

## บทที่ 1

### บทนำ



#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของชีวาลัย (Biosphere) ซึ่งเป็นที่ตั้งของระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ต่าง ๆ อย่างแยกกันไม่ได้ เพราะชีวาลัยเป็นอาณาบริเวณบาง ๆ ที่อยู่รอบผิวโลกซึ่งประกอบไปด้วยส่วนที่เป็น ดิน หิน ทรัพยากรและพลังงานต่าง ๆ (Lithosphere) น้ำ (Hydrosphere) และบรรยากาศ (Atmosphere) อันเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ พืช สัตว์ โดยขอบเขตของชีวาลัยจะสูงและต่ำกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 90,000 เมตร และ 10,000 เมตร ตามลำดับ <sup>(1)</sup> ซึ่งในทุกหนทุกแห่งของชีวาลัย จะประกอบด้วยระบบนิเวศน์น้อยมากมายหลายระบบ โดยในแต่ละระบบนิเวศน์ (Ecosystem) จะเป็นระบบความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิต อันได้แก่ พืชและสัตว์ ด้วยกันเอง และกับสิ่งไม่มีชีวิตคือ สารอินทรีย์และสารอนินทรีย์ (Organic and Inorganic Matters) ต่าง ๆ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของพืชและสัตว์ ได้แก่ น้ำ อากาศ และแร่ธาตุพวกแคลเซียม (Calcium) ฟอสฟอรัส (Phosphorus) ไนโตรเจน (Nitrogen) ฯลฯ สารเหล่านี้ไม่ได้อยู่นิ่งกับที่ แต่จะมีการเคลื่อนไหวถ่ายเทจากภายนอกผ่านไปสู่สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ และออกสู่ภายนอกวนเวียนอยู่เช่นนี้เป็นวัฏจักร <sup>(2)</sup>

1 นาท ตัณฑวิรุฬห์ และพูนทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 2.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ดังนั้นหากกล่าวอีกนัยหนึ่งปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมก็คือ ปัญหาของชีวาลัยและระบบนิเวศน์นั่นเอง เพราะมลพิษจากอุตสาหกรรมก่อผลกระทบต่อชีวาลัยและระบบนิเวศน์ก็ โดยจากการที่มลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นคือ ของแข็ง ของเหลว และก๊าซ ซึ่งเกิดขึ้นจากการผลิตหรือการให้บริการของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ แล้วถูกปล่อยเข้าไปบนเรือนาน ระบบนิเวศน์จนเกิดภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สมดุลขึ้น

ตามปกติความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในระบบนิเวศน์ทั้งหลาย จะต้องอยู่ใน ภาวะแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างสมดุล (Dynamic Equilibrium) โดยธรรมชาติเสมอ และการที่องค์ประกอบทั้งหลายของระบบนิเวศน์มีกิจกรรมที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แบบยึดโยง อย่างสลับซับซ้อนโดยตลอดทั้งระบบนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าหากองค์ประกอบส่วนใดส่วนหนึ่ง ถูกทำให้กระทบกระเทือนแม้เพียงเล็กน้อย ผลแห่งการกระทำนั้นก็จะถูกส่งทอดไปถึง องค์ประกอบอื่น ๆ ทั้งทั้งระบบ ระบบนิเวศน์ที่สามารถปรับตัวเข้าสู่ภาวะแห่งความ สมดุลใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งก็จะคงอยู่ต่อไปได้ แต่หากผลกระทบนั้นรุนแรงเกินกว่าที่ระบบจะ ปรับตัวให้เข้าสู่สมดุลใหม่ได้ ระบบนั้นทั้งระบบก็จะต้องแตกสลายลง (Collapse) ตัวอย่างเช่น ระบบนิเวศน์ในแหล่งน้ำแห่งหนึ่งถูกทำให้ปริมาณของออกซิเจนในน้ำลดลง เนื่องจากมีการปล่อยของเสียจากโรงงานและอาคารบ้านเรือนที่อยู่รอบ ๆ ลงไปในแหล่ง น้ำนั้น เป็นผลทำให้ผู้ย่อยสลาย คือ แบคทีเรียใช้ออกซิเจน (Aerobic Bacteria) ในน้ำ ต้องทำงานอย่างหนักในการย่อยสลายของเสียพวกที่เป็นสารอินทรีย์ ำให้กลายเป็นสาร อินทรีย์โดยเร็ว ปริมาณออกซิเจนในน้ำจะลดลง สัตว์น้ำเล็ก ๆ บางชนิดก็จะมีชีวิตอยู่ ไม่ได้ จำนวนสัตว์เล็ก ๆ ที่อยู่ในระดับโทรฟิคต่ำ ๆ ก็จะลดลงในขณะเดียวกันการที่ปริมาณ ออกซิเจนในน้ำลดลงก็จะมีผลกระทบต่อกระบวนการหายใจของวงพืชน้ำ ทำให้คาร์บอน ไดออกไซด์ในน้ำลดลงด้วย มีผลให้ประสิทธิภาพในการสังเคราะห์แสงของพืชลดลง การ เจริญเติบโตของพืชก็จะลดลงสัตว์เล็กใหญ่ทั้งหลายที่กินพืชเป็นอาหารก็จะลดจำนวนลงเช่นกัน

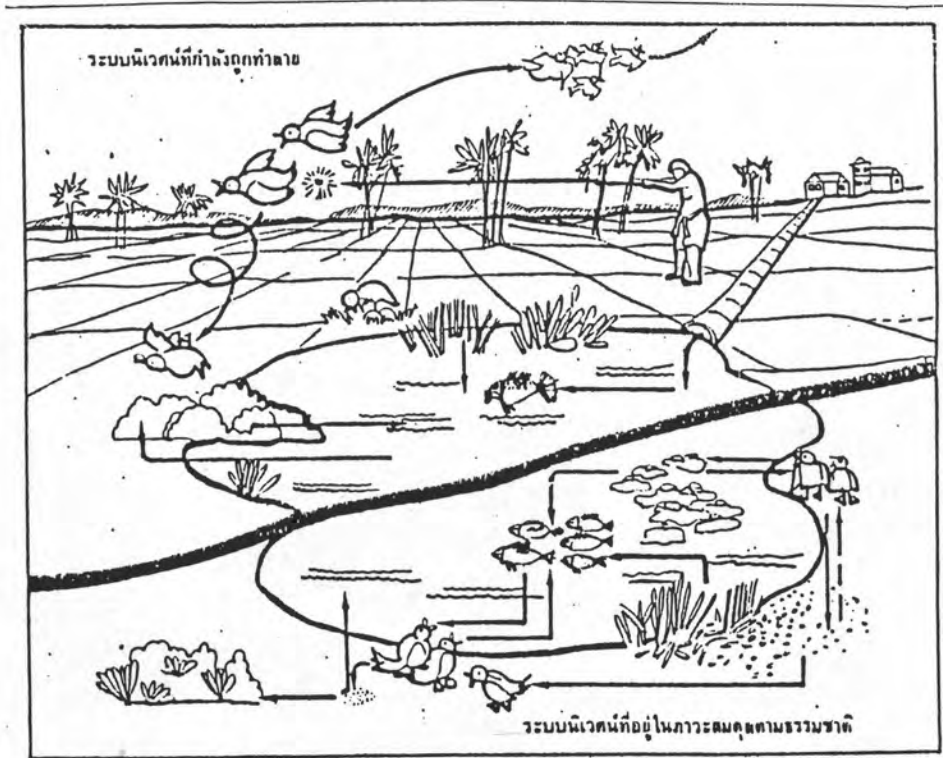
หากปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมานั้นมีปริมาณไม่มากนักหรือไม่ต่อเนื่อง อัตรา การทำงานเพื่อย่อยสลายของเสียโดย Aerobic Bacteria ทันกับอัตราของเสียที่ ปล่อยสู่แหล่งน้ำ ก็จะทำให้แหล่งน้ำนั้นปรับตัวเข้าสู่ภาวะสมดุลได้อีกครั้งหนึ่ง ปริมาณ

ของออกซิเจนที่ละลายในน้ำก็จะเริ่มเพิ่มขึ้น สิ่งมีชีวิตทั้งหลายก็จะเริ่มปรับตัวและขยายพันธุ์ต่อไปได้ที่สมดุลใหม่ ซึ่งอาจจะเท่าหรือไม่เท่ากับสมดุลเดิมก็ได้

ถ้าหากปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมานั้น มีจำนวนมากและเป็นแบบต่อเนื่อง Aerobic Bacteria จะย่อยสลายสารอินทรีย์เหล่านั้นไม่ทัน ปริมาณของออกซิเจนในน้ำก็จะลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้แบคทีเรียชนิดที่ไม่ใช้ออกซิเจน คือ Anaerobic Bacteria เข้ามารับช่วงย่อยสลายสารอินทรีย์เหล่านั้น เกิดเป็นก๊าซมีเทนและซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชุมชนที่อยู่รอบ ๆ สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ในแหล่งน้ำซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตและผู้บริโภคก็จะตายลง การไหลเวียนของพลังงานแร่ธาตุซึ่งเคยมีอยู่เดิมขาดตอนลง ระบบไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่สภาวะแห่งสมดุลได้อีก ลักษณะเช่นนี้ก็คือ ภาวะที่ระบบได้แตกสลายลงแล้ว <sup>3</sup> (แผนภาพที่ 1)

---

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.



แผนภาพที่ 4 แสดงเปรียบเทียบระบบนิเวศที่กำลังถูกทำลาย และระบบนิเวศที่อยู่ในภาวะสมดุลตามธรรมชาติ

ที่มา : นาท คัตทวิรุฬห์ และขุนทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528) หน้า 2.



ดังนั้นถ้ากล่าวโดยสรุปลักษณะสภาพปัญหาของมลพิษจากอุตสาหกรรมจะ เป็นดังนี้

(1) มลพิษจากอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่สมดุลในระบบนิเวศน์ ซึ่งนำไปสู่ความล่มสลายของระบบนิเวศน์ อันมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์

(2) ระบบนิเวศน์หนึ่ง ๆ ไม่ขึ้นอยู่กับแนวเขตแดนในการจัดการปกครองของรัฐ ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมซึ่งก่อผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ จึงมีสิ่งที่จะระบุขอบเขตของปัญหาได้ตามเขตแดนของพื้นที่

(3) มลพิษจากอุตสาหกรรมจากแหล่งก่อมลสารหนึ่ง ๆ (Pollutant) อาจก่อให้เกิดทั้งปัญหามลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน และมลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางเสียงได้พร้อม ๆ กัน ในเวลาเดียวกัน เพราะดังเหตุผลตามที่กล่าวไว้ว่าระบบนิเวศน์ซึ่งอยู่บนชีวลัย ที่มนุษย์อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่นั้นจะประกอบไปด้วยของแข็ง ของเหลวและก๊าซ

โดยนัยของข้อ (2) และ (3) จึงอาจอธิบายความได้ว่าปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีลักษณะสภาพของปัญหาที่ยึดโยงกัน ทั้งในแง่ของพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาและในแง่ของตัวปัญหาเอง

ในส่วนของสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นหากวิเคราะห์ในภาพรวมนั้นจะมีสาเหตุอยู่เพียง 2 ประการคือ 4

(1) การเพิ่มของประชาชน (Population Growth) ซึ่งส่งผลให้การบริโภคทรัพยากรต่าง ๆ เพิ่มขึ้นและการผลิตทางอุตสาหกรรมหรือการให้บริการทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นด้วย

---

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

(2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ซึ่งทำให้มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น และอัตราการบริโภคต่อหัวก็สูงขึ้นตามไป นอกจากนี้เทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ แต่ไม่สามารถจัดมลพิษได้สมบูรณ์ก็เป็นสาเหตุของปัญหาอีกประการหนึ่ง

แต่หากวิเคราะห์กันในรายละเอียดถึงสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมแล้ว จากการศึกษาข้อมูล อันเนื่องมาจาก การสัมมนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวม 3 เรื่อง 3 วาระพอจะประมวลได้ดังนี้ 5

(1) ต้นทุนในการจัดทำมาตรการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งส่งผลถึงราคาสินค้าและบริการสูงตามกันไป ดังนั้นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบางรายจึงจำเป็นต้องลดต้นทุนดังกล่าวลง และผลที่ติดตามมาก็คือมลพิษจากอุตสาหกรรม

#### 5 ประมวลจากเอกสารดังต่อไปนี้

(1) เอกสารสรุปผลการสัมมนาเรื่อง "ปัญหามลภาวะจังหวัดสมุทรปราการ และแนวทางแก้ไข" จัดโดยคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนและรัฐบาล (กรอ.) จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 13-14 มิถุนายน พ.ศ. 2533 ณ โรงแรมสยามเบย์ชอร์ เมืองพัทยา

(2) เอกสารสรุปผลการสัมมนาเรื่อง "บทบาทของภาคอุตสาหกรรมในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อม เขตอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม" จัดโดยอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2533 ณ ห้องประชุมคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตำบลศาลายา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม

(3) รายงานผลการสัมมนาเรื่อง "ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวชายทะเล" จัดโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ณ โรงแรมรีเจนท์ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี



(2) ส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ขาดแคลนเงินทุน และงบประมาณในการจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) สำหรับการควบคุมภัยหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอ ตัวอย่างเช่น อำเภอพระประแดง งบประมาณจัดสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย รวมเมื่อปี พ.ศ. 2533 และในปีเดียวกันนั้น อำเภอเมืองสมุทรปราการขาดแคลนรถยนต์ขนขยะจากอุตสาหกรรมให้ทันกับปริมาณขยะออกในแต่ละวัน ซึ่งรวมไปถึงความไม่สามารถกำจัดขยะดังกล่าวได้ทัน

(3) ผู้ประกอบการบางรายใช้เทคโนโลยีการผลิตทางอุตสาหกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น โรงงานที่ใช้ถ่านโค้กถลุงเหล็ก จะมีฝุ่นละอองเป็นมลพิษทางอากาศมากขึ้น ซึ่งสาเหตุในข้อนี้อาจมีผลเกี่ยวข้องกับสาเหตุในข้อ (1)

(4) การปล่อยให้แหล่งอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นอย่างไร้ทิศทางหรือขาดการวางผังเมืองมาแต่ต้นและมิได้มีการประมาณการล่วงหน้าถึงผลกระทบของมลพิษจากอุตสาหกรรมไว้ ดังนั้นเมื่อเกิดมลพิษจากอุตสาหกรรมขึ้นแนวทางแก้ไขจึงทำได้ยากและเต็มไปด้วยข้อจำกัดตลอดจนต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในภายหลัง

(5) มีการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์เกินขีดจำกัดของการรองรับได้ เช่น การสร้างโรงแรมและภัตตาคารตลอดจนร้านอาหารต่าง ๆ อย่างแออัดเกินขีดจำกัดจนเกิดมลพิษในแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่สำคัญ เช่น พัทยา หรือภูเก็ต ในปัจจุบัน เป็นต้น

การดำเนินการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เพียงในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ. 2530 - 2532) ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยอัตราที่สูงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 11.7 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายอัตรา

ร้อยละ 5 ต่อปี ที่กำหนดในแผน 6 และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2534 ก็จัดได้ว่ามีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลกของรอบทศวรรษที่ผ่านมา 7 โดยมีการขยายตัวของตลาดสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศ และการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยหลักผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว 8

การที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงติดต่อกัน และปรับตัวเป็นลักษณะเปิดกว้างเข้าสู่เศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่การผลิตที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นฐานหลัก และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.6 ต่อผลผลิตรวมของประเทศในปี 2532 ขณะเดียวกันสัดส่วนการผลิตของภาคเกษตรได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 15.1 ต่อผลผลิตรวมของประเทศในปีเดียวกัน 9

---

6 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางการพัฒนาประเทศไทยได้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539), (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย, 2535), หน้า 1.

7 วังจร, (2 - 8 พฤษภาคม 2534) : 1.

8 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "สรุปผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปี 2532," (กรุงเทพมหานคร : กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, ม.ป.ป.), หน้า 1. (อัดสำเนา)

9 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางการพัฒนาประเทศไทยได้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539), หน้า 2.



แต่ทั้งนี้การขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยมีการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเป็นแกนนำในการผลักดันนั้น<sup>10</sup> ส่งผลให้โครงสร้างสังคมเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหามลพิษ และความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติตามมาด้วย<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะตระหนักว่าปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจะเป็นข้อจำกัดของคู่ทางการพัฒนาประเทศต่อไป แต่ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) ก็ยังคงกำหนดวัตถุประสงค์หลัก โดยมีเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 9.3<sup>12</sup> ซึ่งสูงกว่าแผนเดิมที่กำหนดไว้เพียงร้อยละ 5 (แต่ได้ผลจริงเกินเป้าหมายขึ้นไปถึงร้อยละ 14) โดยการใช้กลไกทางนโยบายปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด ด้วยการสนับสนุนทางวิชาการและเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ ตลอดจนถึงนโยบายที่จะเร่งกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กที่เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่<sup>13</sup>

10 ดังเช่นที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - พ.ศ. 2534) ภาคที่ 3 การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการ ในบทที่ 4 การกระจายการผลิตและการบริการ และภาคที่ 4 การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม ตามแผนงานที่ 9 ของบทที่ 4 แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "สรุปผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปี 2532)", (กรุงเทพมหานคร : กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, ม.ป.ป.), หน้า 3. (อัคราเนา)

12 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางการพัฒนาประเทศไทยได้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539), หน้า 14.

13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

ดังนั้นปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น จากการประกอบการอุตสาหกรรมใน เขต (Jurisdiction) ขององค์การปกครองต่าง ๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ และในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภูมิภาค อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเมืองพัทยา จึงมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าแต่เดิม ซึ่งก็เริ่มเป็นที่ปรากฏในสื่อมวลชน และเป็นที่ยอมรับของรัฐดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้เพิ่มปัญหามลพิษ เป็นสาระสำคัญอีกประการ หนึ่งของการปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2534) ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>14</sup> ตลอดจนกำหนดเป็นนโยบาย การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในทิศทางการพัฒนาประเทศ ภายใต้กรอบของแผน 7 (พ.ศ. 2535- 2539)<sup>15</sup>

การจัดการกับปัญหาที่มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นดังกล่าว ถ้าจำกัดเฉพาะกรณีการ ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในเขตการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งมีอยู่จำนวน 660 อำเภอ โดยกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ<sup>16</sup> หากรัฐจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การปกครองรัฐในการบริหารส่วนกลาง อาทิเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมและ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯลฯ ตลอดจนอาจจะกำหนดให้เป็นอำนาจ

14 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2532 - 2534), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์, 2532), หน้า 77-78, 81-83.

15 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539), หน้า 74-77.

16 สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, ข้อมูลมหาดไทย 2531, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ, 2531), หน้า 282.

หน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งเคยมีแนวคิดว่าจะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย<sup>17</sup> หรือ หากรัฐจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด อาทิเช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์การปกครองรัฐที่ได้รับการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ไปจากราชการ การบริหารส่วนกลางเพื่อมารับผิดชอบดำเนินการไปตามลำพังแล้ว ปัญหาที่องค์การของรัฐดังกล่าวจะต้องประสบเมื่อจะบริหารงานโดยการปรับใช้ และบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ก็คือ ปัญหาเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งมีขนาดและขอบเขตอันกว้างขวางจนยากที่จะรู้ได้ถึงแหล่งที่เกิดปัญหา ตลอดจนยากที่จะเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ทันการในบางกรณี ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษ ซึ่งจัดการควบคุมปัญหามลพิษให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสิ่งแวดล้อม (U.K. Department of Environment) และได้พบกับปัญหาว่ากระทรวงที่จัดตั้งขึ้น เพื่อมารับผิดชอบโดยเฉพาะเป็นพิเศษนั้นเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่เกินไปและมีขอบเขตความรับผิดชอบอย่างมโหฬาร นอกจากนี้ยังเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อมไปจากหน่วยงานปฏิบัติการซึ่งได้รับการกระจายอำนาจ (decentralization) ในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาการคุกคามสิ่งแวดล้อมนั้นมากกว่า<sup>18</sup>

ปัญหาประการต่อมาที่จะเห็นได้ชัดเจนก็คือ การขาดแคลนจำนวนข้าราชการสำหรับการปรับใช้ และบังคับใช้กฎหมายในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมาให้เพียงพอกับสัดส่วนของเขตอำนาจและความรับผิดชอบ ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศไทย ในกรณีของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีอัตราเจ้าหน้าที่อยู่ 898 คน ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ เฉพาะที่กรมโรงงานเป็นผู้ออก

<sup>17</sup> สยามรัฐ, (7 เมษายน 2534) : 1, 3.

<sup>18</sup> Jack G. Beale, The Manager and The Environment : genraltheory and practice of environment management (Ox ford : PergamonPress, 1980), P.P 34-35.

ใบอนุญาตตามสถิติในปี พ.ศ. 2532 นั้นมีถึง 94,772 โรง ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนประมาณ 1:100<sup>19</sup> ผลที่ตามมาก็คือ การปรับใช้ และบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่จะกระทำต่อเมื่อมีการร้องเรียน หรือเมื่อเจ้าหน้าที่มีความสงสัย และบางทีก็เป็นการสุ่มตัวอย่าง ซึ่งปีหนึ่งจะเข้าไปตรวจสอบโดยสุ่มประมาณ 20-30 โรงงาน<sup>20</sup> ดังจะเห็นได้จากกรณีของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีอัตราเจ้าหน้าที่ในปี 2531 จำนวนเพียง 3 คน แต่ต้องรับผิดชอบโรงงานอุตสาหกรรมทั้งจังหวัด ซึ่งมีจำนวนถึง 1,500 กว่า โรงงาน<sup>21</sup>

โดยเหตุนี้การบริหารโดยการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในเขตการปกครองระดับอำเภอ จึงจำเป็นต้องให้องค์การปกครองรัฐในระดับอำเภอนั้น ๆ มีส่วนร่วมด้วย เพราะประการแรกนอกจากจะเป็นการลดปัญหาข้างต้นลงแล้ว ยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับลักษณะสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งมีความยืดหยุ่นกันในหลายประการ ทั้งในแง่ของนิเวศวิทยาและภูมิศาสตร์

ประการต่อไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 และ 61 อำเภอจัดเป็นส่วนราชการหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจมาจากราชการบริหารส่วนกลาง และมีเขตอำนาจครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ จึงเป็นส่วนราชการที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ โดยในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการใน

19 ผู้จัดการ, (9-15 กรกฎาคม 2533) : 2.

20 เรื่องเดียวกัน

21 มติชน, (3 พฤษภาคม 2531) : 12.

อำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ 22 ทั้งนี้ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ 23 ดังนั้น ในเขตการปกครองระดับอำเภอหนึ่ง ๆ นายอำเภอจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมด้วย

ตามนัยข้างต้น การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของ นายอำเภอซึ่งหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น จะมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ (Law in action) เพียงใดย่อมเป็นส่วนที่สัมพันธ์กับรูปแบบโครงสร้าง ขอบเขตและศักยภาพของ กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ

ดังนั้น ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณาจากศักยภาพของ รูปแบบโครงสร้าง และขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจึงเป็น เป็นที่มาของการศึกษาวิจัย ในวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งจัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการศึกษา เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจาก อุตสาหกรรมในประเทศไทย

---

22 มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

23 มาตรา 65 (1) พระราชบัญญัติบริการราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

## 1.2 สมมุติฐาน

รูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ประกอบด้วยบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน จึงมีขอบเขตและศักยภาพต่อการควบคุมปัญหาอย่างจำกัด ประกอบกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอเป็นไปในลักษณะการบรรเทาปัญหามากกว่าการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟู ซึ่งเป็นแนวการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จึงมีผลให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอยังไม่เพียงพอ

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม
2. ศึกษาการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

## 1.4 ผลการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาที่แสดงถึงขอบเขตทั้งในแง่ของจำนวนบทบัญญัติและ เนื้อหาสาระของกฎหมาย ตลอดจนวัตถุประสงค์และศักยภาพของกฎหมายที่ประกอบ เป็นรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม
2. ผลการศึกษาที่บ่งชี้ถึง แนวการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ (law in action)





## 1.5 แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ในการพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ จะใช้แนวคิดเชิงทฤษฎีของนิติปรัชญาแบบนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprodence) (ซึ่งในตำราภาษาไทยส่วนใหญ่เรียกแนวคิดนี้ว่า ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา) เป็นเหตุผลสนับสนุนการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ในกรณีที่ยังคงใช้กฎหมายด้วยลักษณะ เฉพาะกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนแล้วแต่ละกรณีไป โดยในลำดับแรก จะวิเคราะห์ถึงหลักการและสาระสำคัญของแนวคิดเชิงทฤษฎี และในลำดับต่อไปจะเป็นการอนุมานแนวคิดเชิงทฤษฎีสู่ปัญหาตามสมมติฐาน

### 1.5.1 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

#### 1.5.1.1 หลักการและเหตุผล

(ก) กฎหมายมีความสัมพันธ์กับสังคม

(ข) ระบบกฎหมาย กฎหมายมิใช่ระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (Self - Contained and Self Sufficient) ในการที่จะแก้ไขปัญหาทางกฎหมายใด ๆ ได้ โดยมิต้องมีความสัมพันธ์กับเรื่องหรือระบบอื่น ๆ ในสังคม<sup>24</sup> เพราะกฎหมาย

<sup>24</sup> บรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), และลักษณะดังกล่าว เป็นแนวคิดทางกฎหมายแบบปฏิฐานนิยมหรือสำนักนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ซึ่งมีสาระสำคัญอีกข้อหนึ่งว่า กฎหมายที่แท้จริงคือ กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นอย่างพิถีพิถันและโดยความจงใจ (Only Deliberately Made Law is Real Law)

มีชื่อเสียงในเชิงตรรกวิเคราะห์ต่อกฎหมายทางกฎหมายล้วน ๆ อันมีระบบหรือกระบวนการพิจารณาที่แน่นอนเท่านั้น 25

(ค) ระบบกฎหมายต้องเป็นระบบที่คำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนและสังคม การรักษาผลประโยชน์ของปัจเจกชน ต้องทำไปพร้อมผลประโยชน์ของสังคมด้วย 26 เพราะถือว่าบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคมต้องมีความเสมอภาคและทัดเทียมกันในระดับหนึ่ง

### 1.5.1.2 ลักษณะความเป็นมาของแนวคิด

ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) มีลักษณะเป็นการรวมแนวความคิดทางกฎหมายของนักนิติศาสตร์หลาย ๆ คนในประเด็นของหลักการเดียวกัน โดยมีพื้นฐานทางทฤษฎีจากสำนักคิดทางกฎหมายต่าง ๆ ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงมีขั้วทฤษฎีที่มีระเบียบความคิดแบบเบ็ดเสร็จ แต่จะเป็นระเบียบความคิดที่ประสานสอดคล้องกันขึ้นมาเป็นลำดับ

---

25 จรัล วัฒนานันท์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายตำรามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532), หน้า 242. และ

Oliver Wendell Holmes, The Common Law, (Boston, 1923) P.1, quoted in Edgar Bodenheimer, Jurisprudence : the Philosophy and method of the law (Massachusetts:Harvard Unive. Press, 1962), P.P 114-115.

26 R.W.M. Dias, Jurisprudence, P.586. อ้างใน จรัล วัฒนานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

นักนิติศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อการก่อตัว และพัฒนาแนวคิดหลักในทฤษฎีนี้ ได้แก่ รูดอล์ฟ ฟอน เยียร์ริง (Rodolf Von Jhering, 1818-1964) ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน และโรสโคต พาวด์ (Roscoe Pound, 1870-1964) ซึ่งเป็นนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน โดยทั้งสองต่างไม่เห็นด้วยกับการจำกัดความและการใช้กฎหมายในลักษณะข้อความคิด (concept) และตรรก (logic) ที่สมบูรณ์ในตัวเองอย่างแนวคิดแบบปฏิฐานนิยม (positivism) โดยทั่วไปซึ่งเป็นผลให้กฎหมายแยกออกจากสังคม และไม่สนองตอบกับความของมหาชนอย่างสอดคล้องกับยุคสมัย

การอุบัติขึ้นของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาในช่วงชีวิตของ เยียร์ริง (Jhering) นั้นเป็นช่วงที่ยุโรปกำลังเฟื่องฟูจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบเสรีนิยม (laissez - faire) ซึ่งเป็นหลักประกันอย่างดีให้กับเสรีภาพและทรัพย์สินส่วนบุคคลกำลังแพร่หลาย และเมื่อทฤษฎีนี้ถูกนำไปพัฒนาแนวคิดโดย พาวด์ (Pound) นั้นสหรัฐอเมริกาเองก็มีภาวะสังคมคล้ายคลึงกัน อันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในทำนองเดียวกันระบบคิดทางปรัชญากฎหมายของอเมริกันก็อยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal-Laissez-Faire) ซึ่งไม่สนับสนุนให้รัฐแทรกแซงทางกฎหมายเข้าไปแทรกเรื่องทางเศรษฐกิจหรือสังคม หรือหากจำเป็นก็ให้แทรกแซงน้อยที่สุด อิทธิพลของอุดมการณ์เสรีนิยมที่มีต่อกฎหมายในส่วนที่ทำให้ระบบความคิดในเชิงปรัชญากฎหมายอเมริกันตามยุคสมัยดังกล่าว ค่อนข้างจะเป็นแบบระบบที่สำเร็จรูปในตัวเอง (Self - Contained System) <sup>27</sup> โดยเหตุนี้จึงก่อความคิดขึ้นว่ากฎหมายควรเป็นสิ่งที่ตอบสนองสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ในแนวโน้มการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มชนระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นนายทุนกับกรรมกร หรือพ่อค้ากับชาวไร่ชาวนา ฯลฯ ซึ่งความคิดดังกล่าวก็คือ การพิจารณาถึงกฎหมายในแง่ของการปฏิบัติมากขึ้น

---

<sup>27</sup> Alan Hunt, The Sociological Movement in Law, (Philadelphia : Iemple University Press, 1978), P. 13. อ้างใน จรัส รัชชานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 241.

อันเป็นผลที่ได้รับอิทธิพลจากปรัชญาแนวปฏิบัติค่านิยม (Prmatism) ซึ่งเน้นการศึกษาและแก้ไขปัญหานั้นเชิงปฏิบัติที่แพร่หลายอยู่ในสหรัฐอเมริกา โดยนัยดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา มีการนิติบัญญัติกฎหมายในสาขาใหม่สูงขึ้น เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

### 1.5.1.3 สารสำคัญของแนวคิด

(ก) กฎหมายมีความสัมพันธ์กับสังคมด้วยลักษณะของบทบาทหน้าที่ (function) ต่าง ๆ เพื่อการจัดระเบียบ (legal order) และควบคุมสังคม (social control) โดยมีทฤษฎีกฎหมาย (The Form of Legal Percept) ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีกฎหมาย (legal doctrines) สถาบันทางกฎหมาย (legal institutions) และหลักกฎหมายเป็นวิถีทาง (mean) <sup>28</sup> ดังนั้นกฎหมายตามนัยนี้จึงมิใช่เพียงทฤษฎีซึ่งเป็นระเบียบที่ทางราชการกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือเพียงทฤษฎีที่ฝ่าฝืนแล้วจะได้รับการโทษตลอดจนเป็นเพียงกระบวนการตัดสินคดีของศาลเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายที่สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง

(ข) เพื่อที่จะจัดระเบียบและควบคุมสังคม กฎหมายจึงมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ (function) เพื่อการสร้างสมดุลของผลประโยชน์ (interest) ต่าง ๆ ในสังคม <sup>29</sup> ทั้งนี้ด้วยวิธีการศึกษาและจำแนก (classification) ประเภท

<sup>28</sup> Roscoe Pound, Jurisprudene, (St.Paul : Minn, 1959, I, pp.291-293.

J. W. Haris, Legal Philosophies, (London : Butterworth, 1980), P.237. ซึ่งระบุว่าบางครั้งเราเรียกว่า นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา การศึกษานิติศาสตร์ในแง่ของบทบาทหน้าที่หรืออย่างทางปฏิบัติ (functional)

<sup>29</sup> จรัล วัฒนานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 252.

รายการ (inventory) ของผลประโยชน์ จากนั้นก็พิจารณาว่าผลประโยชน์ประเภท  
รายการใดบ้างที่ขัดกัน เมื่อพบแล้วขั้นตอนต่อไปก็คือการนำกฎหมายเข้าไปปรับผลประโยชน์  
ที่ขัดกันนั้นให้คงรอยอยู่ด้วยกันได้อย่างมีการสูญเสียและขัดแย้งน้อยที่สุด และต่างรักษาผล  
ประโยชน์นั้นได้มากเท่าที่ควรที่จะทำ ให้ เพื่อให้สังคมมีสภาพการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์  
(harmony) และไม่เอารัดเอาเปรียบกัน วิธีการที่กฎหมายเข้าไปปรับสภาพสังคม  
(social condition) เช่นนี้เรียกว่า "วิศวกรรมสังคม (social engineering)"  
ซึ่งมีนักกฎหมาย (Juris) เป็นวิศวกร (social engineer) 30

(ค) การที่จะประยุกต์ใช้กฎหมาย และนิติบัญญัติกฎหมาย  
ให้มีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อการวิศวกรรมสังคม และการที่จะทำกฎหมายนั้นให้พัฒนาการ  
และการตีความ (interpretation) ตลอดจนการประยุกต์ใช้เรื่องราวความเป็นจริง  
ของสังคม (social facton) นั้นจำเป็นต้องมีแนวทางเพื่อจะกำหนด ได้ว่าระบบ  
กฎหมาย ควรจะมีขอบข่าย (scope) และจุดเกาะเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ  
(subject matter) อย่างไร ซึ่งนอกจากจะมีวิธีการศึกษารื่องผลประโยชน์ดังกล่าว  
ไปเป็นแนวทางแล้ว ยังมีวิธีการอื่น ๆ สนับสนุนและประกอบเป็นแนวทางอีกด้วย 31

1. วิธีการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ
2. วิธีการเฝ้าสังเกตข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมเป็น

ข้อมูลหรือสถิติ (empirical method) ในแนวทางของสังคมวิทยากฎหมาย (sociology  
of law)

---

30 บรืดี เกษมทรัพย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 288-289.

L.B. Cruzon, Jurisprudence, (Plymouth : Macdonald &  
Lvans Ltd., 1979), P. 148-149.

31 Roscos Pound, OP. cit, P. 352.

3. วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมาย
4. วิธีการศึกษานิติวิธี (juridical method)

ในเชิงจิตวิทยา (psychological study)

5. วิธีการศึกษาอย่างมีหลักเกณฑ์

(scientific study) เพื่อทำให้บทบัญญัติกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ตราออกมาใช้บังคับแล้ว เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่สามารถนำไปบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ (effective in action)

#### 1.5.1.4 ข้อแตกต่างของนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา

(Sociological Jurisprudence) และสังคมวิทยากฎหมาย (Sociology of Law)

นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นแนวความคิดทางนิติศาสตร์แขนงหนึ่ง โดยการนำของ Roscoe Pound ซึ่งมีทัศนคติต่อกฎหมายว่าเป็นวิสวกรรมสังคม โดยเห็นว่าวิสวกรรมคือ ขบวนการที่มีการเคลื่อนไหว มิใช่เป็นความรู้ต่อตัวรูปร่างที่เป็นจริงเท่านั้น ทั้งเป็นโครงร่างที่สร้างขึ้นอย่างแน่นอน นักนิติศาสตร์เป็นประจักษ์วิสวกร ซึ่งงานของเขาใช้การตัดสินปัญหาว่าเหมาะสมหรือสมเหตุสมผลให้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ การใคร่ครวญต่อเรื่องราวต่าง ๆ นักนิติศาสตร์จะใคร่ครวญในสิ่งซึ่งมีอยู่ข้างหน้าว่าจะทำต่อไปได้อีกสักเท่าไร โดยไม่เพียงแต่คิดว่าจะไปทำไมและมีเพียงแต่ทำสิ่งที่มีระบบแน่นอนแล้ว ทำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะระบบกฎหมายมิใช่เป็นระบบที่เป็นรูปร่างที่มีตัวตนอะไรสักอย่าง ทั้งยังเป็นระบบที่เป็นขบวนการเพื่อนำมาใช้ภายในขบวนการนั้น ๆ นักกฎหมาย จึงไม่วางเว้นที่จะใคร่ครวญถึงการประสานความสัมพันธ์ที่ไม่เหมือนในทุกสิ่ง เช่น ความปรารถนา ความต้องประสงค์ อุปสงค์หรือการคาดหวัง ซึ่งไม่ได้เป็นการใคร่ครวญถึงการประสานตัวมันเอง เพื่อให้เป็นระบบอะไรสักอย่างหนึ่ง เพราะถ้าหากเป็นการประสานตัวมันเองเพื่อให้เป็นระบบย่อมหมายถึง ทฤษฎีทางกฎหมายที่ชีวิตจริงเหมือนเครื่องกลไก <sup>32</sup>

<sup>32</sup> พินิจ ไชยแสงสุขกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.



ส่วนสังคมวิทยากฎหมาย (Sociology of Law) แตกต่างจากนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) ก็เพราะสังคมวิทยากฎหมาย คือ การมองกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม โดยใช้วิธีทางสังคมต่อเชื่อมกับ ศาสนา จริยธรรม การเมือง เศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ทางสังคม กับทั้งการวิเคราะห์ทางวิชาการที่ต่อเนื่องกับรูปแบบของสังคมที่แตกต่างกัน เช่น บ้าน สังคมและรัฐ กับหลักการค้นพบรูปแบบการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาการและการถูกกระทบกระเทือนการสูญหายหรือทำลายกฎหมาย หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการมองกฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ด้วยเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อปรับกับชีวิต โดยถือการค้นหา การตัดสินใจ และการพรรณนาสังคม เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ 33

Roscoe Pound เองก็มักย้ำในภายหลังถึงลักษณะแนวคิดทางปรัชญาของเขาว่าเป็นแบบปฏิบัตินิยม (Prmatism) ซึ่งเน้นต่อการศึกษาหรือการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติ และจากจุดยืนนี้เองที่ Pound นำไปใช้เป็นเกณฑ์แบ่งแยกความแตกต่างระหว่างนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา และสังคมวิทยากฎหมาย โดยที่เห็นว่า นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจะสนใจต่อปัญหาทางปฏิบัติ ส่วนสังคมวิทยาจะสนใจเพียงปัญหาทางทฤษฎี 34

---

33 เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

34 จรัญ วัฒนานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

### 1.5.1.5 การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Analysis of Law)

การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย ในเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Analysis of Law) ถือการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย โดยอาศัยทฤษฎี แนวคิด และหลักวิชาของสาขาวิชาการต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา ฯลฯ เพื่อผลในการนิติบัญญัติ (Legislation) การปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมาย (Law and Development) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงทางสังคมและสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการของสาขาวิชาการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายในสังคมปัจจุบัน เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันอยู่หลายสาขาวิชาการ มิใช่เป็นเรื่องที่เป็นอยู่โดด ๆ ดังเช่นกฎหมายในยุคต้น ๆ ของสังคมมนุษย์ จึงมีความจำเป็นต้องประสานสาขาวิชาต่าง ๆ เข้าด้วยกันในการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย

ดังนั้น วิธีการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในเชิงสหวิทยาการ จึงเป็นเรื่องที่นักนิติศาสตร์พิจารณาความสัมพันธ์ของกฎหมายที่มีต่อสังคมในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป ด้วยทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการวิจัย (research) มากกว่าเรื่องของการใช้และตีความกฎหมายจากตัวบทบัญญัติกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายที่ยังคงเดิมคือ เพื่อให้การนิติบัญญัติที่ดี การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่ดี ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่ดี บรรลุตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

หากส่วนเฉพาะถึงการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในเชิงสหวิทยาการ ความจำเป็นที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม จะต้องมีความรู้ความเข้าใจตามสมควรในแง่มุมและความหมายทางเทคนิคของปัญหาสิ่งแวดล้อม มิได้หมายความว่า นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมเอง จะต้องศึกษาเรียนรู้จนถึงเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการในศาสตร์ หรือวิชาเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมด แต่อย่างน้อยที่สุด นักกฎหมายก็จำเป็นต้องเรียนรู้จนเกิดความเข้าใจในแง่มุมและความหมายทางเทคนิคของปัญหาในฐานะที่เป็นปัญหา

ข้อเท็จจริงที่จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนที่จะนำกฎหมายมาปรับแก้กรณี หรือพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแค่ไหนเพียงใด จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาให้เป็นที่พอใจ และพอเหมาะพอควรแก่สถานการณ์ได้ 35

เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่างไรใกล้ชิดจนไม่อาจแยกออกจากกัน ได้จากความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและเทคโนโลยีเฉพาะด้าน เราอาจนำกรณีการพิจารณาออกกฎหมาย เพื่อควบคุมการแพร่กระจายของสารพิษ เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ และสัตว์ป่าในบริเวณพื้นที่ป่าไม้แห่งหนึ่ง มาเป็นตัวอย่างที่จะทำให้เห็นได้ว่า การที่จะบัญญัติกฎหมายออกมาให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและความจำเป็นแก่กรณีได้นั้น จำเป็นต้องมีการนำความรู้เชี่ยวชาญของผู้ชำนาญการหลายสาขามผสมผสานกัน เช่น ความรู้เชี่ยวชาญด้านชีววิทยาสัตว์ป่า ด้านกีฏวิทยา ด้านพิษวิทยา ด้านสาธารณสุข ด้านการบริหารการเกษตรและการปลูกป่า เป็นต้น จึงจะสามารถวางกฎหมายและมาตรฐานต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ก่อนที่จะมีการร่างขึ้นมาเป็นร่างกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับในเรื่องนี้ได้ นักกฎหมายจะต้องทำความเข้าใจในแง่มุมและความหมายด้านเทคนิคของวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ ให้ได้เสียก่อนว่า จะมีผลต่อหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องแค่ไหนเพียงใด จึงจะสามารถร่างกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องเหมาะสมได้

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทต้องดำเนินคดีกันก็จะเห็นได้ว่า นักกฎหมายผู้มีส่วนที่ดำเนินคดีและผู้พิพากษา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจะต้องมีความรู้หรือความสามารถทำความเข้าใจในปัญหาทางเทคนิค ซึ่งมีผลในทางปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีให้ได้เสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินคดีให้ได้รับผลที่เป็นธรรมด้วยกันทุกฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น คดี

---

35 พันส ทศนิยานนท์ และคนอื่น ๆ , เอกสารการสอน ชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช, 2528), หน้า 96.

ฟ้องร้องกันเรื่องปัญหาอากาศเป็นพิษก็อาจจำเป็นต้องอาศัยนักระบาดวิทยา นักพิษวิทยา นักเคมีบรรยากาศ และนักอุตุนิยมวิทยา มาเบิกความในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่ออธิบายให้ทราบว่าเมื่อโรงงานปล่อยควันออกจากปล่องควันแล้วสารชนิดต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของควันที่ปล่อยออกไปนั้นจะก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อคุณภาพอากาศ และในที่สุดทำให้เกิดภาวะอากาศเป็นพิษ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพพลานามัยของโจทก์ได้อย่างไร จากนั้นก็คงจะต้องมีนักเศรษฐศาสตร์และวิศวกรมาเสนอแนะว่า ควรจะใช้อุปกรณ์ชนิดใดติดตั้งไว้กับปล่องควัน จึงสามารถลดปริมาณสารพิษในควันที่ปล่อยออกจากปล่องจนเป็นที่พอใจได้ว่า จะไม่เกิดสภาวะอากาศเป็นพิษ ที่ทำให้โจทก์และประชาชนทั่วไป เกิดการเจ็บไข้ได้ป่วยขึ้นอีก ส่วนคดีที่เกี่ยวกับปัญหาการทำเหมืองแร่ ก็อาจจะต้องนำพยานผู้มีความรู้เชี่ยวชาญสาขาธรณีวิทยา อุทกศาสตร์ จุลชีววิทยา เคมีด้านธรณีและวิชาการสาขาอื่น ๆ มาเบิกความต่อศาล เป็นต้น 36

ตามนัยดังกล่าว จึงเห็นว่า การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Analysis of Law) ในปัจจุบันนั้นมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่กลับเป็นเรื่องที่มีความผูกพันตกทอดมาจากหลักการและเหตุผล ตลอดจนสาระสำคัญของนิติปรัชญา แนวนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) โดยนับได้เป็นวิธีการหนึ่งของการวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) ด้วยการเป็นแนวทางเพื่อที่จะกำหนดได้ว่า ระบบกฎหมายควรจะมีขอบข่ายและจุดเกาะเกี่ยวเรื่องราวต่างๆ ใดๆ อย่างไร จึงจะทำให้กฎหมายมีพัฒนาการ และการตีความ ตลอดจนการปรับใช้ได้อย่างสามารถบรรลุ และเข้าใจได้ถึงเรื่องราวความเป็นจริงของสังคม ซึ่งการศึกษาในแนวนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ยังมีอีกหลายแนวทางดังที่กล่าวไว้ในข้อ (ค) หัวข้อ 1.5.1.3

อย่างไรก็ตาม การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในเชิงสหวิทยาการ มีข้อจำกัดที่พึงพิจารณาตามความเห็นของ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงส์ภักย์<sup>37</sup> ซึ่งกล่าวไว้ว่า ". . . เรามักจะได้ยินคำพูดที่ยกขึ้นกล่าวกันเสมอ ก็คือ นักกฎหมายนั้นนอกจากจะรู้ตัวบทกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ ด้วย จึงจะสามารถใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็คงจะเป็นความจริง เพราะหากนักกฎหมายได้ศึกษาหาความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ พอสมควรด้วยแล้วก็จะสามารถเข้าใจความต้องการของสังคมตามเทศกาลบ้านเมือง และทำงานร่วมกับผู้อื่นได้แต่คงจะมีข้อยกเว้นบ้างถึงขนาดที่มีผู้กล่าวว่า ต้องใช้ศาสตร์อื่นมานำกฎหมาย เช่น ใช้หลักรัฐศาสตร์นำนิติศาสตร์หรือใช้หลักเศรษฐศาสตร์นำนิติศาสตร์ ซึ่งการกล่าวในกรณีหลังนี้ คงเป็นไปได้ในขอบจำกัด เช่น เมื่อเวลาจะร่างกฎหมายใด ผู้ร่างกฎหมายหรือผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมโดยใช้ความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย แต่เมื่อออกมาเป็นกฎหมายแล้ว หลักกฎหมายหรือหลักนิติศาสตร์เท่านั้นที่ความแน่นอนและการอำนวยความสะดวกมาให้ประชาชนทั่วไป จึงจะเกิดขึ้นได้"

### 1.5.2 การปรับแนวคิดเชิงทฤษฎีสู่การวิเคราะห์ตามสมมุติฐาน

ในวิทยานิพนธ์นี้ จะนำแนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาปรับเป็นแนววิเคราะห์บทบาทหน้าที่ (function) ของกฎหมายที่พึงมีต่อสังคมในกรณีปัญหาสิทธิจากอุตสาหกรรม เมื่อพิจารณาว่านอกเหนือไปจากการที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว นายอำเภอสามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเหมาะสมต่อการควบคุมปัญหาเพียงใด เพราะโดยอาศัยหลักการและเหตุผลตลอดจนสาระสำคัญของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยานั้น เมื่อกฎหมายมีระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองในการที่จะแก้ไขปัญหาทางกฎหมายใด ๆ ได้โดยมิต้องมีความสัมพันธ์

---

<sup>37</sup> จิตติ ดิงส์ภักย์, "บทบาทของนักกฎหมายกับเทศกาลบ้านเมือง," ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พี เค พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531), หน้า 16.



กับเรื่องหรือระบบอื่น ๆ ในสังคมแล้ว การบังคับใช้กฎหมายต่อปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอก็จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับเรื่องของวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องของนิเวศวิทยา เพราะมลพิษจากอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่คุกคามต่อระบบนิเวศน์ (ecosystem) ของสังคมโดยตรง นอกไปจากที่สัมพันธ์กับส่วนอื่นของสังคมไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องทางเศรษฐศาสตร์และสาธารณสุขศาสตร์ เป็นต้น

ดังนั้น การที่นายอำเภอจะบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในภารกิจการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โดยเพียงคำนึงถึงแต่การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเพื่อบรรเทาปัญหาให้ยุติเป็นรายกรณีไป โดยมีได้จนถึงความสอดคล้องกับลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้ทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขประกอบกันด้วยนั้น ย่อมเป็นนัยบ่งชี้ทางหนึ่งว่า นายอำเภอกำลังบังคับใช้กฎหมายไปโดยมิได้มีความสัมพันธ์กับเรื่องหรือระบบอื่น ๆ ในสังคมอย่างเพียงพอ ซึ่งตามนัยของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าว คาดคะเนได้ว่ายังเป็นการยากที่จะทำให้กฎหมายมีบทบาทหน้าที่ต่อสังคมอย่างมีประสิทธิภาพทางปฏิบัติ

ในขณะเดียวกัน การพิจารณาถึงประเด็นการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภออย่างสอดคล้องกับลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นก็อาจจัดได้ว่าเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในเชิงสหวิทยาการ อันเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายโดยอาศัยทฤษฎี แนวคิด หลักวิชาของสาขาวิชาการต่าง ๆ เพื่อผลในการนิติบัญญัติการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมาย (Law and Development) และการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงทางสังคมและสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการของสาขาวิชาการต่าง ๆ ซึ่งก็ยังคงจัดอยู่ในแนวทางศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในแนวทางของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยานั้นเอง



กล่าวโดยสรุป การปรับแนวคิดเชิงทฤษฎี ผู้การวิเคราะห์ตามสมมติฐานในวิทยานิพนธ์นี้ จึงมีลักษณะเป็นการนำทฤษฎีเป็นเหตุผลสนับสนุนการวิเคราะห์และพิสูจน์ตามสมมติฐาน

## 1.6 วิธีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้จะดำเนินการทั้งในแบบการวิจัยภาคเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

### 1.6.1 การวิจัยภาคเอกสาร

สำหรับการวิจัยภาคเอกสารได้ดำเนินการสำรวจจัดเก็บและจัดกระทำข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่อไปนี้

- (1) บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (2) ตำรา บทความ รายงานการวิจัย และรายงานการสัมมนาซึ่งเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ ทั้งในภาคภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
- (3) เอกสารที่ได้รับอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือราชการ และข้อบัญญัติแผนและงบประมาณของสภาภิบาล เป็นต้น

ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยนั้น ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาหมาย โดยมีได้คำนึงว่าจะให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการในสถานะใดประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มีสาระและกลไกที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์การป้องกันบรรเทาและแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้ ซึ่งจากหลักเกณฑ์พิจารณาดังกล่าวปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 9 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

### 1.6.2 การวิจัยภาคสนาม

การวิจัยภาคสนาม ดำเนินการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์นายอำเภอ, ปลัดอำเภอ, เจ้าหน้าที่ประจำที่ทำการปกครองจังหวัด, สำนักงานจังหวัดและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยกำหนดพื้นที่ในการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลไว้จำนวน 3 อำเภอ ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ

- (1) อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ
- (2) อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
- (3) อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ทั้ง 3 อำเภอเป็นเขตพื้นที่ที่มีการประกอบอุตสาหกรรมอยู่หนาแน่นและหลากหลายประเภท ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมตั้งแต่ในระดับแรกเริ่มไปจนถึงระดับรุนแรง จึงมีความเหมาะสมที่จะคัดเลือกเป็นพื้นที่สำหรับเก็บข้อมูลในการวิจัย ด้วยเหตุที่เป็นพื้นที่ที่นายอำเภอน่าจะมีโอกาสได้สัมผัสกับปัญหาที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมาย

ในด้านการรายงานผลการวิจัย วิทยานิพนธ์นี้ดำเนินการเรื่องด้วยการแบ่งออกเป็น 5 บท โดยเริ่มจากบทที่ 1 เป็นบทนำ เสนอให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่ "นายอำเภอ" ซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้บังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในเขตการปกครองระดับอำเภออันเป็นองค์การปกครองรัฐในระดับพื้นที่ที่ควรจะต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานอันเป็นองค์การปกครองรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่หลายหน่วยงานแล้วก็ตาม อาทิเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม หรือกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากนั้นในบทที่ 2 จะดำเนินการวิเคราะห์การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอเพื่อผลในการวิเคราะห์ต่อไปถึงที่มา ประเภทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ตลอดจนความสามารถหรือศักยภาพของการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โดยเปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างกับภาพรวมขององค์การปกครองรัฐและผู้บังคับใช้กฎหมายในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของประเทศไทยในหน่วยงานอื่น ๆ

ลำดับต่อไปในบทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ว่ารูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมว่ามีเนื้อหาสาระประกอบขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายจำนวนกี่ฉบับและมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างไร จากนั้นวิเคราะห์ต่อไปถือว่ารูปแบบโครงสร้างดังกล่าวสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในลักษณะใดบ้าง และมีศักยภาพควบคุมปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้วเพียงใด ทั้งนี้เพื่อตอบเป็นผลลัพธ์สำหรับการพิสูจน์ว่ารูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้มีขอบเขตและศักยภาพในการควบคุมปัญหาอย่างจำกัดหรือไม่

ส่วนบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องจากบทที่ 3 ว่าประสิทธิภาพการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ซึ่งมีอยู่ตามรูปแบบโครงสร้างในบทที่ 3 ต่อการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วไปเป็นรายการณั้มีลักษณะ เป็นแนวการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างไร ซึ่งในการนี้จะมีผลต่อไปคือประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างไรและเพียงไรด้วย ทั้งที่โดยการวิจัยภาคสนามถึงการบังคับใช้กฎหมายตามนี้ดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับแนวการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะอื่น ๆ

สำหรับบทสุดท้ายคือ บทที่ 5 นั้นเป็นการสรุปผลว่าการวิจัยภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์นี้มีข้อค้นพบตามสมมุติฐานหรือ เบี่ยงเบนไปจากสมมุติฐานอย่างไร และผลการวิจัยดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอแนะอะไรบ้าง

## 1.7 ขอบเขตของการวิจัย

มลพิษ (pollution) ในขอบเขตของการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่ทำให้สุขภาพร่างกาย จิตใจและสังคมเลวลง เกิดการเจ็บป่วยไม่มีเรี่ยวแรง เกิดความไม่พึงพอใจ สิ้นหวังและเกิดความหวาดหวั่นวิตกกังวลหรือไม่มีความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งสิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบเหล่านี้ อาจเกิดขึ้นได้โดยตรงต่อมนุษย์หรือโดยทางอ้อม เช่น ผ่านทางน้ำดื่ม น้ำใช้ และผลิตผลทางการเกษตร หรือทางสภาวะแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและทางเทคโนโลยีอื่น ๆ<sup>38</sup> ทั้งนี้เป็นการเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ได้ทำ ำบริโภคนและทิ้งทิ้งไว้ 39

แต่ขอบเขตของการวิจัยรูปแบบโครงสร้าง และากรบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในวิทยานิพนธ์ จะครอบคลุมถึงเพียงสาระกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางดิน (Soil Pollution) มลพิษทางน้ำ (Water Pollution) มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) และมลพิษทางเสียง (Noise Pollution) โดยไม่รวมถึงปัญหามลพิษ

ของอาหารและยา (Food and Medicare Pollution) มลพิษของทัศนียภาพ (Visual Pollution) และมลพิษที่เกิดขึ้นกับบุคคลประกอบอาชีพ ในงานอุตสาหกรรม ประเภทต่าง ๆ อันเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมในการทำงาน (Work environment) หรือการอาชีวอนามัย

ส่วนอุตสาหกรรม (industry) ซึ่งเป็นผู้ปล่อยสารมลพิษ (pollutant) นั้น หมายถึง 40

(1) อุตสาหกรรมในเชิงสกัด (Extracting Industry) ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีกรรมวิธีการผลิตโดยใช้การสกัดเอาสิ่งที่ต้องการออกมาจากวัตถุดิบเป็นสิ่งสำคัญ เช่น สีขาวสาร, การสกัดน้ำมันจากเมล็ดพืชต่าง ๆ การทำเหมืองแร่ การถลุงแร่ธาตุ การทำสารส้ม การทำนาเกลือ การระเบิดหิน และ ฯลฯ เป็นต้น แต่ในวิทยาลัยนี้ จะไม่ศึกษารวมไปถึงการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ในเขตป่า ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้

(2) อุตสาหกรรมในเชิงการผลิต หรืออุตสาหกรรมโรงงาน (Manufacturing Industry) ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมที่ทำการผลิตสินค้าสำเร็จรูปออกจำหน่าย โดยมีสถานที่ใช้ทำการผลิต เรียกว่า โรงงาน และอาจทำการผลิตด้วยเครื่องจักรที่ใช้พลังงาน หรือน้ำมัน หรือไฟฟ้าตลอดจนต้องใช้ความรู้ในด้านเทคโนโลยีในกรรม

---

38 ณรงค์ ฌ เชียงใหม่, มลพิษสิ่งแวดล้อม Environment Pollution, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525), หน้า 6.

39 เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

40 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2526), หน้า 3-4.

วิธีการผลิตเป็นอย่างมาก เช่น การทำเยื่อกระดาษและแผ่นกระดาษ การทำน้ำตาลทรายขาว การทำสุราหรือแอลกอฮอล์ การทำอาหารกระป๋อง การปั่นด้าย ทอผ้า การสร้างเครื่องจักร เครื่องยนต์ รถยนต์ รถไฟ เรือยนต์ ฯลฯ

(3) อุตสาหกรรมบริภัณฑ์ (Servicing Industry) ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมประเภทโรงงานซึ่งผลิตชิ้นส่วน หรือชิ้นอะไหล่ สำหรับใช้สร้างเครื่องจักร เครื่องยนต์ หรือซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้โรงงานหรือเครื่องจักร เครื่องยนต์ สามารถดำเนินงานไปได้โดยสะดวกและสม่ำเสมอ เช่น โรงงานหล่อโลหะ โรงงานกลึงโลหะ โรงงานเชื่อมโลหะ โรงงานบัดกรี โรงงานตีเหล็ก โรงงานซ่อมเครื่องจักร เครื่องยนต์ ตู้ซ่อมเรือยนต์ เรือกลไฟ ฯลฯ ซึ่งอุตสาหกรรมประเภทนี้เรียกอีกอย่างว่า อุตสาหกรรมขนาดเบา (Light Engineering Industry)

(4) อุตสาหกรรมบริการ (Service Industry) ซึ่งได้แก่ การประกอบธุรกิจในการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องการรับบริการ หรือความช่วยเหลือในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยในการวิจัยนี้จะหมายถึงเฉพาะแต่อุตสาหกรรมโรงแรม สถานตากอากาศและร้านอาหารขนาดใหญ่เท่านั้น

ตามนัยข้างต้น ขอบเขตของ "อุตสาหกรรม" ในการวิจัยนี้จึงเป็นมิติของขอบเขตที่แตกต่างกับ "โรงงาน" ตามความหมายในมาตรา 5 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2534 ซึ่งโรงงานหมายถึงอาคารสถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล้างเสียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง



อนึ่ง เหตุที่วิทยานิพนธ์นี้จำกัดขอบเขตการวิจัยแต่เพียงเรื่องการควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลสารของการประกอบอุตสาหกรรม เพราะเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นจากการแสวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการผลิตและการขายบริการ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเร่งรัด ตำนินการขนานใหญ่ในปัจจุบันอันเป็นข้อแตกต่างกับมลพิษที่ปล่อยออกจากแหล่งชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติเพื่อดำรงปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ส่วนเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ มลพิษจากอุตสาหกรรมมีแนวโน้มความรุนแรงสูงกว่ามลพิษจากแหล่งชุมชนหรือแหล่งอื่น ๆ ดังนั้นลำดับความสำคัญของการวิจัย การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจึงมีมากกว่า