

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการค้นคว้าเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในแง่ของแนวคิด พัฒนาการ และประสบการณ์ในประเทศ และในระดับสากล เพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของรัฐ : กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย และได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการฯ เพื่อนำวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการฯ มาพิจารณาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสามารถประมวลสรุปเป็นเนื้อหาได้ โดยสังเขปเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

- 1) แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : พัฒนาการและประสบการณ์ในบริบทของแนวคิด สาขทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
- 2) แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : พัฒนาการและประสบการณ์ในบริบทของแนวคิด ด้านการพัฒนาในยุคต่างๆ ของสังคมการเมืองไทย
- 3) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย
- 4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : พัฒนาการและประสบการณ์ในบริบทของแนวคิดสาขทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

2.1.1 จุดกำเนิดในฐานะขบวนการเคลื่อนไหว

ที่มาของความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนั้น ปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์ของความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเชื่อมโยงกันอย่างยิ่งกับประวัติศาสตร์ของความคิด เรื่องสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ธรรมชาติในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ (Doyle and McEachern, 2001)

แม้ว่าขบวนการสังคมนิยมที่หือหวาและเป็นที่พูดถึงกันมากที่สุดนั้นจะเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตก แต่โดยภาพรวมแล้วขบวนการสังคมนิยมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ ขบวนการอนุรักษนิยมชาติในแบบดั้งเดิม และกลุ่มที่สอง คือ ขบวนการนิเวศวิทยาการเมืองและขบวนการคัดค้านนิวเคลียร์ ซึ่งนักวิชาการบางส่วนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการ “ซ้ายใหม่” (New Left) ความคิดทางการเมืองของสองกลุ่มนี้ต่างกันในประเทศหลัก คือ ขบวนการอนุรักษนิยมชาตินั้นมีเป้าหมายเพื่อ “การพิทักษ์ปกป้องภายในระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่” (Lowe and Goyder, 1983; Rohrschneider, 1991 อ้างโดย Doyle and McEachern, 2001) ส่วนขบวนการนิเวศวิทยาการเมือง และขบวนการคัดค้านนิวเคลียร์นั้น เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงที่ตัวระบบ โดยถือเอาเป้าหมายทางนิเวศและสังคมอยู่เหนือเรื่องเศรษฐกิจ (Doyle and McEachern, 2001)

การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลียและบางส่วนของสแกนดิเนเวียเน้น “ความสำคัญของสถานที่” ซึ่งก็ไม่ได้ต่างกับแนวทางของขบวนการในยุโรปตะวันตก เพียงแต่นักนิเวศวิทยาการเมืองของยุโรปตะวันตกนั้นสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีขอบข่ายกว้างกว่านั้นตามแนวทางเสาหลักสี่ประการที่ร่างโดยขบวนการสีเขียวของเยอรมัน นั่นคือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมทางสังคม สันติวิธีและนิเวศวิทยา (Doyle and McEachern, 2001)

ขบวนการสีเขียวนี้ปรากฏชัดเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2513 หลังจากพหุพหุของระบบนิเวศที่เกิดจากการผลิตในสังคมอุตสาหกรรม เป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งสิ่งมีชีวิตสูญพันธุ์ไปอย่างมาก พร้อมทั้งกับผู้คนที่พยายามจะแก้ปัญหาที่พบว่าระบบราชการซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งในระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลก จึงเกิดการลงมือปฏิบัติและกลายเป็น “การนำสีเขียวกลับคืนสู่พิภพ” ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การพึ่งตนเองของภาคประชาชน เกิดการประสานงานกันและเป็นองค์กรระดับโลกในที่สุด

แนวคิดที่ให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจ และมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อชีวิตที่ดีกว่าการรวม ความรับผิดชอบทั้งหมดไปไว้ที่รัฐนั้น จอห์น โลบิลล์ ชาวแคนาดา (อ้างโดยไพศาล วิสาโลและ สมควร ใฝ่งามดี, 2533) ได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “...การแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะทาง และการรวมศูนย์ของวัฒนธรรมอุตสาหกรรม ทำให้เราโอนความรับผิดชอบที่มีต่อชีวิตของเราในหลายๆ ด้านไปให้แก่สถาบันบริษัทและรัฐบาลทั้งหลาย ลักษณะองค์รวมและการกระจายอำนาจ ตามทัศนะแนว “เขียว” นั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการเริ่มต้นคืนความรับผิดชอบต่อเหล่านี้กลับไปยังชุมชนท้องถิ่นและแก่เราทุกคน ถ้าพึงโรงเรียนไม่อาจให้การศึกษแก่ลูก

หลานของเราได้ เราต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเขาด้วย ถ้าพึ่งแพทย์ไม่สามารถทำให้เรามีสุขภาพดีขึ้นได้ เราต้องกินให้ถูกต้องและ ออกกำลังกายด้วย ถ้าพึ่งตำรวจไม่สามารถทำให้ละแวกบ้านของเราปกติสุขได้ ประชาชนต้องเข้าไปมีบทบาทโดยตรง ถ้าพึ่งเทศบาลไม่สามารถดูแลชุมชนของเราให้สะอาดได้ เราทุกคนต้องช่วยให้มีของเสีย น้อยลงและรู้จักหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ แม้ว่าบัดนี้อาหารทั้งหมดที่เรากินนั้นได้มาจากเกษตรกรรมแบบอุตสาหกรรม แต่ดินในสหรัฐอเมริกา ก็กำลังเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว และอาจผลิตอาหารได้น้อยลง เราจึงต้องรู้จักผลิตอาหารไว้กินเองด้วย...”

และต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้แพร่กระจายไปในประเทศต่างๆ มากมาย ทั้งในรูปแบบของกลุ่ม องค์กรและพรรคการเมือง เช่น เบลเยียม เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย เป็นต้น (ไพศาล วิสาโลและสมควร ใฝ่งามดี, 2533)

ความจริงจังของภาคประชาชนต่อกระบวนการสีเขียวนั้นมีมากจนกระทั่งสามารถผลักดันให้รัฐบาล และพรรคการเมืองหลายประเทศในสมัยนั้น ต้องหันมาสนใจสภาพแวดล้อม และจำต้องระงับประเด็นนี้ เข้าไปในการหาเสียงและนโยบายบริหารประเทศ ตัวอย่างเช่น จอร์จ บุช กอร์บาชอฟ และแทตเชอร์ การแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนที่ประชาชนต้องการ กลายเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (ไพศาล วิสาโลและ สมควร ใฝ่งามดี, 2533)

2.1.2 การมีส่วนร่วม ในฐานะกลไกที่เป็นคำขวัญของนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน

การประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมได้จัดขึ้นหลายครั้งนับตั้งแต่ครั้งแรก เมื่อปี 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในจำนวนนี้เกี่ยวข้องกับ United Nations Environment Programme (UNEP) เนื่องจากเป็นผู้สนับสนุนบุคลากร เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร และการศึกษาให้กับกิจกรรมระดับโลกเหล่านี้ การประชุม Earth Summit หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อวันที่ 3 - 14 มิถุนายน 1992 นั้น น่าจะเรียกได้ว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของ UNEP (Doyle and McEachern, 2001)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน กลายมาเป็นกรอบเค้าโครงอันเป็นหัวใจของการอภิปรายเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับสิ่งแวดล้อมในทศวรรษที่ 80 (หลังจากการตีพิมพ์ Brundtland Report Our Common Future ในปี ค.ศ.1987) และการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็หนักแน่นขึ้นด้วยการตีพิมพ์ Agenda 21 รวมถึงการรณรงค์อย่างกว้างขวาง

สำหรับการประชุม Earth Summit ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ในตอนแรก ภาคธุรกิจยังมีความระแวงต่อแนวคิดนี้เนื่องจากมองว่าเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจ และให้ความสำคัญกับหลักฐานความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมมากเกินไป แต่ไม่นานนักองค์กรธุรกิจเหล่านั้นก็ได้เข้าใจว่าการพัฒนาแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมา จะเป็นการตอบสนองอย่างได้ผลต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ไม่ใช่ในแง่ที่ว่ามันจะเปลี่ยนวิถีปฏิบัติของภาคธุรกิจให้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง แต่เพราะว่ามันทำให้เกิดโหวตหรือวาระ ที่จะนำมาใช้ปกป้องการดำเนินธุรกิจอย่างที่เป็นอยู่ต่อไป

การที่ภาคธุรกิจรับเอาแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นพันธกิจของตนนั้น ไม่ได้หมายความว่าทำให้เกิดการสร้างสรรคนโยบายใหม่ๆ แต่กลายเป็นว่าเมื่อใดที่ฝ่ายธุรกิจต้องการเสนอให้เห็นเป็นกรณี ถึงความใส่ใจด้านสิ่งแวดล้อม เราสามารถเอามาปรับแต่งรวมชุดกันได้อย่างอาศัยแนวคิดนี้ ตัวอย่างเช่น คำแถลงนโยบายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของฝ่ายบริหารของบริษัทเชลล์เมื่อต้นทศวรรษที่ 90 นั้น ได้รับการชื่นชมทั้งที่บริษัทก็ก่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่ Ogoni ประเทศไนจีเรียไปพร้อมๆ กัน (Callenbach et al, 1993 อ้างโดย Doyle and McEachern, 2001)

ผลหลักที่ได้จากการประชุมที่ริโอ คือ Agenda 21 เอกสารเล่มใหญ่ที่ประกอบด้วยเนื้อหา 40 บท และหนามากกว่า 600 หน้า ซึ่งประกาศตัวว่าจะสะท้อนถึง “ฉันทามติระดับโลก และความรับผิดชอบทางการเมืองที่ระดับสูงสุดในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” (Holmberg et al. 1993 อ้างโดย Adams, 2001)

ชื่อเรียก Agenda 21 นั้นมาจากการประชุมเตรียมการครั้งแรกที่ประเทศไนโรบี เมื่อนายมอริส สตรอง (Maurice Strong) เสนอให้มีเอกสารที่จะวางแผนออกมาว่าจะทำให้โลกใบนี้ยั่งยืนเมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้อย่างไร (Chatterjee and Finger 1994 อ้างโดย Adams, 2001)

เช่นเดียวกับเอกสารอื่นๆ ที่มีมาก่อนหน้า Agenda 21 เรียกร้องการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการมีส่วนร่วม และเช่นกันกับที่เคยมีระบุอยู่ใน Caring for the Earth นั่นคือ ทั้งผู้หญิง เด็ก เยาวชนคนหนุ่มสาว ชนพื้นเมือง สมาชิกสหภาพแรงงาน นักธุรกิจ อุตสาหกรรม ชาวชนา ข้าราชการท้องถิ่น และ นักวิทยาศาสตร์ ล้วนถูกระดมให้เข้ามา มีบทบาท ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้เต็มไปด้วยถ้อยคำสวยๆ ที่ฟังดูน่าชื่นใจไปเสียหมด ตัวอย่างเช่นในบทที่ 25 ของเอกสารที่ว่าด้วย “เด็กและเยาวชนในการพัฒนาที่ยั่งยืน” นั้น เสนอว่า เยาวชนจากทุกส่วนของโลกจะต้องได้เข้าร่วม

อย่างแท้จริงในทุกระดับของกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมันส่งผลต่อชีวิตของพวกเขาในวันนี้ และมีความหมายต่ออนาคตของพวกเขาด้วย การมีส่วนร่วมเป็นคำขวัญสำคัญของ Agenda 21 แต่ก็เช่นเดียวกันกับคำขวัญอื่นๆ ที่มีมาก่อนหน้านี้ มันทำให้เรารู้สึกมีความหวังถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่าจะสะท้อนการวิเคราะห์ทางการเมืองเกี่ยวกับอำนาจ (Adams, 2001)

2.1.3 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

กระแสวิพากษ์วิจารณ์โครงการต่างๆ และผลของการพัฒนาทั้งหลายนั้นได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งในวาทกรรมหลักๆ เกี่ยวกับการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 70 แนวทางพัฒนาแบบ “บนลงล่าง” (Top-Down) “แบบเทคโนโลยีแคร์ต” และ “พิมพ์เขียว” ถูกตรวจสอบมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจโตหรือให้ประโยชน์แก่สังคมได้อย่างที่รับปากไว้ (Turner and Hulme, 1997 อ้างโดย Adams, 2001) ดังนั้นเองจึงได้เกิดวาระที่เป็นทางเลือกขึ้นมา ทำให้เกิดการโต้แย้งอย่างกว้างขวางว่าเป้าหมายของการพัฒนานั้นจะบรรลุได้ด้วย “การวางแผนจากล่างขึ้นบน” “การกระจายอำนาจ” และ “การมีส่วนร่วม” และ “พัฒนาการของชุมชน” (Agrawal and Gibson, 1999 อ้างโดย Adams, 2001) เมื่อถึงต้น ทศวรรษที่ 90 ทั้งเงินช่วยเหลือและทั้งนักวางแผนด้านการพัฒนา ล้วนรับเอาแนวทางการมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นภารกิจอย่างจริงจัง

“การพัฒนาจากฐานล่าง” (Development from Below) นี้ ต้องใช้การกลับด้านวิธีคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในแบบที่เคยเป็นมา โดยต้องทำงานจาก “ล่างขึ้นบน” (Bottom Up) มันเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย (approach) ไม่ใช่ชุดข้อเสนอสสำเร็จรูป เป็นตัวความคิด ไม่ใช่ชุดกติกา แนวทางนี้เสนอว่า เพื่อจะไปสู่ความสำเร็จ การพัฒนาจะต้องไม่เพียงอิงอยู่บนฐานของการวิจัยและความเป็นนวัตกรรมใหม่ๆ แต่จะต้องเกิดขึ้นและริเริ่มขึ้นโดยท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น มีกระบวนการมีส่วนร่วม และอยู่บนฐานความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเมืองและเศรษฐกิจของท้องถิ่น ทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การพัฒนาขนาดใหญ่ที่รวมศูนย์ ก็คือ แบบที่เป็นกิจกรรมขนาดเล็ก ใช้เทคโนโลยีที่มีการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพ มีการจัดการทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตัดสินใจโดยท้องถิ่น มีการมีส่วนร่วมทางสังคม และเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม (Ghai and Vivian, 1992 อ้างโดย Adams, 2001) การพัฒนาจะต้องเริ่มที่จะ “ให้ความสำคัญกับประชาชนก่อน” (Cernea, 1991 อ้างโดย Adams, 2001)

แนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมนี้ เป็นผลผลิตแบบลูกผสมระหว่างความคิดสองชุดที่แตกต่างกัน ความคิดแบบแรกพยายามที่จะนำหลักการของตลาดออกมาสู่สาธารณะมาก

ขึ้น ซึ่งก็หมายถึงบทบาทที่ลดลงของรัฐและสร้างพื้นที่ให้กับ “ชุมชน” (หมายรวมถึงชาวบ้าน เอกชน บริษัท และกลุ่มบริษัท) ให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนามากขึ้น ความคิดเกี่ยวกับ ตลาด รัฐ และประชาสังคมนี้ได้สร้างฐานให้กับ “วาระของนโยบายใหม่” (New Policy Agenda) สำหรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ที่เริ่มพัฒนาขึ้นมาในอเมริกาเมื่อต้นทศวรรษที่ 90 (M. Robinson 1993, Moore 1993 อ้างโดย Adams, 2001)

ส่วนความคิดแบบที่สองนั้น พยายามดึงอำนาจจากรัฐลงมาสู่ระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น และเน้นศักยภาพของชุมชนในการจัดตั้งตัวเองเพื่อจัดการการพัฒนา เป็นการเน้นไปที่บทบาทที่ยกระดับขึ้นของภาคประชาสังคมและประชาธิปไตย

ผลที่คาดหมายได้จากความคิดทางการเมืองสองแบบ ที่มาผสมกันจนเกิดเป็นแนวทางนี้ จึงเห็นว่าความคิดที่ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นสามารถ และควรจะทำ “จากข้างล่าง” นั้นพบได้ทั่วไปทั้งในวิถีคิดกระแสหลัก และวิถีคิดแบบสวนกระแส สำหรับฝ่ายกระแสหลักแล้ว มันทำให้มีการถ่วงน้ำหนักที่เท่ากัน สำหรับการไปสู่ความทันสมัยแบบนิเวศวิทยา และการใช้การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ แต่สำหรับฝ่ายนักคิดสวนกระแสแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการที่จะท้าทายสองอำนาจที่ครอบงำอยู่ คือ รัฐราชการและอำนาจบรรษัท ดังนั้นความคิดที่ว่าพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะเป็น “มาจากข้างล่าง” นั้น จึงเป็นเรื่องที่ร่วมกันได้ตั้งแต่อนาธิปไตย หรือสตรีนิยมเชิงนิเวศไปจนถึงพวกที่คิดแต่เรื่องของเศรษฐกิจที่อยู่ในองค์การการค้าโลก แต่สิ่งที่ควรหมายเหตุไว้ก็คือ การยกคำว่า “การมีส่วนร่วม” มาใช้ในกระบวนการพัฒนานั้น ไม่ได้เป็นเรื่องพิเศษแต่อย่างใด แม้คำคำนี้จะสร้างความปิติอบอุ้มให้แก่ทั้งผู้ใช้และผู้ที่ได้ฟังเพียงใด แต่ด้วยคุณลักษณะเช่นนี้ของคำนี้เอง ที่ทำให้ขาดการตรวจสอบอย่างละเอียดรอบด้าน และบดบังข้อเท็จจริงที่ว่าการมีส่วนร่วมนั้น เกิดขึ้นได้หลายแบบและสนองตอบต่อผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปได้หลายลักษณะ การมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการที่มีความเป็นการเมืองสูงทั้งภายใน “ชุมชน” เอง และทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับหน่วยอื่นๆ (ที่แน่ๆ คือ กับฝ่ายเจ้าของโครงการ) ไม่ว่าจะโครงการพัฒนาทั้งหลายจะพยายามทำให้ “มีส่วนร่วม” เพียงใดมันก็ไม่อาจรอดพ้นไปจากอุ้งมือของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่กว้างกว่านั้นในสังคมไปได้ ถ้าฟังคำว่าพัฒนา “จากข้างล่าง” ไม่อาจให้ทางออกที่จะพ้นไปจากคำถามยากๆ เหล่านี้ได้ (White, 1996 อ้างโดย Adams, 2001)

2.2 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : พัฒนาการและประสบการณ์ ในบริบทของแนวคิดด้านการพัฒนาในยุคต่างๆ ของสังคมการเมืองไทย

2.2.1 ยุคของการพัฒนาแบบ “สร้างชาติ” ก่อน พ.ศ. 2475 จนถึง 14 ตุลาคม 2516

ในยุคก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำ มาจนถึงยุคเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยโดยประชาชน ความคิดในเรื่องการพัฒนา ประเทศนั้น ได้รับอิทธิพลจากแรงกดดันของการพยายาม “สร้างชาติ” คือ สร้างระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต โดยได้รับอิทธิพลอันเป็นผลมาจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของประเทศตะวันตก ที่ต้องการขยายฐานทางการเมืองเข้ามาในประเทศไทย ท่ามกลางความขัดแย้งของอุดมการณ์ต่างขั้วทางการเมืองในภูมิภาคอินโดจีน (Anderson and Mendiones, 1985) ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระบบการศึกษาขนาดใหญ่ ส่งผลให้ในยุคแห่งการพัฒนาและยุคสมัยอเมริกาในไทยนี้เองได้เกิดโครงการพัฒนาขึ้นอย่างเร่งด่วนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะด้านการชลประทานและการคมนาคม

การวางแผนโครงการชลประทานขนาดใหญ่สมัยใหม่ เริ่มต้นด้วยการดำเนินโครงการป่าสักใต้ ซึ่งประกอบด้วยเขื่อนแห่งแรกของประเทศไทย คือ เขื่อนพระรามหก และการชลประทานป่าสักใต้ ในปี พ.ศ.2459 – 2467 ภายหลังจากการก่อตั้งกรมคลองหรือกรมชลประทานในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2445 นั้นเอง (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2543)

ต่อมาจึงได้มีการเริ่มต้นจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการกำหนดเป้าหมาย และกรอบระยะเวลา ที่ชัดเจนขึ้นมา เรียกว่า แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2504-2509) ซึ่งมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 ซึ่งสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้อธิบายถึงความสำคัญ ของการจัดทำแผนดังกล่าวไว้ว่า

“...ในการปฏิวัติครั้งนี้ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและประมุขของรัฐบาลในปัจจุบัน ได้ ยึดมั่นในหลัก 2 ประการเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ประการหนึ่ง คือ งานพัฒนาเศรษฐกิจกับการศึกษาจะต้องเดินคู่กันไป โดยประสานงานซึ่งกันและกัน อีกประการหนึ่ง คือ งานพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งแต่ก่อนมาเพียงแต่คิดแก้ปัญหาปัจจุบันเท่านั้น จะต้องเพิ่มแผนงาน

ขึ้นอีกแขนงหนึ่ง คือ แก้ปัญหาปัจจุบันก็แก้ไป และในเวลาเดียวกันก็ต้องวางแผนการสำหรับอนาคต ในระยะเวลาที่กำหนดพอสมควร...” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503)

ระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีกำหนด 6 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2504 ถึง 2509 และแบ่งออกเป็นระยะ 3 ปีแรก (พ.ศ.2504 – 2506) กับระยะ 3 ปีหลัง (พ.ศ. 2507 - 2509) ซึ่งนอกจากจะระบุถึงความสำคัญของการส่งเสริมด้านการศึกษา เพื่อผลิตทรัพยากรบุคคลออกมาให้ทันต่อการ “พัฒนาชาติ” แล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ระบุไว้ในแผนฯ คือ การช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งมีทั้งการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ทั้งนี้ประมาณร้อยละ 90 ของการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นการช่วยเหลือในกิจการด้านคมนาคม กิจการที่สำคัญของการช่วยเหลือประเภทนี้ ได้แก่ การสร้างทางหลวงแผ่นดิน อุปรกรณ์สร้างทาง การปรับปรุงการบิน และพัฒนาการอนามัยท้องถิ่น ส่วนการช่วยเหลือด้านวิชาการหนักไปในด้านการสาธารณสุข การศึกษา และการเกษตร ซึ่งคาดว่าจะมีอัตราส่วนกว่าร้อยละ 80 ของการช่วยเหลือทางวิชาการทั้งสิ้นในระยะเวลา 6 ปี ตามแผนฯ ส่วนโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศเป็นโครงการด้านคมนาคม พลังงาน และชลประทาน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503)

ในยุค “รุ่งอรุณอีควาระหนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติไทย” ที่ว่านี้ “ไม่มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนใน “งานสร้างชาติ สร้างอนาคตของชาติ ตลอดถึงสร้างชีวิตเศรษฐกิจของคนแต่ละคน” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503) ดังกล่าวไว้ในแผนฯ แต่อย่างใด

โครงการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในยุคดังกล่าว คือ การก่อสร้างเขื่อนภูมิพล ซึ่งตาม แผนฯ ระบุไว้ว่า จุดหมายในด้านพลังงาน คือ ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จใน พ.ศ. 2506 โครงการดังกล่าวจึงเร่งรัดดำเนินไปโดยที่ไม่มีการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบใดๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีการประชุมของประชาชนต่อการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวให้เห็นอย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนมิได้ยินยอมอพยพโยกย้ายแต่โดยดี ทั้งยังมีความพยายามต่อต้านด้วยการตั้งแ่ง แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถต้านทานโครงการดังกล่าวได้ ในเอกสารบันทึกที่ไม่เป็นทางการของ ป. มาลาทอง อดีตกำนันตำบลบ้านนา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก (อ้างโดยไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2543) กล่าวถึงการต่อต้านการอพยพของประชาชนในพื้นที่โครงการว่า “ปี 2503 ชาวบ้านนาถูกสั่งให้อพยพลงมาอยู่ในที่จัดสรรที่กรมชล

ประทานเขาจัดให้ การอพยพครั้งนี้ยากลำบากมากเพราะราษฎรไม่ยินยอมหรือไม่คิดอพยพ... เมื่อรัฐบาลเขาต้องการความเจริญของประเทศชาติแล้ว พวกบ้านนาที่อยู่ไม่ได้เพราะเขื่อนสร้างเสร็จน้ำจะท่วม จำเป็นต้องอพยพลงมาอยู่ในที่จัดสรร ซึ่งปัจจุบันนี้บ้านนาเดิมนั้นก็กลายเป็นทะเลสาบต่อไป... พวกที่ไม่ยอมลงก็ถอยขึ้นไปอยู่ที่ราบสูงก็มีอีกหลายร้อยคน”

หลังจากนั้นก็ยังมีการลุกขึ้นต่อสู้คัดค้านการสร้างเขื่อนอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่สามารถต้านทานได้ ดังเช่น การสร้างเขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ (เริ่มสร้างปีพ.ศ. 2506 ก่อสร้างเสร็จ ปีพ.ศ. 2511) ซึ่งทำให้ชุมชน”ปางมดแดง” ในลุ่มน้ำอิงต้องอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน แม้ว่าการสร้างเขื่อนจะทำให้ชาวบ้านจำนวนมากต้องทุกข์ยาก แต่เนื่องจากยุคนั้นเป็นยุคเผด็จการทหาร ตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ต่อเนื่องมาถึงยุคถนอม กิตติขจร จนถึงจอมพลประภาส การต่อสู้ของชาวบ้านจึงมักถูกอำนาจรัฐกดเอาไว้

ส่วนการสร้างเขื่อนสิรินธรนั้น (เริ่มสร้างปีพ.ศ. 2510 ก่อสร้างเสร็จ ปี พ.ศ. 2513) แม้ว่าชาวบ้าน ไม่ต้องการให้สร้างเขื่อนแห่งนี้ แต่ก็ไม่สามารถคัดค้านได้เช่นเดียวกัน เพราะเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์¹ เข้าจัดการกับชาวบ้าน

นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2512 ยังมีการคัดค้านเขื่อนห้วยหลวง อำเภอหนองบัวขง จังหวัดอุดรธานี ครั้งนี้มีนักศึกษาเป็นพันธมิตรสำคัญในการต่อสู้คัดค้าน แต่ก็ถูกจัดการด้วยความรุนแรง อดีตนักศึกษาคนหนึ่งซึ่งเข้าร่วมการต่อสู้กับชาวบ้านที่ห้วยหลวงเล่าว่า (อ้างโดยไชยณรงค์ เศรษฐฐ์เชื้อ, 2543) มีอยู่ครั้งหนึ่งที่นักศึกษาหลายสถาบันลงพื้นที่และถูกทางการจับกุมนำตัวไปแห่ประจานรอบๆ เมืองอุดรธานี กล่าวหาว่าเป็นญวนอพยพและเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาความขัดแย้งได้แตกหักจนถึงขั้นนองเลือดเมื่อรัฐได้เปิด “ยุทธการหนองบัวบาน” มีการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ที่ก่อตั้งขึ้นจากการสนับสนุนของสหรัฐฯ เข้าทำการปราบปรามชาวบ้านที่คัดค้านเขื่อนด้วยกำลังอาวุธ ชาวบ้านห้วยหลวงคนหนึ่งปัจจุบันอาศัยอยู่ในนิคมที่รัฐจัดให้ (อ้างโดยไชยณรงค์ เศรษฐฐ์เชื้อ, 2543) เล่าว่าระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2520 ชาวบ้านต้องเสียชีวิตจำนวนมาก ที่รอดก็ต้องหนีเข้าต่อสู้ในป่าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ แห่งประเทศไทย ในที่สุดปี พ.ศ.2520 กรมชลประทานก็สามารถสร้างเขื่อนห้วยหลวงได้สำเร็จ

จุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระบวนกรมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย อันมีผลต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน คือ เหตุการณ์นักศึกษาและประชาชนเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ เพื่อทวงถามรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516² (คณิง

นิจ ศรีบัวเยี่ยม, 2544) ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ต้องนับรวมถึงขบวนการออกค่ายพัฒนาของ ปัญญาชนนักศึกษา ที่เข้าไปปฏิสัมพันธ์กับชนบทและถ่ายทอดความคิดเรื่องประชาธิปไตยและ สิทธิเสรีภาพสู่ชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ก่อนหน้านั้นด้วย

แต่พัฒนาการดังกล่าวก็มีอันต้องขาดช่วงไป ภายหลังจากเหตุการณ์สังหารหมู่ที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งส่งผลให้ปัญญาชนและกลุ่มพลังต่างๆ ที่มีความตื่นตัวทางการเมืองต้องตัดสินใจเข้าป่า เพื่อร่วมการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอยู่ประมาณ 5 ปี และแม้กระทั่งเมื่อความตึงเครียดของการปราบปรามโดยรัฐเริ่มคลี่คลายลง ในช่วงทศวรรษที่ 80 แต่ฝ่ายทหารก็ยังกุมอำนาจอยู่เหนือกลุ่มพลังประชาชน โดยเฉพาะในสายของผู้ใช้แรงงาน (Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, 1995) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แนวคิดเรื่องความร่วมมือของประชาชนยังคงไม่มีพื้นที่รองรับอย่างเป็นทางการ มากไปกว่าที่ระบุอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520 -2524) ซึ่งเริ่มมีการพูดถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และได้ระบุมาตรการระยะสั้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ ประการหนึ่ง คือ การขอความร่วมมือจากประชาชน และองค์กรเอกชนต่างๆ ในความพยายามที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในมาตรการแก้ปัญหาระยะยาว

2.2.2 ยุคเริ่มต้นขบวนการสิ่งแวดล้อม (2525-2534)

หลังจากที่ปัญญาชนคนหนุ่มสาวออกจากป่าคืนสู่เมือง คนเหล่านี้จำนวนมากได้สู่ระบบ ธุรกิจและระบบราชการหรืออยู่ในแวดวงสื่อมวลชน และมีจำนวนหนึ่งที่เข้าสู่ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอ ขณะเดียวกันประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ ทั้งที่เคยผ่านช่วงสมัยที่นักศึกษาเหล่านั้นเคยเข้าไปทำกิจกรรมในช่วง 14 ตุลา และคนรุ่นหลังจากนั้น ก็เกิดความตื่นตัวต่อสำนึกในการปกป้องถิ่นฐานบ้านเกิดกลุ่มปัญญาชนคนเมือง และชาวบ้านชนบทจึงกลับมาประสานกันอีกครั้งผ่านการต่อสู้ในกระบวนการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน (Pasuk and Chris, 1995) ขณะเดียวกันโจทย์ใหญ่ของขบวนการสิ่งแวดล้อมในยุคนั้น ก็คือ การเร่งพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรม

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 – 2529) ก็ระบุไว้ว่า “ใน 5 ปีข้างหน้า ซึ่งถือว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบบเศรษฐกิจไทยนั้น หากได้มีการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพ เศรษฐกิจ ตลอดจนจัดให้มีการฟื้นฟูฐานะทางการเงิน และแก้ไขปัญหาคาขาดดุล

การค้ากับต่างประเทศ ได้ตามเป้าหมาย และแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผน 5 นี้แล้ว เป็นที่เชื่อมั่นว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะมั่นคงก้าวไปสู่ “ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ได้อย่างแน่นอน” อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการยอมรับไว้ในแผนดังกล่าวว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ได้สร้างความเชื่อมโยงให้แก่ฐานทรัพยากรเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งทรัพยากรที่ดิน พลังงาน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งประมง เกิดปัญหาสังคม และปัญหาการพัฒนาไม่ได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ดังนั้นแผน 5 ซึ่งปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” คือเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ มากกว่าการมุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ เน้นกระจายความสมดุล เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฯลฯ จึงได้เริ่มกำหนดแนวนโยบายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมข้อหนึ่ง คือ สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบต่อภาคเอกชนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

แต่ข้อกำหนดดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้มีนัยไปถึงการมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ สำหรับประเด็นของการอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาวะสิ่งแวดล้อม แผน ดังกล่าว ได้ระบุไว้เพียงการกำหนดให้มีการศึกษาและวางมาตรการแก้ไขผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่เท่านั้น ซึ่งเมื่อปี 2529 ก็ปรากฏว่าประเทศไทยมีเขื่อนความสูงเกิน 30 เมตรแล้วถึง 25 เขื่อน และที่สูงเกิน 15 เมตร อีก 80 เขื่อน (Hirsch and Warren, 1998)

แม้ในช่วงปี 2527 - 2528 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองขึ้นและเกิดภาวะเงินเฟ้อ จนทำให้ประเทศเข้าสู่วิกฤติเศรษฐกิจถดถอยและเกิดความปั่นป่วนผันผวนทางการเมือง แต่เพียงแค่ว่า 18 เดือน หลังจากภาวะดังกล่าว เศรษฐกิจก็กลับพลิกฟื้นกระเตื้องขึ้นอย่างรวดเร็วจนเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจบูม หรือ ยุคฟองสบู่ พลิกความคาดหมายของนักเศรษฐศาสตร์และนักลงทุนที่เคยมองว่าเศรษฐกิจของไทยเติบโต แข็งแรงในช่วงทศวรรษที่ 60 - 70 ขึ้นมาได้ก็ด้วยแรงอัดฉีดเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในช่วงสงคราม เวียดนาม ดังนั้นเมื่อฝ่ายอเมริกันถอนออกไป เศรษฐกิจที่เคยเฟื่องฟูก็ย่อมมีแต่จะต้องยุบลง (Phongpaichit and Baker, 1996)

พัฒนาการแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องพบกับการทำทลายอย่างเข้มข้นเมื่อเข้าสู่ยุคฟองสบู่ที่ตัวเอง เมื่อการเร่งพัฒนาโครงการต่างๆ ได้สูบเอาทรัพยากรจากชนบทไปจนปะทุเป็นความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมกระจายอยู่ทั่วไปตามชุมชนต่างๆ นับตั้งแต่กรณีชาวบ้านแม่เมาะที่จังหวัดลำปางออกมาร้องเรียนเรื่องมลพิษทางอากาศ จากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ

ในจังหวัดเลยชาวบ้านร้องเรียนเรื่องมลพิษทางเสียงและฝุ่นจากโรงโม่หิน ส่วนที่ลำน้ำพองในภาคอีสานชาวบ้านประท้วงโรงงานกระดาษพินิกซ์ที่ปล่อยน้ำเสียทำให้ปลาตายทั้งแม่น้ำที่อีสานใต้ชาวบ้านร้องเรียนเรื่องการทำเหมืองเกลือ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับน้ำใต้ดินและที่นาโดยรอบ และที่จังหวัดสระบุรีชาวบ้านประท้วงโรงงานปูนซีเมนต์ที่กำลังจะระเบิดภูเขาหินปูน ซึ่งกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในละแวกนั้น

การประท้วงที่สำคัญที่สุดในยุคดังกล่าว น่าจะได้แก่การประท้วงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่ต่างจากเขื่อนอื่นๆ ก่อนหน้านั้น เนื่องจากพันธมัยของการปฏิบัติยัดอำนาจ อีกทั้งความเสียหายจากโครงการนี้จะเกิดขึ้นกับผืนป่าตะวันตกที่ใหญ่ที่สุดผืนสุดท้ายของภูมิภาค และที่สำคัญ คือ ผู้ที่ออกมาคัดค้านโครงการนี้คือนักสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่พวกที่อาจถูกตราหน้าว่าเป็น “พวกคอมมิวนิสต์” ได้อีกต่อไป เมื่อเผชิญกับขบวนการประท้วงที่ขยายถึงระดับประเทศ รัฐบาลจึงต้องระงับโครงการในปี 2524 และฟื้นฟูกลับมาใหม่ในปี 2527 ก่อนจะต้องยกเลิกไปโดยสิ้นเชิง (Phongpaichit and Baker, 1996)

กระนั้นก็ตาม การยอมรับอย่างเป็นทางการของรัฐต่อแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ยังคงไม่กระตือรือร้นนัก แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530 - 2534) จะระบุ ถึงแผนพัฒนาชนบทว่าให้ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง อีกทั้งสนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชน และให้ประชาชนได้ตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

ทั้งนี้เพราะในขณะเดียวกันแผนดังกล่าวก็กำหนดแนวทางการพัฒนาแบบที่ระดมทรัพยากรมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา และเร่งรัดเกินกว่าที่จะมีเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นได้ชัดจากแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานที่ให้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียมและเงื่อนไขต่างๆ ในการให้สิทธิสำรวจและพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงาน ให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้ในการขยายการสำรวจในพื้นที่สัมปทานที่เหลืออยู่ ปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เร่งรัดการเจรจาตกลงกับบริษัทที่สำรวจพบปิโตรเลียมทั่วประเทศเพื่อการพัฒนาปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เร่งรัดการเจรจาเพื่อให้เกิดการพัฒนาปิโตรเลียมในบริเวณเขตพัฒนาร่วม เร่งรัดการจัดทำนโยบายและแผนหลักการพัฒนาถ่านหิน เพื่อให้มีการพัฒนาและกระจายการใช้

ประโยชน์และสนองความต้องการภาคอุตสาหกรรม และเตรียมการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากร ธรณีพลังงานชนิดอื่นๆ เช่น พลังงานความร้อนใต้พิภพ และยูเรเนียม

2.2.3 ขบวนการประชาธิปไตย เดือนพฤษภาคม 2535 และผลที่ตามมา

กฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน เป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งใน มาตรา 7 กล่าวว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ...” (คณิศร ตรีบัวเยี่ยม, 2544)

นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งวางไว้ก่อนเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นั้น ได้กำหนดเป้าหมาย ประการหนึ่งไว้ว่า พัฒนาลingkunganควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งมีการระบุเรื่องการปรับปรุงระบบ บริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ข้อหนึ่งว่า สนับสนุนให้ ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชนและ องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตามดูแล และการประเมินผลสำเร็จของโครงการ

อย่างไรก็ตามในระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2539 แม้จะเป็นยุคประชาธิปไตย แต่ ชาวบ้านที่ต่อสู้ เรื่องเขื่อนยังถูกสังหารเพิ่มอีกหลายคน ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีเขื่อนห้วยขอนแก่น และ เขื่อนโขงขุนเพชร ขณะที่การชุมนุมเรียกร้องค่าชดเชยเขื่อนปากมูลและเขื่อนสิรินธรที่อยู่ในช่วงเวลา เดียวกันได้จบลงด้วยการใช้กำลังเจ้าหน้าที่รัฐเข้าสลายการชุมนุมของชาวบ้าน การคุกคามที่ชุมนุม และการจับกุม รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้ผู้นำและสตรี ขณะที่กรณีการคัดค้านเขื่อนแก่งเสือเต้น บรรดานักการเมืองท้องถิ่นประกาศอย่างเปิดเผยผ่านสื่อมวลชนว่าจะจัดการผู้ที่คัดค้านเขื่อนด้วย กำลัง และประกาศจะสังหารนักสิ่งแวดล้อมที่คัดค้านเขื่อนแห่งนี้ (มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร, 2548; กลุ่มรักษ์คลองคูเต่า, 2548)

จุดเปลี่ยนของการยอมรับให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญ ที่ต้องมีการสร้างกลไกรองรับในทางกฎหมายนั้น เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ “พฤษภาคมปี” ในปี พ.ศ. 2535

ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สังคมไทยตั้งคำถามกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการเดินขบวนประท้วงอีกครั้ง ผลพวงของเหตุการณ์นี้นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง และผลของการปฏิรูปทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดก็คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ทั่วประเทศ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด มีผลทำให้เกิดการปฏิรูป การเมืองที่มีประสิทธิภาพ (คะเนิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม, 2544) โดยผลที่ตามมาเชิงปฏิบัติและเชิงกฎหมายจากขบวนประชาธิปไตยเดือนพฤษภาคม 2535 มีดังต่อไปนี้

1) การไต่สวนสาธารณะ – ก่อนจะเป็นประชาธิปไตย

โครงการทางด่วนซีดีโรด คือ โครงการก่อสร้างถนนรวมและกระจายจราจร ระยะทาง 2.8 กิโลเมตร เป็นส่วนหนึ่งในโครงการแก้ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพฯ เริ่มต้นขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2529 ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างจะต้องเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านเรือนของประชาชนหลายหมื่นคน ชุมชนบ้านครัวซึ่งเป็นชุมชนมุสลิมที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายการเวนคืน จึงเริ่มศึกษารายละเอียดโครงการ และเรียกร้องความชอบธรรมที่จะดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนดั้งเดิมต่อไป

ต่อมาผู้แทนชุมชนบ้านครัวเข้าพบพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น เพื่อยื่นข้อเสนอมให้มีการไต่สวนสาธารณะโครงการก่อสร้างถนนรวมและกระจายจราจร ในที่สุดรัฐบาลได้จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2536 ผลการไต่สวนสาธารณะสรุปว่ารัฐบาลควรยกเลิกโครงการสร้างถนนสายนี้เสีย แต่กระทรวงมหาดไทยและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกลับไม่ยอมรับรายงานดังกล่าว และไม่นำรายงานเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป (เรื่องศักดิ์ ดำริห์เลิศ, 2546) และภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ชุมชนบ้านครัว ก็ต่อสู้เรียกร้องตามรัฐธรรมนูญ โดยยืนยันใช้สิทธิ ตามมาตรา 46³ (เรื่องศักดิ์ ดำริห์เลิศ, 2546) นับว่า เป็นความพยายามใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิชุมชนยาวนานถึงปัจจุบัน เป็นเวลาเกือบ 20 ปี

2) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537

โดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ประเทศไทย ได้มีการจัดรูปการปกครองใหม่ที่ทำให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,745 แห่ง ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ

ประชาชนในท้องถิ่น ดังที่ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282

องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการพัฒนาเรื่อยมาจนมีรูปแบบที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงถือหลักการกระจายอำนาจที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญไว้เช่นเดิม

แต่อย่างไรก็ตาม ลำพังเพียงการจัดรูปแบบการปกครองให้มีการกระจายอำนาจ คงยังไม่เพียงพอ ที่จะทำให้การจัดการของภาครัฐที่ได้รับการกระจายอำนาจการตัดสินใจมานั้นมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่ประโยชน์จากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีการนำเสนอข้อมูลที่มีความถูกต้องครบถ้วน ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ แล้วก็จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546)

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

มาตรการนี้ได้รับการบรรจุเข้าไว้ในระเบียบทางบริหารในปี พ.ศ. 2538 ภายหลังจากที่มาตรการนี้ประกาศใช้ ก็ได้มีการดำเนินการกรณีหนึ่งในจังหวัดสงขลา คือ กรณีอุโมงค์ลอดทะเลสาบสงขลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทะเลสาบสงขลา เป็นโครงการที่ริเริ่มโดยกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมของจังหวัดสงขลา ระหว่างอำเภอสิงหนคร บริเวณหัวเขาแดง และอำเภอเมืองบริเวณแหลมสนอ่อน ในขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินโครงการอุโมงค์ลอดทะเลสาบสงขลา กรมโยธาธิการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำรายงาน โดยบริษัท ทีมคอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ์ จำกัด ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2539 และจากการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการโครง

สร้างพื้นฐาน ซึ่งแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 ได้มีมติให้กรมโยธาธิการดำเนินการ จัดประชาพิจารณ์ให้คนในท้องถิ่นทราบ พร้อมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

กรมโยธาธิการ ได้ขอความร่วมมือจังหวัดสงขลาดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งจังหวัดสงขลาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และจัดให้มีการประชุมประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2540 โดยจังหวัดสงขลา เห็นว่าการก่อสร้างอุโมงค์เป็นความจำเป็น แต่ต้องพิจารณากฎสิ่งแวดล้อมอื่นประกอบดังนี้ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 11 และ 12 , 2540)

- 3.1) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการมีความเหมาะสม คุ่มค่าการลงทุนที่จะสร้างอนาคตให้กับจังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียงในอนาคตอันใกล้
- 3.2) การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 3.3) มีความพร้อมด้านงบประมาณที่รัฐบาลจะสนับสนุน

และในขณะที่มีนักวิชาการหลายฝ่ายชี้แจงรายละเอียดข้อมูลเชิงวิชาการ เพื่อยืนยันว่าโครงการ ดังกล่าวเป็นโครงการที่ไม่มีความเหมาะสมทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการ ประชาพิจารณ์กลับมีข้อเสนอภายหลังว่า “การที่จะได้ข้อสรุปของโครงการลักษณะนี้ ให้เป็นไปในแนวทางสอดคล้องหรือเห็นพ้องต้องกันทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ยาก ซึ่งผลการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่มิได้ปฏิเสธการก่อสร้างอุโมงค์นี้ แต่ได้มีข้อเสนอแนะแสดงความห่วงใยในบางประเด็น ซึ่งจังหวัดสงขลาเห็นว่ามิใช่ประโยชน์และเป็นความรอบคอบสำหรับการทำโครงการขนาดใหญ่”

นอกจากนั้นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกลับออกมาภายหลังการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยจากการประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านโครงการโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่นๆ ของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 8/2540 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้มีมติยังไม่เห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทะเลสาบสงขลาอีกด้วย (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 11 และ 12, 2540)

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ มาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 58, มาตรา 59, มาตรา 69, มาตรา 76, มาตรา 79 และมาตรา 290 โดยมีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญมาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจาก หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต

หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหารเสียภาษีอากร ช่วยเหลือ ราชการ รับการศึกษาอบรม พินิจ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด นโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

รัฐธรรมนูญมาตรา 79 ซึ่งว่าด้วยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

รัฐธรรมนูญมาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การบริหารจัดการทรัพยากร รวมทั้งการตรวจสอบโครงการของรัฐ มีส่วนอย่างสำคัญในการสนับสนุนให้ภาคประชา

ชนออกมาเคลื่อนไหว ตรวจสอบโครงการของรัฐที่ไปคุกคามเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเคลื่อนไหวเรียกร้องนโยบายการพัฒนาที่นำไปสู่ความยั่งยืนมากขึ้นเป็นลำดับ

2.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540

ปี พ.ศ.2540 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนก็มีผลบังคับใช้ในปี 2540 เช่นกัน (คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม, 2544)

วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ระบุว่าเพื่อปรับ ระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง ศักยภาพการพัฒนา ของภูมิภาคและชนบท โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาว่าต้องมีการ ประสานเชื่อมโยงระหว่างชนบท และเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่เสริมสร้างพลังซึ่งกันและกัน โดย อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ไปพร้อม ๆ กับกระจายโอกาสกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคมจากภาครัฐ

ที่ชัดเจนกว่านั้น คือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า โดยเหตุที่ในปัจจุบันปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อน และการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย ในสังคม ในขณะที่การพัฒนาในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ทำให้ภาคประชาชนเติบโตและมีศักยภาพ และมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงานโครงการของรัฐและบริหารจัดการ ชุมชน อีกทั้งภาครัฐเองมีขีดความสามารถจำกัด จำเป็นต้องเปิดโอกาสและส่งเสริมสนับสนุนให้ ชุมชนและสังคมได้มีส่วนเข้ามาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปก็คือ บทที่ว่า ด้วยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน ซึ่งระบุไว้ว่าให้สร้างโอกาสให้ชุมชนและ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตัดสินใจ และติดตามประเมินผลใน โครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ และการดำเนินโครงการ

ขณะเดียวกันก็มีงานศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีความขัดแย้งจากการดำเนินโครงการต่างๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก พร้อมทั้งการเกิดขึ้นของสถาบันและบุคลากรที่ผ่านการศึกษาเฉพาะทางในด้านนี้จากต่างประเทศ ทำให้มีการพัฒนาข้อเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายวาระที่เป็นการเสนอกรอบ กลไก เพื่อการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น คีนิงนิจ ศรีบัวเอียม (2544) กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการ สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่าควรมี 5 ฝ่าย คือ (1) รัฐ (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 290 (3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 46 (4) องค์การอิสระ ได้แก่ องค์การเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 56 และ (5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป ตามมาตรา 56 ในขณะที่วันชัย วัฒนศัพท์ (2544) ได้เสนอว่าควรเพิ่มภาคเอกชนหรือธุรกิจ ชุมชนพื้นฐานรากหญ้าหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่สนใจการปกป้องสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย

นอกจากนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2544) ยังกล่าวถึงประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญว่า การใช้จุดเกาะเกี่ยวทางด้านพื้นที่ (Locality) มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากกลุ่มประชาชนซึ่งให้ความสนใจกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ อาจมิใช่บุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ปัญหา หากแต่เห็นว่าประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสิทธิร่วมกันของประชาชนในการเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการ รวมทั้งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544) และวีระ โจน์พนรัตน์ (2545) กล่าวว่ากระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น โดยมีระดับต่าง ๆ ดังนี้ 1) ขั้นที่น้อยที่สุด คือ ขั้นรับทราบ รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไร 2) ร่วมแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุง โครงการ 3) ร่วมตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ทราบปัญหา ร่วมคิด หาแนวทางแก้ปัญหา มีบทบาท ติดตามโครงการตลอดหรือเรียกว่าการแสวงหาฉันทามติ (Consensus Building) และ 4) การมีส่วนร่วม ในระดับสูงสุด คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ตัดสินใจด้วยตัวเองที่ละคน หรือการลงประชามติ (Referendum)

ส่วนขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น โจน์จรรย์ย์ ด้านสวัสดิ์ (2541) แบ่งออกเป็น 8 ระดับ ดังนี้

- (1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- (2) การเสนอข้อมูลความคิดเห็น

- (3) การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
- (4) การเจรจาต่อรอง
- (5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในบางขั้นตอน
- (6) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน
- (7) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- (8) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นอกจากนั้น อรรถัย กักผล (2546) ยังได้เสนอหัวใจของการบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมเอาไว้ที่น่าสนใจ รายละเอียด ดังนี้

(1) Starting Early หรือการเริ่มต้นเร็ว : กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเริ่มต้น ตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้า หลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่น ๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือ หลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ มิได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่กี่วัน มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงจังของหน่วยงาน ของรัฐในกระบวนการมีส่วนร่วม ควรใช้เวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน

นอกจากนี้การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้นการบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้น ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการหรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น ควรจะถามว่า “โครงการนี้จำเป็นหรือไม่” ก่อนจะถามว่า “ตั้งที่นี้ได้หรือไม่”

(2) Stakeholders หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย : ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่ามีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับระวางมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็น

การตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่เรามักคิดว่าประชาชนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ทั้งที่ในความจริงผู้ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็น

(3) Sincerity หรือความจริงใจ : การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดกระบวนการอย่างจริงใจ เปิดเผย ชื่อสัตย์ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจนลดข้อสงสัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดข่าวลือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกันตั้งใจรับฟังข้อมูล ความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจ และการสื่อสารที่ดีขึ้น

(4) Suitability หรือ วิธีการที่เหมาะสม : หลักการที่สำคัญประการสุดท้ายของการบริหาร การมีส่วนร่วม คือ การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกัน ของพื้นที่ และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมจึงอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังต้องตระหนักถึงการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงอันจะนำมาซึ่งการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผลอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องดำเนินตามขั้นตอนที่มีความยืดหยุ่นสูง เนื่องจากความสามารถในการมีส่วนร่วมนั้นไม่สามารถวางแผนอย่างรัดกุมก่อนแล้วจึงนำ

แผนไปปฏิบัติได้ แต่การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป และต้องใช้เวลา นอกจากนี้ หากประชาชนมีองค์การอิสระอยู่แล้ว การมีส่วนร่วมควรดำเนินการกับองค์การอิสระดังกล่าว ประการสำคัญ คือ ปกติชาวบ้านในฐานะของปัจเจกชนมักจะเป็นผู้ไร้อำนาจ ดังนั้นการระดมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะ ปัจเจกชนย่อมยากที่จะทำให้การมีส่วนร่วมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2543)

ดังนั้นในอนาคตการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จะต้องให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในการที่จะเคารพสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ของตนเอง และเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 -2544) ซึ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาที่เป็นองค์รวมโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางนั่นเอง (เดชรัตน์ สุขกำเนิด และ ศุภกิจ นันทวรการ, 2544)

รูปธรรมของการเคลื่อนไหวก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนุญ ฉบับ ปี พ.ศ. 2540 ที่จะกล่าวถึงในที่นี้มี 4 กรณี คือ

1) การประชาพิจารณ์กรณีเรือปั่นไฟปลากะตัก

การจัดทำประชาพิจารณ์กรณีเรือปั่นไฟปลากะตัก เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2541 โดยเริ่มจากการที่ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดสงขลาร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาเป็นเวลาหลายปี แต่ไม่มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาจนกระทั่งเกิดการประท้วงขึ้นถึงขั้นชาวประมง พื้นบ้านนำเรือประมงมาปิดร่องน้ำ ท่าเทียบเรือน้ำลึกจังหวัดสงขลา พร้อมกับนำข้อมูลทางวิชาการ ของกรมประมงเองมายืนยันถึงการทำลายล้างทรัพยากรสัตว์น้ำจากการทำประมงเรือปั่นไฟปลากะตัก จนกระทั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อนุมัติให้จังหวัดสงขลาออกกำหนดประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในท้องที่จังหวัดสงขลา วันที่ 28 กรกฎาคม 2541 ในที่สุด (คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์การแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง จังหวัดสงขลา, 2542)

แต่ต่อมากลุ่มชาวประมงผู้ใช้เครื่องมือเรือปั่นไฟปลากะตัก และอาชีพที่เกี่ยวข้องข้องประท้วงให้ยกเลิกประกาศดังกล่าว ทางจังหวัดสงขลาจึงจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามระเบียบแห่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

การจัดทำประชาพิจารณ์ดำเนินการและเสร็จสิ้นลง ในวันที่ 26 ธันวาคม 2541 โดยที่กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นผู้เรียกร้องให้แก้ปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นไม่เข้าร่วมการดำเนินการ และให้เหตุผล ดังรายละเอียดในแถลงการณ์ว่า “มีนักการเมืองและข้าราชการพยายามหาหนทางยกเลิกและเปลี่ยนแปลง ประกาศจังหวัดสงขลา เพื่อให้สามารถทำการประมงปลากะตักโดยวิธีปั่นไฟ ในจังหวัดสงขลาได้ต่อไป จึงใช้การทำประชาพิจารณ์มาบังหน้า ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา จึงขอคัดค้าน ไม่เห็นด้วย และ ไม่เข้าร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์จอมปลอมครั้งนี้” (กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา, 2541)

นอกจากนั้นนายदनัย อนันติโย ทนายความซึ่งเข้าร่วมการจัดทำประชาพิจารณ์ และเป็นผู้เสนอ ในประเด็นความเหมาะสมในเรื่องข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้ ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 ข้อ 11 และที่สำคัญขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะได้มีการตัดสินใจไปแล้วไม่ให้ทำการประมงโดยใช้วิธีปั่นไฟ จึงถือว่า เป็นการทำให้ประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้อง” (คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์การแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง จังหวัดสงขลา, 2542)

2) การประชาพิจารณ์กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด

หลังจากที่ชาวบ้านตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง และที่บ้านกรูด ตำบลธงชัย อำเภอ บางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้พยายามยื่นหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่ 2 โรงในชุมชนของตนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 รวมทั้งเรียกร้องให้มีการจัดประชาพิจารณ์โครงการ แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองใดๆ จากรัฐ จนนำไปสู่เหตุการณ์การปิดถนนเพชรเกษม เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 และมีการใช้กำลังตำรวจเข้าสลายการชุมนุมของ ชาวบ้านด้วยความรุนแรง ในที่สุดหลังเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งให้จัดประชาพิจารณ์ โดยการประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอกจัดขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2542 และโรงไฟฟ้าบ้านกรูดในเดือนกุมภาพันธ์ 2543 อย่างไรก็ตาม การประชาพิจารณ์ดังกล่าวก็ถูกวิจารณ์อย่าง “อื้อฉาว” เนื่องจาก โดยหลักการทั่วไป การทำประชาพิจารณ์จะต้องมีขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ แต่ในกรณีของโครงการ ดังกล่าวนั้นไม่เพียงแต่รัฐจะตัดสินใจ “อนุมัติ” ให้มีการก่อสร้างโครงการฯ แล้ว แต่ยังมีใบอนุญาตอีกหลายใบ ที่หน่วยงานราชการออกให้กับบริษัทเอกชนเจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้งสองแห่ง ในระหว่างการเตรียมตัวทำตามขั้นตอนของการประชาพิจารณ์ หน่วยงานราชการยังคงออกใบอนุญาตเพิ่มเติมให้กับโรงไฟฟ้าทั้งสอง เช่น กรมเจ้าท่า ออกใบอนุญาตก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือให้กับโรงไฟฟ้าหินกรูด และองค์การบริหาร

ส่วนตำบลชัชชัย ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดหลังใช้เวลาประชุมไม่กี่นาที ส่วนโรงไฟฟ้าบ่อนอกก็ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างสะพานข้ามคลองคอกช้างและปล่อยน้ำหล่อเย็นลงสู่ทะเลจากกรมเจ้าท่า (อวยพร แต่ชูตระกูล, 2547)

สุรเกตุ เพ็ชรศรี ผู้จัดการโรงไฟฟ้าบ่อนอก (อ้างโดยอวยพร แต่ชูตระกูล, 2547) ให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชนว่า การทำประชาพิจารณ์จะมีขั้นตอนไหนก็ได้ แม้กระทั่งเมื่อสร้างโรงไฟฟ้าไปแล้วก็ยังทำ ประชาพิจารณ์ได้ ขณะที่กลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านโรงไฟฟ้า ยืนยันว่าหลักการประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องนั้น คือ ต้องมีขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งกลุ่มคัดค้านยินดีเข้าร่วมกระบวนการทำประชาพิจารณ์ก็ต่อเมื่อ เป็นการทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตามหลักการเท่านั้น

หลังจากมีคำสั่งประชาพิจารณ์ได้ไม่นาน กลุ่มคัดค้านได้ตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์บางคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน ขณะเดียวกันสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ก็แสดงความไม่เป็นกลางด้วยการออกอากาศบทความสนับสนุน โรงไฟฟ้าติดต่อกันหลายวัน เช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ซึ่งล้วนยิ่งทำให้เกิดบรรยากาศแห่งความไม่ไว้วางใจในหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นในหมู่ผู้คัดค้านโรงไฟฟ้า กลุ่มชาวบ้านผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้งสองโรงได้เรียกร้องให้การทำประชาพิจารณ์เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง นั่นคือต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจของรัฐ คือ ทุกฝ่ายต้องกลับไปสู่จุดเริ่มต้นใหม่ และใบอนุญาตหลายใบที่ออกให้กับโรงไฟฟ้าทั้งสองต้องถูกยกเลิก แต่ข้อเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง ส่งผลให้การประชาพิจารณ์ดำเนินไปอย่างเงียบเหงาและปิดการประชาพิจารณ์ก่อนเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีฝ่ายคัดค้านเข้าร่วม

การทำประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้ง 2 แห่ง แม้จะเกิดขึ้นต่างกรรมต่างวาระ แต่ทว่า เนื้อหาและข้อเสนอหลักแทบจะไม่แตกต่างกัน นั่นคือ หน่วยงานราชการได้ให้ข้อมูลสนับสนุนโรงไฟฟ้า เป็นอย่างดี ขณะที่ฝ่ายโรงไฟฟ้าก็ได้แสดงความ “เปิดกว้าง” โดยยินดีให้ชุมชนร่วมตรวจสอบโรงไฟฟ้า ในรูปของคณะกรรมการไตรภาคี ถึงขั้นมีการเสนอให้แบ่งรายได้ส่วนหนึ่งจากการขายไฟฟ้าให้กับท้องถิ่น แต่คำตอบจากกลุ่มคัดค้านยังคงยืนยันเช่นเดิม คือ ไม่ต้องการโรงไฟฟ้าถ่านหิน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปเป็นคณะกรรมการร่วมตรวจสอบโรงไฟฟ้า และไม่ต้องการวงววยเรื่องเงินกองทุนที่โรงไฟฟ้าจะจัดสรรให้ (อวยพร แต่ชูตระกูล, 2547)

3) การต่อสู้เพื่อป่าชุมชน

กรมป่าไม้ในประเทศไทย ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2439 ด้วยการผลักดันของประเทศอังกฤษและเข้ามาควบคุมกิจการป่าไม้ไทยโดยตรง เป็นระยะเวลาประมาณ 30 ปี โดย

อธิบดีกรมป่าไม้ 3 คน แรกเป็นชาวอังกฤษ ริเริ่มวางระบบการจัดการป่าแบบใหม่ เช่น การใช้วิชาการป่าไม้แบบวิทยาศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำไม้ และดำเนินการออกกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารให้รัฐส่วนกลางควบคุมผลประโยชน์จากป่าไม้ทั้งหมด

ความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เริ่มขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2516 เมื่อความยากจนจากการผูกขาดทรัพยากรของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนในภาคเหนือลุกขึ้นคัดค้านการสัมปทานไม้ของภาครัฐ และดำเนินต่อไปจนกระทั่งเกิดน้ำท่วมใหญ่ภาคใต้ในปี พ.ศ. 2531 ไทย จึงยอมยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2532 ขบวนการต่อสู้เพื่อป่าชุมชนของภาคประชาชนมีความต่อเนื่องมายาวนาน โดยมีรากฐานและความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับชุมชนเอง ส่งผลให้มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐในการจัดการป่า จนกระทั่งภาคประชาชนรุกด้วยการเสนอกฎหมายป่าชุมชนในที่สุด การต่อสู้เรียกร้องอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาครัฐขาดความชอบธรรมในการอพยพคนออกจากป่าต่อไป แม้ขณะนี้ภาครัฐจะยังคงไม่ยอมรับสิทธิชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ตาม (กฤษฎา บุญชัย, 2547) และล่าสุดปลายปี พ.ศ. 2548 ภาคประชาชนจัดขบวนธรรมยาตราเพื่อป่าชุมชนของคนทั้งประเทศ โดยเดินเท้าจากเชียงใหม่มาถึงกรุงเทพฯ ใช้ระยะเวลากว่า 30 วัน เพื่อรณรงค์ให้คงเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่เสนอไป

4) การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน

ในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ราคาที่ดินสูงมาก และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสิทธิการใช้ทรัพยากรอย่างรุนแรง เป็นยุคที่มีการเดินขบวนบนท้องถนนบ่อยมาก โดยมีประเด็นที่มีรากเหง้ามาจากความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และเกิดขึ้นในพื้นที่ชายขอบของสังคม คือ คนที่อาศัยในเขตป่า คนลุ่มน้ำ คนพื้นเมืองหรือชนกลุ่มน้อย ฯลฯ เกษตรกรซึ่งฐานชีวิตที่สัมพันธ์แน่นอยู่กับทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ถูกกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ มีปัญหาจากระบบการผลิตภายใต้ระบบเศรษฐกิจการตลาด หลักนโยบาย และทิศทางการส่งเสริมจากภาครัฐ

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในแต่ละภาคดังนี้ เป็นสมัชชาเกษตรกร รายย่อยภาคอีสาน เกิดเครือข่ายป่าชุมชน และเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ เกิดสมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน 13 จังหวัดในภาคใต้ ต่อมาเครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย 1 และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา และได้ประสานร่วมมือกับพันธมิตร ซึ่งเป็นคนชั้นกลางในเมือง อันประกอบด้วย นักอนุรักษ์ เ็นจีโอ นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา ฯลฯ เป็นเครือข่ายและร่วมกันเคลื่อนไหว ต่อสู้ เพื่อปกป้องสิทธิและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติร่วมกัน จน

กระทั่งได้รวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจน อย่างเป็นทางการในวันที่ 10 ธันวาคม 2538 โดยมีแนวคิดในการสร้างการเมืองแบบขบวนการทางสังคม ที่เห็นจุดหมายสำคัญอยู่ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง และอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือ ข้อสรุปจากภายในสมัชชาคนจนเอง ที่เห็นว่าจุดหมายของการเคลื่อนไหวต่อสู้ต้องมองอย่างเป็นกระบวนการ และกระบวนการดังกล่าวนี้ ก็คือ การสร้างอำนาจของประชาชนหรือชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ การเดินขบวนหรือการเคลื่อนไหวแต่ละครั้งมีจุดหมายที่สำคัญในตัวมันเอง คือ เป็นกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เข้าร่วมได้ตระหนักว่าตัวเองมีอำนาจ หรือถ้าพิจารณาจากแนวคิดสันติวิธี ก็คือ เป็นกระบวนการเรียนรู้ให้ชาวบ้านตระหนักว่า อำนาจเป็นของตัวเอง และกล้าที่จะถอนเอาคืนจากตัวตนเอง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541) และความเคลื่อนไหวดังกล่าวยังคงดำเนินอยู่จนถึงทุกวันนี้ โดยล่าสุดสมัชชาคนจนร่วมกันชุมนุมใหญ่อีกครั้ง ระหว่างวันที่ 20 กุมภาพันธ์ – 25 กุมภาพันธ์ 2549 ที่หน้ารัฐสภา ซึ่งเป็นการชุมนุมเพื่อแสดงจุดยืนของสมัชชาคนจน เพื่อเปิดเผยถึงความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาคนจน ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งยืนยันว่า “เราต้องการการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง ที่คนจนอย่างเราสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง” (ผู้จัดการ (5), 2549)

2.3 โครงการก่อสร้างก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

2.3.1 รายละเอียดโครงการ

โครงการก่อสร้างและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ประกอบด้วย 1) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทะเลเชื่อมต่อระหว่างแปลง A-18 กับ B-17 เป็นระยะทาง 55 กิโลเมตร 2) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทะเลจากแปลง A-18 ไปขึ้นฝั่ง และต่อไปยังโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ที่จังหวัดสงขลา ความยาว ประมาณ 277 กิโลเมตร 3) โรงแยกก๊าซธรรมชาติ และ 4) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกจากโรงแยกก๊าซ ไปเชื่อมต่อกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกของเปโตรนาส (PGUIII) ความยาว ประมาณ 96.5 กิโลเมตร (เจ็ดจรรยา ศิริวงศ์ และคณะ, 2543) โดยจะอธิบายการวางท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติได้ดังนี้

1) การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ

การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ประกอบด้วย การวางท่อส่งก๊าซบนบกและในทะเล (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (1), 2545)

1.1) การวางท่อส่งก๊าซในทะเล มีความยาวประมาณ 277 กิโลเมตร จากแปลง A-18 ถึงชายฝั่ง เป็นท่อเหล็กกล้าขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 34 นิ้ว ความหนา 0.740-1.090 นิ้ว ท่อ

จะถูกเคลือบเพื่อป้องกันการกัดกร่อน ขั้นตอนการวางท่อส่งก๊าซในทะเล ประมาณ 8 - 9 เดือน ประกอบด้วย การดึงท่อขึ้นฝั่ง การวางท่อในทะเล การขุดร่องภายหลังการวางท่อ โดยบริเวณพื้นที่แนวเขตก่อสร้าง จะถูกปิดไม่ให้เรืออื่น ๆ เข้า-ออก ในระหว่างการวางท่อในทะเล เพื่อป้องกันอุบัติเหตุ

1.2) การวางท่อส่งก๊าซบนบก ท่อส่งก๊าซบนบกจากโรงแยกก๊าซถึงชายแดนไทย-มาเลเซีย ความยาวประมาณ 88.5 กิโลเมตร ประกอบด้วย 1) ท่อส่งก๊าซเชื้อเพลิงอุตสาหกรรม ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 36 นิ้ว และ 2) ท่อส่งก๊าซหุงต้ม ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 8 นิ้ว

2) โรงแยกก๊าซธรรมชาติ

เดิมโรงแยกก๊าซโรงแรกกำหนดสร้าง ปี พ.ศ. 2544 (สุดท้ายเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ปี พ.ศ.2546) และโรงที่สองกำหนดสร้างในปี พ.ศ. 2549 – 2555 มีขนาดกำลังผลิตหน่วยละประมาณ 425 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และใช้พื้นที่ประมาณ 400 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ใช้สอยต่าง ๆ ดังนี้ (เจ็ดจรรย์ ศิริวงศ์ และคณะ, 2543)

2.1) พื้นที่สีเขียว ประมาณ	94 ไร่
2.2) พื้นที่ส่วนอำนวยความสะดวกและสำนักงาน ประมาณ	21 ไร่
2.3) พื้นที่ส่วนสาธารณูปโภคต่าง ๆ ประมาณ	45 ไร่
2.4) พื้นที่ส่วนผลิต ประมาณ	240 ไร่

2.3.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

ในเชิงนโยบาย โครงการท่อส่งก๊าซ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติในแหล่งพื้นที่พัฒนาร่วม ไทย-มาเลเซีย เพื่อนำมาเป็นฐานของพลังงาน ในการที่จะพัฒนาและกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดสตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งปัจจุบันในพื้นที่ดังกล่าวยังมีอุตสาหกรรมในระดับต่ำ สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะของโครงการฯ มีดังนี้ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์(2), 2545)

1) วัตถุประสงค์เฉพาะของโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

1.1) โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ (feed gas) ที่ผลิตได้จากพื้นที่พัฒนาร่วมแปลง A-18 ส่วนหนึ่งไปยังแปลง B-17 และอีกส่วนหนึ่งไปยังโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ที่อำเภอจะนะจังหวัดสงขลา เพื่อนำไปแยกก๊าซ

ให้ได้ผลิตภัณฑ์ 3 ชนิด คือ ก๊าซเชื้อเพลิงอุตสาหกรรม (sales gas) ก๊าซหุงต้ม (LPG) และก๊าซโซลีนธรรมชาติ (NGL)

1.2) โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบก มีวัตถุประสงค์เพื่อขนส่งผลิตภัณฑ์จากโรงแยกก๊าซที่อำเภอจะนะ ไปยังกลุ่มผู้ใช้ก๊าซในจังหวัดสงขลา และเชื่อมกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกของเปโตรนาส (PGUIII) ทางตอนเหนือของประเทศมาเลเซีย

1.3) วัตถุประสงค์เฉพาะของโครงการยังรวมถึงการขนส่งก๊าซหุงต้ม (LPG) จากโรงแยกก๊าซ ถึง Prai Terminal ไกล์รัฐปิ่นัง และเพื่อขนส่งก๊าซโซลีนธรรมชาติ (NGL) จากโรงแยกก๊าซไปยัง MBM เพื่อถ่ายทอดลงเรือซึ่งจะขนไปยังรัฐเคดาห์ (Kedah) ในประเทศมาเลเซีย (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2), 2545)

2) วัตถุประสงค์เฉพาะของโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

เพื่อนำก๊าซธรรมชาติจากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย มาผ่านกระบวนการแยกชนิดก๊าซเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ 3 ชนิด คือ ก๊าซเชื้อเพลิงอุตสาหกรรม (Sales gas) ก๊าซหุงต้ม (LPG) ก๊าซโซลีนธรรมชาติ (NGL) และมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) เป็นผลพลอยได้

2.4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน (2538) และได้ศึกษาผลกระทบของโครงการมีส่วนร่วมกับประชาชนในโครงการพัฒนาระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ซึ่งโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน โดยโครงการนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ ซึ่งโครงการนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ ซึ่งโครงการนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ

ส่วนที่ต้องใช้เทคนิควิชาการ ชับซ้อนและการที่ขั้นตอนส่วนใหญ่เป็นขั้นตอนในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ เป็นบริบทที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนบริบทของโครงการในส่วนที่เป็นการศึกษาคุณค่าโครงการมีความยืดหยุ่นและยังเป็นเรื่องโต้แย้งกันระหว่างประโยชน์และโทษ เป็นส่วนที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเชื่อมปากมูด เชื้อน แก่งเสื่อเต็น และเชื่อมป่าสักนั้นมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในลักษณะได้รับผลกระทบ จากโครงการ ปัญหาการมีส่วนร่วม คือ ปัญหาข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการจัดประชาพิจารณ์ ปัญหาเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานราชการ ปัญหาจากตัวชาวบ้านและปัญหาอื่น ๆ และได้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมตามแนวทางที่มีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและเกิดการพัฒนาประชาชน โดยขั้นตอนสำคัญที่เสนอให้เข้าร่วมคือ ขั้นตอนการวางแผน เข้าร่วมโดยเป็นผู้ร่วมกำหนดประเด็นในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแสดงความคิดเห็น ต่อโครงการเมื่อการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ที่ควรเข้าร่วม

คือ บุคคลจากหลายฝ่ายแต่ควรให้ความสำคัญ กับประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำโครงการ ผู้ที่เข้าร่วมควรมีความรู้ มีคุณธรรม สิ่งที่ต้องแก้ไข เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม คือ เรื่องกฎหมาย หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ และหน่วยงานราชการและประชาชน

มนตรี โปธิเสน (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการท่อส่งก๊าซ ไทย-พม่า โดยการศึกษาเชิงคุณภาพ อาศัยข้อมูลจากเอกสารทั้งของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนั้นอาศัยข้อมูลภาคสนาม โดยสังเกตและสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มคัดค้าน 22 คน และผู้สนับสนุนโครงการ 10 คน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลุ่มผู้คัดค้านประกอบด้วย ขั้นตอนการหาแนวร่วม ขั้นตอนการรณรงค์ ขั้นตอนการเปิดประเด็น ขั้นตอนการเรียกร้องเปิดเผยสัญญา ขั้นตอนการเริ่มแนวคิดการปิดป่า ขั้นตอนการปิดป่า ขั้นตอนการตั้งแพ่ง ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลุ่มผู้สนับสนุนนั้นพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความเด่นชัด เนื่องจากได้รับการแทรกแซงจากเจ้าของโครงการ และกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งอยู่เบื้องหลังของการสนับสนุน สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประกอบด้วย ปัจจัยด้านสิทธิ เสี่ยงข้างน้อย ปัจจัยด้านกระบวนการดำเนินงาน ปัจจัยด้านพลังงาน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนปัญหาที่เกิดจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-พม่า ประกอบด้วย ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยา ปัญหาด้านสังคม และปัญหาด้านเศรษฐกิจ

เทียมรัตน์ อินทรีย์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการปรับปรุงพื้นที่ในเขตอนุรักษณ์เมือง กรณีศึกษา : ชุมชนท่าเตียน กรุงเทพมหานคร เป็นการวิจัยแบบสำรวจ สัมภาษณ์ ข้อมูลสภาพความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของชุมชนและศักยภาพของชุมชนในการมีส่วนร่วมแล้วนำมาเปรียบเทียบ กับนโยบายภาครัฐ โดยอาศัยวิธีการสำรวจ สังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม ผลการศึกษา พบว่า ชุมชนท่าเตียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ แต่ขั้นตอนในการร่วมวางแผนและตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ประชาชนในชุมชนไม่มีโอกาสและไม่มีสิทธิ์เต็มที่ การดำเนินงานต่าง ๆ มักถูกกำหนดจากภาครัฐผ่านผู้นำชุมชน แต่จากข้อได้เปรียบที่มีผู้นำเข้มแข็งมีการเปิด โอกาสให้ประชาชน ทำให้การให้และรับข่าวสารภายในชุมชนเป็นไปในทิศทางที่ดี แม้การให้ข่าวสารจากภาครัฐจะเป็นข่าวสารด้านเดียวก็ตาม การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม คือ การศึกษา การประกอบอาชีพ สถานภาพทางสังคม การรับรู้ข่าวสาร และยังพบว่าการรวมกลุ่มของประชาชนยังก่อให้เกิดพลังต่อรองทางการเมืองได้ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นส่วน

หนึ่งของการพัฒนาผังเมือง การทบทวนนโยบายภาครัฐ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

อารีย์วรรณ ทัดตะศิริ (2543) ได้ศึกษาการเมืองเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีสมมติฐาน คือ ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกมากกว่าปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยสำคัญทางการเมือง 3 ประการ คือ (1) โครงสร้างอำนาจชุมชน โดยเฉพาะบทบาทของ ผู้นำท้องถิ่น (2) ความแตกต่างในการมองและการได้รับผลประโยชน์ภายในพื้นที่ตำบลบ่อนอก และ (3) การขาดการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการในเบื้องต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลให้การก่อสร้างโครงการต้องประสบปัญหาล่าช้าออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ความเกรงกลัวในผลกระทบ จากโครงการทวีความรุนแรงขึ้น ขาดความเชื่อถือในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนผู้ได้รับสัมปทานและก่อให้เกิด “ความขัดแย้ง” จนกระทั่งการตัดสินใจเชิงนโยบายไม่สามารถกระทำได้

ชัชชนันท์ ลีระเต็มพงษ์ (2540) ได้ศึกษาประชาธิปไตยกับการตัดสินใจของรัฐ: ศึกษากรณีชุมชนบ้านคร้ว โดยใช้การศึกษาจากการรวบรวมบทสัมภาษณ์ เอกสารทั้งที่เผยแพร่ และไม่เผยแพร่สื่อมวลชน ผลการศึกษา พบว่า การประชาธิปไตยเรื่องความเหมาะสมและผลดี – ผลเสีย ในกรณีการสร้างถนนรวม และกระจายการจราจรไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐ แต่การจัดให้มีการประชาธิปไตย มีผลในด้านลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนบ้านคร้วเพียงระยะเวลาสั้น ๆ (ขณะทำการประชาธิปไตย เท่านั้น) โดยไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างชุมชนบ้านคร้วกับหน่วยงานของรัฐได้

อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร (2540) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม: กรณีศึกษา มลพิษจากโรงงานปูนซีเมนต์ อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง โดยการศึกษา ชุมชน การศึกษาจากเอกสาร และการวิจัยเชิงปริมาณ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา ประกอบกัน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของรัฐในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีปัจจัยด้านบวก คือ การที่รัฐได้รับอิทธิพลจากกระแสการพัฒนาชนบท และกระแสสิ่งแวดล้อมของโลกในการกำหนดนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษ โดยการกำหนดไว้ในกฎหมายบังคับ และตั้งเงื่อนไขให้ประชาชนปฏิบัติตาม ปัจจัยด้านลบ คือ วิธีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นแบบใช้เทคโนโลยีเป็นศูนย์กลาง มีหน่วยงานรองรับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีรูปแบบการมีส่วนร่วม คือ การมีสิทธิที่รับรองตามกฎหมายในการ

ได้รับข้อมูลข่าวสาร และรูปแบบการมีส่วนร่วม ในบางขั้นตอนในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิธีการมีส่วนร่วมคือการที่รัฐเปิดโอกาสและเป็นผู้จัดเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ปัจจัยในภาคประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านบวก ได้แก่ การรวมตัวของประชาชน เป็นองค์กรในระดับรากหญ้า การเห็นแบบอย่างปัญหามลพิษจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ปัจจัยด้านลบ ได้แก่ ประชาชนขาดความรู้เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสมัยใหม่ หวังพึ่งรัฐในการจัดการมลพิษ ปัจจัยแทรกจากการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชนบทของโรงงานปูนซิเมนต์ ทำให้เนื้อหาการมีส่วนร่วมในการแสดงให้เห็นความรุนแรงของปัญหามีน้อย แต่ความต้องการในการมีส่วนร่วมมีมาก รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทุกรูปแบบ ส่วนวิธีการ ได้แก่ การแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่ม รวมพลังเพื่อกดดัน ลักษณะการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่กำหนดจากปัจจัยในภาครัฐ และภาคประชาชนไม่สามารถเป็นจริงได้ ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยต่างๆ ที่ได้ศึกษา

ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2540) ได้ศึกษาการเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย ผลการศึกษาพบว่า นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการดำรงชีวิตของชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบทเป็นเงื่อนไขจำเป็น ส่วนเงื่อนไขเพียงพอ มีด้านการพัฒนาองค์กร และโครงสร้างโอกาสทางสังคมและการเมือง เป็นการพัฒนาองค์กรที่เกิดขึ้นได้ในบริบทที่มีโครงสร้างโอกาสทางสังคมซึ่งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นกระแสที่สูงและโครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งปราศจากการควบคุมปราบปรามอย่างรุนแรง นอกจากนี้พบว่า จุดหมายของขบวนการมีลักษณะกว้างไกลกว่าการเรียกร้องให้แก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้า คือ รวมถึงการผลักดัน การเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ สาธารณะ วิธีการต่อสู้การใช้อำนาจด้วยการทำพันธมิตรกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ตลอดจนสาธารณชน โดยอาศัยความร่วมมือจากสื่อมวลชน ส่งผลเป็นความสำเร็จระดับหนึ่งในการผลักดันให้รัฐบาลตอบสนองจุดหมายของขบวนการ

ประวิทย์ นพรัตน์วรการ (2541) ได้ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่เพื่อสิทธิในที่ดินทำกิน : การศึกษาภาพรวมและกรณีกลุ่มป่าดงลาน ผลการศึกษาพบว่า ผลของการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลและการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชน โดยโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ของรัฐ ทำให้การจัดองค์กร ได้พัฒนาการมาเป็นลำดับ เกิดความตระหนักในสิทธิ ศักยภาพของตนเอง จิตสำนึกในการรวมหมู่ และก่อให้เกิดกระบวนการสะสมความรู้ทางการเมือง มีความสามารถในการจัดองค์กรการเคลื่อนไหว การจัดทำข้อมูลและร่วมเจรจาทุกระดับ ตลอดจนถ่ายทอดประสบ

การณ์ให้แก่กลุ่มชาวบ้านผู้ประสบปัญหาจากโครงการพัฒนาของรัฐในพื้นที่อื่น ๆ ทำให้เกิดการแพร่กระจายความรู้ทางการเมืองออกไปในวงกว้างส่งผลให้เกิดเครือข่ายชาวบ้านที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น กระบวนการเหล่านี้ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนให้ลดความเหลื่อมล้ำลงได้

จากการศึกษากรอบแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร ปัญหาด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานราชการ ปัญหาจากประชาชน อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความเด่นชัดเนื่องจากได้รับการแทรกแซงจากเจ้าของโครงการ และกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งอยู่เบื้องหลังของการสนับสนุน ประชาชนถูกระดมให้เข้ามามีบทบาทแต่เป็นเพียงการรับฟังไม่ได้ร่วมตัดสินใจ ประกอบกับความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากการที่ภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้า หลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่นๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมควรเกิดจาก “การพัฒนาจากฐานล่าง” ต้องใช้การกลับด้านวิธีคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบเดิมซึ่งนำไปสู่เป้าหมาย โดยวิธีคิดสำคัญกว่าวิธีการ นอกจากนั้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น โดยมีการนำเสนอข้อมูลที่มีความถูกต้องครบถ้วน ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ แล้วก็จะทำให้การดำเนินการโครงการต่างๆ ในท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับความ ต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น

¹ พระราชบัญญัติ ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 "การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์" ได้แก่ การแทรกซึม การโฆษณาชวนเชื่อ การปลุกกระดม จารกรรม ก่อวินาศกรรม การใช้กำลังบังคับ หรือการกระทำอื่นใดเพื่อ

(1) บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยทำให้กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินหรือปัจจัยในการผลิตของเอกชนตกเป็นของรัฐ โดยมีได้มีการชดใช้ค่าทดแทน อันเป็นธรรม หรือ

(3) จัดระเบียบสังคมขึ้นใหม่โดยยึดหลักว่า บรรดาทรัพย์สินทั้งหลายเป็นของกลางร่วมกัน เว้นแต่การจัดในรูปแบบสหกรณ์เอนกประสงค์ หรือในรูปแบบอื่นใดที่ได้จัดขึ้นตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ

พระราชบัญญัตินี้ถูกประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2543

² เฉพาะตัวเหตุการณ์แล้วครอบคลุมนับตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2516 ที่กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญเปิดแถลงข่าวที่บริเวณสนามหญ้าท้องสนามหลวงด้านอนุสาวรีย์ทหารอาสา ไปจนถึงวันที่ 15 ตุลาคม 2516 ที่จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร ได้เดินทางออกนอกประเทศไทยไปเมื่อเวลา 18:40 น. นับเป็นการสิ้นสุดการปกครองในระบอบคณาธิปไตยแบบเผด็จการทหารที่ปกครองสังคมไทยต่อเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2548)

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ