

ของชุมชน จึงเป็นการเปลี่ยนสภาพจากทรัพยากรร่วมของชุมชน มาสู่ทรัพยากรรัฐ ซึ่งในทางพฤติกรรมก็เป็นพื้นที่เสรีนั่นเองเพราะรัฐควบคุมไม่ถึง ขณะเดียวกันก็ถ่ายโอนสิทธิการใช้ดังกล่าวให้กับเอกชนเข้าแสวงหาผลประโยชน์ โดยที่รัฐยังคงถือกรรมสิทธิ์อยู่

นอกจากรัฐ แล้วการแทรกแซงของกลไกตลาดก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบทรัพยากรร่วมของชุมชนกลายเป็นทรัพยากรเสรี หรือกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างกันในเชิงเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน จนทำให้กลไกของชุมชนในการจัดการทรัพยากรไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งการรุกของกลไกตลาดจะสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐเสมอ

แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนก็สามารถเปลี่ยนทรัพยากรเสรี หรือ Open Access ให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินร่วมได้ โดยใช้หลักการจัดการแบบมีส่วนร่วม ที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ 1) ธรรมชาติของทรัพยากร ว่าเป็นทรัพยากรที่มีขอบเขตชัดเจนไหม 2) เงื่อนไขความต้องการต่อทรัพยากร หากขาดแคลนก็มีปัญหาจัดการยาก 3) ลักษณะผู้ใช้ทรัพยากร เป็นกลุ่มเล็กก็ง่ายต่อการจัดการ 4) ระบบกฎหมายและการเมือง ว่าชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขนาดไหน หรือถูกปิดกั้น (Bromley and Cernea 1989, อ้างในสันติพงษ์, 2541)

งานศึกษาในประเทศไทย เรื่องชุมชนกับทรัพยากรที่ศึกษาโดยคนไทยและชาวต่างประเทศมีพอสมควร เช่น อุไรวรรณ (2528) Phillip Hirsch (1989,1993) Kunstadter (1978) แต่งานศึกษาที่ทำให้เรื่องระบบทรัพยากรร่วมเป็นประเด็นน่าสนใจขึ้นมา หรือให้ความชัดเจนเรื่องสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรในมุมมองระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เริ่มต้นจากงานวิจัยเรื่องวิวัฒนาการบุกเบิกที่ทำกินฯ (เจิมศักดิ์,อ้างแล้ว) มาจนถึงเรื่องป่าชุมชน (เสนห์ และยศ,อ้างแล้ว) ในปี 2536 ที่เริ่มต้นกล่าวถึงสิทธิชุมชนในฐานะของระบบการจัดการร่วม มาจนถึงงานศึกษาของชูศักดิ์ (2538) ที่เสนอความเป็นสถาบันร่วมในการจัดการทรัพยากรระหว่างชุมชนกับรัฐ และล่าสุดงานศึกษาของอานันท์ (2541) ที่ทบทวนแนวคิดเรื่องสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร โดยแยกแยะให้เห็นถึงสิทธิเชิงซ้อน ทั้งการซ้อนหน่วยของสิทธิ เช่น สิทธิปัจเจก ครอบครัว ชุมชน ระหว่างชุมชนและรัฐ ภายใต้ระบบการจัดการร่วมของชุมชน เช่น ที่นาเป็นของปัจเจก แต่ทรัพยากร กบ เขียด ปลาในนา เพื่อนบ้านก็สามารถมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งสิทธิเหล่านี้วางอยู่บนพื้นฐานที่หลากหลาย เช่น สิทธิการใช้หรือการจัดการ สิทธิธรรมชาติ สิทธิหน้าหมู่บ้าน เป็นต้น โดยอานันท์ได้เสนอว่าสิทธิชุมชน ก็คือข้อตกลงร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรซึ่งก็จะมีลักษณะเฉพาะไปตามทรัพยากรแต่ละประเภท สิทธิชุมชนจึงมีความหลากหลายและยืดหยุ่นสูง เพราะกฎเกณฑ์ของชุมชนก็ปรับสภาพไปตามเงื่อนไขปัจจัยที่มากระทบ ความซับซ้อนของสิทธิจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน การตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งยศ (2542) ได้อธิบายถึงการซับซ้อนของสิทธิว่าเป็นปฏิบัติการทางวัฒนธรรม ที่เป็นพลวัตและการซ้อนทับของระบบกรรมสิทธิ์ในรูปแบบที่หลากหลายซึ่งดำรงอยู่ในสังคมแห่งใดแห่งหนึ่ง ท่ามกลางความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงและการเจรจาต่อรองที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ระหว่างสมาชิกของชุมชนด้วยกันเองและระหว่างชุมชนกับอำนาจภายนอก ยศได้ยกตัวอย่างระบบทรัพยากรร่วมของสังคมปากกะญอว่า

ระบบการผูกขาดทั้งด้านนโยบาย ความรู้ การจัดการที่มีอยู่ ให้เกิดความหลากหลายทางสังคม และวัฒนธรรม ที่ชุมชนสามารถกำหนดตัวตน ตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี สิทธิชุมชนในฐานะกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าว จึงมีความหลากหลายตามเงื่อนไข บริบทของชุมชน เช่น สิทธิชุมชนต่อทรัพยากร วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การปกครองตนเอง โดยทั้งนี้ชุมชนได้ใช้ยุทธศาสตร์หลายแบบ ทั้งการผลักดันเชิงนโยบายโดยตรง การสู้ทางวาทกรรม การใช้อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม เป็นตัวขยายพื้นที่ทางสังคม เพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังนั้นสิทธิชุมชนในแนวคิดดังกล่าว จึงมีความสำคัญที่จะใช้ศึกษาทั้งรูปแบบการละเมิดสิทธิ กระบวนการนิยามสิทธิของชุมชน การใช้ยุทธศาสตร์สิทธิชุมชนในการต่อสู้

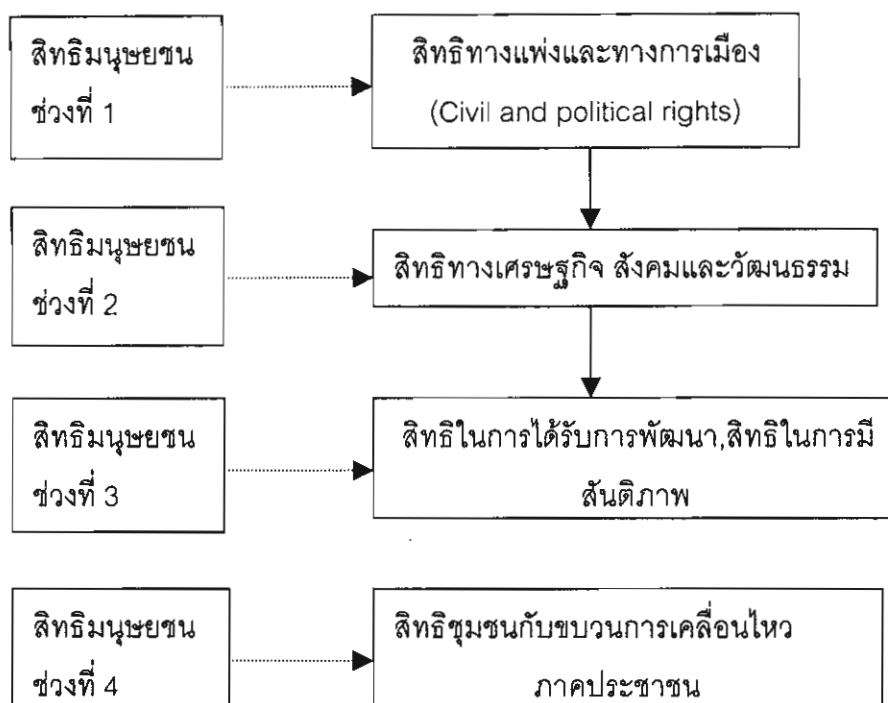
จากฐานคิดระดับดังกล่าว ได้เชื่อมโยงมาถึงรูปธรรมของสิทธิต่อการจัดการทรัพยากร อันเป็นประเด็นสำคัญของการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาถึงระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนทั่วโลก พบว่า นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ และปัจเจกในการจัดการทรัพยากรที่เป็นกระแสหลักทั่วโลกที่นับว่าจะประสบความสำเร็จและมั่นคงในทุกขณะ ปรากฏว่าชุมชนได้พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรร่วมบนพื้นฐานความยั่งยืนและเป็นธรรมขึ้นมา อันเป็นการโต้แย้งแนวคิดที่ว่าหากไม่มีกรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจกแล้วทรัพยากรจะถูกทำลายเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของ งานศึกษาด้านทรัพยากรร่วมได้ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของสิทธิ และพลวัตที่ชุมชนปรับตัวในการจัดการทรัพยากร ซึ่งชุมชนจะจัดความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และฐานทรัพยากรได้อย่างไรนั้นสัมพันธ์กับเงื่อนไขปัจจัยจากนโยบายรัฐและทุนที่เข้ามามีผลกระทบ แต่สิ่งที่งานวิจัยทั้งหมดยืนยันตรงกันว่า หากจะมองการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้ความสำคัญ และสนับสนุนระบบการจัดการทรัพยากรร่วมเพื่อมาถ่วงดุลระบบการจัดการกรรมสิทธิ์รัฐ และปัจเจก หรือมาจัดความสัมพันธ์เชิงซ้อนอย่างไร ซึ่งยากที่จะหาสูตรสำเร็จได้ โดยเป็นโจทย์ที่ท้าทายที่เราจะต้องพยายามทำความเข้าใจถึงพลวัตและยกระดับเป็นแนวทางนโยบายและกฎหมายให้ได้

ท้ายที่สุดการทำความเข้าใจและพัฒนาระบบสิทธิชุมชน ยังได้ถูกคาดหวังถึงทิศทางข้างหน้าดังที่เสนห์ (2542) กล่าวว่า สิทธิชุมชนมิใช่เป็นสิทธิที่ชุมชนใช้ปกป้องรักษาทรัพยากร หรือตัวตนของตนเองเท่านั้น แต่ยังเป็นสิทธิที่ชุมชนจะสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมไม่จำเป็นว่าการจัดการทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น และอื่น ๆ อันสอดคล้องกับหลักการของการสร้างสิทธิที่ว่า สิทธิที่เจ้าของจะอ้างความชอบธรรมของตนเองได้ หากใช้เป็นสิ่งที่เจ้าตัวกำหนดฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นการยอมรับจากสังคมไปพร้อมกัน การสร้างการยอมรับโดยขบวนการเคลื่อนไหว ผลักดันเชิงนโยบาย การต่อสู้ทางวาทกรรมก็เป็นหนทางที่สำคัญ ซึ่งหากขบวนการสิทธิชุมชนได้ทำให้สังคมเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือผนวก (Inclusion) สังคมได้ร่วมรับผลประโยชน์จากชุมชนบนพื้นฐานที่ไม่ไปละเมิดสิทธิชุมชน ขณะเดียวกันสังคมก็มีหน้าที่ที่จะสนับสนุนความเข้ม

แข่งขันกันด้วย ก็จะทำให้สิทธิชุมชนจะมีความยั่งยืน อันจะเป็นหลักประกันสำคัญของสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยในท้ายที่สุด

5. บทสรุป

กล่าวโดยสรุปพัฒนาการข้อถกเถียงเกี่ยวกับความหมายของขอบเขตของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” แสดงให้เห็นตามแผนภูมิข้างล่างนี้



พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยจึงเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางเศรษฐกิจการเมือง 4 ยุค โดยมีเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปรัชญารากฐาน ขอบเขตความหมาย และปฏิบัติการที่แตกต่างกันออกไปคือ

ช่วงที่ 1 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือยุคสงครามเย็น นิยามความหมายของสิทธิมนุษยชนภายใต้สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองของฝ่ายเสรีนิยม ซึ่งปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากความสนใจการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบซึ่งเกิดจาก ฐานะและการดำรงอยู่ของผู้ปกครองแบบเผด็จการทหาร ซึ่งใช้ตัวบทกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้น รวมทั้งผลการบังคับใช้ตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดการสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการพิมพ์ การตรวจตราข่าวสารหนังสือพิมพ์ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้ง ฯลฯ

ช่วงที่ 2: ในบริบทสากล สิทธิมนุษยชนได้ขยายจากการมุ่งจำกัดอำนาจรัฐ ไปสู่สิทธิที่เรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการทางสังคม หรือ “สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม” ดังสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 แยกออกเป็นสองด้าน ได้แก่ สิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง จากฝ่ายเสรีนิยม และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม บนพื้นฐานของอุดมการณ์แบบเสมอภาคนิยม ซึ่งต่อมาได้ขยายไปสู่สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการมีสันติภาพ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่บริสุทธิ์ หรือสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ หรือเรียกรวมๆ ในนามสิทธิของประชาชน (People' Rights)

ช่วงที่ 3 ในสังคมไทยนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนได้ให้ความสนใจปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากปัญหาการพัฒนาเช่น ปัญหาของเกษตรกร ชาวนา ฯลฯ เน้นไปในเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยชี้ให้เห็นว่า ผลของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา ส่งผลให้ช่องว่างของการกระจายรายได้ภายในสังคมมีมากขึ้น คนในชนบทจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอย่างเพียงพอ

ช่วงที่ 4 งานเขียนส่วนนี้ได้ชี้ให้เห็นการเกิดขึ้นของกระแสสิทธิชุมชน ซึ่งในปัจจุบัน รัฐและทุนได้รุกเข้าไปในพื้นที่ชายขอบของสังคม โดยเฉพาะการเข้าไปแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติในชนบท กระแสสิทธิชุมชนจึงเกิดขึ้น โดยเป็นทั้งแนวคิดและยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของประชาชนที่เผชิญปัญหาทางโครงสร้างจากรัฐและทุนที่ทำลายความอยู่รอดของชุมชนซึ่งฐานทรัพยากร วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจของตนเองในภูมิโนเวศวัฒนธรรม เมื่อทรัพยากรถูกทำลาย ความเป็นชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเฉพาะถูกกลืนกลาย ศักดิ์ศรีของชุมชนถูกละเมิด นิัยของกระแสสิทธิชุมชนจึงเป็นความเคลื่อนไหวเพื่อปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชุมชน กับรัฐและสังคมให้นำมาสู่ความเท่าเทียม และยอมรับความหลากหลายของสังคม ดังจะกล่าวในรายละเอียดส่วนต่อไป

บทที่ 3

พัฒนาการนโยบายของรัฐกับกระบวนการ
และรูปแบบการละเมิดสิทธิชุมชน

บทที่ 3

พัฒนาการนโยบายของรัฐกับกระบวนการและรูปแบบการละเมิดสิทธิชุมชน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง พัฒนาการของนโยบายรัฐ และรูปแบบการละเมิดสิทธิชุมชน โดยแบ่งเป็น 3 ยุคคือ ยุคการพัฒนาเศรษฐกิจส่งออก (ช่วงตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จนถึงทศวรรษ 2520) ยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมนำการส่งออก (export-led growth) และยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจในทศวรรษ 2540

1. ยุคการพัฒนาเศรษฐกิจส่งออก

1.1) การละเมิดสิทธิจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ภายใต้นโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในระยะแรกของประเทศไทย การสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ จำนวนมากถูกวางแผนให้เป็นยุทธศาสตร์หลักของประเทศ เพื่อพัฒนาภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ การสร้างถนนสายหลักเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ เข้ากับกรุงเทพมหานครเมืองหลวงของประเทศ การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน ฯลฯ ตามคำขวัญของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ที่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” ซึ่งถนนเหล่านี้ได้ทำให้หน้าที่ลำเลียงทรัพยากรธรรมชาติจากชนบทเข้าสู่เมือง และสินค้าจากเมืองหลังไหลสู่พื้นที่ชนบทได้สะดวกสบายและรวดเร็วยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตเพื่อส่งออกในภาคเกษตรกรรมก็เป็นทิศทางหลักในยุคแรกของการพัฒนาประเทศไทยเช่นเดียวกัน รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าว คิดเป็นเงินลงทุนประมาณ 1 ใน 3 ของการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศ นอกเหนือจากถนนและไฟฟ้า (พรทิพย์ 2543)

การสร้างเขื่อนเป็นโครงการที่ละเมิดสิทธิของคนในชนบทอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นสิทธิในที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนสิทธิในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย โดยที่การเรียกร้องสิทธิในการได้รับค่าชดเชยไม่ได้ถูกตอบสนองแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นคนไทยในยุคนั้นยอมรับต่อทิศทางการพัฒนาดังกล่าว อันเนื่องมาจากความไม่รู้และชื่นชมในคำพูดสวยหรูของภาครัฐว่าเป็นการพัฒนาความทันสมัยเข้ามาสู่หมู่บ้าน ดังเช่น กรณีเขื่อนภูมิพลซึ่งเป็นเขื่อนขนาดใหญ่แห่งแรกของประเทศไทยที่สร้างเสร็จในปี 2507 โดยการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบได้รับค่าชดเชยที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่สร้างเขื่อนถึง 10 เท่า ณ ปีที่มีการจ่ายชดเชยเมื่อประมาณเกือบ 40 ปีก่อน (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, อ้างในปิ่นแก้ว 2533)

นอกจากความไม่เป็นธรรมในเรื่องค่าชดเชย ที่ดินทดแทน ฯลฯ การคัดค้านการสร้างเขื่อนในช่วงที่มีการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (พ.ศ.2517-2519) ซึ่งเป็นช่วงที่มีการสังหารผู้นำชาวบ้านจำนวนมาก ผู้นำคัดค้านการสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยหลวง อ.หนองบัวบาน จ.อุดรธานี และอ่างเก็บน้ำมาบประชัน อ.บางพระ จ.ชลบุรี ถูกฆ่าตาย (ไชยณรงค์ และคณะ, 2537)

1.2) การพัฒนาพืชเชิงเดี่ยวกับการทำลายความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมือง

โครงการเขื่อนได้เป็นเครื่องมือของภาครัฐเพื่อเป็นทรัพยากรแหล่งน้ำสำหรับการเพิ่มผลผลิตข้าวเพื่อส่งออก ในปี 2500 รัฐบาลได้สร้างเขื่อนและพัฒนาระบบชลประทานขึ้นเป็นครั้งแรกในพื้นที่ราบลุ่มเจ้าพระยา ครอบคลุมพื้นที่ 16 จังหวัด มีพื้นที่โครงการทั้งสิ้น 8,060,266 ไร่ ซึ่งประมาณการว่าจะส่งน้ำให้พื้นที่เกษตรในฤดูฝนได้ 7,431,888 ไร่ และการเพาะปลูกในฤดูแล้งพื้นที่ 1,375,000 ไร่ (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ 2536 : 8) แต่ในระยะแรกการทำนาปรังยังมีน้อยมาก รัฐบาลจึงสนับสนุนการทำนาปรังให้มากขึ้น โดยการพัฒนาชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นใจ กล้าลงทุนในปัจจัยการผลิต ขณะเดียวกันพันธุ์ข้าวชนิดใหม่ๆ ก็ได้รับการปรับปรุงพันธุ์และนำไปแลกเปลี่ยนกับพันธุ์ข้าวพื้นเมืองเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยเฉพาะในพื้นที่นาปรังซึ่งขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมาแม้จะมีบางช่วงที่ภาวะฝนแล้งทำให้พื้นที่ทำนาปรังลดลงไปบ้างแต่โดยรวมมีการขยายพื้นที่นาปรังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

นโยบายการส่งเสริมให้มีการทำนาปรังของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวนาภาคกลางอย่างลึกซึ้ง พันธุ์ข้าวพื้นเมืองเดิมที่มีคุณสมบัติ “ขึ้นน้ำ” ซึ่งนิยมปลูกกันมากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง เพราะมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับสภาพน้ำท่วมสูงในฤดูฝนถูกทดแทนด้วยพันธุ์ข้าวจากกรมส่งเสริมการเกษตร ภายใต้โครงการแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าวโดยกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปี 2524/2525 ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่เลิกการทำนาปี เพราะคุณสมบัติของข้าวพันธุ์ใหม่ไม่สามารถเติบโตในพื้นที่น้ำท่วมสูงได้ ผลของโครงการนี้ได้ทำให้พันธุ์ข้าวพื้นเมืองซึ่งในขณะนั้นมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 45 ได้เปลี่ยนมาเป็นพันธุ์ข้าวส่งเสริมถึงร้อยละ 76 ในขณะที่ในฤดูนาปรังมีการใช้ข้าวพันธุ์ส่งเสริมสูงถึงร้อยละ 99 ภายหลังสิ้นสุดโครงการระยะแรกในปี 2529 (วิฑูรย์, 2536 : 69-70)

1.3) ปัญหาความยากจน : ผลพวงแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจส่งออก

รัฐได้ส่งเสริมพืชเศรษฐกิจประเภทพืชไร่ เช่น ปอ มันสำปะหลัง อ้อย ฝ้าย ฯลฯ เพื่อให้เกษตรกรปลูกสำหรับส่งออก ในปี 2493 ประเทศไทยมีพื้นที่นาจำนวน 43 ล้านไร่ แต่ตั้งแต่ปี 2493 - 2533 พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 130 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจทำสวนและผลไม้ยืนต้นในเขตที่ราบสูงจำนวนถึง 47 ล้านไร่ การปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มขึ้นจากปอซึ่งมีผลผลิตเพิ่มขึ้นจาก 10,000 เมตริกตันในปี 2498 เป็น

520,000 เมตริกตันในปี 2508 ทำนองเดียวกับมันสำปะหลังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นสี่เท่าในระยะเวลาเพียงสี่ปีในช่วงกลางทศวรรษ 1970 (พ.ศ.2513-2522) (ผาสุก, 2539 : 91)

ผลผลิตพืชเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดขึ้นจากการขยายพื้นที่ทำกินมากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ พื้นที่ป่าที่ถูกตัดไม้โดยการสัมปทานทำไม้กลายเป็นสาเหตุสำคัญของการเข้าไปอยู่อาศัยและปลูกมันสำปะหลัง ต่อมารัฐบาลเข้มงวดกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่ามากขึ้น เนื่องจากรัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนปลูกไม้โตเร็วเชิงพาณิชย์ โดยการเช่าพื้นที่ป่าสงวนและกันพื้นที่เป็นป่าอนุรักษ์โดยการอพยพชุมชนออกไป ทำให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งโดยเริ่มมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2520 และสืบเนื่องมายาวนานกระทั่งปัจจุบัน

การส่งเสริมเกษตรเชิงพาณิชย์ได้นำพาชาวไร่ชาวนาในชนบทก้าวเข้าสู่วิกฤตการณ์ทางการเกษตร ชาวนาภาคกลางต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและไร่ที่ดินทำกิน ผันวิถีชีวิตแบบยังชีพมาเป็น การปลูกข้าวในเชิงพาณิชย์ พลวัตของตลาดระหว่างประเทศทำให้การสูญเสียสิทธิในการครอบครองที่ดินของชาวนาเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ที่ได้เติบโตขึ้น ชาวนาต้องพึ่งพาเงื่อนไขภายนอกประเทศมากกว่าเงื่อนไขภายในซึ่งเป็นสภาพที่พวกเขาไม่สามารถควบคุมได้ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ชาวนาเปลี่ยนจากชาวนาอิสระมาเป็นผู้เช่านา หรือกลายเป็นคนงานที่ไม่มีที่ทำกินมากขึ้น ประมาณต้นทศวรรษ 1970 (พ.ศ.2513-2522) ใน 11 จังหวัดภาคกลาง พบว่า ร้อยละ 39 ของจำนวนเกษตรกรต้องเช่าที่ทำกิน และอีกร้อยละ 30 ต้องเช่าที่ดินทำกินบางส่วน และในปี 2524 พบว่า มีการเช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ 36 ของที่ดินที่มีการถือครองทั้งหมด เหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับชาวนาในภาคเหนือ เมื่อข้าวราคาตกต่ำเกษตรกรก็หันมาปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ยาสูบ ถั่วเหลือง กระเทียม ซึ่งยังต้องพึ่งพาสตลาดมากขึ้น อีกทั้งยังต้องซื้อปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นตัวกำหนดผลผลิตของพืชเหล่านี้

จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งในยุคนี้ต่างกล่าวขานกันว่าเป็นการพัฒนาความทันสมัยให้กับประเทศ และสร้างรายได้ให้กับคนกลุ่มหนึ่งในภาคชนบทและภาคเมืองซึ่งเข้าถึงข้อมูลและอำนาจการตัดสินใจของภาครัฐร่วมกับข้าราชการและนักการเมืองในการได้ผลประโยชน์จากการพัฒนา ในขณะที่คนไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวไร่ชาวนาในภาคชนบทต้องสูญเสียที่ทำกินและที่อยู่อาศัย มีฐานะยากจนยิ่งขึ้น และพึ่งพากับระบบตลาด ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินชีวิต จากงานศึกษาของผาสุก (2539 : 111) ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ในทศวรรษ 2520 คนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าความยากจนยังมีจำนวนสูงถึง 29.5 ในปี 2529-28 และภาคอีสานซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงเข้าสู่เศรษฐกิจการตลาดเพื่อการส่งออกมากที่สุดกลับมีจำนวนคนจนยากจนสูงที่สุดในปี 2528-29 จำนวน ร้อยละ 48.1

งานวิจัยของ เกริกเกรียร์ติ ได้ชี้ให้เห็นว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนในยุคนี้ก็คือ การละเมิดสิทธิที่เกิดจากโครงสร้างปัญหาความยากจน ซึ่งเกิดจากผลของการพัฒนา ทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคมได้ ดังจะเห็นได้จาก ขบวนการชาวนาในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คือ การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ ที่มีประเด็นข้อเรียกร้องที่สำคัญก็คือ การเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายทรัพยากรของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องปัจจัยการผลิต ราคาผลผลิต ปัญหาหนี้สิน เช่น การเรียกร้องให้รัฐบาลออก พ.ร.บ.ค่าเช่านา พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ฯลฯ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิการเมืองแบบการเมืองให้รัฐกระจายทรัพยากรของสังคม (Politics of Redistribution)

1.4) การกำหนดนโยบายของประเทศไทยโดยระบบทุนนิยมโลก

ในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทย ประเทศมหาอำนาจเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างสูงเพื่อเปลี่ยนให้ประเทศไทยรับแนวความคิดการพัฒนาของระบบทุนนิยมโลก อังกฤษเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากอังกฤษได้เข้ามาในบทบาทของที่ปรึกษาการคลังในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการป่าไม้และเหมืองแร่ ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (ต่อมาเป็นที่ปรึกษาประจำกระทรวงการต่างประเทศ) หลังสงครามโลกครั้งที่สองสหรัฐอเมริกาขึ้นมามีบทบาทแทน เพื่อดำเนินนโยบายปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีน(containment policy) ภายหลังทศวรรษ 2500 ฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกอ่อนลง โดยที่ญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปแย่งกล้ำขึ้น สายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยมีศูนย์อำนาจใหม่ของระบบทุนนิยมโลกกระชับแน่นแฟ้นขึ้น ดังเช่นในกรณีของประชาคมยุโรปหลอกล่อบีบบังคับให้รัฐบาลไทยทำสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปในปี 2525 และ 2529 ในกรณีญี่ปุ่นกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในช่วงปี 2525-2529 ต่อไป (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, หน้า26-27)

แนวนโยบายหลักที่ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามเสนอแนะและผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการ 2 นโยบาย คือ นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และนโยบายการพัฒนาชนบท รัฐบาลอเมริกันให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เข้าไปช่วยในหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ปรากฏว่าการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (2515-2519) ประเทศไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากที่ปรึกษาชาวอเมริกัน นอกจากนี้รัฐบาลอเมริกันให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา ซึ่งมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ได้รับอิทธิพลให้เน้นประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและปลูกฝังความศรัทธาที่มีต่อกลไกราคา โดยละเลยการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ และชนชั้นนำยังยอมรับระบบคุณค่าและวัฒนธรรมอเมริกัน (Bell, 1982 อ้างในรังสรรค์, หน้า 32)

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร บริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลในการครอบงำสถาบันการศึกษาในประเทศ ในรูปแบบของการช่วยเหลือทางวิชาการการเกษตร ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2493 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยให้ทุนอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยศึกษาต่อต่างประเทศ ให้ทุนค้นคว้าวิจัยบางสาขา ให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องมือในการวิจัย การส่งผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาหน่วยงานต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญๆคือ มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ **AID** องค์การอาหารและการเกษตร (FAO) เป็นต้น ความช่วยเหลือเหล่านั้นมักจะให้เฉพาะที่บริษัทข้ามชาติในประเทศไทยได้ประโยชน์ นอกจากนี้บริษัทข้ามชาติและรัฐบาลสหรัฐอเมริกามีบทบาทในการส่งเสริมการเกษตรที่ใช้สารเคมี ด้วยการผสมข้าวสายพันธุ์ใหม่ขึ้นมาทดแทนข้าวพันธุ์พื้นเมือง โดยโฆษณาว่าพันธุ์ข้าวดังกล่าวให้ผลผลิตสูง แต่ต้องอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีปุ๋ยเคมี ยากำจัดศัตรูพืช ตลอดจนจัดตั้งสถาบันเกษตรกรรมระหว่างประเทศเพื่อเป็นศูนย์กลางของข่ายงานเก็บรักษาสายพันธุ์พืชกระจายอยู่ทั่วโลก ได้แก่ สถาบันวิจัยข้าวระหว่างประเทศ (International Rice Research Institute/IRRI) ศูนย์รวบรวมสายพันธุ์พืช (International Board for Plant Genetic Resource/IBPGR) การรวบรวมพันธุ์พืชดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อบริษัทข้ามชาติโดยตรง (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และวีรจิต แซ่จิว มปป. หน้า 11-23)

รูปแบบการผลิตแผนใหม่ที่ชี้ชัดถึงการรวมมือกันของภาคธุรกิจการเกษตร สถาบันการเงิน และนโยบายทางการเมืองของรัฐคือ เกษตรครบวงจร (Contract Farming) ซึ่งมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ใช้เทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ แก้ไขปัญหาการผลิตสินค้าเกษตรที่ไม่ได้คุณภาพ แก้ไขปัญหาการตลาดด้วยการตกลงซื้อขายล่วงหน้าระหว่างบริษัทและเกษตรกร ในประเทศไทยบริษัทเจริญโภคภัณฑ์เป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบเกษตรครบวงจรมาใช้ตั้งแต่ปี 2513 และได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2529-2534) การสนับสนุนเกษตรครบวงจรเริ่มต้นอย่างจริงจังในปี 2530 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2530 อนุมัติให้ดำเนินการแผนประสานความร่วมมือสภาค หรือแผนสนับสนุนการทำเกษตรครบวงจรในลักษณะ 4 ประสาน คือ ภาครัฐ สถาบันการเงิน บริษัทเอกชน และเกษตรกร เกษตรกรครบวงจรยังคงเป็นแผนต่อเนื่องในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันกฎหมายเพื่อรองรับเกษตรครบวงจรเต็มรูปคือ พรบ.สภาการเกษตรแห่งชาติ (จิรวิทย์ มปป. หน้า 3-8) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกคัดค้านจากประชาชนในชนบทโดยเฉพาะในภาคอีสาน และปัจจุบัน พรบ.ฉบับนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้

องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทและมีอิทธิพลมากที่สุดในการบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบระเบียบการเงินระหว่างประเทศ บทบาทที่โดดเด่นคือ การส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพื่อให้ระบบทุนนิยมโลกขยายตัว รัฐบาลจอมพล ป. ตรา

พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ซึ่งมีเจตนารมณ์ส่งเสริมการลงทุนของชาวไทยและชาวต่างประเทศ ในปี 2498 พลังจากระบบทุนนิยมโลกกดดันให้รัฐบาลไทยยกเลิกผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ต่อมาภายหลังการรัฐประหารในปี 2500 รัฐบาลไทยเริ่มถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) เพื่อส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของภาคเอกชนตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก เห็นได้จากจำนวนรัฐวิสาหกิจลดลงจาก 141 แห่งในปี 2500 เหลือเพียง 69 แห่งในปี 2519 (Riggs, 1966 : 304-310, อ้างในรังสรรค์, หน้า 34)

การรวมตัวในลักษณะพลังสามประสานระหว่างรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา องค์การระหว่างประเทศ และบรรษัทนานาชาติ ประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจอมพล ป. หันมาส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศในปี 2497 เป็นต้นมา แบบแผนของการแทรกแซงคือ กดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้โดยยืมมือรัฐบาลประเทศมหาอำนาจของตน และเข้าหารัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำเพื่อประมูลขายสินค้าและบริการ บทบาทของบรรษัทข้ามชาติคือ การโฆษณาโดยอาศัยสื่อมวลชนเพื่อให้คนไทยไม่รู้สึกเกลียดชังนายทุนต่างชาติ และเพื่อลดกระแสความรู้สึกชาตินิยม ขณะเดียวกันก็จะแสดงบทบาทว่าทำประโยชน์ให้แก่สังคมไทย เพื่อปรับปรุงภาพพจน์ของตนเอง กรณีที่สองร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น หอการค้าต่างประเทศและไทย และสมาคมการค้าต่างๆ เพื่อผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ

พัฒนาการทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 จนถึง 2531 เกือบทุกให้พลังอำนาจอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีการกระจุกตัวอยู่ในมือชนชั้นปกครองเพียงจำนวนน้อย ผลที่ตามมาคือกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทจำกัด (หน้า 54) การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการขยายฐานอำนาจทางการเมือง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคมเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง ดังเช่น มาตรการพยุง/ประกันราคาข้าว มาตรการการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พ่อค้าส่งออกและโรงสี เพื่อผลักดันให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น

การที่สังคมการเมืองไทยมีระบอบการปกครองแบบเผด็จการและคณาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ของช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจซึ่งได้รับการหนุนช่วยจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ สามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และอาศัยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในการสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง กลุ่มขุนนางนักวิชาการที่เป็นข้าราชการผู้บริหารระดับกลางในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

กลุ่มขุนนางนักวิชาการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเศรษฐกิจบางเป้าหมาย และหรือใช้มาตรการทางนโยบายบางมาตรการ ซึ่งมีได้มีความเป็นกลางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแต่ประการใด ตรงข้ามยังละเลยเป้าหมายความยากจนและการกระจายรายได้ นอกจากนี้ภูมิหลังทางครอบครัวอาจทำให้เกิดความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าชนบท ทั้งนี้ปรากฏว่าเกือบจะไม่มีขุนนางนักวิชาการคนสำคัญคนใดที่มาจากครอบครัวในเขตชนบทยากจน (หน้า 105)

2. ยุคพัฒนาอุตสาหกรรมนำการส่งออก

2.1) นโยบายอุตสาหกรรมนำการส่งออกกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

การที่รัฐบาลสนับสนุนนโยบายการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (export-led growth) ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างมากมาย ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการที่กลุ่มทุนต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องการหาแหล่งทุนใหม่ๆ ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2539 : 249) กลุ่มทุนต่างประเทศได้ทะลักเข้ามาหลังจากที่รัฐบาลพลเอกเปรมได้ตัดสินใจลดค่าเงินบาทร้อยละ 14.8 ในเดือนพฤศจิกายน 2527 โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษคือ ค่าเงินเยนแข็งตัวมาก

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาใน 2 ทศวรรษนี้ ได้เกิดโครงการพัฒนาของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในชนบทซึ่งแตกต่างไปจากอดีตที่รัฐเพียงแต่เข้าไปส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกเท่านั้น โครงการพัฒนายุคใหม่นี้รัฐและภาคธุรกิจได้เข้าไปใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าที่ชุมชนท้องถิ่นเคยครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เดิม ดังจะเห็นได้จากการเติบโตของปริมาณเงินลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้องการหาแหล่งแรงงานราคาถูก และทรัพยากรธรรมชาติ จากตารางที่ 2 แสดงปริมาณเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงปี 2523-2529 ที่มีปริมาณการลงทุนรวมเฉลี่ยปีละประมาณ 6 พันล้านบาทเศษ และปริมาณการลงทุนในช่วงปี 2530-2536 มีปริมาณรวมกับสูงถึง 298.5 พันล้านบาท ขณะที่ในช่วงปี 2523-2529 มีปริมาณการลงทุนราว 13 พันล้านบาท

อุตสาหกรรมที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือหัตถอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้นได้แก่ ธุรกิจสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณี รองเท้า ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่มา

จากญี่ปุ่น ชองกง และไต้หวัน ซึ่งมีปริมาณการส่งออกในปี 2531 สูงถึง 118.7 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 257.2 พันล้านบาทในปี 2536 ประเภทที่สองคือ หัตถอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับกลาง อันได้แก่ คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ที่เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น บริษัทซีเกท บริษัทไอบีเอ็ม บริษัทมินิแบร์ ฯลฯ การผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า รถยนต์และชิ้นส่วน ฯลฯ ซึ่งมีปริมาณการส่งออกในปี 2531 สูงถึง 61.7 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 281.4 พันล้านบาทในปี 2536 ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมากได้ทำให้สัดส่วนปริมาณการส่งออกของหัตถกรรมเป็นสัดส่วนของสินค้าส่งออกรวมในปี 2531 สูงขึ้นเป็น ร้อยละ 65.8 และ ร้อยละ 80.4 ในปี 2536

นโยบายและมาตรการของรัฐจำนวนมากเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเป็นมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งจะพิจารณาเพื่อให้เห็นโครงการและมาตรการที่สำคัญๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นในชนบทดังต่อไปนี้

2.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

นโยบายด้านการพัฒนาและโครงการของรัฐเพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม การเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมเป็นความสืบเนื่องมาจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนรัฐบาลภายใต้ BOI ที่ตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลป. อันเป็นผลมาจากแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการขยายการลงทุนมาสู่ประเทศไทย

ช่วงก่อนปี 2526 มีนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ นิคมอุตสาหกรรมบางชัน ซึ่งเกิดขึ้นเป็นแห่งแรกในปี 2515 และในปี 2520 มีอีกเพียง 1 แห่ง ในช่วงหลังปี 2530 อัตราการเพิ่มนิคมอุตสาหกรรมสูงมาก กล่าวคือในช่วงหลังจากที่รัฐบาลประกาศทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการผลิตเพื่อการส่งออกด้วยการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ รัฐได้สร้างมาตรการสนับสนุนนักลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นแรงจูงใจในการลงทุน รัฐได้เข้ามาทำหน้าที่จัดหาที่ดินแปลงใหญ่สำหรับสร้างนิคมอุตสาหกรรม และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน นอกจากนี้ยังให้สิทธิด้านภาษีและการคุ้มครองอีกจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังให้สิทธิพิเศษแก่คนต่างด้าวในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน การส่งเงินกำไรออกนอกประเทศได้เสรี ปรับลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยลดขั้นตอนการพิจารณาจากเดิม 65 ขั้นตอน เหลือ 7 ขั้นตอน ลดระยะเวลาพิจารณาอนุญาตจากเดิมเฉลี่ย 90 วัน เหลือ 15-30 วัน และยังมีสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ได้ระบุไว้โดยตรง เช่น นิคมอุตสาหกรรม จ.หนองคายระบุว่า อนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างชาติราคาถูกมาใช้ได้ และนิคมอุตสาหกรรมบางแห่งมีข้อตกลงว่า ไม่ให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีการประเมินว่ารัฐ

ได้สนับสนุนในรูปแบบของมาตรการลดภาษีและค่าอุปโภคบริโภค (เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ) เป็นจำนวนเงินปีละประมาณ 40,000 ล้านบาท

มาตรการส่งเสริมการลงทุนเหล่านี้ทำให้จำนวนนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ในปี 2531 มีจำนวนเพิ่มขึ้น 6 แห่ง ปี 2534 จำนวน 11 แห่ง ปี 2536 เพิ่มขึ้นอีก จำนวน 8 แห่ง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4) และข้อมูลจนถึงปี 2538 พบว่ามีนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 56 แห่ง และนิคมที่อยู่ในระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ อีก 19 แห่ง นอกจากนี้ การนิคมอุตสาหกรรมมีแผนงานที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในนิคมอุตสาหกรรมอีกจำนวน 54 แห่ง จำนวน 40 จังหวัดในปี 2542 (คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2538 : 85-87)

นอกจากนี้ยังพบว่านิคมอุตสาหกรรมช่วงแรกได้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล เท่านั้น จนถึงหลังปี 2530 เป็นต้นมาจึงได้มีการขยายตัวออกไปในชนบทแถบภาคกลาง ภาคตะวันออกโดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคใต้ นิคมอุตสาหกรรมเพิ่งขยายตัวในยุคนี้อย่างชัดเจน ซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นในเรื่องที่ดิน เพราะรัฐได้เข้าไปใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งชาวบ้านได้ครอบครองอยู่เดิม และใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะของชุมชนซึ่งเป็นปัญหาเช่นเดียวกับเรื่อง “คนกับป่า” ที่กฎหมายเข้าไปบุกรุกจน และก่อให้เกิดความขัดแย้งในการสร้างนิคมอุตสาหกรรมแทบทุกแห่ง ดังเช่นกรณีปัญหานิคมอุตสาหกรรมคำสมิง นิคมอุตสาหกรรมโคกหินขาว

ในปี 2539 ได้มีความพยายามที่จะทำให้การสร้างนิคมอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยมีการเสนอร่างพ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดหาที่ดิน โดยให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ฯลฯ สามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการนิคมด้วยการซื้อจากกระทรวงการคลัง ส่วนที่ดินที่มีชาวบ้านครอบครองใช้ประโยชน์ก็ให้จัดหาที่ดินทดแทนแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาถอนสภาพโดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ มากมาย

นอกจากนี้ มีการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดจากปี 2529 ที่มี 68,819 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 82,345 แห่งในปี 2534 และข้อมูลในปี 2539 พบว่า โรงงานที่แจ้งและขึ้นทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวน 120,000-140,000 โรงงาน โดยมีโรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน

การสร้างนิคมอุตสาหกรรม และการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดความต้องการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นในทุกประเภท กล่าวคือ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดความต้องการในการใช้น้ำในปริมาณที่สูงมาก ดังตัวเลขการใช้น้ำในปี 2533 ที่เพิ่มสูงขึ้นถึง 1.547 พันล้านลบ.ม./ปี ทั้งนี้เพราะโรงงานอุตสาหกรรมต้องใช้น้ำในวงจรการผลิตเป็นจำนวนมาก เช่น นิคมอุตสาหกรรมใน จ.สระบุรี 2 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมปูน

ซีเมนต์และนิคมอุตสาหกรรมหนองแค ได้เรียกร้องให้การประปาส่วนภูมิภาคจัดเตรียมน้ำสำหรับที่ใช้ในกระบวนการผลิตรวม 31,400 ลูกบาศก์เมตร/วัน ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคมีความสามารถจัดหาให้ได้เพียง 11,000 ลูกบาศก์เมตร/วันเท่านั้น (สถาบันวิจัยสังคม , 2534)

2.1.2 “เกษตรครบวงจร” และอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออก

ความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนทิศทางเกษตรเพื่อการส่งออกจากเดิมที่รัฐเคยแค่เพียงส่งเสริมให้ชาวบ้านบุกเบิกป่าและปลูกพืชเศรษฐกิจ และรัฐเป็นผู้สนับสนุนเกษตรกรเป็นรายๆ หรือกลุ่มเกษตรกรในด้านวิชาการ ด้านเงินทุนผ่านการกู้จากธกส. มาเป็นเกษตรแผนใหม่ซึ่งมีบริษัทธุรกิจการเกษตรเป็นผู้นำในการผลิตการเกษตร ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรหรือระบบธุรกิจการเกษตรครบวงจรคือ

1.พัฒนาและสนับสนุนการทำอุตสาหกรรมเกษตรที่มีศักยภาพในการแข่งขันด้านการส่งออกและการทดแทนการนำเข้า

2.ขยายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่มีศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าการเกษตร

แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังคือการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตการเกษตรใหม่ ดังที่ดร. อาชว์ เตาลานนท์ ประธานคณะกรรมการสาขาการเกษตร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้กล่าวไว้ว่า “มีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตจากสินค้าเกษตรดั้งเดิมไปสู่สินค้าเพื่อการส่งออก (การอภิปราย “แผนชี้นำปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร” 29 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมดุสิตธานี) เจ้าหน้าที่ธกส.ระดับสูงกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่สามารถสรุปได้จากการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ผ่านมาก็คือ เกษตรกรไม่สามารถจ่ายสินเชื่อคืนได้ เพราะปัญหาในเชิงเทคนิคการผลิต และปัญหาการตลาดที่เกษตรกรรายย่อยไม่มีความสามารถเพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องเปลี่ยนวงจรการผลิตเสียใหม่โดยให้บริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาสนับสนุน เพราะเขารู้จักเทคนิคการผลิตดีกว่าชาวบ้าน มีความรู้ทางด้านวิชาการ และยังมีความคล่องตัวกว่าราชการในด้านการเข้าไปส่งเสริมแก่เกษตรกร นอกจากนี้ ยังสามารถทำหน้าที่ด้านการตลาดได้เป็นอย่างดี (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2532 : 4)

การดำเนินมาตรการเพื่อรองรับนโยบายการสนับสนุนการเกษตรครบวงจรเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในต้นปี 2530 โดยคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างรัฐและเอกชน ได้จัดทำแผนประสานความร่วมมือ 4 ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร และแผนดังกล่าวนี้ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ม.

ค.2530 การประสานความร่วมมือรู้จักกันดีในนามของ “นโยบาย 4 ประสาน” โดยมี 4 ฝ่ายคือ หนึ่ง บริษัทธุรกิจการเกษตร ทำหน้าที่ด้านวิชาการและการตลาดไปพร้อมๆ กัน สอง สถาบันการเงิน ทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนเงินทุน อันได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดให้ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตร สาม เกษตรกร เป็นผู้ผลิต และสี่ ภาครัฐ ทำหน้าที่ให้เกิดการประสานทั้ง 4 ฝ่ายเข้าด้วยกันในการทำงาน โดยมีการตั้งศูนย์ประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาการเกษตร

การดำเนินการตามโครงการ 4 ประสานมีเป้าหมายในพื้นที่ 2.22 ล้านไร่ ในช่วงปี 2530-32 มีโครงการทั้งสิ้น 12 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนโดยตรง มีพื้นที่ดำเนินการ 877,987 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีอีก 12 โครงการของบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรที่พบในระดับพื้นที่แต่ไม่ผ่านโครงการ 4 ประสาน ฐิรุฒิ เสนาคำ, 2535 : 161-2) การเกษตรครบวงจรได้รับการสนับสนุนที่สำคัญจากรัฐคือ บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรและเกษตรกรในโครงการสามารถกู้เงินจากธกส.ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าเกษตรกรรายย่อยที่อยู่นอกโครงการ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐได้จ่ายเงินชดเชยให้ โดยในทางปฏิบัติรัฐบาลจะนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาฝากกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์(ธกส.) และนำดอกเบี้ยให้ธกส.ไปตัดยอด ซึ่งเกษตรกรนอกโครงการจะเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี แต่บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรกับเกษตรกรในโครงการจะเสียดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 9 ต่อปี นอกจากนี้ บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรยังได้รับมาตรการทางภาษีและมาตรการคุ้มครองตามนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอีก

นอกจากนี้ ในปี 2532 ยังได้มีการแก้พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 ในประเด็นที่สำคัญคือ ได้แก้ไขคำนิยาม “เกษตรกร” จากเดิมที่ครอบคลุมเพียง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ให้รวมถึง “บรรดาผู้ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดใหญ่เข้ามารับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน ในนิยามเกษตรกรใหม่นี้ยังรวมไปถึงบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรที่ไม่ได้ทำการผลิตพืชเกษตรโดยตรง แต่รวมไปถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลจากการเกษตร และยังได้แก้ไขขนาดการถือครองที่ดินสำหรับสถาบันการเกษตรซึ่งหมายรวมถึงบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรให้ถือครองได้อย่างไม่จำกัดโดยให้ขึ้นกับการพิจารณาอนุมัติโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน ฉบับแก้ไข พ.ศ.2532

ผลของการแก้ไขพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมครั้งนี้ก็คือ ต้องการให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังที่เห็นได้ว่า หลังการประกาศใช้พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวในเขตปฏิรูปที่ดินได้มีบริษัทธุรกิจการเกษตรเข้าไปอยู่ในโครงการจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐได้เลือกที่จะให้ภาคธุรกิจเข้าไปใช้ที่ดินแทนที่จะให้แก่เกษตรกรรายย่อยเหมือนแต่เดิม

ในปี 2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ยังได้มีความพยายามที่จะผลักดันกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการเสนอสภาเกษตรแห่งชาติ โดยในหลักการของร่างพ.ร.บ.สภาเกษตรแห่งชาติ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า

“...โดยพิจารณาเห็นว่า การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในด้านการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การแปรรูป และการตลาดไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีองค์กรกลางเพื่อรับผิดชอบในการวางแผนนโยบายและแผนกำกับดูแลการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน...(จึง)จำเป็นต้องจัดตั้งสภาเกษตรแห่งชาติ...”

การเสนอร่างพ.ร.บ.จัดตั้งสภาเกษตรแห่งชาติได้ถูกคัดค้านจากเกษตรกรรายย่อยในภาคอีสาน นักวิชาการ และ NGO อย่างกว้างขวาง เพราะเห็นว่าจะทำลายเกษตรกรรายย่อยและเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจการเกษตรเข้ามาผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการผลิต กำหนดว่าจะผลิตพืชอะไร เท่าไร แผนการตลาด การส่งออก ฯลฯ ในที่สุดรัฐบาลได้ถอนร่างกฎหมายฯ ออกไปจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การต่อสู้คัดค้านสภาเกษตรแห่งชาติคือจุดเริ่มต้นต้องการรวมตัวกันของชาวบ้านอีสานที่สำคัญในนามของ “สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกกยอ.)” ซึ่งต่อมาได้รวมตัวกันเพื่อคัดค้านและผลักดันเกี่ยวกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยอย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป เกษตรกรบวจรหรือเกษตรกรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายอุตสาหกรรมนำการส่งออกได้ก่อให้เกิดนิยามปัญหาเกษตรกรรวมว่า เป็นปัญหาที่มาจากเกษตรกรรายย่อยที่ขาดประสิทธิภาพในการผลิต ไม่มีความรู้ในเรื่องเทคนิค วิชาการ และการตลาด ปัญหาของเกษตรกรรายย่อยก็คือ ไม่สามารถผลิตเพื่อการส่งออกหรือการแข่งขันในตลาดโลก ทำให้ไม่สามารถดึงเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้ นั่นก็คือ ไม่สามารถทำให้เกิดการสะสมทุนแบบทุนนิยมในแนวทางที่รัฐเลือกใช้ รัฐจึงเลือกที่จะให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่เข้ามาทำการผลิตแทน ดังจะเห็นได้จากการสร้างนิยามของเกษตรกรแบบใหม่ให้รวมถึงบริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ ภายใต้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจึงทำให้เกษตรกรรายย่อย ซึ่งรวมไปถึงชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่ผลิตแบบพออยู่พอกิน พึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติถูกมองว่าเป็นปัญหากับทิศทางการพัฒนา และถูกจำกัดให้เป็นหน่วยหนึ่งในกระบวนการผลิต วิธีการดังกล่าวจึงทำให้ชาวบ้านถูกแยกออกจากกระบวนการผลิตที่สอดคล้องกับถิ่นฐานชุมชน และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ การเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือวนเกษตรซึ่งเป็นนิยามการเกษตรแบบดั้งเดิมจึงกลายเป็นองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับกระบวนการผลิตเพื่อการส่งออกที่จะนำมาสู่การสะสมทุน ขณะเดียวกันรัฐได้ใช้กลไกทางนโยบายและกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ พ.ร.บ.สวนป่าเพื่อให้บริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็วใช้พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ(ดังจะกล่าวละเอียดในภายหลังในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย

การอนุรักษ์) รวมทั้งความพยายามที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ได้ทำให้บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมเข้ามาใช้ทรัพยากรแทนที่ชุมชน และก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ลุกลามไปถึงองค์ความรู้ วิถีชีวิตที่เกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนาการเกษตรอย่างหลากหลายในสังคม

ดังจะเห็นได้ว่า ภายหลังที่เกษตรกรบวกรายตัวไปในหลายพื้นที่ของภาคอีสาน เช่น โครงการเลี้ยงวัว โครงการปลูกมะม่วงหิมพานต์ โครงการเลี้ยงไหม ฯลฯ ได้ส่งผลให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายจากโครงการ โดยรวมตัวกันเดินขบวนและชุมนุมประท้วงหลายครั้ง จนกระทั่งมีการรวมตัวกันของเครือข่ายที่คัดค้านสภาเกษตรกรเข้าไปร่วมกับเครือข่าย สก.ยอในที่สุด นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวกันของ “สมัชชาเครือข่ายเกษตรทางเลือก” ที่ประกอบด้วยชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบการพัฒนาที่เรียกว่า “เกษตรยั่งยืน” “เกษตรผสมผสาน” “วนเกษตร” ฯลฯ NGO รวบรวม 20 องค์กร และนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ได้ลงไปทำงานค้นหาองค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรทางเลือกร่วมกับชาวบ้าน ซึ่งมีการต่อสู้ผลักดันในเชิงนโยบายตลอดมา จนในที่สุดทำให้ในการวางแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 รัฐได้กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรยั่งยืน 25 ล้านไร่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนและแผนปฏิบัติใดๆ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจึงเข้าร่วมในสมัชชาคนจนเพื่อเจรจากับรัฐบาลให้มีแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณเกี่ยวกับเกษตรทางเลือกตามที่ระบุไว้ในแผนฯ 8 เพื่อให้รัฐรับรองความแตกต่างหลากหลายในทิศทางการพัฒนาการเกษตร

2.1.3 อุตสาหกรรมไม้โตเร็วและนโยบายอนุรักษ์

การพัฒนาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว สถิติในปี 2531 พบว่า พื้นที่ป่าจากจำนวน 171 ล้านไร่หรือร้อยละ 53 ของประเทศลดลงเหลือเพียง 89,877,187 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28.03 ทำให้รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างเข้มข้น ช่วงนี้ ในปี 2528 รัฐบาลประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 และได้ปรากฏแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยจำแนกเป็นป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นโยบายดังกล่าวนี้จึงทำให้รัฐมีมาตรการ 2 ประการสำคัญ คือ ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ฯลฯ ในเขตป่าอนุรักษ์นโยบายก็คือ ห้ามคนอยู่ในป่า และให้อพยพออกมาทั้งหมด โครงการที่ดำเนินการอพยพคนออกจากป่าที่สำคัญคือ โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม(คจก.) รัฐบาลพลเอกชาติชายได้อนุมัติโครงการในปี 2533 มีพื้นที่เป้าหมายในการอพยพจำนวน 36 ป่า 2,500 หมู่บ้าน ในช่วงรัฐบาลรสช.ได้ดำเนินการโครงการอย่างจริงจังโดยอพยพชาวบ้านที่ตั้งชุมชนอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ลงมาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่รองรับในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านที่เคยอยู่กับป่า จนเกิดการคัดค้านโครงการอย่างกว้างขวาง เกิดเครือข่ายชาวบ้านที่เรียกว่า “สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสานฯ” และ

เกิดกรณีการปลดแอก “คจก.คีนถิ่น” และการเดินทางไกลชุมนุมยืดเยื้อที่ อ.ปากช่อง จ. นครราชสีมาในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2535 จนกระทั่งมีการยกเลิกโครงการในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้โครงการคจก.จะยุติแล้ว แต่ยังมีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้รัฐชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอพยพ และสนับสนุนการฟื้นฟูสภาพชีวิตของชุมชน

ในภาคเหนือ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ภายใต้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ในภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างเตรียมประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 17 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 8,934,960 ไร่ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงและชาวพื้นราบอาศัยอยู่ทั้งสิ้น ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติทั้งชุมชนที่อยู่ในเขตเตรียมประกาศและอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่ประกาศแล้วจะต้องถูกอพยพลงมา การรวมตัวกันของชุมชนชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นการต่อสู้เรื่องแนวคิด “คนอยู่กับป่า” และ แนวคิดที่จะนำคนออกจากป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ส่วนพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ได้กำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยระบุเอาไว้อย่างชัดเจนในข้อ 12-13 ว่าให้มีการพัฒนาป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ สนับสนุนให้มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ และในข้อ 19 ระบุกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน มาตรการจูงใจที่ว่านี้ก็คือ การคิดค่าเช่าเพียงร้อยละ 10 บาทต่อปี และระยะเวลาเช่า 30 ปี นอกจากนี้ ยังสนับสนุนด้านการเงินภายใต้โครงการ 4 ประสานเช่นเดียวกับเกษตรครบวงจร และมาตรการสนับสนุนในฐานะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นนโยบายที่เน้นประโยชน์ในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและการส่งออกอย่างชัดเจน

จากการสำรวจข้อมูลเพียงปีเดียวคือในปี 2531 ปรากฏว่า มีบริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็ว 13 บริษัท แสดงความจำนงเพื่อขอลงทุนปลูกสร้างสวนป่าไม้โตเร็วและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เป็นจำนวนพื้นที่ 2,198,700-3,603,700 ไร่ (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2532 : 8) ซึ่งสวนป่าเกือบทั้งหมดปลูกยูคาลิปตัส การสนับสนุนการปลูกยูคาลิปตัสนี้กรมป่าไม้ได้เริ่มปลูกยูคาลิปตัสอย่างจริงจัง ภายใต้กรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 ซึ่งกำหนดให้เพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ 40 ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 กรมป่าไม้ได้ให้เหตุผลว่า หากต้องการพื้นที่ป่าตามเป้าหมาย หากกรมป่าไม้ใช้ทรัพยากรและบุคลากรของกรมป่าไม้เองอาจจะใช้เวลาไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 กรมป่าไม้จึงจัดทำโครงการปลูกป่าทดแทน โครงการป่าเศรษฐกิจให้เอกชนและอ.อ.ป. เช่าพื้นที่ป่าสงวนเพื่อปลูกยูคาลิปตัส พร้อมกับการประสานงานกับองค์กรความร่วมมือญี่ปุ่น จัดทำแผนส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัสในที่ส่วนบุคคล และแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นไม้สับกับอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ ตลอดจนผลักดันให้ออก พ.ร.บ.สวนป่าเพื่อคุ้มครองและอำนวยความสะดวกกับธุรกิจเอกชนที่ต้องการทำสวนป่า

ปี 2533 เป็นช่วงที่โครงการปลูกยูคาชได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากองค์กรชาวบ้าน นักพัฒนา ด้วยเหตุที่ว่าเป็นพืชที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ของอีสาน แยกที่ดินทำกินและป่าชุมชนของชาวบ้าน การปลูกยูคาชทำลายป่าสมบูรณ์ จนทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องชดเชยการอนุญาตเช่าปลูกป่าของบริษัทเอกชน นอกจากนี้ ในการประกาศใช้พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 ก็ได้มีการยกเว้นไม่ให้ไม้โตเร็วอยู่ในประเภทไม้คุ้มครอง อย่างไรก็ตามในปี 2536 คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชวนมิตติให้แก้ไขพ.ร.บ.สวนป่าโดยกำหนดให้ครอบคลุมการปลูกสวนป่าไม้โตเร็ว พ.ร.บ.สวนป่าจึงกลายเป็นหลักประกันที่มั่นคงในการทำธุรกิจแก่บริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็ว และยังมีผลกระทบต่อนักการประกาศใช้ “แผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ” ซึ่งให้ความสำคัญต่อการปลูกสวนป่าเพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทั้งอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ และอุตสาหกรรมไม้แปรรูป แผนแม่บทจะเปิดพื้นที่ป่าราว 20-30 ล้านไร่ที่เรียกว่า ป่าเสื่อมโทรม กับการปลูกไม้โตเร็ว โดยจะให้เอกชนรายใหญ่เข้ามาเช่าปลูกป่าในเขตป่าเสื่อมโทรม การปลูกป่าในลักษณะเกษตรกรรมตามสัญญาข้อผูกพัน(contract farming) ผ่านโครงการ 4 ประสานในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่าที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน และการทำโครงการร่วมกับที่ดินเอกชน เช่น ที่หัวไร่ปลายนา ตามคันนา ฯลฯ

ปัจจุบันมีบริษัทเอกชนจำนวนมากที่เข้ามาทำธุรกิจไม้โตเร็วซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทต่างชาติ หรือร่วมทุนกับต่างชาติ ดังเช่น กลุ่มสหพัฒนพิบูลร่วมทุนกับกลุ่มบริษัทซี อีโต (C ITOH Group) เพื่อส่งออกชิ้นไม้สับไปญี่ปุ่น บริษัทร่วมทุนดังกล่าว คือ สยาม ตรี อินดัสทรี (Siam Tree Industry) มีเงินทุนจดทะเบียน 60 ล้านบาท โดยบริษัทที่เข้าร่วมได้แก่ บริษัทซี.ไอ. (ประเทศไทย) และซี.ไอ. (สิงคโปร์) ซึ่งทั้งคู่เป็นบริษัทสาขาของซี อีโต นอกจากนั้น ก็มีบริษัทอุตสาหกรรมไม้และสวนป่าไทย-ญี่ปุ่น (Thai-Japan Reforestation and Wood Industry Co.) และบริษัทสหพัฒนพิบูล

บริษัทดังกล่าวนี้ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกยูคาลิปตัส รับซื้อผลผลิต และนำเข้าโรงงานแปรรูปเป็นชิ้นไม้สับที่โรงงานในอำเภอสตึก ชลบุรี กำลังการผลิตของโรงงาน 10,000-20,000 ตันต่อเดือน โดยมีบริษัท TERCO เป็นบริษัทนำเข้า บริษัท TERCO นี้ผู้ผลิตกระดาษญี่ปุ่นร่วมกันก่อตั้ง เพื่อซื้อชิ้นไม้สับจากทั่วโลก ในช่วงที่มีความขัดแย้งและมีการเคลื่อนไหวคัดค้านจากองค์กรชาวบ้านและ NGO บริษัทร่วมทุนจึงหันมาส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยปลูกยูคาลิปตัสในที่ทำกินของตนเองเนื่องจากรัฐบาลไทยไม่สนับสนุนให้เอกชนปลูกป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม โดยรับซื้อผลผลิตในราคาประกัน บริษัทยังวางแผนผลิตเยื่อกระดาษเองหากมีปริมาณชิ้นไม้สับป้อนโรงงานมากพอ (Nation, 14th August 1992)

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้(ออป.) ออป.เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เสนอโครงการร่วมทุน 4,200 ล้านบาท ผลิตเยื่อกระดาษใยสั้น เพื่อใช้ในประเทศ ออป.จะถือหุ้นร้อยละ 32 ในโรงงานเยื่อกระดาษซึ่งใช้ทุนจดทะเบียนเบื้องต้นประมาณ 30 ล้านบาท หุ้นส่วนใหญ่ร้อยละ 48 เป็นของเอกชน ที่เหลืออีกร้อยละ 20 อาจถือโดยสถาบันทางการเงิน แผนสร้างโรงงานเยื่อ

กระดาศนี้เกิดจากแนวคิดของนายโมฆิต บันเปี่ยมวัชรภู อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเยื่อกระดาษส่วนใหญ่เป็นยูคาลิปตัสทั้งจากสวนป่าของอป. เอง และจากแปลงปลูกป่าเอกชน ออป.รายงานว่า พื้นที่ป่า 830,000 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้กำลังปลูกยูคาลิปตัส 200,000 ไร่ ซึ่งเพียงพอต่อความต้องการป้อนโรงงานเยื่อกระดาษ พื้นที่ป่าแห่งนี้มีกำลังผลิตต่อปี 100,000 ตัน มูลค่า 4,200 ล้านบาท ในแผนการโรงงานจะเปิดดำเนินการในปี 2539 โดยจะตั้งที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี หรือที่อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โรงงานเยื่อกระดาษนี้จะมีกำลังการผลิต 100,000 ตันต่อปี ต้องใช้วัตถุดิบยูคาลิปตัส 1,200-1,300 ตันต่อวัน หรือ 400,000 - 500,000 ตันต่อปี แต่อป.ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน เนื่องจากการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ทั้งสองค่อนข้างรุนแรง

กล่าวโดยสรุป นโยบายอนุรักษ์ป่าไม้ที่เกิดขึ้นจึงสอดคล้องกับความต้องการเนื้อไม้เพื่ออุตสาหกรรมเยื่อกระดาษได้นำมาสู่นโยบายการอนุรักษ์ผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งผลของนโยบายดังกล่าวนี้ได้ทำให้บริษัทอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ป่าเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการปลูกยูคาลิปตัสและไม่โตเร็วชนิดอื่นๆที่เป็นวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในการผลิตเยื่อกระดาษ ในเขตป่าอนุรักษ์ที่มีชุมชนชาวบ้านรัฐได้ดำเนินการอพยพโดยหน่วยงานปกติคือ กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการอพยพได้น้อยมาก จึงทำให้ประกาศโครงการคจก.ซึ่งเป็นโครงการพิเศษที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลยุครสช. ดังจะเห็นได้ว่า หลังการอพยพในพื้นที่หลายแห่งที่ชาวบ้านเคยทำกินได้ถูกนำมาปลูกยูคาลิปตัส เช่น กรณีป่าดงลาน อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น กรณีป่าดงใหญ่ อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ ฯลฯ ซึ่งกรณีหลังนี้ชาวบ้านได้บุกเผาทำลายเรือนเพาะชำกล้ายูคาลิปตัสด้วย

การประกาศเขตป่าเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถเข้าไปใช้พื้นที่โดยการปลูกสวนป่าเชิงพาณิชย์ซึ่งกลุ่มบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วผลักดันร่างพ.ร.บ.สวนป่าในช่วงรัฐบาลชวน จนกระทั่งมีมติกรม.วันที่ 14 ก.ย.2536 ให้เสนอร่างพ.ร.บ. เข้าสู่สภา และประกาศใช้ในเวลาต่อมา ผลของการออกพ.ร.บ.ฉบับนี้ทำให้มีการเช่าพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมได้ถึง 21 ล้านไร่ (พื้นที่ป่าเศรษฐกิจมีจำนวน 51 ล้านไร่ รัฐบาลประกาศเป็นเขตปฏิรูป 30 ล้านไร่ จึงเหลือ 21 ล้านไร่) นอกจากนี้ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอีกส่วนหนึ่งที่บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมไม้โตเร็วสามารถสามารถเข้าไปได้คือ พื้นที่ปฏิรูปที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ โดยผ่านเกษตรครบวงจรที่มีการแกกกฎหมายปฏิรูปที่ดินรองรับเอาไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่พื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่จะการอพยพล้วนมีชุมชนชาวบ้านที่อาศัยอยู่ด้วยตัวเลขที่ประมาณการณ์ว่า มีชาวบ้านราว 10 ล้านคน หรือ 1.2 ล้านครอบครัว ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นอย่างมากมายดังที่ได้พิจารณาไว้ในบทเกี่ยวกับการเดินขบวนยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย

ริคาร์โด (2540) ได้ชี้ให้เห็นว่า ป่าไม้อุตสาหกรรมที่มีอยู่สามารถตอบสนองความต้องการอุตสาหกรรมกระดาษได้เพียง ร้อยละ 15-30 เท่านั้น การปลูกป่ายูคาลิปตัสจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมกระดาษและขึ้นไม้ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในโลกได้ มีเป้าหมายหลักเพื่อการตอบสนองความต้องการเยื่อกระดาษจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในญี่ปุ่น ยุโรป และอเมริกาเหนือ ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิตมีราคาถูก เช่น การผลิตเยื่อไม้เนื้อแข็งแห่งสหภาพปริมาณหนึ่งเมกตริกตันในบราซิล ชิลี และอาเจนตินาตกเพียง 28 เหรียญสหรัฐ ส่วนในสหรัฐอเมริกา ต้นทุนเท่ากับ 40 เหรียญ ในยุโรปเหนือ 10 เหรียญ และในญี่ปุ่น 154 เหรียญ ความต้องการที่รัฐบาลจะเพิ่มพื้นที่ปลูกป่าในประเทศไทยจึงสอดคล้องกับความต้องการของบริษัทอุตสาหกรรม ที่ต้องการที่ดินราคาถูกๆ ผืนใหญ่ มีมาตรการจูงใจและสิทธิประโยชน์พิเศษซึ่งรัฐบาลไทยในยุคสมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีได้แก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เรียบร้อยแล้ว และระเบียบปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่หละหลวม

บริษัทในยุโรปหลายแห่งต้องการขายเครื่องผลิตกระดาษ เช่น ประเทศฟินแลนด์ที่พึ่งพารายได้จากอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษอย่างมาก เพราะมูลค่ารวมประชาชาติร้อยละ 30 มาจากอุตสาหกรรมป่าไม้ ในช่วงทศวรรษ 1990 อุตสาหกรรมป่าไม้ของฟินแลนด์ตกอยู่ในสภาวะตกต่ำมาก จึงพยายามที่จะหาตลาดในโลกได้ ผ่านความช่วยเหลือด้านสินเชื่อเฉพาะหน้าและเงินช่วยเหลือต่างประเทศ บริษัทผลิตเครื่องจักรกลของฟินแลนด์ได้ส่งเครื่องจักรอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษเข้ามาขายในประเทศไทยสูงขึ้นจากเดิมถึง 5 เท่าเป็นเกือบ 110 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีรายงานว่า บรรดาที่ปรึกษาด้านป่าไม้ วิศวกรรมอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษร้อยละ 10 ของฟินแลนด์ว่างงาน และพยายามหางานประเภทได้ทุนสนับสนุนผ่านความช่วยเหลือต่างประเทศ กรณีของไทยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลฟินแลนด์ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยโดยผลักดันให้มีการจัดทำแผนแม่บทป่าไม้เพื่อที่จะเปิดป่าสำหรับอุตสาหกรรมผ่านบริษัทที่ปรึกษาบริษัท JAAKO POYRY ที่รัฐบาลไทยต้องจ่ายงบประมาณจำนวนมากให้แก่ผู้เชี่ยวชาญฟินแลนด์

ผลกระทบที่เกิดขึ้นพบว่าการปลูกยูคาลิปตัสโดย อ.อ.ป. และกรมป่าไม้ได้ทำลายป่าธรรมชาติที่ชาวบ้านเคยใช้พึ่งพา รุกที่ทำกิน ที่สาธารณประโยชน์ ทำลายแหล่งน้ำธรรมชาติ ฯลฯ ตลอดจนทำให้ระบบนิเวศน์เสียไป ชาวบ้านไม่สามารถทำการเกษตรได้ ยุคากย ที่อ.อ.ป. ปลูกในที่ทำกินของชาวบ้านและเคยสัญญากับชาวบ้านว่าทำกินในแปลงยูคาลิปตัสได้ก็ไม่สามารถทำกินได้เมื่อไม้ยูคาลิปตัสโตใน 2-3 ปี กรณีทุ่งพันชน อ.อากาศอำนวย จ.สกลนคร บริษัทปลูกไม้โตเร็วเข้าไปเช่าปลูกยูคาลิปตัส ทำลายพื้นที่สาธารณะคือ ป่าบุ่ง-ป่าทาม (ป่าริมน้ำ) ของชุมชนที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ กรณีโรงงานเยื่อกระดาษฟินิกซ์ พัลฟ แอนด์ เปเปอร์ ปล่อยน้ำเสียจากโรงงานฟินิกซ์ซึ่งระบายลงสู่ลำน้ำพอง เป็นเหตุให้น้ำในลำน้ำพองเน่าเสียซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนชุมชนที่ต้องใช้น้ำจากลำน้ำพองมาใช้อุปโภคและเกษตรกรรม จนกระทั่งเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านของกลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ใกล้

เคียงกับโรงงานเพื่อเรียกร้องให้บริษัทรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน การต่อสู้ของชาวบ้านจึงเกิดขึ้นมาโดยมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายคัดค้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตั้งแต่ปี 2529 จนกระทั่งเข้ามารวมเป็นเครือข่ายสมัชชาคนจน และการต่อสู้ในกรณีอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไม่ใช่เป็นแค่เรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน แต่ความขัดแย้งได้มีรากลึกลงไปถึงองค์ความรู้ในการจัดการป่าของรัฐรวมศูนย์กับการจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรชาวบ้านในท้องถิ่น

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ซึ่งเป็นที่มาของโครงการปลูกป่าด้วยการส่งเสริมให้บริษัทไม้โตเร็วเข้ามาร่วมโครงการจึงเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษในประเทศตะวันตก ป่าเศรษฐกิจจึงถือว่า “เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพอย่างยิ่งยวดที่จะอำนวยความสะดวกอันสอดคล้องกับเศรษฐกิจโลก โดยยึดเอาพื้นที่ซึ่งแลเห็นว่า “ไม่ค่อยมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ” พร้อมกับกำจัดแบบแผนการดำรงชีวิตและการอนุรักษ์ธรรมชาติแบบไร้มูลค่าทางเศรษฐกิจหรือมีคุณค่าทางเศรษฐกิจไม่มากนักที่ยังคงเหลืออยู่ในท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนให้เป็น “ทรัพยากร” สำหรับการค้าระดับโลก เมื่อที่ดินถูกรวบรวมและแปรสภาพเป็นแปลงปลูกไม้ยูคาลิปตัส ชาวบ้านในท้องถิ่นก็อยู่ในสภาพสิ้นไร้ไม้ดอก...” (ริคาร์โด, 2540 : 10) ในขณะที่รัฐยังคงรักษาความชอบธรรมในการดำรงอยู่ โดยสามารถอธิบายแก่พลเมืองว่าได้ทำหน้าที่รักษาและเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ตามเป้าหมาย และสามารถทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินต่อไปได้

2.1.4 การพัฒนาภาคพลังงาน

ความต้องการพลังงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมยังได้สูงมากขึ้นดังตัวเลขปริมาณความต้องการพลังงานเปรียบเทียบระหว่างปี 2524 กับปี 2536 กล่าวคือ พลังงานรวมทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นราว 20,000 กิโลตัน และเห็นได้ชัดเจนว่าในปี 2534 โรงงานอุตสาหกรรมใช้พลังงานถึงร้อยละ 29.2 ในขณะที่ปี 2524 ใช้เพียงร้อยละ 27.6 การขนส่งเพิ่มขึ้นราว 7.5 กิโลตัน ส่วนภาคเกษตรใช้พลังงานลดลงจากความต้องการพลังงานในปี 2524 มีจำนวนร้อยละ 6.9 เหลือเพียงร้อยละ 5.4 ในปี 2536 เช่นเดียวกับส่วนอื่นที่ลดลง และปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญคือ ถ่านหิน ได้เพิ่มขึ้น จากปี 2524 ที่มีเพียงร้อยละ 0.7 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.9 ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พลังงานที่เพิ่มขึ้นก็คือพลังงานที่ถูกนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม

ปริมาณความต้องการไฟฟ้าโดยรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นจากปี 2524 ร้อยละ 7.6 เป็นร้อยละ 12.0 ในปี 2534 และพบว่าในปี 2534 นี้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงที่สุด โดยมีความต้องการสูงถึงร้อยละ 45.7 ซึ่งสัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานประกอบการหรือโรงงานในภาคอุตสาหกรรมและมาตรฐานสนับสนุนของรัฐบาลที่ใช้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดพัฒนาของการสร้างเขื่อนในยุคใหม่นี้ กล่าวคือ เหตุผลของการสร้างเขื่อนในอดีตก็คือ เพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทานเป็นหลัก และในยุคนี้เหตุผลในการสร้างเขื่อนได้มีเป้าหมายอย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา อุตสาหกรรม ดังเช่นการสร้างเขื่อนลำแะและเขื่อนลำมูลบน กรมชลประทานได้ให้เหตุผลว่า เพื่อจะนำน้ำไปให้กับเมืองและอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตในแถบอุตสาหกรรมของจังหวัด นครราชสีมา(ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2536 : 6) เช่นเดียวกับการสร้างเขื่อนแม่น้ำสงครามที่ ต้องการนำน้ำไปใช้ในอุตสาหกรรมการเกษตร และเขื่อนกั้นทะเลสาบสงขลา

ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและน้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมที่สูงขึ้นมากทำให้เขื่อน ขนาดที่เคยมีอยู่เดิมผลิตไฟฟ้าไม่เพียงพอ จนทำให้รัฐบาลมีโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และ ขนาดกลางจำนวนมากในช่วงตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ดังเช่น ในภาคเหนือยุคแรกมีการสร้าง สร้างเพียง 5 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนภูมิพลที่สร้างขึ้นในปี 2507 เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแม่งัด และเขื่อน กว๊านแต่มาถึงยุคแห่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมได้มีการสร้างเขื่อนแม่งัด ที่สร้างเสร็จแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำน้ำมาใช้ในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน และมีเขื่อนที่อยู่ในระหว่าง การดำเนินการที่จะสร้างอีก 7 เขื่อน โครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำโขงและสาละวินเข้าสู่ลุ่มเจ้าพระยา 8 โครงการ และมีการศึกษาว่าจะสร้างเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ 4 โครงการ และกรมชล ประทานมีแผนสร้างเขื่อน 3 เขื่อนในภาคเหนือ การศึกษาของไชยณรงค์ยังพบว่าเขื่อนที่จะ เสนอให้สร้างนั้นเป็นเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าเกือบทั้งหมด แม้แต่เขื่อนแก่งเสือเต้นของกรมชล ประทานก็ยังเป็นเขื่อนที่ติดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 48 เมกกะวัตต์ (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2536 : 5)

ส่วนในภาคอีสาน มีเขื่อนที่สร้างในยุคแรกจำนวน 10 เขื่อน คือ เขื่อนห้วยกุ่ม เขื่อน อุบลรัตน์ เขื่อนจุฬาภรณ์ เขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำพุง เขื่อนลำปาว เขื่อนลำตะคอง เขื่อนลำพระ เพลิง และเขื่อนน้ำอูน ในยุคหลังปี 2529 มีการสร้างเขื่อนใหญ่ 5 เขื่อนคือ เขื่อนปากมูล ซึ่งเป็น เขื่อนที่สร้างโดยกฟผ. มีกำลังการผลิตไฟฟ้า 136 เมกกะวัตต์ เขื่อนชลประทาน 2 เขื่อนคือ เขื่อนลำมูลบนและเขื่อนลำแะที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเพื่อนำน้ำไปใช้ในนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานอุตสาหกรรมในแถบจังหวัดนครราชสีมา นอกจากนี้ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ ได้ นำเสนอโครงการโขง ชี มูล เข้าบรรจุในแผนงานของโครงการน้ำพระทัยจากในหลวงฯ ต่อมา เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532 ได้มีการนำเสนอโครงการโขง ชี มูล เพื่อขออนุมัติจากการประชุมค รม.สัจจกรที่จังหวัดขอนแก่น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯดำเนินการ โดยได้มีการสร้างเขื่อนในโครงการแล้วเสร็จ 1 เขื่อนคือ เขื่อนราษีไศล จ.ศรีสะเกษ มีการสร้าง โรงไฟฟ้าสูบกลับที่ลำตะคองเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำนวน 2000 เมกกะวัตต์ และมีการสร้างท่อ ยาว 60 กิโลเมตรเพื่อสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำลำตะคองเพื่อนำไปใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรมและ ในเมือง มีการประมาณการณ์ว่า การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคโดยการ

สร้างเขื่อน 12 แห่งในภาคอีสานจำนวน 227,315 ไร่ และโครงการชลประทานจำนวน 182,384 ไร่ (ปรีชา อุดตระกุล, 2535)

ด้านทรัพยากรแร่ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมจึงถูกขุดขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก ดังตัวเลขในปี 2533 มีจำนวนสถานประกอบการที่เป็นอุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองถ่านหินในประเทศ มีทั้งหมด 791 แห่ง ซึ่งรวมถึงเหมืองเกลือสินเธาว์ใต้ดินที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ 2 แห่งคือ แอ่งโคราชและแอ่งสกลนคร การทำเหมืองถ่านหินและเหมืองแร่ พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 ห้ามใช้พื้นที่ดังกล่าวอย่างเด็ดขาด แต่ต่อมาในวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เปิดช่องให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นขอต่ออายุการอนุญาตทำเหมืองในพื้นที่เดิมได้(มูลนิธิโลกสีเขียว, 2538 : 195.) มีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปทำเหมืองแร่ในอดีตจนถึงปี 2531 จำนวน 2,866 ราย ใช้พื้นที่ป่าทั้งสิ้น 462,766 ไร่ (มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม, 2535 : 1-11)

2.1.5 การสูญเสียต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางการสะสมทุนแบบใหม่ได้นำมาสู่ความขัดแย้งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มาจากทุนต่างชาติซึ่งต้องการเข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูก ซึ่งก่อให้เกิดผลตามมาคือ โครงการเหล่านี้ยังได้เข้ามาเพื่อผลกระทบต้นทุนการผลิตและทำลายต้นทุนทางสังคม ผลกระทบให้ชุมชนท้องถิ่นรับภาระกับมลพิษและของเสียที่ปล่อยออกมาจากอุตสาหกรรม และปัญหาสุขภาพอนามัยของคนงาน

ในปี 2534 โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษชนิดต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำลำคลองและระบบนิเวศจำนวนราว 2 ล้านตันต่อปี ปี 2539 ประมาณ 3.5 ล้านตัน และคาดการณ์ว่าปี 2544 อาจสูงถึง 2544 ล้านตัน และในปี 2534 มีการประมาณการณ์ว่ามีการปล่อยน้ำเสียในรูปของบีโอดี 0.5 ล้านตัน/ปี (ฐานเศรษฐกิจ, 25 ก.พ. 2534) นอกจากนี้ ยังพบว่าปริมาณโรงงานที่สามารถก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในประเทศไทย และมีการออกระเบียบ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรม แต่การนิคมอุตสาหกรรมกลับไม่มีอำนาจที่จะลงโทษหรือบังคับให้โรงงานในนิคมปฏิบัติตาม(ประชาชาติธุรกิจ, 2 ส.ค. 2533) ข้อมูลของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 2 จังหวัดชลบุรีได้ตรวจสอบคุณภาพน้ำของแม่น้ำในเขตภาคตะวันออก พบว่าคุณภาพน้ำอยู่ในสถานะไม่ได้มาตรฐานแทบทั้งสิ้น แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำระยอง แม่น้ำเวฬุวันและแม่น้ำตราด มีค่าบีโอดี(BOD)สูงกว่ามาตรฐานและค่าดีโอ(DO) ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยสิ่งเจือปนที่พบในน้ำ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตคือ สารตะกั่ว และสารปรอท(มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537 : 167) นิคมอุตสาหกรรมบางปูที่มีปัญหาที่ระบายน้ำออกด้าน มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองระบายน้ำเพื่อลดค่าใช้จ่าย และมีโรงกำจัดกากเคมีเพียงโรงเดียว และมีการตรวจพบว่า มีปรอทปริมาณมากถึง 1,200 ลิตร ในของเสียที่เกิดจากการล้างเครื่องจักรและในกรณีของบริษัทแอก

โกร(ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งอยู่ในความดูแลของนิคมอุตสาหกรรมบางปู ได้ลักลอบให้ผู้รับเหมาภายนอก นำถังบรรจุสารเคมีที่เสื่อมคุณภาพแล้ว 75 ถัง ไปแอบฝังในพื้นที่บริเวณเชิงเขาใหญ่ (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537 : 163) นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังเป็นอีกกรณีหนึ่งที่มีปัญหาผลกระทบจากการปนเปื้อนสารเคมีในแหล่งน้ำ และคุณภาพอากาศที่เสื่อมทรามลง ดังที่ตำบลมาบตาพุดที่มีการเพิ่มขึ้นของคาร์บอนมอนนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงจนทำให้ต้องมีการปิดโรงเรียน

ในภาคอีสานได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เข้ามาใช้น้ำและการปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำ และสภาพปัญหาให้กับระบบนิเวศน์ เช่น กรณีลำน้ำพองเน่าเสียเมื่อปี 2535 ปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำพองโดยโรงงานเยื่อกระดาษฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เปเปอร์ ตั้งอยู่ที่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งต้องใช้น้ำเพื่อการผลิต 44,000 ลบ.เมตรต่อวัน (ขณะที่เมืองขอนแก่นใช้น้ำ 42,000 ลบ.ม.ต่อวัน) ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาน้ำเสียจากโรงงานฟินิกซ์ซึ่งระบายลงสู่ลำน้ำพอง เป็นเหตุให้น้ำในลำน้ำพองเน่าเสียซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตลอดจนชุมชนที่ต้องใช้น้ำจากลำน้ำพองมาใช้อุปโภคและเกษตรกรรม ฯลฯ

ในด้านคนงานปรากฏว่า คนงานที่เจ็บป่วยโรคจากการทำงานในข่ายกองทุนทดแทนน้อยมากคือ ระหว่างปี 2531-2538 มีผู้ป่วยที่ได้รับเงินจากกองทุนทดแทนเพียง 534 รายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีพบว่ามียุติมาณคนงานที่เจ็บป่วยจากการทำงานตามโรงงานต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกันเป็นสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมจำนวน 30 โรงงาน (สมบุญ สีคำดอกแค,สัมภาษณ์, 15 พ.ค. 2540) โดยมีคนงานที่อยู่ระหว่างการฟ้องศาลให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนจากการเจ็บป่วยจำนวนราว 300 คน จำนวนคดีที่ผ่านศาลฎีกาและชนะคดีจำนวน 56 คน ในขณะที่มีรายงานประเภทโรงงานที่อยู่ในสภาเครือข่ายผู้ป่วย ได้แก่ อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งคนงานป่วยเป็นโรคปัสสาวะอักเสบ อุตสาหกรรมผลิตแผงวงจรไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน ฯลฯ ที่ก่อให้เกิดโรคจากสารตะกั่ว เช่น โรงงานซีเกท ฯลฯ อุตสาหกรรมที่ใช้แร่ใยหินหรือแอสเบสตอส(Asbestos) ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ประกาศให้เป็นวัตถุที่อาจทำให้เกิดโรคมะเร็งปอดหรือเกิดตึงผิดในเนื้อปอดแทรกซ้อนภายหลังได้ จึงมีการควบคุมเข้มงวดห้ามใช้ใยหินในวัสดุก่อสร้าง (บัณฑิต ชนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 9) ซึ่งได้แก่ โรงงานผลิตชิ้นส่วนรถยนต์คือผ้าเบรค การผลิตหรือปั้นท่อเส้นใยหินเป็นเส้นใย หรือถุงมือสำหรับดำรงจัดเพลิงจนวนกันความร้อน โรงงานผลิตวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปนโยบายการพัฒนาของรัฐในทศวรรษที่ 2520 ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่อย่างกว้างขวางในชนบท ประการแรกนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐได้กระตุ้นให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เคยใช้อยู่แต่เดิมเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบแก่ภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรม ได้แก่ ทรัพยากรน้ำสำหรับเกษตรอุตสาหกรรมที่ดินป่าเสื่อมโทรมสำหรับอุตสาหกรรมไม้ยูคาลิปตัส และอุตสาหกรรมการเกษตร ประการที่สอง

รัฐและภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอันเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ได้แก่ ป่าไผ่สอย ป่าบุ่ง-ป่าทาม (ป่าริมน้ำ) ลำน้ำที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นที่พึ่งพิงของวิถีชีวิตชาวบ้าน เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร ฯลฯ การแย่งชิงทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจึงเกี่ยวข้องกับปากท้องของชาวบ้านโดยตรง

2.2) นโยบาย "อุตสาหกรรมนำการส่งออก" และกระบวนการกำหนดนโยบาย

ทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมให้ชนบทบุกเบิกป่าปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก และนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วงแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-4 นั้น ได้ประสบปัญหาวิกฤตครั้งใหญ่ในช่วงปี 2521 ที่เศรษฐกิจทรุดหนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลชำระเงิน ปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการจ้างงาน นอกจากนี้ สถานการณ์เศรษฐกิจโลกได้ทรุดหนักลงเพราะผลจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ในปี 2522 อนุสรณ์ ลิมมณี (2539) ชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองทั้งระดับโลกและระดับประเทศนี้ได้ผลักดันให้รัฐต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงนโยบายและกลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้เกิดผลสำเร็จในช่วงรัฐบาลเปรมเพราะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐเข้มแข็ง โดยรัฐได้เลือกใช้นโยบายร่วมมือกับกลุ่มทุนเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ที่เน้นการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก ผ่านกลไกความร่วมมือที่สำคัญคือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) โดยตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2524 สมัยรัฐบาลยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2523

การปรับนโยบายของรัฐบาลนี้แสดงออกมาในรูปของการสร้างกลไกพิเศษและแผนนโยบายที่สอดคล้องกัน 3 ด้าน ด้านแรก เป็นกลไกสำหรับช่วยรัฐกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้น และวางนโยบายเศรษฐกิจในระยะยาว โดยมีคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นองค์กรหลัก ด้านที่สอง เป็นกลไกสำหรับแก้ไขปัญหาของชนบท ซึ่งมีคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นเครื่องมือสำคัญ ด้านสุดท้าย คือ กลไกสำหรับระดมความร่วมมือจากฝ่ายทุน อันมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานระหว่างรัฐกับทุน นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้วางมาตรการระยะยาวในการปรับนโยบายทั้ง 3 ด้าน ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 อีกด้วย การร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐกับทุน นอกจากจะทำให้บทบาทด้านเศรษฐกิจของฝ่ายทุนเพิ่มมากขึ้น ยังช่วยให้ฝ่ายทุนมีโอกาสเข้ามาผลักดันนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจได้โดยตรง ผลที่ตามมาจกนโยบายนี้อีกประการหนึ่งคือ การยอมรับในความชอบธรรมของการสะสมทุนนิยมกันอย่างกว้างขวาง หลังจากมีการนำเอานโยบายความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐกับทุนมาใช้แล้ว ได้เกิดพัฒนาการในสองด้าน คือ

ด้านแรก รัฐต้องพึงพิงฝ่ายทุนมากขึ้น ทำให้ฝ่ายทุนมีอำนาจในการควบคุมระบบเศรษฐกิจและลดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและในการตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชน

ด้านที่สอง ฝ่ายทุนเริ่มกลายเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชนกลุ่มใหม่ในสังคมไทย โดยสภาพรัฐต้องพึ่งพาฝ่ายทุนมากขึ้น และอำนาจทางเศรษฐกิจของฝ่ายทุนที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐต้องเกรงใจฝ่ายทุน ขณะเดียวกันฝ่ายทุนก็เรียกร้องสิทธิพิเศษต่างๆ จากรัฐเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกฎหรือระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการค้า ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับทั้งจากกลไกรัฐที่รับผิดชอบและประชาชนทั่วไป โดยผ่านกลไกการทำงานของ กรอ. และการสร้างภาพที่ดีให้แก่ฝ่ายทุนด้วยการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน ซึ่งสร้างภาพให้ฝ่ายทุนกลายเป็นกลุ่มบุคคลผู้รับผิดชอบต่อสังคมและช่วยเหลือประเทศชาติ (อนุสรณ์ อ่างแล้ว หน้า 41-42)

ภายหลังการจัดตั้ง กรอ. กลุ่มธุรกิจก็ได้ใช้ช่องทางขององค์การนี้ผลักดันให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการบริหารให้เอื้อต่อการดำเนินการทางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตาม กรอ. มิได้เป็นกลไกในการเข้าถึงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐเพียงช่องทางเดียว หากยังใช้ช่องทางอิทธิพลส่วนตัวของนักธุรกิจเอง ของกลุ่มผูกขาดที่ไม่เป็นทางการและในรูปแบบที่ไม่เปิดเผย ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาแต่เดิมควบคู่ไปด้วย

ในบรรดากลุ่มทางธุรกิจ กลุ่มธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มบริษัทเงินทุน เป็นกลุ่มทางธุรกิจที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นและทรงอิทธิพลต่อการครอบงำเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง โดยธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะผูกขาดอยู่ในแวดวงตระกูลนักธุรกิจใหญ่เพียง 5-6 ตระกูล ธนาคารเหล่านี้มีสาขากระจายอยู่ทั่วทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด แต่เงินออมที่ระดมได้จะถูกนำมาพัฒนากิจการในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ขณะที่การให้สินเชื่อแก่การเกษตรหรือธุรกิจในส่วนภูมิภาคมีสัดส่วนต่ำ

ในส่วนของกลุ่มบริษัทเงินทุน ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งมีส่วนในการหนุนหลังจัดตั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ขึ้นมาเพื่อระดมเงินทุนและให้กู้ในอัตราที่สูงกว่าธนาคาร บริษัทเงินทุนถูกใช้เป็นเครื่องมือที่จะครอบงำธุรกิจประเภทอื่นๆ ในกรณีที่บริษัทเงินทุนเป็นบริษัทที่ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้หนุนหลังจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้น บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และธนาคารพาณิชย์จึงมีความสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายกันอย่างแนบแน่น

ในขณะที่การมีอิทธิพลของทหารต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานของรัฐ องค์การของรัฐและข้าราชการ ด้วยลักษณะการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณที่ใช้ในด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ ด้านสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการของทหาร ไปจนถึงการพยายามผลักดันด้านการแต่งตั้งตัวบุคคลที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองของ

ประเทศ ทหารจึงเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่เคลื่อนไหวในลักษณะบีบบังคับต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528:7-31)

ลักษณะการปรับตัวและขยายบทบาทของชนชั้นนายทุนไทยในยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ออกเป็น 2 ลักษณะ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2535:68-73) คือ

ลักษณะแรก การอนุญาตให้ชนชั้นนายทุนไทยเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสำคัญโดยผ่านระบบพรรคการเมือง ในระดับกระทรวงเศรษฐกิจสำคัญ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการต่างประเทศ ชนชั้นนายทุนไทยที่เล่นการเมืองทั้งเก่าและใหม่ในพรรคชาติไทย กิจสังคม ประชาธิปัตย์ และสยามประชาธิปไตย ผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ ในกระทรวงเศรษฐกิจที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจตลอด 8 ปี (2523-2531)

อัตราส่วนของ ส.ส. ที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2518 การเล่นการเมืองของชนชั้นนายทุนไทยผ่านระบบรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกันในพรรคการเมืองใหญ่ๆ คือ พรรคชาติไทย กิจสังคม และประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลาแห่งการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม นายทุนไทยหลายคนและหลายครอบครัวตัดสินใจเล่นการเมืองโดยเปิดเผยหลังจากที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองมาตลอด ตัวอย่างของปรากฏการณ์นี้คือ การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายพงส์ สารสิน ในปี 2529 นายสุรพันธ์ โอสธานุเคราะห์ นายประจวบ ไชยสาส์น นายกร ทัพพะรังสี นายพรเทพ เดชะไพบลูย์

ลักษณะที่สอง รัฐบาลได้ปรับตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก การปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อปรับเศรษฐกิจไทยให้สอดคล้องกับความตกต่ำทางเศรษฐกิจของโลกยังถูกกำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ในรูปของการเรียกร้องให้มียุทธศาสตร์การเงินที่มีวินัย ลดทอนการใช้จ่ายในประเทศ ยกเลิกนโยบายสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ เพิ่มภาษี ขึ้นราคากิจการสาธารณูปโภค และการให้ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมนำการส่งออก ได้รับการขานรับจากขุนนางวิชาการแห่งสำนักสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ อย่างดียิ่ง ภายใต้การนำของ ดร.เสนาะ อุณาภูล เลขานุการสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ ควบตำแหน่งเลขานุการคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ พร้อมด้วย สวัสดิ์ พิทธิวิหก, ปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์, พิสิฐ ภัคเกษม ความสำเร็จลุล่วงของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด อันเป็นโครงการที่มุ่งนำพาประเทศไทยจากประเทศที่ประชาชนประกอบอาชีพทางเกษตรเป็นหลักเปลี่ยนมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือที่เรียกว่า NICs (Newly Industrialised Countries)

ในยุคของ ดร.เสนาะ ต่อด้วยยุค ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม เลขาธิการพาณิชย์ คนถัดมา (ผู้จัดการรายวัน, 9 ตุลาคม 2543)

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ค.2531- ก.พ.2534) อันเป็นช่วงเวลา เศรษฐกิจการเมืองโลกกำลังฟื้นตัว รัฐบาลชาติชายจึงใช้โอกาสนี้มาเสริมฐานะและบทบาทของตนในฐานะรัฐบาล ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการยกระดับบทบาทของชนชั้นนายทุนไทยอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ด้วยการประกาศว่า “จะแปรสนามรบในอินโดจีนเป็นตลาดการค้าสำหรับประเทศไทย” ซึ่งแสดงถึงความพยายามที่จะเพิ่มศักยภาพทางการผลิตภายในประเทศไทย โดยอาศัยอินโดจีนเป็นตลาดการค้าในการระบายสินค้าของไทย นอกจากนี้ การสานต่อโครงการอีสเทิร์น ซีบอร์ด จากรัฐบาลชุดก่อน ก็คือช่องทางระบายออกของสินค้าสู่ตลาดโลกโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำ

ภายใต้คณะรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2532 โดยคณะ รสช. ที่นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับการแต่งตั้งจากคณะ รสช. ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ว่าในทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ตรงกันข้ามกับมิติทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง โดยเฉพาะบทบาทของชนชั้นนายทุนไทยภายใต้กระบวนการนำไปสู่เศรษฐกิจเสรี (economic liberalization process) รัฐบาลยุคนี้ได้ดึงเอานักธุรกิจชั้นนำของเมืองไทยเข้ามาเป็นรัฐมนตรีจำนวนถึง 8 คน ขณะเดียวกันก็ได้ดึงนักธุรกิจคือ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ประธานบริษัทจีเอฟ โฮลดิ้ง และประธานกรรมการบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จีเอฟ (บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จีเอฟเป็นหนึ่งในบริษัทเงินทุน 56 แห่งที่ถูกสั่งปิดกิจการหลังวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อกลางปี 2542) มาดำรงตำแหน่งกรรมการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ตลอดจนการยกฐานะภาคเอกชนคือ ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานหอการค้า ประธานสมาคมธนาคารไทยจากที่ปรึกษา BOI เป็นกรรมการ BOI ด้วย

รัฐบาลอานันท์ ได้ออกมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมความเสรีทางเศรษฐกิจ ได้แก่ มาตรการทางภาษี (การปรับปรุงภาษีสินค้านำเข้าคือ คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบรถยนต์ต่างประเทศและอุปกรณ์, การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, การประกาศใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม, การแก้ไขประมวลรัษฎากรที่จะให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้รับยกเว้นภาษีจากเงินปันผล), การออกพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Security Investment Board-SIB) และ มาตรการยกเลิกการผูกขาดอุตสาหกรรมอันประกอบด้วยยกเลิกการอนุญาตการขายยาแก้ปวดผสมกาเฟอีนของกระทรวงสาธารณสุข ประกาศยกเลิกนโยบายอุตสาหกรรมห้ามตั้งหรือขยายโรงงาน 10 ประเภท (อุกฤษฏ์ อ่างแล้ว หน้า 85-94)

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองดังกล่าวนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539:19-23) อธิบายความสัมพันธ์ทั้งในทางกฎหมายและสถาบันที่มีอยู่ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจช่วงหลังทศวรรษ 2520 เป็นต้นมาว่า มีลักษณะความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-

สังคมแบบเสรี (liberal corporatism) เพราะระบบสมาคมธุรกิจใช้หลักการของความเป็นอิสระของกลุ่มในการเข้าสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ และให้มีการแข่งขันอย่างเสรีระหว่างกลุ่มต่างๆ

กลุ่มธุรกิจโดยเฉพาะสมาคมระดับแนวหน้าอย่างสมาคมอุตสาหกรรม สมาคมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและหอการค้าจังหวัดจำนวนหนึ่งมีส่วนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจในแนวทางใหม่ๆ องค์การสถาบันเหล่านี้ทำงานร่วมกัน ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อรัฐบาล และให้ความสนับสนุนต่อการปรับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ไปสู่ยุทธศาสตร์ที่เน้นการส่งออก สมาคมเหล่านี้ผลักดันให้มีการพัฒนาเพิ่มพูนความสามารถ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานทางธุรกิจได้ดีขึ้น และในระดับจังหวัดหอการค้าได้เริ่มที่จะมีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาจังหวัด

กลุ่มสมาคมธุรกิจเหล่านี้มีภารกิจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจร่วมกันคือ สมาคมธุรกิจจะพยายามริเริ่มหรือมีส่วนร่วมกำหนดแนวนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม และเพื่อสร้างความเติบโตให้กับภาคเศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่งโดยเฉพาะ ภารกิจร่วมในทางเศรษฐกิจหมายถึงความพยายามที่สมาคมธุรกิจต่างๆ กระทำเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและธุรกิจให้เป็นประโยชน์ต่อการค้าและอุตสาหกรรมที่สมาคมนั้นๆ เป็นตัวแทน เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การวิจัยและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ การรณรงค์เพื่อการประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมการขาย

การเกิดขึ้นของ กรอ. เปิดโอกาสให้สมาคมอุตสาหกรรมไทย หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และหอการค้าจังหวัดต่างๆ ได้มีช่องทางเข้าถึงการเจรจากับรัฐในระดับสูง การที่สมาคมธุรกิจเหล่านี้ได้มีโอกาสหารือในประเด็นนโยบายร่วมกับรัฐบาลในคณะกรรมการ กรอ. ทำให้มีการปรับโครงสร้างสถาบันของสมาคมเอง หลังจากที่มีการก่อตั้ง กรอ. ระดับประเทศขึ้นทั้งในสมาคมอุตสาหกรรมไทยและหอการค้าไทยมีการจ้างบุคลากรมาทำงานด้านการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหอการค้าจังหวัดต่างๆ เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย

คณะกรรมการ กรอ. ระดับชาติได้ให้การสนับสนุนความพยายามของสมาคมอุตสาหกรรม สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย และสมาคมธนาคารไทย ในการยกระดับการค้นคว้าวิจัยและการบริหารสำนักงานโดยส่วนใหญ่ได้ทุนจาก USAID ในช่วงปี 2526-2530 กรอ.ได้รับทุนประมาณ 3.5 ล้านดอลลาร์ จากโครงการ USAID "Private Sector in Development" เงินจำนวน 200,000 เหรียญสหรัฐจัดสรรเพื่อโครงการวิจัยใหญ่ๆ ของ 3 สมาคม โดยส่วนใหญ่เกี่ยวกับการศึกษาปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลต่อภาคธุรกิจเอกชน ในปี 2530 รัฐบาลไทยได้รับเงินช่วยเหลือระยะ 5 ปี จาก USAID อีก 300,000 เหรียญสหรัฐ ภายใต้โครงการอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงานโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ในการพัฒนางานของ กรอ.

จังหวัด และสมาคมธุรกิจ สำนักงานเลขาธิการ กรอ. ระดับชาติได้ใช้เงินจำนวนนี้ในการจัดการประชุมระหว่างข้าราชการและผู้นำภาคธุรกิจเพื่อหารือเกี่ยวกับการพัฒนา กรอ. จังหวัด (อเนก, อ้างแล้ว : 92-95)

เราจะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนดำเนินอย่างสับสนและกระชับแนบแน่นมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในงานศึกษาของสุวรรณ บัณฑิต(2539 : 234-238) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐ ทุน และประชาชน ในช่วงปี 2531-2535 พบว่ารัฐกับทุน ต่างพึ่งพาอาศัยกันและกันเป็นหลักโดยที่ภาคประชาชนตกเป็นเบี้ยล่าง แม้ว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วงเวลาที่ใช้ทำการศึกษาก็คือเป็นช่วงเวลาที่การเมืองของไทยอยู่ลักษณะที่ประชาธิปไตยมีการเปิดกว้างและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ส่วนเศรษฐกิจก็อยู่ในช่วงที่เรียกว่า “ยุคทองทางเศรษฐกิจ” คือมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา มีเงินสำรองระหว่างประเทศสูงขึ้นทุกปี มีเงินเกินดุลของงบประมาณมาตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้น การที่ความสัมพันธ์ออกมาในลักษณะดังกล่าวสามารถเห็นได้จาก

การศึกษาจากมติ ครม.ของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ศึกษาจำนวน 2,294 มติ พบว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มทุนได้รับการพิจารณามากกว่าข้อเรียกร้องของประชาชน กล่าวคือจากมติครม.ทั้งหมด 195 มติ (จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 254 ประเด็น) คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของมติครม.ทั้งหมด ขณะที่ข้อเรียกร้องของประชาชนได้รับการพิจารณาเพียง 46 ประเด็น (จากการเรียกร้องทั้งหมด 140 ประเด็น) คิดเป็นร้อยละ 2 ของมติ ครม.ทั้งหมด

นอกจากนี้รัฐไทยยังให้ความสำคัญกับองค์กรรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ และทุนต่างชาติ มากกว่าการให้ความสำคัญกับประชาชน กล่าวคือจากมติครม.ทั้งหมด 2,294 มติ รัฐพิจารณาเรื่องของระบบราชการร้อยละ 6.23 พิจารณาเรื่องของรัฐวิสาหกิจร้อยละ 3.84 และพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศร้อยละ 6.8

3. การละเมิดสิทธิในทศวรรษ 2540 (ยุคโลกาภิวัตน์และวิกฤติเศรษฐกิจ)

3.1) นโยบายการพัฒนาประเทศในทศวรรษ 2540

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) เป็นต้นมา ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกยังคงได้รับความสำคัญอย่างสืบเนื่องจนถึงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 (2540-2544) ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 กล่าวกันว่าเป็นกระบวนทรรศน์ใหม่ของการพัฒนา แต่หากพิจารณาสาระสำคัญในแผนพัฒนาฯแล้วมิได้แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯฉบับก่อนๆแต่อย่างใด กล่าวคือยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่มีการพัฒนาอยู่แล้วให้เป็นฐานเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ มั่นคง และสร้างโอกาสในการพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศเพิ่มขึ้น โดยให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมและได้รับโอกาสการพัฒนาอย่างทั่วถึง สิ่งที่จะแตกต่างจากเดิมคงจะเป็น

การพยายามดบแต่งถ้อยคำให้ดูเหมือนว่าได้ให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างทั่วถึง” และ “การยกระดับคุณภาพชีวิตของคนภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ” แต่ก็พ่วงท้าย “การแข่งขันอย่างเสรี” เข้ามาไว้ตอนท้ายด้วย (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) : 91-130)

ยุทธศาสตร์สำคัญของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มี 3 ประการ คือ

- 1) การพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ภายใต้ความร่วมมือเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย, พื้นที่ภายใต้ความร่วมมืออนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย เวียดนาม และจีน(ยูนนาน), พื้นที่ภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป (ไทย อินเดีย ศรีลังกา บังกลาเทศ และเมียนมาร์), การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกและภาคใต้ เป็นต้น
- 2) การสร้างฐานการผลิตให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก เพื่อให้ประเทศไทยพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ รวมทั้งกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศใหม่ๆ
- 3) การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ โดยพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินและตลาดทุนเพื่อเป็นแหล่งระดมเงินทุนและเงินออม พร้อมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ

การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศตามแผนแม่บทอุตสาหกรรมฉบับที่ 1 (2540-2544)ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อ 12 พ.ย. 2536 ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนโครงการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมุ่งหวังให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นทั้งอุตสาหกรรมที่สนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และเพื่อการเจริญเติบโตไปสู่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในอนาคต (บริษัทกลุ่มแอดวานซ์รีเสิร์ช จำกัด 2540) โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอร่างกฎหมายคุ้มครองอุตสาหกรรมขนาดกลาง-ย่อยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการส่งออก (นสพ. กรุงเทพธุรกิจ 16 ต.ค.41)

โครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่กลุ่มจังหวัดของภาคอีสาน (ขอนแก่น, มหาสารคาม, กาฬสินธุ์, ร้อยเอ็ด, เลย) ซึ่งสำนักงานเกษตรอุตสาหกรรมกำหนดให้เป็นโครงการนำร่องแห่งแรกจากทั้งหมด 14 กลุ่มจังหวัด เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นตามแผนงานของสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในกลุ่มจังหวัดใกล้เคียง ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในระยะ 5 ปี (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 18 ส.ค.41)

คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก ได้อนุมัติแผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก(อีสเทิร์น ซีบอร์ด) ระยะที่ 2 โดยได้วางยุทธศาสตร์ให้เป็นพื้นที่สีบเนื่องตอนใน โดยพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมโยงกับโครงข่ายหลักในระยะที่ 1 และ

ประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นฐานการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูงของภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจในการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมทุกระดับ (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 29 ต.ค.41)

กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่าจะ “เสริมสร้างศักยภาพให้คนทุกกลุ่มได้มีโอกาสพัฒนาตนเองจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้ประโยชน์อย่างทั่วถึง” แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนในบริเวณที่จะสร้างนิคมอุตสาหกรรมต่างพากันคัดค้านการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมในบริเวณชุมชนหรือใกล้เคียง อาทิ นิคมอุตสาหกรรมโคกหินขาว จังหวัดขอนแก่น ด้วยเหตุผลเพราะว่านิคมฯ กำลังจะเบียดขับพวกเขาออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน อีกทั้งยังไม่ต้องการให้แม่น้ำพองซึ่งประสบกับปัญหามลพิษมากที่สุดของภาคอีสานต้องถูกขุดเติมมากไปกว่าที่เป็นอยู่ หรือในกรณีการคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย(โครงการพื้นที่พัฒนาร่วมมาเลเซีย-ไทย หรือ Joint Development Area-JDA) จังหวัดสงขลา ที่มีเหตุผลของการคัดค้านเกี่ยวเนื่องไปถึงแผนพัฒนาที่จะตามมาก็คือการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพราะเกรงว่าภาคใต้จะกลายเป็นดินแดนมลพิษเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

ประเทศไทยเพียงจะมีการจัดทำแผนแม่บทการจัดสร้างโรงงานบำบัดและกำจัดกากของเสียของอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ในปี 2539-2540 และมีศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมมี 450 แห่งทั่วประเทศ สามารถกำจัดได้เพียง 110,000 ตันต่อปี ขณะที่ตัวเลขโรงงานที่ก่อให้เกิดสารอันตรายมีถึง 30,000 โรงงาน และมีปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั่วประเทศกว่า 1.5 ล้านตันต่อปี โดยเป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 73 ส่วนที่เหลือเป็นของชุมชน (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 18 พ.ค.41) นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างถูกต้องมีเพียงร้อยละ 60 และสามารถบำบัดน้ำเสียได้เพียงร้อยละ 68 ของน้ำเสียทั้งหมด (นสพ. มติชน 4 พ.ย.41)

นอกจากนโยบายภายในประเทศดังกล่าว รัฐบาลไทยยังได้มีนโยบายที่เกิดจากโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือดังกล่าว และมีผลต่อการใช้ฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และดูเหมือนสถานการณ์ แนวโน้มการละเมิดสิทธิชุมชนในชนบทจะยิ่งขยายมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

1) โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย

สืบเนื่องมาจากการประชุมข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า (GATT) ที่รุกรก้วยการก่อตั้งสหภาพยุโรป (EU) และเขตการค้าเสรีในอเมริกาเหนือ (NAFTA) ความร่วมมือในระดับภูมิภาคจึงถูกมองว่าเป็นวิถีทางแห่งการพัฒนาในทางที่เป็นประโยชน์ และให้ช่องทางใน

การหามาตรการบางอย่างที่จะประกันการด้านกระแสความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของแนวคิดทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายเป็นการเสนอกลไกเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในหลายๆ ประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับ การไหลเข้ามาของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนมากเพื่อการพัฒนาให้เติบโตขึ้น แต่หลายประเทศก็ต้องเผชิญกับค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นด้วย โดยการยกเลิกอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายการนำเข้าและเงินทุน ซึ่งอาศัยความร่วมมือกันและกันในการติดต่อกันทางสภาพภูมิศาสตร์ การที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นล้วนสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย เพื่อที่จะช่วยรักษาระดับการแข่งขันทางการส่งออก ทั้งที่ค่าจ้างแรงงานในประเทศจะมีระดับสูงขึ้น

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย มีพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ เกาะสุมาตราเหนือ และเขตพิเศษของแคว้นอาเซห์ในอินโดนีเซีย, รัฐทางเหนือของเคดาห์ เปรัก ปีนัง และเปอร์ลิสในเพนนิซูล่า มาเลเซีย, ภาคใต้ของไทย (สตูล สงขลา ยะลา นราธิวาส ปัตตานี) ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 200,000 ตร.กม. และมีประชากรโดยประมาณ 20 ล้านคน โดยรัฐบาลทั้ง 3 ประเทศ ขอความช่วยเหลือจาก เอทีบี เพื่อศึกษาโครงการการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ในช่วงกลางปี 1993 โดยมีการศึกษาใน 5 สาขา คือ 1) การค้า การลงทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน 2) อุตสาหกรรมและพลังงาน 3) การขนส่งและการสื่อสารคมนาคม 4) เกษตรกรรมและการประมง 5) การท่องเที่ยว

2) โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคสุมาตรา-อินโดนีเซีย หรือ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ

โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจเป็นโครงการที่พัฒนามาจากโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Economic Quadrangle-EQ) เดิม ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย จีนตอนใต้ ลาว และพม่า โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

แนวความคิดในการจัดตั้งเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ นอกจากเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและของภูมิภาคต่างๆ การล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นสหภาพโซเวียต และการสลายตัวของกลุ่มพันธมิตรทางทหารในยุโรปตะวันออก เมื่อปลายปี 2532 ทำให้สงครามเย็นที่ดำเนินมาเป็นเวลานานของโลก 2 ค่ายต้องยุติลง การสิ้นสุดสงครามเย็นนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อโลก ทั้งในทางการเมือง และในทางเศรษฐกิจ กล่าวกันว่าโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นโลกที่ก้าวสู่ระเบียบโลกใหม่ (new world order) ทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ได้ทำให้โลกเปลี่ยนแปลงจากที่เคยต่อสู้กันทางลัทธิอุดมการณ์มาสู่ความร่วมมือและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เห็นได้จากการหันมาร่วมมือแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรปได้พัฒนาการรวมตัวกันเป็นตลาดเดียว

มีการประกาศใช้เงินตราสกุลเดียวที่เรียกว่า ยูโร (Euro) หรือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นปัจจัยภายนอกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยภายในซึ่งมาจากการประกาศนโยบายแปรรูปในอินโดจีน(และพม่า)ให้เป็นตลาดการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี 2535 ซึ่งเป็นนโยบายที่ชูเศรษฐกิจเป็นตัวนำและเป็นการเปิดทางให้กับโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ

หลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ การพัฒนาและสร้างเส้นทางคมนาคมภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเข้าด้วยกัน, เพื่อร่วมมือพัฒนาทางด้านพลังงานไฟฟ้า, เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทางการค้าและการลงทุนระหว่างกัน, เพื่อจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างกัน

ต่อมาได้มีการปรับวัตถุประสงค์ใหม่เมื่อ ADB พิจารณาเห็นว่าควรขยายกรอบพื้นที่ของสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจให้ครอบคลุมทั้ง 6 ประเทศ (ไทย ลาว พม่า เขมร เวียดนาม และจีนตอนใต้) โดยมีชื่อเรียกตามกรอบใหม่นี้ว่า โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ นับแต่นั้นมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฯ ก็ยึดถือกรอบความร่วมมือใหม่ คือ กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS)

หัวใจสำคัญของโครงการจีเอ็มเอส คือการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางติดต่อและขนส่งสินค้าระหว่างกัน แต่ภายหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ได้มีการปรับเปลี่ยนแผนงานใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจคือ 1) การกระตุ้นการลงทุนด้วยการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือมีความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนามากขึ้นจากประเทศแหล่งทุน 2) ปัจจุบัน ADB ผนวกแนวคิดใหม่ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเรียกว่า "เส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจเพื่อออกสู่ทะเล" (economic corridor) ประกอบด้วยเส้นทางเศรษฐกิจคมนาคม 5 สายด้วยกัน คือ สายตะวันออกเฉียง-ตะวันตก เชื่อมระหว่างทะเลจีนใต้และอันดามัน ซึ่งได้แก่ระหว่างไทยและเวียดนามเส้นทางอีกสายคือ เส้นทางเหนือ-ใต้ ซึ่งผ่านจีน ลาว พม่า และไทย จากเชียงรายสู่กทุม. เส้นทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้แก่ เส้นทางจากคุนหมิง ผ่านฮานอย สู่ไฮฟอง และจากโฮจิมินห์สู่กรุงเทพฯ โดยผ่านพนมเปญ เส้นทางเศรษฐกิจคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการประสานกันในภูมิภาค

แผนงานจีเอ็มเอสมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และความ เป็นอยู่ที่ดีของผู้คนในอนุภูมิภาค ทั้งนี้โดยผ่านความร่วมมือของภูมิภาคที่คอยอำนวยความสะดวก

สะดวกในทางการค้า การลงทุน การพัฒนาและการหาแหล่งพลังงาน การเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการปกป้องสภาพแวดล้อม การดำเนินการเหล่านี้จะทำให้โอกาสในการจ้างงานมีมากขึ้น มาตรฐานชีวิตดีขึ้น และลดทอนความยากจน

ในรายงานโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศฉบับประจำเดือนมิถุนายน 2542 ของสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพบ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและกลยุทธการดำเนินโครงการพัฒนาภายใต้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตามผลการประชุมครั้งที่ 8 ระหว่าง 30 ก.ย.-2 ต.ค. 41 ระบุว่า

ADB จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาในลักษณะหลากหลายรูปแบบ (Multi Model) ที่มีการพัฒนาระบบการขนส่งอย่างสมบูรณ์ ประกอบด้วยเส้นทางถนนทางรถไฟและทางน้ำ ตามแนวคิดการพัฒนาตามพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคม หรือ "Economic Corridor" ในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 8 ที่ประชุมได้เห็นชอบให้มีการดำเนินงานสนับสนุนความร่วมมือทางการค้า ให้จัดตั้ง "Business Forum" ตั้งคณะทำงานด้านศุลกากร คณะทำงานด้านการเกษตร และการพัฒนาระบบบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน อีกทั้งกำหนดโครงการความร่วมมือ 7 สาขา คือ คมนาคมขนส่ง พลังงาน สื่อสารโทรคมนาคม พัฒนาศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการค้าการลงทุน ขณะนี้ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศอยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงถึงปี 2563 พื้นที่โครงการได้แก่ 9 จังหวัดภาคเหนือ 8 จังหวัดภาคอีสาน และ 2 จังหวัดภาคตะวันออก

ในภาคอีสาน จากการที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดทำร่างแนวทางพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้ระดมความเห็นจากสภาอุตสาหกรรมการค้า ภาคเอกชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว สศช.ได้วางแนวทางพัฒนาภาคอีสานตามกรอบความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจ 6 ประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) เพื่อขยายเครือข่ายการค้าการลงทุนเชื่อมโยงในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (ไทย-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม-พม่า-จีนตอนใต้) ให้เป็นระบบและเป็นรูปธรรม ตามแผนดังกล่าว สศช. กำหนดยุทธศาสตร์แม่บท 2 แนวทาง โดยเร่งพัฒนาจังหวัดหลักตามแนวถนนมิตรภาพในทิศเหนือ-ใต้ จากจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี เป็นศูนย์กลางใหญ่เพื่อเชื่อมการค้ากับจังหวัดรอบข้าง ขณะเดียวกันให้เมืองชายแดนเป็นแขนขาเชื่อมการค้ากับกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยแผนฯ ได้กำหนดให้นครราชสีมาเป็นเมืองอุตสาหกรรมหลักของภาคฯ ในด้านการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค การผลิตโลหะวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และอุปกรณ์อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าการเกษตรรองรับการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯ

และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคจังหวัดเพื่อรองรับการลงทุนในอนาคต

โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาภาคอีสานเป็นหนึ่งในแผนงานศึกษาส่วนภูมิภาคของไทย ซึ่งสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาและเสนอแนะแผนการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค เพื่อศึกษาถึงแนวทางที่จะพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการส่งออกในพื้นที่ภาคต่างๆ โดยมี สศช. เป็นที่ปรึกษาเพื่อนำผลสรุปการศึกษาของทุกภาคนำเสนอ สศช. ใช้เป็นแนวทางวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 22 ธ.ค. 2542)

3.2) บทบาทของสถาบันระหว่างประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ของประเทศไทยเริ่มขึ้นราวปี 2535-2536 ภายใต้การบริหารของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และรัฐบาลนายชวน1 ด้วยการเปิดเสรีทางการเงิน (financial liberalization) อย่างเฉียบพลัน ซึ่งเอื้อต่อการหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุน ผ่านการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนและภาคธุรกิจการเงิน และมีการผ่อนคลายกฎระเบียบควบคุมภาคเอกชน ผลที่ตามมาคือการดึงดูดเงินลงทุนต่างชาติจำนวนมหาศาล ซึ่งมีใช้การลงทุนทางตรง แต่เป็นการลงทุนในตลาดหุ้นระยะสั้นเพื่อเก็งกำไร เงินทุนดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากประเทศอเมริกา (วอลเดนและคณะ(ข), 2542:86-87)

ภายหลังจากการประกาศค่าเงินบาทลอยตัวในเดือน ก.ค.2540 และค่าเงินบาทได้ลดลง 20 % เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์ ภายในระยะเวลาเพียง 2 สัปดาห์ ทำให้รัฐบาลไทยอยู่ในภาวะวิกฤต เพราะนอกจากเงินทุนจะหลั่งไหลออกนอกประเทศแล้ว ต้นทุนการจ่ายเงินกู้ซึ่งมีมากถึงประมาณ 89,000 ล้านดอลลาร์ ก็เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล 80% ของเงินกู้เป็นหนี้สินต่างประเทศของภาคเอกชนและ 60% ของ 89,000 ล้านดอลลาร์เป็นเงินกู้ระยะสั้นซึ่งจะต้องจ่ายเงินภายใน 3 เดือน – 1 ปี

รัฐบาลพลเอกชวลิตได้ขอความช่วยเหลือไปที่รัฐบาลญี่ปุ่น แต่ได้รับการปฏิเสธและเสนอให้รัฐบาลไปขอรับช่วยเหลือจาก IMF โดยรัฐบาลกู้เงินจาก IMF จำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์ ซึ่ง IMF รวบรวมมาจากกองทุนของตนเองจากประเทศสมาชิกยกเว้นสหรัฐอเมริกาจาก ADB และธนาคารโลก (WB) ประเทศไทยจะต้องยอมรับโปรแกรมการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจาก IMF โปรแกรมดังกล่าวนี้มี 3 ส่วน คือ การสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจไทย, การปฏิรูปโครงสร้างภาคการเกษตร และการปฏิรูปโครงสร้างภาคธุรกิจ¹

¹1) การรักษาเสถียรภาพ ประกอบด้วยข้อย่อย 3 ข้อ คือ การรักษาระดับอัตราดอกเบี้ยให้สูง, การทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุล และการขึ้นภาษีโภคภัณฑ์อื่นๆ โดยเฉพาะน้ำมัน 2) การปฏิรูปโครงสร้างภาคการธนาคาร เช่น รัฐบาลต้องผลักดันให้ธนาคารที่มีสถานะล้มเหลวทางการเงินต้องเพิ่มทุน หรือยกเลิกข้อจำกัด

ภายหลังการปฏิบัติตามเงื่อนไข IMF ของประเทศไทยทำให้เห็นภาพชัดว่า ทรัพย์สินและกิจการต่างๆ ในประเทศไทยเปลี่ยนมือไปสู่การควบคุมของต่างชาติมากขึ้น และเป็นสัญญาณเตือนภัยให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยที่จะต้องสูญเสียศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มทุนไร้พรมแดน ขณะเดียวกันสถาบันการเงินอย่าง IMF WTO WB จะเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจของประเทศไทย ข่าวสารข้อมูลและวัฒนธรรมจะถูกควบคุมผูกขาดด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) จนกลายเป็น

วอลเดนและคณะ(ข)(2542:88-91) กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า สถานการณ์ปัจจุบันไม่ใช่เป็นเพียงวิกฤติทางการเงิน แต่เป็นวิกฤติขั้นพื้นฐานของแม่แบบการพัฒนา แม่แบบการพัฒนาที่มีลักษณะเด่นหลายประการรวมถึงการเน้นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากตัวเลข GNP นี่คือการที่หนึ่ง ประการที่สอง การให้ความสำคัญต่อเงินทุนผลิตเพื่อการส่งออก และสุดท้ายคือ การให้ความสำคัญต่อเงินทุนจากต่างชาติว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนา โดยเน้นว่าต้องเป็นเงินทุนจำนวนมาก ดังนั้น พลังของกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้มีทางเลือกเพียงแค่สองข้อ คือ ถ้าไม่แตกหักกับแม่แบบการพัฒนาที่เป็นอยู่ ก็ต้องมีชีวิตอยู่กับ IMF นาน 2-3 ทศวรรษ

วิกฤตการณ์ซึ่งประเทศไทยและประเทศอื่นได้ประสบอยู่ร่วมกันครั้งนี้ อยู่ภายใต้แม่แบบของการพัฒนาเดียวกันซึ่งเป็นวิกฤตในระดับพื้นฐาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนทิศทางของเศรษฐกิจในเอเชียอาคเนย์ระดับรากฐานจริงๆ ทั้งเรื่องเป้าหมายและความสมดุลระหว่างผลได้กับผลเสีย

สถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอีกสถาบันหนึ่งได้แก่ ADB เฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ภายใต้กรอบความช่วยเหลือประเทศไทยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมีวงเงิน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ADB ได้เข้าร่วมสมทบในวงเงิน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการปรับโครงสร้างต่าง ๆ เช่น โครงการปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการปรับโครงสร้างทางสังคม 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการปรับโครงสร้างภาคเกษตร 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการปรับโครงสร้างธนาคารกรุงไทย 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และโครงการเพื่อสนับสนุนการส่งออก 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (โดยผ่านทางธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า)

การถือหุ้นในบริษัทเงินทุน (IMF ต้องการให้บริษัทต่างชาติสามารถเข้ามาถือหุ้นในบริษัทเงินทุนของไทยได้ 100% 3) การปฏิรูปโครงสร้างภาคธุรกิจทั้งหมด ได้แก่ ให้รัฐบาลทบทวนกฎหมายการถือครองที่ดินเพื่อให้ต่างชาติสามารถถือครองที่ดินได้ เร่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้มีการผ่อนปรนกฎหมายธุรกิจต่างๆ เพื่อสร้างเงื่อนไขที่เสรีมากขึ้นสำหรับธุรกิจอื่นในการเข้ามาดำเนินการในประเทศ

การบังคับให้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเกษตร และทรัพยากรให้เข้าสู่อการบริหารจัดการโดยกลุ่มทุนอย่างเสรีจะมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะกับคนยากคนจนทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งจะถูกกีดกันการเข้าถึงด้วยสวัสดิการสังคมอันเนื่องมาจากการแปรรูปมหาวิทยาลัยและโรงพยาบาล ขณะที่การโครงการปรับโครงสร้างภาคเกษตรซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อเดือนกรกฎาคม 2542 มีเงื่อนไขผูกพันให้รัฐบาลไทยดำเนินการเพื่อปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตรของไทยทั้งระบบ ทั้งด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ดิน พื้นที่ต้นน้ำ ระบบสินเชื่อ การตลาด การวิจัย และปรับบทบาทขององค์กรภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพิ่มขีดความสามารถด้านการส่งออก และขยายการเติบโตให้กับภาคเกษตรกรรมไทย โดยADB กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องลดการอุดหนุนภาคเกษตรกรรม การเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการเก็บค่าน้ำโดยรัฐใช้คำว่า “ค่าคืนทุน” แม้ว่านโยบายการเก็บค่าน้ำจะไม่ปรากฏชัดเจนในกรอบนโยบายเงินกู้ของ ADB แต่กระนั้นไว้ชัดเจนในนโยบายน้ำแห่งชาติ (ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ กรม. ต้องพิจารณาหลักการภายใน 30 มิ.ย. 2543)

ADB ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงการความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ไทย, กัมพูชา, ลาว, พม่า, เวียดนาม) โดยเอทีบีได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาและกำหนดว่าจะต้องใช้เงินทุนถึง 40,000 ล้านดอลลาร์ โดยจะมีโครงการขนาดใหญ่กว่า 100 โครงการ ทั้งด้านพลังงาน การสื่อสาร เชื้อเพลิง ถนน รถไฟ การท่องเที่ยว การลงทุน และการค้า โดยเอทีบีได้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าให้กลุ่มทุนจากญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมทั้งที่อยู่ในภูมิภาคและที่อื่นๆ เช่น แอปปัลและไอบีเอ็ม เข้ามารับเหมาประโยชน์จากการลงทุนเหล่านี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่ปรึกษา บริษัทร่วมลงทุนรับเหมาก่อสร้าง (กป.อพช., 2543:5-6) นอกจากนี้โครงการในลุ่มน้ำโขงแล้วเอทีบี ยังร่วมทุนเอกชนลงทุนในโครงการในไทย เช่น สนามบินหนองงูเห่า โครงการท่อก๊าซไทย-พม่า โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน สมุทรปราการ

องค์การการค้าโลก(WTO) เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของประเทศไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะนโยบายการเปิดเสรีสินค้าการเกษตร ก่อนหน้าการเจรจารอบอุรุกวัยข้อตกลงด้านการเกษตรอยู่นอกเหนือจากข้อตกลงว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีและศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff/Gatts) เนื่องจากสินค้าการเกษตรและอาหารมีความสำคัญมากต่อประชากรโลก ดังนั้นทุกๆประเทศจึงมีกลไกหรือนโยบายที่ปกป้องตลาดและผู้บริโภคภายในประเทศ แต่เมื่อบรรดาประเทศมหาอำนาจได้แก่ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรง จึงทำให้ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวตระหนักว่าจำเป็นจะต้องมีกฎเกณฑ์ในการแข่งขันกันขาย สหภาพยุโรปและสหรัฐฯ จึง

ต่างผลักดันให้รวมการเกษตรเข้าอยู่ในการเจรจาแกดต์ (วอลเดน (ข) , 2542:19-20) ข้อตกลงการเปิดเสรีสินค้าการเกษตรมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2538²

สำหรับพันธกรณีของประเทศไทยจากข้อตกลงดังกล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ เช่น ข้าว มะพร้าว ถั่วเหลือง น้ำตาล ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ โดยเปลี่ยนระบบภาษีแบบโควตา สำหรับปริมาณนำเข้าที่ไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลง, ประเทศไทยจะต้องปรับลดภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตร และต้องลดวงเงินอุดหนุนการผลิตด้านการเกษตรภายในประเทศลงจาก 22,000 ล้านบาทในปี 2538 เหลือ 19,000 ล้านบาทในปี 2547(วัลย์พร, 2542:1-3)

3.3) การละเมิดสิทธิชุมชนในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณตามแนวทางของ IMF ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในชนบทหลายมิติอย่างกว้างขวาง ดังงานวิจัยของคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบทที่พบว่า วิกฤติเศรษฐกิจที่เริ่มต้นขึ้นในปี 2541 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนชนบทอย่างรอบด้าน ในด้านการผลิตปัจจัยการผลิตสูงขึ้นราวร้อยละ 30-40 ในขณะที่ราคาพืชผลการเกษตรเท่าเดิม (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือลดลงเพราะค่าเงินลดลง) ค่าครองชีพทุกด้านสูงขึ้นราวร้อยละ 20-30 การปิดโรงงานและสภาพการตกงานทำให้การพึ่งพิงรายได้จากการขายแรงงานในเมืองไม่สามารถทำได้เหมือนเดิม ในขณะที่ต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมเริ่มสั่นคลอน องค์กรชุมชนอ่อนแอลงเพราะผู้นำในองค์กรต้องแสวงหาทางรอดของครอบครัว

ผลของวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของชุมชน ดังที่พบว่า มีชุมชนร้อยละ 24.0 (จากจำนวน 400 ชุมชน) มีผู้กลับมาจากการขายแรงงานในเมืองเพื่อบุกเบิกที่ทำกินที่เคยจับจองไว้เดิม และพบว่า มีจำนวนชุมชนร้อยละ 44.0 จากชุมชนใกล้เคียงเข้าไปหาของป่า หรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ นั้นหมายความว่า มีการบุกรุกเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะของชุมชนอย่างกว้างขวางและไม่เคยปรากฏมาก่อน กรณีชุมชนประมงพื้นบ้านในภาคใต้มีการเข้ามาใช้ประโยชน์ทั้งจากชุมชนใกล้เคียง และจากประมงพาณิชย์ที่มาจากฝั่งเข้ามาในเขตชายฝั่งภาคตะวันออก ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างชุมชนประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ที่ปลาน้ำเค็มทะเล

² สาระสำคัญของข้อตกลงคือ 1) กำหนดให้ประเทศสมาชิกเปิดตลาดสินค้าการเกษตรเพิ่มมากขึ้น โดยการลดกีดกันต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ 2) กำหนดนโยบายให้การอุดหนุนภาคการเกษตร เช่น กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการอุดหนุนภายในประเทศด้วยมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา นโยบายแทรกแซงราคาข้าว หรือ ยาง เป็นต้น ภายหลังการเจรจาแกดต์ ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการลดการอุดหนุนภายในประเทศของตนเอง 3) ห้ามประเทศสมาชิกให้การอุดหนุนการส่งออกสำหรับสินค้าแต่ละรายการเกินกว่าที่ได้ผูกพันไว้

อย่างไรก็ดี วิกฤติด้านทรัพยากรของชุมชนของบ้านท่าช้างเป็นการเกิดขึ้นซ้ำรอย เพราะในปี 2535 ชาวบ้านเคยถูกอพยพจากโครงการจัดสรรที่ทำกินเพื่อราษฎรผู้ยากไร้ (ค.จ.ก.) และไม่สามารถทำกินถึง 2 ปี ต่อมาภายหลังค.จ.ก.ยกเลิกจึงชาวบ้านจึงได้กลับมาร่วมกันฟื้นฟูป่าให้เป็นแหล่งทำมาหากินยังชีพของชุมชน แต่ไม่ทันที่ชุมชนจะฟื้นตัว วิกฤตเศรษฐกิจยุคไอเอ็มเอฟกลับกระหน่ำซ้ำเติม ลูกหลานที่เคยไปทำงานในเมืองและส่งรายได้กลับบ้านเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 10,000 บาท ต่อครอบครัว/ต่อปี ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 ตกลงกลับบ้าน ทำให้รายได้หลักขาดหายไปทันที แม้จะพยายามหางานรับจ้าง เช่น งานตัดอ้อย งานช่างไม้แต่ก็มีจำนวนจำกัดยิ่ง แรงงานจำนวนมากจึงรอที่กลับออกไปหางานข้างนอกอีกครั้ง เนื่องจากลำพังอาชีพชาวนาไม่สามารถเป็นคำตอบทางเศรษฐกิจครอบครัวในสภาวะที่เป็นหนี้สิน ธ.ก.ส. เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 50,000-60,000 บาท/ครอบครัว อันเป็นผลพวงของภัย ค.จ.ก.และความล้มเหลวพืชพาณิชย์ก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ คนข้างนอกก็ดิ้นรนหนีภัยเศรษฐกิจเข้ามาบุกป่าชุมชนมากขึ้น

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจจึงสร้างแรงกดดันอย่างหนักต่อการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำป่า ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในหลายชุมชนได้หาวิธีการตอบโต้เพื่อจะให้มีการรักษาฐานทรัพยากรในการดำรงชีพของชุมชน โดยการอาศัยวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เช่น การสร้างกฎ ข้อระเบียบ และการดำเนินการต่างๆ เพื่อบังคับสมาชิกภายในชุมชน ชุมชนใกล้เคียง และผู้คนจากภายนอกที่เข้ามาใช้หรือทำลายทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของชุมชน อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะชุมชนที่พึ่งพิงฐานทรัพยากรป่า เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลชนวนมีทิศทางนโยบายอพยพคนออกจากป่าโดยการประกาศมติกรม. 30 มิถุนายน 2541 นโยบายดังกล่าวได้ปิดกั้นชุมชนท้องถิ่นไม่ให้เข้าจัดการ ใช้ประโยชน์ และการปกป้องทรัพยากรของชุมชน

กรณีชาวบ้านดงลานบุกเข้ายึดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน ถือเป็นตัวอย่างจุดแตกหักของวิกฤตการณ์ด้านทรัพยากรของชุมชนในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างดี เพราะเมื่อชาวบ้านถูกอพยพออกจากป่าครั้งแรกโดยที่รัฐไม่สามารถจัดที่ทำกินให้ได้ตามสัญญา ชาวบ้านต้องหนีตายด้วยการไปเป็นแรงงานรับจ้าง ขับริดแท้กซี่ ซึ่งก็ไปไม่รอดในวิกฤตเศรษฐกิจ การกลับคืนสู่ภูมิสำเนาเพื่อยึดที่ดินทำกินคืนจึงเป็นทางเลือกสุดท้าย แต่ได้ถูกตอบโต้อย่างหนักจากรัฐและสาธารณะด้วยข้อกล่าวหาว่าทำลายป่า โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาที่ดินที่เป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างของสังคมมาช้านาน

นอกจากนี้ ผลจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้นในพื้นที่ทั่วประเทศในยุคนี้ โดยเฉพาะภาคตะวันออกซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมปิโตรเคมีหนาแน่นมากที่สุด เริ่มปรากฏผลลบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติและชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ปัญหามลพิษและการรวมกลุ่มกันของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อคัดค้านการปล่อยมลพิษของอุตสาหกรรม การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม และการคัดค้านโครงการก่อสร้างระบบบำบัดโครงการใหญ่ๆในพื้นที่ต่างๆ ตัวอย่างเช่น

โครงการเจนโก้ โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ หรือเหตุการณ์ลักลอบนำขยะสารพิษไปทิ้งไว้ตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งปรากฏเป็นข่าวอย่างต่อเนื่องในปี 2541-2542

ในภาคใต้มีความเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นที่ถูกละเมิดสิทธิชุมชนโดยโครงการขนาดใหญ่ของรัฐดังเช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรภาคเอกชน จังหวัดสุราษฎร์ธานี กว่า 20 องค์กร ไม่เห็นด้วยกับการสร้างนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นที่ราบลุ่มติดริมแม่น้ำตาปีที่มีสภาพธรรมชาติยังอุดมสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ รก 10 ก.ค.41) นอกจากนี้ ผลจากนโยบายด้านพลังงาน ที่ต้องจัดหาแหล่งพลังงานให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นพลังงานราคาถูก โดยมีโครงการใหญ่ๆ ที่ถูกคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเข้มข้น โครงการพื้นที่พัฒนาร่วมมาเลเซีย-ไทย (Joint Development Area-JDA)

ในภาคตะวันออก มีปัญหากรณีกลุ่มโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดลักลอบนำกากสารพิษไปทิ้งในบริเวณที่สาธารณประโยชน์หลายแห่งในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด (นสพ. มติชน 30 เม.ย.41) กรณีสารเคมีถูกนำมาทิ้งไว้ที่บริเวณชุมชนบ้านพลูดาวหลวง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นสารเคมีของบริษัทล็อกซเล่ย์ ปัญหาของเสียนี้ รองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวว่าในแต่ละปีมีโรงงานอุตสาหกรรม ทั่วประเทศทิ้งกากของเสียปีละประมาณ 10.6 ล้านตัน รับการกำจัดอย่างถูกวิธีที่โรงกำจัดของเสียแสมดำปีละ 200,000 ตัน ที่โรงงานมาบตาพุด ปีละ 1.6 แสนตัน อีก 300,000 ตัน แต่ละโรงงานจะเป็นผู้กำจัดเอง ที่เหลือประมาณ 10.6 แสนตันนั้นคาดว่าจะถูกลักลอบนำไปทิ้งกระจัดกระจายตามแหล่งทั่วไป (นสพ.มติชน 23 เม.ย.41)

กรณีโรงเรียนมาบตาพุด สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมและโครงการต่างๆ ในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในเขตจังหวัดระยองตั้งแต่ 12 มิ.ย.-ปัจจุบัน และได้รับการร้องเรียนจากครูนักเรียน โรงเรียนมาบตาพุดว่าได้รับปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂), กลิ่นก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ (H₂S), กลิ่นฟุ้งสก, กลิ่นน้ำมัน และสารปิโตรเลียมไหม้ กลิ่นกรดน้ำส้มสายชู (อะซิติก) และกลิ่นอโรเมติก เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่งานติดตามตรวจสอบได้ตรวจสอบพบว่า โรงเรียนได้รับกลิ่นดังกล่าวจริง และโรงพยาบาลบ้านฉาง จังหวัดระยอง ได้ตรวจร่างกายครู/นักเรียนพบว่า ส่วนใหญ่มีอาการแพ้จากสารมลพิษทางอากาศ (นสพ. มติชน 16 ก.ค.41) (หมายเหตุ: ในช่วงกลางปี 2541 มีรายงานข่าวเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดมากที่สุด)

กรณีชาวบ้านปลวกแดงค้านนิคมอุตสาหกรรมไทย-สิงคโปร์ เนื่องจากพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรม และใกล้กับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ (นสพ. กรุงเทพฯ รก 12 พ.ย.41) กรณีชาวบ้านอำเภอบ้านฉาง จังหวัดชลบุรี คัดค้านการปรับสีผัง

เมืองอำเภอบ้านฉางเป็นสีม่วงหรือเขตอุตสาหกรรมของคณะกรรมการพิจารณาเปลี่ยนสีผังเมืองบ้านฉาง (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 1 ธ.ค.41) กรณีชาวบ้านคลองด่านที่ตั้งโรงงานบำบัดน้ำเสียปากน้ำร่วมสองพันคนเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ให้ทบทวนโครงการบำบัดน้ำเสียใหม่ (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 24 มี.ค.42)

กรณีชาวบ้านจากอำเภอมือเืองระยองเดินทางไปเรียกร้องให้ผู้จัดการบริษัทบริหารเพื่อการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือเงินกู้แก้ไขปัญหากลิ่นเหม็นจากโรงงาน เนื่องจากโรงงานดังกล่าวรับจ้างกำจัดกากสารเคมีในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและใกล้เคียง (นสพ. มติชน 24 พ.ค.41) กรณีชาวประมงเรือเล็กจังหวัดระยองไว้อาลัยเจ้าหน้าที่รัฐไม่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมจริงจัง ปลอมให้มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียปนเปื้อนสารพิษลงสู่ทะเล ทำให้ปลาที่หากินบริเวณชายฝั่งตายจำนวนมาก (นสพ. ผู้จัดการรายวัน 22 พ.ค.41)

ในกรณีเรื่องกากของเสีย กรมโรงงานอุตสาหกรรม ระบุคดีร้องเรียนโรงงานปล่อยของเสียอันตรายพุ่งมากกว่า 150 คดี ใน 1 เดือน ส่วนใหญ่ปล่อยน้ำทิ้งเกินมาตรฐานและการลักลอบทิ้งสารพิษ (นสพ. กรุงเทพธุรกิจ 6 พ.ค. 41) และกรมควบคุมมลพิษชี้นิคมอุตสาหกรรมไม่ทราบมติบอร์ดสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในนิคมอุตสาหกรรม ระบุสาเหตุกนอ. ไม่ได้แจ้งนโยบายให้นิคมต่างๆ ปฏิบัติ จากการประเมินผลของกรมครั้งแรกในระยะ 3 เดือน พบว่า 60% ของนิคมอุตสาหกรรมไม่มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมคุณภาพน้ำ ส่วนอากาศเกินมาตรฐาน ขณะที่ระบบการจัดการขยะไม่ถูกต้อง (นสพ.กรุงเทพธุรกิจ 27 พ.ค.41) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มปัญหาที่เพิ่มมากขึ้น

ในภาคกลาง มีการเคลื่อนไหวกรณีแม่น้ำแม่กลองเน่าเสีย สาเหตุจากเหมืองแร่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร และโรงงานอุตสาหกรรม (นสพ. ข่าวสด 8 พ.ค.41) ชาวบ้าน 3 ตำบลในจังหวัดลพบุรีร้องเรียนปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำลพบุรี ทำให้ปลาตาย และแม่น้ำมีสีดำมีกลิ่นเหม็น ทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ติดกับแม่น้ำเดือดร้อน คาดว่ามีสาเหตุมาจากโรงงาน (นสพ. มติชนรายวัน 13 ส.ค.41)

ในภาคอีสาน ปัญหาน้ำพองเน่าจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานเยื่อกระดาษฟีนิกซ์ยังคงเรื้อรังมานานกว่า 10 ปี และหาข้อสรุปไม่ได้กับการจัดการปัญหา ทั้งความขัดแย้งและเงื่อนไขหลายระดับตั้งแต่ชาวบ้านถึงภาครัฐบาล ฝ่าย NGO เสนอให้ใช้มาตรการปรับปรุงลำน้ำพองด้วยกระบวนการฟื้นฟูลำน้ำ กรณีน้ำพองเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ในแง่กฎหมายยังไม่มีมาตรการแก้ปัญหาอย่างเฉียบขาด (หมายเหตุ : ชำน้ำพองเน่าเป็นข่าวต่อเนื่องในหน้าหนังสือพิมพ์อีกข่าวหนึ่ง เพราะชาวบ้านมีกระบวนการเรียกร้อง/ตรวจสอบโรงงานอย่างต่อเนื่องตลอดปี 2541) ในประเด็นที่เกี่ยวกับความเสียหายที่โรงงานฟีนิกซ์ปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แปลงโครงการโปรเจ็คกรีน และลำห้วยโจดซึ่งไหลลงลำน้ำพองเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่ง

แวดล้อมและส่งผลกระทบทางลบต่อการดำรงชีพของชุมชนริมฝั่งลำน้ำพอง เช่น การเลี้ยงปลาในกะชัง) (นสพ. กรุงเทพธุรกิจ 22 ต.ค.41)

โดยภาพรวมแล้วตั้งแต่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า จำนวนสถิติที่ประชาชนเข้าร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐ เพราะสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมสร้างความเดือดร้อน สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนมากขึ้น ซึ่งคาดว่าสาเหตุการร้องเรียนเหล่านี้เกิดจากบรรดาสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้ลดต้นทุนการผลิตของตนเอง โดยเฉพาะต้นทุนการจ้างงานและการกำจัดมลพิษของเสียทำให้ปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้น

ในแต่ละปีจะมีจำนวนชาวบ้านจากทั่วประเทศเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเพราะได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาความเดือดร้อนจากที่ทำกินบริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพิ่มขึ้นทุกปีโดยในปี 2538 มีกลุ่มชาวบ้านเดินทางมาร้องเรียนที่หน้าทำเนียบรัฐบาลจำนวน 70 ครั้ง ปี 2539 เพิ่มขึ้น 120 ครั้ง ปี 2540 เพิ่มสูงขึ้น 220 ครั้ง และปี 2541 ในระยะในระยะเวลา 6 เดือน ที่ผ่านมามีชาวบ้านร้องเรียนสูงถึง 200 ครั้ง (ศิริชัย ไพโรจน์บริบูรณ์, อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ, สัมภาษณ์ ใน มติชน 29 ก.ค.41)

4. สรุป: สถานการณ์และแนวโน้มการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทศวรรษ 2540

ในสถานการณ์ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่เกิดขึ้นภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนำการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้นำมาซึ่งการรุกรานและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐกับภาคธุรกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนถูกทำลายหรือแย่งชิงโดยรัฐและภาคธุรกิจ

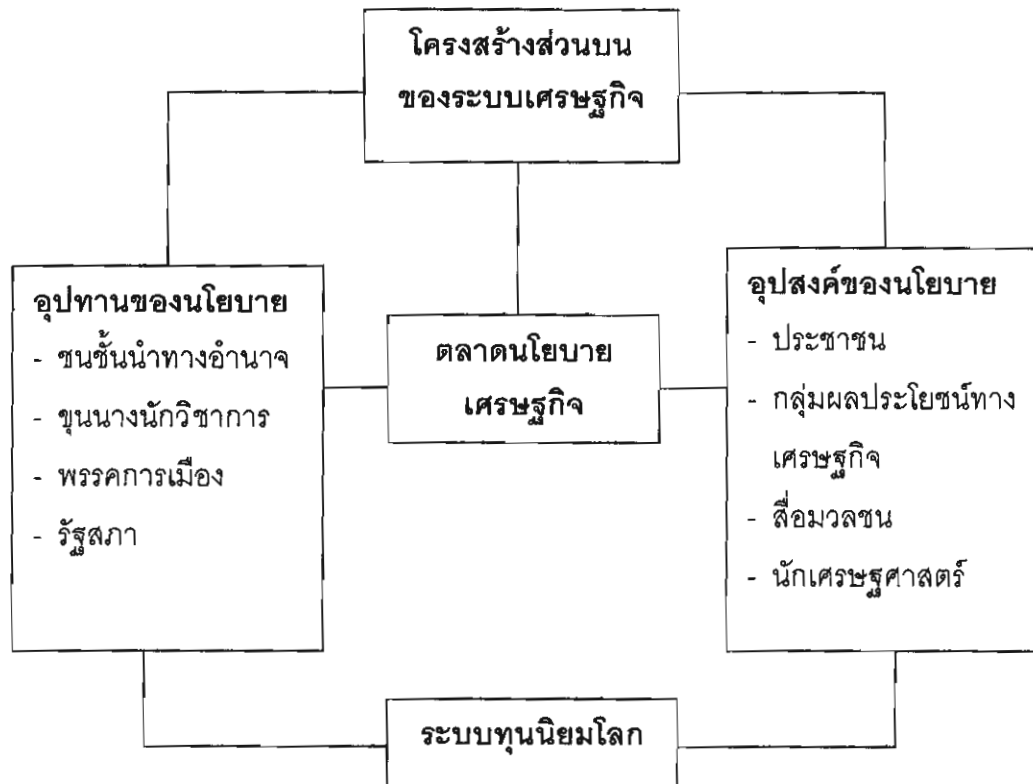
ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่สามารถตอบสนองการเข้าถึงทรัพยากรของสังคมและการปกป้องวิถีชีวิตปกติของชุมชนท้องถิ่น เพราะระบบการเมืองทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกกันออกไปจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่อาศัยช่องทางสำคัญผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นเพียงมายาภาพหรือเป็นการบังคับให้ยอมจำนน หรือเป็นหลุมพรางที่บอกว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว ประชาธิปไตยแบบตัวแทนของสังคมไทยจึงมีข้อจำกัดไม่สามารถรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ/ภาคธุรกิจ กับชุมชนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการเมืองปกติได้กลายเป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐและภาคธุรกิจสามารถใช้เป็นช่องทางสำคัญเพื่อสร้างความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจจะทำให้สถานการณ์ด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ที่เสื่อมโทรมมาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ผู้คนที่กลับจากการขายแรงงานในเมืองและชุมชนรอบข้างเข้ามาใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า เข้มข้นมากขึ้น ดังนั้น ผลของวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

เงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศที่ให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยที่บังคับให้มีการปรับโครงสร้างบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐที่ยังคงยึดยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมนำการส่งออก และนโยบายและมาตรการในการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจที่มุ่งดึงดูดต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยการสร้างมาตรการด้านนโยบาย กฎหมาย เหล่านี้ล้วนจะเป็นการกอบกู้และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่อาศัยต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่มุ่งแก้ไขปัญหเศรษฐกิจจะยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรมากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา

กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา มิได้มาจากการกำหนดโดยรัฐบาลไทยเท่านั้น แต่มาจากแรงกดดันภายนอกประเทศที่ตลาดเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศเริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย บทบาทขององค์การระหว่างประเทศและบรรษัทนานาชาติมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทานและอุปสงค์ในตลาดโลก นอกจากนี้โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครองจารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองระหว่างกลุ่มพลังต่างๆในสังคม อีกทั้งเป็นตัวบ่งชี้ว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่และมากน้อยเพียงใด อันประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (power elites) พรรคการเมือง และรัฐสภาที่เป็นความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมืองในสังคม

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ



รังสรรค์ชี้ให้เห็นว่าการเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และกลุ่มขุนนางวิชาการ โดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมแต่ประการใด หรือแม้แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีโอกาสรับรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายนี้เช่นกัน ทั้งๆ ที่นโยบายหลายเรื่องก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ ดันทุนทางสังคม และชะตากรรมของคนไทย เช่น การตัดสินใจลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทวิภาคีจากประเทศมหาอำนาจ ข้อตกลงภาษีระหว่างประเทศ ข้อตกลงการกู้เงินจากต่างประเทศ ข้อตกลงการค้าประกันหน้ต่างประเทศ เป็นต้น

ทิศทางสำคัญของระบบทุนนิยมเสรีที่เข้ามากับองค์กรระหว่างประเทศอันจะส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและประชาชนอย่างยิ่งก็คือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทรัพยากร ดังเห็นได้จากแผนปรับโครงสร้างของไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย ที่เป็นเงื่อนไขเงินกู้ในการจัดการวิกฤติเศรษฐกิจ แผนการเหล่านี้มุ่งเน้นแนวคิดหลัก 3 ประการที่สำคัญคือ 1) การเปิดเสรีการค้า การเงิน และการลงทุน (Liberalization) 2) การลดบทบาทของรัฐในการควบคุมกลไกตลาดและภาคเอกชน (Deregularization) และ 3) การแปรรูปถ่ายโอนกิจการและทรัพย์สินสาธารณะสู่เอกชน (Privatization)

สิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นตามการปรับโครงสร้าง เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบบการศึกษา สาธารณะ จากที่เคยเป็นระบบสวัสดิการของรัฐแก่ประชาชนไปสู่การจัดการเชิงธุรกิจของภาค

เอกชน อันจะทำให้คนยากจน ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ได้ การเปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน และถือครองทรัพยากรในประเทศอย่างเสรี ดังเช่น กฎหมายประกอบธุรกิจและอสังหาริมทรัพย์ที่ให้ต่างชาติเช่าที่ดินได้ถึง 100 ปี การปรับโครงสร้างการเกษตรให้เข้าสู่การเร่งรัดส่งออกอย่างเต็มที่ และที่ร้ายแรงที่สุดคือ การแปรรูปทรัพยากร ดังเช่น เงินไขเงินกู้ของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ที่ให้มีการใช้กลไกตลาดในการจัดการน้ำ และที่ดิน ผลักดันให้รัฐบาลเริ่มดำเนินการเก็บค่าน้ำแก่งเกษตรกร หรือมาตรการเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาด้านอาหารพืชที่ประเทศมหาอำนาจกำลังผลักดันใน WTO ทั้งหมดนี้จะยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ และรัฐก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินรายการตามแนวทางที่องค์กรข้ามชาติเหล่านี้กำกับอยู่ ดังเห็นได้จากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่จะยึดเอาเงื่อนไขข้อตกลงของธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และองค์กรการค้าโลกเป็นหลักที่สำคัญ อันทำให้กระบวนการระดมความเห็นจากประชาชนกำลังกลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมาย ดังนั้นจึงเป็นที่คาดการณ์ว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน จากรัฐและทุนข้ามชาติจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นโจทย์ท้าทายแก่ขบวนการประชาชนและสังคมไทยทั้งหมด