

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาโครงสร้างของอุตสาหกรรมในประเทศไทยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมใหม่ เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมได้ประสบกับปัญหานานับประการ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 4 ประเทศไทยได้ก้าวสู่ยุคอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการลดการขาดดุลทางการค้าและก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออก โดยได้ใช้มาตรการในด้านต่างๆ มากมาย ประเภทของอุตสาหกรรมในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและใช้แรงงานเป็นหลัก จนกระทั่งช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ก็ยังคงพบว่าภาคอุตสาหกรรมยังเป็นภาคการผลิตที่มีอัตราการเติบโตสูงสุด มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ และการที่รัฐบาลได้ใช้นโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าดังกล่าวในข้างต้น ทำให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2512 พบว่ามีโรงงานประมาณ 630 โรงงาน และเพิ่มเป็น 51,000 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2532 จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2545 มีจำนวนโรงงาน 126,677 โรงงาน (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2546)

จะเห็นได้ว่าจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี และรัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญต่อกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้น ดังเช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนตลอดจนการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แทนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2526 ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และผลจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงาน ได้จัดแบ่งโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็น 3 จำพวก ทั้งนี้จะคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อน รำคาญ ความเสียหาย และอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งโรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานขนาด

ใหญ่หรือเป็น โรงงานที่มีการประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมและต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมการผลิตที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มนุษย์ได้กระทำขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม การพัฒนาเทคโนโลยี และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว จึงต้องได้รับการจัดการที่เหมาะสมโดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ โดยวิธีการหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการนำมาใช้กับการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น คือ การทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา เพราะส่วนหนึ่งถือว่าการจัดการปัญหาในเชิงป้องกันด้วย โดยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิด การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน มาจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งถือว่าเป็นฉบับปัจจุบันก็ยังคงเน้นในเรื่องของกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับภาคเหนือของประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตที่พึ่งพาแหล่งของวัตถุดิบและแรงงานในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยจะพบว่าในภาคเหนือส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้เงินลงทุนน้อยแต่มีการจ้างคนงานมากกว่าอุตสาหกรรมในภาคอื่นๆ รวมทั้งส่วนใหญ่ยังคงเป็นการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งการประกอบกิจการอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านคุณภาพน้ำ อากาศหรืออื่นๆ และทวีความรุนแรงตามปริมาณการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นหากไม่ได้รับการจัดการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและเหมาะสม

ในส่วนของพื้นที่ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจัดเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย ก็จะพบว่าแต่เดิมส่วนใหญ่เป็นพื้นที่นา ปัจจุบันได้มีการขยายตัวของความเป็นเมืองออกไปอย่างมาก สังเกตได้จาก การเพิ่มขึ้นของบ้านเรือน ชุมชนและหมู่บ้านจัดสรรต่างๆมากมาย รวมทั้งยังคงมีโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดว่าเป็น โรงงานจำพวกที่ 3 ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนด้วย ซึ่งผลกระทบจากกระบวนการผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนรอบข้างได้หากไม่มีวิธีการในการจัดการที่ดี

จากการศึกษาข้อมูลพบว่า โรงงานสันติภาพเทรคคิง ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นพื้นที่ที่มีปรากฏการณ์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ เป็น โรงงานอุตสาหกรรมที่จัดว่าเป็น โรงงานจำพวกที่ 3 ที่กล่าวข้างต้น เป็น โรงงานที่ทำการแปรรูปพืชผัก โดยเน้นกระบวนการหมัก

ต้องเป็นหลัก ที่ทำให้เกิดของเสียจากกระบวนการผลิต ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม คือ ปัญหาน้ำเสียเป็นประเด็นสำคัญ ประกอบกับ ได้เคยเกิดปัญหาข้อร้องเรียนจากทางชุมชนในพื้นที่ โดยรอบถึงปัญหาผลกระทบจากกระบวนการผลิต ซึ่งได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย และในภายหลังได้มีการ ร่วมกันในการจัดการปัญหาทั้งจากทางโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนในชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทำให้ปัญหาด้านน้ำเสียที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนหมดไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึง บทบาทและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมี โรงงานอุตสาหกรรมสร้างขึ้นมา และหลังจากที่มี โรงงานอุตสาหกรรมในชุมชนแล้ว ส่งผลกระทบต่อ บทบาทและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนอย่างไร ตลอดจนส่งผลกระทบต่อ บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในการจัดการปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรมอย่างไร และเมื่อเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจาก โรงงาน อุตสาหกรรมต่อชุมชนแล้ว มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องกับ บ้าง และมีรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมใน การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรมอย่างไร มีปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วน ร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรมอย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนในการจัดการปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อม ในช่วงก่อนและหลังจากที่มี โรงงานอุตสาหกรรมสร้างขึ้นมาในพื้นที่ศึกษา

2.2 เพื่อศึกษารูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำ ชุมชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรม ในช่วงหลังจากที่ มีโรงงานสร้างขึ้นมาในพื้นที่ศึกษา

2.3 เพื่อศึกษารูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในพื้นที่ศึกษา

2.4 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของ การมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อม จาก โรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในพื้นที่ศึกษา

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้มีการกำหนดขอบเขตการวิจัยในด้านพื้นที่และเนื้อหา ดังต่อไปนี้

**3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่** การศึกษาครั้งนี้ได้ให้ความสนใจศึกษาในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลาง ตั้งอยู่ในชุมชน มีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชน ได้แก่ บริษัท สันติภาพเทรคดิ่ง จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่ หมู่ที่ 9 บ้านสันทราย ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยพบว่าเป็นพื้นที่ที่มีปรากฏการณ์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ เป็นโรงงานที่ทำการผลิตพืชผักผลไม้สดและแปรรูป โดยเน้นกระบวนการหมักดองเป็นหลัก จึงทำให้เกิดของเสียจากการผลิตซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม คือ ปัญหาน้ำเสีย เป็นประเด็นสำคัญ และตั้งอยู่ในชุมชนดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งพื้นที่ หมู่บ้านใกล้เคียงในตำบลเดียวกันที่ได้รับผลกระทบจากสภาพปัญหาดังกล่าว ได้แก่ หมู่ที่ 6 บ้านร้อยจันทร์ หมู่ที่ 7 บ้านเหมืองกุง และหมู่ที่ 8 บ้านขุนเส

**3.2 ขอบเขตของเนื้อหา** การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งเนื้อหาในการศึกษาได้กำหนดประเด็นกว้างๆเป็นแนวทางในการศึกษาภาคสนาม โดยครอบคลุมเนื้อหาดังต่อไปนี้

(1) บริบทชุมชนในภาพรวมของสภาพทั่วไป ทางกายภาพ สังคม การปกครอง เศรษฐกิจ และกิจกรรมในชุมชน รวมทั้งประวัติของชุมชน ศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนก่อนที่จะมีโรงงาน โดยพิจารณาในประเด็นขอบเขต อำนาจหน้าที่และสิทธิของประชาชนในสถานภาพที่ตนมีอยู่ในชุมชนและการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มประชาชนในชุมชนภายใต้รูปแบบของ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความขัดแย้ง การประนีประนอม และการปรับตัว ในด้านการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยผู้ให้ข้อมูล คือ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน

(2) บริบทของการประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหลังจากที่มีโรงงานเกิดขึ้นในชุมชน โดยพิจารณาในประเด็นขอบเขต อำนาจหน้าที่และสิทธิของผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในสถานภาพที่มีอยู่ในชุมชน และการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบใหญ่ๆ คือ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความ

ขัดแย้ง การประนีประนอม และการปรับตัว ในด้านการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

(3) รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องการศึกษาดังต่อไปนี้

- รูปแบบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมผ่านองค์กรผู้แทนหรือการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนประชาชน

- ขั้นตอน ได้แก่ การร่วมหาสาเหตุ การวางแผน การดำเนินงานตามแผน และการติดตามและการประเมินผล รวมทั้งการตัดสินใจที่จะต้องใช้ในทุกขั้นตอน

(4) ปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ ปัญหาและข้อจำกัด โดยพิจารณาทั้งในส่วนของผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

**3.3 ขอบเขตของประชากร** ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่หมู่ที่ 9 บ้านสันทราย หมู่ที่ 6 บ้านร้อยจันทร์ หมู่ที่ 7 บ้านเหมืองกุง และหมู่ที่ 8 บ้านขุนเส ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) ผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้จัดการ พนักงานในโรงงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษาได้แก่ หัวหน้าฝ่าย/แผนกในโรงงาน

(2) ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน ได้แก่ อดีตกำนันตำบลหนองควาย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย ผู้ใหญ่บ้าน ประธานอ.ส.ม. หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนที่สามารถให้ข้อมูลได้

(3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายโรงงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย หัวหน้าสถานีอนามัย และหัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย

**3.4 ขอบเขตของเวลา** ช่วงเวลาที่จะทำการศึกษาคือในช่วงตั้งแต่ก่อนมีโรงงานอุตสาหกรรม จนกระทั่งมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งขึ้นในชุมชนแล้ว

#### 4. นิยามศัพท์เฉพาะ

**ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม** หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากมลพิษหรือของเสียจากกระบวนการผลิตของ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้แก่ปัญหาน้ำเสีย และส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน

**การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม** หมายถึง วิธีการหรือขั้นตอนในการดำเนินการ ในการค้นหาสาเหตุ การหาแนวทางในการแก้ไขและวิธีการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรม ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมทั้งร่วมคิดหา วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาอันเกิดจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชน โดยใช้กระบวนการตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล ในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

**บทบาทและความสัมพันธ์** หมายถึง อำนาจหน้าที่และสิทธิของประชาชนในสถานภาพที่ตนมีอยู่ในชุมชนและการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มประชาชนในชุมชนภายใต้รูปแบบของ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความขัดแย้ง การประนีประนอม และการปรับตัว ในด้านการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม