

บทที่ 2 พัฒนาการของการจัดการไฟฟ้าในประเทศไทย

ตามแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองนั้น รัฐเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ และการจัดการทรัพยากร อันมีผลต่อการกำหนดเงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองในประเทศกับสภาพแวดล้อม (Bryant and Bailey, 1997) ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์หรือปัญหาทางสิ่งแวดล้อมดังเช่นกรณีไฟฟ้า จึงจะต้องทำความเข้าใจต่อบริบทและเงื่อนไขของรัฐในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและจัดการสิ่งแวดล้อม

“ไฟฟ้า” ถูกรัฐกำหนดให้เป็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง เนื่องจากได้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้ และนำไปสู่การเกิดปัญหาทางสภาพแวดล้อมในด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น มลพิษทางอากาศ น้ำแล้ง น้ำท่วม และการสูญเสียหน้าดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มุมมองต่อไฟฟ้างดงาม เกิดขึ้นจากภาพลักษณ์ (image) และการรับรู้ (perception) ต่อป่า ภายใต้อุดมการณ์ แนวคิด ประสบการณ์ และผลประโยชน์ชุดหนึ่ง ขณะเดียวกันก็เป็นผลของการต่อสู้ช่วงชิงกันระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐและระบบทุนนิยมโลก (Bryant, 1992) ซึ่งมีการแปรเปลี่ยนอยู่เสมอภายใต้บริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง ระบบเศรษฐกิจ ไปจนถึงการรับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจในโลกที่หนึ่ง “ปัญหาไฟฟ้า” ในประเทศไทยนั้นได้รับความสำคัญภายหลังจากที่รัฐไทยได้รับเอาศาสตร์ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรป่าไม้จากตะวันตกเข้ามาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากเนื้อไม้ และส่งผลให้ป่าถูกมองว่าเป็นภัยที่จะทำลายแหล่งรายได้ของรัฐ จนกระทั่งหลังทศวรรษที่ 1960s เมื่อกระแสสิ่งแวดล้อมนิยมแผ่ขยายไปทั่วโลก ป่าได้ถูกให้คุณค่าใหม่ในฐานะการเป็น “ธรรมชาติ” ที่ควรจะได้รับ การอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และแหล่งทรัพยากรชีวภาพอันมีความหมายต่อความยั่งยืนของมวลมนุษยชาติ ไฟฟ้า จึงถูกให้ความหมายใหม่ในฐานะภัยที่จะทำลายสภาพธรรมชาติ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการป้องกัน และกำจัดไปให้สิ้นซาก

อย่างไรก็ตามท่ามกลางมุมมองต่อไฟฟ้าในแบบของรัฐ ยังมีกลุ่มคนอีกหลายกลุ่มในสังคมที่มีภาพลักษณ์ และการรับรู้ต่อไฟฟ้าที่แตกต่างออกไป ภายใต้อุดมการณ์ ประสบการณ์ และความสัมพันธ์ต่อป่าและไฟฟ้าอันหลากหลาย ซึ่งนำไปสู่การจัดการป่าและไฟฟ้าที่ไม่เหมือนกับแนวทางของรัฐ ดังนั้นแม้ว่าแนวคิดของรัฐจะเป็นแนวคิดหลักของสังคม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะมีเพียงแนวคิดเดียว หรือเป็นแนวคิดที่มีความถูกต้องเสมอไป เพราะแท้ที่จริงรัฐก็เป็นเพียงผู้

มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) กลุ่มหนึ่ง ที่มีผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์เฉพาะของตนเอง ซึ่งอาจไม่สัมพันธ์กับผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์ของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ เพราะฉะนั้นในการทำความเข้าใจกับไฟฟ้า จึงจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงความหลากหลายในแนวคิดและแนวทางการจัดการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกหลายกลุ่ม ขณะเดียวกันก็อาจละเลยที่จะวิเคราะห์รัฐในฐานะสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารและจัดการทรัพยากรของประเทศ โดยพิจารณาถึงที่มาของการนโยบาย เนื้อหา การปฏิบัติ และผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้เข้าใจถึงบริบทที่มาของปัญหาไฟฟ้าได้อย่างถ่องแท้ยิ่งขึ้น

2.1 การจัดการป่าและการนิยาม “ไฟฟ้า” ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรัพยากรทั้งหมดในแผ่นดินถือเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ และการจัดการทรัพยากรเหล่านั้นก็อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามอำนาจนั้นก็กลับมิได้มีความเด็ดขาดหากแต่มีลักษณะประนีประนอม รัฐไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์จากส่วนกลางให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในรูปแบบเดียวอย่างในปัจจุบัน ราษฎรยังมีสิทธิในการใช้สอยประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำมาหากิน ชุมชนสามารถพัฒนากฎเกณฑ์ ประเพณี ความเชื่อที่แตกต่างหลากหลายในการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นซึ่งรัฐก็ให้การยอมรับในหลักจารีตประเพณีเหล่านั้น ชุมชนที่ห่างไกลจากศูนย์กลางการปกครองก็ยังมีอิสระในการกำหนดแบบแผนการผลิตและการจัดการทรัพยากรมากกว่าชุมชนที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจ มีเพียงผู้นำท้องถิ่นที่เป็นเสมือนตัวแทนอำนาจรัฐและตัวแทนชุมชนทำหน้าที่ในการจัดเก็บส่วยในรูปแบบของผลผลิต และแรงงานส่งต่อผู้ปกครองตามกำหนดเวลา (เสนห์ และ ยศ บก., 2536)

ในช่วงเวลานั้นป่าถูกมองเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นดินแดนดิบเถื่อน และไร้ประโยชน์ ขณะที่ที่ดินนับเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมารัฐจึงส่งเสริมให้ราษฎรเข้าไปบุกเบิกป่าให้เป็นที่ดินทำกินสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรเพื่อเก็บอากรเข้าท้องพระคลัง (เสนห์ และ ยศ บก., 2536) ราษฎรผู้บุกเบิกถางป่านอกจากจะมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ยังได้รับการปูนบำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักล้างถางพงอีกด้วย (เจิมศักดิ์ บก., 2534) ดังปรากฏในกฎหมายตราสามดวงที่ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา ผ่านการชำระสะสางในสมัยรัชกาลที่ 1 และใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ว่า (รามคำแหง, 2517)

๔๒ มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่
ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เปนทำเนแปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อย
แขวง แลนายอากอร์จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น

อนึ่งที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดี แลมีนผู้หนึ่งล่อมเอาที่นั้นเปน ไร่ สวน มัน ๆ ได้
ปลูกต้นไม้สรรพอะยะมานี้ในที่นั้นไว้ ให้ลดอากอร์ไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเปนอากอร์
หลวงแล

การทำไร่เป็นการเกษตรรูปแบบหนึ่งในสมัยนั้น¹ และไฟได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญใน
การบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำไร่ ดังที่ Hank ได้กล่าวถึงการบุกเบิกพื้นที่ในสมัยอยุธยาว่าเมื่อประชา
กรในพื้นที่ราบขยายตัว การทำไร่ถูกใช้เป็นขั้นตอนแรกในการบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อทำนา ป่าถูก
โค่นเผา และปลูกข้าวไร่ นานหลายปีจนกระทั่งผลผลิตลดลง จึงได้เปลี่ยนไปทำนา (Hank, 1972 in
Grandstaff, 1980:2) ในกฎหมายตราสามดวงเองก็ได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ามีการใช้ไฟใน
การทำเกษตรมาตั้งแต่สมัยอยุธยาเช่นเดียวกัน และไม่พบหลักฐานที่แสดงว่ารัฐไทยสมัยก่อน
รัชกาลที่ 5 ให้ความสำคัญต่อไฟฟ้า หรือผู้ที่เผาป่า นอกเหนือจากการกำหนดโทษต่อผู้ที่เจตนา
หรือประมาท จนก่อให้เกิดไฟไหม้ทำลายทรัพย์สินและพืชผลของผู้อื่นเท่านั้น ดังบทบัญญัติที่ให้มี
การปรับไหมผู้ที่เผาพื้นที่ของตนแล้วทำให้เกิดไฟลุกลามไปทำลายพื้นที่การเกษตรของผู้อื่น ใน
กฎหมายตราสามดวง มีใจความดังนี้

๑๒๓ มาตราหนึ่ง เผาที่ดินแลไฟลามไปไหม้กล้วยอ้อยท่านเสีย ให้ไหมไร่หนึ่ง
เป็นเบี้ย ๕๕๕๐๐๐

ดังนั้น การตั้งถิ่นฐานของชุมชนดั้งเดิมในอดีตจึงเกิดขึ้นจากการหักล้างถางป่า อาศัยไฟ
เป็นเครื่องมือสำคัญในการบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำการเกษตร เช่นเดียวกับประชาชนชาวยุโรป และชุม
ชนดั้งเดิมอื่น ๆ ทั่วโลกในสมัยก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม การใช้ไฟเผาไร่ นา หรือสวน มิได้ถือว่าเป็น
การทำลายสภาพแวดล้อมแต่อย่างใด ตรงกันข้ามที่การจุดไฟจะไม่ทำให้เกิดการลุกลามจนไป
เผาผลาญทำลายพืชผลการเกษตรของผู้อื่นให้เสียหาย ในทางตรงข้ามไฟกลับถือเป็นเครื่องมือ
สำคัญสำหรับการเกษตรที่ขาดมิได้

¹ มีหลักฐานเป็นมิกฎหมายปิดป่าเพื่อป้องกันชาวานทบหนีจากมุลนายเข้าป่าไปทำไร่ อันเนื่องมาจากการที่มุลนายขาดแคลนแรงงานในการทำนา(Akin
1967,87 อ้างใน Terry B.1980.2)

2.2 การจัดการป่า และการนิยาม “ไฟป่า” ยุคสัมปทานทำไม้

2.2.1 การแผ่อิทธิพลในการจัดการป่าและไฟของจักรวรรดินิยมอังกฤษสู่เอเชีย

ระบอบใหม่ของการจัดการไฟซึ่งปรากฏอยู่ทั่วโลกอย่างทุกวันนี้ เกิดขึ้นหลังจากการขยายอำนาจของชาติยุโรปไปเหนือคาบสมุทร และหมู่เกาะต่าง ๆ จนทำให้ยุโรปกลายเป็นมหาอำนาจของโลก การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีการใช้ถ่านหินจากฟอสซิล (fossil) อย่างล้นเหลือ มีการควบคุมวัฏจักรของระบบนิเวศที่เคยถูกจัดการด้วยระบบการเกษตร ทวีปเอเชีย อัฟริกา ออสเตรเลีย และอเมริกา ต่างก็ไม่รอดพ้นจากการรับอิทธิพลของแนวคิดในการจัดการไฟของชาติยุโรป (Pyne, 1990) ภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ชาตินิยมอังกฤษได้ขึ้นมาเรืองอำนาจ และแผ่อิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมไปสู่หลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ขณะเดียวกันได้นำศาสตร์ว่าด้วยการทำไม้ ซึ่งเป็นการจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์ ที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ เข้ามาจัดตั้งในประเทศอินเดียในกลางศตวรรษที่ 19 โดยมีจุดประสงค์พบวิธีการบริหารจัดการไม้เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุดและมีความต่อเนื่องในระยะยาว

สัก และ ชาล (sal) เป็นชนิดไม้สำคัญที่อังกฤษให้ความสนใจ เพื่อใช้เป็นวัสดุในการต่อเรือแทนการใช้ไม้ไผ่ โดยพบว่าไม้สักที่ประเทศในเอเชียใช้ในการต่อเรือเป็นไม้เนื้อแข็งที่มีคุณภาพดีที่สุดในตอนใต้ (Banasopit, 1988) ขณะที่ได้พบไม้สักแหล่งใหญ่ในมะละบาร์ (Malabar) ทางอินเดียตอนใต้ และต่อมาเมื่ออังกฤษได้เข้ายึดครองพม่าเป็นอาณานิคม พม่าได้กลายเป็นแหล่งส่งออกไม้สักที่ใหญ่ที่สุดอีกแหล่งหนึ่งของอังกฤษโดยมีเมืองมะละแหม่งเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทำให้ในช่วงเวลานั้นป่าไม้ของอินเดียและพม่าถูกทำลายอย่างหนัก

ภายหลังจากการล้างผลาญป่าโดยบริษัทธุรกิจไม่นานรัฐบาลอังกฤษก็ใช้อำนาจเข้าควบคุมพื้นที่ป่า และเปลี่ยนมาเน้นนโยบายการอนุรักษ์ แต่มิได้เป็นการอนุรักษ์อันเนื่องมาจากการเล็งเห็นคุณค่าของระบบนิเวศ หรือสภาพแวดล้อม หากแต่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการปกป้องไม้สัก ไม้ชาล และไม้เซอร์ ซึ่งมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ เพื่อจะให้ไม้เหล่านั้นหลงเหลือเอาไว้ใช้ชอกนาน ๆ ภายหลังจากนโยบายการอนุรักษ์เกิดขึ้นได้ไม่นานรัฐบาลอังกฤษก็พบว่าพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ไว้นั้นได้ถูกไฟเผาผลาญทุกปี โดยมีสาเหตุมาจากชาวพื้นเมือง รัฐบาลจึงมีนโยบายในการควบคุมการเผาป่าและใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการเกิดไฟป่า เช่น การออกประกาศประณามการเผาป่าว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความแห้งแล้งในประเทศอินเดีย และทำให้ชาวอินเดียต้องเผชิญกับความอดอยากหิวโหย การจัดเวรยามตรวจตราไฟ การให้กะเป็นสินบนตอบแทนแก่ชนพื้นเมืองที่ไม่

จุดไฟเผาป่า เป็นต้น นโยบายดังกล่าวไม่ได้รับความร่วมมือเท่าใดนัก โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ชาวอินเดียซึ่งเห็นว่าการควบคุมไฟป่าเป็นแผนในการกดขี่ประชาชน ส่วนชาวพื้นเมืองซึ่งมีพื้นฐานความเชื่อว่าไฟมีประโยชน์ก็มีความเห็นว่านโยบายการควบคุมไฟเกิดจากการที่รัฐบาลอังกฤษต้องการที่จะทำลายล้างวัฒนธรรมของชาวพื้นเมือง (Pyne, 1997b)

การทดลองป้องกันไฟเริ่มประสบความสำเร็จในปี ค.ศ.1880 และมีการขยายพื้นที่ป่าหมายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากสภาพป่ากึ่งแห้งแล้งแบบสวันนา ขยายไปยังป่าเขตร้อนชื้น สู้ป่าสน จนกระทั่งเวลาผ่านไปได้ 20 ปี ผลกระทบในด้านลบจากการป้องกันไฟป่าก็เกิดขึ้น เมื่อการฟื้นตัวและขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของพืชพรรณต่าง ๆ ล่าช้าลง และมีเชื้อเพลิงคือใบไม้แห้งสะสมในปริมาณมาก ทำให้เกิดไฟป่าลุกไหม้อย่างรุนแรงในปีที่มีความแห้งแล้งจัด นโยบายการป้องกันและควบคุมไฟป่าจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าเป็นการจัดการป่าที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ ความล้มเหลวในการป้องกันไฟ ส่งผลให้ในปี ค.ศ.1905 มีการทดลองใช้วิธีชิงเผา (early burning) ควบคู่ไปกับการป้องกันไฟ และในที่สุดก็มีการยกเลิกการป้องกันไฟในป่าสักของประเทศพม่าเมื่อปี ค.ศ. 1907 ต่อมาในปี ค.ศ.1914 ได้มีความพยายามที่จะนำไฟเข้าไปใช้ในการจัดการป่า จนกระทั่งปี ค.ศ.1926 วงจรการเกิดไฟป่าตามธรรมชาติก็กลับคืนมาอย่างสมบูรณ์ (Pyne, 1997b)

2.2.2 รัฐไทยกับการรับอิทธิพลการจัดการป่า และไฟป่าจากอังกฤษ

ในช่วงเวลาที่อังกฤษเข้าครอบครองประเทศอินเดีย และพม่า ทางตอนเหนือของประเทศไทยเองก็มีบริษัทอังกฤษหลายบริษัทเข้ามาทำไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2407 เช่น บริษัทบอร์เนียว บริษัทบอมเบย์เบอร์มา บริษัทแองโกลไทย จำกัด บริษัทสยามฟอเรสต์ หรือบริษัทหลุยส์ที่เสียวโนเวนส์ สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยเอื้อให้ชาวอังกฤษในพม่าสามารถเข้าถึงป่าสักตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าได้ง่าย ช่วงเวลาดังกล่าวเจ้าครองนครฝ่ายเหนือที่เรียกว่า “เจ้าหลวง” เป็นผู้มียอำนาจอย่างสมบูรณ์เหนือทรัพยากรทั้งปวง ดังนั้นการอนุญาตให้สัมปทานทำไม้และผลประโยชน์ทั้งหมดที่ได้รับจึงตกอยู่ในความดูแลของเจ้าหลวงแต่เพียงผู้เดียว (Banasopit, 1988)

ต่อมาการให้สัมปทานทำไม้ของเจ้านายทางเหนือได้สร้างปัญหาความขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคต่อการทำไม้ของบริษัทอังกฤษเป็นอย่างมากจนเกิดกรณีพิพาทกันหลายต่อหลายครั้ง บริษัทอังกฤษจึงได้ร้องเรียนไปยังรัฐบาลกลาง จนรัฐบาลกลางได้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นทำหน้าที่ดูแลและควบคุมการสัมปทานทำไม้ ในปี พ.ศ.2439 โดยการเสนอของมิสเตอร์ เอช.สเลด

(Mr.H.Slade) ชาวอังกฤษที่มีประสบการณ์จากการรับราชการในกรมป่าไม้ประเทศพม่าภายใต้รัฐบาลอินเดียของอังกฤษ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการจัดตั้งกรมป่าไม้คือการสร้างหลักประกันให้บริษัททำไม้สามารถดำเนินธุรกิจทำไม้ในประเทศไทยได้ในระยะยาว และรัฐจะได้ยึดผลประโยชน์จากป่าโดยมีหน่วยงานเฉพาะในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเก็บผลประโยชน์นั้น นอกเหนือจากเหตุผลของการเกิดกรณีพิพาทระหว่างบริษัทอังกฤษกับเจ้าหลวงแล้ว การจัดตั้งกรมป่าไม้ยังสอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลกลางที่กำลังเตรียมการปฏิรูปการปกครอง โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญหัวเมืองประเทศราชล้านนาแล้วรวบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยให้มีฐานะเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ.2437 (ส.ร.สวดี, 2529) ขณะเดียวกันยังเป็นช่วงเวลาที่ยุทธไทยได้เร่งสร้างความเข้มแข็งของชาติ (nation state) มีการทำแผนที่เพื่อระบุขอบเขตที่ชัดเจนของราชอาณาจักร และยังรับเอาระบบกฎหมายแบบตะวันตกเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในเวลาต่อมา

การเผยแพร่ศาสตร์แห่งการทำไม้ของชาติตะวันตกที่เข้ามาพร้อมกับการสัมปทานทำไม้ของบริษัทอังกฤษ ส่งผลทัศนคติของรัฐต่อป่าเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยมองว่าป่าเป็นพื้นที่ไร่ประโยชน์และส่งเสริมให้ราษฎรเข้าไปแผ้วถางทำกินเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเหนือที่ดินนั้น มาสู่การเล็งเห็นคุณค่าทางเศรษฐกิจของไม้ในป่าว่าสามารถสร้างรายได้มหาศาลให้แก่รัฐจากการให้สัมปทานทำไม้ ซึ่งเป็นรายได้ที่มากกว่าการผูกขาดการค้าของป่าบางชนิดที่รัฐเคยได้ในอดีต นอกจากนั้นไม้ยังเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศในช่วงเวลานั้น เช่น การใช้ทำไม้หมอนรถไฟ ใช้ทำพื้นเชื้อเพลิงสำหรับรถจักรไอน้ำ เป็นต้น

ดังนั้น รัฐจึงเริ่มอ้างอำนาจเหนือพื้นที่ป่า แสดงความเป็นเจ้าของ กีดกันราษฎรไม่ให้ใช้ประโยชน์บางประการจากป่า โดยที่รัฐจะเป็นผู้ผูกขาดการได้รับผลประโยชน์นั่นเอง การอ้างอำนาจของรัฐกระทำการออกประกาศ กฎ ระเบียบ และพระราชบัญญัติ ในฐานะกฎหมายอันเป็นคำสั่งของรัฐต่อราษฎรทั้งปวง และมีอำนาจอยู่เหนือกฎหมายจารีตประเพณีของราษฎรในชุมชนท้องถิ่น ตัวอย่างของกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น ประกาศตัดไม้สัก ปี พ.ศ.2427 ที่บัญญัติห้ามมิให้ตัดไม้สักในป่าเขตเมืองเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน นอกจากนี้จะได้รับอนุญาตจากข้าหลวงใหญ่ ซึ่งต่อมาตราเป็นพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก พ.ศ.2441 และพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบซุกกล่างไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าตอ ค่าภาษี ร.ศ.118 (พ.ศ.2443) เพื่อป้องกันมิให้การเก็บค่าตอค่าภาษีไม้รั่วไหล เป็นต้น นอกเหนือจากกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ทัศนคติของรัฐต่อป่า

ดังกล่าวยังสะท้อนอย่างชัดเจนในหนังสือที่มีสเตอร์ดับบลิว.เอฟ.แอล.ทอทเทนแฮม เจ้ากรมป่าไม้คนที่สอง เสนอต่อรัฐบาลเพื่อขอขยายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2444 ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า

“...งานของกรมป่าไม้ในระหว่างห้าปีที่แล้วมา เกือบจะจำกัดอยู่แต่กับการเก็บภาษี สำนวณ และตรวจสอบงานป่าไม้ งานที่สำคัญกว่าในแง่ของการปรับปรุง ส่งเสริม เช่น การป้องกันไฟ การสงวนป่า การตัดถาวรวัลย์ แนวทางวัชพืชให้กล้าไม้สัก งานเตรียมการวางโครงการป่าไม้ การจัดระบบแนวถางป่าในที่ควนเขา การปลูกสร้างสวนป่า ฯลฯ กลับไม่ได้รับความสนใจแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ...” (กรมป่าไม้, 2523)

แม้ว่าในระยะต้นของการจัดตั้งกรมป่าไม้จะยังไม่มีแผนงานการจัดการป่าในส่วนอื่นมากนัก แต่ยังสามารถนับได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการเริ่มพัฒนาแนวทางและวางรากฐานของการจัดการป่า โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่นักการป่าไม้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้ากรมป่าไม้ หรืออธิบดีกรมป่าไม้ รวมทั้งข้าราชการสังกัดกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นชาวอังกฤษที่เคยรับราชการในกรมป่าไม้ประเทศพม่า และชาวไทยที่สำเร็จการศึกษาวิชาการป่าไม้จากโรงเรียนเบอร์มาฟอเรสต์ เมืองบิณนามานา ประเทศพม่า ที่มีผู้อำนวยการโรงเรียน และอาจารย์ผู้สอนเป็นชาวอังกฤษทั้งสิ้น (กรมป่าไม้, 2523) ขณะที่นักการป่าไม้ชาวอังกฤษในประเทศพม่าเองก็เพียงแต่อยู่ในระหว่างการศึกษาและทดสอบศาสตร์แห่งการจัดการป่าแบบตะวันตก จึงส่งผลให้ความรู้ในการจัดการป่าไม้แบบลองผิดลองถูกถ่ายเทเข้าสู่ประเทศไทย และฝังรากกลายเป็นพื้นฐานของการจัดการป่าไม้เมื่อไทยมาตราบเท่าทุกวันนี้ ขณะที่ในด้านการจัดการไฟฟ้า แม้จะยังไม่ปรากฏว่าได้มีแบบแผนการจัดการที่ชัดเจนเกิดขึ้น แต่ในระยะนี้ไฟฟ้าได้เริ่มถูกมองในฐานะภัยร้ายที่จะสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ ทำให้สูญเสียรายได้จากเนื้อไม้ และของป่า ทศณะดังกล่าวปรากฏในกฎข้อบังคับ และกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเพื่อปกป้องมิให้มีการใช้ไฟทำลายทรัพยากรในป่า เช่น กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรก ๆ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการห้ามเผาป่า และสะท้อนมุมมองของรัฐต่อป่าในช่วงเวลานั้น ว่าได้มองป่าในฐานะเป็นทรัพย์สิน เทียบเคียงได้กับพืชผล เคนหะสถานบ้านเรือน เรือแพ หรือสาธารณะสถาน โดยในมาตรา 186 บัญญัติว่า

ผู้ใดวางเพลิงจุดเผาของอย่างใดอย่างหนึ่งเหล่านี้คือ

- (๑) เผาป่าไม้ หรือพืชผล หรือหญ้าฟางที่เขารวมไว้เป็นอาหารสัตว์ก็ดี
- (๒) เผาเคหะสถานบ้านเรือน ซึ่งเป็นที่สำหรับอาศัยก็ดี
- (๓) เผาสถานที่และเรือแพอย่างใดใด อันเป็นที่เก็บหรือเป็นที่ทำสิ่งของและสินค้าก็ดี
- (๔) เผาสถาณสถาน หรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาที่ดี

ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป จนถึงสิบปี และให้ปรับตั้งแต่ร้อยบาทขึ้นไปจนถึงห้าพันบาทด้วยอีกโทษหนึ่ง

ในช่วงเดียวกัน การทำไร่แบบโค่นและเผา (slash and burn) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำเกษตรกรรมในบรรดาชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าโดยทั่วไปเริ่มถูกมองว่าเป็นตัวการขัดขวางการพัฒนา ไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทย แต่รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย ที่ได้รับอิทธิพลของการทำไม้เพื่อการค้าที่ชาติตะวันตกนำเข้ามา เพราะการเกษตรแบบนี้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐเพียงเล็กน้อย ขณะที่ได้ทำลายเนื้อไม้ และทรัพยากรอันมีค่าในป่าซึ่งจะสร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก ในจุดยืนของการทำไม้ จึงควรที่จะควบคุมการใช้ที่ดินในเขตป่าและการเผาพื้นที่ในเขตป่าที่มีระดับความสูงปานกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Komkris, 1978 อ้างใน William and Leon, 1998) โดยนัยนี้ไฟจะต้องถูกป้องกันไม่ให้แพร่ไปยังผืนป่ารอบพื้นที่เลี้ยงสัตว์ และพื้นที่ไร่เหล่าที่ถูกปล่อยทิ้งไว้ รัฐ และรัฐชาติต่างๆ ที่มีแนวทางการพัฒนาค้ายคลึงกันต่างให้ความสำคัญต่อประเด็นการทำไร่ และมีนโยบายที่จะควบคุมการทำไร่และการใช้ไฟ เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยน ลด หรือกำจัดการทำไร่ โดยมองว่ามันเป็นระบบการเกษตรและการใช้ที่ดินที่ไร้ประสิทธิภาพ ทำลาย และเป็นสาเหตุของความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ในประเทศไทย ทศนะของรัฐต่อการทำไร่สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 ที่มีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“...ทุกวันนี้ไม้อย่างอื่นนอกจากไม้สักเป็นสินค้ามีราคาขึ้น เปนเหตุให้คนที่ยวดตัดฟันไม้ป่ามาขายโดยมิได้มีวิธีที่จะสงวนพรรณไม้ชนิดที่มีราคาไว้ให้ยืดยาว ที่ซึ่งเคยเปนป่าที่มีไม้อันมีราคากลายเปนที่ปราศจากประโยชน์ โดยการตัดไม้เสียเกินกว่ากำลังป่าบ้าง ถางที่ทำไร่ในที่ป่าซึ่งอุดมด้วยไม้มีค่าบ้าง ป่าเสียไปด้วยเหตุเหล่านี้มากขึ้นทุกที

ถ้าไม่จัดการตรวจตรารักษาป่าไม่ให้ทำแต่พอกำลังป่าแล้ว *ไม้ที่มีค่าควรใช้เป้นสินค้า จะหมด ให้เป้นอันตรายแก่การค้าขายทางนี้ได้ในเวลาหนึ่ง...*

และด้วยพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 ฉบับนี้ รัฐยังได้นิยาม "ป่า" อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ภายใต้ความต้องการที่จะหวงกันผลประโยชน์และแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินทุกแห่งที่เอกชนยังมีได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยให้ถือว่าที่ดินทุกแห่งในราชอาณาจักรไทยที่ยังไม่มีการออกโฉนดนั้นเป้น "ป่า" อันเป้นทรัพย์สินของรัฐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ข้อ ๒ ว่า

"ป่า คือที่ดินซึ่งมิได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกโฉนดแก่ผู้ใดทำบ้านเรือน หรือทำการเพาะปลูก"

นิยามของ "ป่า" ตามนัยนี้ยังสะท้อนถึงการรับเอาอิทธิพลของระบบกฎหมายแบบตะวันตกเข้ามาใช้ ซึ่งให้ความสำคัญต่อการครอบครองเป้นเจ้าของทรัพยากร โดยให้ทรัพยากรทุกอย่างเป้นของรัฐ ซึ่งอาจมีการแบ่งให้ปัจเจกชนถือกรรมสิทธิ์ด้วย อย่างไรก็ตามระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวได้ละเลยต่อกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากร เช่น สิทธิการใช้ สิทธิชุมชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างหลากหลายกันไปตามวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น (ยศ และ อัมมาร, 2541) นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นพัฒนาการของการแผ่ขยายอำนาจของรัฐที่แทรกซึมเข้าไปมีส่วนในการกำหนดวิถีชีวิตของราษฎรมากยิ่งขึ้น นับจากเริ่มแรกที่เน้นเพียงการควบคุมพลเมือง สูการผลิตแผนที่เพื่อกำหนดและควบคุมเขตแดน มาถึงการนิยามความหมายของป่าเพื่อเข้าครอบครองทรัพยากร ขณะเดียวกันกับที่ทรัพยากรซึ่งมีความหมายต่อการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นกำลังถูกรัฐเข้าควบคุมและแย่งชิงไปทุกที โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินอันเป้นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการผลิตเพื่อเลี้ยงชีวิต

ด้วยเหตุผลเพื่อที่จะเก็บรักษา *"ไม้ที่มีค่าควรใช้เป้นสินค้า"* และภายใต้การอ้างอำนาจความเป็นเจ้าของป่า ในพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 จึงมีบัญญัติในการควบคุมการใช้ไฟในป่า ทั้งการทำไม้ เก็บหาของป่า และการทำไร่ โดยให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป้นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดหรืออนุญาตการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องมีการใช้ไฟ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า

กฎที่ใช้เสนาบดีมีอำนาจตั้งไว้เพื่อการรักษาป่านั้นคือ

ข้อ ๑ ในการที่จะกำหนดว่าแห่งใดควรอนุญาตหรือควรห้ามไม่ให้ตัดฟัน เจาะ เผา กาน ลิ เลื่อย แลตีตราไม้ที่เดียวหรือแต่อย่างไร ตลอดจนการที่จะ อนุญาตหรือห้ามไม่ให้หาของป่าในที่แห่งใด

ข้อ ๒ ในการที่จะกำหนดวิธีอนุญาตให้ตัดฟันตีตรา เจาะ เผา เลื่อย ลิ กานไม้ แลหาของป่าในที่ซึ่งควรอนุญาต ตลอดจนการตรวจตราให้การเป็นไป ต้องตามอนุญาต

...

ข้อ ๖ ในการกำหนดหรือห้ามจุดไฟ อันจะเป็นเหตุให้ไฟไหม้ป่า

ข้อ ๗ ในการห้ามหรือกำหนดให้ถางที่ทำไร่ในป่า

และในปีเดียวกันนั้นเองเสนาบดีกรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราช บัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 ในการตั้งกฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีจัดการรักษาป่าในด้านต่าง ๆ ซึ่ง ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ไฟในป่า นั้น ได้แก่งฎข้อบังคับวางระเบียบการจัดการป่า พ.ศ.2456 ข้อ 13 อนุญาตให้ทำไร่ข้าวเฉพาะในที่ซึ่ง เคยเป็นไร่ข้าวมาก่อน ห้ามมิให้ถางป่าดงหรือป่าดิบทำไร่ กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บหารวงผึ้ง พ.ศ.2464 ห้ามผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรวงผึ้งใช้ไฟในการเผาต้นผึ้ง ซึ่ง อาจจะทำให้ต้นไม้ล้มตาย แต่ให้ใช้ควนรมในการตีผึ้งได้ กฎข้อบังคับว่าด้วยการเจาะเผาต้น ตะเคียนทำชันในมณฑลปัตตานี พ.ศ.2464 ให้เฉพาะผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น ที่สามารถเจาะเผาต้นตะเคียนทำชันได้ แต่ก็เจาะเผาได้เฉพาะต้นซึ่งเจ้าพนักงานได้ตีตราเอาไว้ พร้อมทั้งยังกำหนดขนาดต้นตะเคียน ขนาดหลุม และฤดูกาลอันสมควรที่จะเผาได้ และ กฎข้อ บังคับวางระเบียบการหาของป่าว่าด้วยการเจาะเผาน้ำมันยาง พ.ศ.2465 ให้เฉพาะผู้ที่ได้รับใบ อนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้นที่สามารถเจาะเผาต้นยางได้ และได้กำหนดขนาดต้นยาง และ จำนวนหลุมที่อนุญาตให้เจาะเผา

พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.2456 ถูกแก้ไข เพิ่มเติมในหลายครั้ง แต่ได้ถูกยกเลิกไป แล้ว โดยตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ขึ้นมาแทน ซึ่งรวบรวมปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการ ทำไม้ที่เคยประกาศใช้มาแล้วหลายฉบับในอดีตเข้าด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้ อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีบัญญัติข้อห้ามว่าด้วยการเผาป่าภายใต้แนวคิดที่ว่าไฟเป็นภัยต่อทรัพย์สิน ของรัฐด้วยเช่นกัน ดังนี้

มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายโดยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง...

มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย หรือเข้ายึดถือ หรือครอบป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่...

มาตรา ๗๒ ตริ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...

นอกจากนี้ข้อห้ามในการเผาป่าด้วยเหตุผลของการปกป้องทรัพย์สินของรัฐ ยังปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ ปี พ.ศ.2507 ซึ่งปรับปรุงมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ที่นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่สะท้อนว่ารัฐได้เริ่มให้ความสนใจต่อ “ป่า” ในฐานะที่เป็นอาณาบริเวณ (เขตป่า) จากที่เคยควบคุมเฉพาะ “ต้นไม้” โดยมีการกำหนดแนวเขตป่าให้เป็น “ป่าคุ้มครอง” และ “ป่าสงวน” (เสน่ห์ และ ยศ, 2536) โดยให้เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานที่จะสามารถทำไม้ได้ และห้ามผู้อื่นกระทำการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผา หรือทำลาย หรือเข้ายึดถือครอบครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากไฟป่าจะถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินของรัฐดังสะท้อนจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้ฉบับต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการภายในชุมชนเพื่อป้องกันไฟป่าอันจะก่อความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของราษฎร ดังนี้

มาตรา ๙๖ “หมู่บ้านใดตั้งอยู่ใกล้ป่าพงอันเป็นเชื้อไฟ เมื่อถึงฤดูพงแห้งให้กรรมการอำเภอส่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นให้ช่วยกันถางพงให้เตียนออกไปห่างบ้านเรือนป้องกันอย่าให้เป็นอัคคีภัยแก่หมู่บ้านนั้น”

จะสังเกตได้ว่าวิธีคิดเกี่ยวกับไฟฟ้าในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นั้นแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการป่าไม้ฉบับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ขณะที่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป่าไม้มุ่งที่จะควบคุม ป้องกันการเกิดไฟฟ้า โดยการควบคุมประชาชนไม่ให้ไปใช้ประโยชน์จากป่า หรือเข้าไปใช้ไฟในป่า ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่กลับให้ราษฎรปรับปรุงชุมชนเพื่อให้ปลอดภัยจากไฟฟ้าที่มักเกิดขึ้นในฤดู “พงแห้ง” หรือฤดูแล้งนั่นเอง บทบัญญัติฉบับนี้ยังสะท้อนว่าไฟป่านั้นเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ขณะที่ชุมชนตั้งอยู่ใกล้ชิดหรือติดกับผืนป่ามีจำนวนไม่น้อย รัฐจึงได้กำหนดแนวทางในการป้องกันเอาไว้เพื่อเอื้ออำนวยให้ราษฎรสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปลอดภัยยิ่งขึ้น ดังนั้นหากมิใช่เพื่อการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของป่าตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว คนไทยในสมัยก่อนได้พยายามที่จะปรับตัวเองเพื่อให้อยู่ได้อย่างปลอดภัยในสภาพแวดล้อมที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้า แทนที่จะพยายามกำจัด หรือควบคุมมิให้เกิดไฟป่าดังเช่นในปัจจุบัน ดังนั้นตามทัศนะของคนไทยในสมัยนั้น ไฟป่าจึงมิได้เป็นมหันตภัยที่น่าเกรงกลัวจนเกินกำลังที่จะควบคุม แต่กลับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติตามปกติที่มนุษย์สามารถเรียนรู้และหาทางที่จะระมัดระวังและป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากไฟฟ้าได้เป็นอย่างดี

2.2.3 สวนป่า จุดเริ่มต้นของปฏิบัติการควบคุมไฟฟ้าของประเทศไทย

การปลูกสร้างสวนป่า เป็นหนึ่งในศาสตร์แห่งการจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์ของตะวันตก มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตของเนื้อไม้ โดยจัดระเบียบของป่าเพื่อให้ง่ายต่อการคำนวณ การโค่น หรือแทนที่โดยต้นไม้ชนิดอื่น ๆ และลดทอนความซับซ้อน หลากหลาย และการไร้ระเบียบตามสภาพธรรมชาติ อย่างไรก็ตามการป่าไม้เชิงวิทยาศาสตร์เป็นเพียงอุดมคติที่ยากต่อการนำมาปฏิบัติได้จริง ๆ เนื่องจากมนุษย์ยังไม่สามารถที่จะควบคุมตัวแปรทั้งหมดได้ เช่น สภาพภูมิประเทศ พายุ แมลง โรคระบาด และไฟฟ้า ฯลฯ อีกทั้งยังมีตัวแปรที่ยากจะควบคุมได้คือชาวบ้านที่อยู่อาศัยบริเวณป่าและยังจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากป่า ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงสัตว์ หาอาหาร เก็บฟืน และจุดไฟเผาถ่าน เป็นต้น

การปลูกสร้างสวนป่าเผยแพร่เข้าสู่เอเชียประมาณกลางทศวรรษที่ 19 เมื่ออังกฤษได้เริ่มสร้างสวนสัก (teak plantation) ขึ้นที่นิลัมเบอร์ (Nilambur) ประเทศอินเดียเพื่อเป็นศูนย์ทดลองการปลูกสัก และการค้นคว้าวิจัยศาสตร์ที่ว่าด้วยการทำไม้ (เสนห์ และ ยศ, 2536) ประเทศไทยได้รับเอาแบบแผนความรู้ดังกล่าวมาใช้ในเวลาต่อมา ปรากฏหลักฐานว่ากรมป่าไม้โดยพระยาว

นพฤกษ์พิจารณ์ (ทองคำ เสวตศิลา) เป็นผู้ดำเนินการทดลองปลูกสร้างสวนป่าขึ้นเป็นครั้งแรกที่ป่าแม่हन อ.สูงเม่น จ.แพร่ ในปี พ.ศ.2449 จากนั้นในปี พ.ศ.2453 ก็ได้ทำการปลูกสวนสักแม่จ๊ะ เนื้อที่ 197 ไร่ และสวนสักแม่พวก เนื้อที่ 66 ไร่ สวนสักทั้งสองแห่งอยู่ใน จ.แพร่ โดยใช้วิธีปลูกที่เรียกว่าตองยา (Taungya system) แบบพม่า คือกรมป่าไม้ได้จัดแบ่งพื้นที่ที่จะปลูกสวนป่าออกเป็นแปลงเล็ก ๆ และจัดให้ราษฎรที่มีอาชีพในการถางป่าทำไร่อยู่แล้วเข้าทำการแผ้วถางพื้นที่ตามความสามารถของแต่ละครัวเรือน และให้ชาวไร่เหล่านั้นเป็นแรงงานปลูกพันธุ์ไม้ให้ตามความต้องการของกรมป่าไม้ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้จัดหาเมล็ดพันธุ์หรือกล้าไม้ หรือเหง้าไม้ให้จนเพียงพอเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับประโยชน์ที่ทางการได้รับ กรมป่าไม้ให้สิทธิแก่ชาวไร่ปลูกพืชล้มลุก เช่น ข้าว พริก ข้าวโพด ฯลฯ ในสวนป่าเท่าที่ไม่ขัดกับความเจริญเติบโตของพันธุ์ไม้ในสวนป่า ให้ชาวไร่มีหน้าที่ดูแลรักษาแผ้วถางวัชพืชด้วย เมื่อชาวไร่เก็บเกี่ยวพืชผลของตนไปแล้วจึงส่งมอบสวนป่าให้แก่กรมป่าไม้ทำการบำรุงรักษาต่อไป วิธีนี้ทำให้รัฐได้สวนป่าที่ลงทุนน้อย และยังเป็น การควบคุมมิให้ราษฎรแผ้วถางป่าทำไร่กันตามอำเภอใจ มีหลักฐานว่าสวนป่าทั้งสองแห่งนี้ได้รับการดูแลป้องกันไฟอย่างรัดกุมโดยมีการสร้างหอดูไฟ (fire lookout tower) มีพนักงานดูแลควบคุมการใช้ไฟในสวนป่าอย่างเข้มงวดถึงขนาดห้ามมีไม้ขีดไฟไว้ในตัวเมื่อผ่านสวนป่าอย่างเด็ดขาด (สอาด, 2524) แต่ก็มีหลักฐานว่างานสวนป่าในระยะนั้นต้องเผชิญกับปัญหาการเกิดไฟป่าอยู่เสมอ การควบคุมไฟป่าในพื้นที่สวนป่าดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการปฏิบัติการในการควบคุมไฟป่าอย่างเป็นแบบแผนเป็นครั้งแรกในเมืองไทย ก่อนที่จะขยายไปสู่การควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าธรรมชาติในอีก 60 ปีต่อมา

หลังจากการปลูกสร้างสวนป่าโดยใช้วิธีตองยาได้ไม่นาน กรมป่าไม้ได้หันมาปลูกสร้างสวนป่าโดยวิธีจัดจ้างแรงงานเอง ตั้งแต่การแผ้วถาง ปลูก และบำรุงรักษา มีการขยายพื้นที่การปลูกสร้างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งในภูมิภาคอื่นของประเทศ จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง การปลูกสร้างสวนป่าเกือบจะชะงักลงไปโดยสิ้นเชิง ภายหลังจากสงครามสงบลงและสถานการณ์ของหัวเมืองเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว การปลูกสร้างสวนป่าของรัฐจึงเริ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2492 ในช่วงหลังมานี้ได้ใช้วิธีการโค่นต้นไม้ กำจัดวัชพืช และถางพื้นที่ให้โล่งเตียนก่อนปลูก ที่เรียกว่าวิธีตัดหมด (clear cut) โดยการจ้างแรงงานจัดทำเอง และมีงานป้องกันไฟป่าเป็นฝ่ายงานที่สำคัญในหมวดการบำรุงป่า

การปลูกสวนป่าโดยวิธีการตัดหมดนั้น เป็นวิธีที่ทำให้ลูกไม้มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกทำลายโดยไฟ โดยเฉพาะไม้เล็ก ๆ ที่อายุไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ที่จะปลูกสวนป่าเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยส่วนใหญ่ถูกทำลายเนื่องมาจากการสัมปทานทำไม้ การถางต้นไม้และการกำจัด

พืชพืชจนหมด ส่งผลให้ภายหลังการปลูกมีพืชพืชเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเพราะได้รับแสงอย่างเต็มที่ ซึ่งพืชเหล่านั้นจะกลายเป็นเชื้อเพลิงอย่างดีในฤดูแล้ง นอกจากนั้นการปลูกสวนป่ายังเป็นการปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเดียว (monocropping) ในพื้นที่กว้างขวาง ไม้ที่ปลูกได้แก่ไม้สัก ไม้กระยาเลย และขยายไปสู่การปลูกไม้สนในระยะต่อมา ซึ่งไม้สัก และไม้กระยาเลยนั้นจะผลัดใบในฤดูแล้ง ทำให้ป่าทั้งผืนมีสภาพแห้งแล้ง ส่วนไม้สนมีคุณสมบัติในการติดไฟได้ง่าย จึงเอื้อต่อการเกิดไฟป่า การควบคุมไฟป่าในพื้นที่สวนป่าได้รับความสนใจอย่างมากจนถึงกับมีการค้นคว้าทดลองในด้านต่าง ๆ เช่น การทดลองเรื่อง "ไฟในป่าสัก" (Forest Fire in Teak Forest) ใน อ.จ.ลำปาง ในปี พ.ศ.2507 เพื่อที่จะทราบความเสียหายจากไฟป่าในสภาพต่าง ๆ และหาวิธีลดอันตรายจากไฟ รวมทั้งการใช้ไฟป่าให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการป่าไม้ การทดลองได้ผลสรุปว่าไฟมีผลทำให้ไม้สักที่มีเส้นรอบวงต่ำกว่า 50 เซนติเมตรตาย ดังนั้นต้องมีการกำจัดวัชพืชให้แก่ต้นสักในป่าปลูก แต่เมื่อต้นสักโตกว่านั้นแล้วก็ไม่ต้องป้องกันเพราะสามารถที่จะทนไฟได้ และยังมีวิธีการกล่าวถึงวิธีการชิงเผาเพื่อกำจัดเศษหญ้าและใบไม้แห้งไม่ให้สะสมในปริมาณมากจนกลายเป็นเชื้อเพลิงที่ทำให้ไฟลุกไหม้อย่างรุนแรง ในรายงานประจำปีของกรมป่าไม้ปี พ.ศ.2509 ยังมีวิธีการกล่าวถึงการป้องกันอันตรายต่อป่าที่เกิดจากธรรมชาติอื่น ได้แก่ อันตรายจากโรค และแมลง รวมทั้งอันตรายจากไฟป่า จึงมีการป้องกันไฟป่าด้วยการทำแนวป้องกันไฟป่า ตลอดจนควบคุมดูแลรักษาทางซีกลากไม้ในแปลงตัดฟัน และในการประชุมวิชาการป่าไม้ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2511 ยังได้มีการรายงานเกี่ยวกับ "แนวป้องกันไฟ" (Forest Fire Line) ซึ่งได้กล่าวถึงอันตรายของไฟต่อสวนป่า โดยเฉพาะสวนสนซึ่งมีตัวอย่างในต่างประเทศ จึงได้เสนอถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการค้นคว้าทดลองเพื่อหาวิธีป้องกันไฟ การทำแนวกันไฟ และการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ รวมทั้งยานพาหนะในการดับไฟป่าไว้ให้พร้อม (กรมป่าไม้, 2511)

นอกจากการปลูกสร้างสวนป่าโดยกรมป่าไม้แล้ว ยังมีการปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขการสัมปทานเพื่อเป็นการทดแทนไม้ที่ถูกตัดออกไป ซึ่งปลูกโดยบริษัทเอกชน และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เริ่มปลูกเมื่อปี พ.ศ.2511 ซึ่งในเงื่อนไขสัมปทานได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ดำเนินการป้องกันไฟป่าสำหรับป่าสัมปทาน และป่าที่มีการปลูกและบำรุงรักษา ทั้งนี้ตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ซึ่งผู้รับสัมปทานจำเป็นต้องจัดให้มีการป้องกันไฟป่าภายในพื้นที่ป่าสัมปทานของตนเองรับผิดชอบ โดยกำหนดกิจกรรมที่สำคัญ 4 ประการ คือ ดับไฟป่า การเผาตามกำหนด การตรวจหาไฟ และการประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า (วิสูตร, มปพ.)

สวนป่าจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการควบคุมไฟป่าในเมืองไทย มีเป้าหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจจากป่าเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของระบบนิเวศ

ความหลากหลายทางชีวภาพ และลักษณะตามธรรมชาติของผืนป่า หลังจากที่ถูกเผาไหม้ควบคุม และป้องกันไฟในสวนป่าได้ไม่นานก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมไฟป่าเป็นการเฉพาะ และขยายการควบคุมไฟไปสู่ป่าธรรมชาติในลำดับต่อมา

2.3 การจัดการป่าและการนิยาม “ไฟป่า” ในยุคอนุรักษ์

2.3.1 กระแสสิ่งแวดล้อมนิยม และอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศ

ไฟป่า ได้รับความสนใจในฐานะที่เป็นปัญหาเพิ่มมากขึ้น ภายหลังจากก่อตัวของกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา ชนชั้นนำและชนชั้นกลางในสังคมไทยได้เริ่มต้นตัวต่อ “การอนุรักษ์” “ธรรมชาติ” และ “สิ่งแวดล้อม” ตามอุดมการณ์สิ่งแวดล้อมนิยมแบบตะวันตก ทว่า “การอนุรักษ์ป่า” ในนิยามของชนชั้นกลางนั้นเกิดขึ้นมาท่ามกลางการมีปฏิสัมพันธ์กับป่าในชีวิตประจำวันน้อยลง ความเป็นป่าได้ไกลห่างออกไปจากวิถีชีวิตของคนในเมืองมากขึ้น เมื่อพื้นที่ป่าได้ลดลงเรื่อย ๆ ตามการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เมือง

คนในเมืองมุ่งจะปกป้องผืนป่าไว้ให้มีสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของตนเอง ต้องการสงวนทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามเอาไว้เพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยวพักผ่อน และหลีกเลี่ยงจากความวุ่นวายของเมือง นับเป็นการเปลี่ยนโลกทัศน์และจักรวาลวิทยาของสังคมไทยดั้งเดิมที่เคยมองดูป่าด้วยความสะพรึงกลัว โดยมักจะเรียกกันว่า “ป่าเถื่อน” เต็มไปด้วยความไร้อารยะธรรม และอยู่นอกเหนือปริมณฑลของความเป็นไทย ไปสู่การชื่นชมป่าในรูปแบบของธรรมชาติ (nature และ wilderness) ความสงบ ร่มเย็น และสุนทรีย์ภาพ แล้วผนวกรวมเข้ากับปริมณฑลของสังคมไทย (Stott, 1991 อ้างใน ชูศักดิ์, 2541 ; 2542)

รัฐไทยเริ่มวางนโยบายในการ “อนุรักษ์ป่า” อย่างจริงจัง ในรูปแบบของการจัดตั้งเขตป่าอนุรักษ์ ภายหลังจากที่รัฐบาลสหรัฐได้ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลไทยในการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ พร้อมทั้งยังสนับสนุนทุนให้ข้าราชการไทยไปศึกษาดูงานยังอุทยานแห่งชาติเยลโลวสโตน ซึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกและมีชื่อเสียงของอเมริกา (Pinkaw, 1998) ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น “นิยมไพรสมาคม” องค์กรเอกชนที่ก่อกำเนิดขึ้นจากกลุ่มชนชั้นกลางก็ได้ทำงานด้านการเผยแพร่และปลูกฝังความรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติให้แก่กลุ่มชนชั้นกลางที่อยู่ในเมือง อีกทั้งยังผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายในการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (ศรีธนย์, 2536) จนเมื่อปี พ.ศ.2503 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 และในปี

ถัดมาได้ตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และภายในเวลาเพียง 2 ปี รัฐบาลได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติขึ้นถึง 14 แห่ง

แนวคิดพื้นฐานในการจัดการเขตป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือการมุ่งเก็บรักษาผืนป่าเอาไว้ให้เป็นพื้นที่ปราศจากมนุษย์ และปลอดจากการรบกวนยังผลให้มีการกีดกันชุมชนท้องถิ่นจากการใช้ประโยชน์ และการอยู่อาศัยในป่า และนำไปสู่การวางนโยบายในการอพยพคนออกจากป่า ตามข้อเสนอของ George Rulhe ตัวแทนคณะที่ปรึกษา International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) จากประเทศอเมริกาผู้วางแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติที่แนะนำให้รัฐบาลไทยมีมาตรการในการอพยพคนออกจากป่า (Pinkaw, 1998)

ภายใต้แนวคิด “การอนุรักษ์” ดังกล่าวทำให้ชุมชนในเขตป่าถูกมองว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมของ “ธรรมชาติ” ขณะที่กิจกรรมการให้สอยป่าเพื่อดำรงชีวิตซึ่งเคยมีมาแต่ดั้งเดิมถูกมองว่าเป็นวิถีที่ทำลายธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการทำไร่ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ ฯลฯ รวมทั้งการใช้ไฟเพื่ออำนวยความสะดวกในกิจกรรมดังกล่าว ในระยะนี้ความหมายของ “ไฟป่า” จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากสิ่งเป็นภัยต่อทรัพย์สินของรัฐ กลายเป็นสิ่งที่เป็นการอนุรักษ์ ทำลายความงดงาม และสุนทรียภาพของ “ธรรมชาติ” ดังสะท้อนจากการตราพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (ปรับปรุงในปี พ.ศ.2535) และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งมีข้อห้ามว่ามีให้แผ้วถาง เผาป่า ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และสภาพธรรมชาติอันควรสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศมหาอำนาจถอนกำลังออกจากอาณานิคมในภูมิภาคเอเชีย อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของชาติตะวันตกต่อการจัดการทรัพยากรในประเทศโลกที่ 3 ยังมีอยู่ต่อไปโดยแฝงมาในรูปแบบของที่ปรึกษาในนามขององค์กรนานาชาติ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นแหล่งของผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์หลากหลายแขนง รวมทั้งวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับไฟป่า มีสถาบันในการค้นคว้าวิจัย และเผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ไปสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ผ่านการประชุม สัมมนา การให้ทุน โครงการช่วยเหลือ และการให้การศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปตะวันตก

องค์การอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture Organization-FAO) แห่งสหประชาชาติ ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1945 มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาทางการเกษตรของโลก ทำให้โลกสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ด้วยเป้าหมายนี้นำไปสู่การทำเกษตรให้ทันสมัย การส่งเสริมพืชเงินสด และการ

ขยายตัวของภาคการเกษตรและการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต อย่างไรก็ตามบทบาทของ FAO ยังมีในทางอ้อมอีกกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับการให้คำแนะนำทางเทคนิคเพื่อสนับสนุนรัฐ และหน่วยงานด้านการพัฒนาให้ตอบสนองต่อแผนการพัฒนาด้านการเกษตร (Bryant and Bailey, 1997) FAO ได้เริ่มรณรงค์ทั่วโลกตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นต้นมา โดยกำหนดนโยบายให้ประเทศต่าง ๆ ช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้เพื่อตอบสนองกับประชากรโลกที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นทุกขณะ นโยบายของ FAO เป็นที่มาของการกำหนดนโยบายทางด้านเกษตร การป่าไม้ และการเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากปี พ.ศ.2491 ที่ FAO ได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจสถานการณ์ทางการป่าไม้ในประเทศไทย และได้ให้คำแนะนำในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้ได้นำเอาคำแนะนำดังกล่าวมาใช้เป็นแนวในการวางนโยบายต่าง ๆ ในลำดับต่อมา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟป่า นั้น นโยบายที่ FAO ร่างขึ้นในการประชุมใหญ่เมื่อปี ค.ศ.1951 นับว่าเป็นต้นแบบที่สำคัญของแนวความคิดในการจัดการไฟป่าของกรมป่าไม้ โดยระบุว่า

“ทุก ๆ ประเทศจะต้องเตรียมทรัพยากรไว้ให้เพียงพอสำหรับประชากรชาวโลกที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะได้ประโยชน์ที่สุดหากสามารถป้องกันอันตรายให้แก่ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว เช่น ป่าไม้ มิให้ถูกทำลาย พร้อม ๆ กับนำเอาผลผลิตจากป่าใช้ประโยชน์อย่างฉลาด ซึ่งในการป้องกันนี้จะต้องต่อสู้อย่างจริงจังกับตัวทำลายป่าทุกชนิด คือ ไฟป่า แมลง โรคพืช และคน” (กรมป่าไม้, มปป.)

แนวนโยบายนี้สะท้อนแนวคิดทางสิ่งแวดล้อมนิยมกระแสหลัก และอิทธิพลของแนวคิดแบบ Neo-Malthusian ที่มองว่าการเพิ่มประชากรเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมโทรม โดยเฉพาะประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นคนยากจนที่ถูกมองว่าเห็นแก่ตัว ไร้การศึกษา และไร้จิตสำนึกในการอนุรักษ์ แนวทางการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจึงต้องมีการควบคุมอัตราการเพิ่มประชากร เร่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และถนอมรักษาทรัพยากรที่หลงเหลืออยู่ไว้ให้ได้มากที่สุด เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นทุกขณะ

การผ่านเวทีประชุม สัมมนา และการศึกษาดูงานในด้านการป่าไม้โดยการสนับสนุนขององค์การนาชาติในหลายครั้ง ส่งผลให้ข้าราชการในสังกัดกรมป่าไม้ให้ความสำคัญต่อปัญหาไฟป่าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2513 องค์การพัฒนาระหว่างประเทศแคนาดา (CIDA) ได้ส่ง Mr.J.C Macleod ผู้เชี่ยวชาญทางด้านไฟป่าเข้ามาศึกษาสถานการณ์ปัญหาไฟป่าในเมือง

ไทย โดยใช้เวลาศึกษา 7 เดือน และทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลไทยในปี พ.ศ.2514 มีข้อเสนอสรุปได้ 20 ประการซึ่งกลายเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรในการจัดการไฟฟ้าในสังกัดกรมป่าไม้ในลำดับต่อมา ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีกฎหมายเกี่ยวกับไฟฟ้า มีหน่วยหรือแผนกป้องกันไฟฟ้าขึ้นในกรมป่าไม้ พัฒนาแผนการควบคุมไฟฟ้า พร้อมทั้งระบบข้อมูล จัดเงินงบประมาณสนับสนุนการเก็บข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงการควบคุมการทำไร่เลื่อนลอยเพื่อลดอันตรายจากไฟฟ้าที่เกิดขึ้นจากการทำไร่ เป็นต้น (Macleod, 1971) ข้อเสนอดังกล่าวยังผลให้กรมป่าไม้เริ่มพัฒนาบุคคลากรให้มีความรู้ในด้านไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น โดยจัดส่งข้าราชการไปศึกษาและฝึกอบรมวิธีการป้องกันไฟฟ้าเพิ่มเติมในประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาในลำดับต่อมา โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น UFO UNDP และ FAO

ในปี พ.ศ 2519 กรมป่าไม้จึงได้จัดตั้งงานควบคุมไฟฟ้า สังกัดกองจัดการป่าไม้ขึ้น ตามด้วยการสำรวจข้อมูลบันทึกสถิติการเกิดไฟฟ้า ที่ทำให้พบว่าในแต่ละปีได้เกิดไฟฟ้าในพื้นที่กว้างขวาง และยังมีแนวโน้มว่าจะเกิดไฟป่ามากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการควบคุมไฟฟ้าเพิ่มขึ้น จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2524 ให้กรมป่าไม้และกระทรวงมหาดไทยเสนอมาตรการที่จะจัดตั้งหน่วยงานป้องกันไฟฟ้าขึ้นโดยเฉพาะ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2524 รับรองมาตรการในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าที่กรมป่าไม้และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันเสนอขึ้น ขณะที่โครงสร้างการบริหารองค์กรของงานควบคุมไฟฟ้าภายใต้อำนาจของกรมป่าไม้ได้พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ นำไปสู่การยกระดับงานควบคุมไฟฟ้าขึ้นเป็นฝ่ายควบคุมไฟฟ้า ในปี พ.ศ.2524 จากนั้นได้พัฒนาเป็นสำนักงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ ในปี พ.ศ.2535 ตามด้วยการจัดตั้งเป็นส่วนจัดการไฟฟ้าและภัยธรรมชาติ ขึ้นกับสำนักป้องกันและปราบปราม ในปี พ.ศ.2536 จนกระทั่งได้ยกระดับเป็นสำนักควบคุมไฟฟ้า ในปี พ.ศ.2542

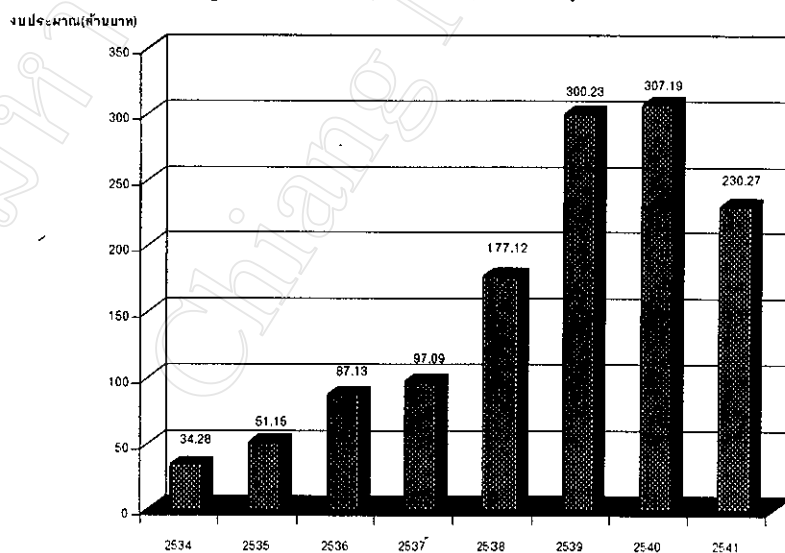
การจัดการไฟฟ้าโดยหน่วยงานของรัฐในช่วงต้น แม้ว่าจะได้รับความสนใจอยู่เฉพาะในส่วนราชการและแวดวงกรมป่าไม้ แต่การทำงานภายใต้องค์กรต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีงบประมาณสนับสนุนที่ค่อนข้างแน่นอน ได้เอื้อให้กรมป่าไม้สามารถทำหน้าที่ในการผลิตซ้ำและเผยแพร่ความรู้ แนวความคิด และแบบแผนในการจัดการไฟฟ้าไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยผ่านการผลิตสื่อต่าง ๆ การบัญญัติข้อกำหนด กฎระเบียบ ตลอดจนกระบวนการฝึกอบรมที่รัฐจัดทำให้แก่ข้าราชการ และประชาชนในท้องถิ่น จนทำให้ในปัจจุบัน ความรู้ และวิถีคิดในการจัดการไฟฟ้าของรัฐ กลายเป็นแบบแผนหลักในการจัดการไฟฟ้าของประเทศไทย

2.3.2 การจัดการองค์การควบคุมไฟฟ้าของรัฐ

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมไฟฟ้าของรัฐ คือ สำนักควบคุมไฟฟ้า ในสังกัดกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจัดตั้งในปีงบประมาณ 2542 เป็นปีแรก โดยพัฒนามาจากส่วนจัดการไฟฟ้าและภัยธรรมชาติ ซึ่งเคยสังกัดอยู่ในสำนักป้องกันและปราบปรามกรมป่าไม้ งานควบคุมไฟฟ้ามี่ 2 ระดับ คือ งานบริหารส่วนกลาง กับงานปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นนั้นจะมีศูนย์ควบคุมไฟฟ้าอยู่ 4 แห่ง กระจายอยู่ใน 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

ศูนย์ควบคุมไฟฟ้าทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม ดูแล เป็นศูนย์ประสานงานในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำปรึกษาในการปฏิบัติงาน การควบคุมไฟฟ้าของสถานีควบคุมไฟฟ้าซึ่งตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้า งบประมาณในการควบคุมไฟฟ้า ได้รับจัดสรรมาจากงบประมาณที่กรมป่าไม้ได้รับในแต่ละปี ซึ่งมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกปี ยกเว้นในปี พ.ศ.2541 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้มีการปรับลดงบประมาณของส่วนราชการทุกส่วน

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงงบประมาณสำหรับการควบคุมไฟฟ้าในประเทศไทย



๑

ที่มา : ดัดแปลงจาก แก้ว หล่อพัฒน์เกษม, 2541. "นโยบายและแผนการป้องกันไฟฟ้าในประเทศไทย" ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องไฟฟ้ากับการมีส่วนร่วมของชุมชน วันที่ 23 มกราคม 2541 ณ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

แนวนโยบายและแผนในการควบคุมไฟฟ้าในปัจจุบัน ถูกพัฒนาขึ้นมาจากมาตรการที่กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับรองในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2524 แบ่งออกเป็น มาตรการเร่งด่วน และมาตรการระยะยาว ดังนี้

ก. มาตรการเร่งด่วน

- ให้กรมป่าไม้จัดตั้งหน่วยงานควบคุมไฟฟ้าขึ้นโดยเฉพาะ โดยให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการและปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้าทั้งในป่าธรรมชาติ และป่าปลูกทั่วประเทศอย่างจริงจัง
- ท้องที่ใดได้รับอันตรายจากไฟฟ้าสูง ให้จัดตั้งงานควบคุมไฟฟ้าขึ้นในสำนักงานป่าไม้เขตนั้น โดยให้โอนอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วไปรับผิดชอบด้านการควบคุมไฟฟ้าโดยเฉพาะตามความจำเป็น
- ให้กระทรวงมหาดไทยร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงานป้องกัน และดับไฟฟ้า โดยรวบรวมกลุ่มอาสาสมัครในท้องถิ่นเพื่อช่วยในการป้องกันและดับไฟฟ้า และให้ร่วมกับกรมป่าไม้ฝึกอบรมวิธีการปฏิบัติงานแก่กลุ่มอาสาสมัคร
- ให้หน่วยบินของทางราชการทุกหน่วยและหน่วยบินพาณิชย์ รวมทั้งช่างสื่อสารของกระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือส่งข่าวแจ้งตำแหน่งไฟฟ้าให้แก่กรมป่าไม้ หรือสำนักงานป่าไม้เขต หรือสำนักงานป่าไม้จังหวัด หรือศูนย์ควบคุมไฟฟ้าเพื่อแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในท้องที่ทราบโดยเร็วที่สุด
- ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อขอใช้ในการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า และให้จัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดับไฟฟ้าให้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. มาตรการระยะยาว

- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้ร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ทำการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบให้ประชาชนทราบถึงความสำคัญของป่าไม้ อันตรายของไฟฟ้า และวิธีการป้องกันไฟฟ้าที่ทันสมัย

- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัด จัดทำโครงการระยะยาวเพื่อฝึกอบรมอาสาสมัครไฟฟ้าขึ้นในท้องที่ซึ่งมีปัญหา ด้านไฟฟ้าให้ทั่วถึงทุกท้องที่
- โดยที่ไฟฟ้าเป็นตัวการทำลายทรัพยากรส่วนรวมของชาติ และยังไม่มีย.ร.บ.เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ จึงให้กรมป่าไม้เสนอร่าง พ.ร.บ.ควบคุมไฟฟ้า โดยเน้นมาตรการในการป้องกันเป็นหลัก
- ให้กรมป่าไม้จัดอบรมข้าราชการ พนักงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ตั้งอยู่ใกล้บริเวณป่าซึ่งมีปัญหาไฟฟ้าให้รู้จักวิธีป้องกันและดับไฟฟ้า และให้ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องช่วยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการดับไฟฟ้าเมื่อได้รับการร้องขอ
- ให้กรมป่าไม้รวบรวมผลการปฏิบัติงานตามมาตรการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อจัดทำเป็นแผนงานควบคุมไฟฟ้าถาวรของแต่ละท้องที่และของประเทศ และให้ปรับปรุงหน่วยงานควบคุมไฟฟ้าขึ้นเป็นระดับกอง เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้ได้ผลตามแผนการนั้นตลอดไป

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งหน่วยงานป้องกันไฟฟ้าขึ้นโดยเฉพาะ และรับรองมาตรการในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าอย่างเป็นระบบ ทางศูนย์ควบคุมไฟฟ้าภาคเหนือ ได้พัฒนายุทธศาสตร์ในการควบคุมไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง พอจะสรุปแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าได้เป็น 3 ยุค ดังนี้ (นภดล, 2541)

- ยุคแรก (พ.ศ.2524-2529) เน้นการดับไฟ

การปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า เน้นไปที่การระงับการดับไฟฟ้า และการพัฒนาเทคนิควิธีการ และเครื่องมือในการดับไฟฟ้า แนวทางการควบคุมไฟฟ้าในลักษณะนี้อยู่ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีอย่างมากเรียกว่า Technocentrism คือมองธรรมชาติว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องเข้าไปควบคุม หรือจัดการผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมา และแยกธรรมชาติออกจากมนุษย์อย่างเด็ดขาด โดยมองว่าธรรมชาติมีไว้เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ดังนั้นจึงต้องรักษาธรรมชาติเอาไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง การทำงานของหน่วยงานควบคุมไฟฟ้าในระยะนี้ได้พบกับอุปสรรคต่าง ๆ ในหลายด้าน โดยเฉพาะพบว่าเทคนิควิธีการดับไฟ และอุปกรณ์ดับไฟฟ้าที่มีอยู่ยังด้อยประสิทธิภาพอยู่มาก ขณะที่สภาพของภูมิ

ประเทศเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการดับไฟป่า นอกจากนี้ยังพบว่าการพัฒนาเครื่องมือในการดับไฟอย่างเดียวนั้นไม่อาจบรรลุลดอุปสรรคในการควบคุมไฟป่าไว้ได้

- ยุคที่ 2 (พ.ศ.2530-2535) เริ่มงานรณรงค์ประชาสัมพันธ์

ยุคนี้กรมป่าไม้เริ่มมีนโยบายเน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นขึ้น ผนวกกับการสรุปบทเรียนจากการปฏิบัติงานในยุคต้น ดังนั้นจึงหันมาปรับเปลี่ยนวิธีในการควบคุมไฟโดยเน้นการป้องกันการเกิดไฟป่ามากกว่าการมุ่งดับไฟป่าเพียงอย่างเดียว กระแสคิดของหน่วยงานรัฐในช่วงนี้ได้มองว่ามนุษย์เป็นตัวการสำคัญของปัญหาไฟป่ารวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งปวง นโยบายการอนุรักษ์ในด้านต่าง ๆ จึงหันมาเน้นการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนอย่างเข้มงวดมากขึ้น ในด้านการป้องกันไฟป่าได้หันมาเน้นการปฏิบัติงานรณรงค์ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ประชุม ชี้แจง ให้ความรู้แก่ราษฎรในการป้องกันไฟป่า มีการพัฒนาสื่อสำหรับการประชาสัมพันธ์อย่างหลากหลาย เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ โปสเตอร์ สติกเกอร์ นิทรรศการ แผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ตลอดจนการฝึกอบรมเยาวชนตามสถานศึกษาและอาสาสู้ไฟป่าประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

- ยุคที่ 3 (พ.ศ.2536-ปัจจุบัน) เริ่มงานสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วม

ในยุคสมัยนี้ได้สืบเนื่องแนวคิดในการป้องกันไฟป่ามาจากยุคที่สอง คือเน้นการป้องกันไฟป่าโดยเน้นการให้ความรู้แก่ประชาชน แต่ในช่วงนี้ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักคือประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับป่า โดยมีการวิเคราะห์ว่าสาเหตุที่แท้จริงของไฟป่าเกิดจากการที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ตระหนักถึงอันตรายจากไฟป่าที่แท้จริง หน่วยงานทางด้านการควบคุมไฟป่าจึงคิดค้นวิธีการให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งนับเป็นการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ให้ตอบสนองกับกระแสเรียกร้องที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร กรมป่าไม้ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้านมากยิ่งขึ้น และพยายามที่จะสร้างให้ชาวบ้านเกิดจิตสำนึกและความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เกิดการรับผิดชอบในการป้องกันไฟป่าแก่ทรัพยากรป่าไม้รอบหมู่บ้าน ภายใต้อสมมติฐานที่ว่าปัญหาไฟป่านั้นเกิดขึ้นจากการด้อยการศึกษา ความเห็นแก่ตัว และไร้จิตสำนึกของคนในชนบทนั่นเอง

แผนปฏิบัติการควบคุมไฟฟ้าทั่วประเทศในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ด้านสำคัญ (อภิรักษ์ และคณะ, 2536)

ก. ด้านการป้องกันไฟฟ้า

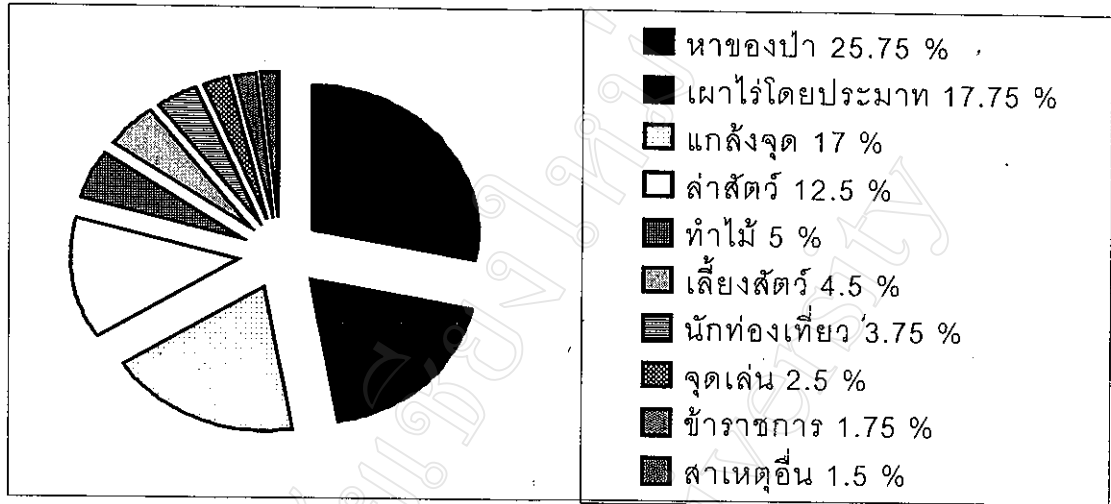
1. การรณรงค์ป้องกันไฟฟ้า ได้แก่ การประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน จัดทำเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ จัดนิทรรศการ รวมถึงการฝึกอบรม
2. การจัดการเชื้อเพลิง ได้แก่ การทำแนวกันไฟ การชิงเผาเพื่อกำจัดวัชพืช

ข. การดับไฟฟ้า

1. การเตรียมการดับไฟฟ้า ทั้งด้านความพร้อมของกำลังคน และเครื่องมือในการดับไฟ รวมถึงไปถึงอุปกรณ์สื่อสาร และยานพาหนะ
2. การตรวจหาไฟ ใช้พลลาดตระเวน ใช้หอดูไฟ หรือตรวจหาไฟทางอากาศโดยเฮลิคอปเตอร์
3. การดับไฟฟ้า

การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาไฟฟ้าของหน่วยงานรัฐมีลักษณะเช่นเดียวกับการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการลดน้อยและเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ที่กล่าวโทษต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในเอกสารของส่วนจัดการไฟฟ้าและภัยธรรมชาติระบุว่าไฟฟ้านั้นเป็นปัญหาทางจิตวิทยาสังคม ที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ขาดความรับผิดชอบ หรือต้องการกลั่นแกล้งผู้อื่น ทั้งนี้มีพื้นฐานมาจากการมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อปัญหาไฟฟ้า และเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากป่าไม้ กิจกรรมที่สำคัญที่ถูกระบุว่าเป็นสาเหตุของไฟฟ้า ได้แก่ การหาของป่า การเผาไร่ ล่าสัตว์ ฯลฯ (ส่วนจัดการไฟฟ้าและภัยธรรมชาติ, มปป.) ซึ่งล้วนแต่เป็นวิถีในการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น

แผนภูมิที่ 2.2 การวิเคราะห์สาเหตุการเกิดไฟฟ้าของหน่วยงานรัฐ



ที่มา : ดัดแปลงจาก รายงานการควบคุมไฟฟ้าของกรมป่าไม้ระหว่าง พ.ศ.2534-2537

แนวการวิเคราะห์สาเหตุดังกล่าวนำไปสู่การทำการวิจัยเพื่อศึกษาทัศนคติและการรับรู้ของประชาชนต่อปัญหาไฟฟ้า ภายใต้สมมติฐานที่มีอยู่แล้วว่าไฟฟ้านั้นเกิดจากประชาชนในท้องถิ่น โดยผู้ที่ทำวิจัยส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมไฟฟ้า งานวิจัยดังกล่าว เช่น การวิจัยเรื่องการรับรู้และความสัมพันธ์ของประชาชนกับปัญหาไฟฟ้าในพื้นที่โครงการควบคุมไฟฟ้าภูฝิงค์ จ.เชียงใหม่ (ชิน และคณะ, 2532) การสำรวจทัศนคติและความสัมพันธ์ของประชาชนกับปัญหาไฟฟ้าในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานดับไฟฟ้าแม่ยม อ.สอง จ.แพร่ (ศิริ, 2529) งานวิจัยเรื่องการรับรู้และความสัมพันธ์ของประชาชนกับปัญหาไฟฟ้าในพื้นที่รับผิดชอบของโครงการควบคุมไฟฟ้าหนองพลับ จ.ประจวบคีรีขันธ์ (ณรงค์ชัย และ มานัส, 2533) และการศึกษาเรื่องการรับรู้และความสัมพันธ์ของประชาชนกับปัญหาไฟฟ้าในพื้นที่ ต.มวกเหล็ก จ.สระบุรี (ศิริ และ ศุภชัย, 2533)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถิติ และการวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุของไฟฟ้าข้างต้นจะถูกอ้างถึงอย่างกว้างขวาง และสาเหตุของไฟฟ้าเหล่านี้จะกลายเป็นบรรทัดฐานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการสันนิษฐานสาเหตุของไฟฟ้าโดยทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติจริง คุณอารีย์ พวงกิ่งแก้ว เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 6 หัวหน้าสถานีควบคุมไฟป่าดอยอินทนนท์ อธิบายว่าในการเกิดไฟฟ้าแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะจับกุมผู้ลักลอบเผาป่าได้ในทันที เพราะกว่าที่ไฟจะลุกลามจนเจ้าหน้าที่มาพบ หรือมีผู้แจ้งเหตุไฟฟ้านั้น ผู้กระทำการเผาป่าก็หลบหนีไปไกลแล้ว เจ้าหน้าที่จึงได้แต่เพียงสันนิษฐานถึงสาเหตุของไฟฟ้าจากร่องรอยที่พบ หรือลักษณะการลุกลามไหม้ของไฟ แนวทาง

การสันนิษฐานสาเหตุของไฟป่าจะพิจารณาจากสภาพพื้นที่ที่เกิดไฟป่า และลักษณะการจุดไฟ เช่น ถ้าเกิดไฟป่าในป่าเต็งรัง ก็อาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นการจุดไฟเพื่อห้ามแดง เพราะในป่าเต็งรังมีรังมดแดงกระจายอยู่ทั่วไป หากพบร่องรอยการจุดไฟเป็นหย่อม ๆ ใกล้เคียงเส้นทางเดินสันนิษฐานว่าเป็นการจุดเนื่องมาจากการไปล่าสัตว์ โดยผู้จุดไฟต้องการให้มีขี้เถ้าสีเทาเป็นร่องรอยไว้เพื่อให้เส้นทางกลับออกจากป่าได้ถูกในยามค่ำคืน ถ้าไฟไหม้จากป่าด้านล่างขึ้นไปทางป่าด้านบนก็สันนิษฐานได้ว่าเป็นการจุดล่าสัตว์เช่นกัน เพราะวิธีการล่าสัตว์จะไล่สัตว์จากด้านล่างขึ้นไปด้านบน อย่างไรก็ตามข้อสันนิษฐานเหล่านี้ไม่อาจยืนยันได้ว่ามีความสอดคล้องกับสาเหตุที่แท้จริงของไฟป่าเพียงใด แต่ข้อสันนิษฐานจากการคาดเดาเหล่านี้ก็ถูกนำไปใช้ในการกล่าวโทษต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาไฟป่าในแบบของรัฐ นับเป็นการมองปัญหาภายใต้อิทธิพลการรับรู้สิ่งแวดล้อมกระแสหลักที่มองว่าคนจนและคนด้อยโอกาสเป็นตัวการของปัญหาสิ่งแวดล้อม (Bryant, 1997) อีกทั้งยังมีทัศนคติแยกคนออกจากป่า โดยไม่พยายามที่จะเข้าใจถึงวิถีการดำรงชีวิตของคนในป่า ทั้งนี้เนื่องจากเป็นทัศนคติของชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในเมืองซึ่งให้คุณค่าต่อป่าผ่านมุมมองที่ผูกพันเพียงผลประโยชน์ของตนเอง มองว่าป่าควรจะถูกปกป้องรักษาไว้เพื่อผลิตน้ำสู่อำเภอ ฟอกอากาศเป็นพิษที่เกิดจากในเมือง และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของคนในเมืองที่ต้องการหลีกเลี่ยงความวุ่นวายมาแสวงหาความสงบเพียงชั่วขณะ การมองปัญหาในแบบของรัฐยังแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐ ในการเข้าไปควบคุมและจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ด้วยการอ้างว่าคนในท้องถิ่นขาด "ความรู้" และ "จิตสำนึก" ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั้งประเทศ ขณะที่ชุมชนในท้องถิ่นนั้นพึ่งพาป่าในการดำรงชีวิตมาตลอด และได้ให้คุณค่าของป่าในฐานะการเป็นแหล่งของปัจจัยสี่ การล่าสัตว์ เก็บหาของป่า เผาไร่ หรือเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ ล้วนแต่เป็นรูปแบบในการหาเลี้ยงชีวิตของพวกเขาซึ่งดำรงอยู่มาช้านาน โดยที่แบบแผนในการหาเลี้ยงชีวิตและแบบแผนในการจัดการธรรมชาตินั้นไม่อาจแยกขาดออกจากกันได้ (Redclift, 1992 อ้างใน Bryant and Bailey, 1997) ในนามของการอนุรักษ์รัฐได้สั่งห้ามหรือวางมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าของชุมชนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด ซึ่งได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม เพราะกฎหมายและนโยบายของรัฐเกิดขึ้นจากการผลักดันของคนเพียงบางส่วนในฐานะคนที่อยู่ในเมือง แต่ไปล่วงละเมิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรที่มีมาแต่ดั้งเดิมของคนอีกหลายส่วนที่เป็นชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีโอกาสในการร่วมกำหนดนโยบายนั้น นอกจากนั้นยังเท่า

กับเป็นการบดบังและทำลาย ระบบความรู้ันทรงคุณค่าและศักยภาพในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นไปอย่างน่าเสียดาย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปี ของการพยายามควบคุมและจัดการไฟฟ้าโดยหน่วยงานของรัฐเป็นที่ประจักษ์ว่าปัญหาไฟป่ามิได้ลดความรุนแรงลง ในทางตรงกันข้ามหากพิจารณาจากสถิติและงบประมาณที่หน่วยงานควบคุมไฟฟ้าได้รับเพิ่มขึ้นทุกปี พบว่าไฟป่าได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่ตัวเลขของพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยได้ลดลงจนน่าเป็นห่วง ซึ่งไฟป่าได้ถูกเหมารวมว่าเป็นสาเหตุประการหนึ่งของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เหล่านั้น ผลอันเด่นชัดที่เกิดขึ้นจากการจัดการไฟฟ้าของรัฐคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนต่อไฟฟ้า ในปัจจุบันประชาชนทั่วไปที่รู้จักไฟฟ้าเพียงผิวเผินจะเข้าใจว่าไฟป่าคือภัยร้ายของการอนุรักษ์ เป็นสาเหตุแห่งการทำลายทรัพยากรป่าไม้ และชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่าถูกมองเป็นต้นเหตุสำคัญของการก่อภัยร้ายนั้น ขณะที่ภาพของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และอาสาสมัครที่ทำหน้าที่ในการดับไฟถูกสร้างภาพให้เป็น "พระเอก" ผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหามันร้ายแรงนี้ ดังเช่นการตั้งชื่อ "หน่วยเสือไฟ" ซึ่งเป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการดับไฟป่า หรือการนำเอาเครื่องมือในการดับไฟป่ามาวางเรียงรายที่หน้าสถานีควบคุมไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ที่เดินทางไปยังอุทยานแห่งชาติดอยอิทนนท์สามารถมองเห็นได้โดยง่ายแสดงถึงความแข็งขันเอาจริงเอาจังในการดับไฟป่าของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น อนาคตต่อไฟป่าของประชาชนในสังคมจึงเป็นผลของการทำงานรณรงค์ ประชาสัมพันธ์อย่างหนักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งจะสร้างภาพความเป็น "องค์กรอนุรักษ์" ของกรมป่าไม้ เพื่อพลิกบทบาทจากที่เคยเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการแสวงหามูลค่าทางเศรษฐกิจจากป่าเป็นหลัก

2.4 สรุป

จากการทำความเข้าใจต่อที่มาของแนวคิดและแบบแผนการจัดการไฟฟ้าในระดับนโยบาย พบว่านโยบายรัฐในการจัดการทรัพยากร และควบคุมไฟป่านั้นสัมพันธ์กับนโยบายในการจัดการป่า โดยส่วนใหญ่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้อิทธิพลจากรัฐและองค์กรต่างประเทศ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นับตั้งแต่ยุคการสัมปทานทำไม้ที่ได้รับอิทธิลจากการจัดการป่าของรัฐบาลอังกฤษที่เข้ามาปกครองประเทศอินเดียนและพม่า มาถึงการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมและป้องกันไฟป่าตามคำแนะนำของนักการป่าไม้ชาวแคนาดา และตามแนวนโยบายในการควบคุมไฟฟ้าของ FAO จนกระทั่งได้มีนโยบายการอนุรักษ์ตามข้อตกลงของนานาชาติ นโยบายหรือคำแนะนำของรัฐและองค์กรต่างประเทศดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้สร้าง

ความชอบธรรมในการอ้างอำนาจเหนือพื้นที่ป่าและทรัพยากรทั้งหมดในเขตพื้นที่นั้น และการแสวงหาผลประโยชน์ในช่องทางต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทานทำไม้ การสร้างสำนักงานและบ้านที่พักในพื้นที่ป่า ตลอดจนการได้รับงบประมาณในการจัดการป่าเพิ่มขึ้น เป็นต้น

การจัดการไฟป่าของรัฐโดยการวางนโยบายในระดับประเทศ การออกกฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันและดับไฟป่า เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรจากวิธีคิดเพียงมุมมองเดียว ซึ่งสั่งการจากผู้มีอำนาจเบื้องบนสู่ประชาชนในระดับล่าง (top-down) ภายใต้อุดมการณ์ทางวิทยาศาสตร์แบบตะวันตกที่เชื่อถือเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ แต่ได้ละเลยถึงความแตกต่างหลากหลายทางระบบนิเวศ และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในสังคมไทย ปฏิเสธภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นซึ่งผ่านการเรียนรู้จากการอยู่ร่วมกับธรรมชาติมาอย่างยาวนาน

จากแผนในการควบคุมไฟป่าของรัฐที่นำเสนอมาข้างต้น พบว่าเป้าหมายที่สำคัญของการจัดการไฟอยู่ที่การป้องกัน และดับไฟ โดยมีพื้นฐานความเข้าใจว่าไฟนั้นเป็นมหันตภัยต่อระบบนิเวศ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะทราบว่าไฟป่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ และก่อให้เกิดผลกระทบในด้านบวกด้วย (สันต์, 2541) แต่ความรู้และความเข้าใจเหล่านั้นกลับมิได้ถูกนำมาใช้ในการจัดการไฟป่า ถึงแม้ในแผนปฏิบัติการควบคุมไฟป่าจะมีการใช้ไฟในการจัดการป่าโดยการชิงเผา (prescribed burning) แต่ก็เป็นการใช้ไฟเพื่อควบคุมมิให้เกิดการสะสมของเชื้อเพลิง มิได้เป็นการใช้ประโยชน์จากไฟในการจัดการป่าอย่างแท้จริง ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการไฟป่าของรัฐตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจึงปรากฏว่านอกจากจะไม่สามารถควบคุมไฟป่าได้ตามเป้าหมายที่วางไว้แล้ว ยังทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และบุคลากรของประเทศ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ ประชาชน และกลุ่มองค์กรต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป