพื้นที่ และมิติวาระนโยบาย

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ในท้องถิ่นต่างๆ นอกจากจะต้องตอบสนองความต้องการของพื้นที่แล้ว ยังจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี นโยบายและแผนการส่งเสริมการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 20 ปี รวมทั้งนโยบายและแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

สิทธิของชุมชนดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่มีความชอบธรรม และมีความเป็นสากล เนื่องจากเป็นสิทธิที่ปรากฏอยู่ในทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ปฏิญญาการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยมนุษย์และสภาวะแวดล้อม ปี พ.ศ. 2515 (Declaration of UN Conference on the Human Environment 1972) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา 2529 (Declaration on the Rights to Development 1986) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนในสิทธิอธิปไตยเหนือฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ใน 3 หลักการใหญ่ ๆ คือ สิทธิร่วมกันที่จะควบคุมดูแลฐานทรัพยากรในผืนแผ่นดินของตน สิทธิกำหนดใจตนเอง (self-determination) ในสถานะความสัมพันธ์ต่อรัฐ และสิทธิเป็นตัวแทนปากเสียงผลประโยชน์และโดยช่องทางสถาบันจัดตั้งของตนเอง (เสนห์ จามริก, 2549, น. 402)

หลักการดังกล่าวที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นฐานอ้างอิงให้เกิดการเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิชุมชน เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ฉบับประชาชน) ในปี พ.ศ. 2535 และเป็นส่วนหนึ่งของกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง ที่ทำให้สิทธิชุมชนถูกกำหนดไว้ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ระบุว่า

‘บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ’

แม้ว่า ‘สิทธิชุมชน’ จะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่มีการแปลงไปเป็นกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, 2546) และกฎหมายป่าชุมชนจากภาคประชาชน จึงยังไม่อาจบรรลุผลจนทุกวันนี้ (เสนห์ จามริก , 2549 , น. 403)

การรวมตัวกันในหมู่องค์กรภาคประชาสังคมของไทย และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อประกาศปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วย“ สิทธิปวงชนเหนือฐานทรัพยากรเขตร้อน ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ” 2545 (The Declaration over Tropical Resource Base ,

Biodiversity and Traditional Knowledge 2002) จึงเป็นจุดเริ่มต้นของภาคประชาสังคมไทยที่เคลื่อนไหวในเวทีการเมืองระดับโลก เพื่อเรียกร้องสิทธิชุมชนเหนือพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น

องค์กรอิสระ และประชาชนทั่วไป

การสนับสนุนบทบาทขององค์กรเอกชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้รับการบรรจุไว้ตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ปัจจุบันมีองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้แล้ว จำนวน 135 องค์กร (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2548, น.303)

อย่างไรก็ดี ได้มีความพยายามที่จะสร้างและขยายเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งโดยการสนับสนุนของภาครัฐ และการผลักดันของเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมและพันธมิตรมาเป็นลำดับ เช่น

ในปี พ.ศ. 2538 เครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่า 180 องค์กร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมมือกันเพื่อจัดเวทีสิ่งแวดล้อมระดับประเทศขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเครือข่ายองค์กรสิ่งแวดล้อม ในลักษณะเบญจภาคี ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาชุมชน องค์กรชุมชน ส่วนราชการ นักวิชาการและภาคธุรกิจ การจัดเวทีดังกล่าว ก่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย (Thailand Environment and Development Network : TEDET) โดยมีภารกิจสำคัญ คือ เชื่อมโยงและส่งเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2539 มีความพยายามที่จะผลักดันแนวคิดเรื่องประชาคม เช่น ประชาคมจังหวัด เพื่อเป็นกลไกการระดมความร่วมมือของคนกลุ่มต่างๆ ในการดูแลปัญหาในจังหวัด หรือในพื้นที่ แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ปี พ.ศ. 2545 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำหมู่บ้าน (ทสม.) และอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเยาวชน (ทสย.) เพื่อเป็นตัวแทนในการเสริมศักยภาพชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ติดตามและประเมินผล เป็นการบูรณาการระดับพื้นที่เพื่อให้มีการแก้ปัญหาแบบองค์รวม โดยในปี พ.ศ. 2545

ดำเนินการเป็นโครงการนำร่องใน 10 จังหวัด ขยายเป็น 38 จังหวัดในปี พ.ศ. 2546 และ 50 จังหวัดในปี พ.ศ. 2547

นโยบายการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) โดยเฉพาะเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ขณะนี้มียุทธศาสตร์ที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะต่างๆ ซึ่งจากการแบ่งกลุ่มของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย พบว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2548, น. 302)

1.องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรพัฒนาที่จับประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นหลัก โดยเห็นว่าประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถร้อยปัญหาต่างๆของชุมชนเข้าเป็นเรื่องเดียวกันได้ องค์กรพัฒนาเอกชนในกลุ่มนี้ เช่น สถาบันพัฒนาชนบท สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในเครือข่ายของคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการพัฒนาชนบท (กป.อพช.)

2.องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นโดยตรงจากกระแสความตื่นตัวของสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับประเทศ และระดับโลก เป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาที่ตนเองประสบ

3.องค์กรชาวบ้าน เป็นการรวมตัวของชาวบ้านในท้องถิ่นต่างๆ เป็นการรวมตัวที่อาจเกิดขึ้นโดยมีแรงผลักดันจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

4.องค์กรประชาชน เป็นองค์กรสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้คนจากหลากหลายอาชีพที่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมในเชิงคุณภาพชีวิต ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่สนใจก็เป็นปัญหาที่กลุ่มตนมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดกาญจนบุรี สมัชชาสิ่งแวดล้อมนครราชสีมา ชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

5.กลุ่มองค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ที่ริเริ่มโดยกลุ่มธุรกิจเอกชนด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อประชาสัมพันธ์และสร้างภาพพจน์องค์กร เพื่อการคืนกำไรให้สังคม ตัวอย่างองค์กรลักษณะนี้ เช่น สมาคมสร้างสรรค์ไทย (ธนาคารกรุงเทพ จำกัด) สมาคม Think Earth (บริษัทสยามกลกาล จำกัด) มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ (บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด) เป็นต้น

6.องค์กรเอกชนที่ไม่ได้ทำงานพัฒนาชนบท และไม่ได้ดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลัก แต่มีประเด็นเชื่อมโยงกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน มูลนิธิโกลด์คิมทอง มูลนิธิผู้หญิง เป็นต้น

จากการรวบรวมความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2547 จากหนังสือพิมพ์รายวัน ในงานของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548, น.261-360) ซึ่งให้เห็นการเมืองของ

พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ทวีความเข้มข้นขึ้นนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น

ข้อเสนอของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และนักพัฒนาเอกชน จากการประชุมนานาชาติเรื่อง 'การจัดการลุ่มน้ำ ต้นน้ำ ปลายน้ำในการจัดการป่าอนุรักษ์' ให้รัฐเปลี่ยนวิธีคิดในการจัดการน้ำ จากวิธีวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว มายอมรับความรู้ท้องถิ่น หรือภูมิปัญญาชาวบ้านให้มากขึ้น โดยเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วม ตลอดจนใช้ประโยชน์จากป่าอนุรักษ์ในแนวทางที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น

การรวมตัวของชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อคัดค้านโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ เช่น การเคลื่อนไหวกของกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก ที่รวมตัวกันเพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก ความเคลื่อนไหวของเครือข่ายคอตตอญเขตคัดค้านการสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพ การรวมตัวกันของประชาชนหมู่บ้านสะเอียบ อำเภอคลอง จังหวัดแพร่ เพื่อคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนเสื่อเต็น หรือกรณีประชาชนชาวอุดรรวมตัวกันคัดค้านการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาทำเหมืองโปแตช เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีการสร้างเครือข่ายระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสังคม เพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และจัดการพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจนโยบาย เช่น

การรวมตัวของกลุ่มประชาชนชาวบ้านเขาเพดาน ตำบลนาเมืองเพชร อำเภอสีเกา จังหวัดตรังและเปิดเวทีสาธารณะ เพื่อขอให้กรมทรัพยากรธรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงกรณีที่นายทุนขอประทานบัตรระเบิดหิน บริเวณเขาเพดาน การเคลื่อนไหวกของชาวบ้านใน 3 ตำบลของอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ เรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเปิดเผยข้อมูลโครงการก่อสร้างเหมืองถ่านหินลิกไนต์ ชื่อเรียกร้องขององค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดภูเก็ต ประกอบด้วย ชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภูเก็ต โครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ มุลินนิคัมครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ และโครงการประสานความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มคนทุกอาชีพ เกี่ยวกับการออกประกาศคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในจังหวัดภูเก็ต เพื่อแทนฉบับเดิมที่จะหมดอายุ โดยเห็นว่า กระบวนการจัดการที่ผ่านมา ประชาชนที่เกี่ยวข้องยังไม่ทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร เป็นต้น

นอกจากฝ่ายต่างๆ ในสังคมที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติและ

นโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ยังอยู่ภายใต้วาระนโยบายด้านต่างๆ ในระดับโลก ที่ผลิตโดยสถาบันระดับเหนือชาติ หรือ สถาบันระหว่างประเทศ (international institution)

Wilson & Bryant (1997 cited by Buch-Hansen, 2003, p.325) จึงเห็นว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นการจัดการแบบหลายช่วงชั้น (multi-layer) ซึ่งหมายถึง รูปแบบ หรือระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบหนึ่งๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการโดยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร หรือภาคเอกชนในท้องถิ่น เป็นรูปแบบหรือระบบการจัดการ ที่กำหนดขึ้นภายใต้ต้นนโยบายระดับชาติของรัฐ หรือการสนับสนุนของรัฐ ที่ได้รับอิทธิพลจากสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หรือ เป็นไปตามความต้องการของตลาดโลก เป็นต้น

การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปยังท้องถิ่น จึงอาจเป็นเพียงการกระจายอำนาจเพื่อนำข้อตกลงระหว่างประเทศไปปฏิบัติเท่านั้น (Apichai Puntasen & Pattamawadee Pochanukul, 2002 cited by Buch-Hansen, 2003)

การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อวิพากษ์และต่อต้านองค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์การเมืองภาคประชาชน ในบริบทของกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย

ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นกรณีเคลื่อนไหวภาคประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2547 ที่เคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านองค์การระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548, น.283-356) ได้แก่

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนด้านจีเอ็มโอ ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายสิทธิภูมิปัญญาไทย (ไบโอไทย) เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก องค์กรประชาชนด้านโลกาภิวัตน์ สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนประเทศโลกที่สาม แลกส่งข่าวประกาศจุดยืนต่อต้านการประชุมขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Development and Cooperative) ที่จัดขึ้นในประเทศไทย โดยชุมนุมประท้วงที่บริเวณตึกสหประชาชาติ (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544)

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนด้านโลกาภิวัตน์ ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ กลุ่มชาวนาและกลุ่มสหัชชาคนจน องค์กรเครือข่ายชาวนาโลก เติบวนวรรณรงค์คัดค้านข้อตกลงทางการด้านการเกษตร และข้อตกลงด้านทรัพย์สิน

ทางปัญญา สิทธิบัตรยา ในการประชุมองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ (25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545)

ความร่วมมือของสมาชิกรัฐบาลนักวิชาการเพื่อคนจน เครือข่ายสันติภาพภาคเหนือ เครือข่ายประชาชนโลกาภิวัตน์ จัดเสวนาในหัวข้อ ‘เอเปคกับผลกระทบต่อสังคมไทย และสันติภาพโลก ‘ โดยเห็นว่าเอเปคเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้มหาอำนาจผลักดันผลประโยชน์ของตัวเอง (16 ตุลาคม พ.ศ. 2546)

การเคลื่อนไหวของกลุ่มศึกษาเขตการค้าเสรี จากองค์การความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยแสดงความโปร่งใสในการดำเนินการเจรจาเขตการค้าเสรี (FTA) ด้วยการเปิดโอกาสให้สถาบันอิสระทำการศึกษาผลกระทบเชิงลึก จากการทำ FTA กับประเทศต่างๆ การจัดให้มีกลไกการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ องค์กรประชาชน และกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยกรอบความตกลงและแนวทางการเจรจา พร้อมนำกรอบการเจรจาผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อนรัฐบาลจะเริ่มกระบวนการเจรจา (17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547)

บริบทการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจากท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการแทรกตัวของรัฐและทุนเข้าไปในท้องถิ่น กับแรงผลักดันจากวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก จนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและกระบวนการนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก จึงมีบทบาทสำคัญต่อการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในมิติที่ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นการจัดการแบบหลายช่วงชั้น (Multi-layer) เป็นฐานอ้างอิงให้กับขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่น เป็นฐานสร้างความชอบธรรมให้กับตัวแสดงต่างๆ ที่จะเข้าถึงพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น