



แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

คำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” (State Policy) หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม โดยวางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา¹ เดิมรัฐธรรมนูญฉบับแรกมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่เริ่มมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492² หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะมีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบัน ก็มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเช่นกัน³

ส่วนคำว่า “การจัดการสิ่งแวดล้อม” หมายถึง การดำเนินการอย่างมีระบบในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีทรัพยากรใช้ตลอดไป⁴

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามนโยบายและแผนที่ได้กำหนดไว้ในที่สุด กฎหมายกำหนดแนวนโยบายของการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจปรากฏอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติโดยตรง เช่น รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1969 (NEPA) ของสหรัฐอเมริกา หรืออาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าเพื่อให้การดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างได้ผลดี จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดนโยบายและวางแผนสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 661.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, หมวด 5 มาตรา 54-72.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หมวด 5 มาตรา 71-89.

⁴ พันธุ์ ทศนิยานนท์, ธวัชชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ, “หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 112.

2.1 แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีของประเทศไทยอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฏหมายหรือการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนแม่แบบในการบริหารหรือพัฒนาประเทศแต่ละฉบับด้วย รวมทั้งคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข หรือให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาเป็นรัฐบาล

นับตั้งแต่ช่วงเวลาของรัฐบาลโดยการนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีเป็นต้นมา จะสังเกตเห็นได้ว่า รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมปรากฏออกมาค่อนข้างชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ โดยได้หยิบยกเอาประเด็นปัญหาเรื่องมลพิษในสิ่งแวดล้อมขึ้นมากล่าวไว้เป็นครั้งแรกในคำแถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งระบุไว้ในคำแถลง ข้อ 12 ว่า “รัฐบาลนี้..... จะได้ดำเนินการป้องกันและระงับพิษภัยอันเกิดจากอุตสาหกรรมต่อไปอีกด้วย” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและสามารถรองรับเหตุการณ์จากปัญหาเรื่องน้ำเน่าเสียในแม่น้ำแม่กลองที่กำลังวิกฤตอยู่ในขณะนั้น จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาหลังจากการเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่เคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

โดยได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 62-94⁵ ในขณะนั้นเมื่อสภานิติบัญญัติได้ตระหนักว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง จึงเป็นผลให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดการลงมติให้ความเห็นชอบที่จะกำหนดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างเด่นชัดเป็นครั้งแรก โดยถือว่าพันธกรณีประการหนึ่งของรัฐบาลที่เข้ามารับหน้าที่บริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องครอบคลุมไปถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมให้คงไว้ซึ่งความสมดุลทางธรรมชาติและมีคุณภาพเหมาะต่อการดำรงชีพของมนุษย์ด้วย ภาระหน้าที่ดังกล่าวของรัฐบาลในหมวดนโยบายนี้ได้กำหนดไว้อย่างเป็นขั้นเป็นตอนก่อนข้างละเอียดและชัดเจน เริ่มต้นจากกำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เป็นไปอย่างได้สัดส่วนและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ” เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์นั้น นอกจากจะเอื้ออำนวยให้การดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เป็นไปด้วยดีแล้ว ยังสามารถที่จะดูดกลืนและเจือจางมลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมได้ แต่ถ้าหากความเข้มข้นของมลสารต่างๆ ในระบบสิ่งแวดล้อมมีมากจนเกินขีดความสามารถที่สภาพทางธรรมชาติจะรองรับหรือปรับตัวดูดกลืนสิ่งแปลกปลอมได้อย่างทันทั่วถึง ผลที่จะเกิดตามมาก็คือ นอกจากสภาพแวดล้อมจะตกอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและเสียสมดุลแล้ว ภาวะของมลพิษดังกล่าวยังก่อให้เกิดอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และยังกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างมหาศาลอีกด้วย ดังนั้น การควบคุมดูแลมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายของเสียหรือมลสารที่เกิดจากกระบวนการผลิตออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม โดยไม่ผ่านกระบวนการบำบัด (Treatment) อย่างถูกต้องเสียก่อนนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องหามาตรการมาควบคุมและใช้บังคับเพื่อป้องกันเสียก่อนที่ระบบสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลาย ตามบทบัญญัติในมาตรา 93 ว่า “รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

หลักการที่ได้มีการกำหนดภาระหน้าที่ดังกล่าวของรัฐบาลในการรักษาสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ขอบเขตและความรับผิดชอบตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยก็จะครอบคลุมถึงเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วยเสมอ แม้จะไม่มีข้อความชัดเจนทางด้านหลักการดังเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ตาม โดยเฉพาะใน

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 91 ตอนที่ 169 (7 ตุลาคม 2517)

ช่วงเวลาที่ยุทธธรรมบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้บังคับซึ่งเป็นเวลาที่รัฐบาลของ ฯพณฯ นายสัญญาธรรมศักดิ์ ยังมีอำนาจอยู่นั้น ได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและสามารถที่จะรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น⁶ และนโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีการสอดแทรกอยู่ในคำแถลงการณ์ของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 แนวความคิดเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้ถูกขยายความให้กว้างขวางออกไปมากขึ้น ตามความในข้อ 6 ซึ่งระบุว่า “..... ฯลฯ..... ในการนี้จะได้นำถึงการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม และวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” แต่เนื่องจากอายุของรัฐบาลชุดนี้สั้นเกินไปจนไม่สามารถที่จะดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามข้อความที่ได้แถลงไว้

เมื่อก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของรัฐบาลชุดใหม่ โดยมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม - 20 เมษายน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในข้อ 2 จ. ว่า “..... ฯลฯ..... นอกจากนี้ ยังจะกำหนดเงื่อนไขที่มีผลในทางป้องกันพิษภัยที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมไว้อย่างรอบคอบอีกด้วย” ต่อมาเมื่อรัฐบาลชุดนี้สลายตัวไปแล้ว ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็กลับเข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลใหม่อีกครั้ง และเมื่อวันที่ 20 เมษายน - 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสภาวะแวดล้อมไว้ในข้อ 4 ว่า “..... ฯลฯ..... ในเวลาเดียวกันจะวางมาตรการรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมรวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ในส่วนของเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีการขยายความไปถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย เนื่องจากบริบทของสังคมและการเมืองในขณะนั้นกำลังมีปัญหาด้านการเรียกร้องสิทธิและความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลในยุคต่อมาที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเริ่มแปรปรวนและขาดความต่อเนื่อง โดยกล่าวไว้ในคำแถลงอย่างลวย ๆ ตามความในข้อ 7 ว่า รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเรื่องคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และสิ่งที่สำคัญก็คือ นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลทุก

⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ....., ครั้งที่ 13/2517,” 22 พฤศจิกายน 2517

ยุคสมัยที่ผ่านมาจะถูกจัดลำดับความสำคัญให้อยู่หลังนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทั้งสิ้น การดำเนินการทางด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลนอกจากคำแถลงการณ์ดังกล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมซึ่งล้ำสมัยและซ้ำซ้อน ให้มีความทันสมัยและรัดกุมยิ่งขึ้น สามารถที่จะรองรับและ บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ให้มีขอบเขตวัตถุประสงค์และสภาพบังคับให้กว้างขวางมากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อม⁷ จะเห็นได้ว่า แม้นโยบายเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมจะขาดความชัดเจนและไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่จากการ ดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ก็ถือได้ว่ามีการดูแลเอาใจใส่ประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม อยู่บ้าง

นอกจากนี้ ในคำแถลงการณ์ของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 ด้านนโยบายทางเศรษฐกิจ ข้อ 8 ยังได้ระบุถึงเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้อีกว่า “ดำเนินการให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ในขณะเดียวกัน ก็หาทางป้องกันและกำจัดพิษภัยที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากการพัฒนาทุกด้าน ตามควรแก่กรณี” จนกระทั่งเมื่อเวลาได้ล่วงเลยเข้าสู่ช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็ถูกหยิบยกขึ้นมา กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520- 2524) ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 53-73⁸ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ สภาวะแวดล้อมไว้ในมาตรา 65 ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึง ขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” จากแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว ของรัฐธรรมนูญ ได้กลายเป็นแรงผลักดันอย่างสำคัญให้รัฐบาลในยุคนั้นดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมหลายประการ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลภายใต้

⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โรงงาน (ฉบับที่) พ.ศ., ครั้งที่ 69/2517,” 26 กันยายน 2517

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับ พิเศษ) เล่ม 95 ตอนที่ 146 (22 สิงหาคม 2521)

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ที่มุ่งเน้นการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจังมากขึ้น อาทิ ในช่วงเวลาของรัฐบาลที่มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏหลักการและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2523 ในหัวข้อเรื่องชุมชน เมือง สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข ได้ระบุว่า “จะพัฒนาเมือง ชุมชน และชนบทให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม และสัมพันธ์กับการขยายบริการทางสังคม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ..” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของนโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นกระบวนการค่อนข้างรัดกุมพอสมควร ดังข้อความที่ว่า

“ ฯลฯ ..”

2. จะวางแผนการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ในการนำทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ

3. จะส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการที่จะนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี จากในประเทศและจากต่างประเทศให้เหมาะสม เพื่อใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม

.....

8. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดให้มีการใช้และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมในสังคม”

และเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลารัฐบาลชุดภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แนวนโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 นั้น มีความครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางและส่งเสริมให้มีการนำหลักวิชาการต่าง ๆ เข้ามาปรับใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นกระบวนการที่เหมาะสมมากขึ้น โดยระบุไว้ในหัวข้อเรื่องอุตสาหกรรม ข้อ 3.3 มีความว่า “... ฯลฯ .. รัฐบาลจะให้ความสำคัญสูงสุดต่อการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งทางด้านมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ เสียง ภัยของเสีย และสารเป็นพิษ รวมทั้งขยะมูลฝอย โดยเฉพาะในบริเวณที่มีโรงงานตั้งอยู่หนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองหลัก และบริเวณห่างจากแม่น้ำสายหลัก ๆ ในการนี้จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน หรือรับสัมปทานในการลงทุน สร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมและจัดการกากของเสียอย่างเป็นระบบด้วย” และตั้งความที่ระบุไว้ในข้อ 4 เรื่องนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ว่า “ ฯลฯ .. สำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอัน

เกิดจากภาวะมลพิษต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการแก้ปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการจราจรติดขัด ภาวะฝนกรด มลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และกากของเสียที่เป็นพิษ

เพื่อให้การบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการจัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และภาครัฐบาล ทำหน้าที่เฝ้าระวังและกำกับดูแลภาวะสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว โดยให้ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นผู้รับภาระในการพัฒนา อนุรักษ์ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ตลอดจนสนับสนุนให้มีการสร้างสวนสาธารณะในเขตเมือง”

รัฐบาลได้ดำเนินการต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายดังกล่าว อาทิ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้พิจารณาเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2521 โดยอ้างเหตุผลว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับเดิมมีข้อกำหนดบางประการ ที่ไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถส่งเสริม รักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ต่อไปนี้

- 1) แก้ไขให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น
 - 2) แก้ไขให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตสามารถออกคำสั่งอนุญาตได้เมื่อมีความเห็นชอบดังกล่าว
 - 3) ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้อนุญาตเกี่ยวกับการทำรายงานการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - 4) ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะสั่งการต่าง ๆ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ
 - 5) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
 - 6) ให้มีบทกำหนดโทษ สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- และ
- 7) ให้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ในการพิจารณาร่างแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงความเห็นว่สมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติสามารถรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที⁹ และคณะกรรมการธิการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแปรญัตติในเวลาต่อมาได้เสนอความเห็นว่ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นรัฐบาลควรจะได้เน้นหนักในเรื่องการป้องกันเป็นสาระสำคัญมากกว่าที่จะดำเนินการแก้ไขในภายหลัง ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และความเห็นของคณะกรรมการกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติอีกวาระหนึ่ง ก็ได้รับมติเห็นชอบยอมรับในหลักการเช่นว่¹⁰ จึงเป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมในระยะต่อๆ มาเน้นการป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสาระสำคัญ

2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจาก การเข้ายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งได้อ้างเหตุผลและความจำเป็นในการเข้ายึดอำนาจว่ามีกรณีอื้อฉาวร้ายรังมั่งหลวองอย่างกว้างขวาง แต่เหตุผลที่แท้จริงนั้นมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายบริหาร (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น กับผู้นำทางทหารเกี่ยวกับการโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางทหาร หลังจากยึดอำนาจแล้วได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534¹¹ ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้

⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ. , ครั้งที่ 62/2521,” 25 ตุลาคม 2521

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ. , ครั้งที่ 80/2521.” 30 พฤศจิกายน 2521

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันข้อสังเกตและเชิงอรรถเรียงมาตรา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 21.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534¹² และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538¹³

ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่ มาตรา 58-89 จัดว่า¹⁴ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ดังความในมาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม” จากแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวในรัฐธรรมนูญได้เป็นแรงผลักดันให้ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ในช่วงเวลานั้นเล็งเห็นว่า กฎหมายเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถจะควบคุมให้ประเทศสามารถพัฒนาไปได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในช่วงเวลานั้นเองจึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศกว่าร้อยฉบับ รวมทั้งการที่รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2522 พร้อมกับตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับแทน ส่งผลให้เกิดการขยายขอบเขตของการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมในทุกด้าน และที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ได้มีการปรับปรุงองค์การด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมขึ้นทำหน้าที่แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเดิม เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ¹⁵

สงวนลิขสิทธิ์บริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

¹³ สมยศ เชื้อไทย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 พร้อมข้อสังเกตสำคัญ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538), หน้า 7.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 108 ตอนที่ 216 (9 ธันวาคม 2534)

¹⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 13.

เมื่อเวลาสว่างเข้าสู่รัฐบาลชุดภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (ในสมัยแรก) ก็ได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

“ข้อ 4.8 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทางเศรษฐกิจและสังคมใน ระยะเวลาที่ผ่านมามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายดังนี้

4.8.1 กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม โดยคำนึงถึง สมรรถนะของดินและศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์

4.8.2 อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน โดยสนับสนุน องค์กรท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และปลูกสร้างป่าชุมชน

4.8.3 เร่งรัดการอนุรักษ์ ควบคุม ดูแลแหล่งน้ำมิให้เกิดปัญหา สิ่งแวดล้อม โดยกวดขันให้มีการควบคุมคุณภาพน้ำ และเพิ่มขีดความสามารถในการบำบัด น้ำเสียก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำ และแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมการร่วมทุน ของรัฐและเอกชนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม

4.8.4 กระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปสู่ส่วน ภูมิภาคและท้องถิ่นโดยให้จังหวัด ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น

4.8.5 กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์และฟื้นฟูทรัพยากร- ธรรมชาติ โดยประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่วิกฤติ

4.8.6 ปลูกฝังให้เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักในความสำคัญ ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการ ในเรื่องนี้¹⁶

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุครัฐบาลที่มี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักว่าสืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมองว่าหากระบบเศรษฐกิจของประเทศได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นแล้วก็จะส่งผลให้คนมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจากการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

¹⁶ “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาวันพุธที่ 21 ตุลาคม 2535,” รัฐสภาสาร 40 (ตุลาคม 2535) : 60-61.

เป็นอย่างดี แต่ผลของการพัฒนาได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง จะเห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในที่สุด ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 โดยมีรายละเอียดของนโยบาย ดังต่อไปนี้

“ข้อ 7. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการ โดยจะดำเนินการ

7.1 เร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูก ป้องกัน รักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

7.2 ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล รักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

7.3 ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดแผนการใช้ดิน

7.4 จัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแผนแม่บทการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ

7.5 เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะทางน้ำ อากาศ เสียง รวมทั้งปัญหาจากสารพิษและกากของเสียโดยยึดหลักผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย

7.6 เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อม

7.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อม”¹⁷

¹⁷ “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538,” เอกสารข่าวรัฐสภา 21 (สิงหาคม 2538) : 64-65.

ถ้าพิจารณาจากเจตนารมณ์และมาตรการในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว อาจคาดเดาแนวโน้มปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาต่อไปได้ว่าจะลดน้อยลง เพราะมีหลักในการดำเนินการตลอดจนนโยบายที่ถือได้ว่าเป็นรูปธรรมสูง แต่ในความเป็นจริง มิติของปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้แยกออกมาเป็นเอกเทศ หากแต่ได้แทรกซึมอยู่ในองค์การรวมของทุกมิติ ดังนั้น การกำหนดแนวนโยบาย การวางแผน ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ จึงต้องมองปัญหาสิ่งแวดล้อมในฐานะที่มีความเกี่ยวข้องพันกับการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ด้วย มิฉะนั้น อาจเกิดความขัดแย้งในการดำเนินงาน เพราะอาจเกิดปัญหาที่ว่าในทางหนึ่งเร่งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันกลับเป็นตัวก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยคาดไม่ถึงก็ได้¹⁸

ครั้นต่อมาเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาที่รัฐบาลชุดภายใต้การนำของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏหลักการและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 โดยมีรายละเอียดของนโยบายดังต่อไปนี้

“ ข้อ 8. นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นโดยจะดำเนินการ

8.1 ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมดให้สอดคล้องกันและเร่งรัดออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเพื่อให้คนและป่าสามารถอยู่ร่วมอย่างเกื้อกูลกัน

8.2 ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกและการตัดไม้ทำลายป่า อนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร ป่าชายเลน และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม

8.3 ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

8.4 ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักอนุรักษ์และความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8.5 จัดทำแผนแม่บทการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัด

¹⁸ “นโยบาย สวล. รัฐบาลใหม่เปิดทางเขื่อนทั่วประเทศ.” ผู้จัดการรายวัน (25 กรกฎาคม 2538) : 12.

8.6 ลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจายในสภาพแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย โดยเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและสมรรถนะขององค์กร รวมทั้งยึดหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย

8.7 ร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ภูมิภาค และของประเทศ

8.8 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม”¹⁹

จากการพิจารณานโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลที่ผ่านมาในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 จะเห็นได้ว่า ทุกรัฐบาลต่างก็ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดนโยบายและมาตรการการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในขณะที่รัฐบาลบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญ จึงเป็นผลให้การนำนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติถูกละเลยจนกระทั่งไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าที่ควร

2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้อยู่ในช่วงต้นของการประกาศใช้แผนพัฒนา ๙ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ

¹⁹ “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539,” เอกสารข่าวรัฐสภา 22 (ธันวาคม 2539) : 54-55.

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง * เนื่องจากที่ผ่านมาโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารประเทศประสบปัญหานานัปการ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ ๆ หลายเรื่อง รวมทั้งปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศถูกปล่อยปละละเลยจนแทบจะไม่เห็นหนทางว่าจะสามารถบำบัดบำบัดเป่าแก้ไขให้ลุล่วงไปได้อย่างไร นับได้ว่าเข้าสู่สภาวะวิกฤติส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป

ในรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นี้ ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 71-89 ²⁰ โดยมีบทบัญญัติระบุถึงหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังความในมาตรา 79 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังได้ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลingkungan โดยมีการบัญญัติถึงเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในหลายหมวดและมาตราซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้แก่ ²¹ มาตรา 46, มาตรา 49, มาตรา 58, มาตรา 59 รวมทั้งมาตรา 60-62 โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่ารัฐมีแนวนโยบายอย่างชัดเจนในการ

* “การปฏิรูปการเมือง” หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกระดับและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540)

²¹ โปรดดู มาตรา 46, มาตรา 49, มาตรา 58, มาตรา 59 และมาตรา 60-62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะที่สิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนา
 ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและ
 ชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทาง
 ชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้
 อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือ
 คุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง
 ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ
 สิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
 และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ
 ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน
 ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง
 และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อพิจารณาถึงข้อความในบทบัญญัติ มาตรา 56 วรรค 2 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า
 นับเป็นนิมิตหมายอันดีที่แนวนโยบายแห่งรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เล็งเห็นถึงความ
 สำคัญและความจำเป็นในการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราช
 บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มากำหนดเป็นแนวทางใน
 การดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะที่สิ่งแวดล้อมจากการดำเนิน
 โครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ อย่างจริงจังเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งถือเป็น
 กฎหมายลำดับสูงสุดในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม ความพยายามของรัฐในการนำ
 มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ
 ฉบับใหม่นี้ เป็นฐานรองรับจะสามารถป้องกันแก้ไขปัญหาลักษณะที่สิ่งแวดล้อมได้บรรลุผล
 สำเร็จตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไรนั้น จำเป็นต้องรอให้รัฐธรรมนูญฯ
 มีผลใช้บังคับไปสักระยะหนึ่งก่อนจึงจะสามารถประเมินผลได้

นอกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่
จะปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐาน
แห่งรัฐที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังปรากฏอยู่ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 290
ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี
อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วม ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่
ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขต
พื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”
อีกมาตราหนึ่งด้วย

นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี
(ในสมัยที่สอง) ก็ได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด
และจริงจัง ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย แถลงต่อ
รัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 โดยมีรายละเอียดของนโยบาย ดังต่อไปนี้

“ข้อ 2.7 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.7.1 สนับสนุนมาตรการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมโดย
คำนึงถึงสมรรถภาพของดินและศักยภาพของพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรม พาณิชยกรรม
อุตสาหกรรม ชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์

2.7.2 ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน
โดยสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และ
ปลูกสร้างป่าชุมชน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้
ทำลายป่าอย่างเคร่งครัด

2.7.3 เร่งรัดการอนุรักษ์ ควบคุม ดูแลแหล่งน้ำมิให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม
โดยกวดขันให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานอย่างเคร่งครัดในการควบคุมคุณภาพน้ำ
และการเพิ่มขีดความสามารถในการบำบัดน้ำเสียก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำและแม่น้ำ
สายหลักทั่วประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการร่วมลงทุนของรัฐและเอกชนในการก่อสร้างระบบบำบัด
น้ำเสียรวม

2.7.4 เร่งรัดการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

2.7.5 กำหนดมาตรการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการควบคุมการใช้ประโยชน์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่วิกฤติ

2.7.6 ปลุกฝังให้เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนส่วนราชการ ชุมชน และองค์กรเอกชนให้ร่วมมือบทบาทด้วย

2.7.7 สนับสนุนให้มีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนหรือเมืองที่มีการกระจายตัวของประชากรหนาแน่นหรือมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ”²²

นับแต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ชุดนี้ นับเป็นนโยบายที่มีสาระแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลในชุดที่ผ่านมาในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งแนวนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากต้องคำนึงถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่กำลังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการประกาศใช้เมื่อไม่นานมานี้ อีกทั้งในสภาวะการณ์ปัจจุบันปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องเร่งรัดแก้ไข คือ ปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงมุ่งมั่นที่จะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเป็นลำดับแรก ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากรัฐบาลละเลยหรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แถลงต่อรัฐสภาไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ลงสู่ภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ก็เป็นที่เชื่อได้อย่างแน่นอนว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษคงจะทวีความรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤติส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งอาจจะร้ายแรงกว่าปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันโดยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

²² “นโยบายรัฐบาล ชวน หลีกภัย,” ผู้จัดการรายวัน (18 พฤศจิกายน 2540)

เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมดังที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2517-2540 ทำให้วิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยถือว่าเป็นพันธกรณีตามรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลต้องเอาใจใส่ดูแลป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นครั้งแรก ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่ง แม้จะได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐไว้ตามความในมาตรา 65 ก็ตาม แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นนโยบายให้รัฐบาลแต่ละยุคสมัยที่จะเข้ามาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยึดถือปฏิบัติและเป็นเพียงช่องทางในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับที่กล่าวมา จึงมิใช่เครื่องผูกมัดให้รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดทุกประการ การบริหารปกครองประเทศจะมุ่งเน้นการพัฒนาไปในทิศทางใดย่อมเป็นเรื่องที่ผันเปลี่ยนอยู่เสมอสุดแท้แต่แนวนโยบายหลักของคณะรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การนำเอาเรื่องสิ่งแวดล้อมผนวกเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า รัฐยังไม่ทอดทิ้งปัญหาสิ่งแวดล้อมเสียทีเดียว

เมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ตามความในมาตรา 78 ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับ ตลอดจนการปรับปรุงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมต่อการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศภายใต้ช่วงเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 ถัดมาอีกสามรัฐบาลต่างก็ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหนึ่งในบรรดาแนวนโยบายในการบริหารประเทศ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการที่รัฐบาลได้ระบุถึงนโยบายดังกล่าวเอาไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเช่นว่านั้นก็ไม่ได้หมายความว่า จะแปรสภาพคำแถลงนโยบายนั้นให้กลายเป็นข้อบังคับให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จทุกประการแต่อย่างใด ซึ่งถ้าหากรัฐบาลเพิกเฉยไม่ดำเนินการหรือกำหนดแนวนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมตามคำแถลงนโยบายนี้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติตามได้ แต่โดยนัยของแนวนโยบายดังกล่าว

ดังกล่าวก็มีผลในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเช่นกัน ผลทางการเมืองซึ่งถือกันว่าเป็นวิธีทางการปกครองในระบบประชาธิปไตย สมาชิกสภานิติบัญญัติอาจตั้งกระทู้ถามเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยเหตุที่เห็นว่าการที่รัฐบาลทอดทิ้งไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้เมื่ออยู่ในสภาวะที่กระทำได้ หรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรเร่งดำเนินการแล้วละเลยเพิกเฉยในสิ่งเหล่านั้นจนก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติ การควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองนั้น บางครั้งมีผลรุนแรงมากกว่าผลในทางอาญาหรือทางแพ่งเสียอีกเพราะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง²³ แต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยปรากฏว่ารัฐสภาจะสามารถหยิบยกเอาข้อบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่ดำเนินการตามคำแถลงนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการดังที่กล่าวมานี้ได้เป็นผลสำเร็จแม้แต่ครั้งเดียว

จนกระทั่งปัจจุบันเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวนโยบายแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตเริ่มบัญญัติถึงสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกเมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2517 ต่อมาฉบับ ปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ตามลำดับ แต่ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวได้บัญญัติโดยเฉพาะในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในหลายหมวด หลายมาตรา ดังเช่น ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้แก่ มาตรา 46, 49, 58, 59 และมาตรา 60-62 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติ มาตรา 56 ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐวางแนวนโยบายมุ่งเน้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดและจริงจัง โดยมุ่งที่จะนำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาเบาบางลง นอกจากนี้ ยังปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 และในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญ จึงเป็นผลให้แนวทางการดำเนินงานของรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เท่าใดนัก แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหลายหมวด หลายมาตราว่าเป็นพันธกรณีประการหนึ่งของรัฐบาลด้วยก็ตาม

²³ อักษราทร จุฬารัตน, "รัฐธรรมนูญที่ว่าควรสั้นนั้นเป็นอย่างไร," รัฐสภาสาร 26 (เมษายน 2521) : 43-45.

2.2 แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยนั้น จะไม่ทอดทิ้งปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่เดียวกันในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ผู้วางแผนจะต้องยึดถือตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเนื้อหาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ต้องสอดคล้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ในส่วนนี้จะศึกษาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ตามลำดับต่อไป

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

2.2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 นี้ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าเดิม ด้วยการระดมใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีลักษณะเป็นแผนแม่บท (master plan) เป็นแผนแรกที่มีเป้าหมายพื้นฐานในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) ซึ่งจะมีผลช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทาน และพลังไฟฟ้า สาธารณูปโภค ฯลฯ เป็นอันมาก การที่รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปในรูปโครงการดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชน

และเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างได้ผลดี เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว²⁴

2.2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายกำลังการผลิตและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ²⁵ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้เพิ่มคำว่า “สังคม” ในชื่อแผนจากเดิม “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” เป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” แต่แนวทางการพัฒนายังคงยึดแนวทางเดิมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับในระยะ 6 ปีก่อนหน้า และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังได้เน้นหนักในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกได้ระบุไว้ไม่แน่ชัดหรือมิได้กล่าวถึง ได้แก่ ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6, (กรุงเทพมหานคร : หจก.โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า 21 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง 2506 และ พ.ศ. 2507 ถึง 2509 ระยะเวลา พ.ศ. 2507-2509, หน้า 8-11.

²⁵ ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2510-2514, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 24 (วันที่ 8 มีนาคม 2510)

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นการเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์และมุ่งที่จะปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญมากยิ่งขึ้น²⁶

2.2.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ มีวัตถุประสงค์หลักรวมทั้งสิ้น 8 ประการ ได้แก่

- 1) สนับสนุนการรักษาความมั่นคง
- 2) แก้ปัญหาเศรษฐกิจรัดตัวและเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สอดคล้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ
- 3) แก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน
- 4) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- 5) ยกระดับรายได้และระดับการครองชีพของประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- 6) ขยายบริการสาธารณะให้ทั่วถึงประชาชนส่วนรวม
- 7) การลดอัตราเพิ่มของประชากร
- 8) ยกระดับการมีงานทำ²⁷

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6, หน้า 23.

²⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 91-92.

แนวทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เพิ่มกลยุทธ์เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้ซึ่งได้เกิดปัญหาขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 กล่าวคือนอกจากได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้มีการแทรกแซงมาตรการในด้านการกระจายรายได้และบริการทางสังคมเพิ่มขึ้นด้วย

จากการพิจารณาแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับนั้น รัฐยังไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแฉดล้อม เนื่องจากสภาพของปัญหาล้างแฉดล้อมในขณะนั้นยังไม่มี ความรุนแรงถึงขนาดส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเท่าใดนัก รัฐจึงมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาล้างแฉดล้อมเท่าที่ควร

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

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง คือ เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งล้างแฉดล้อมของชาติ²⁸ โดยการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติโดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ทั้งนี้ ได้วางแนวทางการพัฒนาอย่างมีระบบและสอดคล้องกันในด้าน การเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ และการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทย ตลอดจนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2524 (กรุงเทพมหานคร : เรืองแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 36-37.

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ยังได้กล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป และในบริเวณชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น ดังเช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ ที่มักจะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาอากาศเสียจากก๊าซพิษต่างๆ ที่ปล่อยออกจากโรงงาน อุตสาหกรรมและท่อไอเสียของรถยนต์ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลร้ายทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ระบบนิเวศน์ของสัตว์และพืช และการเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของมนุษย์
- 2) ปัญหายะมุลฝอย ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นต้นว่าน้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคและสิ่งที่น่าโรคต่าง ๆ ที่จะเป็นอันตรายโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน
- 3) ปัญหาจากเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเป็นที่รบกวนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายและจิตใจของประชาชน
- 4) การทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่ ระบบวงจรชีวิตของสัตว์ และพืชทั้งในน้ำจืดและในน้ำทะเล
- 5) การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำทั้งแหล่งน้ำบนผิวดินและน้ำทะเล

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพื่อรองรับกับปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเกิดมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อม หรือการร่อยหรอหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่กำลังลุกลามออกไปในอนาคต การกำหนดแนวทางและมาตรการการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้วางแผนการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้²⁹

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524, หน้า 189-190.

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะสั้น

- 1) การขอความร่วมมือจากประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในอันที่จะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2) การรักษาและดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันสาเหตุหรือลดผลเสียหายของปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 3) การสนับสนุนทางด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน หรือเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

- 1) การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ส่วนราชการและเอกชนถือปฏิบัติ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของโครงการ และหาทางปรับปรุงโครงการให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือระงับโครงการที่จะเป็นผลเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ จะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น กฎหมายคุณภาพน้ำ กฎหมายคุณภาพอากาศ เป็นต้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 2) การประชาสัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการฝึกอบรมทางด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อนำไปพิจารณาในการวางแผนและปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง และทำการรณรงค์ในกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้มีสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับการอนุญาต นอกจากนี้ รัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดปิดโรงงานที่ทำผิดเงื่อนไข
- 4) การประสานนโยบายและงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันในด้านข้อมูลและวิชาการ และอยู่ในกรอบของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศ
- 5) การวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล

- 6) เร่งรัดให้มีการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่สิ่งแวดล้อม
- 7) หาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้งานด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เนื่องจากนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มิได้กำหนดแผนหรือโครงการไว้ อย่างเป็นรูปธรรม หรือมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยเฉพาะ ดังนั้น ในต้นปีของการใช้แผนพัฒนาฯ ปีสุดท้ายถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2524 รัฐบาลได้ลงมติเห็นชอบ กับการดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอให้มี “นโยบายและมาตรการ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรและการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะแวดล้อมน้อยที่สุด และก่อให้เกิดผลดีกับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งความมุ่งหมายของ “นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” เป็นการวางแนวทาง และกรอบนโยบายแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็น ไปอย่างมีระเบียบแบบแผนถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศ เน้นให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อม ดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้งกัน สนับสนุนซึ่งกันและกันและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการปรับปรุงคุณภาพ สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริม สร้างฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าสภาพแวดล้อมและทรัพยากร- ธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในชาติที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้ และปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาเร่งด่วน สมควรให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ในการ วางแผนเศรษฐกิจและสังคมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ออนามัยของประชาชน และมีให้เกิดการสูญเสียสมดุลของธรรมชาติเนื่องจากกิจกรรมของ โครงการต่าง ๆ นั้น

สำหรับแนวทางในการดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางด้านกฎหมาย ตามนโยบายและมาตรการฯ ดังกล่าว รัฐบาลกำหนดให้มีการศึกษาทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่ และการค้นคว้าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม³⁰ แต่สาเหตุที่ “แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” นี้ ได้จัดทำขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะรับเอาแนวนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ และเมื่อเวลาได้ผ่านเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการนำแผนนโยบายดังกล่าวมาดำเนินการประสานต่อในทางปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

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

แผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ เป็นการนำเอานโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามเป้าหมายอย่างต่อเนื่องกันไป ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และสุขภาพอนามัยของประชาชน ได้แก่³¹

1) ปัญหาสารพิษซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้แร่ธาตุบางชนิดและสารเคมีในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และอื่น ๆ อย่างไม่ระมัดระวังและไม่ถูกวิธี ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายและพิษตกค้างของสารเป็นพิษเหล่านั้น

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 1-5.

³¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 222.

2) ปัญหาเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเกิดจากยานยนต์ เครื่องจักร เครื่องยนต์ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการต่าง ๆ จากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในย่านกิจการค้า ปรากฏว่าระดับเสียงที่วัดได้มีค่าเฉลี่ยเกิน 85 เดซิเบลเอ ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอาจถึงพิการได้

3) ปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยจากยานยนต์และโรงงานอุตสาหกรรม ในบางบริเวณและบางช่วงเวลามีปริมาณมากเกินกว่าอากาศจะเจือจางได้ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครกำลังทวีความรุนแรงขึ้นจากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในบริเวณย่านธุรกิจการค้า ปรากฏว่าปริมาณคาร์บอนมอนอกไซด์เฉลี่ย 30-40 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

4) ปัญหามลพิษทางน้ำซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบกำจัดน้ำทิ้งจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และพื้นที่การเกษตรก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำจืดสำคัญของประเทศ ได้แก่ แม่น้ำสำคัญ 4 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำแม่กลอง ต่างก็ประสบกับปัญหาเรื่องการเน่าเสียในระดับรุนแรง โดยเฉพาะในพื้นที่วิกฤติมีค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งใกล้ภาวะเน่าเสียมาก หากปล่อยไว้ดังที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียขึ้นภายในเวลาอันใกล้

ดังนั้น การจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ จึงใช้การวางแผนที่เน้นการตัดสินใจด้วยวิธีคาดการณ์ล่วงหน้า (Anticipatory Decision-Making) เพื่อการกำหนดแนวทาง นโยบายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมที่เกิดขึ้น แนวทางและมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ได้นำมาดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ ได้แก่ การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการริเริ่มวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ³² อันเป็นการนำแนวความคิดด้านนิเวศน์พัฒนามาใช้ควบคู่ไปกับการพัฒนา

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 : รายงานต่อคณะอนุกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และประสานแผนสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524) หน้า 1-5, 20 และ 36-37.

เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เสนอไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2529-2530) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้³³

1) สนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงาน วิทยาลัยอาชีวศึกษา ดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้เน้นในด้านประหยัดเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติ และในด้านการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนเพื่อลงทุนในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

2) สนับสนุนและส่งเสริมการสำรวจและการศึกษาวิจัยปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างพื้นฐานข้อมูลและหาความรู้ความเข้าใจในระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการแก้ไขและควบคุมปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในประเทศ

3) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

4) กำหนดรูปแบบการกระจายตัวของประชากร และการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การประหยัดพลังงาน และให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง อันเป็นการเร่งรัดการพัฒนาทางการเมือง

5) ลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐโดยให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรหลักของประเทศและคุณภาพชีวิตมนุษย์และมุ่งที่จะให้การลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมบังเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด

6) เร่งเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาสีเขียวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, หน้า 225.

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการจัดให้มีขึ้นสำหรับมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมในแต่ละด้านที่จะนำไปสู่แผนงานทางภาคปฏิบัติ ดังนี้³⁴

ประการที่หนึ่ง ทางด้านการปรับปรุงมาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และให้มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ เพื่อจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลมากยิ่งขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม รวมทั้งเน้นให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น

ประการที่สอง ทางด้านของมาตรการการควบคุมซึ่งต้องมีการพัฒนาระบบติดตามควบคุมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องมีการกำหนดเขตเพื่อควบคุมคุณภาพล้างแวล้อมขึ้นด้วย โดยใช้มาตรการทางด้านผังเมืองเข้ามาช่วยให้การวางแผนงานเป็นไปอย่างถูกต้อง

ประการที่สาม มาตรการทางด้านระบบบริหาร ควรจะเริ่มต้นที่การปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารล้างแวล้อมของประเทศ ให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ สอดคล้องผสมผสานกันมากยิ่งขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการล้างแวล้อมแห่งชาติเป็นแกนกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาล้างแวล้อม นอกจากนี้ ยังควรจะต้องเร่งจัดตั้งหน่วยงานล้างแวล้อมในระดับที่เหมาะสมขึ้นในแต่ละหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ

ประการที่สี่ ทางด้านการศึกษาและวิจัย ควรจะมีการพัฒนาหลักสูตรเพื่อการศึกษาในเรื่องล้างแวล้อมให้มีมาตรฐานสูงขึ้น เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถรับรู้ถึงปัญหาในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดบุคลากรทางด้านล้างแวล้อมที่มีประสิทธิภาพสูงสอดคล้องกับความต้องการตามแผนนโยบายในการพัฒนาล้างแวล้อม นอกจากนี้ ยังจะต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำแผนหลัก การควบคุม และป้องกันแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม ตลอดจนจัดให้มีระบบหรือโครงข่ายการสำรวจ ตรวจสอบคุณภาพล้างแวล้อม และทรัพยากรโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-228.

ประการสุดท้าย ควรจะสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลต่าง ๆ และโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ลงทุนในด้านการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งในลักษณะของการสนับสนุน ให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลในการดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าปรับในการกำจัดขยะมูลฝอย หรือการกำหนดกลไกในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่อระบายน้ำสาธารณะเพื่อให้เทศบาลต่าง ๆ มีรายได้พอที่จะลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน

โดยสรุป ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้เอง ที่ได้ นำ มาตราการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการวางแผนสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่มาใช้บังคับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาแผน สิ่งแวดล้อมขาดความสัมพันธ์กับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ส่วนการบริหารและการจัดการ ตลอดจนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรส่วนกลางแทบทั้งสิ้น และที่สำคัญ คือ ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

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

นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้มีแผนพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นแผนงานเฉพาะบทหนึ่งในจำนวน 10 บทของแผนพัฒนาฯ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวมการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้ามาประสานอยู่ในแผนเดียวกัน โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ แผนส่วนรวมเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , และแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากปัญหาสำคัญของสิ่งแวดล้อมนั้น แยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาภาวะมลพิษ ดังนั้น ในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้แยกแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนของทรัพยากรธรรมชาติและส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษโดยมีประเด็นปัญหาหลักของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอยู่ 4 ประการ คือ ³⁵

1) ทำอย่างไรจึงจะนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีผลตอบแทนตลอดไป ทั้งนี้ โดยให้มีการประสานประโยชน์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากที่สุด

2) ทำอย่างไรจึงจะลดหรือป้องกันภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

3) ทำอย่างไรจึงจะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมของชาติให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

4) ทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ จนถึงขั้นที่มีการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมไปสู่การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องคำนึงถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้ ³⁶

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, การจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2529), หน้า 34-37.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535), หน้า 141.

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนสนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด
- 2) สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กร และประชาชนในระดับท้องถิ่น
- 3) กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น
- 4) เน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า มากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

ประการที่สอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

- 1) การประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- 2) การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น
- 3) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ
- 4) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องขององค์การการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การศึกษาวิจัยระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

5) สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำลายสภาพสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

6) สนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้อง และเกิดจิตสำนึกในด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า รัฐได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยได้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการดำเนินการด้วยการใช้ข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นหลัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายในด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) มีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้น คือ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และได้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นใหม่ซึ่งมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ทำการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่มีความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมโดยตรงในหลายประการ สิ่งเหล่านี้เองที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มตระหนักถึงปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่สะสมกันมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

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

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ³⁷ เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวในอัตราที่สูงมากเพราะการขยายตัวของการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว แม้ว่าการขยายตัวอย่างสูงของเศรษฐกิจจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจส่วนรวมหลายประการก็ตาม แต่การขยายตัวนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาที่สำคัญอีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้โดยเฉพาะปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ไว้ดังนี้³⁸

กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ภาวะของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ให้นำหลักการ “ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ” มาใช้ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดย

1) ให้มีการจัดเก็บค่าบำบัดและกำจัดมลพิษในลักษณะของภาษีมลพิษ ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ แล้วแต่ความเหมาะสมของกิจการและผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสมทบเข้าเป็นกองทุนในการลงทุนจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535), หน้า 6.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์, 2535), หน้า 22-24.

2) ให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือด้านการเงินก่อนในระยะเริ่มก่อตั้ง และในระยะแรกให้องค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วบริหารจัดการจนกว่าจะได้มีการร่างกฎหมายกองทุน ให้อำนาจและจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นนิติบุคคลขึ้นเพื่อดำเนินการเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

3) ให้ลำดับความสำคัญแก่กิจการที่มีการดูแลสิ่งแวดล้อมให้เข้าระดมทุนในตลาดหุ้น รวมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการเงินจัดตั้งกองทุนเพื่อระดมทุนจากประชาชนมาลงทุนในหุ้นของธุรกิจหรือโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง ให้มีการปรับปรุงองค์กร บทบาท และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้อีกอำนาจต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดย

1) จัดให้มีการวางแผนและประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในเมืองอย่างเป็นระบบควบคู่ไปกับการกำหนดบทบาทของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

2) ให้มีการปรับปรุงองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับนโยบายและประสานงานทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยจัดตั้งองค์กรกำกับนโยบาย พื้นฟู และพัฒนาสภาพแวดล้อมระดับชาติและระดับพื้นที่ (กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และแต่ละจังหวัด) เพื่อรับผิดชอบในการกำกับนโยบายและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

3) กำหนดให้การก่อสร้างโครงการบริการพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีระบบป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยให้รวมค่าใช้จ่ายของแผนงานโครงการดังกล่าวไว้ในต้นทุนของโครงการด้วย

4) ให้รัฐบาลอุดหนุนการลงทุนในการสร้างระบบบำบัดและกำจัดน้ำเสียและการกำจัดมูลฝอยแก่ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งรวมทั้งการจัดหาที่ดิน การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องมือ และยานพาหนะในการควบคุมและลดมลพิษด้วย

5) ให้มีการปรับปรุงบทบาทของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการจัดการบริหารระบบบำบัดมลพิษภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ทั้งในลักษณะที่มีหน่วยงานปฏิบัติดำเนินการเองหรือจัดจ้างเอกชนมาดำเนินการแทน โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการในลักษณะต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

6) จัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และภาครัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและกำกับดูแลป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว

7) พัฒนากำลังคนและเทคโนโลยีในการลดและบำบัดมลพิษ โดยเร่งผลิตกำลังคนในระดับอุดมศึกษาในสาขาวิศวกรรมสาขาภิบาล วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นหนักเรื่องมลพิษ รวมทั้งช่างเทคนิคระดับ ปวช. ปวส. หรือ ปวท. ในสาขาว่าด้วยการควบคุมมลพิษ เพื่อควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องเร่งให้มีการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีการควบคุมและลดมลพิษที่สามารถออกแบบก่อสร้างและผลิตเครื่องจักร อุปกรณ์ในการบำบัดมลพิษได้

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

9) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ ให้การศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษแก่ประชาชนทุกระดับ พร้อมทั้งรณรงค์ให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขป้องกันอย่างต่อเนื่อง

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้กำหนดให้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในห้าแนวทางการพัฒนาหลัก เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้และได้กำหนดแนวทางพัฒนาเฉพาะเรื่องในด้านการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

2.2.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

กระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคมและผลการพัฒนาที่ขาดความสมดุล คือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาที่พึงปรารถนาในระยะยาว การพัฒนาในระยะ 5 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไว้ คือ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน โดยใช้แนวทางการลงทุนในการควบคุมและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ภูมิภาค และชนบท³⁹

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทรายพริ้นติ้ง, 2540) , หน้า 136.

เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าว ยุทธศาสตร์การพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่สำคัญในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงประกอบด้วยแนวทางการบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมบูรณ์ เกิดความสมดุลต่อระบบนิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาสภาวะแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว การจัดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดการใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรมเป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากธรรมชาติ⁴⁰

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้เอง ที่ได้ให้ความสำคัญกับการนำมาตราการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการลดและควบคุมสารอันตรายจากแหล่งกำเนิด โดยกำหนดให้อุตสาหกรรมที่ผลิตหรือใช้สารอันตรายร้ายแรงในปริมาณมาก ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเมินความเสี่ยงอันตรายโดยจัดให้มีการควบคุมอย่างเข้มงวด⁴¹ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้เองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยระบุให้รัฐต้องจัดให้มีขั้นตอนประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดโครงการ จัดเตรียมโครงการ และการดำเนินโครงการ⁴² เหล่านี้นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ที่รัฐมีแนวนโยบายอย่างชัดเจนที่จะใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้ช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

นอกจากนี้ มิติใหม่ของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการเตรียมนโยบายมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2538-2539 คือ การวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระยะยาว 20 ปี ฉบับแรกของไทยก็จะเริ่มใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นครั้งแรก แผนจัดการสิ่งแวดล้อมที่ร่างขึ้นนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-147.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 (1) ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเสนอ ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ดังนี้⁴³

1. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ

1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประสานการใช้ประโยชน์ และลดปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งเร่งรัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้เป็นปัจจัย พื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเสริมสร้างพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน

1.3 สนับสนุนการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

1.4 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อสนับสนุนการบริหารและการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติ

1.5 สนับสนุนการศึกษา วิจัย และเสริมสร้างโครงการข่ายพื้นฐาน ระบบ ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1.6 ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและจิตวิญญาณด้านการอนุรักษ์ ให้แก่ ผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ นักการเมืองทุกระดับ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิด การประสานแนวคิดทางด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

⁴³ สำนักนายกรัฐมนตรี, “ร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559,” จุลสารข่าวทำเนียบรัฐบาล (พฤศจิกายน 2539)

2. นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ

2.1 ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม และกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.2 สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

2.3 พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบายแผนและแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ กฎหมาย องค์กร และเงินทุน ต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษ โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

3. นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

ป้องกัน สงวนรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ให้มีศักยภาพที่เหมาะสมและเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ

4. นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน

ให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีวิถีชีวิตที่เหมาะสม ถูกสุขลักษณะ มีความปลอดภัยและความสวยงาม สอดคล้องกับระบบนิเวศทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม

เสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนในทุกกระดับให้มีความเข้มแข็ง และเกิดขบวนการความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

6. นโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

พัฒนาและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับนี้มองปัญหาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ว่ามีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมาก แต่ไม่ได้แสดงตัวเลขของการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้อย่างสิ้นเปลือง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนตกต่ำลง ในขณะที่การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาจะขึ้นอยู่กับทิศทางอันหลากหลายของแต่ละรัฐบาล ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาบ่อยครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการรักษาสิ่งแวดล้อม

สำหรับแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระยะยาวฉบับนี้ จะเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2540-2559 โดยมีแผนรองรับ 3 ระดับ คือ นโยบายระดับกลาง ระดับแผนจัดการ และระดับปฏิบัติ เป็นแผน 5 ปี และแผนรายปี เพื่อให้มีระยะยาว ระยะกลาง และระยะสั้น เป็นลำดับ เมื่อแผนนี้ใช้บังคับจะมีผลทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วตามกฎหมายจะต้องปรับแผนรายปีของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับนี้และแผน 5 ปีด้วย⁴⁴

จากการศึกษาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะพบว่า ผลการพัฒนาตามกระแสหลักของการพัฒนาตามกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ที่ผ่านมา ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมติดตามมา ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมุ่งเน้นการพัฒนาคน และที่สำคัญ คือ การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ ได้รับแรงผลักดันและอิทธิพลจากกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันเป็นกระแสหลักจากสากลด้วยส่วนหนึ่ง

⁴⁴ “แผน สวล. 20 ปี ฉบับแรกตั้งเป้าพื้นที่ป่าขั้นต่ำ 30%.” ผู้จัดการรายวัน (23 สิงหาคม 2539) : 13.

เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 (พ.ศ. 2504-2544) ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าแนวทางการพัฒนาประเทศไทยเริ่มต้นอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยรัฐกำหนดแผนพัฒนาฯ ขึ้นมาเป็นระยะติดต่อกันนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แต่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การที่รัฐมีนโยบายที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศเป็นภาคอุตสาหกรรมนั้น เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ซึ่งผลของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นประเทศเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม (Agro-industry) ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 รัฐได้มีแนวนโยบายที่จะปูทางให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries หรือ NICs) ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ในปัจจุบัน

จากแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมจะเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจที่จะทำรายได้หลักเข้าสู่ประเทศ แต่ผลที่ได้มาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะดีขึ้นก็ตาม แต่ผลที่ตามมา คือ ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมลงอย่างเห็นได้ชัด เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนานัปการ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ติดตามมา เนื่องจากรัฐมิได้กำหนดแผนหรือนโยบายที่เด่นชัดในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 จนกระทั่งในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการยอมรับกันอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวนี้แล้วว่า แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ผ่านมาดำเนินไปอย่างขาดการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และแม้ว่าจะได้มีการนำเอานโยบายสิ่งแวดล้อมระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ด้วยก็ตาม แต่ไม่ได้ระบุถึงเนื้อหาสาระหรือรายละเอียดในการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ แนวทางการดำเนินงานของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้น ทั้งมาตรการในระยะสั้นและระยะยาว ก็ไม่อาจที่จะทราบได้แน่ชัดถึงหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ดังเช่นการที่กำหนดไว้ให้มีการวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อเสนอเป็นแนวทางการบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล ก็มีได้ระบุถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมแต่ละด้าน ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินงานกับปัญหามลพิษอย่างแจ่มชัดรวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายก็ไม่อาจทราบได้แน่ชัดถึงแนวทางการใช้นโยบายสิ่งแวดล้อมให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อเวลาล่วงเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) รัฐจึงได้นำเอานโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจน โดยได้ระบุชัดถึงหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบในด้านการวางแผนพัฒนาสีงแวดล้อม และนำมาตรการการประเมินผลกระทบสีงแวดล้อม (EIA) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสีงแวดล้อมมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม รวมทั้งได้เริ่มมีการวางแผนการจัดการด้านสีงแวดล้อมควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะอันเป็นการนำแนวความคิดด้านนิเวศน์พัฒนามาประยุกต์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาสีงแวดล้อม แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ก็ยังมีได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ยึดถือปฏิบัติเท่าใดนัก

จนกระทั่งเมื่อก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จึงได้มีการกำหนดประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมไว้ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง มุ่งเน้นการลดหรือป้องกันสภาวะของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ประการที่สอง มุ่งเน้นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ อันจะทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยให้มีการประสานประโยชน์ระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์สีงแวดล้อมให้มากที่สุด

ประการที่สาม มุ่งเน้นการอนุรักษ์สีงแวดล้อมทางธรรมชาติ และมรดกทางวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

ประการสุดท้าย มุ่งเน้นการสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ จนถึงขั้นที่มีการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมไปสู่การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสีงแวดล้อม

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาฯ สีงแวดล้อม ดังนี้

1) มุ่งเน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสีงแวดล้อมไว้ล่วงหน้ามากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

2) มุ่งเน้นการกำหนดแนวทางการพัฒนาสีงแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

3) ดำเนินงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีส่วนสนับสนุนและสร้างสรรการพัฒนาเศรษฐกิจให้มากที่สุด

4) มุ่งเน้นการสร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กร และประชาชนในระดับท้องถิ่น

แม้ถึงช่วงปลายของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การป้องกันแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะเหตุว่าการดำเนินงานของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมายังคงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐมุ่งเน้นที่จะพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงกลไก การพัฒนา และการบริหารการจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ภาวะของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข และหากจะกล่าวโดยสรุปแล้วแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งที่จะให้ความสมดุลแก่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน กล่าวคือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสม และมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป

จนกระทั่งในปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงต้นของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) รัฐได้ให้ความสำคัญกับการเร่งฟื้นฟูรวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในเมืองและในชนบท ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมดูแลการใช้และการจัดการสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างวินัยและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตให้เป็นไปอย่างประหยัดได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด กำหนดให้นำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้อย่างจริงจังกับอุตสาหกรรมบางประเภท รวมทั้งระบุให้โครงการพัฒนาของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องจัดให้มีขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์โครงการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติในหลักการร่างนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เป็นแผนงานหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระยะยาวเพื่อให้หน่วยงานของส่วนราชการที่มี

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมยึดถือเป็นหลักในการปรับแผนรายปีของหน่วยงานนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับแผนจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามของรัฐในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระยะยาวที่กล่าวมานี้จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่อย่างไรนั้น จำเป็นจะต้องรอให้มีการดำเนินงานตามแผนไปสักระยะหนึ่งก่อน

จากการพิจารณาแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ ฉบับที่ 4 จนถึงฉบับที่ 8 ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การจัดทำแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมา นับตั้งแต่ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จนกระทั่งถึงช่วงต้นของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวยังไม่อาจนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามแนวทางและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังเช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวไม่ครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง และการที่ไม่สามารถนำเอาแนวนโยบายตามแผนพัฒนาฯ มาปรับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา รัฐมิได้ตระหนักถึงสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเหล่านี้จะต้องตกเป็นผู้รับเอาผลประโยชน์สุดท้ายจากผลพวงของแผนพัฒนาฯ แม้ในบางโอกาสรัฐบาลจะหันมารับฟังเสียงจากประชาชนอยู่บ้าง ก็เป็นเพียงจุดประสงค์เพื่อลดอุณหภูมิทางการเมืองลงเท่านั้น มิใช่เป็นเสียงมติที่รัฐบาลยอมรับเพื่อเป็นข้อพิจารณาตัดสินใจอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการวางท่อส่งก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) จำนวน 150 คน เดินทางมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการนี้ ซึ่งสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ ปตท. อ้างว่าโครงการนี้จำเป็นต้องเร่งดำเนินการโดยด่วน ทำให้การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจนด้านข้อมูล และเรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งขาดความชัดเจนในการกำหนดมาตรการเพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2540) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย⁴⁵

⁴⁵ “นายกชวนสงแ้วคฺยเ็นจโอม็อบฮีมไล้ทอ ปตท.,” ข่าวสด 7 (3 ธันวาคม 2540) : 12.

ประการที่สอง สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็คือ การที่แผนพัฒนาฯ ของไทยไม่มีสภาพบังคับโดยตรงเพราะไม่ใช่กฎหมาย หากแต่เป็นเพียงแผนแม่บทที่กำหนดกรอบทิศทางและแนวนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ สามารถบังคับให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามแผนได้โดยตรง โดยใช้มาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งยังใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ได้ สำหรับภาคเอกชนและประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแผนพัฒนาฯ ของไทย ไม่มีสภาพบังคับโดยตรงเพราะไม่ใช่กฎหมาย ดังนั้น ภาคเอกชนและประชาชนจะได้รับผลกระทบจากนโยบายและมาตรการตามแผนที่รัฐนำออกมาใช้บังคับโดยผ่านการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทางด้าน สิ่งแวดล้อม และตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางเรื่องเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) ในที่สุดภายในช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งถึงช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ เมื่อเศรษฐกิจของไทยมีอุตสาหกรรมเป็นภาคนำสมดังเป้าหมายของการพัฒนาประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมชี้ให้เห็นว่าผลพลอยได้ที่ตามมา คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะจนอาจถึงขั้นวิกฤติ หากว่ารัฐไม่มีมาตรการและการดำเนินการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐได้นำมาบังคับใช้อย่างจริงจังนับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังคงประสบปัญหา อุปสรรค ที่เป็นข้อจำกัดบางประการ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย