



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสถานการณ์ความผันแปรทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำไปทั่วโลก เมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงาน วิกฤตการณ์ด้านการเงินระหว่างประเทศ ภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งทำให้ภาวะเศรษฐกิจของโลกต้องชะงัก ได้สร้างผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจภายในของหลายๆ ประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา อาทิ ประเทศไทย ที่มีประชากรประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม เพื่อยังชีพ (subsistent) และยังคงพึ่งพลังงาน สินค้าทุน และปัจจัยการผลิตหลายอย่างจากต่างประเทศในอัตราสูง ซึ่งเป็นมูลเหตุที่ผลักดันให้รัฐบาลต้องหันมาปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวางแผนพัฒนาประเทศในรูปแบบใหม่ ตามคำแนะนำของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก โดยเน้นการปฏิรูปนโยบายหลายด้านที่เห็นว่าจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพื่อเร่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคง และเพื่อยกฐานะสวัสดิการความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศให้ดีขึ้น อันเป็นแนวทางนำไปสู่การลดช่องว่างที่สร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม และขจัดความยากจนให้หมดไป

ด้วยเหตุนี้ระบบเศรษฐกิจที่เป็นแบบเกษตรกรรมจึงถูกปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งมีความสลับซับซ้อน โดยใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมีหรือสารโลหะที่เป็นอันตรายเพิ่มมากขึ้น ด้วยคาดหวังว่า การพัฒนาในรูปแบบนี้จะเป็นวิถีทางที่สามารถช่วยกระเตื้องภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อสนองตอบความต้องการด้านอุปโภคบริโภคของประชากร อันเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่การดำรงชีพนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเข้าสู่รูปแบบอุตสาหกรรมดังกล่าวมิใช่จะก่อให้เกิดผลดีแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น เพราะ นอกเหนือจากประโยชน์ที่มนุษย์จะได้รับจากกิจการอุตสาหกรรมในรูปของผลิตภัณฑ์ (products) แล้ว กิจการอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม (environmental impact) ความคุ้มกันไปด้วย ทั้งโดยกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม (industrial process) ที่มีการระบายถ่ายเทของเสีย (wastes) ออกสู่ระบบ

สิ่งแวดล้อม อาทิ การปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยที่ยังไม่ผ่านการบำบัด เพื่อ
 ขจัดสิ่งปนเปื้อนในรูปของสารโลหะหนัก เช่น แคดเมียม สารปรอท ตะกั่ว สารหนู หรือในรูปของ
 สารอินทรีย์ เช่น แคลเซียมโบคาร์บอเนต เป็นต้น และทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียตามมา หรือใน
 บางกรณีอาจปล่อยอากาศเสียที่มีมลสารปนเปื้อนอยู่ให้ฟุ้งกระจาย (emission) ออกสู่บรรยากาศ
 ทำให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศ และโดยลักษณะของผลิตภัณฑ์บางประเภทที่ได้จากอุตสาหกรรม
 เช่น รถยนต์ อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศได้มากกว่ากระบวนการผลิตเสียอีก ซึ่งมักจะพบ
 เห็นได้ทั้งในรูปลักษณะของมลพิษทางเสียง การฟุ้งกระจายของเขม่า และฝุ่น (soot and dust)
 ที่ถูกปล่อยออกมาจากท่อไอเสีย

สภาพของมลพิษจากแหล่งกำเนิดทุกประเภท เมื่อเกิดการสะสมตัวกันมากขึ้น ก็จะเป็น
 ผลให้สิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมลง และเมื่อต้องประสบกับปัญหาการร่อยหรอหมดไปของทรัพยากร
 ธรรมชาติ (resource depletion) อันเนื่องมาจากขาดการจัดการใช้ประโยชน์อย่างได้
 ลัดส่วนเหมาะสม และขาดการบำรุงรักษาอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง จนเป็นผลให้สิ่งแวดล้อมต้อง
 สูญเสียความสมดุล และเกิดเป็นภาวะวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม (environmental crisis)
 ไปในที่สุด ก็จะส่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย และอนามัยของสาธารณชน อย่างไม่อาจที่
 จะหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้ถ้าหากรัฐบาลไม่แสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างสมบูรณ์
 เพียงพอ เพื่อการป้องกันและควบคุมสภาพของมลพิษ ที่อาจจะเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมต่างๆ
 เสียแต่ต้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจปกครองด้วยการออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยตรง หรือโดย
 ทางอ้อม อันได้แก่ การรณรงค์ให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ผลสุดท้าย
 ภาวะของมลพิษที่เกิดขึ้นก็จะส่งผลย้อนกลับมาสู่ตัวมนุษย์เสียเองตามวัฏจักรทางธรรมชาติ ดังเช่น
 ที่เคยเกิดขึ้นเป็นอุทกภัยมาแล้วในต่างประเทศ

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลให้นานาประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา
 คานาดา ซึ่งต่างเคยได้รับบทเรียนจากภัยอันตรายของมลพิษมาแล้วนั้น ได้มีการตื่นตัวเพื่อต่อต้าน
 ภาวะมลพิษกันอย่างจริงจัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน บทบาทของรัฐบาลต่อการแก้ไข
 ปัญหามลพิษดังกล่าวนี้มีให้เห็นได้หลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการศึกษา ค้นคว้าวิจัย เพื่อให้
 ได้มาซึ่งเทคนิคและขบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญที่เกิดขึ้น หรือ
 ที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และด้วยวิธีการทางการปกครอง โดยการกำหนดนโยบายและ
 มาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนการตรากฎหมาย
 ออกมาใช้ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งเป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

ส่วนในกรณีของประเทศไทย จากสภาพการณ์ที่ตัวของ และการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อ
 รมรงค์การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของต่างประเทศดังกล่าว เช่น การจัดให้มีการประชุมนานาชาติที่
 กรุงสตอกโฮล์ม เมื่อปี พ.ศ.2515 (ค.ศ.1972) กิติ หรือจากสภาพวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่
 กำลังประสออยู่กิติ ได้กลายเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของ
 คุณค่าในสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้ดำเนินการกำหนดแนวนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนา
 สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ เพื่อใช้ในเป็นเครื่องมือ
 สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 แหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรม แต่ปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังไม่
 ได้รับการกำจัดปดเป่าให้บรรเทาเบาบางลง ตรงกันข้ามกลับส่งผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมให้
 ตกอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม และยังก่อให้เกิดอันตรายต่อ ชีวิต สุขภาพอนามัยของประชาชนอีกด้วย
 ซึ่งเป็นการบ่งชี้ให้เห็นว่า แนวนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมกิติ มาตรการทาง
 กฎหมายกิติ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ยังไม่อาจที่จะนำไปสู่สภาพปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล
 อย่างเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อชี้ให้เห็นถึง ผลของการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่นอกจากจะทำให้ภาวะเศรษฐกิจ
 ของประเทศกระเตื้องขึ้นแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดความคู้ตามมาด้วย
 หากไม่มีมาตรการควบคุมสาเหตุของมลพิษเหล่านั้นเสียแต่ต้น
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบาย และกฎหมายต่างๆที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจของ
 รัฐในการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งของประเทศไทย
 และต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน
 และแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมาย
 สิ่งแวดล้อมที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติต่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากโรงงาน
 อุตสาหกรรม

สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ ปัญหาของมลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม และได้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสุขภาพอนามัยนั้น ช่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐยังไม่ได้ใช้บทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ทั้งในรูปของการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จากสมมติฐานเบื้องต้นได้กำหนดประเด็นในการศึกษาไว้ดังนี้

1. ความรุนแรงของมลพิษที่เกิดจากกิจการอุตสาหกรรม
2. แนวนโยบายของรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น
3. บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากกิจการอุตสาหกรรม
4. แนวนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศต่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยได้กำหนดไว้ 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และ ฉบับ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการร่างกฎหมายบางฉบับตามที่กล่าวมา รวมทั้งบทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆทั้งของรัฐ และเอกชน

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

2.1 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรม (กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) และหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย

2.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม อันประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองสิ่งแวดล้อมโรงงาน และหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่า การที่รัฐบาลมุ่งเน้นสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงด้านเดียวนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความสงบสุขแก่สังคมเสมอไป หากแต่ยังมีผลร้ายติดตามมาในรูปของมลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งได้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์อีกด้วย
2. ทำให้ทราบหลักกฎหมาย แนวความคิด และทฤษฎีต่างๆ ตลอดจนบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทั้งของต่างประเทศและประเทศไทยอย่างชัดเจน
3. ทำให้ทราบถึง ประสิทธิภาพของแนวนโยบายและกฎหมายต่างๆ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการจัดปัญหามลพิษตามกฎหมายในทางความเป็นจริง ซึ่งเมื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับทฤษฎี และเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของบางประเทศ จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงการป้องกันและแก้ไขมลพิษให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำหนดนโยบาย และกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย และคุ้มครองประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษ อีกทั้งยังเป็นผลให้การส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายรัฐบาล สามารถเดินควบคู่ไปกับนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้อย่างกลมกลืน (environmental cum economic)