



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดขึ้นมาจากการที่ประชาชนได้รับผลร้ายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมอันทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สิน หรือบางครั้งก็อาจจะกระทบต่อช่องทางคมนาคมได้ ผู้ที่ได้รับผลร้ายจึงเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดผลร้าย และบางครั้งอาจรวมถึงการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ได้รับ จึงกลายเป็นที่มาของข้อพิพาทระหว่างผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงในประเทศไทยนั้น พบว่าข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง และสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่มักเกิดจากการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ทั้งที่แหล่งของมลพิษซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกัน กล่าวคือ อาจจะเกิดจากชุมชน เช่น การปล่อยน้ำทิ้งแล้วลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยมิได้ผ่านการบำบัดน้ำเสีย จนทำให้เกิดน้ำเสียขึ้น หรือการทิ้งขยะมูลฝอยจนทำให้บ้านเมืองสกปรกเป็นแหล่งชุมชนของสัตว์ที่มีเชื้อโรค เช่น แมลงวัน หนู แมลงสาบ เป็นต้น หรือเกิดจากการทำเกษตรกรรมที่มีการใช้ปุ๋ยเคมีในการเกษตร ทำให้น้ำในลำคลองเน่าเสีย หรือกรณีเกิดอากาศเป็นพิษจากรถยนต์ ซึ่งปล่อยควันพิษสู่อากาศ ฯลฯ แต่แหล่งอันเป็นบ่อเกิดของมลพิษเหล่านี้ก็ยังไม่ส่งผลร้ายต่อประชาชนอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่นมลพิษซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

สำหรับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้นได้ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของประชาชน ที่เห็นได้ชัดก็คือ ผลกระทบต่อน้ำและอากาศ สาเหตุของการเน่าเสียของแหล่งน้ำส่วนใหญ่จะมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานฟอกหนัง โรงงานกระดาษ โรงงานผลิตน้ำตาล โรงงานผลิตนม โรงงานผ้าและเส้นใย โรงงานอาหารกระป๋อง เนื่องจากน้ำเสียที่ถูกปล่อยออกมาจากโรงงานมีสารประกอบอินทรีย์หรือแร่ธาตุจากพวกแป้งต่างๆ แคลเซียม คาร์บอเนตและโซดาเนี่ยมไดออกไซด์ ซึ่งทำให้น้ำมีลักษณะขุ่น มีก๊าซและไอพิษเกิดขึ้นในแหล่งน้ำ

ทำให้น้ำเน่าเสีย สร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาทางน้ำ<sup>1</sup> ดังตัวอย่างเช่น โรงงานเยื่อกระดาษในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งตั้งอยู่ระหว่างกลางของเขื่อนอุบลรัตน์และฝายหนองหวาย จังหวัดขอนแก่น ที่พยายามลดต้นทุนการผลิต โดยปล่อยน้ำเสียที่ยังไม่ผ่านการบำบัด (treatment) ลงสู่น้ำที่ขังในบ่อ แล้วไหลลงสู่น้ำพอง สารเคมีที่อยู่น้ำทิ้งนี้ทำให้ภาวะน้ำเน่าพองเน่าเสียมีสภาพเป็นพิษ เป็นผลให้สัตว์น้ำ เช่น หอย กุ้ง ปู ปลา เต่า ฯลฯ ตายเป็นจำนวนมาก น้ำประปามีสีเหลืองขุ่น กลิ่นเหม็น ไม่สามารถบริโภคได้ สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่บริเวณดังกล่าว<sup>2</sup> หรือกรณีของแม่น้ำตาปีและคลองหุมดวงในเขตอำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เกิดการเน่าเสียอย่างรุนแรง โดยมีมูลเหตุส่วนหนึ่งมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานกระป๋อง โรงงานอาหารทะเล โรงงานสุรา แม้ว่าน้ำเสียของโรงงานเหล่านี้จะได้ผ่านการบำบัดแล้วก็ตาม แต่สภาพของน้ำก็ยังมีค่า BOD (Biochemical Oxygen Demand) สูงถึง 220 มิลลิกรัมต่อน้ำ 1 ลิตร ซึ่งถือว่าเป็นค่าที่เกินมาตรฐานตามที่สภาอุตสาหกรรมกำหนดไว้<sup>3</sup> ทำให้น้ำบริเวณนั้นขาดออกซิเจนละลายในน้ำ และเกิดภาวะเน่าเสียขึ้น ทำให้ความเสียหายแก่ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมง การประปาต้องเพิ่มทุนใส่สารเคมีลงน้ำมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนต้องบริโภคน้ำประปาในราคาแพงกว่าเดิม นอกจากนี้ ในแหล่งน้ำธรรมชาติบางแห่งมีสารประกอบจากพวกปรอท ตะกั่ว สารหนู แคดเมียม

<sup>1</sup> Jame C. Lamb, Water Quality and Control, (Published in U.S.A., 1985), p.308.

<sup>2</sup> กรองทิพย์ ศรีตะปัญญะ, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่นาสนใจ," จุลสารสภาวะแวดล้อม (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531) ; 30.

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, "แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษในเมืองหลัก (สุราษฎร์ธานี) 2" รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2530, อ้างถึงใน รถมณฑ ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 14.

ปนอยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน โลหะหนักเหล่านี้มีแหล่งที่มา จากอุตสาหกรรมประเภทโรงงานไฟฟ้าปรมาณู โรงงานผลิตและแปรสภาพสารกัมมันตภาพรังสี โรงงานถลุงโลหะ หรือการสะสมของสารโลหะหนักในน้ำใต้ดิน เช่น สารหนู (arsenic) ที่เกิดจากการเผาสกัดแร่พลวง ดีบุก ก็เป็นเหตุสำคัญของน้ำเป็นพิษดังเช่นที่อำเภอรัตนบุรี จังหวัดนครราชสีมา ที่ก่อให้เกิดมะเร็งผิวหนัง จากการสำรวจของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณนี้ที่มารับการตรวจร่างกายจำนวน 355 ราย มีปริมาณของสารหนูในร่างกายเกินกว่าระดับปกติถึง 259 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ป่วยที่มีอาการรุนแรงต้องได้รับการรักษาตัวรีบด่วน 24 ราย และคาดว่าจะเสียชีวิตเพิ่มขึ้นอีก 4 หรือกรณีที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้เก็บตัวอย่างน้ำทิ้งจากโรงงานมันสำปะหลัง จำนวน 10 โรงงาน มาทำการวิจัย พบว่ามีสารโลหะหนักจากพวก แมงกานีส โครเมียม แคดเมียม นิเกิล ปะปนอยู่ในน้ำทิ้งในระดับที่มีความเข้มข้นสูงกว่าค่ามาตรฐาน คุณภาพน้ำทิ้ง ตามประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดไว้มาก <sup>5</sup>

ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างของปัญหาผลกระทบจากกิจการอุตสาหกรรมที่ส่งผลร้ายต่อ สภาวะของน้ำ แต่ด้วยเหตุที่ในเขตอุตสาหกรรมจะเกิดมลภาวะทางน้ำได้หลายชนิดขึ้นอยู่กับ ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งมลภาวะในรูปของสารอินทรีย์ และสารอนินทรีย์ใน รูปของโลหะหนัก เช่น แมงกานีส โครเมียม ตะกั่ว ฯลฯ โดยทั่วไปแล้วน้ำเสียที่ระบาย จากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องผ่านการบำบัดให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งของกระทรวง อุตสาหกรรมเสียก่อน แต่สภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่าโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ไม่มี ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือมีก็เป็นระบบบำบัดน้ำเสียที่มีคุณภาพต่ำ ทำให้การสะสมของโลหะต่าง ๆ อยู่ในแหล่งน้ำมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นโคลนตม และหากมีการปนเปื้อนมากเท่าใด การ

4 สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุน ทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัย สภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, พ.ศ. 2531, หน้า 45-47.

5 พัชรี นวรัตน์, "โลหะหนักในน้ำทิ้งจากโรงงานแป้งมันสำปะหลังใน ประเทศไทย", วารสารวิทยาการสิ่งแวดล้อม 2 (มกราคม 2530) : 41.

สะสมในห่วงโซ่อาหารก็จะมีมากขึ้นตามลำดับ ส่วนใหญ่จะสะสมอยู่ในเนื้อเยื่อของสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น และในที่สุดก็จะสะสมอยู่ในตัวผู้บริโภคในห่วงโซ่อาหาร

สำหรับตัวอย่างของอากาศเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพ อนามัยและทรัพย์สินของประชาชน เช่น ในปี พ.ศ. 2531 เด็กนักเรียนในโรงเรียนวัดโคกนาค เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร สูดดมเอาควันพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานพลาสติกเข้าไปทำให้มีอาการทางเดินหายใจติดขัด อ่อนเพลีย และในจำนวนนักเรียนที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล ส่วนหนึ่งมีอาการป่วยหนักจนถึงขนาดต้องนำออกซิเจนช่วยในการหายใจ<sup>6</sup> หรือกรณีเหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2532 ประชาชนที่อาศัยในตำบลบางกระเจ้าและตำบลบางยอ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ สูดดมเอาละอองฝุ่นที่มีเบลีอกและโบรดินของละอองปะปนอยู่มากมายในอากาศ อันมีสาเหตุมาจากกระบวนการผลิตของโรงงานสกัดน้ำมันละออง ทำให้เกิดอาการป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ อีกทั้งสปอร์ของเชื้อ *Aspergillus* ที่เกิดจากกากละออง อาจจะสร้างสาร Aflatoxin ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งในตับของผู้ที่ได้รับเชื้ออีกด้วย ผลกระทบนี้ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และต้องทนทุกข์ทรมานจากอาการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุดังกล่าว<sup>7</sup>

สภาพผลกระทบดังกล่าวเกิดมาจากสภาวะอากาศเป็นพิษ โดยเหตุที่อากาศจัดเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญอันดับแรกในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ หากว่าในอากาศมีการสะสมของสารพิษมากจนเกินกว่าที่สภาพทางธรรมชาติสามารถจะเจือจางได้แล้ว โดยคุณสมบัติทางฟิสิกส์ เคมีหรือชีววิทยาในตัวของมันเองก็จะเกิดผลกระทบต่อชีวิตสุขภาพอนามัยของมนุษย์และระบบสิ่งมีชีวิตของสิ่งแวดล้อมบนโลกนี้ ซึ่งแหล่งที่เกิดมลพิษทางอากาศมีหลายรูปแบบ เช่น ก๊าซต่าง ๆ (Gas) กระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องใช้น้ำมันเตา หรืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้เชื้อเพลิง ถ่านหินลิกไนต์ เพื่อการเผาไหม้จะทำให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

<sup>6</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, หน้า 51.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

(So<sub>2</sub>) ซึ่งนอกจากจะทำให้อันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตมนุษย์ในด้านระบบการหายใจแล้ว ยังทำให้อันตรายต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อก๊าซนี้รวมกับน้ำฝนจะทำให้เกิดฝนกรด หรือในอุตสาหกรรมบางประเภททำให้อากาศคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) จะมีผลให้ผู้สูดดมก๊าซชนิดนี้มีอาการวิงเวียนศีรษะเป็นลม เม็ดเลือดแดงทำงานต่อการรับออกซิเจน (O<sub>2</sub>) โดยเฉพาะผู้ป่วยที่เป็นโรคหัวใจอาจเป็นอันตรายถึงชีวิตได้ หรือในอุตสาหกรรมบางประเภทที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลาสติก เส้นใย สี แลคเคอร์ หรือเคลือบเงากระจกซึ่งใช้สารพวกไซลีน (xylene) ในกระบวนการผลิตหากไม่มีการควบคุมการใช้หรือการผลิตให้ถูกต้องหลักวิชาการ และเมื่อมีการฟุ้งกระจายออกมาภายนอกก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนไม่น้อย<sup>8</sup> หรือกรณีสารพิษจากอุตสาหกรรมบางประเภทที่นำสารเคมีเข้ามาใช้ในการผลิตที่มีของเหลือหรือของเสียมีสภาพเป็นก๊าซ บางครั้งจะมีสารพิษพวกโลหะหนัก เช่น ตะกั่ว หรือปรอท หรือสารอื่น ๆ เช่น ฟลูออไรด์ปนออกมากับก๊าซดังกล่าว ทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของมนุษย์ ส่วนมลพิษทางอากาศในลักษณะอื่น ๆ ก็คือ กลิ่นต่าง ๆ จากโรงงาน เช่น โรงงานปลาบ่น โรงงานอาหารกระป๋อง โรงงานสี หรือโรงงานที่ก่อให้เกิดเสียงดัง มลพิษประเภทนี้แม้ไม่ทำให้อันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย แต่ก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง

ผลกระทบจากอุตสาหกรรมนอกจากทำให้อันตรายด้านสุขภาพและอากาศเป็นพิษแล้ว จากการศึกษาของสุนีย์ มัลลิกะมาลย์<sup>9</sup> ยังกล่าวว่าขยะอุตสาหกรรม (industrial waste)

<sup>8</sup> สุธารัตน์ จันทโรจวงศ์ และจงจิตร นีรนาทเมธีกุล, "สารานุกรมสารพิษไซลีน (xylene)," วารสารวิทยาการสิ่งแวดล้อม 2 (มกราคม 2530), หน้า 35-36.

<sup>9</sup> Sunee Mallikamarl, A Study on the Forecast of Regional Repercussive Pollution and the Environmental Protection Law Arising from the Eastern Seaboard Development Program in Thailand, (Graduate School of Environmental Science, Hokkaido University, Japan, 1992), p.254.

ยังเป็นอีกปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกปัญหาหนึ่ง กล่าวคือ กากของเสียหรือกากของเหลือ (wastes) เป็นสิ่งบดบัง ขยะมูลฝอย หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หรือที่หลงเหลือจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม จะมีทั้งกากของเสียธรรมดา (solid wastes) และกากของเสียที่เป็นพิษ (toxic wastes) และบางครั้งอาจปรากฏออกมาในรูปของเหลว (liquid) ซึ่งไม่ว่าจะปรากฏออกมาในรูปแบบใดทุกชนิดล้วนแต่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งสิ้น<sup>10</sup>

กากของเสียธรรมดาซึ่งอาจอยู่ในรูปของสิ่งบดบัง ขยะมูลฝอย และในรูปของเหลวมีปริมาณและสภาพแตกต่างกันออกไปตามขนาด และกิจการของอุตสาหกรรมไม่ยุ่งยากต่อการกำจัดเท่าใดนัก สามารถนำไปทิ้งร่วมกับขยะชุมชนได้ ปัญหาผลกระทบจากกากของเสียธรรมดามักค่อยปรากฏความรุนแรงนัก นอกจากเป็นผลกระทบทางอ้อม เช่น เกิดการหมักหมม ทำให้เกิดเชื้อโรคต่าง ๆ และเมื่อถูกน้ำพัดพาไปลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ หรือเมื่อถูกลมพัดพาไปในที่ต่าง ๆ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องมลพิษทางน้ำ และส่งกลิ่นเหม็น เป็นมลพิษทางอากาศตามมาในภายหลังได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากปริมาณของกากของเสียหรือขยะมูลฝอยมีเป็นจำนวนมาก และเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม จนทำให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บภายในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เป็นปัญหาเรื้อรังนานวันไป ไม่เพียงแต่จะทำให้ต้องเผชิญปัญหาความยุ่งยากในการจัดเก็บและทำลายซึ่งกำลังขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ เช่นนั้น และยังคงต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องผลกระทบทางสุขภาพอนามัยของประชาชน อันเกิดจากพิษของขยะมูลฝอยที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างสุดที่จะหลีกเลี่ยง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> Harvey Yakowitz, "Identifying, classifying and describing hazardous wastes," industry and environment 11 (January/February/March 1988), pp 10-11.

ส่วนกากของเสียที่เป็นพิษหรือที่เป็นอันตรายนั้นเป็นกากของเสียที่มีสารพิษ ทั้งที่ย่อยสลายตัวเองตามธรรมชาติ และไม่ย่อยสลายตัวเองตามธรรมชาติปะปนอยู่ด้วย ซึ่งบางประเทศ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ มักเรียกว่าสารพิษประเภทนี้ว่า "Hazardous Wastes" เราอาจแบ่งกากของเสียหรือกากของเสียชนิดนี้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ <sup>11</sup>

ก. กลุ่มของแข็ง เช่น ชากแบตเตอรี่รีเก่า หลอดนีออนเก่า เศษสี และกากของเสียที่เหลือใช้จากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว รวมถึงกากของแข็งอื่นที่ปนเปื้อนด้วยสารพิษ

ข. กลุ่มของชั้น-หนืด เช่น ตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสียที่มีสารพิษเป็นตะกอนสี หรือตะกอนน้ำมัน หรือจากพวกตะกอนสารเคมีต่าง ๆ

ค. กลุ่มของเหลว เช่น สารเคมีที่เสื่อมคุณภาพ น้ำมันเคมีจากพวกกรด ต่างที่หมดอายุการใช้งาน น้ำมันเครื่องเก่า หรือน้ำมันฆ่าแมลงที่หมดสภาพการใช้งาน

เนื่องจากคุณสมบัติทางเคมีที่เป็นอันตรายและไม่สลายตัวเอง ซึ่งได้แก่ สารจากพวกโลหะหนักบางชนิด และกากของเสียที่มีสารเคมีบางชนิดเจือปนอยู่ เช่น ปรอท แคดเมียม ตะกั่ว โครเมียม อาร์เซนิก ซึ่งรวมตลอดถึงจากพวกสารประกอบของ organophosphorus ไซยาไนด์ และสาร PCB ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งทางน้ำ ทางดิน และทางอากาศ

ที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันทำให้ประชาชนได้รับมลร้ายซึ่งในที่สุดจะเป็นข้อพิพาทต่อไป และปัญหาเหล่านี้จะเพิ่มมากขึ้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐที่จะให้ความสำคัญในการคุ้มครอง ป้องกัน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้นเพียงใด ด้วยเหตุนี้ การวิจัยนี้จึงได้ศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งเกิดจากอุตสาหกรรม อันเป็นสาเหตุของข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในอนาคต

<sup>11</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม, "ปัญหาการกากสารพิษและโครงการจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรม," 2528 (อัคราเนา)

### 1.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2509, พ.ศ. 2510-2514 และ พ.ศ. 2515-2519)

เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของไทยในอดีตเป็นเศรษฐกิจการเกษตร ที่ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยจำต้องพึ่งพาผลิตผลทางเกษตรเป็นรายได้หลัก ซึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการปกครองและพัฒนาประเทศ ทำให้ไทยต้องกู้ยืมเงินต่างประเทศมาตลอด ระบบเศรษฐกิจของไทยในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับจึงยังเป็นเศรษฐกิจภาคเกษตรอยู่ อุตสาหกรรมยังมีน้อย และที่มีอยู่ก็เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ในระบบครัวเรือนที่ไม่มีมลพิษ ภาวะสิ่งแวดล้อมในระยะเวลานั้น ๆ จึงยังไม่เสื่อมทราม มีปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยมาก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524

เนื่องจากในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านได้ผลต่ำกว่าเป้าหมาย และสาเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น เนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ 12 ประการแรก สาเหตุภายในประเทศ คือ เกิดฝนทิ้งช่วงในปี 2515 และในปี 2519 อันเป็นปีแรกและปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทำให้ผลผลิตด้านการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ เศรษฐกิจของประเทศจึงขยายตัวในอัตราที่ต่ำลง และประการที่สอง เป็นสาเหตุภายนอกอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภาวะของเศรษฐกิจโลกนับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจ

---

12 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524), (กรุงเทพมหานคร: เรื่องแสงการพิมพ์, 2520) หน้า 7-8.



ชะงักงันทวีความรุนแรงขึ้นในประเทศ เริ่มในปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา จะทำให้การผลิตส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.2 และทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจตลอดระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ลดต่ำลงจากที่ได้ประมาณการไว้

ส่วนการผลิตในด้านอุตสาหกรรมก็ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการขาดแคลนวัตถุดิบตลอดจนความต้องการของตลาดต่างประเทศและในประเทศลดลง จึงทำให้การผลิตในด้านอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่ต่ำลงในช่วงปี พ.ศ. 2517-2519 ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐจึงมุ่งเน้นนโยบายหลักในการพัฒนาเฉพาะด้านอุตสาหกรรม 2 ประการ<sup>13</sup> คือ

1. รัฐสนับสนุนให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเจริญเติบโตควบคู่พร้อมกันไปกับการพัฒนาเกษตร และสนับสนุนให้มีการกระจายโครงสร้างของการผลิตทางอุตสาหกรรม โดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมพื้นฐาน และอุตสาหกรรมที่มีส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น รวมทั้งอุตสาหกรรมที่สนับสนุนการผลิตในผลการเกษตร

2. เพื่อสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการกระจายรายได้ รัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาค โดยจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยเร่งด่วน

ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐมุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ด้วยการเร่งการลงทุนของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้ช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ รัฐจะต้องให้ความสนใจต่อการฟื้นฟูการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงการลงทุนขยายกิจการอุตสาหกรรมเดิมและอุตสาหกรรมใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราร้อยละ 9.6 ต่อปี และประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องเร่งขยายตัวเพื่อช่วยแก้ปัญหาเป้าหมายได้ก็คือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเกษตรเป็นวัตถุดิบ และอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ต้องใช้แรงงานมาก

13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

จากสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ย่อมชี้ให้เห็นได้ชัดว่ารัฐได้วางแผนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ด้วยเหตุที่ในอดีตไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ดังนั้น อุตสาหกรรมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ จึงเป็นอุตสาหกรรมที่ยังใช้ผลผลิตทางการเกษตรมาเป็นวัตถุดิบที่สำหรับประกอบอุตสาหกรรมอยู่

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ในระยะของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมาก ดังจะเห็นได้ว่ามีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ โรงกลั่นน้ำมัน ยางรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง เสื้อผ้าสำเร็จรูป กระดาษ เหล็ก แมงกันหวาน ประกอบรถยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตลอดจนอุตสาหกรรมจากไม้ เครื่องเรือน เครื่องประดับ อัญมณี เป็นต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนาและเพิ่มบทบาทในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ คือ สัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.1 ของผลผลิตรวมของประเทศ ในปี 2503 เป็นร้อยละ 21.1 ในปี 2524 เมื่อเทียบกับภาคเกษตรซึ่งมีผลผลิตประมาณร้อยละ 24.08 ในปี 2524 และคาดว่าในระยะสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคเกษตร หากได้มีการแก้ไขปัญหาของประเทศในด้านดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมตามเป้าหมายนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี้แล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" อย่างแน่นอน ดังนั้น เพื่อที่จะได้เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ จึงได้ปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยถือว่าเป็น "แผนนโยบาย" ที่มีความชัดเจนพอที่จะแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้ 14

14 สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, หน้า 26-27.

ด้วยเหตุนี้ ใน 5 ปีของการวางแผนพัฒนาฯ นี้ จึงถือว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบบเศรษฐกิจของไทยที่ภาคอุตสาหกรรมจะเข้ามามีบทบาทเคียงคู่กับภาคเกษตรกรรมและนโยบายในการกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ จะออกไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่

สำหรับเป้าหมายการผลิตสาขาอุตสาหกรรมนี้ กำหนดการขยายตัวไว้ในอัตราร้อยละ 7.6 ต่อปี โครงสร้างอุตสาหกรรมทั่วไปจะพึ่งพาการนำเข้ามีน้อยลง และหันมาใช้แรงงานและวัตถุดิบในประเทศแทน

จากนโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมได้กระจายตัวไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยคาดว่าจะเป็นการเอื้ออำนวยที่จะนำเอาผลิตผลทางเกษตรและวัตถุดิบในประเทศเข้าสู่อุตสาหกรรมได้ ดังนั้น โครงการสร้างแหล่งอุตสาหกรรมในภูมิภาคจึงเกิดขึ้น เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นเมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ นี้ กลับปรากฏว่าทางด้านการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิกษณนั้นยังดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร กล่าวคือ ในช่วงปี 2525-2528 มีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเฉลี่ยร้อยละ 40.4 รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยร้อยละ 31.0 ภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 13.7 ภาคกลางเฉลี่ยร้อยละ 10.1 และภาคใต้เฉลี่ยร้อยละ 4.8 ต่อปี ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ภูมิภาคน้อยก็คือ ศูนย์กลางความเจริญทุกด้านและแหล่งปัจจัยขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ทำให้เงินลงทุนได้รับประโยชน์จากการตั้งโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงมากกว่าสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากการไปตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาค 15

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มุ่งที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยคำนึงถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งย่อมหมายความว่า การให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุน การอุตสาหกรรมจะเพิ่มมากขึ้นจากแผนพัฒนาเดิม โดยมุ่งหวังว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมมาใหม่ในช่วงของปลายแผนนี้

ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายผลผลิตทางอุตสาหกรรม 3 ประเภท คือ 16

1. สนับสนุนการกระจายการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมไปสู่ประเภทสินค้าที่ใช้วัตถุดิบภายในเป็นหลัก มีมูลค่าเพิ่มสูงและสร้างโอกาสพัฒนาความเจริญของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้มีหลายชนิดมากขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือผู้ซื้อทั้งภายในและต่างประเทศ โดยสนับสนุนและกระตุ้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนา
2. ปรับปรุงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ลดน้อยลงและมีความเป็นระบบยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในภูมิภาคมีขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น
3. ปรับบทบาท องค์กรและกลไกการบริหารงานของภาครัฐบาลให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนจากการควบคุมและส่งเสริมเป็นการสนับสนุนและขึ้นโอกาส

16 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534), (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530), หน้า 230-231.

ทั้งนี้ โดยมีแนวทางการดำเนินการ 2 ประการ คือ

1. แนวทางการพัฒนาโดยทั่วไป เพื่อปรับโครงสร้างและกระจายการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และใช้กลไกการประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน
2. แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย เน้นอุตสาหกรรม 3 ประเภทที่มีโอกาสก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง กระจายรายได้และการผลิตในภูมิภาค และการสร้างงาน คือ อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมภูมิภาค และอุตสาหกรรมวิสาหกิจ

นอกจากนี้จะมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมข้างต้นแล้ว รัฐยังมีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยเลือกพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนา ทั้งนี้คำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพพื้นที่การใช้ประโยชน์และสภาวะแวดล้อม พร้อมทั้งได้มีการวางแผนแม่บทการใช้ที่ดินสำหรับแหล่งอุตสาหกรรม และกำหนดมาตรการด้านผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเพื่อควบคุมการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและโอกาสการพัฒนาที่มีอยู่ คือ 17

1. บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมหลักที่ตั้งอยู่ติดกับท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการขนถ่ายสินค้ากอง พร้อมบริการโครงสร้างพื้นฐานหลักเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน
2. บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์หลักสำหรับการขนถ่ายสินค้าประเภทบรรจุตู้ (คอนเทนเนอร์) มีเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

### 3. เมืองและชุมชนบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย

- เมืองชลบุรี เป็นศูนย์กลางในเชิงธุรกิจการค้าและการบริหารงานภาครัฐบาล
- เมืองพัทยา เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า และการพาณิชย์ควบคู่ไปกับเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว
- เมืองระยอง เป็นศูนย์บริการและฐานการศึกษา และวิจัยด้านเทคโนโลยี

ทั้งนี้ ในบริเวณแถบนี้จะมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก ส่วนบริเวณพื้นที่แหลมฉบังจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมุ่งให้เอกชนเป็นผู้มีบทบาททางการลงทุน แต่สำหรับโครงการขนาดใหญ่รัฐจะเป็นผู้ริเริ่มสนับสนุนและร่วมลงทุนด้วย เช่น โครงการปุ๋ยแห่งชาติและโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติ

จากนโยบายของรัฐต่อการพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรมพบว่า ผลการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ภาคอุตสาหกรรมได้มีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการส่งออกของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยสัดส่วนของผลผลิตอุตสาหกรรมในผลผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มจากร้อยละ 23.5 ในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มาเป็นร้อยละ 26.0 ในปี 2534 อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยได้เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 13.7 ต่อปี คือ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวสูงเช่นนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออกและการลงทุน โดยเฉพาะการผลิตเพื่อส่งออกและการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อทดแทนการนำเข้า

ในด้านกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม ได้มีการพัฒนาไปอย่างมากเมื่อเทียบกับระยะที่ผ่านมา ทั้งด้านประเภทการผลิตและคุณภาพของสินค้าไปสู่อุตสาหกรรมที่มีการผลิตสลับซับซ้อนและมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องมากขึ้น และเป็นโรงงานใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูงขึ้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกที่จะต้องแข่งขันในตลาดโลก และเป็นการเข้าร่วมทุนกับต่างประเทศ

แม้ว่าอุตสาหกรรมจะขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว แต่แหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และมีเพียงบางส่วนเริ่มกระจายไปยังพื้นที่รอบนอกแถบจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก สำหรับในภูมิภาคที่ห่างไกลออกไป

การกระจายอุตสาหกรรมยังไปไม่ถึง ดังจะเห็นว่าจำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีสัดส่วนถึงร้อยละ 52<sup>18</sup>

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างค่อนข้างมั่นคง อันแสดงให้เห็นว่าไทยได้ใช้แนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคนำได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ รัฐจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาไว้ 3 ประการ<sup>19</sup> คือ

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ในแผนนี้กำหนดให้โอกาสการขยายฐานการผลิตสาขาอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่มาก ทั้งอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากแนวโน้มการโยกย้าย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539), (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530), หน้า 49.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-22.

ฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมจากประเทศญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเข้าสู่ภูมิภาคนี้ยังมีอยู่ต่อไป เพราะภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตะวันตกจะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ของโลกที่มีอำนาจซื้อทางเศรษฐกิจสูง และมีอำนาจต่อรองทางการค้ามากขึ้น โดยมีเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่กำหนดให้สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาหลักของประเทศในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเน้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนา ส่วนโครงสร้างเน้นการกระจายอุตสาหกรรมและบริการไปสู่ภูมิภาคโดยเสริมสร้างศักยภาพของจังหวัด ที่จะเป็ศูนย์กลางกระจายอุตสาหกรรมในภูมิภาคการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ พื้นที่ภาคกลางตอนบน เป็นต้น จากแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 จนถึงฉบับที่ 7 ย่อมแสดงให้เห็นแนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในที่สุดภายในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ เมื่อเศรษฐกิจไทยจะมีอุตสาหกรรมเป็นภาคนำดังที่ได้อ้างมาแล้ว ย่อมชี้ให้เห็นว่าผลพลอยได้ที่จะตามมาก็คือ สภาพวะของมลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นย่อมเป็นไปได้ค่อนข้างมาก หากว่ารัฐไม่มีมาตรการและการดำเนินการที่เหมาะสมในการป้องกันแก้ไข ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

### 1.1.2 การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2509, พ.ศ. 2510-2514, พ.ศ. 2515-2519

ในส่วนของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับนั้น มิได้มีกล่าวไว้อย่างชัดเจนนัก ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีอยู่น้อยมาก จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับ รัฐยังมิได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตแต่อย่างใด



แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) 20

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ระบุแผนในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้หลายด้าน รวมถึงมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย กล่าวคือ "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอาจเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป แต่ในบริเวณชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นและมีการรวมตัวทางอุตสาหกรรม ดังเช่นกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ มักจะเกิดปัญหานั้นขึ้นที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมเป็นพิษดังนี้ คือ

- (1) การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำทั้ง แหล่งน้ำบนผิวดินและน้ำทะเล
- (2) การทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่ ระบบวงจรชีวิตของสัตว์และพืช ทั้งน้ำจืดและน้ำทะเล
- (3) ปัญหาอากาศเสียจากแก๊สพิษต่าง ๆ ที่ปล่อยออกจากการอุตสาหกรรม และท่อไอเสียรถยนต์ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลร้ายทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ระบบนิเวศน์ของสัตว์และพืช และการเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของประชาชน ประกาศของคณะปฏิวัติเรื่องการลดรถยนต์ปล่อยควันดำไว้ดำเนินการใช้โดยเคร่งครัด
- (4) ปัญหาจากเสียงและความสั่นสะเทือน ซึ่งเป็นสิ่งรบกวนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายและทางจิตใจของคนในเมืองใหญ่ ๆ โดยทั่วไป
- (5) ปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นต้นว่า น้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งปฏิกิริยาของเชื้อโรคและสิ่งที่เป็นโรคต่าง ๆ ที่จะเป็นอันตรายโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน"

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

20 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524), หน้า 189-190.

สำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐได้วางแนวทางและมาตรการไว้โดยคำนึงว่าการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในด้านการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 มิได้ให้อำนาจหน่วยงานใด โดยเฉพาะในการปฏิบัติและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเท่าที่กฎหมายต่าง ๆ จะอำนวยให้ในขณะนั้น รวมถึงการสนับสนุนด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การขอความร่วมมือจากประชาชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ การปรับปรุงกฎหมายระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้มีความสอดคล้องและประสานกัน ที่สำคัญ คือ ในการอนุญาตให้สิ่งโรงงานต้องมีการกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตให้มีสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับอนุญาต และรัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดปิดโรงงานที่ทําผิดเงื่อนไข

เนื่องจากนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มิได้กำหนดแผนหรือโครงการไว้อย่างเป็นทางการ หรือมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น ในต้นปีของการใช้แผนพัฒนาฯ ปีสุดท้ายถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2524 รัฐบาลได้ลงมติเห็นชอบกับการดำเนินการตามคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอให้มี "นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมน้อยที่สุด และก่อผลดีให้กับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งความมุ่งหมายของ "นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เป็นการวางแนวทางและกรอบนโยบายแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เน้นให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินการไปอย่างไม่ขัดแย้งกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน และบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมการควบคุมมลพิษ การพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนา

ต่าง ๆ และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในชาติที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเร่งด่วน สมควรให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และมิให้เกิดการสูญเสียสมดุลของธรรมชาติเนื่องจากกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ นั้น สำหรับแนวทางในการดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางด้านกฎหมายตามนโยบายและมาตรการฯ ดังกล่าว รัฐบาลกำหนดให้มีการศึกษาทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่ และการค้นคว้าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>21</sup> แต่สาเหตุที่ "แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" นี้ ได้จัดทำขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะรับเอานโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ และเมื่อเวลาได้ผ่านเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการนำดำเนินการประสานต่อในทางปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากสารมลพิษนั้น รัฐบาลเห็นว่าผลจากสารมลพิษทำให้เกิดความผิดปกติขึ้นในโครงสร้างของร่างกาย อาการเป็นพิษแสดงออกอย่างชัดเจนได้ทั้งในผู้รับพิษโดยตรงและในลูกหลาน เช่น เกิดมีความพิการในอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วน และเนื่องจากความเป็นพิษสามารถทำห้ลักษณะทางพันธุกรรม

21 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 1-5.

แปรเปลี่ยนไปในทางเสื่อม จึงทำให้ปรากฏลักษณะและนิสัยอันไม่พึงประสงค์ในชั้นลูกหลานและสืบทอดกันต่อไปได้ การเข้าสู่ร่างกายของสารเป็นพิษนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทางตรงเกิดแก่ผู้ที่ใช้หรือสัมผัสกับสารเป็นพิษโดยตรง ส่วนทางอ้อมเกิดจากพิษตกค้างในอาหารและในสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีสารมลพิษกระจายอยู่และก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้น ได้พบว่าสารประกอบของโลหะหนัก เช่น ตะกั่ว แคดเมียมปรอท สังกะสี ทองแดง ฯลฯ ตลอดจนไอระเหยและแก๊สของสารเคมีบางอย่างมีปะปนอยู่กับฝุ่นละอองในบรรยากาศ ทั้งภายนอกและภายในสถานประกอบการ ซึ่งบางชนิดสะสมอยู่ในร่างกายของผู้ประกอบการในโรงงานอุตสาหกรรม และบางชนิดอยู่ในน้ำ ในตะกอนดิน สะสมอยู่ในสัตว์ ในพืชที่เป็นอาหารของประชากร ทั้งนี้ เพราะขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้ได้นำเทคโนโลยีอันซับซ้อน และสารเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เข้าช่วยเร่งขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ในปัจจุบันนี้ได้นำเทคโนโลยีอันซับซ้อน และสารเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เข้าช่วยเร่งขบวนการผลิตอย่างกว้างขวาง การใช้เทคนิควิทยาการดังกล่าวโดยขาดความรู้เพียงพอ และหรือโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่ตามมา ทำให้ส่วนที่เหลือจากขบวนการผลิตเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเป็นสาเหตุหนึ่งของการเป็นมะเร็งในผู้ที่ได้รับการสัมผัสกับสารมลพิษนั้นอยู่เสมออีกด้วย

ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกันสุขภาพอนามัยของประชากรให้พ้นภัยจากสารเป็นพิษนั้น รัฐได้กำหนดนโยบายโดยเร่งรัดทำให้การศึกษาและติดตามภาวะของสารเป็นพิษทุกชนิด ส่งเสริมส่วนราชการชักชวนภาคเอกชนให้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหากการใช้สารเป็นพิษ สนับสนุนทางด้านกำลังคน อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การให้ความรู้แก่ประชาชนถึงประโยชน์และโทษของการใช้สารเป็นพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาทางด้านพิษวิทยาในทุกระดับ นอกจากนี้ รัฐยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้หลายด้าน เฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้านสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้น รัฐจะได้ออกมาตรการทำรายงานผลกระทบในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพของคนงานและประชาชนทั่ว ๆ ไป เช่น มาตรฐานอากาศในโรงงาน มาตรฐานควันทoxicและฝุ่นละอองของสารเคมีที่จะปล่อยออกสู่บรรยากาศ มาตรฐานน้ำทิ้งและมาตรฐานคุณภาพของเครื่องจักรฯ เป็นต้น การกำหนดย่านโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อสะดวกแก่การควบคุมของสารและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม การศึกษาทบทวนกฎหมายข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและเพิ่มเติมส่วนที่ยังบกพร่องให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาลเฉพาะโรค

แก่สารมลพิษโดยเร่งด่วนเพื่อผู้ป่วยจะได้รับการรักษาที่ถูกต้อง และประการสุดท้าย รัฐจะ กำหนดมาตรการสำหรับหน่วยงานที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมาห้ประสานและสอดคล้อง กันยิ่งขึ้น 22

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ในสาระสำคัญของแผนชี้ให้เห็นว่ารัฐยังคงตระหนัก ในความเสียหายที่จะเกิดจากอุตสาหกรรมอยู่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนดังกล่าวจัดทำขึ้น ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ทันได้รับเอา นโยบายตามแผนนี้ไปปฏิบัติ

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ในส่วนของแผนพัฒนาฯ ในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนและมีรายละเอียดมากขึ้น เนื่องจากได้ตระหนักแล้วว่าเมื่อมีแผนพัฒนาอุตสาหกรรมก็ย่อมต้องมีแผนพัฒนา สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพราะความแออัดในเมืองและความเสื่อมโทรมของสภาพ แวดล้อมในกรุงเทพมหานคร อันเนื่องมาจาก "การรวมตัว" ของกิจการอุตสาหกรรมและ กิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้เพิ่มทวีขึ้น กล่าวคือ ในปี 2516 โรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกรม โรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 36,057 โรงงาน เป็นโรงงานในเขตภาคกลาง ร้อยละ 41.2 ในกรุงเทพฯ ร้อยละ 23 ในขณะที่ปี 2522 โรงงานทั่วประเทศ มีจำนวน 67,736 โรง เป็น โรงงานในภาคกลางร้อยละ 40.9 และเขตกรุงเทพมหานครร้อยละ 21.2 และหากจะพิจารณา ถึงกิจการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีการลงทุนสูง ปรากฏว่ารวมตัวกันอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานคร

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

22 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนา สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 1-5, 65-69, 70-74, อ้างใน คณิศ ทรัพย์, ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ, วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

เสียส่วนใหญ่ คือ จากจำนวนกิจการที่ได้รับการส่งเสริม 897 ราย เป็นโรงงานในภาคกลางเสีย 756 ราย หรือร้อยละ 84.3 และในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการถึงร้อยละ 55.6 <sup>23</sup>

จากสถานการณ์ดังกล่าวในแผนพัฒนาฯ จึงได้กำหนดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ โดยคำนึงถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษอันส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยของประชาชนไว้ดังนี้ <sup>24</sup>

(1) ปัญหามลพิษทางน้ำซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบกำจัดน้ำทิ้งจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่การเกษตรก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำสำคัญของประเทศไทย ได้แก่ แม่น้ำสำคัญ 4 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน บางปะกง แม่กลอง ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องการเน่าเสียในระดับรุนแรง กล่าวคือ ค่าออกซิเจนละลายน้ำ มีค่าต่ำกว่า 30 % ของภาวะน้ำสะอาด โดยเฉพาะในพื้นที่วิกฤติที่มีค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งถ้ากลัภาวะเน่าเสียมาก หากปล่อยไว้ดังที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียขึ้นภายในเวลาอันใกล้

(2) ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยจากยานยนต์และโรงงานอุตสาหกรรม ในบางบริเวณและบางช่วงเวลาปริมาณมากเกินกว่าอากาศจะเจือจางได้ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครกึ่งทวีความรุนแรงขึ้นจากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในบริเวณย่านธุรกิจการค้า ปรากฏว่าปริมาณคาร์บอนมอนนอกไซด์เฉลี่ย 30-40 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

<sup>23</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529), (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 70.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

(3) ปัญหาเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเกิดขึ้นจากยานยนต์ เครื่องจักร เครื่องยนต์ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการต่าง ๆ จากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในย่านกิจการค้า ปรากฏว่าระดับเสียงที่วัดได้มีค่าเฉลี่ยเกิน 85 เดซิเบลเอ ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอาจถึงพิการได้

(4) ปัญหาสารเป็นพิษซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้แร่ธาตุบางชนิดและสารเคมี ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและอื่น ๆ อย่างไม่ระมัดระวังและไม่ถูกวิธี ก่อให้เกิดปัญหา การแพร่กระจายและพิษตกค้างของสารเป็นพิษในสิ่งแวดล้อม ทำให้มนุษย์และสัตว์ได้รับอันตราย จากพิษตกค้างของสารเป็นพิษเหล่านั้น

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้มีการเอาแผน สิ่งแวดล้อมเป็นแผนเฉพาะ และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม ควบคู่กันไป ซึ่งในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมนี้ได้กำหนดขึ้นอาศัยมูลเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมของ ประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบันมาเป็นตัวกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมีแนว ความคิดด้านนิเวศพัฒนามาประยุกต์ใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งมี สาระสำคัญ ดังนี้ 25

1. ลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐโดยให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาสีงแวด ล้อมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรหลักของประเทศและคุณภาพชีวิตมนุษย์ และมุ่งที่จะให้การลงทุน พัฒนาสิ่งแวดล้อมบังเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด

2. สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
  3. สนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงาน รัฐวิสาหกิจดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้เน้นในด้านประหยัดเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติ และในด้านการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนเพื่อลงทุนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
  4. ส่งเสริมและสนับสนุนการสำรวจและการศึกษาวิจัยปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างพื้นฐานข้อมูลและหาความรู้ความเข้าใจในระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการแก้ไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในประเทศ
  5. เร่งเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาลำโพงสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ..... ฯลฯ .....

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีดุลยภาพสอดคล้องกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงและเข้าจัดการกับการรื้อทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ที่อาจมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมได้ นอกจากนี้ ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นกว่าเดิม

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และแผนสิ่งแวดล้อม สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นการวางพื้นฐานและชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ในปีงบประมาณ 2529 นี้ ในขณะที่เดียวกันได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาเหตุผลแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางและแผนงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วยวิธีการคาดการณ์ล่วงหน้า และกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ตลอดจน



กำหนดให้มีการวิจัย และการแก้ไขปัญหานั้นในระยะยาวให้อยู่ในลักษณะประสานและควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตาม จากรายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดของรัฐที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินการอุตสาหกรรม ทั่วไปเลย 26

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

บรรยายด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขว่ามีความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งภาวะแวดล้อมที่จะทวีความรุนแรงขึ้น มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยในอดีต รวมทั้งการทิ้งของเสียในปริมาณที่มากกว่าสิ่งแวดล้อมจะรองรับได้ มีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมในทุกด้านและ เกิดปัญหามลพิษขึ้นทั่วไป ดังนั้น ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตให้ความสำคัญ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ดังนี้ 27

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

26 สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ, หน้า 38.

27 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535), หน้า 141.

1. เพื่อให้แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1.1 ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนสนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด

1.2 สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กร และประชาชนในระดับท้องถิ่น

1.3 กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

1.4 เน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า มากกว่าการให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

2. นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

2.1 การประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนรวม

2.2 การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

2.3 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ

2.4 ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องขององค์กรการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การศึกษาวิจัยระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

2.5 สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการนําทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นําทําลายสภาพสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

2.6 สันนิษฐานให้ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดจิตสำนึกในด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด

หากพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดนโยบายและวางแนวทางการดำเนินการด้วยการใช้ข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นหลัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายในด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา

นอกจากนั้น การประเมินผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ปรากฏว่าปริมาณของมลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมที่หนาแน่นเดิม และจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เพราะการควบคุมดูแลของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต้นทุนการสร้างระบบกำจัดของเสียสูง และการละเลยของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบางกลุ่มมีส่วนสนับสนุนให้ระดับความรุนแรงของปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมทวีสูงขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้น คือ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และได้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นใหม่ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ทำการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศ ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สิ่งเหล่านี้เองที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สะสมกันมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรม นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะเวลาที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นอุตสาหกรรม บริการและการเกษตร รวมทั้งการเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษต่าง ๆ มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการและมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม ดังนี้ 28

1. ด้านมลพิษทางน้ำ

1.1 ลดปริมาณและความสกปรกของน้ำทิ้งจากชุมชนอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม โดย

- (1) สนับสนุนการย้ายโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทที่มีปัญหามลพิษในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้ไปตั้งพื้นที่ที่กำหนด
- (2) เก็บค่าน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และค่าธรรมเนียมน้ำทิ้ง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดและการนำเอาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้
- (3) สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดหรือเทคโนโลยีที่ปลอดภัยของเสียในการผลิตหรือประกอบการ
- (4) สนับสนุนให้มีการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ ตลอดจนการหมุนเวียนการใช้น้ำ
- (5) ควบคุมให้มีการลดมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดต่าง ๆ ในพื้นที่นอกเขตเป้าหมายของระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม

27 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2535-2539), (กรุงเทพมหานคร ; ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดคอปริงค์, 2535), หน้า 220-227.

1.2 ควบคุมมิให้มีการระบายน้ำทิ้งเพิ่มเติมลงในแหล่งน้ำที่มีปัญหามลพิษทางน้ำอยู่ในชั้นวิกฤต โดย

(1) ควบคุมการก่อสร้างหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ รวมทั้งควบคุมที่ตั้งและการขยายตัวของชุมชนในบริเวณแหล่งน้ำพื้นที่เป้าหมาย

(2) สนับสนุนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมหรือแพลตฟอร์มนิคมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนหรือร่วมลงทุน

(3) กำหนดให้มีการใช้ระบบระบายน้ำเสียแยกออกจากระบบระบายน้ำฝนในพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาใหม่ ทั้งในด้านชุมชนและอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษ

1.3 ให้มีการลงทุนและเตรียมการลงทุนในการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ดังนี้

(1) สร้างระบบบำบัดน้ำเสยรวมสำหรับชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เป้าหมาย เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมือง ปริมาณเมืองหลัก เมืองศูนย์กลางความเจริญ แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

(2) ศึกษาความเป็นไปได้และก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสยรวมสำหรับชุมชนและอุตสาหกรรมในพื้นที่อื่น ๆ ตามลำดับความสำคัญ

## 2. ด้านมลพิษทางอากาศ

ลดและควบคุมมลพิษทางอากาศ อันเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมโดย

(1) กำหนดมาตรฐานระดับสารอันตรายที่ระบายจากปล่อง และปริมาณที่จะระบายได้จากโรงงานอุตสาหกรรมหรือกลุ่มโรงงาน (เช่น นิคมอุตสาหกรรม) และโรงไฟฟ้าที่เหมาะสมกับสภาพการพัฒนาและสภาพพื้นที่ โดยเฉพาะฝุ่นละอองและซัลเฟอร์ไดออกไซด์สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อให้การระบายสารอันตรายเป็นไปตามมาตรฐาน

- (2) ำให้มีการจำหนำน้ำมันเตาที่มีกำมะถันต่ำและควบคุมคุณภาพด้านหินลิกไนต์ เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือโรงไฟฟ้าที่ไม่ระบบบังคับกำขัธล์เพอร์ไดออกไซด์สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อให้การระบายสารอันตรายเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้ อาจใช้มาตรการทางด้านภาษี และราคาเป็นแรงจูงใจให้มีการเร่งดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
- (3) กำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการปล่อยสารอันตรายของหม้อต้มน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมใหม่
- (4) กำหนดให้โรงไฟฟ้าใหม่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ใช้ด้านหินลิกไนต์ต้องติดตั้งหน่วยกำจัธค์กำมะถัน
- (5) ลดผลกระทบจากการทำเหมืองลิกไนต์และย่อยหิน
- (6) สนับสนุนให้อุตสาหกรรมประเภทที่มีมลพิษทางอากาศอยู่ในนิคม-อุตสาหกรรมที่กำหนด
- (7) ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำพลังงานที่ปลอดมลพิษมาใช้ เช่น การนำเข้าก๊าซธรรมชาติ การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำระหว่างประเทศ เป็นต้น
- (8) ำให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในเขตอุตสาหกรรมและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง และให้มีการตรวจวัดคุณภาพอากาศอย่างต่อเนื่อง

### 3. ด้านมลพิษจากกากของเสีย

- (1) ควบคุมและกวดขันให้มีการกำจัธค์กากของเสียอันตรายจากการเกษตรและอุตสาหกรรม เช่น ภาชนะบรรจุสารเคมีอันตราย ซากด้านไฟฉาย หลอดฟลูออเรสเซนต์ ซารุค รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนอย่างถูกวิธี
- (2) ำมีการลงทุนสร้างระบบกำจัธค์กากของเสียอันตรายรวมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนหรือรับสัมปทานหรือรัฐเป็นผู้ลงทุนนำร่อง

#### 4. ด้านมลพิษจากสารอันตราย

(1) กำหนดมาตรการในการจัดการสารอันตรายให้ครบวงจร ตั้งแต่การนำเข้า การกำหนดมาตรฐานของสถานที่จัดเก็บสารอันตราย มาตรฐานในการขนส่งสารอันตราย ตลอดจนมาตรฐานในการกำจัดสารอันตราย และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัด

(2) ลดปริมาณการใช้สารอันตรายในการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนให้ใช้สารหรือวัตถุอันตรายทดแทน เช่น การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การป้องกันและควบคุมศัตรูพืชโดยวิธีธรรมชาติ การปรับปรุงกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) ให้มีการจัดทำแผนป้องกันอุบัติเหตุจากเคมีภัณฑ์และวัตถุเสี่ยงภัย โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออกและคลังเก็บสินค้าอันตรายต่าง ๆ

(4) ให้มีศูนย์ข้อมูลสารอันตรายเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประชาสัมพันธ์ฝึกอบรมให้ความรู้แก่หน่วยงานและประชาชนเกี่ยวกับการเก็บสารอันตราย การใช้สารอันตราย และวิธีปฏิบัติในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุจากสารอันตราย

#### 5. ด้านการปรับปรุงกลไกพัฒนาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

5.1 ให้นำหลักการ "ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ" มาใช้ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดย

(1) ให้มีการจัดเก็บค่าบำบัดและกำจัดมลพิษในลักษณะของภาษีมลพิษ ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ แล้วแต่ความเหมาะสมของกิจการและผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสมทบเข้าเป็นกองทุนในการลงทุนจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

(2) ให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือด้านการเงินก่อนในระยะเริ่มก่อตั้ง และในระยะแรกให้องค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วบริหารจัดการจนกว่าจะได้มีการร่างกฎหมายกองทุน ให้อำนาจและจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นนิติบุคคลขึ้น เพื่อดำเนินการเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

(3) ให้ลำดับความสำคัญแก่กิจการที่มีการดูแลสิ่งแวดล้อมให้เข้าระดมทุนในตลาดหุ้น รวมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการเงินจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมทุนจากประชาชนมาลงทุนในหุ้นของธุรกิจหรือโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## 5.2 ปรับปรุงองค์กร กฎหมาย และการบริหารจัดการโดย

- (1) จัดทำมีการวางแผนและประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในเมือง  
 อย่างเป็นระบบควบคู่ไปกับการกำหนดบทบาทของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วน  
 ท้องถิ่นให้ชัดเจน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน
- (2) ำให้มีการปรับปรุงองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับนโยบายและ  
 ประสานงานทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยจัดตั้งองค์กรกำกับนโยบาย พื้นฟู และพัฒนา  
 สภาพแวดล้อมระดับชาติและระดับพื้นที่ (กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และแต่ละจังหวัด) เพื่อ  
 รับผิดชอบในการกำกับนโยบายและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
- (3) กำหนดให้การก่อสร้างโครงการบริการพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อสิ่ง  
 แวดล้อม ต้องมีระบบป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยให้รวมค่าใช้จ่ายของแผนงานโครงการดังกล่าว  
 ไว้ในต้นทุนของโครงการด้วย
- (4) ให้รัฐบาลอุดหนุนการลงทุนในการสร้างระบบบำบัดและกำจัด  
 น้ำเสียและการกำจัดมูลฝอยแก่ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งรวมทั้งการจัดหาที่ดิน การจัดซื้อ  
 อุปกรณ์ เครื่องมือและยานพาหนะในการควบคุมและลคมลพิษด้วย
- (5) ำให้มีการปรับปรุงบทบาทของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการจัด  
 การบริหารระบบบำบัดมลพิษภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ทั้งในลักษณะที่มีหน่วยงานปฏิบัติดำเนินการ  
 เองหรือจัดจ้างเอกชนมาดำเนินการแทน โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการในลักษณะ  
 ต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม
- (6) จัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และ  
 ภาครัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและกำกับดูแลป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตาม  
 มาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว
- (7) พัฒนากำลังคนและเทคโนโลยีในการลดและบำบัดมลพิษ โดยเร่ง  
 ผลิตกำลังคนในระดับอุดมศึกษาในสาขาวิศวกรรมสุขาภิบาล วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์  
 สิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นหนักเรื่องมลพิษ รวมทั้งช่างเทคนิคระดับ ปวช. ปวส. หรือ ปวท. ในสาขา  
 ว่าด้วยการควบคุมมลพิษ เพื่อควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียต่าง ๆ นอกจากนี้ ต้อง  
 เร่งให้มีการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีการควบคุมและลคมลพิษที่สามารถออกแบบก่อสร้าง และ  
 ผลิตเครื่องจักร อุปกรณ์ในการบำบัดมลพิษได้



(8) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ให้ครอบคลุมการป้องกัน ควบคุมและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(9) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ ให้การศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษแก่ประชาชนทุกระดับ พร้อมทั้งรณรงค์ให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขป้องกันอย่างต่อเนือง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐต่อการพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ โดยเปรียบเทียบแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา พบว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยรัฐกำหนดแผนพัฒนาขึ้นมาเป็นระยะติดต่อกัน เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา แต่เห็นเด่นชัดแจ้งว่าการที่รัฐมีนโยบายที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศเป็นภาคอุตสาหกรรมนั้น เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งผลของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นประเทศเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม (Agro-industry) ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 รัฐได้มีแนวนโยบายที่จะปูทางให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปยังพื้นที่เป้าหมาย อันแสดงถึงความชัดเจนได้ว่าประเทศไทยจะมีระบบเศรษฐกิจเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่แน่นอนในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ จากการดำเนินการอุตสาหกรรมนั้น พบว่าแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีขึ้นครั้งแรกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหามลพิษไว้อย่างกว้าง ๆ โดยมีกำหนดแผนงานและโครงการไว้เลย สำหรับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีการนํานโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนขึ้น มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีการใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุม และแก้ปัญหามลพิษในระดับโครงการรวมทั้งได้เริ่มมีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เฉพาะ

เช่น บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำแนวความคิดด้านนิเวศน์วิทยามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดนโยบายและวางแผนทางการดำเนินการ ด้วยการชี้ข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นหลัก ซึ่งแสดงให้เห็นได้ชัดว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้วอย่างจริงจัง

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ รัฐมุ่งเน้นที่จะพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงกลไก การพัฒนาและการบริหารการจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ภาวะของเสียและสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขและหากจะกล่าวโดยสรุปแล้วแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน กล่าวคือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสม และมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมทรमลง

จากแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 อาจกล่าวได้ว่า รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากนับแต่อดีตมาไทยยังขาดเทคโนโลยีและความรู้ที่จะจัดการกับระบบอุตสาหกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะการป้องกันปัญหามลพิษมิให้สะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม จึงมีผลให้มลพิษนั้นถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นเวลานาน เพื่อรอวันที่จะปรากฏผลร้ายออกมา นอกจากนี้ สืบเนื่องมาจากการดำเนินการจัดการอุตสาหกรรมในอดีตเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ขบวนการผลิต และการไม่ตระหนักในผลร้ายของมลพิษจากอุตสาหกรรม ประกอบกับปัญหาของการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว การกระจายตัว และการตั้งถิ่นฐานอย่างไม่มีระเบียบแบบแผน และเพื่อจะได้อยู่อาศัยในแหล่งที่มีความเจริญ และสามารถชี้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งใกล้ที่อยู่อาศัยของตนเองได้ ดังนั้น ชุมชนจึงแออัดคู่ไปกับโรงงานอุตสาหกรรม อันมีแนวโน้มว่าในที่สุดประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษนั้น ดังเช่นที่ปรากฏเหตุการณ์ขึ้นซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว

ปัญหาที่ตามมาจากความเสียหายที่ประชาชนได้รับจากมลพิษอุตสาหกรรมนั้นก็คือ ข้อพิพาทของระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อให้ เกิดเสียหาย โดยที่ผู้ได้รับผลร้ายย่อมมีความประสงค์ที่จะเรียกร้องให้ยุติการก่อให้ เกิดความเสียหาย กับการทำให้สภาพแวดล้อมที่เสียไปกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงการเรียกร้องค่าเสียหายในขณะที่ผู้ก่อให้ เกิดความเสียหายย่อมต้องการที่จะต่อรอง เพื่อให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดหรือไม่ต้องเสียเลย ผลก็คือ เมื่อไม่อาจตกลงกันได้ด้วยดี ก็เกิดเป็นข้อพิพาทกันขึ้น ซึ่งแนวทางในการระงับข้อพิพาทนั้นฝ่ายผู้เสียหายเลือกได้ 2 ทาง คือ การฟ้องคดียังศาล ซึ่งยุ่งยากและไม่ต้องด้วยลักษณะนิสัยของคนไทยที่ไม่นิยมการค้าความกัน กับอีกทางเลือกหนึ่ง คือ การประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งความเป็นธรรมที่จะทำให้ผลของการประนีประนอมยอมความกันนั้นเป็นที่ยอมรับของผู้พิพาทก็คือ โอกาสหรือการมีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกัน แต่เท่าที่ผ่านมากลับปรากฏว่า ประชาชนผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการต่อรอง และนอกจากนั้น ยังต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมต่อผลของการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการ โดยฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ก่อให้ เกิดความเสียหาย จึงทำให้เกิดแนวความคิดว่า เมื่ออนาคตมีแนวโน้มว่า อาจจะเกิดข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนมากขึ้น รวมทั้งกฎหมายยอมรับที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นถ้ายังคงใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างเดิม ปัญหาก็คงจะไม่ระงับลงไปด้วยดี และเพื่อจะเป็นการรับรู้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน จึงน่าจะพิจารณาว่าในบรรดาวิธีการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายไทยซึ่งมีอยู่หลายวิธีนั้น น่าจะมีวิธีหนึ่งที่เหมาะสมซึ่งควรจะนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทในปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้ เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกัน และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้พิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อม วิธีการนั้น คือ การนำเอาระบบวิธีระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ ด้วยเหตุนี้วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพและวิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการอนุญาโตตุลาการ

3. เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ ในการระงับข้อพิพาท สิ่งแวดล้อม โดยจะเน้นถึงรูปแบบ วิธีการ คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดของกฎหมาย

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกรณีการระงับข้อพิพาททางแพ่งอันเกิดจากมลพิษสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยคู่พิพาท 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชน กับฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษ คือ โรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น

### 1.4 สมมติฐาน

ข้อพิพาททางอุตสาหกรรม การลงทุน การค้าและธุรกิจอื่น ๆ มีลักษณะซับซ้อนที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาชี้ขาด ตัดสิน การเลือกใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทนั้น จึงจัดว่าเหมาะสมเพราะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพทำให้ข้อพิพาทระงับลงโดยเร็วและเป็นธรรม ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะเช่นเดียวกันที่จำเป็นต้องใช้วิธีการ และผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทที่มีคุณสมบัติเฉพาะและเป็นที่ยอมรับของคู่พิพาท ดังนั้นถ้าใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการมาระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว น่าจะยังผลให้ข้อพิพาทนั้นสามารถยุติลงโดยเร็วและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยได้แยกวิธีดำเนินการศึกษาออกเป็น 2 วิธี คือ

1.5.1 วิจัยเอกสาร แบ่งเป็นการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายอันประกอบด้วยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท ข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ตลอดจนการวิเคราะห์เอกสารอื่น ๆ อันได้แก่ เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของราชการและเอกชน รวมถึงบทความที่เกี่ยวข้อง

### 1.5.2 วิจัยภาคสนาม แยกเป็น

#### ก. โดยการสัมภาษณ์

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่งานฝ่ายปกครอง ผู้อำนวยการสำนักอนุรักษ์และอนุรักษ์และอนุญาโตตุลาการ

(2) ตัวแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม

(3) ผู้ก่ออาห้เกิดมลพิษ

ข. ศึกษาเฉพาะกรณี โดยเลือกศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและมีข้อพิพาทกันแล้ว การศึกษามุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงวิธีการที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาท ผลของการระงับข้อพิพาท และความพึงพอใจในวิธีการและผลของการระงับข้อพิพาทนั้น โดยศึกษากรณีปัญหาแม่น้ำพองเน่าเสียที่จังหวัดขอนแก่น และอากาศเป็นพิษที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่าข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น สามารถจะนำเอาวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ได้หรือไม่เพียงใด

#### ค. การรวบรวมความคิด

เน้นในเรื่องการนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้ด้วยการใช้แบบสอบถามแก่นายอำเภอจำนวน 43 ราย เฉพาะอำเภอที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว และอำเภอที่มีแนวโน้มสูงที่จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อำเภอเหล่านั้นประกอบด้วย

ภาคกลาง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
อำเภอเมือง อำเภอบางแค จังหวัดสระบุรี อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี อำเภอเมือง  
อำเภอแกลง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง อำเภอเมือง อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัด  
สมุทรสาคร อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอเมือง  
อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง อำเภอ  
น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น อำเภอโนนไทย จังหวัดนครราชสีมา อำเภอเมือง อำเภอบรบือ  
อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม อำเภอเมือง อำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร  
อำเภอพนาลัย อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี อำเภอเมือง  
จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์

ภาคเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง อำเภอ  
เมือง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดอุทัยธานี อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน  
อำเภอเมือง จังหวัดตาก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร

ภาคใต้ อำเภอเมือง จังหวัดพังงา อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี  
อำเภอเมือง จังหวัดตรัง อำเภอดกลาง จังหวัดภูเก็ต อำเภอเมือง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัด  
สงขลา อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์และทดสอบความถูกต้องตามสมมติฐานได้แล้ว คาดว่าผล  
ที่ได้รับจะทำได้แนวทางในการเผยแพร่วิธีการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ  
เพื่อให้คู่พิพาทหันมาใช้วิธีอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทและเพื่อให้เกิดการระงับข้อพิพาท  
สิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผล

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย