

บทที่ 2

นโยบายของรัฐ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ
และการพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกว่า แนวปะการังนั้นเป็นระบบนิเวศชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญ และประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปยังระบบการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตต่างๆ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในทะเล หรือแม้แต่มนุษย์เองก็ตาม ซึ่งถ้าหากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในแนวปะการังได้เกิดความเสื่อมโทรมลงไปแล้ว มนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในทะเลก็ย่อมจะได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลย ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ปกครองจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรการในด้านต่างๆ ที่จะได้นำมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการหรือการควบคุมการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง และเพื่อไม่ให้เป็นการทำลายต้นทุนทางธรรมชาติที่ไม่สามารถจะสร้างขึ้นมาทดแทนได้อีก

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงแนว นโยบายของรัฐที่ได้กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือแผนงานในด้านการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการังในประเทศไทย พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎีและแนวความคิดต่างๆ ที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงานที่รัฐได้วางเอาไว้ ให้เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในส่วนต่อๆ ไปอีกด้วย

2.1 แนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐ ในด้านการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการัง

แนวทางการพัฒนาประเทศของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาหลักเอาไว้โดยเน้นหนักไปในการพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมการประกอบการในด้านการเกษตรกรรม ในด้านการอุตสาหกรรม และในด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถจะบรรลุเป้าหมายในการมีความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ และเนื่องด้วยเหตุปัจจัยพื้นฐานของประเทศไทย เป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์

ดังนั้นการจะพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมของประเทศจึงจำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยวัตถุดิบในการผลิตที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ และผลผลิตทางการเกษตรของประเทศที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์เป็นต้นทุนหลัก เพื่อที่จะทำให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ แต่เนื่องจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม หรือการท่องเที่ยว โดยที่ต้องพึ่งพากับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญนั้น ถึงแม้ว่าจะสามารถทำให้ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว สมดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ก็ตาม แต่ผลที่ติดตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ ภาวะความเสื่อมโทรมลงของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนในชาติและเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเร่งรีบแก้ไข ซึ่งรัฐก็ได้ตระหนักดีในปัญหาดังกล่าว ดังนั้นในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ และการดำเนินงานของรัฐในเวลาต่อมา จึงได้คำนึงถึงสิ่งที่สำคัญที่สุด 2 ประการ กล่าวคือ ในประการแรกจะต้องมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง ทั้งในด้านทางเศรษฐกิจและสังคม และประการที่สองจะต้องจัดการควบคุมดูแล ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยที่จะต้องไม่เป็นการทำลายความสมดุลย์ตามธรรมชาติของสภาพแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในรูปแบบดังกล่าว เป็นการมุ่งที่จะพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการรักษาความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อมในความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) นั่นเอง

สิ่งที่จะทำให้การพัฒนาและการอนุรักษ์ดังกล่าว สามารถจะดำเนินการไปด้วยกันได้โดยมีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีแผนนโยบายและแผนการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการของหน่วยงานในระดับต่างๆ เป็นไปได้ในรูปแบบและทิศทางเดียวกันแล้ว ก็จึงจะทำให้รัฐสามารถควบคุม กำกับ หรือดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้ ดังนั้นในส่วนนี้จึงได้มุ่งที่จะทำการศึกษาถึงแผนนโยบาย และแผนการดำเนินงานที่สำคัญของรัฐที่มีส่วนอย่างมากในการกำหนดแนวทางของการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการัง เพื่อให้สามารถจะดำเนินการควบคุมกำกับกระบวนการอนุรักษ์และการคุ้มครองสภาพแวดล้อมของแนวปะการังเอาไว้ให้มีความยั่งยืนต่อไป โดยจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศต่อไป

2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศไทย ที่มีความสำคัญในฐานะที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศโดยรวมในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจ การลงทุน การพัฒนาทางสังคม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ และก็ยังรวมถึงการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ยังคงมีความสำคัญ ในฐานะที่ถูกใช้เป็นแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ให้มีความถูกต้องตรงกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาประเทศนั่นเอง

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยจากเนื้อหาของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว สามารถจะแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 แนวทางคือ แนวทางในด้านการพัฒนาประเทศกับแนวทางในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงแนวทางแรกคือแนวทางในด้านการพัฒนาประเทศนั้น จะพบว่าประเทศไทยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในทุกๆ ฉบับ ตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมา โดยการกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ ที่ได้มุ่งเน้นให้มีการเร่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ จากประเทศเกษตรกรรมเพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาใหม่ โดยเนื้อหาในแผนจะมุ่งส่งเสริมให้มีการลงทุนหรือประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรมของประเทศเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมบริการ ตลอดจนการกำหนดให้มีการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

ส่วนการกำหนดแนวนโยบายของประเทศ ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เริ่มที่จะมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้นครั้งแรก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งรัฐได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาของสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ และปัญหาการเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติในหลายๆ รูปแบบ ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดแนวนโยบายเรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยได้บรรจุเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เพื่อเป็นการแก้ไข

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัญหามลภาวะที่เป็นพิษก็ตาม โดยได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว¹ อาทิเช่น มีการเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หรือการให้ความสนับสนุนทางด้านเงินงบประมาณแก่หน่วยงานและโครงการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พศ. 2530-2534) ก็มิได้มีการกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น หรือแตกต่างไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แต่อย่างใดนัก คงเป็นเพียงการนำนโยบายและมาตรการทางด้านการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงแผนก่อน นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องกันไปในนั่นเอง แต่ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้นได้กำหนดแนวนโยบายการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังเอาไว้บางส่วน ดังที่ได้กำหนดไว้ในแผนดังต่อไปนี้คือ “ให้มีการจัดการแหล่งน้ำทะเล โดยมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำชายฝั่งและให้มีการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเล รวมทั้งให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อควบคุมของเสียจากกิจกรรมต่างๆ ทั้งบนชายฝั่งและจากทะเลภายนอก และให้มีการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศในด้านการป้องกันมลภาวะทางทะเล”²

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) (กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์ , 2520) , หน้า 189-190 .

² สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ , การจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก , 2529) , หน้า 34 .

เมื่อได้ทำการศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในทุกฉบับที่ผ่านมาแล้วก็จะพบว่า การจัดทำแผนการดำเนินงานของรัฐในด้านการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่ 6 นั้นกลับมิได้มีการนำเอามาปฏิบัติตามอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นยังไม่สามารถจะยุติหรือบรรเทาได้ ประกอบกับแนวนโยบายของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรม หรือการลงทุนในด้านกิจกรรมการท่องเที่ยวกลับได้รับการเร่งรัดเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง จึงทำให้ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สะสมมาเป็นเวลานาน กลายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสม จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศให้ได้รับความเดือดร้อน จากสภาพปัญหาหมอกภาวะที่เป็นพิษ หรือการสูญเสียสภาพความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐจำเป็นต้องรีบแก้ไข ดังนั้นในการกำหนดแผนการดำเนินงานในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จึงได้บรรจุเอาหลักการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเข้าไว้ เป็นแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญที่สุดข้อหนึ่งในแผนนอกเหนือไปจากแนวทางการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐได้กำหนดแนวทางในการบริหารและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการจัดการเพื่อการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเจริญมั่นคง และเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต โดยที่เนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้มีการกำหนดถึงแนวนโยบายที่สำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ที่มีความหลากหลายและชัดเจนกว่าแนวทางที่เคยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาในทุกฉบับ โดยได้มีการกำหนดแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมไป

ในการดำเนินงานหลายๆ ด้าน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ³

1. การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
2. การลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยเร่งรัดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินตั้งแต่ต้น
3. การจัดการควบคุมดูแลเพื่อให้สามารถที่จะปฏิบัติการ ตามแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว เช่น แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ชายเลน และแหล่งปะการัง โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
4. การนำเอามาตรการทางการเงิน การคลัง ที่จะช่วยในการทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปเพื่อความเป็นธรรมในสังคม และจะส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยเสมอภาคกัน
5. การจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประกอบการวางแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ และเพื่อลดความสับสนในเรื่องข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เช่น การกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน
6. เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้กับประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าโดยนิตินัย

นอกจากนี้แนวนโยบายในการดำเนินงานของภาครัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังนั้น ก็ได้ปรากฏอยู่ในหลายๆ ส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงที่ผ่านมา นั้นได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญไว้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ⁴

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย , 2534) , หน้า 15 .

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 22-24 และหน้า 239-240 .

1. การเร่งอนุรักษ์แหล่งปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลทุกแห่ง ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์
2. เร่งรัดการกำหนดเขตและหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในแนวเขตปะการัง รวมทั้งการออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปะการัง
3. กำหนดมาตรการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสถานะสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติมิให้เสื่อมโทรมลง โดยจะเน้นการกำหนดแนวทางการประสานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเล เพื่อให้สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการท่องเที่ยว การประมง และการพัฒนาอื่นๆ เช่น การก่อสร้างท่าเรือ การสร้างนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ให้ความสำคัญไปกับการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลน และแหล่งปะการัง
4. เร่งรัดการจัดการ ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูป่าชายเลน และแหล่งปะการัง โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ที่ทักษะสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ และมีการประเมินผลอัตราการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างเปิดเผย เพื่อปรับปรุงมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. เร่งจัดทำแผนอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้ครบทุกแห่ง
6. เร่งรัดการวางแผนการจัดการชายฝั่งทะเลในระดับพื้นที่ และในระดับจังหวัด รวมทั้งการจัดตั้งระบบข้อมูลชายฝั่งทะเล เพื่อประกอบการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ
7. กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั่วประเทศ และกำหนดคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ โดยเน้นการอนุรักษ์ในบริเวณที่มีปะการัง แหล่งรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ และแหล่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และการท่องเที่ยว
8. จัดทำโครงการ หรืองานประชาสัมพันธ์ และป้องกันการบุกรุกทำลายแหล่งทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นเอกชน และการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ตลอดจนการติดตามดูแล และประเมินความสำเร็จของโครงการดังกล่าว

ซึ่งเมื่อได้ทำการพิจารณาถึงแนวนโยบายของรัฐ ในด้านการจัดการสภาพแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการัง ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นั้น นับได้ว่ารัฐได้เริ่มจะตระหนักถึงความรุนแรงในปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแนวปะการัง รวมทั้งทรัพยากรชายฝั่งทะเลประเภทอื่นๆ อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก โดยจะเห็นได้ว่ารัฐได้กำหนดแนวนโยบายขึ้นมา

หลายประการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไป ทั้งมาตรการดำเนินการที่จัดให้มีแผนการดำเนินงานเพื่อควบคุม ดูแล และจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง การจัดสรรงบประมาณและอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์และจัดทำโครงการเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเอกชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลของประเทศให้คงอยู่ต่อไป

แต่เมื่อได้ทำการศึกษาเจาะลึกลงไปถึงการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการัง ตามที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้วางเอาไว้แล้วนั้น กลับพบว่าการดำเนินงานในส่วนต่างๆ ที่ผ่านมานั้นกระทั่งถึงช่วงสุดท้ายที่แผนจะมีผลบังคับใช้ (พศ.2539) ก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จตามแผนที่ได้วางไว้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาการเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการัง และทรัพยากรชายฝั่งทะเลประเภทอื่น ที่ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปและมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นตามลำดับ ซึ่งสาเหตุสำคัญน่าจะมาจากการที่ยังมิได้มีการนำเอาแผนนโยบายที่ได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติตามอย่างจริงจังหรือเพียงพอสำหรับใช้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นมาได้จริง และก็ยังขาดมาตรการในระดับรองที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อมารองรับกับแผนนโยบายที่ได้วางไว้ ดังนั้นก็จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติตามแผนยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พศ. 2540-2544) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการกำหนดถึงวิธีการและแผนนโยบายการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความต่อเนื่องไปจากการดำเนินงานที่ปรากฏอยู่ในช่วงของแผน 7 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการหลักคือ การบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ให้มีความสมบูรณ์และเกิดความสมดุลย์ต่อระบบนิเวศเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนอย่างแท้จริง⁵

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พศ. 2540-2544) (กรุงเทพมหานคร , มปป) , หน้า 6. (พิมพ์ติด)

โดยในส่วนของแผนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากร แนวปะการังนั้น ในแผน 8 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเอาไว้ ดังต่อไปนี้คือ⁶

1. กำหนดให้มีการวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการที่เข้มงวดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะ แหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล

2. สนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้มีกฎหมายที่รองรับ สิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็ก ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการ ฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

ซึ่งในเนื้อหาส่วนใหญ่ของแผน 8 ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์ ทรัพยากรแนวปะการังนั้น จะได้นับหนักไปในการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ ประชาชน และองค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแนวปะการังร่วม กันกับภาครัฐ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องมาจากแผนนโยบายการดำเนินงานที่ได้ ปฏิบัติในอยู่ในช่วงของแผน 7 ที่มุ่งไปในด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังโดย หน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในการกำหนดให้การจัดการและการ พิทักษ์แนวปะการังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงาน ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติทั้งในฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 นั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงไปของทรัพยากรแนวปะการัง และ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในสภาวะปัจจุบัน โดยเน้นรูปแบบการจัดการให้มีความ สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการดำเนินการทางด้านนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ โดยการกำหนด มาตรการและแผนแม่บทต่างๆ ที่ได้มีส่วนในการทำให้กระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชนิดมีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นกว่าในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกๆ ฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้แนวทางในแผนก็ยังได้เปิดโอกาสให้ กับองค์กรภาคเอกชนและประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกด้วย ดังนั้นจึงนับว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และ 8 เป็นมิติ

⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 142.

ใหม่ที่ได้ออกถึงความตั้งใจจริงของรัฐ ในด้านการแก้ไขปัญหาดังแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการที่รัฐได้มีส่วนสำคัญในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้กับประชาชน เพื่อให้ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาสภาวะแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนได้ฟังตระหนักถึงหน้าที่ของตนในการร่วมมือกับภาครัฐ ในด้านการแก้ไขปัญหาดังแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เพื่อให้สามารถที่จะบรรลุในวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันต่อไป

2.1.2 แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ

นอกจากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่รัฐได้กำหนดแนวนโยบายของประเทศในเรื่องการจัดการสภาพแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังเอาไว้อย่างกว้างๆ แล้ว รัฐก็ยังได้มอบหมายให้กับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมประมง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ร่วมกันดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบสำหรับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของทรัพยากรปะการัง และเป็นการอนุรักษ์สภาพความสมดุลในทางระบบนิเวศของแนวปะการังของประเทศ ให้คงอยู่ตลอดไป ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทขึ้นมาตามแนวนโยบายดังกล่าวขึ้น ซึ่งก็คือ “แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ” โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนดังต่อไปนี้คือ⁷

1. เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากแนวปะการังในกิจกรรมต่างๆ เกิดความสมดุลย์ และสอดคล้องกับการจัดการปะการังตามคุณค่าทางนิเวศวิทยา และคุณค่าทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อลดปัญหาความเสื่อมโทรมของปะการัง ให้สามารถที่จะเอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ
3. เพื่อป้องกันและรักษาแนวปะการังที่ยังมีคุณภาพดีเยี่ยม ไว้เป็นมรดกในทางธรรมชาติของประเทศ
4. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่าง หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน โดยการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของแต่ละฝ่าย

⁷ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,สรุปสาระสำคัญของแผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2535) , หน้า 9.

5. เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความรู้ ความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน ในการปฏิบัติตามแผนแม่บทการจัดการประการังของประเทศ

โดยแผนแม่บทการจัดการประการังของประเทศฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้รับการประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นแผนงานรวมในด้านการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรประการังของประเทศในทุกๆ ด้าน โดยให้มีการนำเอามาตรการทางด้านกฎหมาย มาตรการด้านบริหารและการจัดการ การติดตามตรวจสอบ และการฝึกอบรมมาใช้เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหา ตลอดจนการลดข้อจำกัดของกระบวนการจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐ หรือปัญหาในเรื่องขอบเขตหน้าที่ รวมทั้งการประสานงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในด้านการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรประการังของประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้กระบวนการในด้านการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย ได้เกิดมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากที่สุดต่อไป

ในส่วนเนื้อหาของแผนแม่บทการจัดการประการังแห่งชาตินั้น ได้แบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็นแนวนโยบาย และมาตรการสนับสนุนเพื่อนำแผนไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ⁸

1. ให้มีจัดการแนวปะการังเพื่อให้สอดคล้องกับคุณค่าทางนิเวศวิทยา และคุณค่าทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ จากทรัพยากรแนวปะการัง มีการจัดทำแผนในระดับพื้นที่สำหรับแนวปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล และในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ประมง และนอกจากนี้ยังได้จัดให้มีการกำหนดเขต และหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังออกได้เป็น 3 เขตดังต่อไปนี้คือ

⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 10-16 .

(1) เขตการดูแลของท้องถิ่น (Local Management Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ของแนวปะการังขนาดเล็ก ที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือนอกเขตรักษาพันธุ์ โดยมิวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะจัดการแนวปะการังได้ด้วยตนเอง และเพื่อเป็นการสงวนรักษาทรัพยากรแนวปะการังที่มีอยู่เดิมให้ยังคงอยู่ในสภาพที่ดี โดยที่ท้องถิ่นเองก็ยังสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณแนวปะการังได้ โดยการอนุญาตให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะทำการประมงแบบพื้นบ้านการยังชีพในบริเวณแนวปะการังได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่เป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมของแนวปะการังด้วย และนอกจากนี้ก็จะมีการควบคุมกิจกรรมในบางประเภทที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพความสมบูรณ์ของแนวปะการังได้ อาทิเช่น การก่อสร้างเขื่อนหรือทำเขียบเรือตามแนวชายฝั่งทะเล การทำเหมืองแร่ในทะเล การขุดเจาะสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ใกล้กับแนวปะการัง หรือการก่อสร้างที่พักขนาดใหญ่ เป็นต้น

(2) เขตการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการ

โดยสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 เขตย่อย ดังต่อไปนี้คือ

2.1 เขตการท่องเที่ยวหนาแน่น (Intensive Tourism Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์สำหรับกลุ่มของแนวปะการังขนาดใหญ่ที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก หรือว่าเป็นแนวปะการังที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ๆ มีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาเอาไว้ซึ่งสภาพความสมดุลย์ในระบบนิเวศตามธรรมชาติ และคงไว้ซึ่งสภาพความสวยงามของแนวปะการังตามธรรมชาติให้อยู่ต่อไป พร้อมกับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ และก็ยังจะเป็นการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับความต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวของประเทศ โดยการกำหนดให้มีมาตรการเพื่อควบคุมกิจกรรมประเภทต่างๆ คือ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในประเภทต่างๆ เช่น ท่อระบายน้ำทิ้งไม่ให้อยู่ใกล้กับบริเวณแนวปะการัง การจอดเรือหรือการเดินเรือที่เป็นไปเพื่อกิจกรรมนันทนาการ หรือการจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า เป็นต้น

2.2 เขตท่องเที่ยวธรรมชาติ (Eco-Tourism Zone)

เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์สำหรับแนวปะการัง ที่ได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว หรือการประมงในปริมาณน้อยถึงปานกลาง และสภาพของแนวปะการังก็ยังคงอยู่ในสภาพที่ดีและมีความสมดุลย์ตามธรรมชาติ และก็ยังเป็นพื้นที่ๆ มีการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตชายฝั่งทะเลอยู่แล้ว โดยมีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมกิจกรรม ดังต่อไปนี้ คือ การก่อสร้างที่พักขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่งทะเล ที่อาจจะมีผลกระทบต่อแนวปะการัง การจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า หรือการจอดเรือท่องเที่ยวในระยะ 1 กิโลเมตร นับจากแนวปะการัง เป็นต้น

(3) เขตการอนุรักษ์เพื่อความสมดุลย์ของระบบนิเวศและการวิจัย

เป็นการกำหนดเขตเพื่อใช้กับแนวปะการัง ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และมีคุณค่าต่อการค้นคว้าและวิจัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากแนวปะการังในบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตที่ห่างไกลจากชุมชน ทำให้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในบริเวณชายฝั่งน้อย นอกจากนี้แล้วก็ยังมีศักยภาพดำเนินการที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ โดยเขตอนุรักษ์เพื่อความสมดุลย์ของระบบนิเวศและการวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการสงวนรักษาสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศของแนวปะการังที่มีอยู่เดิมให้คงอยู่ต่อไป โดยปราศจากการถูกรบกวนจากกิจกรรมในประเภทต่างๆ นอกจากการใช้ประโยชน์เพื่อการค้นคว้าและวิจัยทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น โดยได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้คือ การจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า การทิ้งขยะและของเสียดลงในทะเล การทำเหมืองแร่ในทะเล การขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ หรือว่าการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ท่องเที่ยวในระยะ 1 กิโลเมตร ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแนวปะการังได้ เป็นต้น

2. การแก้ไขปัญหาคือความเสื่อมโทรมของแนวปะการัง โดยใช้วิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหาร และการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ โดยได้กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบจากโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยได้มีการปรับปรุงแนวทางการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการก่อสร้างหรือการพัฒนาในบริเวณชายฝั่งทะเลที่อาจจะมีผลกระทบต่อแนวปะการังได้ และกำหนดให้ในบริเวณแนวปะการังเป็นเขตพื้นที่ Sensitive Area ซึ่งจะต้องมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสมอ นอกจากนี้ในด้านเทคนิคก็ได้จัดให้มีการติดตั้งทุ่นผูกเรือถาวรเอาไว้ในเขตที่มีการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังสูง อาทิเช่น ในเขตท่องเที่ยวธรรมชาติ และเขตการท่องเที่ยว

หนาแน่น การควบคุมไม่ให้ตะกอนและธาตุอาหารจากชายฝั่งไหลลงสู่ทะเล การกำจัดปลาดาว หนาม หรือการกำหนดฤดูกาลที่ห้ามใช้ประโยชน์จากแนวปะการังชั่วคราว เป็นต้น

3. ให้การศึกษาแก่ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่น ถึงเรื่องการจัดการประมง ชายฝั่งทะเลแบบพื้นบ้านในบริเวณแนวปะการัง ให้ดำเนินการควบคุมไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ การจัดประชุมสัมมนาในระดับท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง นอกจากนี้ก็ให้จังหวัดดำเนินการเพื่อจัดการทำแผนการจัดการทรัพยากรปะการัง โดยบรรจุเอาไว้ร่วมกับแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับจังหวัด และเร่งรัดให้มีการจัดระบบการวางแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลในทุกแห่ง

4. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังร่วมกับภาครัฐ โดยการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรที่มีช่องทางของรัฐ สมาคมหรือชมรมในด้านการท่องเที่ยว ให้ได้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรปะการัง และส่งเสริมให้มีกิจกรรมร่วมกันในด้านที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาแนวปะการัง เช่น การป้องกัน คุ้มครอง และการติดตามตรวจสอบแนวปะการัง เป็นต้น

5. เร่งปรับปรุงกฎระเบียบ และบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการพิทักษ์แนวปะการัง เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดการทรัพยากรแนวปะการังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการออกพระราชกฤษฎีกาห้ามมิปะการังไว้ในครอบครองเพื่อการค้า ประกาศที่รักษาพืชพันธุ์เพิ่มเติม และกำหนดระเบียบสำหรับแนวปะการังนอกพื้นที่ครอบครอง และให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรแนวปะการัง ได้มีการประสานงานกันเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ในด้านการปฏิบัติงาน

6. สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีในด้านการคุ้มครองทรัพยากรปะการังร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแนวปะการังของสถาบันการศึกษา ตลอดจนดำเนินการเพื่อให้มีการติดตามตรวจสอบสภาพแวดล้อมของแนวปะการังทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของ แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ แล้วจะพบว่าในแผนแม่บทนั้นได้กำหนดถึงแนวนโยบาย และขั้นตอนการดำเนินงานในหลายด้าน ทั้งในด้านบริหารและจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านเทคนิค ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ กระบวนการในด้านการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังในประเทศไทย นอกเหนือ ไปจากแผนงานที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็น นโยบายในระดับสูง เพื่อเป็นการนำไปสู่แผนการปฏิบัติที่มีความชัดเจน ดังนั้นจึงถือได้ว่า แผนแม่บทการจัดการปะการังของประเทศ เป็นการแสดงถึงความพยายามอย่างจริงจังของรัฐใน การแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษา และวิเคราะห์ถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานตามแนวนโยบายของรัฐ ในด้านการจัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนแรก ให้เกิดมีประสิทธิภาพ สูงสุดสมดังเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ ซึ่งจะประกอบไปด้วย แนวความคิดในเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการจัดการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) แนวความคิดเรื่องความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) สภาพบังคับของกฎหมาย (Law Enforcement) และแนวความคิดในเรื่อง การนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัย (Measures of Safety) มาใช้กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

2.2.1 แนวความคิดเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ

จากสภาพปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมลง ของทรัพยากรธรรมชาติในแนว ปะการัง และสภาพปัญหาการสูญเสียความสมดุลของสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลของประเทศ ที่ได้เกิดขึ้นมาเนื่องจากผลการกระทำโดยตรง และผลกระทบจากกิจกรรมประเภทต่างๆ ของ

มนุษย์ จนกระทั่งก่อให้เกิดผลเสียในประการต่างๆ ตามมา ดังนั้นการที่ได้ทำการศึกษาถึงวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และแนวทางในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะพิทักษ์รักษาสภาพความสมดุลย์ตามธรรมชาติของสภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเอาไว้ให้คงอยู่ต่อไปได้

(1) แนวความคิดในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

“สิ่งแวดล้อม” (Environment) หมายความว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมและเป็นสิ่งซึ่งมีอิทธิพลเกี่ยวโยงต่อมนุษย์ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเหลือเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้นถ้าหากมีผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งแล้วก็อาจจะมีส่วนในการเสริมสร้างหรือทำลายอย่างเป็นวัฏจักรที่เกี่ยวเนื่องกันไปทั้งระบบ ซึ่งถ้าหากว่าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษแล้ว ช่อมจะมีผลโดยตรงที่จะเกิดขึ้นก็คือผลเสียต่อ สุขภาพอนามัย ร่างกาย ชีวิต สภาพจิตใจ ความรู้สึกนึกคิดและอารมณ์ของมนุษย์อย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้⁹ ซึ่งสามารถที่จะแบ่งประเภทของสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ¹⁰

(ก) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment) ซึ่งหมายความรวมถึงสิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

(ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-Made Environment) ซึ่งหมายความว่าถึงประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นมา จัดเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคม

สาเหตุความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือว่าการบริหารงานทางด้านสิ่งแวดล้อม แทนที่รัฐจะปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมกันอย่างเสรีนั้น ก็เนื่องมาจากความจำเป็นที่ว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นสิ่งที่ไม่

⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม , การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย , 2538) , หน้า 15.

¹⁰ สุรสี โรจน์อารยานนท์ , สภาพแวดล้อมของเรา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530) , หน้า 1 .

ผู้ใดสามารถจะเข้าถึงเขาเพื่อเป็นของตนเองได้ เพราะว่าประชากรทุกคนต่างก็มีสิทธิในทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน และถ้าหากว่าเกิดความเสียหายอย่างใดๆ ขึ้นมากับสถานะแวดล้อมหรือกับทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ผู้ที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นผู้ได้รับผลนั้นแต่เพียงผู้เดียว แต่ว่าประชาชนจำนวนมากในสังคมต่างก็จะได้รับความเดือดร้อนจากผลของการกระทำนั้นด้วย ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ปัญหามลพิษจากยานพาหนะหรือจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่ได้ส่งผลโดยตรงต่อสภาพอากาศที่เป็นพิษ หรือว่าปัญหาการปล่อยของเสียจากที่อยู่อาศัย และแหล่งอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จนทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสีย เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากในสังคมให้ได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ปกครองจึงต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ ในด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมา ดังกล่าวตลอดจนการหาวิธีการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรให้ประชาชนในประเทศได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเสมอภาค และยั่งยืนาน โดยการนำมาตรการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ ในลักษณะที่เป็นการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นมา อาทิเช่น การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนหรือองค์กรในภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ดังนั้นความหมายของการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จึงหมายความว่าถึงกระบวนการจัดการแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์ เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา นั่นก็คือความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัด ยั่งยืน และจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้¹¹

¹¹ เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ , “การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” , ในรายงานการฝึกอบรมเรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 21-25 เมษายน 2528 ณ. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร (พิมพ์คิด) , หน้า 15.

ส่วนวิธีการที่จะนำมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มีอยู่มากมายหลายวิธี แต่ในส่วนนี้ สามารถที่จะยกเป็นตัวอย่างให้เห็นได้ ดังต่อไปนี้คือ

1. การจัดการโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นวิธีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะในการควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ได้วางไว้ และมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ทั้งโทษในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้ จะมีทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พศ. 2535 หรือมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะเรื่อง อาทิเช่น พระราชบัญญัติการประมง พศ. 2490 หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504 เป็นต้น

2. การวางแผนทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในหลายๆ ด้าน อาจจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นการวางแผนการพัฒนาประเทศในทุกระดับจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศควบคู่ไปด้วยเสมอ ทั้งการวางแผนในระดับประเทศ หรือในระดับโครงการ โดยจะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากแผนการพัฒนา และจะทำการพิจารณาควบคู่ไปกับผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจและความเจริญด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาประเทศ กับความคงอยู่ของสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและเพื่อให้การตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของรัฐเป็นไปอย่างชัดเจน และคำนึงถึงประโยชน์ทางด้านสภาวะแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือการศึกษาหาความเป็นไปได้ และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อม ซึ่งได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้าและภายหลังจากที่ได้ดำเนินโครงการพัฒนานั้นๆ แล้ว โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทั้งทางด้านกายภาพ และชีวภาพ หรือผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย การดำรงชีวิตของประชาชน แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงผลหรือสภาพความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดในภายหลัง เพื่อเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อการตัดสินใจของรัฐ ว่าควรอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการเหล่านั้นต่อไปหรือไม่

4. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมีหน้าที่ในการกำหนดตัวเลขของค่ามาตรฐานต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์โดยรวมของประเทศ เพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น อาทิเช่น การกำหนดตัวเลขค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) หรือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อที่จะใช้เป็นค่ามาตรฐานของการตรวจสอบ หรือวางแผนการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

5. การให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์ ตลอดถึงการเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนหรือผู้ประกอบการต่างๆ ได้รับทราบถึงความร้ายแรงของสภาพปัญหาหรือข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ร่วมมือกับภาครัฐในด้านการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

(2) แนวความคิดในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์และสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือว่ามนุษย์สามารถที่จะนำเอามาใช้ประโยชน์ได้¹²

ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ¹³

1. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดเปลือง หรือสูญหายไป (Non Exhausting Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่หากว่ามนุษย์ได้นำเอามาใช้แล้ว ธรรมชาติก็จะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่เสมอไม่มีวันหมดไป ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

¹² สุรกี โรงน้อธารานนท์ , สภาวะแวดล้อมของเรา , หน้า 7.

¹³ เกษม จันทร์แก้ว , วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์ , 2529) , หน้า 7-8 .

ประเภทนี้จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาทิเช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ เป็นต้น

2. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้ว สามารถที่สร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่ (Renewable Natural Resouse) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทที่เมื่อมนุษย์ได้นำมาใช้แล้ว ธรรมชาติก็จะมีการสร้างขึ้นมาทดแทนได้ใหม่ แต่ก็อาจจะต้องใช้เวลานานมาก อาทิเช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือแนวปะการัง เป็นต้น

3. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปเลย (Exhaustible Natural Resource) ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่หากเมื่อนำเอามาใช้ประโยชน์แล้ว ธรรมชาติไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนได้เลย อาทิเช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อได้ทำการพิจารณาจากความหมาย และประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าวแล้วจะพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่หากมนุษย์ได้นำเอามาใช้ประโยชน์จนหมดสิ้นไป หรือว่าปล่อยให้ถูกทำลายลงไปจากสาเหตุในประการต่างๆ แล้ว มนุษย์เองก็จะไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และทรัพยากรธรรมชาติหลายๆ ประเภทนั้น ถ้าหากมนุษย์ได้นำเอามาใช้ประโยชน์จนหมดสิ้นไปแล้ว ธรรมชาติก็จะไม่สามารถจะสร้างขึ้นใหม่ทดแทนได้ หรือถ้าหากว่าจะสร้างขึ้นใหม่ทดแทนก็จะต้องใช้ระยะเวลาเวลานานมาก ดังนั้นถ้าหากมนุษย์ได้ใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดแล้ว ก็จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่หมดลงไปได้ จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์เอง อย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องหาแนวทาง ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดความคุ้มค่าและมีประโยชน์มากที่สุด ซึ่งจะต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่จำเป็น และในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการกำหนดมาตรการในด้านการสงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นเอาไว้อีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้เกิดมีแนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์ (Conservation) และการพิทักษ์ (Preservation) ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมา

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีความหมายถึงการที่รู้จักใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนเป็นจำนวนมากที่สุดอย่างทั่วถึงกัน และเป็นการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติได้ในเวลานานมากที่สุดอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติจากการบริโภคที่เปลืองประโยชน์ให้น้อยที่สุด

ส่วนการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีความหมายถึงกระบวนการในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุในประการต่างๆ โดยมุ่งที่จะรักษาสภาพตามธรรมชาติของทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอาไว้ให้เหมือนเดิม ซึ่งกระบวนการในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินี้ จะมีความเข้มงวดและมุ่งที่จะจำกัดการเข้าไปประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น พร้อมทั้งยังเร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหามลภาวะที่ถูกทำลายลงไปของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากสาเหตุประการต่างๆ อีกด้วย¹⁴

ซึ่งกระบวนการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือจะต้องคำนึงถึงกระบวนการในการจัดการ และการอนุรักษ์ที่เป็นระบบ โดยจะต้องไม่ใช้วิธีการในการแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงประเภทใดประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพราะสภาพแวดล้อมทุกๆ อย่างตามธรรมชาติจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและเป็นระบบ โดยไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ ซึ่งก็รวมไปถึงมนุษย์ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบธรรมชาติเช่นกัน ดังนั้นถ้าหากเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม หรือเกิดความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติก็ย่อมส่งผลให้สิ่งมีชีวิตทุกๆ อย่างในระบบธรรมชาติต้องได้รับความเดือดร้อนโดยทั่วกัน ดังนั้นกระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อมการพิทักษ์รักษาดูแลจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นคำตอบที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข และสอดคล้องกับกลไกของธรรมชาตินั่นเอง

2.2.2 แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืน

สำหรับกระบวนการพัฒนาของประเทศต่างๆ นั้นมักจะมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประเทศต่างๆ เหล่านั้นมีความเจริญในทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนภายในประเทศเป็นหลักการสำคัญ แต่ว่าการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนั้น มักจะเป็นการพัฒนาที่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดำเนินควบคู่ไปกับความเติบโตทางเศรษฐกิจ

¹⁴ เตชา บุญคำ , “การอนุรักษ์กับการพัฒนา” , อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม 13 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2537) : 4.

และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศ ดังนั้นจึงได้เกิดแนวความคิดในเรื่องของการที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนาประเทศนั้น เป็นการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริงในสภาพการณ์ปัจจุบันแล้ว ก็ยังคงสามารถที่จะรักษาศักยภาพของการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่องไปในอนาคต ซึ่งก็คือความหมายของการพัฒนาแบบยั่งยืนนั่นเอง

การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) มีความหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศทุกๆ ด้าน ให้สามารถตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งหมด แล้วก็จะต้องมีการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังลดรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹⁵

ซึ่งสามารถที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เข้ากับความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยที่จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติเพื่อให้ประชากรรุ่นหลังสามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้ต่อไปนั่นเอง ซึ่งการที่จะทำความเข้าใจและยอมรับในหลักการของแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาแบบยั่งยืน ได้อย่างแท้จริงนั้นก็จะต้องเริ่มมาจากพื้นฐานความรู้ในทางนิเวศวิทยา ที่ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้นที่แท้จริงแล้วจะต้องมีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทางธรรมชาติประเภทสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือไม่ก็ตามนั้น ก็ยังจะต้องขึ้นอยู่กับวิธีการหรือปริมาณในการนำเอาต้นทุนทางธรรมชาติประเภทนั้นๆ มาใช้อีกด้วย เช่นในกรณีของทรัพยากรประมงทะเลนั้นแม้ว่าสัตว์น้ำในประเภทต่างๆ จะสามารถที่จะเกิดขึ้นใหม่ได้เองตามธรรมชาติก็ตาม แต่ถ้าหากว่ามีการจับสัตว์น้ำไปเป็นจำนวนมาก หรือการจับในลักษณะที่เป็นการทำลายระบบนิเวศ จนเกินไปกว่าขีดความสามารถที่ธรรมชาติจะรองรับเอาไว้ได้นั้น

¹⁵ มานพ เมฆประยูรทอง , สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน , (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด , 2537) , หน้า 12 .

ก็จะส่งผลทำให้สัตว์ทะเลมีจำนวนที่ลดน้อยลงไปจนอาจจะสูญพันธุ์ไปก็ได้ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นการบ่งบอกถึงความผิดพลาดของการพัฒนา ที่ได้มุ่งแต่เพียงความเจริญหรือประสิทธิภาพในการลงทุนของมนุษย์เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนของธรรมชาติดังกล่าว จนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติโดยรวมทั้งหมดอย่างถาวร

ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้แนวทางการพัฒนาของมนุษย์ ได้มีความสอดคล้องกับสภาพความสมดุลของระบบนิเวศ และอยู่ภายใต้ขีดจำกัดตามที่ธรรมชาติจะรองรับเอาไว้ได้นั้น ก็จะต้องมีการปรับแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้มุ่งถึงการใช้ต้นทุนทางธรรมชาติอย่างยั่งยืนในที่สุด โดยแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนั้นก็จะต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้คือ¹⁶

1. การใช้ธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายล้างต้นทุน เป็นการกำหนดถึงต้นทุนตามธรรมชาติที่ไม่อาจจะใช้ประโยชน์เกินธรรมชาติ อาทิเช่น การจำกัดจำนวนหรือวิธีการหาประโยชน์ ไม่ให้ล่วงล้ำทำลายฐานทรัพยากรทางป่าไม้ ประมง เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดการทำลายระบบนิเวศ พร้อมทั้งให้มีการบำรุงรักษาฐานทรัพยากรอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า หมายถึงการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นการทำลายล้างแล้ว ก็ยังเป็นการใช้ประโยชน์ทางธรรมชาติที่ได้มาอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน โดยมุ่งถึงความต้องการพื้นฐานในสังคม เช่น เมื่อได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตอนุรักษ์แล้ว ที่ดินที่เหลือก็ควรจะกำหนดจำนวนให้มีการทำประโยชน์ในด้านการเกษตร ป่าไม้ ที่อยู่อาศัย ให้ครบถ้วนโดยพิจารณาถึงคุณค่าของที่ดินควบคู่ไปด้วย เช่น ถ้าหากเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับภาคเกษตรกรรม ก็ไม่ควรกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองหรือนิคมอุตสาหกรรม หรือการนำเอาวัสดุอื่นๆ มาใช้ประโยชน์ทดแทนโลหะหรือไม้ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์เพื่อสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานก่อนทั้งสิ้น

¹⁶ พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 22-23.

3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาดัชนีทาง
 ธรรมชาติและตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจว่าการผลิตหรือการบริโภค
 ในหลายกรณีที่จะต้องถูกจำกัดลง เช่น ต้องมีการจำกัดจำนวนเรือประมงที่จะเข้าทำประโชนใน
 ท้องทะเล จำนวนพื้นที่ทำเกษตรกรรม หรือการกำหนดจำนวนโรงแรมในแต่ละชายหาด เหล่านี้
 ล้วนแต่เป็นข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามสภาพนิเวศของแต่ละสังคม ซึ่งถ้าหากว่าเป็นข้อ
 จำกัดพื้นฐานที่เป็นข้อจำกัดเพื่อความยั่งยืนในการพัฒนา อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ร่วมกันของ
 ทุกคนแล้ว ประชาชนก็จะต้องยอมรับในข้อจำกัดดังกล่าวและร่วมมือกันหามาตรการทดแทน
 ในส่วนอื่นๆ ต่อไป

4. การกระจายโอกาสในสังคม เมื่อมีข้อจำกัดในทางธรรมชาติขึ้นมาเช่นนี้แล้ว
 ปัญหาในการกระจายโอกาสและผลประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งก็เป็นภารกิจที่จะต้องกระทำ
 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนเช่นกัน เพราะถ้าหากว่าการกระจายโอกาสและสังคมอย่างไม่เป็นธรรม
 แล้ว มาตรการด้านอนุรักษ์ต่างๆ ก็ไม่อาจจะต้านทานต่อการคืนทุนเพื่อความอยู่รอดของผู้ถือ
 โอกาส เช่น ถ้าหากว่าจำนวนเรือประมงส่วนใหญ่เป็นของนายทุนแล้ว ชาวประมงที่ยากจนซึ่งเป็น
 เจ้าของเรือประมงขนาดเล็ก ก็จะต้องคืนทุนฝ่าฝืนกฎหมายด้วยวิธีการทุกอย่างเพื่อให้สามารถที่จะ
 แข่งขันกับนายทุนได้นั่นเอง ด้วยเหตุนี้แล้วความเสมอภาคก็จึงเป็นหลักการที่สำคัญของการ
 อนุรักษ์อีกด้วย

ซึ่งกระบวนการในการพัฒนาแบบยั่งยืนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญ
 ที่จะทำให้ประโยชน์หรือแนวทางในด้านการพัฒนาประเทศ สามารถที่จะประสานประโยชน์ควบคู่
 ไปด้วยกระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเภทต่างๆ
 และก็ยังรวมถึงกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ เพื่อ
 ให้เกิดความยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต

2.2.3 แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิด
 ผลดีในด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันถ้าหากการประกอบ
 อุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นมีปริมาณมากเกินไป หรือว่าไม่มีการจัดการที่เหมาะสมแล้ว
 อุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นย่อมที่จะได้สร้างผลกระทบในทางด้านลบ ให้เกิดขึ้นต่อทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ถือได้ว่าเปรียบเสมือนกับต้นทุนหลักของการประกอบอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวของประเทศไทยในอีกด้านหนึ่ง โดยตัวอย่างปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมาแล้ว ได้แก่ ปัญหาการสูญเสียสภาพความสมดุลของระบบนิเวศตามธรรมชาติ ในแหล่งท่องเที่ยวประเภท ธรรมชาติ หรือปัญหาในเรื่องการขาดสภาพความเป็นเอกลักษณ์ (Uniqueness)¹⁷ ของแหล่ง ท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากจำนวนของนักท่องเที่ยว และปริมาณการท่องเที่ยวที่มีมาก ตลอดจนการเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะพบเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมา เหล่านี้ได้ ในแหล่งท่องเที่ยวที่มีผู้นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้เกิด แนวความคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของแหล่งท่องเที่ยว ให้ควบคู่ไปกับการส่งเสริม และพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศ เพื่อให้เกิด ความยั่งยืน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนั้นก็คือ “แนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์” หรือ Eco-Tourism นั่นเอง

ได้มีผู้ให้คำนิยามความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เอาไว้มากมายหลาย ประการ แต่ความหมายสำคัญที่จะยกตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้คือ¹⁸

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resource - IUCN.) ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า

“เป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และ สัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น”

¹⁷ ครรรชนี เอ็มพันธ์ , “แนวความคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์,” ใน เรื่อง น่าน้ำสำหรับประชาชน เล่มที่ 21 , (กรุงเทพมหานคร : เอช.เอ็น กรุ๊ปการพิมพ์ , 2537) , หน้า 361 .

¹⁸ บุวดี นิรัตน์ตระกูล , “Eco-Tourism : การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ,” อุตสาหกรรมท่องเที่ยว 14 (กรกฎาคม-กันยายน 2538) , : 52.

The Eco-Tourism Society ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทโดยตรงที่เกี่ยวกับการศึกษา วางแผน และเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้กำหนดความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ว่า

“เป็นการเดินทางไปเยือนแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ถึงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และธรรมชาติ ด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายคุณค่าของระบบนิเวศ และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น”

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอที่จะสรุปความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ว่า หมายรวมถึง กิจกรรมการเดินทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ และศิลปกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเรียนรู้ถึงสภาพตามธรรมชาติ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น โดยที่ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยววันั้นๆ และก็ยังเป็นการช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจต่อประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

โดยทั่วไปแล้วการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้นจะต้องมีองค์ประกอบหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญทั้งสิ้น 4 ประการก็คือ ¹⁹

1. การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (Ecologically Sensitive) คือการสร้างจิตสำนึก หรือความรับผิดชอบที่มีต่อระบบนิเวศ ให้เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว อาทิเช่น ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในส่วนต่างๆ ให้ได้มีความตระหนักถึงหน้าที่ และความจำเป็นร่วมกันในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว

¹⁹ สุดาพร วรพล , “การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ : วิถีสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน .”
อุตสาหกรรมท่องเที่ยว 14 (ตุลาคม-ธันวาคม 2538) : 27.

2. การเกิดผลกระทบต่อสภาพตามธรรมชาติน้อย (Low Impact) ซึ่งการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการท่องเที่ยวในรูปแบบ Mass-Tourism ที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งก็จะมีโอกาสที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพความสมดุลตามธรรมชาติได้สูง ดังนั้นกระบวนการในการบริหารและการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จึงจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวต่อน้อยที่สุด โดยไม่เน้นการปลูกสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดใหญ่ที่มีปริมาณมาก แต่จะมุ่งเน้นการปลูกสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดเล็กที่สอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพตามธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยวแทน

3. จะต้องมีการให้ข้อมูล ข่าวสาร และการศึกษา (Education) โดยจะต้องมีการให้บริการทางด้านข้อมูลข่าวสาร และให้การศึกษาแก่นักท่องเที่ยว หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในด้านต่างๆ ซึ่งจัดว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ความรู้ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ อาทิเช่น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล และศูนย์บริการนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางธรรมชาติที่ได้ปรากฏในพื้นที่ท่องเที่ยวนั้นๆ ตลอดจนการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ ให้มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับระบบนิเวศตามธรรมชาติอย่างแท้จริง เป็นต้น

4. การเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม และเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ (Local Benefit) โดยการเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในด้านการจัดการแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากชุมชนในท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง และได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการประกอบกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นรัฐจึงควรช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการกระจายรายได้เข้าไปสู่ท้องถิ่นให้ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และก็ยังเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับชุมชนในท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติในท้องถิ่นของตน เพื่อจะได้เป็นการช่วยส่งเสริมให้เกิดมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยประชาชนอีกด้วย

ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แท้ที่จริงแล้วก็คือแนวความคิดที่ต้องการจะประสานแนวทาง 2 ประการคือ แนวทางในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ที่นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ

การสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้ดีขึ้น กับแนวทางในด้านการอนุรักษ์ ที่ต้องการรักษาสภาพความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน ภายใต้วงแวดล้อมที่ดี ดังนั้นแนวความคิดในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงได้เข้ามามีบทบาท ที่สำคัญ ต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ให้เกิดมีการจัดการท่องเที่ยว ในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตพื้นที่ตามธรรมชาติ ที่นอกจากจะให้ผลตอบแทนในด้านคุณค่าทางเศรษฐกิจ และความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวแล้ว ก็ยังจะให้ประโยชน์ตอบแทนในด้านการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติอีกด้วย

สำหรับสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทยนั้น ภายหลังจากที่ได้รับการ ประกาศรณรงค์ให้เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวไทยในปี พ.ศ. 2531 แล้วนั้น ก็ปรากฏว่าได้มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติประเภทป่าไม้ หรือแนวปะการังบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทย นั้น ได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศจำนวนมากที่เดินทางมาเพื่อการ ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และได้ก่อให้เกิดมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการ แก่นักท่องเที่ยวในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น มีการก่อสร้างโรงแรมที่ พักขนาดใหญ่ หรือสถานให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น ทำให้เกิดความเจริญเติบโต ในด้านการพัฒนา และความเจริญทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวขึ้นตั้งอยู่อีกด้วย แต่ว่าความเจริญในด้านการท่องเที่ยวขึ้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจของ ประเทศโดยรวมแล้ว ก็ยังได้สร้างผลกระทบให้สภาพทางนิเวศตามธรรมชาติในแหล่ง ท่องเที่ยวแห่งต่างๆ ให้เกิดความเสื่อมโทรมลงไป อีกทั้งจากปัญหาจำนวนนักท่องเที่ยวและ ปริมาณการท่องเที่ยวที่มีมากเกินไปจนขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว จนทำให้ สัตว์ป่ามีจำนวนที่ลดลง ป่าไม้ หรือแนวปะการังตามธรรมชาติถูกทำลายลงไปนั้น ส่วนแล้วแต่ ทำให้แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ที่มีความสวยงามของประเทศไทย ได้เกิดความเสียหายและเสื่อมโทรม ลงจากเดิมเป็นอย่างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่กรณีของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ที่ต้องประสบปัญหาจากการท่องเที่ยวเป็น อย่างมากจนกระทั่งสูญเสียสภาพความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของ แหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น ถึงขนาดที่ต้องมีการปิดอุทยานแห่งชาติทั้งสองเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมได้มีโอกาสกลับฟื้นคืนสู่สภาพตามธรรมชาติได้ดังเดิม

ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาท ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวดังกล่าว โดยมอบหมายให้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญของประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงในด้านการจัดการท่องเที่ยว ให้กำหนดแผนนโยบายการดำเนินงานในด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ดังจะเห็นได้จากแผนนโยบายการดำเนินงานทางด้านการท่องเที่ยว ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี พศ. 2538-2539 ที่ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้คือ²⁰

1. ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งทางด้านธรรมชาติ แหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรม โดยมุ่งเน้นให้เกิดคุณภาพ มีระบบการสื่อความหมายที่ดี และต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในด้านการรองรับนักท่องเที่ยว

2. ประสานงานให้เกิดความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมุ่งเน้นการสร้างควมรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ โดยต้องเป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบที่ไม่เป็นการทำลายหรือทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ

3. สร้างสำนึกในด้านการท่องเที่ยว ที่มุ่งให้เกิดวิถีทางแห่งการอนุรักษ์และการคืนประโยชน์ไปสู่ระบบนิเวศ

4. ดำเนินการให้มีการวางแผน และการปรับปรุงกฎระเบียบ องค์กร การจัดการด้านการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ เกิดการประสานงานและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น

5. ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม

ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อแนวทางการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากในปัจจุบันนี้มีการใช้ประโยชน์จากแนวปะการังในประเทศไทย ในด้านการท่องเที่ยวอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งกิจกรรมการดำน้ำ การนั่งเรือท้องกระจกเพื่อชมความงามตามแนวปะการัง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปะการังที่มีความสวยงามตามชายฝั่งทะเลอันดามัน อาทิเช่น ในบริเวณหมู่เกาะสิมิลัน หมู่เกาะพีพี หรือ เกาะภูเก็ต ที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่าง

²⁰ "เที่ยวไทยใส่ใจสิ่งแวดล้อม", ประชาชาติธุรกิจ, 10 (พฤศจิกายน 2538)

ชาติเป็นจำนวนมากนิยมที่จะเดินทางไปท่องเที่ยว และพักผ่อนเพื่อชมความงดงามของทรัพยากร
แนวปะการังใต้ทะเล จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมลงของสภาพแวดล้อมและ
ทรัพยากรธรรมชาติของแนวปะการังขึ้นในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะ
ต้องนำเอาแนวความคิดในการจัดการท่องเที่ยวแบบ Eco-Tourism หรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
ที่จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และพยายามที่จะลดผลกระทบจากกิจกรรมที่
เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมให้น้อยที่สุด อีกทั้งก็ยังเป็นการช่วยสร้างจิตสำนึก
ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ นักท่องเที่ยว หรือผู้ที่
เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวในบริเวณแนวปะการังทุกฝ่าย เพื่อที่จะทำให้ปัญหาด้าน
สิ่งแวดล้อมและปัญหาความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการัง ที่ได้เกิดขึ้นมาจากผลกระทบ
จากกิจกรรมในด้านการท่องเที่ยวนั้น ได้รับการแก้ไขให้ดูสว่างไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด
และยังเป็นการสร้างภาวะสมดุลย์ขึ้นระหว่างกระบวนการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง
และกระบวนการในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศขึ้นมาอย่างแท้จริง

2.2.4 แนวความคิดเรื่องความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่

แนวความคิดในเรื่อง “ความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่” (Carrying Capacity) คือแนวความคิดในทางนิเวศวิทยาที่มีข้อสันนิษฐานว่าในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้น ความ
สามารถในการรองรับของพื้นที่จะมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง กล่าวคือว่ามนุษย์สามารถที่จะใช้
ประโยชน์จากพื้นที่นั้นในด้านต่างๆ ได้อยู่ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งถ้าหากว่ามีการใช้ประโยชน์
ที่เล็ดลอดจำกัดดังกล่าวไปแล้วก็จะทำให้สภาพความสมดุลย์ของพื้นที่ต้องสูญเสียไป จนกระทั่งทำ
ให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาได้²¹

โดยในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นจะมีขีดความสามารถในด้านการรองรับ ที่แตกต่างกัน
ออกไป ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่แต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน และก็ยัง
ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ขนาดของความเข้มข้น ความถี่ หรือ

²¹ สันติ ชุตินธรา “ความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) : เพศนาการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องให้ความสำคัญในปัจจุบัน , ” อุตสาหกรรม
สภาวะแวดล้อม 11 (มกราคม-เมษายน 2535) : 37.

ว่าการกระจายตัวของการใช้สอยในด้านต่างๆ อีกด้วย ดังนั้นการที่จะกำหนดขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่แต่ละแห่งจึงทำได้ยาก แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่นั้นๆ เอาไว้ เพื่อที่จะช่วยทำให้กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นๆ เป็นไปได้โดยเกิดประโยชน์สูงสุด เท่าที่พื้นที่นั้นจะรองรับไว้ได้ และก็จะไม่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ให้เกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างถาวรต่อไปอีกด้วย

การพิจารณาถึงวิธีการกำหนดหา ขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่นั้น สามารถที่จะทำได้ โดยแบ่งออกได้เป็น 4 ประการคือ ²²

1. ความสามารถในการรองรับทางด้านกายภาพ (Physical Capacity)

หมายความถึง การพิจารณาหาความสามารถในด้านขีดจำกัดของพื้นที่แห่งนั้น ว่าสามารถที่จะรองรับกับการปลูกสร้าง หรือรองรับกับกิจกรรมในทางกายภาพได้มากน้อยเพียงใด อาทิเช่น ขนาดของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวแห่งนั้น จะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ได้ว่าพื้นที่แห่งนั้นจะสามารถปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

2. ความสามารถในการรองรับทางด้านนิเวศวิทยา (Ecological Capacity)

หมายความถึง การพิจารณาหาขีดความสามารถในทางด้านนิเวศตามธรรมชาติของพื้นที่แห่งนั้น ว่าการกระทำ หรือกิจกรรมชนิดใด และในปริมาณเท่าใดที่หากได้กระทำลงไปแล้ว จะมีผลทำให้สภาพแวดล้อมหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติเสื่อมโทรมลง จนไม่อาจจะแก้ไขให้กลับดีเหมือนเดิมได้ ซึ่งขีดความสามารถในการรองรับทางด้านนิเวศวิทยานี้จะไม่ตายตัว โดยอาจจะทำการเปลี่ยนแปลงให้เขตพื้นที่นั้นมีขีดความสามารถในด้านการรองรับที่เพิ่มขึ้นได้ โดยต้องอาศัยมาตรการจัดการที่มีประสิทธิภาพ หรือกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้น ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่นั้น

3. ความสามารถในการรองรับทางด้านจิตวิทยา (Psychological Capacity)

หมายความถึง ขีดความสามารถของพื้นที่ๆ ได้กำหนดขึ้นมาจากความรู้สึกทางด้านจิตใจ ของผู้ที่

²² เรื่องเดียวกัน , หน้า 39.

ใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นๆ อาทิเช่น ความรู้สึกทางด้านจิตใจของนักท่องเที่ยวที่ได้มาท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่นั่นว่าจะมีความรู้สึกอย่างไร ถ้าหากว่าเกิดมีการเปลี่ยนแปลงไปของแหล่งท่องเที่ยวที่ได้มาท่องเที่ยว และขณะเดียวกันความรู้สึกของนักท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าวนั้นก็จะเป็นการประเมินได้ว่า พื้นที่ของแหล่งท่องเที่ยวจะสามารถที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงไปได้มากน้อยเพียงใด โดยที่จะไม่ทำให้เอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวที่นั่นสูญเสียไป

4. ความสามารถในการรองรับทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Capacity)

หมายความถึง การพิจารณาถึงขีดความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่หนึ่งว่า ปริมาณในการลงทุนหรือการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่แห่งนั้น ว่าสามารถจะทำได้เพียงเท่าใดจึงจะได้รับผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจอย่างคุ้มค่าเท่ากันกับการที่ได้ลงทุนไปนั่นเอง

ซึ่งแนวความคิดในเรื่อง ความสามารถในการด้านการรองรับของพื้นที่นั้น สามารถที่จะนำเอามาปรับใช้เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในกิจกรรมประเภทต่างๆ ให้มีความเหมาะสมได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการนำเอาแนวความคิดเรื่องความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่มาปรับใช้กับการจัดการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ โดยการกำหนดหาสภาพความสมดุลย์ของจำนวนนักท่องเที่ยว หรือประเภทของกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีความเหมาะสมกับแหล่งท่องเที่ยวที่นั้น เท่าที่ขีดความสามารถในด้านการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติแห่งนั้นจะสามารถรองรับไว้ได้ โดยที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวที่นั้นๆ อีกด้วย หรือว่าการนำเอาแนวความคิดในเรื่องความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่มาปรับใช้กับการทำประมง โดยการกำหนดถึงความสามารถในด้านการรองรับของสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศ ที่จะมีต่อปริมาณในการจับสัตว์น้ำของแหล่งที่ทำประมงแห่งนั้น ว่าสามารถที่จะมีการทำประมงได้ในปริมาณสูงสุดเท่าใด หรือโดยใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำประเภทไหน ที่จะไม่เป็นการทำลายชนิดพันธุ์หรือถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนั้น เป็นต้น

สำหรับแนวปะการังซึ่งจัดว่าเป็นระบบนิเวศตามธรรมชาติที่มีความเปราะบางและง่ายต่อการถูกทำลายลงด้วยสาเหตุในประการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถ้าหากว่าได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องความสามารถในด้านการรองรับของพื้นที่ มาปรับใช้กับกระบวนการทางด้านการวางแผนการจัดการ เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในแนวปะการังในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทางด้านการท่องเที่ยว หรือการกำหนดรูปแบบและวิธีการ

ทำประมงในบริเวณแนวปะการังแล้ว ก็จะทำให้กระบวนการวางแผนและจัดการทรัพยากรแนวปะการังของประเทศเป็นไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเพื่อเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแนวปะการังที่มีอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

2.2.5 แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) ที่ต้องการจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐที่มีฐานะเป็นผู้ปกครอง โดยที่รัฐจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้าร่วมในการตัดสินใจ เพื่อการดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีความจำเป็น และก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น ในเรื่องทางการเมือง การปกครอง การพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งวิธีการหรือว่ารูปแบบของการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในเรื่องต่างๆ นั้น มีการดำเนินการได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไต่สวนสาธารณะ หรือว่าการทำประชาพิจารณ์ในโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 2 ระดับดังต่อไปนี้²³

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-Down Approach) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่ามีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ได้เริ่มต้นมาจากเบื้องบนหรือจากรัฐบาล กล่าวคือว่า ในกระบวนการความคิดริเริ่ม หรือความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการริเริ่ม สั่งการ การชักชวน หรือการขอความร่วมมือจากรัฐ โดยที่รัฐจะมีบทบาทในการเป็นผู้นำที่จะคอยผลักดัน และกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีร่วมกันกับประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นมา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ โดยทั่วไปแล้วมักจะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการตาม

²³ ฐนีย์ มัลลิกะมาถย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวิณา เรืองกุล, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ตุลาการหมู่บ้าน (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) หน้า 53-55 .

แผนงานหรือโครงการที่ออกมาจากส่วนกลาง อาทิเช่น แผนพัฒนาจังหวัดที่หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา แล้วจึงส่งการไปยังหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติตามนั่นเอง

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom-Up Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ เกิดขึ้นมาจากความต้องการของประชาชนเอง โดยประชาชนมีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นด้วยตนเอง โดยที่รัฐจะมีบทบาทเพียงการเป็นผู้ช่วยเหลือให้สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ การควบคุมตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินกิจกรรมในประเภทต่างๆ ร่วมกันกับภาครัฐ

โดยวิธีการรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมกับรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมต่างของรัฐได้ โดยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ²⁴

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกเริ่มที่รัฐจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมในประเภทต่างๆ นั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงของโครงการที่จะดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาอย่างถูกต้องและไม่เกิดความผิดพลาด

2. การปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation) กระบวนการนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากรัฐได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องและแท้จริงแก่ประชาชนเพื่อพิจารณาแล้ว รัฐกับประชาชนก็จะเข้าสู่ขั้นตอนในการปรึกษาหารือร่วมกันทั้งสองฝ่าย โดยรัฐอาจจะให้มีการทำ

²⁴ อารยา หุตะณะเสวี , “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) , หน้า 68.

ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ขึ้น เพื่อที่รัฐจะได้สามารถที่จะปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินกิจการดังกล่าวนี้

3. การเจรจาต่อรอง (Negotiable) เมื่อมีการพิจารณาและปรึกษาหารือร่วมกันในกระบวนการเพื่อพิจารณาหาความเหมาะสมในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ หากมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งขึ้นมาในประการใด ก็จะเกิดขึ้นตอนในการเจรจาต่อรองขึ้นมาเพื่อที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถจะหาข้อสรุปที่สามารถจะประสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นมา โดยที่ประชาชนและรัฐสามารถจะยอมรับได้ภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน

4. การตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision-Making) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่เกิดขึ้นมาเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆ มาแล้ว รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายก็จะได้ร่วมกันพิจารณาถึงผลดีที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการนั้น กับผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นหรือผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยทั่วไปอย่างแท้จริงแล้ว จึงจะถึงขั้นตอนในการร่วมกันตัดสินใจว่าเห็นสมควรอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือไม่

แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการในการออกกฎหมายหรือการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าความร่วมมือของประชาชนดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎระเบียบหรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมานั้น สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะการที่กฎระเบียบหรือมาตรการนั้นจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้นั้น ประชาชนก็จะต้องให้ความร่วมมือและยินยอมพร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงจะทำให้กฎหรือระเบียบดังกล่าวนั้นเกิดสภาพบังคับขึ้นมาอย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าหากว่ากฎระเบียบหรือมาตรการใดๆ ที่รัฐออกมาโดยคำนึงความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความไม่ศรัทธาหรือเกิดการต่อต้านกฎระเบียบที่ออกมานั้น จนทำให้รัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎระเบียบหรือมาตรการต่างๆ เหล่านั้นได้

สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าหากว่าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาแล้ว ย่อมจะทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน ซึ่งในปัจจุบันนี้ประชาชนโดยทั่วไปต่างก็

ตระหนักถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นมา ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ นับวันก็ยิ่งจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระบวนการในการตัดสินใจของรัฐเพื่อการดำเนินโครงการพัฒนาประเภทต่างๆ ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มักจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมติดตามมา จนอาจจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมากให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งถ้าหากว่ารัฐในฐานะที่เป็นผู้ปกครองได้กุมอำนาจในการตัดสินใจเอาไว้เพียงฝ่ายเดียว และปิดกั้นโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวต่อผลที่จะเกิดขึ้นมา ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องและแท้จริง ก็อาจจะนำมาซึ่งภาวะความกดดันที่ประชาชนได้เลือกเอาการเรียกร้องสิทธิ หรือการต่อรองกับรัฐโดยอาศัยความรุนแรงในการเผชิญหน้ากันได้อาทิเช่น ในกรณีของการชุมนุมต่อต้านการก่อสร้างเขื่อนปากมูล หรือการจลาจลเผาโรงงานแทนทาลัม เหล่านี้เป็นต้น

ดังนั้นวิธีการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาก็อาจจะเกิดขึ้นมาดังกล่าวให้สำเร็จไปด้วยดีนั้น รัฐควรจะต้องนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการเปิดโอกาส เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นรูปธรรม โดยการเสริมสร้างความเข้าใจที่ดีกับประชาชน การให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และเร่งส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมกลุ่มกัน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ให้ได้มีบทบาทในการร่วมรับรู้และตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็จะช่วยทำให้แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สามารถที่จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

2.2.6 ทฤษฎีเรื่องการใช้อำนาจรัฐ²⁵

การที่มนุษย์แต่ละคนได้เข้ามาดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนั้น มนุษย์ทุกคนต่างก็จะต้องยอมที่จะสละสิทธิเสรีภาพตามที่มีในธรรมชาติของตน ให้กับผู้ที่จะมาทำหน้าที่ปกครอง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้มนุษย์ในสังคมสามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขและมีความสุขสงบเกิดขึ้นในสังคม การมอบอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า "Pactum Subjection" อันหมายความว่า สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองได้มอบอำนาจที่ตนเองมีอยู่ ให้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครอง และรัฐในฐานะของผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองก็จะต้องใช้อำนาจที่ตนมีอยู่นั้น ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งจะตรงกับหลักการของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social contract) ของรุสโซ (Jean Jacques Rousseau)²⁶ นั่นเอง

รัฐในฐานะผู้ปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม ในการที่จะใช้อำนาจปกครองเพื่อสร้างความสงบสุขให้กับสังคมและประชาชนโดยส่วนรวม และมีข้อยกเว้นที่จะไม่ใช้อำนาจปกครองในลักษณะที่เป็นการจำกัดหรือรุกรอนสิทธิเสรีภาพ อันจะพึงมีได้ของประชาชนคนใดๆ ยกเว้นแต่จะเป็นไปเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนเท่านั้น ดังนั้นการที่รัฐจะสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมได้ ก็เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขความไม่เป็นธรรมและลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การป้องกันและปราบปรามสิ่งที่จะอาจจะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของประชาชนเท่านั้น โดยรัฐจะต้องดำเนินการออกกฎหมายฉบับต่างๆ มาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน และนั่นก็คือการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมสังคมอันจะเป็นที่มาของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) โดยที่รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของสังคมจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดถึงสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสาธารณชน และรัฐก็จะใช้อำนาจบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคมด้วยการบัญญัติกฎหมายฉบับต่างๆ ออกมาใช้บังคับ เพื่อเข้าไปแทรกแซงและครอบงำ

²⁵ Edward S. Cowin , The constitution and what it mean today . 13 th ed (New Jersey : Princeton University Press , 1974) , PP. 388 .

²⁶ รายละเอียดโปรดดูใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2536) , หน้า 46-51 .

วิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้อย่างกว้างขวาง²⁷ นอกจากนี้รัฐก็ยังจะได้สร้างกลไกของรัฐเพื่อที่จะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้กระบวนการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

โดยการใช้อำนาจรัฐในระยะแรกนั้นได้ถูกจำกัดเพียง เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่สมาชิกภายในรัฐเท่านั้น แต่ในเวลาต่อมาเมื่อสภาพสังคมและการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชนมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้รัฐต้องมีการกิจการมากยิ่งขึ้นและจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐในปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)²⁸ รัฐจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อใช้อำนาจในการบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันจะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ก็จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าโดยแท้จริงแล้วอำนาจของรัฐในฐานะผู้ปกครองนั้นเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนที่ได้มอบให้ เพื่อประโยชน์แห่งการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข

สำหรับในปัจจุบันปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงไป กำลังเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมากในสังคม ซึ่งถ้าหากรัฐปล่อยให้ปัญหาได้ดำเนินต่อไปแล้วก็จะยอมจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ โดยการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่มาออกเป็นกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

²⁷ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพุทธสังคมสยาม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 75.

²⁸ โกลเมท ทองกิจไฉย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 48.

เพื่อที่จะจัดระบบการคุ้มครองสถานะแวดล้อมตามธรรมชาติไม่ให้สูญเสียไป และจัดระเบียบแบ่งสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงมีอยู่ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอาไว้อีกด้วย ซึ่งกฎหมายที่รัฐได้ออกมานั้นมีทั้งบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้กับกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น หรือบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้กับกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง ที่รัฐได้ใช้อำนาจอธิปไตยที่มียุติธรรมเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และถึงแม้ว่าในบางส่วนของกฎหมายนั้นอาจจะเป็นการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็ยังจำเป็นต้องทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามหลักการของทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตย

2.2.7 สภาพการบังคับใช้กฎหมาย

สภาพบังคับเป็นสิ่งที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะบังคับให้บุคคลหรือสมาชิกในสังคมได้ปฏิบัติตามสิ่งที่สังคมโดยส่วนรวมต้องการ ซึ่งถ้าหากมีผู้ใดฝ่าฝืนบุคคลนั้นก็ย่อมจะต้องถูกลงโทษหรือได้รับผลร้ายตามที่สังคมกำหนด โดยในอดีตสภาพบังคับนั้นเป็นสิ่งที่ได้ถูกสังคมกำหนดขึ้นมาเพื่อให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตามศีลธรรม จารีตประเพณี ข้อกำหนดของศาสนา และบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น

สภาพการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงหมายความว่า การนำเอาตัวบทของกฎหมายที่เป็นข้อบังคับที่อยู่ในหนังสือหรือราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับกับสมาชิกในสังคม เพื่อให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมานั้นๆ ขึ้นมา²⁹

²⁹ อมร จันทรสุมบรูณ์ , "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร. (พิมพ์คิด)

และผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตาม ก็ย่อมจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่ทั้งนี้เนื่องมาจากว่ากฎหมายที่ใช้ในสังคมมีหลากหลายฉบับและหลายสาขา อีกทั้งกฎหมายต่าง ๆ นั้นก็ยังมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นสภาพบังคับหรือกลไกในการ บังคับใช้กฎหมายก็จึงมีความแตกต่างกันไปด้วย และเพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาและทำความเข้าใจ จึงจะขอแยกการพิจารณาถึงกฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมายออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ³⁰

(1) สภาพบังคับในกฎหมายแพ่ง

เจตนารมณ์ของกฎหมายแพ่ง คือการที่รัฐต้องการจะจัดให้มีระเบียบหรือ กฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยมีรัฐคอยควบคุมเพื่อไม่ให้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้สร้างสภาพบังคับในทาง แพ่ง (Civil Sanction) ขึ้นมาเพื่อชดเชยเสียหาย หรือทดแทนความเสียหาย (Restitutive Sanction) ที่เกิดขึ้น กฎหมายแพ่งมีสภาพบังคับทางแพ่งอยู่หลายประการ อาทิเช่น การส่งมอบ การให้ กระทบ การงดเว้นกระทำการ การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสิ่งที่มิผลใช้บังคับมากที่สุด เพราะครอบคลุมไปถึงการ คินทรัพย์ การใช้ราคา และการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการบังคับให้กระทำการอื่นๆ เพื่อให้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นบรรเทาลงหรือหมดสิ้นไปได้

ซึ่งค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายในทางแพ่งนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท³¹

คือ

1. Substantial Damages คือ ค่าเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง
2. Norminal Damages คือ ค่าเสียหายที่ชดใช้ให้ในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจจะ คำนวณเป็นเงินตราได้

³⁰ อารยา หุทตะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," หน้า 63-66 .

³¹ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ 2538 ณ. โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร. (พิมพ์คัด)

3. Exemplary Damages คือ ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นหนักกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยจงใจไม่เคารพกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น

สำหรับสภาพการบังคับใช้กฎหมายแพ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น แต่เดิมมาได้มีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³² ในเรื่องละเมิดนำมาใช้วินิจฉัยความรับผิดที่บุคคลผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหาย ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาสังแวดล้อมในปัจจุบันได้ ดังนั้นในปัจจุบันจึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96³³ ซึ่งเป็นกรณีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษตามหลัก (Pollutor Pay Principle) และมาตรา 97³⁴ ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณ

³² มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

³³ มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม.....

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

³⁴ มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการด้วยประการใดๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

สมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่งให้ครอบคลุมและสามารถที่จะใช้แก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

(2) สภาพบังคับในกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้ประชาชนในสังคมได้ปลอดภัย จากการขู่เข็ญ คุกคามต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพที่จะพึงมี ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดสภาพบังคับทางอาญา (Criminal Sanctions) ขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบโต้แก่ผู้ที่กระทำความผิดโดยตรง ให้เกิดความเข็ดหลาบ หวาดกลัว และสาสมกันกับความประพฤติที่สังคมไม่ยอมรับ ดังนั้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายๆฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในลักษณะทั่วไปของกฎหมายอาญานั้น ได้แบ่งการกระทำความผิดอาญาออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ³⁵

1. กฎหมายอาญาที่เป็นความผิดในตนเอง (Mala in Se) มีลักษณะเป็นสิ่งที่มนุษย์โดยธรรมชาติสามารถที่จะรับรู้และเข้าใจได้ด้วยตนเอง เป็นความผิดที่มองเห็นได้ อย่างเด่นชัด และมนุษย์สามารถที่จะรับทราบถึงผลแห่งความชั่วร้ายในการกระทำของตนได้อย่างชัดเจนเนื่องจากมีสภาพบังคับในทางศีลธรรมหนุนหลังอยู่พร้อมกันในความผิดนั้น อาทิเช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีความผิดประเภทนี้เกิดขึ้นมาแล้ว รัฐก็จะนำเอากระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญามาใช้เพื่อรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยให้กับสังคมโดยรวม

2. กฎหมายอาญาที่เป็นเทคนิค (Mala Prohibita) มีลักษณะเป็นกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุม และจัดวางระเบียบความประพฤติของสมาชิกใน

³⁵ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 45.

สังคม ด้วยเหตุผลนอกเหนือไปจากการกระทำความผิดตามธรรมชาติ และยังไม่มียุติบัญญัติทางศีลธรรมคอยหนุนหลังอยู่อีกด้วย แต่เหตุที่รัฐได้บัญญัติกฎหมายอาญาประเภทนี้ขึ้นมา ก็เพราะว่า เหตุผลในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นความผิดประเภทนี้จึงเป็นความผิดที่มนุษย์ไม่สามารถจะเข้าใจได้ด้วยตนเองนอกจากการประกาศเพื่อบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และมนุษย์ทราบได้ว่าเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม อาทิเช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งสภาพบังคับทางอาญาของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่แล้วประชาชนในสังคมจะมีทัศนคติที่ว่า เป็นกฎหมายเทคนิคที่รัฐได้สร้างขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชาติ ดังนั้นการกระทำละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ประชาชนก็จะไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองได้กระทำความผิดอย่างแท้จริงในตนเอง (Mala in Se) แต่ที่ถือว่าเป็นความผิดก็เพราะกฎหมายได้บัญญัติห้าม (Mala Prohibita) เอาไว้เท่านั้น จึงทำให้มีผู้ที่กระทำละเมิดบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ

ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะเร่งสร้างจิตสำนึก โดยการให้ความรู้และเปลี่ยนทัศนคติ ความเข้าใจของประชาชนภายในประเทศ ให้ได้มีทัศนคติที่ตรงกันว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่มีความร้ายแรงและมีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในสังคม เพื่อให้การกระทำความผิดดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นความผิดโดยตนเอง (Mala in Se) ที่สังคมส่วนรวมรังเกียจและเห็นว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง ก็จะทำให้ไม่มีผู้ใดกระทำความผิดและละเมิดบทกฎหมายของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป

(3) สภาพบังคับในกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายมหาชนที่มีเจตนารมณ์หลักในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้นสภาพการบังคับใช้ของกฎหมายมหาชน (Public-Law Sanctions) จึงมีลักษณะที่เป็นการปราบ (Offend) ในความผิดที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว และการปราบ (Defend) เพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดหรือสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อไป การบังคับทางปกครองนั้นจะมีการใช้อำนาจในทางบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้รักษาการตามบทบัญญัติ

ของกฎหมายฉบับต่างๆ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ใน 2 กรณีดังต่อไปนี้คือ³⁶

1. การบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่ง คำอนุญาต เพื่อที่จะกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับเอกชนโดยมีกฎหมายรับรองไว้ อาทิเช่น การออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนสามารถที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจการสัมปทาน หรือในเขตที่รัฐได้สงวนรักษาไว้ในอุทยานแห่งชาติ³⁷ ตามที่เอกชนได้ยื่นขออนุญาตไว้ ซึ่งการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองนี้ หากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชนผู้ที่อยู่ใต้ควินิจฉัยดังกล่าวแล้ว เอกชนย่อมสามารถที่จะโต้แย้งคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

2. การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้วิธีการหรือคำสั่งบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว อาทิเช่น การสั่งการให้ผู้ที่เข้าไปบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ หรือในเขตอุทยานแห่งชาติให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกไปจากเขตสงวนรักษาที่รัฐได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้น

ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ของการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าที่จะเกิดขึ้นมาจากปัญหาในเรื่องความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานของรัฐ ที่มีจะละเลยไม่ได้ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมาย ทั้งๆ ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเอาไว้อยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายมหานั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาผลประโยชน์ และรักษาความสงบเรียบร้อย

³⁶ พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ , รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 2 , (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2534) , หน้า 19- 20 .

³⁷ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พศ. 2504

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด...

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่.

ของสังคม ดังนั้นจึงทำให้อาจจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้เป็นจำนวนมาก ทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และในฝ่ายที่เสียประโยชน์ ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความลังเลใจที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการไปตามกฎหมาย หรืออาจจะเป็นเพราะปัญหาในเรื่องของปัจจัยเกี่ยวเนื่องในประการอื่นๆ อาทิเช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแนวโน้มนโยบายของรัฐในขณะนั้น ที่ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ตามเนื้อหาของบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด เท่าที่จะพึงกระทำตามกฎหมายที่ตนเองมีอำนาจรักษาการ ซึ่งปัจจัยภายนอกและปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นับว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายปกครองที่มีขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์ในด้านการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองนั้น นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และสามารถที่จะบังคับใช้เพื่อให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์ในสิ่งที่รัฐต้องการจะคุ้มครองตามกฎหมายเรื่องนั้นๆ ได้ ซึ่งก็จะหมายความว่าความรวมไปถึงการที่รัฐได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศด้วย ที่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเคร่งครัดและเหมาะสม ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายดังกล่าว นั้น จึงจะทำให้ปัญหาในเรื่องความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรแนวปะการังของประเทศ ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

2.2.8 การนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวและทรัพยากรธรรมชาติ

วิธีการเพื่อความปลอดภัย (Measures of safety) เป็นมาตรการในด้านการป้องกันสังคม ซึ่งจะใช้บังคับต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่มีลักษณะสภาพที่น่าจะกระทำความผิดอีก เป็นมาตรการที่ใช้แทนการลงโทษหรือใช้ผนวกไปกับโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สังคมส่วนรวมได้รับความปลอดภัย จากการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวที่จะ

เกิดขึ้นมาในอนาคตข้างหน้า³⁸ ซึ่งมาตรการเพื่อความปลอดภัยนั้นเป็นแนวความคิดที่ได้เกิดขึ้นมาตามทฤษฎีของการป้องกันสังคมนั่นเอง

“ทฤษฎีป้องกันสังคม” (Social Defense Theory)³⁹ เป็นแนวความคิดที่ต้องการจะให้เกิดความแน่ใจในด้านความปลอดภัยของชีวิต ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และสิทธิเสรีภาพที่มนุษย์ในสังคมจะพึงมีได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่ามีการกระทำบางอย่างที่ไม่อาจจะถูกป้องกันหรือกีดกันจากอันตรายของบุคคลที่มีสภาพเป็นอันตรายด้วยการลงโทษได้ ดังนั้นจึงจะต้องมีการแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อนำมาใช้คุ้มครองป้องกันสังคมและสมาชิกในสังคมให้ได้รับความปลอดภัยจากสภาพดังกล่าว ดังนั้นรัฐจึงได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องของการป้องกันสังคม และวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาบรรจุเอาไว้ให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา เพื่อให้ความคุ้มครองสังคมและสมาชิกในสังคมให้ได้รับความปลอดภัยจากผู้กระทำอาชญากรรมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

การกระทำความคิดตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญา หรือการประกอบอาชญากรรมนั้น เป็นปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งได้เกิดขึ้นมาในสังคมมนุษย์ ซึ่งเมื่อผู้ใดที่กระทำความผิดขึ้นมา ก็จะถือว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะหามาตรการและวิธีการต่างๆ มาใช้ดำเนินการต่อบุคคลผู้นั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายกับสังคมส่วนรวม และตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมของบุคคลผู้นั้น ไม่ให้มีพฤติกรรมที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคมอีกต่อไป โดยรัฐได้นำเอามาตรการต่างมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการลงโทษ

³⁸ ถาวร พานิชพันธ์ , “วิธีการเพื่อความปลอดภัย (Measures of Safety) ,” วารสารอัยการ , 77 (พฤษภาคม 2527) : 105.

³⁹ Ancel M. , Social Defense , (London : Routledge & Keagan Paul , 1965) , PP. 88-123 อ้างถึงใน ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน , “การนำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมปัญหาฆาตกรรมจากโรงงานอุตสาหกรรม ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539) , หน้า 35-39.

ประเภทต่างๆ ตามกฎหมายอาญา⁴⁰ เป็นต้น แต่สำหรับในกรณีของผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทนั้นการลงโทษเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน แล้วนั้น สามารถที่จะกระทำความผิดได้อีกต่อไปในอนาคต ซึ่งถ้าหากปล่อยเอาไว้ก็ย่อมจะทำให้เกิดอันตรายต่อสังคมส่วนรวมได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด และเพื่อที่จะทำให้กฎหมายอาญาได้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะยับยั้งปัญหาดังกล่าวได้นั้น จึงมีการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย

ในประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยเอาไว้ในมาตรา 39 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 ประเภทคือ⁴¹

1. การกักกัน (Relegation)

การกักกัน คือการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเอาไว้ ให้อยู่ภายในเขตที่ศาลได้กำหนดไว้ในคำพิพากษาเพื่อการตัดสินคดีและฝึกอาชีพ โดยผู้ที่จะถูกกักกันนั้นจะต้องมีลักษณะที่เป็นผู้กระทำความผิดแบบติดเป็นนิสัย⁴² ซึ่งการกักกันนั้นเป็นมาตรการที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตัดไม่ให้ผู้ที่ถูกกักกันไม่ให้มีโอกาสออกมากกระทำความผิดภายนอกเขตที่ถูกควบคุมตัวอยู่ และยังใช้เพื่อเป็นการเสริมต่อบทลงโทษทางอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะได้รับการฟื้นฟูสภาพของจิตใจมาแล้วในขณะที่ถูกกักกันนั่นเอง

⁴⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

“โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน”

⁴¹ ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน, “การนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมปัญหาหมกหมิ่นจากโรงงานอุตสาหกรรม,” หน้า 113-136.

⁴² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 40.

2. การห้ามเข้าเขตที่กำหนด (Prohibition to enter a specified area)

การห้ามเข้าเขตที่กำหนด คือการห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดเข้าไปในท้องที่หรือสถานที่ ที่กำหนดไว้คำพิพากษา⁴³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดหรือก่อเหตุร้ายขึ้นมาอีกในท้องที่หรือในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง โดยศาลอาจจะมีคำสั่งให้บุคคลผู้กระทำความผิดนั้น ห้ามเดินทางเข้าไปในท้องที่หรือสถานที่นั้นภายใต้เงื่อนไขในประการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนหรือความสงบสุขของท้องที่นั้นๆ จากผู้กระทำความผิด

3. การเรียกประกันทัณฑ์บน (To execute a bond with security for keeping

the peace)

การเรียกประกันทัณฑ์บน ได้แก่การที่ศาลเรียกให้ผู้กระทำความผิดมาเพื่อที่จะให้คำมั่นต่อศาลว่าจะไม่กระทำความผิด หรือก่อให้เกิดเหตุร้ายขึ้นอีกภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ โดยที่ศาลจะได้กำหนดจำนวนเงินเอาไว้ในทัณฑ์บนจำนวนหนึ่ง ซึ่งถ้าหากว่าผู้ทำทัณฑ์บนไปกระทำความผิดหรือกระทำความผิดเงื่อนไขตามทัณฑ์บนแล้ว ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้นั้นชำระเงินตามที่กำหนดเอาไว้ได้ การเรียกประกันทัณฑ์บนนี้มีความแตกต่างจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเภทอื่นกล่าวคือ วิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเภทอื่น เช่น การกักกัน หรือการห้ามเข้าไปในเขตที่กำหนด นั้นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นแล้ว แต่การเรียกประกันทัณฑ์บนนั้นสามารถที่จะบังคับได้แม้จะยังไม่มีการกระทำความผิดขึ้น เพียงแต่มีเหตุสงสัยว่าผู้ที่ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นก็ดี ศาลมีอำนาจที่จะเรียกให้บุคคลนั้นทำทัณฑ์บนเอาไว้ก็ได้ทันที⁴⁴

4. การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล (To be kept under restraint in hospital)

การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลนั้น หมายความว่า การควบคุมตัวบุคคลที่มีความบกพร่องทางจิตให้อยู่ในสถานพยาบาล เพื่อการบำบัดรักษาให้หายป่วยก่อนที่บุคคลผู้นั้นสามารถที่จะออกไปเข้าสู่สังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลปกติทั่วไป เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่มีความบกพร่องทางจิตนั้น ได้ก่อให้เกิดเหตุร้าย และกระทำการอันเป็นอันตรายต่อสังคมส่วนรวมต่อไป

⁴³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 44.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46.

5. การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง (Prohibition to carry on certain kinds of occupations)

การห้ามประกอบอาชีพบางอย่างนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากว่าศาลได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลผู้ใดที่ได้ถูกตัดสินลงโทษตามกฎหมายก็เนื่องมาจากว่าบุคคลผู้นั้น ได้กระทำความผิด โดยอาศัยโอกาสหรือเนื่องมาจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ซึ่งถ้าหากบุคคลดังกล่าวจะประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปก็อาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นมาอีก ศาลจะมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพดังกล่าวก็ได้⁴⁵ ซึ่งการใช้มาตรการในการห้ามบุคคลผู้กระทำความผิดประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยจะเป็นการตัดบุคคลดังกล่าวนี้ไม่ให้ไปกระทำความผิดหรือก่อเหตุร้ายขึ้นมาอีก โดยอาศัยโอกาสเนื่องมาจากการประกอบอาชีพนั้นๆ อีกต่อไป

ในส่วนของผู้กระทำความผิด หรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมในการกระทำความผิด ที่มีจะกระทำความผิดในข้อหาหรือฐานความผิดแบบเดิมอยู่ตลอดเวลา และก็มีมักจะเป็นผู้กระทำความผิดกลุ่มเดิมหรือบุคคลเดิมๆ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าบทลงโทษที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านั้น ไม่สามารถที่จะยับยั้งหรือแก้ไขมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้กระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกแต่อย่างใด อีกทั้งการกระทำผิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ก็จะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นกับความสงบสุขของสังคมและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการประกอบอาชญากรรมในกฎหมายอาญา ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความคิดว่าควรที่จะได้มีการนำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในบางประการที่มีความเหมาะสม นำเอามาปรับใช้เสริมกับบทลงโทษ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน ไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต ซึ่งก็จะเป็นมาตรการในการ คุ้มครองผลประโยชน์โดยส่วนรวมของสังคมในด้านการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

สำหรับกระบวนการในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการัง ของประเทศนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐควรที่จะได้นำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยในเรื่องต่างๆ

⁴⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50.

ที่มีความเหมาะสม และเพียงพอแก่เหตุการณ์ในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด เพื่อที่จะเป็นการยับยั้งและป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของกฎหมายต่อไป อาทิเช่น การนำเอามาตรการในการห้ามเข้าเขตที่กำหนด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 44 มาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามกฎหมายต่อนักท่องเที่ยว หรือกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อาทิเช่น การหักทำลายปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อนำเอาไปเป็นของที่ระลึก หรือเพื่อการค้า เป็นต้น หรือการนำเอามาตรการในเรื่องของการห้ามประกอบอาชีพ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 50 และการให้ประกันตัวจำคุก ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 46 มาใช้บังคับควบคู่ไปกับการลงโทษตามกฎหมายต่อชาวประมงหรือกลุ่มผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ที่ได้กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เหล่านี้เป็นต้น ก็จะทำให้มีผู้ที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังลดน้อยลง ซึ่งก็จะทำให้ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองและดูแลให้คงอยู่ต่อไปได้อีกนาน

แนวนโยบายแห่งรัฐตลอดจนแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ตามที่ได้นำมากล่าวเอาไว้ในบทนี้จึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะช่วยทำให้กระบวนการในการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จะได้นำเอามาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการจัดการ และการพิทักษ์ทรัพยากรแนวปะการังของประเทศไทย นั้นให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย