

บทที่ 2

แนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร: กรณีศึกษา โรงงานอาหารหมักดอง ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ มุ่งเน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการอธิบายและเป็นแนวทางในการศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

1. แนวคิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคม
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. หลักการของการวิเคราะห์ชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (PRA)
5. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบความคิดในการศึกษา

1. แนวคิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

ได้มีนักวิชาการที่อธิบายความหมายของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมได้แก่ ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์ (2517) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า เป็นการกระทำที่กระทำโต้ตอบกัน โดยคู่กรณีคำนึงถึงความคาดหวังของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นหลักปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยสังคมที่กำหนดสถานการณ์ไว้สำหรับความสัมพันธ์ต่างๆทุกอย่าง การปฏิสัมพันธ์หรือการปะทะสังสรรค์กันย่อมอาศัยการติดต่อกันโดยทางสัมผัสหรือการรับรู้ การติดต่อระหว่างบุคคลนั้นจะต้องทำให้เกิดความเข้าใจความหมายซึ่งกันและกัน การปฏิสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นการสื่อสาร ส่วนทาง อุทัย หิรัญโต (2519) ได้อธิบายความหมายของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมว่า คือการที่มนุษย์ตั้งแต่สองคนหรือมากกว่า ได้มีการติดต่อกันซึ่งกันและกัน และจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกนี้เอง จึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ทำให้เกิดการถ่ายทอดแนวความคิด การเรียนรู้ การเลียนแบบ การมีอิทธิพลเหนือกว่ากัน การเชื่อฟัง การต่อต้าน การแข่งขัน การปรับตัว การร่วมมือ ฯลฯ ซึ่งเป็นไประหว่างบุคคลระหว่างกลุ่มและหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามปรากฏการณ์ทางสังคม

สำหรับ โสภา ชาติกุลชัย (2522) ได้กล่าวว่า ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นการโต้ตอบสัมพันธ์ทางสังคมกล่าวคือปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นกระบวนการที่บุคคลสองคนหรือมากกว่า มีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทางสังคม เกิดความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน เกิดการใช้สัญลักษณ์อันได้แก่ ภาษาพูด ภาษาเขียน ตลอดจนอากัปกริยาท่าทางต่างๆ และจากสัญลักษณ์นี้เองทำให้มนุษย์เข้าใจซึ่งกันและกันก่อให้เกิดสังคมมนุษย์ขึ้นมา และในความหมายที่ใกล้เคียงกัน ณรงค์ เต็งประชา (2532) ได้ให้ความหมายของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมว่า เป็นกระบวนการที่บุคคลหนึ่งแสดงกริยาอาการเพื่อตอบสนองอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การยิ้มตอบเพื่อน การกระทำต่อกันของมนุษย์ ซึ่งไม่มีรูปแบบตายตัวและจะเกิดขึ้นเมื่อทั้งสองฝ่ายเข้าใจความหมายของสิ่งที่ใช้ซึ่งกันและกัน

ซึ่งทั้ง ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์ (2517) และ อุทัย หิรัญโต (2519) ได้สรุปรูปแบบแห่งการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งมักมีมากมายหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละแบบมีกระบวนการและวิธีการไม่เหมือนกัน เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน ดังนี้ 1) การร่วมมือ เป็นการทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือกันกระทำการกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมาย ซึ่งอาจเป็นการร่วมมือกันเพราะมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน เกิดขึ้นเพราะความรักถิ่นหรือบ้านเกิด , การร่วมมือเพราะภาวะปฏิบัติกัน อาจเกิดขึ้นจากความกดดันหรือผลประโยชน์ซึ่งไม่ตรงกัน ซึ่งมีทางเดียวคือการร่วมมือทำความตกลงกัน , การร่วมมือกันเพราะคนสองคนหรือมากกว่า หรือกลุ่มคนต้องพึ่งพาอาศัยกัน 2) การแข่งขัน ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมนั้น เป็นการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างบุคคลหรือระหว่างหมู่คณะ ซึ่งอาจเป็นไปโดยไม่รู้สึกรู้สีกตัว หรือโดยความตั้งใจก็ได้ การแข่งขันมีอยู่ในทุกสังคมแต่ต่างกันที่แบบและขนาดของการแข่งขัน การแข่งขันย่อมมีผลเป็นการยกระดับมาตรฐานการแข่งขันจะมีมากและรุนแรงในสังคมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลง ส่วน 3) การขัดแย้ง นั้นมนุษย์แต่ละคนมีความปรารถนาของตนเองและความปรารถนาจะสอดคล้องกันได้ก็โดยการติดต่อกันทางสังคมร่วมกัน การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมทำให้เกิดความคิดไปในทางเดียวกัน คนที่อยู่ในสังคมเดียวกันมักมีความคิดไปในทางเดียวกัน ต่างสังคมจะมีความคิดต่างกัน การขัดแย้งเป็นการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมแบบหนึ่ง เกิดขึ้นเพราะความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน อาจเป็นเพราะความแตกต่างทางความคิดเห็น การปฏิบัติ ตลอดจนผลประโยชน์ อุดมการณ์ ความเชื่อ ซึ่งหากการที่บุคคลหรือกลุ่มชนพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเองก็ต้องไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น 4) การสมานลักษณะ (การปรับตัว) เป็นการปฏิสัมพันธ์แบบหนึ่ง ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มคนปรับตัวให้เข้ากัน อาจเป็นการตกลงในลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือการทำสัญญาาร่วมกันและลักษณะที่มีการตกลงกันด้วยถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันหรือให้เกียรติซึ่งกันและกันเพื่อเป็นการระงับข้อขัดแย้งที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป การประนีประนอม คือ ทั้งสองฝ่ายยินยอมผ่อนปรนต่อกัน การอดกลั้น ซึ่งการที่ความขัดแย้งไม่อาจมีทางตกลงกันได้โดยปราศจากความแตกหัก

อีกฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องทนรับเอาสิ่งที่ตนไม่เห็นด้วยมาปฏิบัติ และการให้มีผู้ชี้ขาด โดยที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของฝ่ายที่สาม 5) การปรับปรุง เป็นกระบวนการดูกลั่นหรือทำให้เกิดการยอมรับและเป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป การปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลหรือกลุ่มคนมีการปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ความเป็นอยู่ วิถีชีวิตค่อนข้างคล้ายคลึงกัน มีความเชื่อ จารีต ประเพณี วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน

กล่าวโดยสรุปแล้วปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ สังคมมนุษย์และเกิดขึ้นได้เพราะบุคคลได้มีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีการถ่ายทอดความคิด มีการแข่งขัน ร่วมมือ ความขัดแย้ง การประนีประนอม การปรับตัว มีพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกต่อกัน มีปฏิริยาโต้ตอบกัน ไม่ว่าจะในระดับบุคคลหรือระดับกลุ่ม ซึ่งรูปแบบเกิดจากความสัมพันธ์โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ และจากการมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวก็ทำให้ส่งผลถึงวิธีการ/ขั้นตอนในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษอันเกิดจาก โรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมมนุษย์ หรือชุมชนที่อยู่ข้างเคียงด้วย โดยมีแนวคิดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังนี้

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.1 การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

1) ความเป็นมาของการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ถือเป็นการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการปกครองประเทศอย่างหนึ่งโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เครื่องกำกับในการใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในกรอบแห่งความชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร กระบวนการที่องค์กรจะต้องดำเนินการ ในแง่นี้ทุกองค์กรในระบบการเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ รัฐได้จัดองค์กรคือกองส่งเสริมอุตสาหกรรม ในกรมพาณิชย์กรรม ในปี 2479 และมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมโรงงานในปี 2482 วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องมีการขออนุญาตก่อน จากนั้นมีการขยายหน่วยงานเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมในปี 2485 การดำเนินงานเน้นทางด้านการบริหารและการพัฒนาเทคนิคเพื่อการผลิตเป็นสำคัญ

การจัดการมลพิษครั้งแรกในประเทศไทย เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2504 สมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์หมอกควัน (Smog) จากมลพิษที่ออกจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง เกิดปฏิกิริยาโดยมีแสงแดดเป็นตัวช่วย เหตุการณ์นี้เกิดที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ มีผู้คนเสียชีวิตจำนวนมาก และเป็นที่หวาดกลัวไปทั่วโลก รัฐบาลไทยจึงได้มอบหมายเรื่องให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาดำเนินการแก้ไขป้องกัน เพราะเป็นผลกระทบต่อสุขภาพคนอย่างชัดเจน ต่อมา มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการวิจัยอันตรายจากท่อไอเสียรถยนต์หรือยานพาหนะอื่นและโรงงานขึ้น เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2506 โดยให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่วิเคราะห์ก๊าซที่ปล่อยออกมาจากท่อไอเสียรถยนต์ หรือยานพาหนะ และโรงงาน ตลอดจนศึกษาโรคต่าง ๆ จากผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องยนต์เป็นประจำ เพื่อหาอัตราการเกิดโรคต่าง ๆ จากนั้นจึงมีมาตรการบังคับให้โรงงานมีการกำจัดมลพิษ ในพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2512 (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, 2539)

ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทยเมื่อประมาณ 30 ปี ที่ผ่านมาก็คือปัญหามลพิษน้ำ โดยอาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์การใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการ จนนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อให้การควบคุม กำกับดูแล และการตรวจสอบมลพิษอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศได้อย่างทันทั่วถึง ปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหามแม่น้ำแม่กลองเน่าเสียในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2512 – พ.ศ.2516 ซึ่งมีสาเหตุมาจากจำนวนประชากรและชุมชนที่เริ่มหนาแน่นขึ้น ประกอบกับมีการตั้งโรงงานน้ำตาลและโรงงานประเภทอื่นเพิ่มขึ้นมากตามการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยตรงโดยไม่มีการบำบัด ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อระบบนิเวศอย่างมหาศาล จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีใช้อยู่เดิมคือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาเป็นพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกหมด และปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

นอกจากจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงานแล้ว ยังได้เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกด้านของประเทศ โดยตรงขึ้นเป็นฉบับแรกคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เพื่อใช้เป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศไทยในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

การพลังงาน ซึ่งได้ปรับปรุงเป็นหน่วยงานระดับกรมด้านสิ่งแวดล้อม 3 กรม คือ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับใหม่) พ.ศ. 2535 (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2545) และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่ปี 2518 เน้นมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่กำลังจะเปิดดำเนินการ โครงการและที่จะต่อไปอนุญาต หรือขยายโครงการ โดยใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเพื่อการแก้ปัญหาให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายแห่งรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ เป็นแต่เพียงพื้นฐานและแนวทางให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบาย และให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจหาข้อมติออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่านั้น ไม่ได้เป็นการก่อตั้งสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ให้แก่ประชาชนชาวไทยแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ใดเห็นว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมีสภาพเสื่อมโทรมลง ก็ไม่ทำให้ผู้นั้นมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเรียกร้องหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ให้จัดการแก้ไขให้คืนสภาพที่ดีได้

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศทางตะวันตก ในช่วงปีพ.ศ. 2510 ซึ่งได้ก่อปัญหาความแตกต่างของคนในสังคมและการทำลายสภาวะแวดล้อม ทำให้เกิดแนวคิดในการให้คำนิยามที่ขัดแย้งกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สังคมมีวิวัฒนาการในทางสร้างสรรค์อย่างมีเหตุผล และแนวคิดที่ว่าบทบาทของภาครัฐในเรื่อง การแทรกแซงเพื่อการวางแผน การควบคุมเพื่อให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการขัดขวางมากกว่าการช่วยเหลือ เห็นว่ารัฐควรปล่อยให้ตลาดและกฎแห่งการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เป็นตัวตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคม รัฐควรจำกัดบทบาทของตนเป็นเพียงผู้ควบคุมกติกาต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวคิดแบบเสรีนิยม แนวคิดนี้ได้มีอิทธิพลในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศไทยอยู่บ้าง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ของประเทศมากขึ้น (ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527) ซึ่งจะเริ่มมีปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศฉบับปี 2517 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518

การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้รับอิทธิพลแนวคิดจากการประชุมนานาชาติ ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้บริหารระดับสูงของแต่ละประเทศทั่วโลก ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน

ในปี พ.ศ.2515 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทุกประเทศในโลกเริ่มตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่ในแต่ละประเทศ มีการเสนอแนะมาตรการ และแนวทางในการเตรียมรองรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น และเป็นการกระตุ้นให้แต่ละประเทศออกกฎหมายและจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทของภาครัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

รัฐบาลได้เริ่มสนใจและยอมรับบทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชนอย่างเต็มที่ โดยมีสาระสำคัญคือ การมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิประชาชน และให้ประชาชนอาจมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมรวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ในมาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2539)

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้จังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539) ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด
- (2) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ
- (4) การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม
- (5) การจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม
- (6) การตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ
- (7) การออกใบอนุญาตควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

ในส่วนนโยบายของภาครัฐนั้น ได้มีนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการดำเนินการในหลายด้าน ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนในการนำลงไปปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เช่น การดำเนินงานของเจ้าพนักงาน อัตรากำลังของเจ้าพนักงาน เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ใน มาตรา 9 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันอันตรายต่อสาธารณชน อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้น จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือต่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใดรวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใดๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้อย่างทันที่

ในส่วนของการตรวจสอบและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม หลังจากที่โรงงานได้เปิดดำเนินการผลิตแล้วได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 7 มีรายละเอียดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่มีระบบบำบัดของตนเอง มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือในแต่ละวัน เพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 80 และการให้บทบาทแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการปฏิบัติและการลงโทษด้วยการปรับหรือการแจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายให้ปรับ

และเสนอแนะให้มีการสั่งปิดต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เนื้อหาในส่วนนี้เป็นบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง ไม่มีบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้

ในมาตรา 22 เงินกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีการทำระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้สำหรับโรงงานโดยตรง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2535 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2535 มีผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม 3 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 (2) พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 และ(3) พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 การประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงานฉบับใหม่นี้ เพื่อทดแทนฉบับเดิมซึ่งมีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 สรุปได้ดังนี้

- (1) อำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการโรงงานขออนุญาตได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยตัดขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานซึ่งเดิมเคยใช้ชื่อย่อออกไป
- (2) กำหนดให้เฉพาะโรงงานบางจำพวกเท่านั้นที่จะต้องขออนุญาต
- (3) ขยายเวลาการต่ออายุใบอนุญาตจากเดิมทุก 3 ปี เป็นทุก 5 ปี
- (4) เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
- (5) ส่งเสริมให้โรงงานมีการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก
- (6) เน้นให้โรงงานและเอกชนมีบทบาทและความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวมมากขึ้น

(7) ส่งเสริมสนับสนุนการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิดโดยใช้หลักการป้องกันมลพิษ

(Pollution Prevention) หรือเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (Cleaner Technology)

(8) ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

หมวดที่ 1 การประกอบกิจการโรงงาน

(1) การแบ่งโรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดออกเป็น 3 จำพวก (มาตรา 7)

(ก) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิดและขนาด ที่สามารถประกอบกิจการได้ทันที ตามความประสงค์ โดยไม่ต้องขออนุญาต (โดยมากเป็นโรงงานขนาดเล็ก เครื่องจักรไม่เกิน 20 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 20 คน ยกเว้นโรงงานบางประเภทที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะถูกจัดให้อยู่ในจำพวกที่ 1 ทุกขนาด)

(ข) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิดและขนาด ที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงาน ต้องแจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบก่อน (โดยมากเป็นโรงงานขนาดกลาง เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 50 คน)

(ค) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิดและขนาด ที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อน (โดยมากเป็นโรงงานขนาดใหญ่ เครื่องจักรมากกว่า 50 แรงม้า และคนงานมากกว่า 50 คน ยกเว้นโรงงานบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง จะถูกจัดให้อยู่ในจำพวกที่ 3 ทุกขนาด)

รายละเอียดของประเภท ชนิด ของโรงงานทั้ง 3 จำพวก ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง พ.ศ. 2535 ซึ่งหากพิจารณาจากระดับมลพิษของโรงงานทั้ง 3 จำพวก จะเห็นได้ว่า โรงงานที่มีมลพิษน้อยหรือไม่มีเลย จะเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานที่มีมลพิษปานกลาง จะเป็นโรงงานจำพวกที่ 2 ส่วนโรงงานจำพวกที่ 3 คือ โรงงานที่มีมลพิษสูงนั่นเอง

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้โรงงานปฏิบัติ (มาตรา 8)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน รวมทั้งมาตรฐานการระบายมลพิษ (น้ำ อากาศ ฯลฯ)

(3) การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ (มาตรา 9)

(4) การขออนุญาตสำหรับโรงงานจำพวกที่ 3 (มาตรา 12)

เนื่องจากโรงงานจำพวกที่ 3 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จัดเป็นโรงงานที่มีมลพิษสูง กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องขออนุญาตและต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อน โดยใบอนุญาตนี้จะมีการกำหนดเงื่อนไขให้โรงงานถือปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

(5) การประกาศเขตประกอบการอุตสาหกรรม (มาตรา 30)

หมวดที่ 2 การกำกับดูแลโรงงาน

(1) การจำกัดจำนวน ขนาดและประเภทของโรงงาน (มาตรา 32)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวน ขนาดและประเภทของโรงงานในการให้/ไม่ให้ ตั้งหรือขยายโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัย ทั้งนี้โดยผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(2) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 35 36 และ 37)

พนักงานเจ้าหน้าที่ (ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ) มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบโรงงาน อาคารสถานที่ หรือยานพาหนะ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ (มาตรา 35)

ในกรณีที่ทำผิดหรือสงสัยว่ากระทำผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการระดับ 4 ขึ้นไป มีอำนาจจับกุมส่งพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย (มาตรา 36)

ในกรณีการประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือใกล้เคียงกับโรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการปรับปรุงแก้ไข หรือหยุดการทำงานของเครื่องจักร ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 37)

(3) การสั่งหยุดประกอบกิจการ (มาตรา 39)

โรงงานที่จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการปรับปรุงแก้ไขตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุผลสมควรหรือการประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือใกล้เคียงโรงงาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย (โดยปกติแล้วคืออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม) มีอำนาจสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงาน โดยอาจหยุดทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากยังไม่ดำเนินการแก้ไขก็อาจสั่งปิดโรงงานได้ (ซึ่งถ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 การสั่งปิดโรงงานมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย)

(4) การอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา 41)

ผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์คำสั่งปรับปรุงแก้ไข โรงงานตามมาตรา 37 หรือคำสั่งหยุด/ปิดโรงงานตามมาตรา 39 ได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ทั้งนี้การอุทธรณ์ดังกล่าว ไม่มีผลในการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

(5) การดำเนินการแทนโดยรัฐหรือบุคคลใดๆ (มาตรา 42)

ในกรณีที่โรงงานไม่ดำเนินการแก้ไขตามมาตรา 37 ถ้ามีเหตุอันควร รัฐหรือบุคคลใดๆ ที่ได้รับมอบหมายสามารถเข้าดำเนินการแทนได้ โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ผู้ประกอบการต้องจ่ายคืน

ให้รัฐพร้อมกันเบี้ยปรับร้อยละ 30 ต่อปี ของจำนวนเงินดังกล่าว (เป็นการใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” หรือ Polluters Pay Principle)

(6) ความรับผิดชอบของคณงาน สถาปนิก หรือวิศวกร (มาตรา 55 และมาตรา 61)

สถาปนิกหรือวิศวกร ที่ยังฝ่าฝืนทำงานในโรงงานหรือในส่วนของโรงงานที่มีคำสั่งตามมาตรา 39 (หยุด/ปิดโรงงาน) ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ (มาตรา 55 วรรค 2) และจะถูกส่งชื่อและการกระทำไปยังคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ตามควรแก่กรณีต่อไป (มาตรา 61) ส่วนในกรณีที่เป็นคณงาน บทลงโทษให้ขึ้นอยู่กับพิจารณาวินิจฉัยของศาล (มาตรา 55 วรรค 3)

กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับมลพิษน้ำ

จากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ได้กล่าวแล้ว จะมีการกำหนดให้ออกกฎกระทรวง ตลอดจนประกาศกระทรวงต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำจากการประกอบกิจการมีอยู่หลายฉบับ เช่น

(1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ในหมวดที่ 4 ได้กล่าวถึงเรื่องการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อ (1.4) ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานแต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)

(2) กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งและมาตรวัดไฟฟ้าของระบบบำบัดน้ำเสียในการตรวจสอบมลพิษระยะไกล (On-line Monitoring)

(3) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

(4) ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานบางประเภทที่อนุโลมให้แตกต่าง (ผ่อนปรน) จากมาตรฐานปกติ

(5) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบการโรงงาน

ส่วนรายละเอียดในมาตราต่างๆของพ.ร.บ. โรงงาน ฉบับนี้ เป็นการควบคุมการประกอบกิจการ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องที่ตั้ง กระบวนการผลิต และการกำจัดมลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิต รวมทั้งเรื่องความปลอดภัยและการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ โดยใช้วิธีการควบคุมในเรื่องการออกใบอนุญาต และการกำกับดูแลโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้

เกิดความปลอดภัย และการผลิตที่ได้คุณภาพ ทั้งนี้ไม่ใช้ควบคุมกับโรงงานของรัฐแต่ให้อาศัยหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. นี้ในทางปฏิบัติ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2535 โดยเป็นการปรับปรุงและรวมกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 5 ฉบับ และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ย 3 ฉบับ เข้าเป็นฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้เหมาะสม ทันสมัยและทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงตลอดจนความเจริญก้าวหน้าของสังคม เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษ ให้สามารถบังคับและมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชน

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตาม

อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมการปกครอง ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน โดยมีอธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

ถ้าเปรียบเทียบกันจะเห็นว่าเทียบได้กับคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั่นเอง โดยคณะกรรมการสาธารณสุขมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในด้านต่างๆ เกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชน เช่น นโยบาย มาตรการ แผนงาน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายตลอดจนการออกกฎระเบียบของท้องถิ่น

(1) การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (มาตรา 18) พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อยู่ในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติ (นำเสียจากโรงงานถือเป็นสิ่งปฏิกูลตามนัยแห่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ) โดยให้ส่วนราชการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หรืออาจมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทนได้

(2) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (มาตรา 25) มาตรานี้กำหนดว่า “เหตุรำคาญ” คือ เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น เช่น

โรงงานหรือสถานประกอบการใดๆ ที่ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีกโดยบุคคลซึ่งเป็นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

(3) กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 31 - 33) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากอาคาร ดังนี้

หมวด 3 ระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายทิ้ง ข้อ 33 น้ำเสียต้องผ่านระบบบำบัดน้ำเสียจนเป็นน้ำทิ้งก่อนระบายสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง โดยคุณภาพน้ำทิ้งให้เป็นไปตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กรมควบคุมมลพิษ) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร

หมวด 8 การสุขาภิบาล ข้อ 89 น้ำใช้แล้วจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล ตลาด สด ภัตตาคาร อาคารชุด หอพัก และอาคารที่เกี่ยวกับกิจการค้าที่นำรังเกียจซึ่งมีการระบายน้ำใช้แล้วจากกิจการนั้น ต้องมีระบบกำจัดน้ำใช้แล้ว ก่อนจะระบายลงสู่ทางระบายสาธารณะ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

มีสาระสำคัญคือ ได้เพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิด และมีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ รวมทั้งการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะต่างๆ เช่น ห้ามมิให้เท ทิ้ง มูลฝอย น้ำโสโครกลงบนถนนหรือในทางน้ำ เว้นแต่ผู้อยู่ในเรือหรือเรือนแพที่จอดในที่ซึ่งเจ้าพนักงานยังไม่ได้จัดส้วมหรือที่รองรับไว้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

เมื่อพิจารณาในแต่ละพระราชบัญญัติแล้วจะเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการออกกฎหมายของตนเอง ส่วนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติให้ท้องถิ่นนำกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ได้โดยตรง

3) หน่วยงานต่างๆ ที่มีและใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรม

การกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันนอกเหนือจากกฎหมายหลัก 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรมคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ของกระทรวงอุตสาหกรรม (โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม) อันเป็นกฎหมายสำหรับบังคับใช้กับโรงงานโดยตรงแล้ว ยังมีกฎหมายของหน่วยราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายฉบับ เช่น กระทรวงคมนาคม (โดยกรมเจ้าท่า) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดยกรมชลประทานและกรมประมง) กระทรวงสาธารณสุข (โดยกรมอนามัย) ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแลและป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมถือเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุม กำกับดูแลมลพิษอุตสาหกรรมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับโรงงานต่างๆ ทั่วประเทศให้มีระบบบำบัดมลพิษที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบและลงโทษผู้ประกอบการโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

ตารางที่ 1: แสดงหน่วยงาน หน้าที่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรม

หน่วยงาน	บทบาท/หน้าที่	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม		
ก. สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	- การจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
ข. กรมควบคุมมลพิษ	- กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม - การควบคุม ถดและขจัดมลพิษ - การจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศ	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
ค. กรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	- ส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม - เป็นศูนย์ข้อมูลและศูนย์สารสนเทศ สิ่งแวดล้อมของประเทศ - การวิจัย ผักอบรมด้านสิ่งแวดล้อม	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
2. กระทรวงอุตสาหกรรม		
ก. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	- การจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
3. กระทรวงคมนาคม		
ก. กรมเจ้าท่า	- การควบคุมคุณภาพน้ำในน่านน้ำและชายฝั่งทะเล	- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2535
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
ก. กรมชลประทาน	- การควบคุมคุณภาพน้ำในทางน้ำชลประทาน	- คำสั่งกรมชลประทาน
ข. กรมประมง	- การควบคุมคุณภาพน้ำที่เหมาะสมสำหรับสัตว์น้ำ	- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2535

ตารางที่ 1: แสดงหน่วยงาน หน้าที่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรม (ต่อ)

หน่วยงาน	บทบาท/หน้าที่	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. กระทรวงสาธารณสุข ก. กรมอนามัย	- การดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อสุขภาพอนามัยของประชาชน	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
6. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	- การควบคุมมลพิษในนิคมอุตสาหกรรม	- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535

นอกเหนือจากหน่วยงานดังกล่าวแล้ว หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีอำนาจหน้าที่และกฎหมายเฉพาะสำหรับแต่ละท้องถิ่นในการควบคุม กำกับดูแลสถานประกอบการต่างๆ รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมในท้องที่เพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาสภาพแวดล้อมในชุมชนของตนเอง แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมลพิษน้ำจากภาคอุตสาหกรรมโดยตรงคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีหน่วยงานเสริมที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงสาธารณสุข

ปัจจุบัน รัฐบาลยังใช้ระบบบังคับและควบคุมในการจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงานอุตสาหกรรม ภายใต้พ.ร.บ. โรงงานและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2525) และฉบับที่ 22 (พ.ศ.2528) ที่ออกตามพ.ร.บ. โรงงาน ได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ต้องมีผู้ควบคุมดูแลและผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่องและมีหน้าที่รับผิดชอบระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อีกทั้งต้องยื่นรายงานวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุกๆ 3 เดือน การวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษต้องกระทำในห้องปฏิบัติการการวิเคราะห์ของทางราชการหรือเอกชน ตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นชอบตามระเบียบและวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

2.2 แนวคิดการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

ปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมลพิษทางน้ำนั้น ปราณี พันธุมสินชัย (2539) ได้กล่าวถึง น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมว่า คือน้ำที่ใช้ในกระบวนการผลิตหรือช่วยสนับสนุนกระบวนการผลิต ซึ่งไม่ถูกใช้หรือหายไปผลผลิตหรือระเหยหายไป น้ำเสียที่เหลือมักจะมีสิ่งสกปรกเจือปนอยู่มาก น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมีมลพิษเข้มข้นทำให้น้ำขาดออกซิเจนและเกิดการเน่าเสียได้ ในส่วนของการบำบัดน้ำเสียนั้นส่วนมากมักจะใช้ระบบบำบัดก่อน

ปล่อยน้ำทิ้ง โดยเอาน้ำเสียทั้งหมดมารวมกันก่อนบำบัด สามารถทำได้โดยใช้คุณสมบัติเฉพาะของสาร ได้แก่ คุณสมบัติทางกายภาพ เคมี ชีวภาพ และกายภาพ-เคมี เป็นต้น ส่วน เสนีย์ กาญจนวงศ์ (2543) ได้ให้ความหมาย น้ำเสียอุตสาหกรรม คือ น้ำที่มาจากกระบวนการผลิต การล้างพื้น โรงงาน การล้างเครื่องจักร ฯลฯ ในโรงงานอุตสาหกรรม ในประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของตนเองขึ้น และต้องระบายน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้วเท่านั้น ลงสู่แหล่งน้ำหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ (กรณีอยู่ในบริเวณที่ไม่มีแหล่งน้ำสาธารณะแต่มีท่อระบายน้ำสาธารณะผ่าน)

ในส่วนของกากของเสีย ปราณี พันธุมสินชัย (2539) กล่าวว่า ได้แก่ กากของเสียที่เป็นของแข็งที่มนุษย์ไม่ต้องการและภาชนะหีบห่อที่ใช้แล้ว ของที่ชำรุดรวมทั้งวัตถุอื่นๆที่ถูกทิ้งไปหมายรวมถึง ปฏิกูล มูลฝอยและกากสตัคจ์จาก โรงงานบำบัดน้ำเสียด้วย กากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต, ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ แต่ไม่ได้มาตรฐานหรือชำรุดเสียหาย ของเสียจากกระบวนการปรับแต่งและบรรจุหีบห่อผลิตภัณฑ์ รวมถึงผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต เป็นต้น กากของเสียเป็นแหล่งอาหาร แหล่งเพาะพันธุ์และที่หลบซ่อนของสัตว์พวกหนู แมลงและพาหะนำโรค มักมีกลิ่นเหม็นและสกปรก การทิ้งกากของเสียไม่เป็นที่หรือไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เกิดสภาพไม่น่าดู สกปรก ท่อน้ำอุดตัน แหล่งน้ำเสื่อมโทรม ลำน้ำคั่งเงิน และเป็นสาเหตุให้แม่น้ำลำคลองเน่าเหม็นและเกิดการสะสมในแหล่งน้ำที่ใช้อุปโภค บริโภคเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การจัดการกากของเสียนั้นสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การลดปริมาณของเสีย การแปรสภาพและนำกลับไปใช้ใหม่ การกำจัด เป็นต้น ด้านการควบคุมแก้ไขนั้นทำได้หลายวิธีในทุกขั้นตอนของการจัดการกากของเสีย แต่หลักสำคัญอยู่ที่การลดปริมาณกากของเสียจากแหล่งกำเนิดด้วยการประหยัด การนำกลับมาใช้ใหม่ การเปลี่ยนรูปแบบผลิตภัณฑ์ เป็นต้น และได้ให้ความหมายของการจัดการของเสียในโรงงานอุตสาหกรรมว่ามี 3 วิธี คือ การกำจัดของเสียที่จุดกำเนิด การกำจัดของเสียที่จุดสุดท้ายของกระบวนการ และการลดปริมาณของเสีย แต่ในการจัดการของเสียนั้น มิได้มีเฉพาะขั้นตอนทางด้านเทคนิควิชาการทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น ยังต้องมีการใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์ ได้แก่ การบริหาร การควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การสร้างสำนึก ความเข้าใจและอื่นๆ

ส่วน แก้วสรร อติโพธิ (2536) ได้เสนอว่า กระบวนการทำงานที่แท้จริงในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น มักจะเรียกกันว่า การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นงานที่มีลักษณะ “จัดการ” มากกว่าการปกครองบังคับ โดยเริ่มจากการเข้าใจปัญหา มีจินตนาการสร้างสรรค์ที่จะแก้ปัญหา แล้วลงมือแก้ปัญหา แม้การแก้ปัญหายังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ แต่การตั้งหลักจัดการปัญหาก็ได้เกิดขึ้น มีการสำรวจวางแผนจัดการ จนออกมาเป็นแผนปฏิบัติ กระบวนการ

ตัดสินใจที่ต้องสร้างขึ้นนี้ รวมทั้งการเปิดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมคิดเห็น หรือ หาแนวคิด สร้างทางเลือก การนำแผนเบื้องต้นเข้าสู่กระบวนการรับฟังที่มีความหมาย ทั้งที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ หรือเป็นการไต่สวนสาธารณะ องค์กรทางการของท้องถิ่นเอง เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล อาจมีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนราษฎร หรือรับมอบอำนาจจากรัฐมาจัดการวางระเบียบ ออกข้อกำหนดเพื่อจัดการการใช้ทรัพยากร และปัญหาสิ่งแวดล้อม การสร้างแบบอย่างในการจัดการ การวางแผนรับช่วงจากระดับชาติสู่ท้องถิ่น การสร้างกระบวนการตัดสินใจจากระดับอำนาจการปฏิบัติการ การปรับราชการให้สอดคล้องและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะสามารถปรับสังคมไปสู่การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยแท้จริงได้

สำหรับการจัดการมลพิษในส่วนของภาครัฐนั้น มีการใช้วิธีการควบคุมและบังคับ เป็นหลัก โดยการตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะ มีการกำหนดวิธีปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความรู้ความชำนาญในทางวิชาการ กำหนดมาตรฐาน โดยเลียนแบบวิชาการของประเทศทางตะวันตก ออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติของหน่วยงานและบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไป ในส่วนของประชาชนที่รวมตัวกันเพื่อการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ มีการรวมตัวกันในลักษณะชั่วคราวเพื่อทำการร้องเรียนต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรวมตัวในลักษณะองค์กรท้องถิ่นของประชาชน ส่วนมากเป็นการอนุรักษ์ธรรมชาติและ การจัดสรรทรัพยากรที่มีต้นตอมาจากวัฒนธรรมประเพณี เช่น กลุ่มเหมืองฝายเพื่อจัดการใช้น้ำในการทำนาของภาคเหนือ กลุ่มป่าชุมชน ซึ่งมีทั้งภาคเหนือและอีสาน (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537)

สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาครัฐ ที่ผ่านมามีอัตรการที่ค่อนข้างจะเน้นไปทาง “ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม” ซึ่งจะให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และการพึ่งพิงเทคโนโลยีเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นด้านหลัก การจัดการสิ่งแวดล้อมจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นสำคัญ

แนวความคิดของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อม จะเป็นการรวมกลุ่มของคนในท้องถิ่นเดียวกัน มีวัตถุประสงค์ตรงกันเพื่อการเรียกร้อง ต่อรองต่อรัฐให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ก่อมลพิษ ซึ่งรัฐโดยเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นจะใช้วิธีการควบคุมบังคับ ถ้าได้ผลที่เห็นชัดเจนประชาชนก็จะยุติการเรียกร้อง แต่ถ้าไม่ได้ผลและอาจมีปัจจัยอื่นสอดแทรก เช่น ความขัดแย้งของอิทธิพล อำนาจในท้องถิ่น ก็อาจนำไปสู่ความรุนแรงได้เช่นกัน (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537)

การรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มองค์กรเพื่อกระทำกิจกรรมในชุมชนร่วมกัน เพื่อประสานงานเป็นเครือข่ายกับชุมชนอื่น หรือเพื่อการต่อรองกับรัฐ มีองค์ประกอบขององค์กรคือการมีอุดมการณ์ร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน คนในองค์กรประกอบด้วยผู้นำ เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับ มีบารมี ความสามารถ คำนำถึงส่วนรวม จะนำพาองค์กรไปได้ นอกจากผู้นำแล้วยังมีสมาชิก ทั้งสมาชิกที่ร่วมดำเนินงานและที่เฝ้าดูอยู่เฉยๆ มีการบริหารจัดการ โดยมีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของกรรมการ สมาชิก มีกฎกติกาเพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน (สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ, 2540)

ในความเป็นจริงแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองมาเป็นเวลานาน และหลายชุมชนที่การจัดการดังกล่าวยังคงอยู่ไม่ถูกทำลายไปกับกระแสทุนนิยมสมัยใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ แนวคิดอุดมการณ์ชุมชนทางภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งความเป็นชุมชนเป็นทั้งอุดมการณ์และกระบวนการของชาวบ้านในการปรับตัวและต่อสู้กับรัฐและระบบทุนนิยม วิธีคิดของชุมชนสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในสังคมหรือความเป็นชุมชน ซึ่งโยงใยกันไว้ด้วยประเพณี วัฒนธรรม และความเป็นเครือญาติ ผู้นำในชุมชนซึ่งถ้าได้รับการยอมรับจากชาวบ้านจะเป็นผู้นำทางความคิดและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนในชุมชน

ประชาชนในชนบททางภาคเหนือ มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติและวัฒนธรรมประเพณีแบบล้านนา มีการจัดการทรัพยากรที่ใช้สิทธิตามประเพณีของชุมชน มีลักษณะของสังคมเกษตร การยึดถือและเคารพในตัวผู้นำและผู้อาวุโส มีเครือข่ายความสัมพันธ์กันในท้องถิ่น การเกิดขึ้นของความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อของประชาชนขึ้นกับประสบการณ์ตรงที่ประชาชนประสบมาก่อน (อรนุช ฤทธิจิตเพียร, 2540)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธีโดยการจัดการมลพิษในส่วนของภาครัฐ ได้ใช้วิธีการควบคุมและบังคับเป็นด้านหลัก ส่วนแนวความคิดของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อม จะเป็นการรวมกลุ่มของคนในท้องถิ่นเดียวกัน มีวัตถุประสงค์ตรงกันเพื่อการเรียกร้อง ต่อรองต่อรัฐให้

มีการบังคับใช้กฎหมายกับโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ก่อมลพิษ และในส่วนของโรงงานนั้นสามารถทำได้โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อของเสียถูกผลิตออกมา จนกระทั่งของเสียดังกล่าวได้รับการกำจัดในขั้นสุดท้ายอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งมีได้มีเฉพาะขั้นตอนทางด้านเทคนิควิชาการทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น ยังต้องมีการใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์ด้วย โดยต้องเริ่มจากการเข้าใจปัญหา มีจินตนาการสร้างสรรค์ที่จะแก้ปัญหา แล้วลงมือแก้ปัญหาที่เห็นอยู่ มีการสำรวจวางแผนจัดการ แผนปฏิบัติการ กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งการเปิดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมคิดเห็น หาแนวคิดและสร้างทางเลือกต่างๆ

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เริ่มมีปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ ฉบับปี 2517 และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในยุคแรก ยังไม่มีความชัดเจน จนถึงปี 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้ตราขึ้นมาใหม่ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาที่ พ.ร.บ.ฉบับเก่าไม่มีมาตรการในการควบคุมและแก้ไขปัญหาลingkunganได้อย่างเพียงพอ เป็นแต่เพียงผู้มีหน้าที่ แต่ไม่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ การลงโทษต้องใช้กฎหมายเฉพาะเข้ามาช่วยในการลงโทษผู้กระทำผิด จึงไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กำหนดให้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชน และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2539) ที่แสดงถึงการที่รัฐให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้ตราไว้ใน มาตรา 6 ซึ่งมีใจความว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษและภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนี้บัญญัติไว้

มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิของจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดี

ที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรค ในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือ ตามความเหมาะสมหรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป คณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้ตามที่เห็นสมควร องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว ดำเนินกิจการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้กำหนดไว้ในรายละเอียดประกอบคำอธิบายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในส่วนที่ 4 บทบาทของประชาชนจะเข้าร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาวิธีดำเนินโครงการด้านเทคนิคหรือการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค (Technical Hearing) ซึ่งผู้เข้าร่วมในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มคนที่มีความรู้และประสบการณ์ต่างๆ เจ้าของโครงการจะชี้แจงระบบการดำเนินงาน ขั้นตอนทางเทคนิคต่างๆและมาตรการในการลดความเสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ แต่ถ้าผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นหรือประชาชนยังไม่เห็นชอบกับวิธีการหรือขั้นตอนทางเทคนิคนั้นๆ เจ้าของโครงการจะต้องหาวิธีการทางด้านเทคนิคหรือทางเลือกอื่นที่เป็นที่ยอมรับรวมทั้งมาตรการในการติดตามตรวจสอบ เพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการหรือกิจการนั้นๆ จะไม่ก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในด้านใด

เมื่อเป็นที่ยอมรับทางเทคนิคแล้ว ผู้จัดทำรายงานและเจ้าของโครงการจะเรียบเรียงเอกสารตามข้อแม้หรือการยอมรับซึ่งเรียกว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นต้องจัดประชุมทำการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป ที่เรียกว่า การไต่สวนสาธารณะหรือ ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในขั้นตอนนี้เป็นการชี้แจงผลดีและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Impact Assessment) เป็นหลัก ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการจะต้องอธิบายถึงวิธีการดำเนินการทางด้านเทคนิค ข้อโต้แย้งและการยอมรับจาก

ประชาชนในขั้นตอน Technical Hearing ก่อน แล้วจึงอธิบายผลดี ผลเสียของโครงการเพื่อให้ประชาชนยอมรับ โดยเน้นเรื่องผลกระทบต่อประชาชนหรือผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณภาพชีวิต ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นด้านหลัก ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการจะได้แย้ง จนกว่าเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการจะสามารถจัดหาสิ่งทดแทนหรือการชดเชยจนเป็นที่ยอมรับ จึงสรุปผลการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสองขั้นตอน แล้วประกาศให้ประชาชนได้ทราบถึงผลลัพธ์ที่ได้รับ ซึ่งเรียกว่า Environment Impact Statement (EIS)

จากข้อความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่ามีกำหนดไว้ 4 แนวทางคือ

- (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กฎหมายรับรองสิทธิ
- (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทางองค์กรที่จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว
- (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น โดยบริษัทที่ปรึกษาจัดให้มีการสัมภาษณ์/การตอบแบบสอบถามในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กฎหมายรับรองสิทธิ ระบุไว้ในข้อกำหนดที่ให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือทำการฟ้องร้อง ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 ในกรณีนี้มีตัวอย่างการฟ้องร้องโดย นายพนัส ทัศนียานนท์และประชาชน (สถาบันนโยบายศึกษา, 2539) ซึ่งได้ร่วมกันฟ้องร้องนายรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และคณะรวม 7 คน ในข้อหาละเมิดต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยการอนุญาตให้นำเอาพื้นที่สีเขียวในซอยอารีย์ จำนวน 109 ไร่ ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และกรมธนารักษ์ มาใช้เป็นพื้นที่ในการสร้างอาคารที่ทำการของกรมประชาสัมพันธ์และกรมสรรพากร ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีแรก และทางผู้ฟ้องร้องต้องการให้เป็นกรณีตัวอย่างซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบ เช่น ความเดือดร้อนจากน้ำท่วมอันเกิดจากการขาดพื้นที่รองรับน้ำ การทำลายแหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยของสัตว์บางชนิดที่หายาก และยังมีกรณีที่คุณหญิงชดช้อย โสภณพานิช ฟ้องร้องให้กรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าของโครงการรถไฟฟ้า ระบายเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและผลการศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน โดยอ้างสิทธิจะรับทราบข้อมูลโครงการตามมาตรา 6 ศาลได้สั่งให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามที่ร้องขอ แม้กรุงเทพมหานครจะอ้างว่า ไม่มีระเบียบมารองรับพระราชบัญญัตินี้

การอาศัยการฟ้องร้องทางศาลหรือกระบวนการยุติธรรม ที่กฎหมายได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนแล้ว มีปัญหาที่สำคัญคือ

(1) การใช้ดุลพินิจทางศาลหรือกฎหมาย ไม่เพียงพอที่จะตัดสินผลกระทบและไม่สามารถนำมาเพื่อยกเลิกคำสั่งดำเนินโครงการของหน่วยงาน โดยเฉพาะโครงการที่ไม่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังขาดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อชุมชน ประสบการณ์ในการพิจารณาถึงคุณค่าต่อชีวิตและสภาพสิ่งแวดล้อมของศาลไทยยังมีน้อย การชี้ขาดทางกฎหมายจึงต้องพึ่งพาดุลพินิจของตุลาการมากกว่าการใช้มาตรฐานทางด้านคุณค่าของชุมชนและสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านทางองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว เป็นการยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะตัวแทนของประชาชน แต่การกำหนดว่าต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จึงจะได้รับการสนับสนุนเรื่องงบประมาณจากราชการ และได้รับการยอมรับในการดำเนินงานนั้น มีหลายองค์กรที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีปฏิบัตินี้ เนื่องจากทำให้สูญเสียความเป็นอิสระในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถพัฒนาองค์กรให้เติบโตได้ หลายองค์กรมองว่าหน่วยราชการไม่เปิดกว้างเพื่อรับฟังและยอมรับการทำงานขององค์กรเอกชนและมององค์กรเอกชนเป็นเพียงเครื่องมือในการทำงาน ในปี 2536 มีองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนแล้วจำนวน 35 องค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรในต่างประเทศ และบางส่วนเป็นองค์กรของกลุ่มคนชั้นกลางในเมืองที่มีอุดมการณ์ในเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชนบท (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537)

การมีส่วนร่วมในอีก 2 แนวทาง เป็นการมีส่วนร่วมที่ระบุไว้ในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment) ได้แก่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค (Technical Hearing) ซึ่งการจัดรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิคจะอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการว่าควรจัดหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์ระดับการยอมรับโครงการของประชาชน ความสมบูรณ์ของรายงานในด้านของข้อมูลรายงาน EIA ขนาดของโครงการและขนาดของผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถเข้าร่วมในรูปแบบนี้ได้ เพราะยังขาดพื้นฐานความรู้เรื่องรายงาน EIA ความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์กายภาพ ตลอดจนเทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษา ไม่มีการสรุปผลการศึกษาให้อยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของคนทั่วไป ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น โดยบริษัทที่ปรึกษาจัดให้มีการสัมมนา/การตอบแบบสอบถาม เป็นการที่บริษัทนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการ ลักษณะและวัตถุประสงค์ของโครงการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ ใน

ขณะเดียวกันก็จะสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ ความรู้สึกต่อผลกระทบต่างๆ ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรม จะเน้นถึงความวิตกของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อมลพิษในด้านต่างๆ การสัมภาษณ์และตอบแบบสอบถาม จะใช้ในการสื่อสารสองทาง คือ ใช้รูปแบบการจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่ระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบและการสอบถามความคิดเห็นด้วยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล หรือโดยการสุ่มตัวอย่าง ซึ่งวิธีการนี้มีปัญหาในลักษณะของการชี้แนะและผู้ถูกสัมภาษณ์ ไม่มีข้อมูลภาพรวมเพียงพอที่จะตอบคำถาม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลกระทบได้ เป็นเพียงการคาดคะเนเท่านั้น และการสอบถามมักจะทิ้งช่วงก่อนที่จะดำเนินโครงการก่อสร้างหลายปี บางครั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชน ลักษณะการใช้ที่ดินหรือจำนวนประชากรทำให้ผลการศึกษาไม่ทันสมัยและเกิดปัญหาที่ไม่ได้คาดคิดไว้ได้

จะเห็นว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนการก่อสร้างโรงงานหรือโครงการใดๆที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากและยังไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาต่างๆ เพื่อให้สามารถป้องกันหรือเตรียมการแก้ไขปัญหาได้

นอกจากนี้ยังมี การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นการรับเอาวิธีปฏิบัติมาจากขั้นตอนหนึ่งในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎรได้ผลักดันให้มีการใช้วิธีการนี้ เพื่อเป็นมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งในปัญหาสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ การไต่สวนสาธารณะมี 3 ลักษณะ คือ

(1) การมีส่วนร่วมเนื่องมาจากการเรียกร้องของประชาชนให้รัฐต้องเปิดเวทีในการรับฟังความคิดเห็น และนำเสนอข้อมูลประชาชน ในลักษณะนี้จะทำภายหลังที่ได้เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น กรณีแทนทาลัม จ.ภูเก็ต กรณีเขื่อนปากมูล

(2) การมีส่วนร่วมอันเนื่องจากการริเริ่มจากหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือการจัดทำ Public Hearing

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จัดโดยฝ่ายการเมือง กรณีการใช้อำนาจของกรรมาธิการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร เข้าไปจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แต่การดำเนินงานไต่สวนสาธารณะ ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว มีข้อจำกัดคือ

(1) เงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย เป็นสังคมที่คนเชื่อฟังรัฐและผู้ปกครองมากกว่าการตระหนักถึงสิทธิในการโต้แย้งหรือตรวจสอบรัฐ และยังขาดการรวมกลุ่มที่จะผลักดันต่อสู้เชิงนโยบาย ไม่เข้าใจในกติกาของสังคมในการมาร่วมกันโต้แย้งด้วยเหตุและผล

(2) เงื่อนไขความพร้อมของระบบราชการ ยังไม่มีความชัดเจนในด้านนโยบายที่จะให้ประชาชน สามารถตรวจสอบความสมเหตุสมผลของโครงการต่างๆ ได้

เงื่อนไขทางกฎหมายของการ ใต้สวนสาธารณะ ซึ่งควรเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่ได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถพิทักษ์สิทธิของตนเองได้ ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดระบบกฎหมายปกครองเช่นนี้ และยังขาดการรับรองสิทธิในการรับรู้อย่างจริงจัง

3.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม

จากการรวบรวมความหมายของการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการหลายๆท่านพบว่า ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วม ประชาชนได้พัฒนาความรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกมาในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นตัวของตัวเอง นอกจากนั้น ซูเกียรติ ลิสุวรรณ (2534) ยังได้กล่าวว่า มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีปัญญา ตระหนักรู้ และควบคุมสิ่งแวดล้อมได้ มนุษย์จึงควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเขาเอง นอกจากนั้นแล้วการมีส่วนร่วมยังช่วยลดปัญหาความแปลกแยก เนื่องจากการนำเข้าสู่สิ่งต่างๆ จากภายนอกเข้าไปในชุมชนนั้นด้วย

ส่วน นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2529) พูดถึง การมีส่วนร่วมว่าเกิดจากแนวความคิดในเรื่องของ (1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม (2) ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำการร่วมกัน (3) การตกลงใจที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ซึ่งจะคล้ายกับ Stavenhagen (1970) ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่สมาชิกของกลุ่มที่มีการกระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ในการที่จะแสดงให้เห็นถึงความสนใจและความต้องการร่วมกัน และมีความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้มีอิทธิพลต่ออำนาจมติชนไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรงและทางอ้อม หรืออาจจะเป็นการดำเนินการร่วมกันในการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการปรับปรุงสถานภาพทางสังคมของกลุ่ม และคล้ายกับ คีซ (Keith, 1972) ที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการ

เกี่ยวข้องกับดังกล่าว เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งให้เกิดความรู้สึก
รับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2527) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาล
ทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล
กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ
ดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกันที่เกี่ยวข้องกันในเรื่องต่อไปนี้เป็น (1) ร่วม
ทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการของ
ชุมชน (2) ร่วมคิดหา สร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อ
สร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน (3) ร่วมวาง
นโยบายหรือแผนงานหรือ โครงการหรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ
ของชุมชน และ (4) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้
ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

สำหรับการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปในความหมายของ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531)
หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและเต็มที่ของกลุ่มบุคคล ผู้มีส่วนร่วมมีส่วนได้เสียทุกชั้นตอนใน
โครงการของงานพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความ
รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเรื่องประกันว่า สิ่งที่มีส่วนได้เสียต้องการมากที่สุดนั้น จะ
ได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่า สิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการ
อย่างแท้จริงและมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้น ผู้เข้าร่วมกิจกรรมทุกคนจะได้รับประโยชน์โดยเสมอหน้า
กัน นอกจากนี้ความหมายของการมีส่วนร่วมจะต้องคู่กับความรู้สึกเป็นเจ้าของด้วย ส่วนใน
ความหมายของ โคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1977) นั้นได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม
โดยทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งไม่ใช่แต่เพียงการตัดสินใจอย่างเดียว ยังต้อง
ให้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการดำเนินงานด้วย การตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่อง
ผลประโยชน์และการประเมินผลด้วย เพราะการประเมินผลทำให้ได้รับผลสะท้อนกลับ นำไปสู่การ
ตัดสินใจใหม่ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับ

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่
ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆหรือเข้าร่วมการตัดสินใจ หรือเคยเข้าร่วมด้วย
เล็กน้อย ได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผิน
แต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้นและการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ
ซึ่งจะคล้ายกับที่ สหประชาชาติ (United Nations, 1978) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็น
กระบวนการเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำในกระบวนการ การตัดสินใจนั้นเกี่ยวกับ

จุดประสงค์ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร ส่วนการกระทำเป็นการกระทำโดยความสมัครใจต่อกิจกรรมและโครงการ

แนวคิดเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสาน ดังสิทกบุตร (2538) ได้ให้แนวคิดไว้คือ

(1) ชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานข้อสัญญาของประชาชนที่จะใช้ระบบนิเวศน์ของตนเองภายใต้ขีดจำกัดอย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความพยายามของชุมชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน

(2) ต้องประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเห็นถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยชุมชนเอง

(3) องค์กรเอกชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) การจัดการเรื่องทรัพยากรเพื่อความเหมาะสมกับการพัฒนา จะต้องผ่านการทำงานขององค์กรชุมชน การให้ข่าวสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การวิจัยและการศึกษาสภาพของชุมชน การติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

3.3 รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ได้มีการศึกษารูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจกรรมต่างๆ ไว้มากมายเพื่อให้นำไปใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของการมีส่วนร่วม ดังนี้

ในส่วนของรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้น โคนเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff , 1980) ได้เสนอว่า “จำเป็นต้องแยกแยะให้ออกระหว่างชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลภายนอก โดยกลุ่มคนที่จะต้องให้ความสำคัญสูงสุด คือ มวลชนพื้นฐาน นั่นก็คือ ชาวบ้านเอง” และนอกจากนั้นจะต้องพิจารณาว่ากระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งควรพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้ คือ การริเริ่มเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากข้าราชการหรือชาวบ้าน การชักนำเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นความสมัครใจหรือบีบบังคับ โครงสร้างและช่องทางของการมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร ระยะเวลาและขอบเขตของการมีส่วนร่วมเป็นเช่นไร รวมทั้งได้มีการพัฒนาศักยภาพของชุมชนแค่ไหน (การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจหรือการดำเนินงานไปสู่ผลที่หวังไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน) ซึ่ง นิรันดร์ จงวุฒิวินัย (2529) ก็ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

(1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนและกลุ่มต่างๆ

(2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

(3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไหร่ก็ได้ทุกเวลา บางกรณีก็ได้กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆเช่น

- (1) การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
- (2) การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้น โดยสมัครใจหรือบังคับ
- (3) แบบแผนองค์การ
- (4) ช่องทางที่มีส่วนร่วมเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมโดยปัจเจกบุคคลหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- (5) ระยะเวลาความต่อเนื่องของกิจกรรม
- (6) ขอบข่ายกิจกรรมครอบคลุมขนาดไหน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม โกลเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff , 1980) ได้เสนอแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำกิจกรรมหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ทุกขั้นตอนมีความสัมพันธ์โดยมุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วมที่ขั้นตอนการตัดสินใจเป็นประการสำคัญ ซึ่งในแนวทางการมีส่วนร่วมนั้น มุ่งให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ที่สืบบทบาทในทุกๆเรื่อง ไม่ใช่ที่กำหนดให้ประชาชนปฏิบัติตามในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่จะคิดขึ้นมา โดย 4 ขั้นตอนมี ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งมี 3 ขั้นตอนย่อย คือ ริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

(3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประ โยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ นั้น ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะตีกรอบได้แตกต่างกัน แต่เดิมนั้นรัฐมักจะมองในแง่การร่วมสมทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน

ร่วมทำงาน และร่วมบำรุงรักษามากกว่าร่วมสมทบด้านวัตถุและเงิน แม้ว่าจะยังจำเป็นอยู่ก็ตาม โดยภาพรวมก็ยังเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นจะต้องเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

(1) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา สาเหตุของปัญหา ที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงลดจนความต้องการของชุมชน

(2) ร่วมค้นหา สร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

(3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดแก้ไข และสนองความต้องการของชุมชน

(4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เห็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

(5) ร่วมหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน

(7) ร่วมปฏิบัติ นโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

(8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ส่วน เจมส์ คี บีนทง (2526) ได้กล่าวถึงขั้นตอนที่ประชาชนควรเข้าไปมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการร่วมคิดถึงสภาพที่เป็นอยู่ว่า มีอะไรเดือดร้อนบ้าง และมีสาเหตุว่าเกิดจากอะไร

(2) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน นับตั้งแต่วิเคราะห์หาสาเหตุ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา พิจารณาทางเลือก และแนวทางแก้ไขปัญหา

(3) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนงาน หรือโครงการที่วางไว้

(4) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการติดตามและประเมินผล ความสำเร็จหรือความล้มเหลวเป็นระยะๆแล้วดำเนินการแก้ไข

ซึ่งจะคล้ายกันกับของ จิรายุ ทองเขาอ่อน (2537) ซึ่งได้แยกขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอนเช่นกัน คือ การร่วมคิด คือสภาพที่เป็นอยู่มีอะไรที่เดือดร้อนและสาเหตุมาจากอะไร , การร่วมวางแผน คือ การวิเคราะห์สาเหตุจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และพิจารณาทางเลือก , การร่วมดำเนินการ คือ การดำเนินงานตามโครงการ แผนกำหนดโครงการ และแผนงาน และการร่วมติดตามประเมินผล คือ ประเมินผลความสำเร็จ หรือล้มเหลวเป็นระยะๆและแก้ไข

กล่าวโดยสรุป รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นได้แก่ รูปแบบการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้ง

โดยประชาชน การที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนประชาชน และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน ส่วนขั้นตอนการมีส่วนร่วม หมายถึง (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (4) การมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

3.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

โคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1980) ได้เสนอประเด็นของปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

มิติ มี 3 มิติ คือ

(1) ประเภทของการมีส่วนร่วมมี 4 ประเภท ซึ่งแบ่งเป็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในขั้นริเริ่ม ขั้นการดำเนินการต่อเนื่อง และการตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ, การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ โดยการสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร โครงการ การประสานงานและการขอความร่วมมือ, การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ หรือผลที่เกิดขึ้นตามมาซึ่งอาจเป็นด้านลบได้แก่ วัตถุประสงค์ของ ด้านสังคมและตัวบุคคล และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

(2) ผู้เข้าร่วม ว่ามีส่วนร่วมกับใครบ้าง แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้เชี่ยวชาญภายนอก ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆด้วย เช่น อายุ เพศ สถานภาพครอบครัว การศึกษา กลุ่มทางสังคม รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ เป็นต้น

(3) วิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วม เป็นอย่างไร ได้แก่

- พื้นฐานของการเข้าร่วมด้วยความกระตือรือร้นหรือแรงจูงใจอื่นๆ
- รูปแบบการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง
- ขอบเขตของการเข้าร่วมโดยพิจารณาที่ช่วงเวลาหรือขอบข่ายกิจกรรม
- ผลของการเข้าร่วมนั้นทำให้เกิดการสร้างพลังอำนาจของประชาชน หรือเป็นการสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์

ในส่วนของบริบทนั้น มี 2 บริบท คือ (1) ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากผลต่อการเข้าร่วม ประโยชน์ตอบแทน และการออกแบบโครงการ (2) สภาพแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วม ได้แก่ องค์กรประกอบเชิงประวัติศาสตร์ ได้แก่ ประสพการณ์และการยอมรับ องค์กรประกอบเชิงกายภาพและธรรมชาติ ได้แก่ ภูมิศาสตร์และชีวภาพ องค์กรประกอบด้านสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2535) กล่าวว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทจะมีความสัมพันธ์กับระดับการให้ความช่วยเหลือของรัฐแก่ประชาชนในชนบทกล่าวคือ

(1) หากประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทในระดับสูงหรือประชาชนมีความพร้อมมากระดับการช่วยเหลือของรัฐจะมีน้อยมากคือรัฐเพียงให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือเป็นคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการเท่านั้น

(2) หากประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือมีความพร้อมในระดับปานกลาง ระดับการช่วยเหลือของรัฐก็อยู่ในระดับปานกลางด้วย คือเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนบางส่วน

(3) หากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่ำ โดยประชาชนไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมน้อยมาก ระดับการช่วยเหลือที่รัฐให้แก่ประชาชนกลุ่มนั้นจะมีมาก คือรัฐต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าคลุกคลีกับประชาชนในชนบทมีการกระตุ้นและให้ความช่วยเหลือทุกวิถีทางอย่างครบวงจร

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2527) ได้เสนอว่า ได้แก่ ปัจจัยในภาครัฐและประชาชน ในส่วนของ ปัจจัยในภาครัฐนั้น พิจารณาว่าความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจของรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลายและทรัพยากรต่างๆ ในความครอบครองโดยตรง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับชุมชนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจในการปกครองกับผู้รับบริการจากรัฐ ส่วนปัจจัยในภาคประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า ความสัมพันธ์ของรัฐกับชุมชนนั้น ชุมชนเป็นผู้ถูกปกครองและรับบริการจากรัฐในการแบ่งปันปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้มากน้อยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านชุมชน ได้แก่ ขนาดของชุมชน การขยายตัวของชุมชนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีความสลับซับซ้อน ในระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล มีระดับความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันมากมายทั้งในเรื่องรายได้ การครอบครองทรัพยากร สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความแตกต่างนี้ได้ขยายวงกว้างไปถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ สภาพที่ดิน การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ลักษณะทางวัฒนธรรม ภาษา เชื้อชาติ ความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนระบบนิเวศน์ ซึ่งเป็นผลให้ชุมชนมีความสามารถในการเข้าถึงอำนาจได้เพียงใด เพราะรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการแบ่งปันทรัพยากรว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร การมีส่วนร่วมจึงมิได้มีความหมายเฉพาะในด้านการเมือง แต่ครอบคลุมไปถึงทุกส่วนของวิถีชีวิตด้วย เกิดเป็นอำนาจสามด้าน คือ อำนาจทางการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางสังคม อำนาจทั้งสามนี้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย มีการกระจุกตัวมากกว่าการกระจาย คืออำนาจการเมืองอยู่ที่กลไกอำนาจรัฐ และในระยะหลังมีกลุ่มเศรษฐกิจพาณิชย์กรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากขึ้น การรวมตัวของอำนาจทางการเมือง

กับอำนาจทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การมีอำนาจทางสังคมและทำให้เพิ่มโอกาสในด้านต่างๆ ที่จะได้รับบริการอื่นๆตามมา เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข

ในภาครัฐนั้น ชาลวชัย แสงศักดิ์ (2538) ได้ให้ข้อเสนอในการที่รัฐควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมแนวคิดและสร้างจิตสำนึกให้เล็งเห็นความสำคัญในการประกอบธุรกิจด้านการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การดำเนินกิจกรรมด้านสังคม วัฒนธรรมและการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะต่างๆ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนต่างๆ จะช่วยเสริมการดำเนินการต่างๆ ของทางราชการได้เป็นอย่างมาก เช่น ช่วยเป็นหูเป็นตาโดยให้ข้อมูลข่าวสารแก่ทางราชการเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โรงงานที่ปล่อยน้ำเสียลงในลำน้ำสาธารณะ เป็นต้น

3.5 ปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526) ได้กล่าวว่าเจ้าหน้าที่และระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้าน คือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์หรือพึ่งพามุคคตภายนอกจนเกินไป ดูถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้

(2) ปัญหาเกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอาจมีลักษณะดังนี้

- นโยบายในระบบราชการมักจะมาจากเบื้องบน (Top – Down Policy)
- การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงถึงเฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลาง

กำหนด

- ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขาดการประสานงานและรับปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงาน

- มักจะเชื่อว่าตัวเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท
- เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน
- ระบบราชการใช้การให้ทุนให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชามิได้ปฏิบัติงาน

เพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2527) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมว่า ความล้มเหลวของการพัฒนาส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้กระจายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ดี เหล่านี้ล้วนตกอยู่ในมือของคน 3 กลุ่ม คือ ทหาร(ระดับสูง) นายทุน และข้าราชการ ยกนักที่จะ

หวังว่า การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้น เนื่องจากพวกเขาไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมนั่นเอง ระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาสังคมไทย รวมทั้งความเกรงใจ การดิ้นรนหาที่พึ่งของชาวบ้านบท อันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนในอาชีพ รายได้ ไม่มั่นใจในสถานภาพทางสังคมของตนเอง และกระบวนการแก้ปัญหา เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนขององค์กรหลักท้องถิ่น เช่น สภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน ที่ไม่กระจายผลถึงกลุ่มคนยากไร้

จากแนวความคิดของนักวิชาการหลายๆ ท่านดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเพิ่มบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การศึกษาค้นคว้าปัญหา หาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ร่วมคิดหา สร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาอันเกิดจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชน โดยใช้กระบวนการตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล ซึ่งหากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นแล้วจะสร้างความรู้สึกรับรู้ของความเป็นเจ้าของความหวังกังวล ในความเป็นไปของชุมชนของตนเอง

4. หลักการของการวิเคราะห์ชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (PRA)

PRA มาจากคำว่า Participatory Rural Appraisal ซึ่ง แปลว่า การวิเคราะห์ชุมชนอย่างมีส่วนร่วมหลายคนจึงเข้าใจว่า PRA เป็นเพียงเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้สำหรับศึกษา วิเคราะห์และประเมินชุมชน แต่จริงๆ แล้ว PRA ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือ แต่ยังเป็นแนวคิดที่มีหลักการของตนเอง และเป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยเทคนิคต่างๆที่สามารถนำไปปรับใช้ รวมทั้งสามารถสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในการใช้งาน กระบวนการ PRA เป็นกระบวนการที่ให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สภาพของชุมชนและชี้ชัดปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง โดยเน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตรวจสอบข้อมูลร่วมกัน รับฟังเหตุผลของกันและกันและหาข้อสรุปร่วมกัน ทั้งนี้ โดยมีผู้ดำเนินกิจกรรมหรือผู้ “ทำ PRA” เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการพูดคุยและแลกเปลี่ยนบนพื้นฐานของความเคารพและความเสมอภาค การทำ PRA ที่ดีจะช่วยให้ชาวบ้านตระหนักถึงปัญหาของตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนและการลงมือกระทำ เพื่อแก้ปัญหาของตนเองด้วยตนเองต่อไป (นรินทรชัย พัฒนพงศา, 2546)

หลักการ

การให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมศึกษาชุมชนของเขานั้น ในกลุ่มนักวิชาการที่จะเข้าไปร่วมศึกษาต้องเข้าไปจากหลากหลายสาขา (multidisciplinary) และเมื่อเข้าไปแล้วควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้(นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546)

1. สร้างความคุ้นเคยและเรียนรู้จากชาวบ้าน และมีใช้เป็นบุคคลแต่เป็นกลุ่มชาวบ้าน
2. เน้นการใช้การเห็นของชาวบ้านเป็นผู้ร่วมดำเนินการให้ข้อมูล คือ การทำมิใช่ ใช้การตอบคำถามโดยการพูดตอบเท่านั้น (เปลี่ยนจากการพูดเป็นการเห็น)
3. เน้นการใช้เกณฑ์ของชาวบ้าน (emic perceptions) มิใช่เกณฑ์ของคนภายนอก (etic perceptions) ในการบันทึกแนวคิดหรือการเปรียบเทียบ เพราะชาวบ้านในชนบทมักไม่สนใจมาตราเป็นนิ้วหรือเป็นซี้ซี้ หรือเป็นมิลลิเมตร แต่สนใจและบันทึกเป็นศอก หรือ 1 กระป๋องนมหรือสูงเท่าต่าตุ่ม แค่นั้น
4. ไม่สนใจที่จะอยากรู้มากเกินไปแต่ต้องยอมโง่เสียบ้างหรือไม่รู้บ้าง (optimal ignorance) นั่นคือ เรื่องใดที่ไม่คุ้มค่าต่อการเรียนรู้ ก็ไม่ต้องรู้ดีกว่าที่จะรู้ทุกสิ่งแต่รู้ผิด
5. ให้นึกถึงการตรวจสอบข้อมูลจากหลายแหล่ง จึงมีแนวคิดให้หาข้อมูลจากอย่างน้อย 3 แนวทาง (triangulation) เพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจน มิใช่สนใจข้อมูลเพียงจากแหล่งเดียว
6. ควรคำนึงถึงความหลากหลายในชุมชนมิใช่จากค่าเฉลี่ย เพราะไม่เช่นนั้นจะหาทางช่วยคนที่ยากไว้ในชุมชนได้ยาก
7. บุคคลภายนอกควรเป็นผู้อำนวยความสะดวกเท่านั้น มิใช่ผู้ค้นหาข้อเท็จจริง เช่นที่นักวิจัยทั่วไปมีพฤติกรรมอยู่ ต้องคิดว่าตนเองอย่างมากก็เป็นเพื่อนร่วมงานพัฒนา (partner in development) โดยต้องเชื่อมั่นว่า คนในชุมชนมีความรู้ มีพลัง ต้องการพัฒนาตนเองจากนั้นนักพัฒนาที่อำนวยความสะดวกให้เขา
8. ต้องแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน นักวิจัยจากภายนอกต้องไม่คิดว่าตนมีความรู้เหนือกว่าคนในชุมชนหรือสาขาอื่นๆ ทำให้ปิดช่องทางที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากคนในชุมชนและแม้กระทั่งเรียนรู้จากเพื่อนนักวิจัยสาขาที่ต่างจากตนด้วย แต่ในการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนได้ศึกษาชุมชนร่วมด้วยนี้ จะเป็นโอกาสให้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันตลอดเวลา
9. ให้ความเคารพภูมิปัญญาพื้นบ้าน (indigenous knowledge) ซึ่งส่วนใหญ่มีคุณค่าต่อชุมชนและคิดขึ้น โดยคนในชุมชนและสะสมกันมานานแล้ว
10. ต้องมีจินตนาการและมีทักษะในเครื่องมือต่างๆ ที่จะใช้ โดยเฉพาะนักวิชาการจากภายนอกต้องฝึกทักษะในเครื่องมือที่จะใช้ร่วมกับชุมชน ให้เกิดจินตนาการ เช่น ภาพร่าง แผนที่

วัสดุ อุปกรณ์ การระดมความคิดเห็น การใช้ภาพสัญลักษณ์และสิ่งของที่เป็นของพื้นๆ ในท้องถิ่น เช่น ก้อนกรวด กิ่งไม้ ใบไม้ เป็นต้น

11. ต้องเปลี่ยนบทบาทของคนภายนอก (นักวิจัย) และชาวบ้าน ในชุมชนดังนี้คือ

ตารางที่ 2: การกลับและการแลกเปลี่ยนบทบาทระหว่างนักวิจัยและประชาชน

ประเด็น	เปลี่ยนบทบาทจากเดิม	บทบาทใหม่
1. วิธีการ	ชาวบ้านปกปิด	เปิดเผย
	นักวิจัยกระทำกับบุคคล	กระทำกับกลุ่ม
	การให้ประชาชนพูด/ตอบ	ให้ได้เห็นสิ่งที่ตอบ-พูดคุย
	นักวิจัยเน้นการ วัตถุประสงค์	ประชาชนเปรียบเทียบ
2. ความสัมพันธ์ของสองฝ่าย	นักวิจัยเป็นพระเอก	ชาวบ้านเป็นพระเอก
	นักวิจัยคาดคั้น	นักวิจัยสังเกต ฟัง เรียนรู้
	ชาวบ้านสงวนท่าที	ชาวบ้านร่วมมือร่วมใจกัน
3. ประสิทธิภาพที่ได้	ชาวบ้านเบื่อหน่าย	ชาวบ้านสนใจ สนุกสนาน

กระบวนการ PRA จึงเป็นกระบวนการที่นอกเหนือจากจะช่วยให้ได้รับข้อมูลที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในชุมชนและความต้องการของชาวบ้านแล้ว ยังช่วยสร้างเสริมความสัมพันธ์และศักยภาพของชาวบ้าน สร้างสำนึกในความเป็นเจ้าของ และเปิดโอกาสให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนในพื้นที่อีกด้วย ในการนำ PRA ไปใช้นั้น มีหลักการพื้นฐานหลายประการด้วยกัน คือ เชื่อมั่นในศักยภาพของชาวบ้าน ให้ความสำคัญกับความรู้ที่มาจากประสบการณ์จริงและสถานการณ์จริงในชีวิตประจำวัน เน้นการระดมพลังในชุมชนเพื่อแก้ปัญหา สนับสนุนให้ชาวบ้านเป็นผู้กระทำและมีบทบาทหลักในการดำเนินการ เทคนิคที่สำคัญใน PRA ที่สอดคล้องกับประเด็นในการศึกษาชุมชนและเหมาะสมกับเงื่อนไขของชาวบ้าน ได้แก่ เทคนิคการทำแผนที่อย่างมีส่วนร่วม การทำตารางจัดลำดับ (matrix ranking) หรือให้คะแนน (scoring) การทำแผนภูมิแนวโน้มอย่างมีส่วนร่วม (trend diagram) และ การเดินสำรวจ (transect walk) เป็นต้น

ข้อจำกัดที่ควรระวังของเทคนิค PRA

1. ข้อมูลที่รวบรวมศึกษาของชาวบ้านอาจไม่จริงเสมอไป แม้จะเป็นข้อมูลของชาวบ้านเอง จึงต้องคำนึงถึงข้อมูลจากหลายกลุ่มมาตรวจสอบซึ่งกันและกัน
2. การจัดประชุมเสวนาศึกษาโดยชาวบ้านเข้าร่วมด้วยนี้ ชาวบ้านอาจคิดว่า จะมีโครงการใดเข้ามาช่วย จึงดোকย้ำไม่ให้คาดหวังสูงเกินไป เพราะจะเข้ามาเสริมในสิ่งที่ชาวบ้านต้องช่วยตัวเองเป็นส่วนใหญ่และเป็นเวลายาวนานที่ต้องร่วมกันทำจริงจึงกว่าความมั่งหวังของพวกเขาจะบรรลุผล

3. การประชุมศึกษาปัญหาและวางแผนชุมชนอาจทำได้ไม่ดีถ้ามีกลุ่มผู้มีอิทธิพลรวมอยู่ด้วยการแยกกลุ่มตามฐานะหรือเพศ จะช่วยให้เห็นปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มดียิ่งขึ้น แต่ในขั้นตอนการแก้ปัญหา มักติดขัดที่กลุ่มผู้ได้ประโยชน์ ยังติดกับสภาพฐานะที่ติดกว่า (status quo) และได้ประโยชน์จากสภาพที่เป็นอยู่จึงมักขัดขวางทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. เจ้าหน้าที่จากภายนอกจะต้องมีค่านิยมด้านความสุภาพ เสมอภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรม จึงควรกระจายบทบาทหน้าที่ให้คนในชุมชนได้อย่างดี อันจะเป็นผลให้กระตุนการร่วมกันวิเคราะห์สภาพชุมชนได้ดีขึ้น

5. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ได้มีการทบทวนวรรณกรรมจากรายงาน การค้นคว้าวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความและเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งประเด็นที่ทบทวนไว้ดังนี้

5.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม

อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร (2540) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม:กรณีศึกษา มลพิษจากโรงงานปูนซีเมนต์ อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง พบว่า การดำเนินงานของรัฐในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีปัจจัยด้านบวกคือ การที่รัฐได้รับอิทธิพล แนวคิดจากกระแสการพัฒนาชนบทและกระแสสิ่งแวดล้อมโลก ในการกำหนดนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษ โดยการกำหนดไว้ในกฎหมายบังคับและตั้งเงื่อนไขให้ประชาชนปฏิบัติตาม ปัจจัยด้านลบคือ วิธีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นแบบใช้เทคโนโลยีเป็นศูนย์กลาง การจัดการมลพิษต้องใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้าน มีหน่วยงานรองรับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีรูปแบบการมีส่วนร่วม คือ การมีสิทธิที่รับรองตามกฎหมายในการได้รับข้อมูลข่าวสาร และรูปแบบการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิธีการมีส่วนร่วมคือการที่รัฐเปิดโอกาสและเป็นผู้จัดเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยด้านประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านบวก ได้แก่ ประชาชนมีสิทธิของการเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง การรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กร ในระดับรากหญ้า ปัจจัยด้านลบ ได้แก่ ประชาชนมีความรู้เรื่องของธรรมชาติและ การเกษตรขาดความรู้ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีความคิดหวังพึ่งรัฐในการจัดการมลพิษ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทุกรูปแบบ ได้แก่ การให้และได้รับข้อมูลข่าวสาร การเสนอให้มีการแก้ไข ทบทวนในเรื่องการผลิต และการจัดการมลพิษ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อนุมัติให้มีการตั้งโรงงาน และการควบคุมตรวจสอบการจัดการมลพิษ วิธีการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การแจ้งข้อมูล การรวมกลุ่ม รวมพลังเพื่อกดดันเรียกร้องในกรณีที่เกิดความเสียหาย

ระพีศักดิ์ มาลัยรุ่งสกุล (2543) ซึ่งได้ศึกษา การศึกษาและพัฒนาเครื่องชี้วัดทางสังคม ในการจัดการน้ำเสียของร้านอาหาร กรณีศึกษาในเขตเทศบาลเมืองลำปาง พบว่า มีความแตกต่าง ทางด้านความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการใช้แนวความคิดทางสังคมในการแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังให้ความสำคัญกับการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการแก้ปัญหา มากกว่าการใช้ แนวความคิดทางสังคม ดังนั้นควรมีกระบวนการการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตามวิธีการ สิ่งแวดล้อมศึกษาให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยเน้นการใช้แนวความคิดทางสังคมในการแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ชุมชนละเลยประเด็นทางสังคมทั้งในระดับ บุคคล, ระดับชุมชน และระดับสังคม ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างครอบคลุมและ เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างในการแก้ปัญหา ที่มุ่งเน้นการพึ่งพาเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีมากเกินไป และเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหา

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำเสียชุมชนอย่างยั่งยืน ควรเป็นการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ เจ้าของร้านอาหาร ประชาชน และกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่นในรูปแบบพหุ ภาติ เพื่อเป็นการบูรณาการ (Integrate Approach) และรวมพลังความคิดในศาสตร์สาขาวิชาต่างๆ ของบุคคลทั้งที่อยู่ภายในชุมชนและบุคคลภายนอกชุมชน ในลักษณะของเครือข่ายการแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อม ที่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรมและต้องมีความต่อเนื่องในการแก้ปัญหานั้น

วิชัย ลักษณ์รุจิ (2541) ศึกษา การจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมของครัวเรือน กรณี ชุมชนบ้านหลวง เทศบาลเมืองลำพูน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนเคยมีส่วนร่วมในการ จัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้นำชุมชนในการดำเนินการอย่าง ต่อเนื่อง และประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนยังมีความตระหนักต่อปัญหาขยะของชุมชน จึงทำให้เกิด การมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในชุมชนกับผู้นำชุมชนในการจัดการขยะมูลฝอยและกิจกรรม อื่นๆ

5.2 งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

ฟ้ารุ่ง มีอูตร (2539) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน: กรณีศึกษาประชาชนในองค์กรชาวบ้านเพื่อการพัฒนา ภาคอีสาน จังหวัดขอนแก่น โดยผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนในองค์กร มีบทบาทในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชนในระดับปานกลาง ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคคือ การที่ประชาชนไม่มีบทบาทในการกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การที่สตรียังไม่มียบทบาทและไม่มีส่วนร่วมในองค์กรเท่าที่ควร และประชาชนทั่วไปยัง

ขาดความรู้และการสนับสนุนให้เกิดความมั่นใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในองค์กรอย่างแท้จริง

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540) ได้ศึกษาขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบของการรวมพลังเคลื่อนไหวเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ความหลากหลายของประชาชน ความหลากหลายของกิจกรรม การติดต่อสื่อสาร สร้างเครือข่าย มีอุดมการณ์ หรือมีความสนใจ มีความผูกพัน เอื้ออาทร มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติร่วมกัน ประชาชนที่เข้าร่วมพลังงานเคลื่อนไหวนั้น เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มด้วยความสมัครใจ มีกิจกรรมที่หลากหลาย และมีการจัดการองค์กรแบบกระจายอำนาจในรูปของคณะกรรมการ

ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์ (2531) ได้ศึกษา โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนมีอยู่ 5 ขั้นตอนได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา มีการพิจารณาปัญหาและจัดระดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
- (2) การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการแก้ปัญหาได้แก่ วางแผนโครงการเป็นขั้นตอนนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา เช่น การดำเนินโครงการซึ่งต้องทำประโยชน์กับโครงการ
- (5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรม เช่น สรุปผลของโครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ อาจจะกระทำระหว่างการทำงานหรือภายหลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้วก็ได้

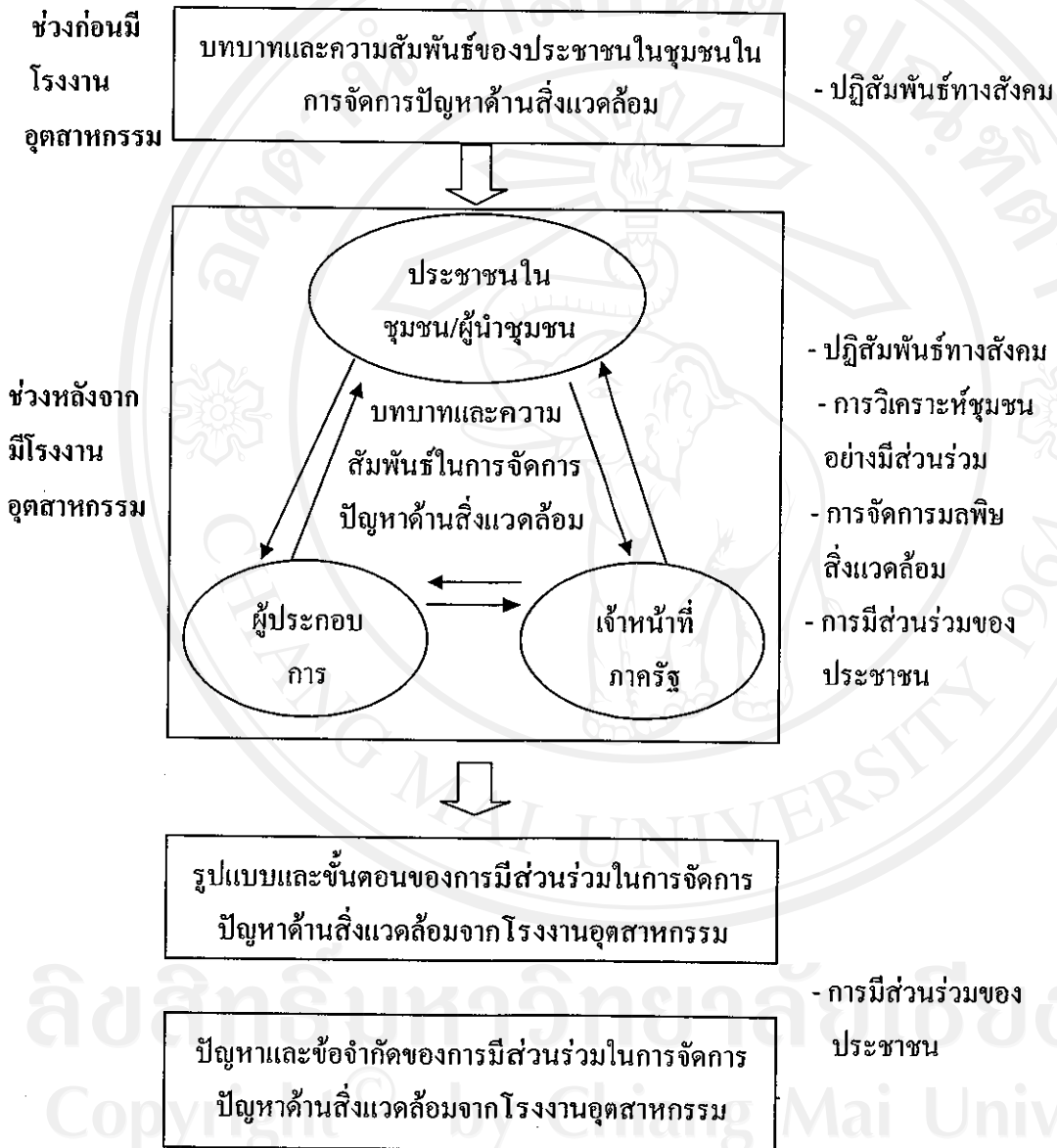
สุวีรัตน์ ภูวัฒนศิลป์ (2539) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาอุปสรรคที่พบคือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชนไม่ได้เข้าร่วมประชุม วางแผนดำเนินการ เนื่องจากมีเวลาจำกัด ไม่ได้มีส่วนร่วมสมทบเงิน เนื่องจาก มีเงินเดือนจำกัด และเกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐยังไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ

6. กรอบแนวความคิดในการศึกษา

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งการศึกษารุ่นนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดดังนี้ แนวคิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและหลักการวิเคราะห์ชุมชนอย่างมีส่วนร่วม มาใช้ในการศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีโรงงานอุตสาหกรรม ใช้แนวคิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางสิ่งแวดล้อม , แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการ ประชาชนในชุมชน/ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมหลังจากที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น และใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อศึกษารูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม , ปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม

แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการศึกษา

หลักการ/แนวคิด



ลิขสิทธิ์ของนักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copy right © by Chiang Mai University
 All rights reserved