

บทที่ 5

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรประชาชน

จากเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้รับคำกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้มากที่สุด มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้มีความเข้าใจกันอย่างกว้างขวางอย่างไม่ปรากฏมาก่อน สำหรับเนื้อหาสาระซึ่งมีบทบัญญัติ 336 มาตรา แบ่งออกเป็น 10 หมวด และมีบทเฉพาะกาล มีสาระที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน กล่าวคือ มีการปฏิรูประบบการเมือง โดยวิธีการเลือกตั้งและการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา แบบใหม่ การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง การปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้มีบัญญัติ 6 ประการ ในการสนับสนุนให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาท ซึ่งผู้ศึกษาจะขอกล่าวเป็นหัวข้อ ดังต่อไปนี้ คือ

5.1. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้เป็นการยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่นและศักยภาพของประชาชนในการร่วมกับรัฐเพื่อการอนุรักษ์และทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวทางของรัฐในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรและเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรแต่ฝ่ายเดียว ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่สุดก็คือเรื่องของการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์ใครเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า แนวทางของรัฐที่ผ่านมาเป็นการละเลยบทบาทและศักยภาพของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งมิได้ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่นของหลาย ๆ ชุมชน ที่มีความรู้เกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายป่าชุมชนที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำขณะนี้ ก็เป็นความพยายามหนึ่งที่จะผลักดันให้กฎหมายยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรอย่างชัดเจน อันได้แก่ การรับรองภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ การใช้ยาหรือสมุนไพรในการรักษาโรคและการพัฒนาพันธุ์พืชพื้นเมืองต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการอนุรักษ์และคุ้มครองภูมิปัญญาดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาให้มีการรับรองสิทธิในภูมิปัญญาท้องถิ่นทั้งตามกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ต่อไป อีกตัวอย่างหนึ่งที่กำลังได้รับการพิจารณาอยู่ในขณะนี้ก็คือ การให้ชุมชนประมงชายฝั่งทะเลมีสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรประมงทะเลในน่านน้ำชายฝั่งที่อยู่ในพื้นที่ของตน เป็นต้น

5.2 สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและหน้าที่ของเจ้าของโครงการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ “

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และสิ่งนี้สอดคล้องกับพัฒนาการในประเทศอื่น ๆ ที่กำลังมีการยอมรับสิทธินี้มากขึ้นเรื่อย นอกจากนี้ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องใหม่อีกเช่นกัน และเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ดีจะไม่ถูกทำลายจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

5.3. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตย

มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ” ในบทบัญญัติมาตรานี้ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น ทั้งนี้โดยการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบที่จะเกิดจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ตลอดจนรายงานการศึกษาผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น

นอกเหนือไปจากสิทธิของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐจุดเด่นสำคัญของมาตรา ๖๖ คือการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอนุญาตโครงการต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประชาชน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือที่มักเรียกกันว่า “ประชาพิจารณ์” ซึ่งหมายความว่ารัฐมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำเอาความคิดเห็นนั้นมาประกอบกระบวนการตัดสินใจของตนเองมากขึ้น

5.4. หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

จากการบัญญัติให้มีการรับรองสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพแล้ว การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมยังถูกบัญญัติไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 79 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน”

5.5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากได้มีการเปิดโอกาสให้บุคคลและประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนที่มีผลกระทบต่อองค์การดำรงชีวิตของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน มาตรา 290 บัญญัติดังนี้ “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมในสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

นอกจากเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครแล้วในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุดระดับรากหญ้าที่เพิ่งเริ่มมีการจัดตั้ง ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ (ยกเว้น อบต.) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมา ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะถูกบัญญัติไว้กว้าง ๆ เช่น การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น จึงไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ดิน ทรัพยากรชายฝั่งและป่าไม้ จะจัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ด้วยหรือไม่ การบัญญัติบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็น การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ในกรณีของ อบต. นั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน มีความเชื่อกันว่าในอนาคต อบต.จะมีศักยภาพในการพัฒนาความคิดริเริ่มและความสามารถในการจัดทำโครงการต่าง ๆ รวมทั้งโครงการทางด้านจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

การที่รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นนั้น เป็นพัฒนาการส่วนหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวโน้มในปัจจุบันที่มีกระแสเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า มีหลายมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ต้องการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องมีอิสระจากราชการส่วนกลางมากขึ้น มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่น” มาตรา 283 วรรค 2 บัญญัติต่อไปอีกว่า “การกำกับดูแล องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้” และมาตรา 284 วรรค 1 บัญญัติว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองและส่งเสริมให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ใด ๆ ที่ผ่านมา สิทธิที่มอบให้มิตั้งที่เป็นของปัจเจกบุคคลและที่เป็นของชุมชนท้องถิ่นหรืออีก นัยหนึ่งก็คือ สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิได้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ฝ่ายเดียวดังเช่นในอดีตประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น การจัดการป่าไม้ในรูปของป่าชุมชน และการจัดการแหล่ง ท้องเที่ยว เป็นต้น

จากการที่ได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ในเรื่องการจัด การทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการมีบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการโดยพอสังเขปแล้ว เพื่อจะให้เข้าใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ศึกษาใคร่ขอ เสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ถึง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2539 - 2542) ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยจะกล่าวในแต่ละแผนฯ ดังต่อไปนี้คือ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นช่วง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

ช่วงแรก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 -3 (พ.ศ. 2504 - 2519)

ช่วงที่สอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

ช่วงที่สาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

ช่วงที่สี่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ช่วงที่ห้า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7
(พ.ศ. 2535 - 2539)

ช่วงที่หก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
(พ.ศ. 2540 - 2544)

5.6 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 3 (พ.ศ. 2505 - 2519)

ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2505 และปรากฏว่าแผนพัฒนาฯ ในระยะแรก ๆ คือ ฉบับที่ 1 - 3 ได้มีนโยบายเร่งการพัฒนาเพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจการลงทุน การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และเขื่อน เพื่อยกระดับรายได้ของประชาชน ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาแยกเป็นทรัพยากรแต่ละชนิด คือ เพื่อเร่งสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ระยะนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิต โดยการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเพิ่มผลผลิตของประเทศ เป็นสำคัญ

5.7 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

จากการดำเนินงานพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ช่วงแรกดังกล่าวมีที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเน้นการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งการสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ทำกิน สาเหตุเหล่านี้มีผลทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเริ่มมีความรุนแรงยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ผลผลิตของภาคเกษตรกรรม เช่น ข้าว ซึ่งได้ขยายตัวออกไปในพื้นที่ซึ่งไม่เหมาะสมทำให้รายได้ของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ มีปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยวกระจายอยู่หลายพื้นที่ ทางด้านทรัพยากรป่าไม้ ผลการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมปี พ.ศ. 2517 ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 37 ของเนื้อที่ประเทศ แสดงว่าเนื้อที่ป่าไม้ถูกทำลายไปประมาณร้อยละ 20 หรือ 63 ล้านไร่

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดให้มีการเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะการบูรณะ และการบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต อนึ่งเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งเกี่ยวพันอย่างมากกับการท่องเที่ยวได้กำหนดให้มีการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยลดลงจากเดิมที่วางไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดแนวทางรักษาทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญไว้หลายประการ (พินิจ-งามวัลย์ ทัศนียานนท์, 2535, หน้า 856 - 857) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เปลี่ยนวิธีการปลูกป่าทดแทนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ แทนที่จะให้ปลูกโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่ผู้เดียว ให้ใช้วิธีการจ้างเหมาให้เอกชนรับไปทำเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ ๆ โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดหากล้าไม้ให้เพียงพอ ป่าใดที่ได้มีการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองอย่างเพียงพอและจริงจัง เพื่อมิให้มีการบุกรุกได้ เร่งสำรวจป่าที่บุกรุกไปแล้วให้รู้แน่ชัดว่าป่าใดจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอน ซึ่งจะเร่งออกหนังสือสำคัญให้ราษฎรเข้าไปถือครองต่อไป และป่าใดจะสงวนไว้จะดำเนินการปลูกป่าแทน เร่งจัดทำโครงการและแผนงานบูรณะ ปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่สำคัญ ๆ ที่ถูกทำลายไป

5.8 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เริ่มมีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการ “ยึดพื้นที่” เป็นหลักในการปรับปรุงศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย หรือการคัดเลือกพื้นที่เฉพาะที่จะเป็นเป้าหมายในการพัฒนา พร้อมทั้งมีการระดมกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เข้าไปดำเนินงานพร้อม ๆ กันในพื้นที่นั้น ๆ กิจกรรมเหล่านี้อาจดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐบาล 2-3 หน่วยหรือมากกว่าก็ได้ อันเป็นลักษณะของการผสมผสานหลาย ๆ สาขาการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ การพัฒนาแหล่งน้ำทะเลสาบสงขลา การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นต้น สำหรับมาตรการการรักษาทรัพยากรป่าไม้มีหลายประการ กล่าวในส่วนสำคัญ ดังนี้

สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตร เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูก

ป่าต่อไป ดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 3 แสนไร่ โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูก และรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง รวมตลอดทั้งการปรับปรุงและปลูกป่าไม้ชายเลนในบริเวณซึ่งมีศักยภาพต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล ส่งเสริมให้มีการปลูกต้นไม้โตเร็วเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำไม้พื้น รวมทั้งการช่วยป้องกันการพังทลายของดินในพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมดูแลและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง

5.9 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ประการแรก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น ประการที่สอง ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ประการที่สาม ให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

จากแนวความคิดใหม่ตามที่กล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องยั่งยืนนี้ได้นำไปสู่การกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 2 แนวทาง คือการให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน โดยได้มีมาตรการที่สำคัญออกมาเป็นแนวทางในการจัดการ คือ

1. กำหนดเป้าหมายระยะยาวให้มีพื้นที่ป่าไม้ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ
2. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้แก่ อุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ไว้เป็นร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศได้แก่พื้นที่ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศไว้เป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
3. สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของอุตสาหกรรมเกษตร

5.10 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีการกำหนดทิศทางและแนวนโยบายการพัฒนาประเทศหลักไว้ 3 ประการ คือ 1) การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 2) การกระจายรายได้ 3) การพัฒนาคุณภาพชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติ จากการกำหนดหลักการไว้ดังกล่าว สืบเนื่องมาจาก ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจนอยู่ในสภาวะวิกฤติ กล่าวคือการพัฒนาที่ผ่านมาได้ระดับใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ธาตุ ในอัตราที่สูงมาก ซึ่งยังผลให้เกิดการร่อยหรอและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว และเริ่มส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินของประชาชนในชนบทที่พึ่งทรัพยากรเหล่านี้ในการประกอบอาชีพมากขึ้นไป นอกจากนั้นการขยายตัวของกิจการทางเศรษฐกิจหลายด้านได้ก่อให้เกิดปัญหา มลพิษทางน้ำ อากาศเสียและสารเป็นพิษ ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต อนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้อย่างชัดเจน ควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรด้านอื่น ๆ ดังนี้ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2535)

1. ให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ
2. เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์
3. ให้มีการกำหนดเขตพัฒนาเร็ว
4. ให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบทั้งกลุ่มน้ำ
5. กำหนดแผนการใช้ที่ดินชายฝั่งทะเล เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน
6. รักษาป่าชายเลนที่เหลือ 1.1 ล้านไร่ และอนุรักษ์แหล่งปะการังให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์

5.11 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีการวางแผนเพื่อฟื้นฟูพร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบท

และในเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมดูแลการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างเสริมวินัยและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตให้เป็นไปอย่างประหยัด ได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้ ได้มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของคนและชุมชน กล่าวคือ ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์ที่สำคัญพอสรุปได้ ดังนี้ จะให้มีการสร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการและการดำเนินโครงการ ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน สนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็ก ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการัง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน และส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวอนุรักษ์ เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน และการจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนหรืองบประมาณหรือกองทุนสำหรับใช้ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 5 เป็นแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 - 8 ได้ให้ความสำคัญถึงความร่อยหรอจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีแนวทางในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ผู้ศึกษา มีความเห็นสอดคล้องกับข้อสรุปของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535, หน้า 47-48) ที่ได้เปรียบเทียบภาพรวมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 และผู้ศึกษาขอสรุปเพิ่มเติมโดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีสาระดังนี้

แนวทางการพัฒนาในอดีต ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 5	แนวทางการพัฒนาในปัจจุบัน ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 - 8
<ol style="list-style-type: none"> 1. ทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ 2. พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติได้ง่าย 3. รัฐบาลและประชาชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่และฟุ่มเฟือยเป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ 4. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ การจัดการบริหารจัดการจึงเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ โดยรัฐ รัฐ หมายถึง หน่วยราชการระดับกรมในส่วนกลาง 5. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เกื้อหนุนการพัฒนา รวมทั้งการประกอบอาชีพและการสร้างรายได้ของประชาชน 6. เป็นการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3) ให้มีการอนุรักษ์ และการพัฒนาฯ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 - 5) 7. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทรัพยากรธรรมชาติมีน้อยลงมาก 2. พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติได้ยาก 3. รัฐบาลและประชาชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและให้ความสำคัญกับการพัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 4. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและเอกชนจะช่วยกันดูแลบำรุงรักษาโดยรัฐ โดยรัฐ หมายถึง องค์การของรัฐทุกระดับ รวมไปถึงองค์กรในท้องถิ่น เช่น สภาตำบล 5. ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนา รวมทั้งการประกอบอาชีพและการสร้างรายได้ของประชาชน 6. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ พร้อมทั้งคำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน 7. สนับสนุนประชาชน ชุมชน องค์กร ท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านการจัดการ การวางแผน รวมทั้งให้ความสนใจจะออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาทขององค์กรท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวที่ว่อก่อนอื่นผู้ศึกษาใคร่ขอกล่าวถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะหมายถึงสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ และที่อยู่ในแหล่งธรรมชาติทุกแห่งสิ่งแวดล้อมนี้มีอิทธิพลต่อแหล่งธรรมชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจมีผลทำให้แหล่งธรรมชาติขาดคุณค่าหรือด้อยคุณค่าลงได้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเป็นไปในทางเดียวกัน เราอาจแยกสิ่งแวดล้อมออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่มีหรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ได้แก่ ป่าไม้ พืชหญ้า สัตว์ป่า น้ำ ดิน อากาศ มนุษย์ และพื้นที่ธรรมชาติต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1.1 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่รู้จักรหมดเป็นทรัพยากรที่มีอยู่มากมายบนพื้นโลก ได้แก่ อากาศ และน้ำ

1.2 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วนำมาใช้ใหม่ได้ เช่น พื้นที่อยู่ตามแหล่งต่าง ๆ ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชหญ้า ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ เมื่อใช้แล้วเกิดการเสื่อมสภาพไป แต่ก็สามารถที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น แล้วจึงนำมาใช้ใหม่ได้อีก

1.3 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไปเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดเปลืองไปไม่สามารถที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขใช้ใหม่ได้อีก ได้แก่ แร่ธาตุ สัตว์ป่าชนิดที่สูญพันธุ์ไปแล้ว

2. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควรอนุรักษ์ ธรรมชาติในที่นี้ หมายถึง ธรรมชาติที่มีคุณค่าทางวิชาการและสุนทรียภาพ ที่เกี่ยวข้องเป็นสัณฐานที่สำคัญทางธรณีวิทยาและภูมิศาสตร์ อันเป็นเอกลักษณ์หรือสัญลักษณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ มีลักษณะพิเศษเฉพาะ คือ เมื่อถูกทำลายก็จะหมดสภาพไป ไม่ฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมเหมือนธรรมชาติอื่นได้ ซึ่งจำแนกลักษณะได้ ดังนี้

2.1 เกาะและแก่ง

2.2 ภูเขา ถ้ำ น้ำตกและน้ำพุร้อน

2.3 ทะเลสาบ หนองและบึง

2.4 หาดทราย และหาดหิน

2.5 แหล่งที่มีซากดึกดำบรรพ์ (พืชและสัตว์) เช่น สุสานหอย 75 ล้านปี

3. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และระบบสังคมต่าง ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมานานจนเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ตกทอดมายังลูกหลานและจะสืบทอดต่อไปในอนาคต

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตและการดำรงอยู่ของมนุษยชาติ จึงมีคุณค่าทางสังคมและมีต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ มีคุณค่าทางวิชาการและสุนทรียภาพอันเกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์ ซึ่งเป็นมรดกของท้องถิ่น ดังนั้น เราจึงควรให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมมนุษย์ตลอดไป อนึ่ง ในอดีตการอนุรักษ์มักจะทำให้ความสำคัญเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งใจจะรักษาไว้เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นนั้นอาจมีส่วนทำให้แหล่งธรรมชาติเสียหายหรือถูกทำลาย นอกจากนี้การนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ในเชิงพาณิชย์ เช่น การท่องเที่ยว โดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์ได้ทำให้ธรรมชาติต้องถูกทำลายสูญหายไป จนไม่สามารถฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้ ดังนั้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมข้างเคียงอื่น ๆ ประกอบกันไปด้วย

5.12 ปัญหาและสาเหตุของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลาย

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีความต้องการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติมากขึ้น มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ธรรมชาติโดยราษฎรและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนมีการใช้ประโยชน์จากแหล่งธรรมชาติที่ไม่เหมาะสม เช่น การบุกรุกพื้นที่เพื่อเป็นที่ทำกิน การจับจองพื้นที่เพื่อจัดสร้างเป็นสถานที่พักตากอากาศ เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนนำซึ่งความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติทั้งสิ้น และนับวันก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจจะสรุปได้ว่าสาเหตุหลักที่ทำให้ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรมอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การถูกทำลายโดยสภาวะทางธรรมชาติ เช่น ถูกแดด ฝน ลม หรือการชอนไชของรากไม้ ทำให้เกิดการแตกแยก ผุพัง การถูกทำลายโดยวิธีนี้จะเสียหายทีละน้อยและใช้เวลานาน ไม่สามารถป้องกันได้แต่สามารถบรรเทาความเสื่อมโทรมได้ด้วย การบำรุงรักษาและเฝ้าระวังความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น

2. การถูกทำลายโดยมนุษย์การกระทำของมนุษย์ทั้งที่มีเจตนาหรือรู้ทำไม่ถึงการณ์ก็ตามล้วนแต่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว สาเหตุของการถูกทำลายโดยวิธีนี้มีอยู่หลายประการ เช่น

- ความต้องการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ เช่น การขุดดิน ลูกรัง การดูคหราช การระเบิดหิน เป็นต้น
- การตัดถนนเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อพัฒนาพื้นที่สองฟากถนนเป็นการแบ่งพื้นที่ป่าซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของสัตว์ป่าและมนุษย์
- การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและเขื่อน เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมและลักษณะทางธรรมชาติเดิมให้เป็นอ่างเก็บน้ำ
- พระสงฆ์บางรูปที่แสวงหาสถานที่เพื่อตั้งเป็นสำนักสงฆ์และขอตั้งเป็นวัด ภายหลังจากนั้นก็เลือกสถานที่ที่มีธรรมชาติสวยงามตามภูเขา เิงผา ถ้ำ น้ำตก และลำธาร เป็นที่ตั้ง
- การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม หุงนาและที่โล่ง เพื่อทำเป็นสถานที่พักตากอากาศ สนามกอล์ฟ
- การบุกรุกพื้นที่ธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ประกอบกิจกรรมท่องเที่ยว เช่น การปลูกสิ่งก่อสร้างรูก้าชายหาดเพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว ส่งผลให้สภาพภูมิทัศน์ที่เคยสวยงามแบบธรรมชาติหมดไป เป็นต้น

หากพิจารณาย้อนกลับไปดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นว่ามุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย โดยมีได้คำนึงถึงปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทางสังคมและวัฒนธรรม เมื่อ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้พัฒนาขึ้นย่อมต้องมีการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมการท่องเที่ยวมากขึ้น หากไม่มีความระมัดระวังในการใช้ทรัพยากรที่ดีพอก็จะเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมแก่แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ มีอยู่มากมายหลายประการ ทั้งนี้เกิดจากตัวนักท่องเที่ยวที่ไม่มีระเบียบขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวมแล้ว และจากผู้ประกอบการธุรกิจที่มุ่งหวังกอบโกยแต่ผลประโยชน์โดยไม่ได้อำนาจถึงผลเสียที่จะตามมาในระยะยาว มีการดำเนินธุรกิจอย่างหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ หรืออาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองในแหล่งธรรมชาติ บางแห่งมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือสาธารณชนอื่น ๆ มีการจัดสร้างสิ่งก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นที่พักหรือสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกแก่

นักท่องเที่ยวที่สร้างทัศนคติต่อภาพรวมของสภาพภูมิทัศน์และนอกจากนี้ยังมีปัญหาในการจัดการของรัฐ กล่าวคือขาดการประสานงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการจัดการที่ดีตลอดจนขาดงบประมาณและบุคลากร ในการดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทัน

การพัฒนาการท่องเที่ยวในยุคแรก ๆ ได้ให้ความสนใจกับการขยายความต้องการการท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ โดยมีเป้าหมายให้เพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวให้มากขึ้นทุก ๆ ปี โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะขีดความสามารถของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ แต่เมื่อผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวปรากฏชัดขึ้นก็ได้มีความพยายามที่จะหันเหความสนใจมายังนโยบายด้านการฟื้นฟูและการอนุรักษ์การท่องเที่ยวในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2540 - 2546 จึงได้มีการทบทวนนโยบายการท่องเที่ยวให้หันมาเน้นการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ และให้เป้าหมายหลักของการจัดการการท่องเที่ยวเป็นการรักษามรดกการท่องเที่ยวให้แก่ลูกหลานในอนาคต มากกว่าการหาเงินตราต่างประเทศและให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนและปรับปรุงพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวไทย ซึ่งต้องมีการวางแผนดำเนินการเพื่อรองรับด้านสาธารณสุขปลอดภัย มีกิจกรรมเพื่อฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยววิกฤต และต้องให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามาจัดการการท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นต้องมีการวางแผนเพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนอีกด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวในการจัดการแหล่งท่องเที่ยวขององค์กรท้องถิ่นในขั้นตอนต่อไป