



แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม
ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท
Devolution and Participatory Approach in Environmental Management
in the Peri-Urban Area

โดย

อมร กฤษณพันธุ์

หัวหน้าโครงการวิจัย

วันเพ็ญ เจริญตระกูลปิติ

นักวิจัยร่วม

ณัฐวิภา นบหนอง

นักวิจัยร่วม

ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2553

RCH

คณะคณะสถาปัตยกรรม

GE

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

300

๐ 274 ๒

เลขหมู่

เลขทะเบียน 131221

วันที่, เดือน, ปี 2.6.11.2557

b. 1259717x

เอกสารนี้เป็นเอกสารสงวนลิขสิทธิ์สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่าการนำเอกสารไปเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ หรือการนำเอกสารไปใช้ในการผลิตซ้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต
การนำเอกสารไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตจะถือว่าผิดกฎหมาย และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รายงานผลการวิจัย เรื่อง "แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท" ซึ่งจัดทำโดยบุคคลากรจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและบุคคลากรที่สนใจ ในการจัดทำแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท

คณะผู้วิจัย

พฤษภาคม 2555 /

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง "แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท" สำเร็จได้ เนื่องจากหน่วยงานและบุคคลากรหลายท่านได้กรุณาช่วยเหลือให้ข้อมูล ซึ่ง คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านโกศล ใจรังษี ผู้ตรวจราชการกระทรวงอุตสาหกรรม ท่านยง ยุทธ ทองสุข รองอธิบดีกรมโรงงาน ท่านสมศักดิ์ จันทร์วงทอง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และบุคคลากรหลายท่านของกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลากรหลายท่านของกรมควบคุมมลพิษ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ คำปรึกษาแนะนำ ความคิดเห็นและกำลังใจ และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ

ขอขอบพระคุณชาวชุมชน แกนนำชุมชน และนักวิชาการที่ให้ความร่วมมือโดยตลอด ในการตอบแบบสอบถาม สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รายงานการวิจัยของผู้วิจัยสำเร็จ ลุล่วง

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะผู้วิจัยทุกท่านที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุน กระตุ้นเตือน และเป็นกำลังใจตลอดมาให้ผู้เขียนจัดทำรายงานการวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัย

พฤษภาคม 2555

บทคัดย่อ

ชื่อโครงการวิจัย (ภาษาไทย) แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการ
สิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

(ภาษาอังกฤษ) Devolution and Participatory Approach in Environmental
Management in the Peri-Urban Area

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ประจำปี พ.ศ. 2553 จำนวนเงิน 1,671,000 บาท (หนึ่งล้านหกแสนเจ็ดหมื่นหนึ่งร้อยบาทถ้วน)

ระยะเวลาการทำวิจัย 2 ปี ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2552 ถึง 31 พฤษภาคม 2555

รายชื่อผู้ดำเนินการวิจัย พร้อมหน่วยงานที่สังกัดและหมายเลขโทรศัพท์

- หัวหน้าโครงการวิจัย นายอมร ฤกษ์ณพันธ์
 - หน่วยงานต้นสังกัด สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
 - หมายเลขโทรศัพท์และโทรสาร โทรศัพท์ 02-329-3839 โทรสาร 02-329-3838
- ผู้ร่วมวิจัย ดร.วันเพ็ญ เจริญตระกูลปิติ
 - หน่วยงานต้นสังกัด สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
 - หมายเลขโทรศัพท์และโทรสาร โทรศัพท์ 02-329-3839 โทรสาร 02-329-3838
- ผู้ร่วมวิจัย ดร.ณัฐกฤษฐ์ นบนอบ
 - หน่วยงานต้นสังกัด สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
 - หมายเลขโทรศัพท์และโทรสาร โทรศัพท์ 02-329-3839 โทรสาร 02-329-3838

คำสำคัญ (Keywords)

การกระจายอำนาจ (Devolution), แนวทางการมีส่วนร่วม (Participatory Approach), การจัดการ
สิ่งแวดล้อม (Environmental Management), พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urban Area)

บทคัดย่อ

ในพื้นที่ที่มีรูปแบบเฉพาะที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งมีการแทรกตัวระหว่างกันและกันของพื้นที่เมือง (Urban Land-Uses) และพื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural Land-Use) ด้วยลักษณะเฉพาะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างมากมายและรุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่นั้นในท้ายที่สุดนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ดังนั้นการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อบริหารจัดการในพื้นที่เหล่านี้ อีกทั้งพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนั้น ส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการ และในบางครั้งถูกครอบงำด้วยระบบเจ้าขุนมูลนาย ส่งผลให้การกระจายอำนาจในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนี้มีความสลับซับซ้อน

ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนี้ได้เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทอาจถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์ที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่เหล่านี้ยังคงได้สร้างโอกาสให้กับชุมชนท้องถิ่นที่จะสร้างความเข้มแข็งในการต่อสู้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้น ด้วยรูปแบบเฉพาะของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทและภายใต้กระบวนการการกระจายอำนาจ แนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ (Informal Transaction) และบทบาทของตัวกลางสามารถพบได้ทั่วไปและมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางและผลลัพธ์ของกระบวนการการกระจายอำนาจนั้นๆ โดยจะเห็นได้จาก 2 กรณีศึกษาในเขตปริมณฑล ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวกลางในการเสริมสร้างความศักยภาพของชุมชนที่กำลังประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในการเรียกร้องแนวทางการแก้ไขจากภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นทั้งรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informality) และบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลาง (Rules of Intermediaries) จึงควรที่จะถูกนำมาพิจารณาให้มากขึ้นและไม่ควรมองข้าม เพื่อให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาลในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

ABSTRACT

The juxtaposition of urban and agricultural land uses in peri-urban areas results in severe ecological problems, especially degradation of water resources. In these areas, decentralization has also been implemented, a process already saddled, as it were, with problems of low local capacity and susceptibility to elite capture. Overlaying of the decentralization initiative on the complex ecological tensions in peri-urban areas has rendered devolved, formal environmental management functions problematic and created spaces susceptible to the various influences of non-state social actors. These spaces may result in local elite capture. On the other hand, they can create opportunities for meaningful grassroots community's empowerment to strengthen residents' claim to a clean environment *vis-à-vis* polluting industries through active engagement. Within this formal devolution process, informal transactions and the role of intermediaries are ubiquitous and critical in determining outcomes. Two case studies in the Bangkok Metropolitan Region demonstrate the beneficial role of intermediaries in enabling local communities to have severe pollution problems brought to the attention of appropriate levels of government and achieve some remedial action. Informality and role of intermediaries should thus be acknowledged and given space in developing the necessary innovative and adaptive institutions of governance for peri-urban areas.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	ii
กิตติกรรมประกาศ	iii
บทคัดย่อ	iv
สารบัญ	vii
สารบัญตาราง	xii
สารบัญภาพ	xiii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	4
1.4 กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 ลักษณะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท	7
2.2 การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม	9
2.3 กระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท, การกระจาย อำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และบทบาทของตัวกลาง	9
บทที่ 3 ระเบียบและกระบวนการวิจัย	14
3.1 แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย	14
3.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	17
3.3 การดำเนินการวิจัย	17

บทที่ 4	การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดิน	19
4.1	โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย	19
4.1.1	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย	19
4.2	การเจริญเติบโตและขยายตัวของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท	23
4.2.1	กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	23
4.2.2	รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	25
4.3	กระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทและคุณภาพแหล่งน้ำ	32
บทที่ 5	การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม	35
5.1	การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม	35
5.2	เขตควบคุมมลพิษ	37
5.3	ศักยภาพและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	38
5.4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	39
บทที่ 6	พื้นที่ศึกษา	45
6.1	ปัญหามลพิษ, การต่อสู้และผู้ที่เป็นตัวกลาง	46
6.1.1	กรณีชุมชนบางกร่าง	46
6.1.2	กรณีชุมชนบ้านใหม่	52
บทที่ 7	สรุปผล	63
	เอกสารอ้างอิง	66
	ภาคผนวก	70

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 4.1 ปริมาณร้อยละรายภาคการผลิต (GDP)	19
ตารางที่ 4.2 การกระจายตัวของการจดทะเบียนของภาคอุตสาหกรรมการผลิตแยกรายภาคในช่วงปี 2534 ถึงปี 2550	21
ตารางที่ 4.3 ร้อยละของการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2523, ปี 2544 และปี 2552	24
ตารางที่ 5.1 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แยกรายการในช่วงปี 2547 ถึงปี 2552	42
ตารางที่ 5.2 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงอุตสาหกรรมแยกรายการในช่วงปี 2542 ถึงปี 2552	43

สารบัญรูป

รูปที่	หน้า
รูปที่ 1.1 แสดงแผนผังทฤษฎีหรือกรอบแนวคิด (Conceptual Framework)	5
รูปที่ 4.1 รูปแบบการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในปี 2549 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	22
รูปที่ 4.2 รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2544 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	27
รูปที่ 4.3 รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2552 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	28
รูปที่ 4.4 พื้นที่อุตสาหกรรมและแหล่งน้ำในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี 2544	30
รูปที่ 4.5 พื้นที่อุตสาหกรรมและแหล่งน้ำในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี 2552	31
รูปที่ 4.6 คุณภาพน้ำในประเทศไทย ปี 2541 และปี 2550	33
รูปที่ 6.1 แสดงตำแหน่งพื้นที่ศึกษา 2 พื้นที่ศึกษา	46
รูปที่ 6.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2544 ในเขตตำบลบางกร่าง	47
รูปที่ 6.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2552 ในเขตตำบลบางกร่าง	48
รูปที่ 6.4 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบางกร่าง	49
รูปที่ 6.5 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่ (1)	52
รูปที่ 6.6 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่ (2)	53
รูปที่ 6.7 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2544 ในเขตตำบลบ้านใหม่	54
รูปที่ 6.8 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2552 ในเขตตำบลบ้านใหม่	55
รูปที่ 6.9 แสดงสภาพแวดล้อมภายในชุมชนโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่	56
รูปที่ 6.10 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่	57
รูปที่ 6.11 แสดงวิถีน้ำเสียในชุมชน	59
รูปที่ 6.12 แสดงหัวข้อข่าวในหนังสือพิมพ์มติชนและไทยรัฐ	60

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่ผ่าน มา มีผลทำให้เกิดปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประสมมลพิษอย่าง รุนแรงในหลายพื้นที่จากความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะพบอยู่ในพื้นที่เมืองและพื้นที่กึ่ง เมืองกึ่งชนบทโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา¹ มลพิษอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีมลพิษนั้นๆ²

ในประเทศไทยนั้น มลพิษอุตสาหกรรมและปัญหาที่เกิดขึ้นพบมากในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทซึ่งมี ลักษณะเฉพาะ โดยมีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ (Mixed land-use area)³ ซึ่งจะกล่าวได้ว่า พื้นที่อุตสาหกรรมนั้นจะแทรกตัวอยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งพื้นที่พื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนเป็น ส่วนใหญ่ การแทรกตัวที่เกิดขึ้นทำให้เกิดรูปแบบของความหลากหลายในการใช้ที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่พัก อาศัย พาณิชยกรรม เกษตรกรรม และตลอดจนอุตสาหกรรมที่อยู่ผสมผสานกันอยู่ (Mixed land-use area)

ดังนั้น ในการแก้ปัญหาการกระจุกตัวและปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้มีนโยบายในการลดการ กระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมและมลภาวะที่เกิดขึ้นโดยการขยายการลงทุนไปทางภาคตะวันออก (the Extended Bangkok Metropolitan Region: EBMR) ซึ่งพบว่านโยบายที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถที่จะ กระจายการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมได้ ภาคอุตสาหกรรมยังคงขยายตัวในเขตปริมณฑลและในพื้นที่ กึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นส่วนใหญ่ (Parnwell and Wongsuphasawat: 1997)

ก่อนปี พ.ศ. 2535 การจัดการสิ่งแวดล้อมจะถูกบริหารจัดการโดยรัฐบาลส่วนกลาง แต่เนื่องจาก พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคมากมายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลาง และยังคงพบ

¹ ดู Hardoy and Satterthwaite, 1989; Hardoy et, 1992; Satterthwaite, 1997; Warner, 2002; Wheeler, 2000; และ McGranahan, 2001; Setchell, 1995.

² ผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมจะทำให้การพัฒนาเหล่านั้นไม่ยั่งยืน (un-sustainability) โดยผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดกับคุณภาพ ของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก (Douglass, 1991; WRI, 1996), ทางสังคม (Anderton et, 1997; Bryant and Mohai 1992; WRI, 1996; Jellinek, 2000) and ร่างกายมนุษย์ (Dunn and Kingham, 1996; Bhopal et al., 1998; Pless-Mulloli et al., 1998)

³ ดู PCD, 2006, 2005, 2004, 2001; Makvichai, 1990

ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอยู่โดยเฉพาะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทจากการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม (Mekvichai, 1990)

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมาย พร้อมทั้งได้ตั้งหน่วยงานโดยกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ซึ่งกฎหมายและหน่วยงานดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และการก่อตั้งหน่วยงาน เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ อีกทั้ง จากการทบทวนวรรณกรรมจะพบว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีคุณภาพขึ้นนั้นจะต้องอาศัยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งในปี พ.ศ.2535 นี้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินรอยตามในการที่จะปรับปรุงและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมมาปฏิบัติ โดยมุ่งหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนกระบวนการเหล่านั้น โดยในท้ายที่สุดได้ตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเพื่อมอบอำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง และนำแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ร่วมกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจในรูปแบบของการมอบอำนาจ (devolution) ให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง โดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้สนใจในประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนยังคงคลุมเครือ ขึ้นอยู่กับความหลากหลายของบริบทและรูปแบบของการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งจากการรายงานสภาพสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาพบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังคงเสื่อมโทรมอยู่มาก แม้ว่าจะมีการนำแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนไปปฏิบัติ

ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์

ฐานทรัพยากร รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ของทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทที่มีลักษณะเฉพาะตัวนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- เพื่อศึกษาและอธิบายถึงรูปแบบของลักษณะของหน้าที่และความรับผิดชอบ และการนำมาปฏิบัติของแนวทางของการมีส่วนร่วมที่ระบุภายใต้นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- เพื่อศึกษาและประเมินศักยภาพของหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจ ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางในการสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานท้องถิ่น และชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- เพื่อศึกษาศักยภาพและอุปสรรค ในความสัมพันธ์ของรูปแบบและลักษณะของกระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติ
- เพื่อศึกษาหาแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

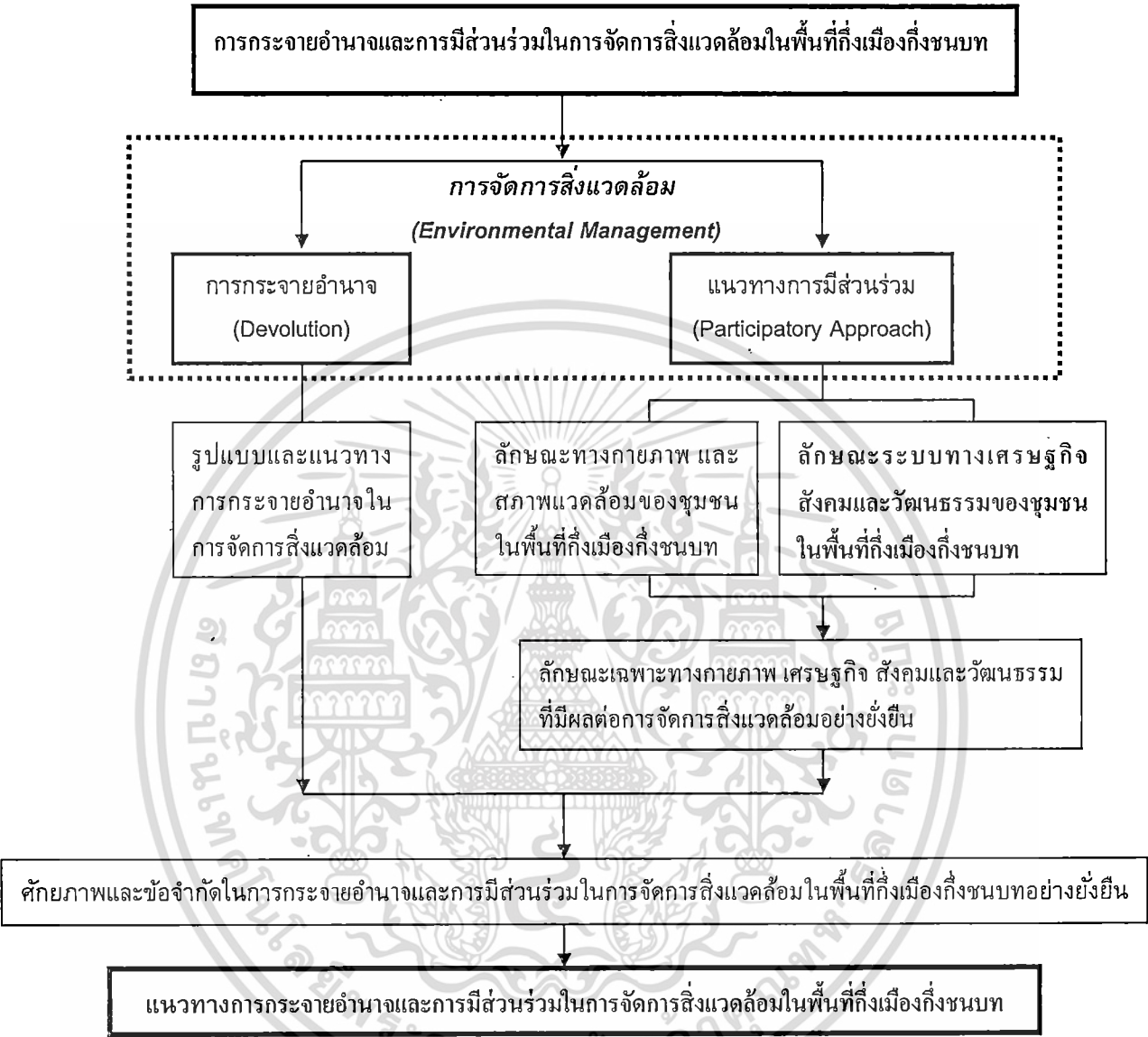
1.3.1 ขอบเขตทางด้านพื้นที่

การวิจัยในโครงการนี้จะจำกัดอยู่ในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีเท่านั้น ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตรงตามเกณฑ์คือ มีลักษณะเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท มีการประกาศให้เป็นพื้นที่ควบคุมมลพิษ และตั้งอยู่ในเขตปริมณฑล

1.3.2 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

- สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา
- ลักษณะทางกายภาพของชุมชนและพื้นที่ศึกษา
- ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจชุมชนและพื้นที่ศึกษา
- รูปแบบการปฏิบัติและผลลัพธ์ ของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ศึกษา

1.4 ทฤษฎี สมมุติฐาน (ถ้ามี) และกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย



รูปที่ 1.1 แสดงแผนผังทฤษฎีหรือกรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศ (Information) ที่เกี่ยวข้อง

เป็นความท้าทายสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในขณะที่กระบวนการความเป็นเมือง (Urbanization) และกึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urbanization) เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งตั้งแต่ช่วงยุค 80 ในหลายๆ ประเทศ อาทิ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ เวียดนามและกัมพูชา ได้ประยุกต์แนวทางของการกระจายอำนาจในหลายรูปแบบ โดยมากจะเกี่ยวเนื่องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ จากการบริหารราชการส่วนกลางออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (Devolution) ซึ่งทั้งนี้ ท้องถิ่นจะเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการนำแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ

ในขณะเดียวกัน ประเทศเหล่านี้ยังประสบกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากกระบวนการความเป็นเมือง (Urbanization) และกึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urbanization) ส่งผลให้พื้นที่เมืองขยายและกระจายตัวผสมผสานอยู่กับพื้นที่ชนบทที่อยู่โดยรอบ ส่งผลให้ลักษณะการใช้ประโยชน์ของพื้นที่มีความหลากหลาย และมีการใช้ทรัพยากรในหลายจุดประสงค์โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่นี้มีลักษณะเฉพาะตัวในการใช้ประโยชน์พื้นที่ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Peri-Urban Area)

จะพบว่าในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urban Area) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและกระแสด้านการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงได้ส่งผลต่อหน่วยงานท้องถิ่น (Local Government) อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดมิติใหม่ของการบริหารจัดการทั้งเพื่อรักษาและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นในขณะเดียวกัน ซึ่งด้วยมิติการบริหารท้องถิ่นนี้ที่มีความหลากหลายทั้งข้อจำกัดและศักยภาพจึงสมควรที่จะถูกนำมาพิจารณาเพื่อให้เข้าใจในบริบทที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้ ซึ่งจากการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับทั้งการกระจายอำนาจและลักษณะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท จะพบว่ามีกรกล่าวถึงอยู่น้อยมาก

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้ ได้เสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยเฉพาะพลวัตรของระบบอภิบาล (Governance), บทบาทของตัวกลาง (Role of Intermediaries) และปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interactions) ในระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (Local Environmental Governance) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อกระบวนการและผลลัพธ์ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งจากการศึกษาประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น

ได้ประยุกต์ใช้โดยครอบคลุมถึงพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ภายในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทเหล่านั้น มักพบว่าความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานรัฐ และประชาชนในการนำแนวทางการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติยังบกพร่องอยู่ แต่ในขณะที่มีมลพิษที่ต้องได้รับการบริหารจัดการโดยเฉพาะมลพิษอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้นและรุนแรงยิ่งขึ้น

บทความฉบับนี้เริ่มต้นด้วยการวิพากษ์ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Decentralized Environmental Management), กระบวนการความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urbanization), และตัวกลาง (Intermediaries) และรูปแบบปฏิสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interactions) ในระบบอภิปาลท้องถิ่น (Local Governance) จากนั้นอธิบายและวิเคราะห์การกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และนำเสนอกรณีศึกษาที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงกระบวนการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาตลอดจนข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในท้ายที่สุด การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบจากพื้นที่ศึกษาเพื่อหาบทสรุป

2.1 ลักษณะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

มีการใช้ตัวแปรมาแบ่งความเป็นเมืองและชนบทอยู่มากมาย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วนั้น มักจะแบ่งแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น พื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน (Jones and Visaria, 1997) โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเจริญเติบโตของเมืองทำให้การแบ่งแยกระหว่างพื้นที่เมืองและชนบทเป็นไปได้ยาก (Firman, 1996; Hugo, 1996; Ginsberg et al., 1991; Tacoli, 1998) โดยพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทมีความหลากหลายทั้งในการนิยามและการกำหนดลักษณะของพื้นที่ ถึงอย่างไรก็ตามการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนอย่างรวดเร็ว⁴ โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้เป็น 5 ลักษณะ คือ

- (1) มีการเปลี่ยนแปลงและผสมผสานกันระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย โดยที่ไม่มีลักษณะการใช้ที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่งปรากฏเด่นชัด
- (2) มีการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวโน้มที่เสื่อมโทรมลง

⁴ ผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมจะทำให้การพัฒนาเหล่านั้นไม่ยั่งยืน (un-sustainability) โดยผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก (McGee, 1991, 1995; Douglass, 1991; WRI, 1996), ทางสังคม (Anderton et, 1997; Bryant and Mohai 1992; WRI, 1996; Jellinek, 2000) and ร่างกายมนุษย์ (Dunn and Kingham, 1996; Bhopal et al., 1998; Pless-Mulloli et al., 1998)

- (3) มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ มีการใช้อย่างหลากหลายและมีการขัดแย้งในเรื่องการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอยู่มาก เช่น ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น
- (4) มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากฐานเกษตรกรรมมาเป็นฐานอุตสาหกรรม มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของแรงงาน กล่าวคือจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม มีการย้ายเข้า – ออกของประชาชน ซึ่งในบางครั้งพบว่า ไม่มีการลงทะเบียนที่แน่นอน และ
- (5) มีการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่และที่ดินมีราคาสูงขึ้น

ในประเทศไทย การขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐ เพื่อการกระจายตัวและลดความหนาแน่นของภาคอุตสาหกรรมจากพื้นที่ใจกลางเมือง (Parnwell and Wongsuphasawat, 1997; Wongsuphasawat, 1997) และพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนี้เองจึงกลายมาเป็นพื้นที่รองรับการกระจายตัวเหล่านั้นและเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่มาก (Mekvichai et al., 1990; Parnwell and Wongsuphasawat, 1997; Wongsuphasawat, 1997) โดยเฉพาะพื้นที่รอบกรุงเทพมหานคร (Sajor and Rutmanee, 2007)

ผลเสียที่เกิดจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมและการขาดการวางแผนที่เหมาะสมส่งผลให้เกิดปัญหามากมายตามมา อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทย่อมมีความแตกต่างกับการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองหรือในเขตชนบท (Allen et al., 1999) โดยในประเทศไทยนั้น Mekvichai (1990) ได้อธิบายรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมไว้ 3 ประเด็นคือ

- (1) การสูญเสียพื้นที่ที่สมบูรณ์ต่อภาคเกษตรกรรมให้มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม
- (2) การวางแผนที่ไม่เหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่มีประสิทธิภาพ และ
- (3) อาจเกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้

2.2 การกระจายอำนาจ (Devolution) และการมีส่วนร่วม (Participatory Approach)

จากประเด็นปัญหาข้างต้น แนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นที่จะต้องให้การกระจายอำนาจ (Devolution) และการมีส่วนร่วม (Participatory Approach) เข้ามาเกี่ยวข้อง (Larson, 2002; Ribot, 2002a, 2002b, 2002c) ซึ่ง

ในการศึกษาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเข้าใจความเชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน

นอกจากนั้น ยังต้องทราบและเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง (Actors), อำนาจ (Power) และ ความเป็นเหตุเป็นผล (Accountability) ในรูปแบบการกระจายอำนาจของการจัดการสิ่งแวดล้อม (Agrawal and Ribot, 1999) อย่างไรก็ตามระดับและรูปแบบของการกระจายอำนาจ และผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจขึ้นกับหลายๆ ปัจจัย เช่น ความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น, แรงจูงใจ, ประวัติศาสตร์การเมืองและสังคม, โครงสร้างทางสังคม, ชนชั้นสูงในท้องถิ่น, รูปแบบทางการเมืองปกครอง เป็นต้น (Larson and Ribot, 2004) ซึ่งการกระจายอำนาจ (Devolution) นั้นจะหมายถึง การให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการกำหนดแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง

ในนิยามและรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีอยู่อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตามแนวคิดของการมีส่วนร่วมมักเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและการปกครองอย่างประชาธิปไตย หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่ความโปร่งใสทั้งในกระบวนการตัดสินใจและความโปร่งใสของรัฐบาล ซึ่งการมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และความยั่งยืนของการจัดการสิ่งแวดล้อม ในโครงการวิจัยนี้การมีส่วนร่วมจะมุ่งพิจารณาในรูปแบบของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติทั้งในภาพรวมและในรายละเอียดต่างๆ ของแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.3 กระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urbanization), การกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Decentralized Environmental Management), และบทบาทของตัวกลาง (Role of Intermediaries)

ปัจจุบัน กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังประสบกับกระบวนการความเป็นเมือง (Urbanization) โดยเกิดขึ้นขยายโดยรอบเมืองหลัก และส่งผลให้เกิดรูปแบบเฉพาะของการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นมา ส่วนใหญ่เป็นผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ เช่น โครงการลงทุนจากต่างชาติ (Foreign Direct Investment) ที่เน้นภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก หรือโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภาคเอกชนและภาครัฐ (Goldblum and Wong, 2000; Maneepong and Webster 2008; Marcotullio, 2003) จากที่กล่าวมาข้างต้น ลักษณะเฉพาะในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกเรียกว่า

"พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urban Area)⁵" ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่มีการกระจายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมกระจายตัวอยู่บนพื้นที่เกษตรกรรมเดิม

อีกทั้งยังพบว่า ในพื้นที่ดังกล่าวยังพบอีกว่า เป็นพื้นที่ที่มีมลพิษอุตสาหกรรมอยู่มาก (McGee, 2003) ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทมีความแตกต่างอย่างมากกับพื้นที่ในเขตเมืองหรือเขตชนบทที่มักจะมีลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เด่นชัด แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่นี้เปรียบเสมือนเป็นพื้นที่ระหว่างกลางที่ส่งผ่านและแลกเปลี่ยนกระแสความเป็นเมือง และชนบทในหลายๆ รูปแบบทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ (Douglas, 2006)

จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท มักส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการแย่งชิงทรัพยากรและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลากหลาย โดยแตกต่างจากพื้นที่เมืองและชุมชนเมืองอย่างมากเพราะประเด็นทางด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจะพบมากในท้องถิ่นของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (McGranahan, Satterthwaite and Tacoli, 2004; McGee, 2003) ในประเด็นนี้ที่ถูกพบมากที่สุดคือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำและมลพิษทางน้ำ โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมและครัวเรือนเป็นทั้งผู้ปล่อยมลพิษและรับมลพิษหลักในขณะเดียวกัน (Wolf et al., 2003; Zhang et al., 2007)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำเพื่อการเกษตรที่ปนเปื้อนอันมีสาเหตุมาจากการปนเปื้อนน้ำเสียอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม สารเคมีที่เกิดจากการเกษตรก็สามารถที่จะปนเปื้อนลงแหล่งน้ำได้เช่นเดียวกัน แต่จากการศึกษาพบว่า โดยมากแล้วแหล่งน้ำในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทในประเทศกำลังพัฒนามีความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากน้ำเสียอุตสาหกรรมเป็นหลัก (Huang et al., 2007; Midmore and Jansen, 2003)

นอกเหนือจากนั้น การประมงก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันจากน้ำเสียอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ (Amananth and Krishnamoorthy, 2001; O'Rourke, 2002; van den Berg et al., 2003) ในส่วนของประเทศไทยนั้น มีการศึกษาพบว่า มลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทก่อให้เกิดความขัดแย้งในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหลากหลายข้างต้นนั่นเอง (Askew, 2002; Sajor and Ongsakul, 2007)

ในขณะเดียวกันการบริหารรัฐกิจและการวางแผนนโยบายต่างๆ ภายในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ยังพบว่า มีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งความไม่เป็นเอกภาพและความซ้ำซ้อนในการ

⁵ McGee (2003) ได้ใช้คำว่า "Peri-Urban Area"

บริหารจัดการ (Hudalah et al., 2007; Simon et al., 2006) ด้วยเหตุดังกล่าวกอปรกับความเลื่องชื่อของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้มีการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้น อย่างที่กล่าวมาแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ ไทย อินโดนีเซีย เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ยังได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแล้วที่ได้รับแรงกระตุ้นจาก “แผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21)” ที่เน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น” และการได้รับการตอบสนองจากภาครัฐในการประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Kapoor, 2001; Ribot, 2001)

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อ แก้ไขปัญหาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในเขตพื้นที่เมือง พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทและพื้นที่ชนบท โดยในปัจจุบัน ภายหลังจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น จากการศึกษา ยังคงพบข้อจำกัดและศักยภาพในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจในท้องถิ่นอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับ 3 ประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันและเกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

ประเด็นแรก โดยส่วนมากรัฐจะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก่อนหน้าที่จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนศักยภาพในท้องถิ่น ทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งยังขาดแคลนและไม่ตรงกับความต้องการ อีกทั้งในทางกลับกัน ส่วนท้องถิ่นยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการเพราะข้อจำกัดทางงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ (Brillantes, 2004; Sudarmo, 1997; UN Habitat, 2008; Weist, 2004)

ประเด็นที่สอง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่สู่ส่วนท้องถิ่น มักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มชนชั้นผู้นำในสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ (Elite Capture) หรือนักลงทุน (Private Enterprise) หรือกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น (Powerful Local Interest Group) ซึ่งพบมากในประเทศที่กำลังพัฒนา (Arghiros, 2002; Larson and Ribot, 2004; Porio, 2000; World Bank, 2000)

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นสุดท้าย การกระจายอำนาจก็ได้เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มทางสังคม ชุมชนหรือผู้ที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิดและตัดสินใจร่วมและสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นในการพัฒนา ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในท้องถิ่นเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กระบวนการและผลลัพธ์ในแง่บวกที่เกิดขึ้นจาก

กระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นยังคงเป็นข้อพึงระวังและพิจารณาอย่างมาก เพราะในบางครั้งนั้น กระบวนการดังกล่าวภายใต้การกระจายอำนาจยังคงถูกครอบงำและชักจูงด้วยกลุ่มคนบางกลุ่มดังกล่าวไว้ข้างต้น (Conyers, 2000; Kapoor, 2001) และในบางครั้งด้วยเหตุที่ภาคประชาสังคม (civil society) ไม่เข้มแข็งจึงถูกครอบงำและชักจูงได้ (Maneepong and Webster 2008)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของประเด็นทั้งสามข้างต้น ยังพบอีกว่า การผสมผสานความร่วมมือในกระบวนการกระจายอำนาจระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชนที่เหมาะสมสามารถก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ (Evans, 2002a) ซึ่งในการนี้ ผู้เป็นตัวกลางและความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการยังมิได้ถูกพิจารณามากนักแม้ว่าจะมีบทบาทเป็นอย่างมาก เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว กระบวนการและแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและกระบวนการตัดสินใจดำเนินไปอย่างมีแบบแผนและเป็นทางการ มีโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน ซึ่งจะถูกตราและกำหนดไว้โดยรัฐ โดยเฉพาะในประเทศกลุ่มเอเชียแปซิฟิก(ดูตัวอย่าง Bowornwathana, 2000; Magno, 2007)

ถึงอย่างไร รูปแบบการบริหารรัฐกิจข้างต้นที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-exclusive) ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของธรรมรัฐ (Good Governance) ซึ่งมองว่าการแก้ไขปัญหาหรือแม้กระทั่งการพัฒนาต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยรัฐเพียงลำพัง แต่จำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งทางตรงที่ได้ตราไว้และทางอ้อมที่มุ่งเน้นในประเด็นของโครงข่ายทางสังคมและภาคประชาสังคม ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นรูปแบบที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือแม้กระทั่งการพัฒนาต่างๆ โดยเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

มากไปกว่านั้น การกระจายอำนาจเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน และเสริมสร้างกระบวนการธรรมาภิบาลในอีกทางหนึ่งด้วย (Minogue et al., 1998) โดยในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น ตัวกลาง (Intermediaries) และรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Connectivity) เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการข้างต้น (Evans, 2002b)

ตัวกลาง (Intermediaries) ในความหมายนี้ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างชาวชุมชนและบุคคลภายนอกชุมชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของชาวชุมชน โดยตัวกลางเหล่านี้ เช่น นักวิชาการ นักการเมือง นักข่าว และยังได้รวมไปถึงองค์กรต่างๆ เช่น NGOs อีกด้วย (Evans, 2002a; Lee,

1998) ผู้ที่เป็นตัวกลางมีบทบาทที่หลากหลายในกระบวนการตัดสินใจ ยกตัวอย่างเช่น การให้ความรู้เฉพาะด้าน การติดติดประสานงานระหว่างชุมชนและภายนอกชุมชน เป็นต้น (Lee, 1998; O'Rourke, 2002)

โดยตัวกลางนี้มีหน้าที่หลักๆ ในการระดมทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือเอกชนมายังชุมชน เพื่อใช้ในการเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดของชุมชนนั่นเอง (UN Habitat, 2008) ดังนั้น บทความฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของตัวกลางและรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในการเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดของชุมชนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทในเขตปริมณฑล



บทที่ 3

ระเบียบและกระบวนการวิจัย

โครงการวิจัยฉบับนี้จะเป็นการวิจัยเชิงค้นพบ (Exploratory Research) และการวิจัยเชิงประเมิน (Evaluative Research) โดยจะเน้นวิธีการเก็บข้อมูลโดยให้คนในพื้นที่และผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมให้ข้อมูล พร้อมทั้งช่วยประเมินเนื้อหาในโครงการ ตลอดจนแผนและนโยบายต่างๆ ตลอดจนการดำเนินงานวิจัยในโครงการนี้ซึ่งเชื่อกันว่าจะช่วยแก้ไขปัญหของการพัฒนาเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาได้เป็นอย่างดี

3.1 แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในโครงการทั้งหมดมี 5 ช่วง โดยแบ่งแต่ละช่วงมีรายละเอียดดังนี้

ช่วงที่ 1 ขั้นเตรียมการ โดยจะแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ (1) ช่วงการจัดเตรียมข้อมูลและอุปกรณ์ และ (2) ช่วงวางแผนการสำรวจ

ในช่วงจัดเตรียมข้อมูลและอุปกรณ์มีรายละเอียด ดังนี้

- ศึกษาแหล่งข้อมูลด้านเอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ความเข้าใจเบื้องต้น และเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงกับพื้นที่จริงได้เร็ว
- จัดเตรียมแบบฟอร์มการสำรวจ ซึ่งประกอบด้วย แผนที่ที่ใช้อ้างอิงในการสำรวจ ที่อยู่ พื้นที่สำหรับแสดงตำแหน่ง การอธิบายลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม
- จัดเตรียมแผนที่พื้นฐาน
- จัดเตรียมกล้องถ่ายรูป ในที่นี้ใช้กล้องดิจิทัล
- จัดเตรียมยานพาหนะ

ในช่วงวางแผนการสำรวจ มีรายละเอียดดังนี้ ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงาน สำนักงานจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงาน อุตุสภกรณ์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงที่ 2 ขั้นสำรวจเบื้องต้น ขั้นสำรวจเบื้องต้น คือ การศึกษาเพื่อประเมินสถานการณ์และสำรวจ พื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไขในภาพรวม ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน คือ (1) การสำรวจ และ (2) การจัดการข้อมูลหลังการสำรวจ

การสำรวจ (Survey) ในโครงการนี้เรียก การสำรวจอย่างรวดเร็ว (Rapid survey) เป็นการสำรวจพื้นที่ที่ระบุและสภาพแวดล้อมในพื้นที่โดยใช้เวลาไม่มาก เพื่อเก็บข้อมูลเบื้องต้นให้เป็นพื้นฐานในการประเมินสถานภาพ และสถานการณ์ของพื้นที่ที่กำหนด โดยใช้แบบฟอร์มที่เตรียมไว้

ในช่วงการสำรวจ ข้อมูลดิบที่ได้จากท้องถิ่น ทั้งตำแหน่ง ความสัมพันธ์กับชุมชน กิจกรรมทางระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น มาจากหลายที่มา ซึ่งแต่ละพื้นที่จะไม่ได้ข้อมูลจากแหล่งที่มาที่เหมือนกันทั้งหมด ซึ่งแหล่งของข้อมูลที่ได้จะมีดังนี้

- การสังเกตจากคณะผู้สำรวจ
- เจ้าของหรือผู้อาศัยในพื้นที่
- ประชาชนผู้อาศัยในละแวกใกล้เคียง
- หน่วยงานท้องถิ่น

การจัดการข้อมูลหลังการสำรวจ (Post-survey) เมื่อทำการสำรวจเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำแบบฟอร์มที่มีข้อมูลทั้งหมดมาจัดระเบียบเพื่อประเมินสถานการณ์และสำรวจพื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไขในภาพรวม

ช่วงที่ 3 ขั้นสำรวจ/ ศึกษาโดยละเอียด ในช่วงที่ 3 นี้ จะศึกษาถึงรูปแบบของลักษณะของหน้าที่และความรับผิดชอบ และการนำมาปฏิบัติของแนวทางของการมีส่วนร่วมที่ระบุภายใต้นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมตลอดจนการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจตลอดจนบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางในการสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานท้องถิ่น และชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการได้ข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยให้ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นเข้าร่วมทำกิจกรรมต่างๆ หลายลักษณะ

ในการศึกษานี้มีกิจกรรมอยู่หลายประเภท ซึ่งจะต้องใช้วิธีการและเครื่องมือต่างกัน ดังนี้

ก) การเก็บข้อมูลด้านกายภาพ โดยใช้แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลรายละเอียด ซึ่งจะต้องดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทางกายภาพที่มีคุณค่าแต่ละหน่วยอย่างละเอียด พร้อมบันทึกภาพ นอกจากลักษณะทางกายภาพแล้ว ยังรวมถึงลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมอีกด้วย นอกจากการใช้แบบสำรวจโดยผู้ที่มี

ความเชี่ยวชาญแล้ว ในโครงการนี้ยังอาจจะมีการบันทึกข้อมูลโดยร่วมกับชาวชุมชน ซึ่งเป็นอาสาสมัครอีกด้วย

ข) การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการทั้งกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อย โดยวัตถุประสงค์ของการสัมมนาและประชุมกลุ่มย่อยนี้ คือ การแนะนำโครงการและกิจกรรมของโครงการ การร่วมกันระบุพื้นที่หรือบริเวณที่มีความสำคัญในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งระบุความสำคัญนั้น การแจกแจงปัญหาที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบุศักยภาพและอุปสรรค ในความสัมพันธ์ของรูปแบบและลักษณะของกระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดการ สิ่งแวดล้อมทั้งในกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติ และสุดท้ายคือ ร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มาจากความร่วมมือของคน ในท้องถิ่นที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ค) การสัมภาษณ์เชิงลึก ในช่วงการสำรวจรายละเอียด ผู้ดำเนินโครงการจะ สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย กระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดและส่วนกลาง ในประเด็นของการจัดการจัดการ สิ่งแวดล้อมจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึง ศักยภาพและอุปสรรคของการจัดการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย และความคิดเห็นและทัศนคติที่มีต่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่

ช่วงที่ 4 ขึ้นประมวลผล

- ศึกษาศักยภาพและอุปสรรค ในความสัมพันธ์ของรูปแบบและลักษณะของกระบวนการและ ผลลัพธ์ของการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติ
- ศึกษาเพื่อร่างแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมี ส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน

ช่วงที่ 5 ขึ้นสรุปผลงาน

- รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมพร้อมการนำเสนอโดยละเอียด
- จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

3.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษานี้ อาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มลักษณะทางกายภาพ กลุ่มเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และกลุ่มทัศนคติความคิดเห็น ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน คือ

- **ข้อมูลกลุ่มกายภาพ** จะใช้วิธีการพรรณนา และการวิเคราะห์ทางกายภาพ ซึ่งแสดงผลโดยรูปภาพ รูปถ่าย นอกจากนั้นอาจมีข้อมูลที่วิเคราะห์โดยการพรรณนาทางสังคมศาสตร์อีกด้วย
- **ข้อมูลกลุ่มสังคมเศรษฐกิจ** จะใช้วิธีวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป วิธีการพรรณนา และการวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์ อีกทั้งยังใช้สถิติเข้ามาช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์อีกด้วย ในที่นี้จะใช้เพียงสถิติอย่างง่ายหรือในขั้นพรรณนา (Descriptive level) เท่านั้น แต่หากจำเป็นต้องใช้วิธีการหาความสัมพันธ์ของตัวแปร (Associative level) โดยใช้ค่าสหสัมพันธ์ที่เหมาะสม
- **ข้อมูลกลุ่มทัศนคติ** ใช้วิธีพรรณนาทางสังคมศาสตร์และสถิติอย่างง่ายในการวิเคราะห์

3.3 การดำเนินการวิจัย

คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการควบคุมมลพิษและธรรมาภิบาลใน 2 ชุมชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทของภูมิภาคปริมณฑลของกรุงเทพฯ โดยทั้ง 2 ชุมชนตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษที่ถูกประกาศในปี พ.ศ.2548 ซึ่งภายในเขตควบคุมมลพิษนี้ ได้ระบอบกระบวนการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ อีกทั้งในพื้นที่ทั้ง 2 ยังพบว่า เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะกิ่งเมืองกิ่งชนบทเป็นส่วนใหญ่ โดย 2 ชุมชนนี้ มีความลักษณะสังคมและเศรษฐกิจ และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมือนกัน ตลอดจนมีการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานท้องถิ่นอีกด้วย

โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ใช้รูปแบบและวิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก เช่น การสำรวจลงพื้นที่ (field observation) การสัมภาษณ์กลุ่ม (focus-group interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (individual in-depth interview) ข้อมูลที่ได้จะพิจารณาร่วมกับข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร (records review) เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง โดยข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้มาจากกรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการปกครอง หน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกระจายอำนาจถูกศึกษาและเก็บรวบรวมจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

131221

นอกจากนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ การควบคุมและบำบัดน้ำเสียอุตสาหกรรม ได้จากการค้นคว้าเอกสารจากหลายหน่วยงาน เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมจังหวัด ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลการปนเปื้อนของน้ำจากแหล่งสำรวจจากทั้งกรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงาน

คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ในชุมชนและความเป็นอยู่ โดยแหล่งที่เก็บข้อมูลมีทั้งจากศาลาชุมชน โรงเรียน วัด โรงงาน เป็นต้น ผู้เขียนยังได้ลงพื้นที่สำรวจทางน้ำเพื่อสำรวจการใช้น้ำและวิถีชีวิต พร้อมทั้งจัดทำแผนที่จากสำรวจ นอกจากนั้น ผู้เขียนได้เข้าไปสังเกตการณ์การประชุมและระดมความคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนกิจกรรมทางสังคมในชุมชนอีกด้วย โดยในภาพรวม ผู้เขียนสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งสิ้น 92 คน และการสัมภาษณ์กลุ่ม 13 ครั้ง



บทที่ 4

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย (Economic Structure and Rapid Industrialization in Thailand)

4.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทย (Economic changes and Industrialization in Thailand)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังช่วง 2503-2513 หรือ 1960s โดยในช่วงดังกล่าวนี้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาเป็นเศรษฐกิจที่มีอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐาน (the industrial-based economy) ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่มีเกษตรเป็นพื้นฐานที่มีมาก่อนช่วงดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 4.1 ปริมาณร้อยละรายภาคการผลิต (GDP)

ปี	1960	1970	1980	1990	2000	2010
ภาคการผลิต (%)						
เกษตรกรรม (Agriculture)	37	30	23	13	12	10
อุตสาหกรรม (Industry)	14	26	29	37	41	46
การผลิต (Services)	49	44	48	50	49	44

ที่มา: ABD, 2000 and 2001; WB, 2001; NESDB, 1991, 2001, and 2011

จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่าภาคการเกษตรซึ่งแต่เดิมมีปริมาณร้อยละในการผลิตเป็นหลักใหญ่ของประเทศ แต่นับจากช่วงยุค 2503 หรือ 1960s ร้อยละในภาคการเกษตรได้ลดลงเป็นลำดับ จาก 37% ในปี 2503, 23% ในปี 2523 และ 12% ในปี 2543 ซึ่งในปี 2553 นั้น ร้อยละในภาคการเกษตรได้ลดลงเหลือเพียง 10% จากทั่วประเทศ ในส่วนการเจริญเติบโตของภาคการผลิตยังคงเช่นเดียวกันกับภาคการเกษตร ร้อยละในภาคการผลิตได้ลดลงจาก 50% ในปี 2533 เหลือ 49% ในปี 2543, และเหลือเพียง 44% ในปี 2553 ในทางกลับกัน ร้อยละในภาคอุตสาหกรรมได้ได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก 14% ในปี 2503 ไปเป็น 29% ในปี 2523 และ 46% ในปี 2553.

นับตั้งแต่ยุค 80s หรือ 2523 ภาคอุตสาหกรรมได้กลายมาเป็นภาคการผลิตหลักของประเทศ แทนภาคการเกษตรและการผลิตอื่นๆ จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้สามารถวิเคราะห์ได้จากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางนโยบายที่เกิดขึ้นที่สนับสนุนการพัฒนาทางด้านภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักใหญ่ นโยบายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้เอื้อประโยชน์กับทั้งนักลงทุนภายในประเทศและภายนอกประเทศเช่นเดียวกัน เป็นที่ทราบกันว่าจากช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาโครงสร้างทางการผลิตของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้น จนในปัจจุบันนี้ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ช่วงปี 2523 เป็นต้นมานั้น ได้รับมาจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมการผลิตที่เติบโตอย่างรวดเร็วนับแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ซึ่งยังได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐ (industrial-led growth policies) ในการเอื้อประโยชน์ในการลงทุนอย่างมากมาในช่วงนั้น ในขณะที่เดียวกันปริมาณการผลิตของภาคอุตสาหกรรมการผลิตนั้น มีปริมาณสูงมากกว่าทั้งภาคการเกษตร ทั้ง GDP และ GNP (NESDB 1991, 2001, 2011) ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้นักวางแผนและนโยบายให้ความสำคัญกับการลงทุนทางอุตสาหกรรมการผลิตเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตยังได้เอื้อประโยชน์กับประชาชนในด้านแรงงานและรายได้อีกทางหนึ่ง จากเหตุผลข้างต้นรัฐจึงได้มีการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นพิเศษ

จำนวนและอัตราส่วนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่นๆ

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โครงสร้างของแรงงานในภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้ก็ได้ปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แรงงานภาคอุตสาหกรรมได้มีการขยายตัวมากกว่าแรงงานในภาคเกษตรกรรมและการผลิตอย่างรวดเร็วมาก ยกตัวอย่างเช่น เพียง 3% ในปี 2503 เป็น 6% ในปี 2523, 10% ในปี 2533, 16% ในปี 2543 และ 17% ในปี 2553 ในทางตรงกันข้ามแรงงานในภาคการเกษตรลดลงจาก 82% ในปี 2503 เป็น 72% ในปี 2523, 64% ในปี 2533, 42% ในปี 2543, และ 39% ในปี 2553 (NSO, 1991, 2011)

ถึงอย่างไรก็ตาม จากการที่จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ยังพบว่า แรงงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลนับแต่ช่วง 2523 เป็นต้นมา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ระหว่างปี 2548 และปี 2552 แรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลถึง 46% ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่ปริมณฑลยังถือเป็น 1 ใน 3 ของประเทศ และยังคงมากกว่าจำนวนแรงงานในกรุงเทพมหานคร (DIW 2007)

การกระจายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมการผลิตในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

รายละเอียดในส่วนนี้จะอธิบายถึงการกระจายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมการผลิตในเขต กรุงเทพฯ และปริมณฑล จากตารางที่ 4.2 จะชี้ให้เห็นถึงการจดทะเบียนอุตสาหกรรมผลิตในประเทศไทยโดยแยกแยะตามเขตพื้นที่ตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปี 2550 จากตารางจะพบว่าพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลจะเป็นพื้นที่ที่มีการจดทะเบียนอุตสาหกรรมผลิตมากที่สุด

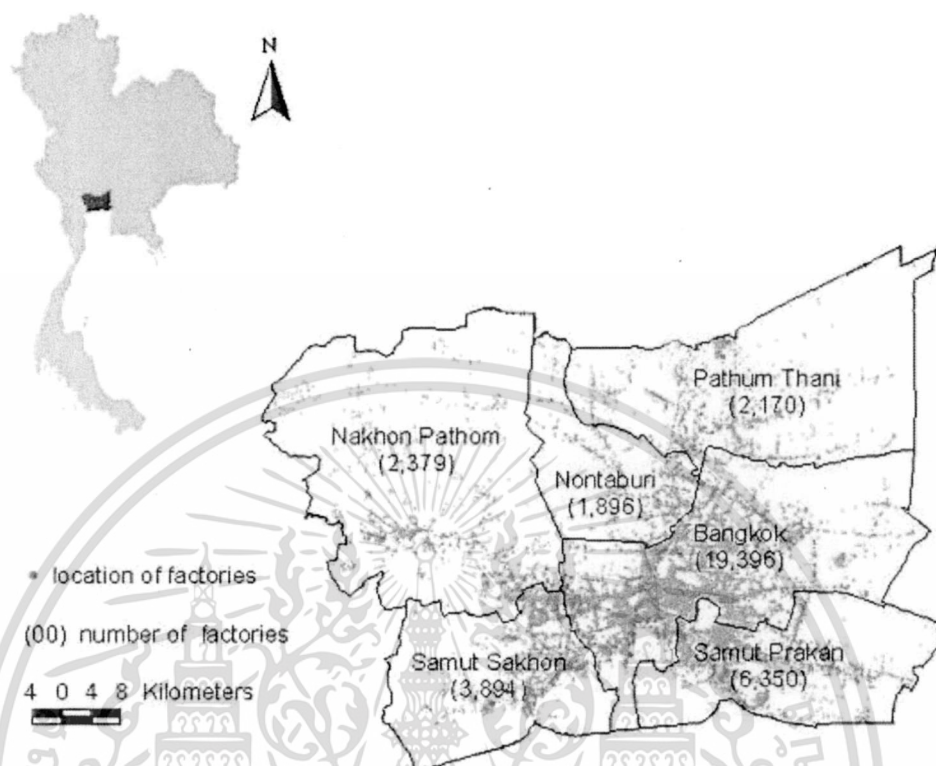
การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมผลิตในประเทศไทยสามารถพบได้ตั้งแต่ ช่วงปี 2523 เป็นต้นมา ยกตัวอย่างเช่น จำนวนภาคอุตสาหกรรมผลิตในประเทศไทย จาก 38,476 แห่ง ในปี 2524 เป็น 59,211 ในปี 2538 ถึงแม้ว่าจะมีวิกฤติการณ์ทางการเงินในช่วงปี 2540 แต่ หลังจากนั้น ประเทศไทยสามารถที่จะฟื้นฟูจนกลับมามีแนวโน้มทางการลงทุนทางภาคอุตสาหกรรม ผลิตเทียบเท่ากับช่วงก่อนมีวิกฤติการณ์ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2544 ถึง 2550 การเจริญเติบโตพุ่งสูง ถึง 10% ต่อปี เช่นเดียวกันกับการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมผลิตในเขตปริมณฑล ยกเว้น กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.2 การกระจายตัวของการจดทะเบียนของภาคอุตสาหกรรมผลิตแยกรายภาคในช่วงปี 2534 ถึงปี 2550

Year	1981	1985	1991	1995	2001	2007
Region						
Bangkok	17,318	17,017	20,817	9,836	11,150	11,997
Bangkok Peripheries	3,732	4,116	7,802	6,856	9,140	11,835
BMR	21,050	21,133	28,619	16,692	20,291	23,832
Outer ring	4,132	3,697	6,091	5,672	7,242	9,190
Center	2,409	2,466	3,924	7,160	7,465	6,960
Center (include East)	6,541	6,163	10,015	12,832	14,707	16,150
North	2,982	3,271	6,045	4,783	5,521	5,630
Northeast	5,075	4,456	8,583	20,171	21,944	26,229
South	2,816	2,723	4,340	4,733	5,781	6,377
Total	38,476	37,766	57,033	59,211	68,243	78,217

ที่มา: กรมโรงงาน (DIW) 1995, 2001, and 2007

รูปที่ 4.1 รูปแบบการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในปี 2549 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล



ที่มา: กรมโรงงาน (DIW) 2549

ถึงกระนั้น ด้วยพื้นที่เพียง 0.3 % จากทั่วประเทศ กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นศูนย์กลางทางภาคอุตสาหกรรมของประเทศจนถึงช่วงยุคต้น 1990s หรือ 2533 ในขณะนั้นจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตในเขตกรุงเทพฯ มีจำนวนสูงถึง 40% ของประเทศ มากไปกว่านั้นในปี 1985 กรุงเทพฯมีจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตคิดเป็น 45% ของทั่วประเทศ ในหลายๆ อุตสาหกรรมการผลิตได้มีการลงทุนและจดทะเบียนเพิ่มเติมมากขึ้นในช่วง ยุค 60s และ 90s

อย่างไรก็ดี หลังจากช่วงยุค 1990s จำนวนของอุตสาหกรรมการผลิตในกรุงเทพฯ มีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก 36.5% ในปี 1991 เหลือเพียง 16.5% ในปี 1995 และเมื่อปี 2007 กรุงเทพฯ มีจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตเพียง 15% เท่านั้น ด้วยจำนวนที่ลดลงอย่างรวดเร็วนี้ส่งผลให้กรุงเทพฯ ที่เคยเป็นศูนย์กลางทางภาคอุตสาหกรรมได้ลดบทบาทลงไปอย่างมาก ผิดกับพื้นที่ปริมณฑล ดังจะเห็นได้จากจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตในช่วงปี 1981 และ 2007 (ดูตารางที่ 4.1) พื้นที่ปริมณฑลมีพื้นที่เพียง 1.2% จากทั่วประเทศ ได้เข้ามามีบทบาททางด้านการพัฒนาและการลงทุนต่างๆ ทางภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการผลิตอย่างรวดเร็วแทนที่กรุงเทพฯ

กระบวนการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้ สามารถอธิบายได้ใน 3 ลักษณะที่สำคัญและมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยยะ คือ ประการแรก ในปี 2530 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ยกเลิกการสนับสนุนการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ เพื่อลดความหนาแน่นของจำนวนอุตสาหกรรมการผลิต แต่ยังคงสนับสนุนเฉพาะรายกรณี เช่น มีจำนวนแรงงานมากกว่า 200 คน ยังคงได้รับการสนับสนุน

ประการที่สอง แผนการพัฒนากทม. ฉบับที่ 3 (1987-1991) ได้กำหนดห้ามตั้งโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การลงทุนทางด้านที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯ เอง มีค่าการลงทุนสูงกว่าพื้นที่เขตปริมณฑลถึง 3 เท่า ประการสุดท้าย เนื่องด้วยอุตสาหกรรมการผลิตที่มีอยู่เดิมภายในเขตกรุงเทพฯ มีความจำเป็นที่จำต้องขยายพื้นที่ แต่มีข้อจำกัดในการลงทุน ดังนั้น โครงการอุตสาหกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจำเป็นที่จะต้องหาทำเลที่เหมาะสม ผลสุดท้ายโครงการอุตสาหกรรมต่างๆ เหล่านั้น ได้ย้ายฐานการผลิตมายังเขตปริมณฑล เนื่องจากความพร้อมของสาธารณูปการและสาธารณูปโภคในพื้นที่นั่นเอง

4.2 การเจริญเติบโตและขยายตัวของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

4.2.1 กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ความเจริญทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ได้ เมื่อเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตจะส่งผลกระทบต่อลักษณะและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมาก เพราะที่ดินที่เหมาะสมต่อการพัฒนาเหล่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้เมื่อมีความจำเป็นในการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ที่ดินจะถูกนำมาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 3 ลักษณะของการใช้ประโยชน์ คือ

- (1) เพื่อดำรงไว้ซึ่งพื้นที่ทางธรรมชาติ
- (2) เพื่อเกษตรกรรม (agricultural purpose) และ
- (3) นอกเหนือเกษตรกรรม (non-agricultural purpose)

นอกจากจะกระทบต่อลักษณะวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเองแล้ว แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจยังส่งผลกระทบในรูปแบบของการใช้ที่ดินเองอีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินสามารถอธิบายได้อย่างหลากหลาย เมื่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมีความเจริญเติบโตมาก ความพยายามที่จะ

ขยายพื้นที่เพื่อตอบสนองและรองรับการเจริญเติบโตเหล่านั้นก็มากเป็นเงาตามตัวเช่นเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันด้วยราคาและนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนยังส่งผลกระทบให้กับพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่จะตอบสนองและรองรับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเหล่านั้นหายากมากขึ้นเป็นลำดับ

ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ระหว่างพื้นที่กรุงเทพฯ และพื้นที่ปริมณฑล ในจุดนี้เป็นที่น่าสนใจว่า การพัฒนาหรือการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นอันมีสาเหตุหลักมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐานนั้น ควรพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความหนาแน่นและการขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นเป็นหลักใหญ่ แรงกดดันที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อที่ดินในเขตปริมณฑลเป็นอย่างมาก ด้วยที่มาจากแรงกดดันจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจเหล่านี้

รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สามารถที่จะอธิบายได้อย่างมีนัยสำคัญบางประการ ในพื้นที่เขตปริมณฑล โดยในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และนครปฐม ทั้ง 3 จังหวัดนี้ อัตราการขยายตัวและการเติบโตของพื้นที่อุตสาหกรรมจะพบมากกว่ารูปแบบอื่นๆ ในขณะที่ กรุงเทพฯ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร อัตราการขยายตัวและการเติบโตของพื้นที่อุตสาหกรรมจะพบน้อยกว่ารูปแบบอื่นๆ (จากตารางที่ 4.3) อย่างไรก็ตาม จวบจนปัจจุบัน ขนาดพื้นที่โดยรวมของพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลยังคงขยับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ

ตารางที่ 4.3 ร้อยละของการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2523, ปี 2544 และปี 2552

พื้นที่	% ที่อยู่อาศัย			% อุตสาหกรรม			% เกษตรกรรม		
	2523	2544	2552	2523	2544	2552	2523	2544	2552
กรุงเทพฯ	30.7	21.0	22.0	0.1	3.3	4.0	54.4	34.4	27.1
ปริมณฑล									
นนทบุรี	10.0	18.0	21.7	0.1	0.9	2.1	85.0	70.0	59.2
ปทุมธานี	1.2	17.0	19.2	0.2	2.0	3.7	90.0	73.0	60.4
สมุทรปราการ	7.2	8.0	13.6	1.5	9.0	11.3	80.6	61.0	52.6
สมุทรสาคร	5.9	6.4	7.5	0.2	2.5	5.5	83.0	77.7	75.1
นครปฐม	5.6	9.0	12.0	0.1	0.7	3.8	92.0	83.0	71.4
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	10.1	12.6	14.5	0.4	3.9	5.0	80.8	74.4	64.9

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (LDD) ปี 2523, ปี 2544 และปี 2552

จากตารางข้างบน สามารถที่จะกล่าวได้ว่า พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเกษตรกรรมมีปริมาณลดลงภายในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา พื้นที่ส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนเพื่อการใช้ประโยชน์ทางด้านอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรมตามลำดับ ตั้งแต่ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ประกาศที่จะสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมในช่วงต้นยุค 1970s ส่งผลให้ปริมาณพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมขยับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 0.1% ในปี 2523 เป็น 3.3% ในปี 2544 และ 4% ในปี 2553

เช่นเดียวกับพื้นที่กรุงเทพฯ พื้นที่ปริมณฑลได้รับผลจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในระยะเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 4.14) จะสังเกตได้ว่าการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของกระบวนการอุตสาหกรรม (rapid industrialization) ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ตั้งแต่อดีตส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ส่งผลให้ในระยะเวลาไม่นานมานี้ พื้นที่อุตสาหกรรมขยายตัวและกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ในเขตเมืองเหล่านั้น ในปัจจุบันอุตสาหกรรมได้มีการลงทุนและย้ายฐานการผลิตมายังพื้นที่ปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ เนื่องด้วยค่าการลงทุนในเรื่องที่ดิน และแรงงานถูก ตลอดจนโครงข่ายถนนและสาธารณูปการ สาธารณูปโภคที่พร้อม

ในท้ายที่สุด อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว พื้นที่ที่ขยายตัวก็เพื่อรองรับความต้องการการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลักไม่ว่าการลงทุนใหม่หรือการย้ายฐานการผลิต เป็นต้น

4.2.2 รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ดังที่กล่าวข้างต้น ที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นของคู่กันอย่างแยกไม่ออกเมื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต้นทุนทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา มีการแข่งขันในการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย ตลอดจนพื้นที่เพื่อโครงการพัฒนา สาธารณูปโภคต่างๆ และพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลายสะท้อนมาจากรูปแบบของความต้องการรายจุดประสงค์

ในปัจจุบัน พื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่ถูกปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เมืองประเภทต่างๆ การใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบใหม่และผู้คนที่เข้ามาใช้งานพื้นที่เหล่านี้โดยเฉพาะเพื่อภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นเป็นอย่างมากในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา

มา ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญลดน้อยลง โดยมีภาคอุตสาหกรรมเข้ามามีบทบาทที่สำคัญแทนที่ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ดำเนินอยู่อย่างรวดเร็วเหล่านี้ เป็นรูปแบบเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่สำคัญที่สะท้อนถึงกระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Peri-Urbanization)

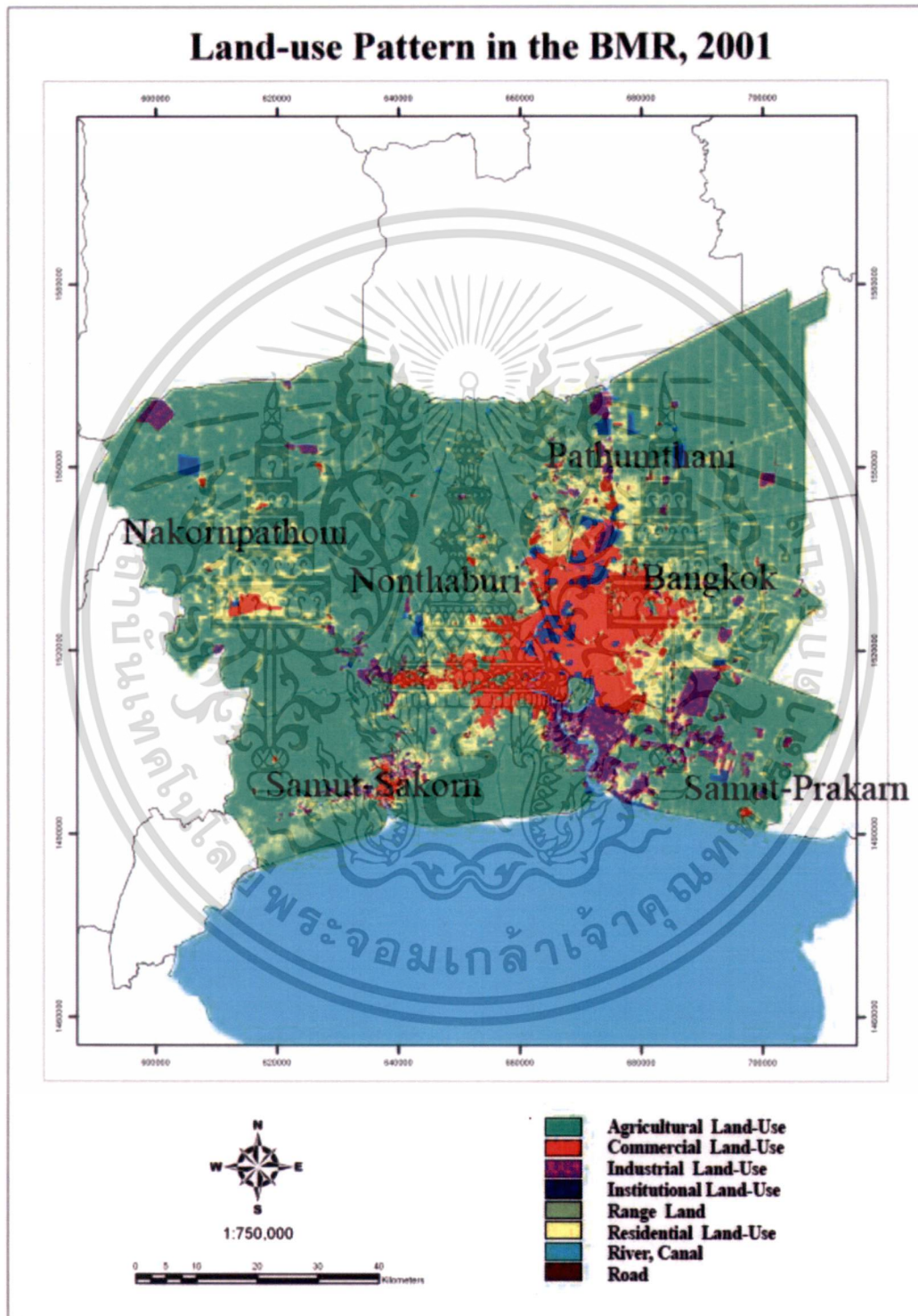
อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้น รูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินควรที่จะถูกจัดกลุ่มและอธิบายเพื่อสนับสนุนแนวคิดข้างต้นที่ได้กล่าวถึง รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลสามารถที่จะจัดกลุ่มได้กว้างๆ 2 ในพื้นที่ โดยมีพื้นฐานมาจากความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

พื้นที่ส่วนแรก คือ พื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงในการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเมือง โดยพบอยู่ใจกลางกรุงเทพฯ โดยมีศูนย์กลาง คือ พื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ พื้นที่ส่วนแรกนี้ยังรวมไปถึงพื้นที่โดยรอบเกาะรัตนโกสินทร์ในระยะ 20 กิโลเมตรโดยประมาณ พื้นที่นี้จะเป็นพื้นที่กิจกรรมทางพาณิชยกรรม การศึกษา ศูนย์ราชการและสำนักงาน เป็นส่วนใหญ่

ในส่วนที่สองเป็นส่วนที่มีความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์พื้นที่เมืองน้อยกว่าส่วนแรก โดยพบอยู่รอบนอกของพื้นที่ส่วนแรกและจะมีลักษณะเป็นวงแหวนที่มีระยะทางระหว่าง 20 ถึง 40 กิโลเมตรนับจากใจกลางกรุงเทพฯ โดยพื้นที่นี้ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ ทั้งการค้าและอุตสาหกรรม ในส่วนนี้ยังเป็นพื้นที่ที่คาบเกี่ยวไปถึงพื้นที่ในเขตปริมณฑล โดยในส่วนใจกลางของเมืองหลักๆ ในเขตปริมณฑลและเส้นทางคมนาคมสายหลักๆ มีการใช้พื้นที่ประเภทเมืองอย่างหนาแน่น

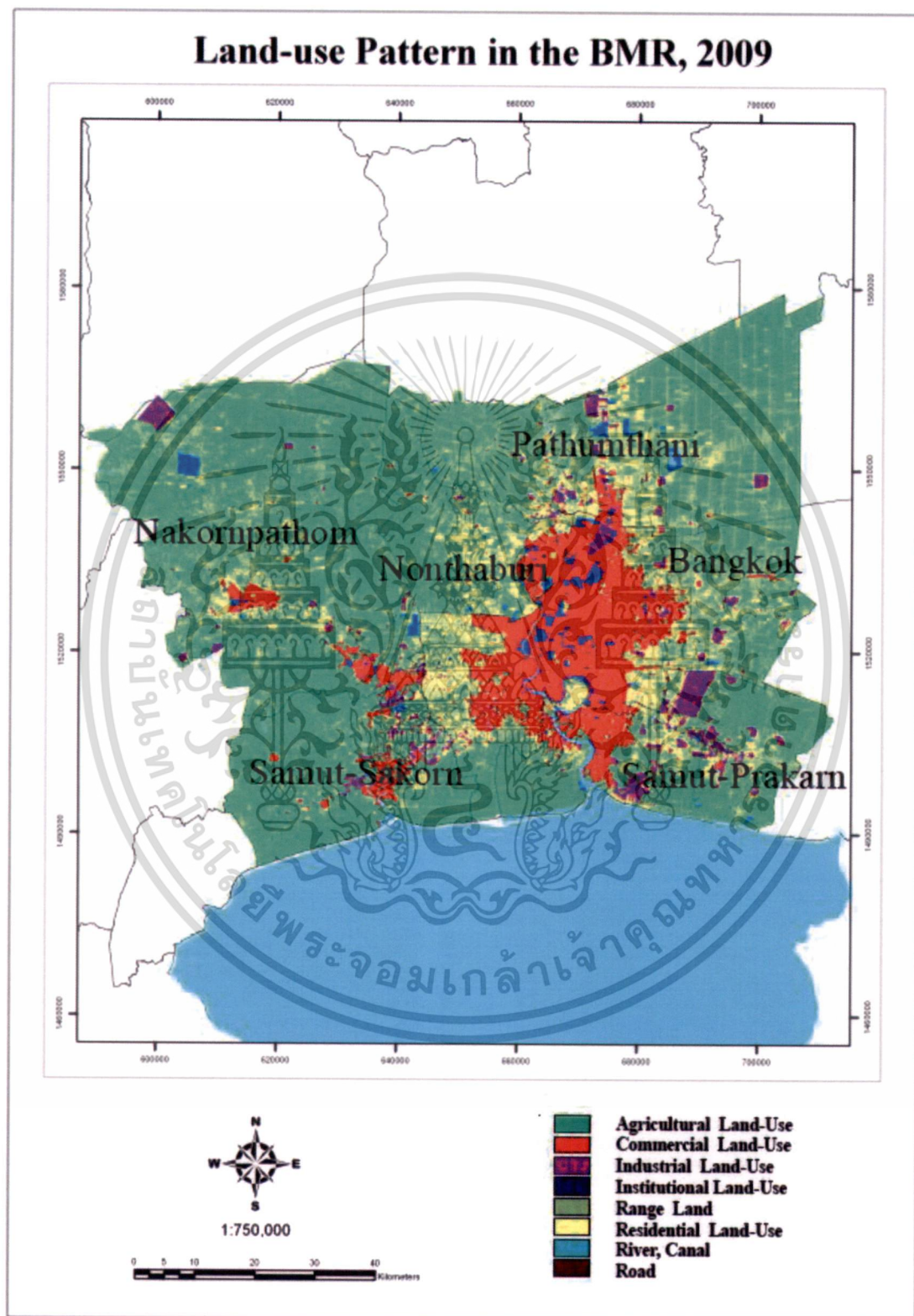
อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ ร้อยละ 25 ของพื้นที่เป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อพักอาศัย ในส่วนที่เหลือเกือบร้อยละ 70 เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม ในท้ายที่สุดจะเป็นพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมโดยจะกระจายตัวอยู่ในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมผนวกกับปัจจัยอื่นๆ ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในท้ายที่สุดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มีการผสมผสานระหว่างพื้นที่การใช้ประโยชน์ของพื้นที่เมืองและชนบทนั่นเอง (ดูรูป 4.2 – 4.3)

รูป 4.2 รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2544 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล



ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (LDD) 2001

รูป 4.3 รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2552 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล



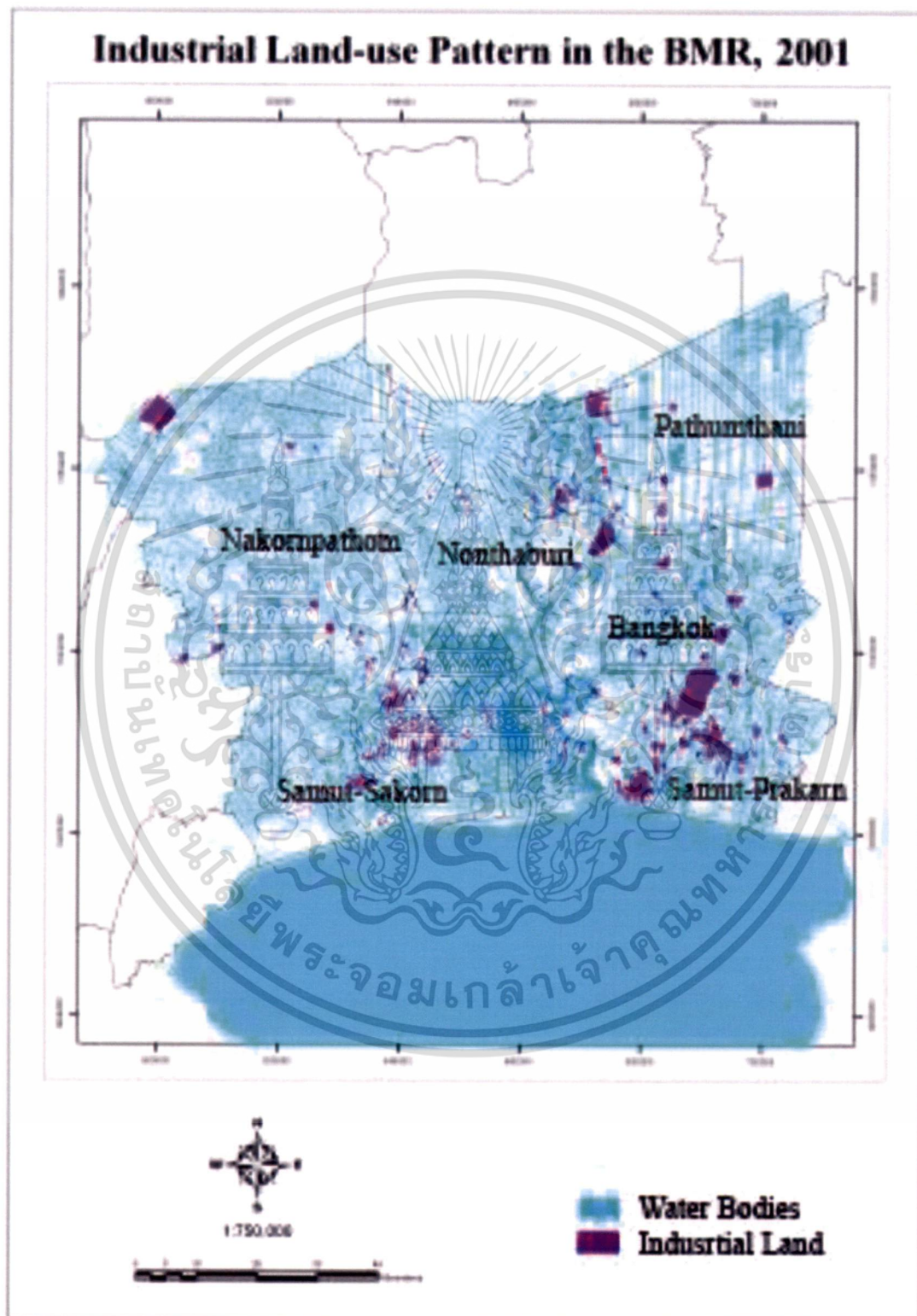
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (LDD) 2009

จากรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี 2544 และ ปี 2552 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลที่แสดง พบว่า การขยายตัวและโยกย้ายการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้นบริเวณที่เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรเดิมหรือพื้นที่ที่ไม่มีการใช้งานมาก่อน ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการขยายตัวนั้นสามารถพบได้ในช่วงปี 70s และ 80s ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากโดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ในส่วนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการโยกย้ายฐานการผลิตนั้น สามารถพบได้ในช่วงปี 1990s และ 2000s

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอิทธิพลมาจากการขับเคลื่อนทางภาคอุตสาหกรรมโดยมีอุตสาหกรรมการผลิตเป็นตัวหลัก ย่อมเห็นได้เป็น 2 ลักษณะดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจนถึงปัจจุบัน

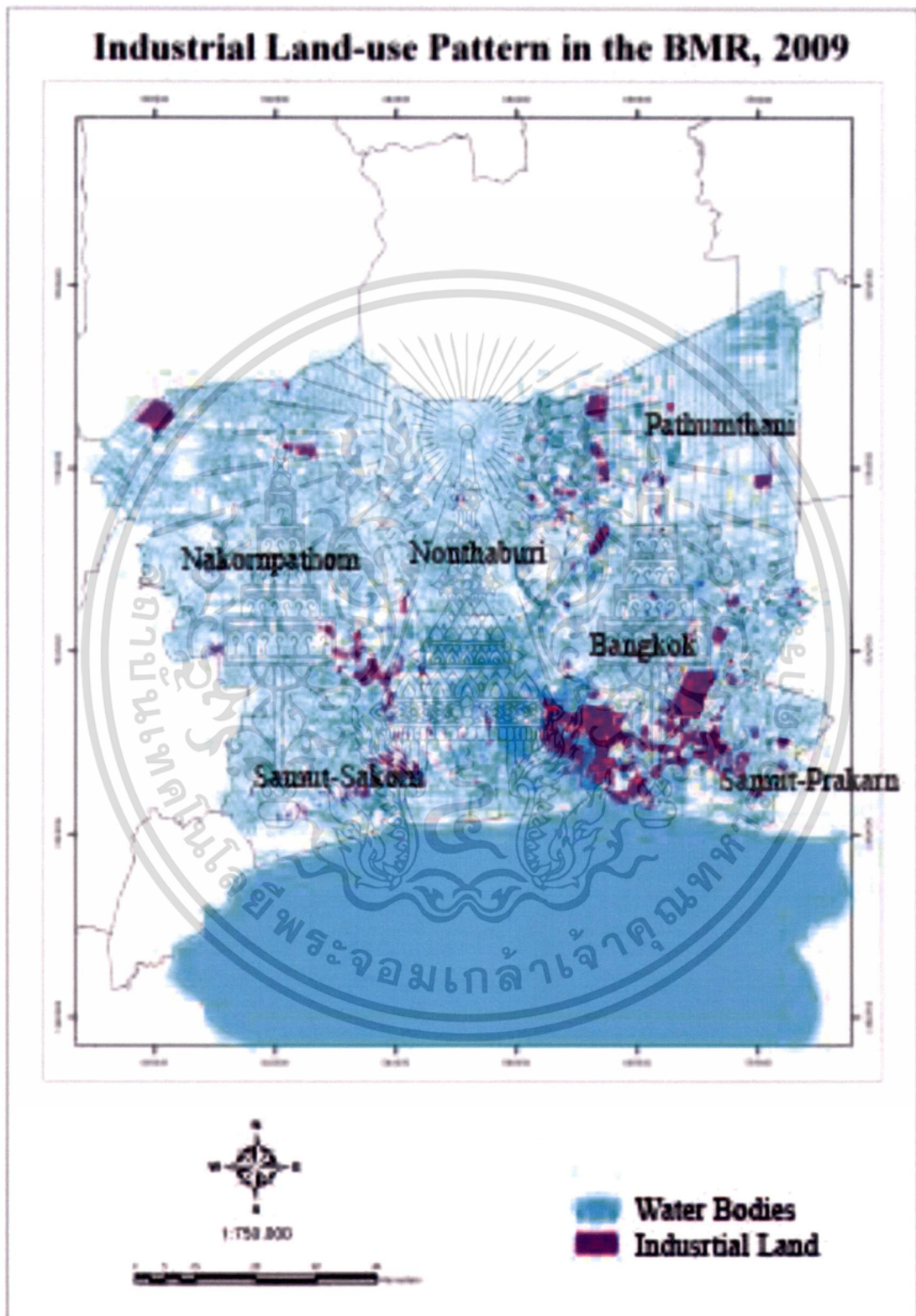
ในปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันดีว่า สามารถที่จะพบการผสมผสานระหว่างพื้นที่เมืองและชนบทในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ ยกตัวอย่างเช่น ภายในพื้นที่โดยรอบเส้นทางคมนาคมสายหลักและแม่น้ำลำคลองภายในจังหวัดปทุมธานี และนนทบุรี พบว่า มีพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมตั้งอยู่ติดกับทั้งพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม เพื่อพิจารณารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม พบว่า พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมได้กระจายตัวอยู่โดยรอบภายในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ (ดูรูปที่ 4.4 – 4.5)

รูปที่ 4.4 พื้นที่อุตสาหกรรมและแหล่งน้ำในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี 2544



ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (LDD) 2552

รูปที่ 4.5 พื้นที่อุตสาหกรรมและแหล่งน้ำในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี 2552



ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน (LDD) 2552

จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่มีพื้นที่เกษตรกรรมอยู่มากไปสู่พื้นที่ที่มีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ที่ดินสูง ดังที่แสดงในรูป ได้ส่งผลให้มีปริมาณมลพิษอุตสาหกรรมสูงขึ้นโดยเฉพาะมลพิษอุตสาหกรรมที่พบในแหล่งน้ำ (Kaosa-ad 1998) ในประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับลักษณะของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่มีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำ โดยทั้งนี้จะถูกอธิบายต่อไป

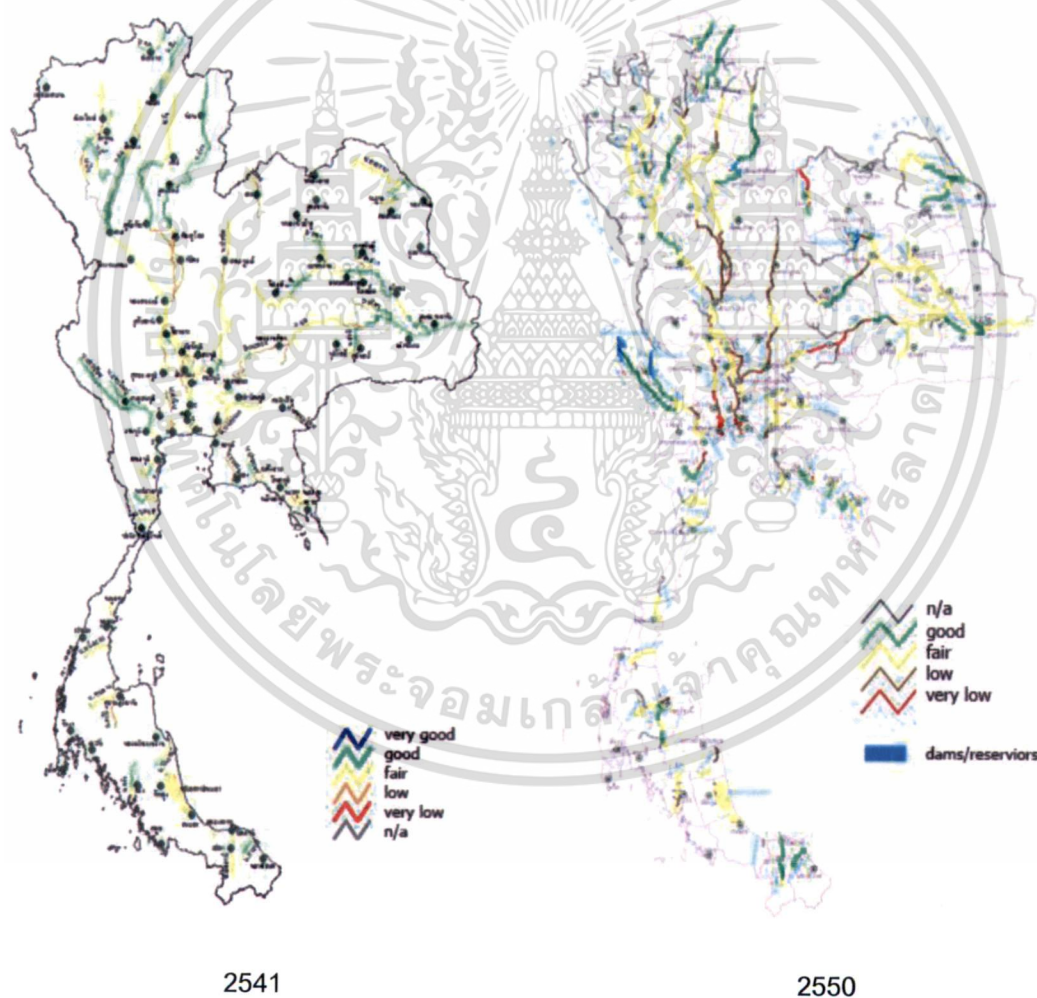
4.3 กระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทและคุณภาพแหล่งน้ำ

การเจริญเติบโตและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดหรือแม้แต่ในชุมชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทของปริมณฑลกรุงเทพฯ ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำภายในเขตพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทของปริมณฑลกรุงเทพฯ โดยมากแล้ว แหล่งน้ำภายในเขตนี้ถูกใช้ประโยชน์เพื่อเป็นพื้นที่รองรับน้ำเสียอุตสาหกรรม (Kaosa-ad 1998) น้ำเสียที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการบำบัดถูกปล่อยลงสู่ลำคลอง แม่น้ำและส่งต่อไปยังทะเล ดังนั้น จึงส่งผลให้ปริมาณค่า BOD ในแหล่งน้ำนั้นมีค่าสูง และยังมีปริมาณแบคทีเรียปะปนอยู่ในปริมาณที่มาก โดยเฉพาะแหล่งน้ำโดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรม (Cheevaporn and Menasveta, 2003) ของเสียอุตสาหกรรมที่ถูกปล่อยออกมาจึงส่งผลให้ปริมาณค่า DO ในแหล่งน้ำลดลงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ได้ระบุไว้ คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง มีค่าต่ำกว่ามาตรฐานเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อสภาพการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม ในการนี้ ในบางฤดู ยังพบความเข้มข้นของสารเคมีอยู่ด้วย (Panayotou al., 1990) ในท้ายที่สุด น้ำเสียที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำ ก็ได้ถูกหยิบยกมาเป็นปัญหาหลักของประเทศเมื่อไม่นานมา (Cheevaporn and Menasveta, 2003)

จากรูปภาพที่ 4.6 แสดงให้เห็นถึง คุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำที่มีอยู่ในเขตปริมณฑลของ กรุงเทพฯ ว่า มีค่าต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกภูมิภาคตลอด 10 ปีที่ผ่านมา (PCD, 2007; ADB, 2008) เป็นที่ทราบกันว่า ภาคอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing Industries) โดยสังคมโดยส่วนใหญ่มุ่งเฟื่องประเด็นว่าเป็นตัวการหลักในการทำให้แหล่งน้ำมีมลพิษในประเทศไทย (ADB, 2008) อย่างไรก็ตาม การกระจายตัวของค่า BOD และ TSS แสดงให้เห็นว่า พื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่มีการสะสมของมลพิษอุตสาหกรรมมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกภูมิภาคของประเทศ โดยครอบคลุมถึงร้อยละ 63 และ ร้อยละ 71 ของปริมาณ BOD และ TSS ตามลำดับ (ADB, 2008) จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า พื้นที่ที่แหล่งน้ำมีการปนเปื้อนของเสียอุตสาหกรรมจะกระจุกตัวอยู่บริเวณพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

จำนวนและขอบเขตที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนและพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ กรุงเทพฯ และปริมณฑล ผสมกับการบำบัดน้ำเสียที่ไม่ได้มาตรฐานในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล เดียวกันนี้¹ ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำเสียอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างมากในเขตพื้นที่นี้ และนี่ก็เป็น ปรากฏการณ์ที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการอุตสาหกรรมวิวัฒน์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้ส่งผลให้ เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำอย่างรวดเร็วในขณะเดียวกัน (Rigg, 1995; Hirsch, 1997; Cheevaporn and Menasveta, 2003) ในปัจจุบัน จะพบว่า ปัญหาน้ำเสียอุตสาหกรรมเป็นปัญหาหลัก ที่ชุมชนในท้องถิ่นต้องเผชิญ (Panayotou al., 1990; GSEI, 2002; Jesdapipat, 2003; ADB, 2008).

รูปที่ 4.6 คุณภาพน้ำในประเทศไทย ปี 2541 และปี 2550



ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (PCD), 2550

¹ The hazardous waste treatment facility can only process 10-15 percent of the total amount of hazardous waste produced. The remaining untreated waste is stored in factories or released into waterways or dumped in water bodies (Kaosa-ard, 1998).

การพัฒนาในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลได้ถูกขับเคลื่อนผ่านกระบวนการอุตสาหกรรม ภูมิทัศน์เป็นหลักใหญ่ พื้นที่กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่แรกที่เกิดกระบวนการดังกล่าวเหล่านี้ แต่ในปัจจุบันนี้ ถึงแม้ว่าจะยังมีการเจริญเติบโตในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ แต่โดยมากเป็นการขยายตัวมากกว่าการตั้งหรือ ลงทุนใหม่ และอย่างที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมได้โยกย้ายออกจาก พื้นที่กรุงเทพฯ เป็นลำดับ ไปสู่พื้นที่ปริมณฑล การเกิดขึ้นของภาคอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่ ปริมณฑลจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการอุตสาหกรรมภูมิทัศน์และกระบวนการความเป็นพื้นที่กึ่ง เมืองกึ่งชนบทไปในขณะเดียวกัน

ซึ่งอันเนื่องมาจากกระบวนการอุตสาหกรรมภูมิทัศน์ รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ ปริมณฑลของกรุงเทพฯ จึงถูกขนานนามว่าเป็น “พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท” ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ หลากหลายคละและกระจายกันอยู่ และแน่นอนที่สุด ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า ภาคอุตสาหกรรมมี ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น ในทางบวก ภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่มาของรายได้และ การจ้างงานต่างๆ ภายในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี วิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น ก็จะขึ้นอยู่กับ ภาคอุตสาหกรรมอย่างขาดเสียมิได้ และมากไปกว่านั้น ผลเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตของ ภาคอุตสาหกรรม และความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมอันเนื่องมาจากลักษณะของพื้นที่ที่ เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนั่นเอง ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของชาวชุมชน ต้องแย่ง

บทที่ 5

การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม

แม้ว่า ประเทศไทยจะมีกฎหมายและองค์การรองรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 แต่ดูเหมือนปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลไกการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามไม่ทันการขยายตัวของเศรษฐกิจทำให้เกิดการเร่งรัดนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้เกินขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ ในขณะที่การนำเอานโยบายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติเป็นไปอย่างเชื่องช้าและกฎหมายขาดการบังคับใช้ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงยังมีช่องว่างทางนโยบายและกลไกอยู่

5.1 การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองที่รวมอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาช้านาน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (ADB, 2008) โดยก่อนหน้าปี พ.ศ.2535 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีการกำกับดูแลในหลายกระทรวงและกรม ถึงอย่างไรก็ตามจากรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา พบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และพบอีกว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีบางส่วนถูกแบ่งแยกออกจากกันไม่มีการประสานงานกัน และบางส่วนมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งก็ส่งผลให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม โดยภายหลังจากการเข้าร่วมประชุมนานาชาติที่เมืองริโอ ดี จาเนโร ในปีพ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยได้ปฏิรูปโครงสร้าง โดยมีอำนาจในการควบคุมมลพิษและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานท้องถิ่นในช่วงสามคืน การควบคุมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่น โดยที่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นเพียงผู้สนับสนุนและกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น โดยหลักการสำคัญในการนำการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายหลังจาก พ.ศ. 2535 ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้บรรจุแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน โครงสร้างและหน่วยงานใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องปฏิบัติเพื่อรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

การบรรจบกันของการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นคือ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งออกภายใต้ พ.ร.บ. 2535 ข้างต้น ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการแบบใหม่นี้ การบริหารราชการส่วนกลางได้ถูกถ่ายโอนภาระกิจในการตัดสินใจ การใช้งบประมาณ และในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหมดไปสู่หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในครั้งนี้ยังสร้างพื้นที่แก่หน่วยงาน กลุ่มบุคคลและองค์กรอื่นๆ ที่สนใจได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้เขตควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แผนการลดและบรรเทามลพิษพร้อมทั้งแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งแผนดังกล่าวข้างต้นจะถูกดำเนินจากส่วนท้องถิ่นเป็นขั้นตอนแรกโดยได้รับการแนะนำและแนวทางจากแนวทางการจัดทำแผนการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด หลังจากนั้นจะส่งต่อแผนและแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นต่อไปยังจังหวัดหรือส่วนภูมิภาคต่อไป

ในปี พ.ศ. 2548 เขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ ทั้ง 5 จังหวัดได้ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ส่งผลให้ท้องถิ่นในเขต 5 จังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นของตนเองโดยอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในระยะแรก เมื่อการกระจายอำนาจได้ถ่ายโอนภาระกิจสู่ส่วนท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของเขาเหล่านั้น โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติให้เกิดแผนและแผนปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งมองได้ว่าหน่วยงานราชการจากส่วนกลางไม่สามารถที่จะควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้และไม่อาจคาดการณ์ผลใดๆ ได้ อันเนื่องมาจากความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั่นเอง ถึงแม้ว่าเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ จะถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2548 ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับประโยชน์อย่างมากในการกระจายอำนาจในการนี้ ยกตัวอย่างเช่น จากสองกรณีศึกษาที่พบ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดรับเจ้าหน้าที่เองซึ่งโดยมากเป็นประชาชนในท้องถิ่น โดยแทนที่จะถูกแต่งตั้งจากส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางที่เป็นมาในอดีต ในทางกลับกัน บุคคลเหล่านั้นมักเป็นเครือญาติหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งทำให้สังคมในท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงและซับซ้อนกันมากกว่าเดิม

ภายใต้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ได้ให้ความสนใจของคํการบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นหลักในการปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันนั้น ยังต้องดำรงคณเสี่ยง ความนิยม และรักษาสมดุขของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นอีกด้วย การปฏิวัติโครงสร้างการบริหารจัดการนี้ส่งผลให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งที่ถูกเลือกตั้งและไม่ได้ถูกเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น เช่น กลุ่มนัการเมืองท้องถิ่น กลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน เป็นต้น โดยในกระบวนการและขั้นตอนการตัดสินใจ บุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการโน้มน้าวและกำหนดทิศทางของผลลัพธ์ในการตัดสินใจต่างๆ เหล่านั้น

5.2 เขตควบคุมมลพิษ

เขตควบคุมมลพิษ (pollution control area) ได้เริ่มประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 59 ซึ่งกล่าวว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องถิ่นใดมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษได้” สำหรับวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษก็คือ การรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมมิให้ถูกทำลายลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากพื้นที่นั้นมีปัญหามลพิษเกิดขึ้นแล้วหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะที่วิกฤตและรุนแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ใช้ดำเนินการในเขตควบคุมมลพิษนั้นแบ่งออก 2 อย่างคือ มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ สำหรับมาตรการด้านกฎหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษ กำหนดให้มีการติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งสามารถจัดส่งมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษไปบำบัด หรือกำจัดในระบบมลพิษรวมที่ท้องถิ่นจัดสร้างขึ้น และสุดท้ายจะต้องมีการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้การปล่อยทิ้งมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ สำหรับมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษนั้น จะต้องจัดให้มีการทำแผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม แผนการจัดเก็บค่าบริการ เพื่อดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัด มีแผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการ

ปล่อยน้ำเสียและของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และแผนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

การกำหนดว่าพื้นที่ใดควรประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษหรือไม่นั้น จะพิจารณาจากดัชนีชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือตัวแปรที่บ่งชี้ภาวะมลพิษด้านต่างๆ โดยตัวแปรเหล่านั้นต้องวัดได้ และผลของการวัดสามารถบอกความรุนแรงของปัญหาได้ ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ น้ำผิวดิน คุณภาพอากาศ เสียงรบกวน ขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย การปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน สำหรับตัวแปรอื่นๆ ได้แก่ สภาพสาธารณสุข ที่ตั้งของพื้นที่ ความซับซ้อนของปัญหามลพิษในพื้นที่ การเป็นแหล่งท่องเที่ยว การเป็นพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น

การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ นับได้ว่าเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการช่วยรักษาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีเขตควบคุมมลพิษคือ การมีระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยจัดให้มีท่อระบายน้ำเสียถาวร เพื่อลดปัญหาการระบายน้ำเสียลงแหล่งน้ำสาธารณะ การมีระบบกำจัดขยะมูลฝอย รถเก็บขนมูลฝอย รถดูดสิ่งปฏิกูล เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ และอุปกรณ์เครื่องจักรในการเก็บกวาดมูลฝอยชนิดอื่นๆ การจัดให้มีเครื่องตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงในชุมชน รวมทั้งเครื่องตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงจากยานพาหนะและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่เสียไปให้กลับคืนมา เพื่อชีวิตที่มีคุณภาพและยืนยาวของมนุษย์ต่อไป

5.3 ศักยภาพและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวและชุมนุมของประชาชน สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยได้แก้ไขข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหลายประเด็น เช่น การตัดคำว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ออก ทำให้สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทันที รวมทั้งการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อ เหลือเพียง 10,000 ชื่อ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ (1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ระบุไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 เป็นต้น (2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

บัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 58 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 282 มาตรา 287 มาตรา 290 เป็นต้น และ (3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการพื้นฐานด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ในมาตรา 40 และเปิดโอกาสให้บุคคล (มาตรา 60) และชุมชน (มาตรา 67 วรรคสาม) สามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญควรมีการพัฒนากรอบแห่งการใช้สิทธิบางประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่ามีคำนิยามและแนวทางการใช้สิทธิอย่างไร เช่น สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติลงมาพบว่า บัญญัติรับรองสิทธิไว้หลายประการทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่มีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชน เช่น ความชัดเจนเรื่องขอบเขตคำนิยาม ระยะเวลาดำเนินการ อำนาจการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐภาระค่าใช้จ่ายการพิสูจน์ความเสียหายโดยเฉพาะคนยากจน ความชัดเจนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี เป็นต้น

5.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมไทย หากนับย้อนเวลาไป สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ถือเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีอายุครบ 100 ปี เมื่อไม่นานมานี้ ส่วนเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2476 อยู่คู่กับสังคมไทยมา 72 ปี ถึงแม้วันนี้มีการยุบเลิกสุขาภิบาลไปแล้ว แต่ก็แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยมีประวัติความเป็นมายาวนานพอควร รวมทั้งมีรูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การจัดการสิ่งแวดล้อม ก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกัน เช่น การดูแลรักษาความสะอาดทางน้ำทางบก การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดให้มีสิ่งแวดล้อมสะอาด จัดให้มีน้ำสะอาด สวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จัดให้มีการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จำเป็น และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ภารกิจเหล่านี้เดิมถูกมองว่าเป็นงานที่มีความสำคัญรองๆ ลงไป จึงทำให้บทบาทและความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นลดน้อยไปด้วย หากแต่สิ่งที่ใหม่สำหรับสังคมไทย คือ การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ บทบาทและความสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อสิ่งแวดล้อมกลายเป็นวาระแห่งโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ความห่วงใยในสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นหลักในแวดวงวิชาการ ประชุนานาชาติ และการบริหารประเทศ ความเสื่อมโทรมและความสกปรกที่เป็นพิษของสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหาใหญ่เกี่ยวกับความตายหรือความอยู่รอดของมนุษยชาติ สังคมไทยได้ตระหนักชัดว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกัน อีกทั้ง ดังจะเห็นได้จาก การปกครองท้องถิ่นไทยมีความสนใจมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน เช่น ในเรื่องโครงสร้าง ส่งผลให้มีการยุบองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และยกฐานะสุขาภิบาลเดิมเป็นเทศบาลตำบล ด้านการบริหารบุคคล มีการปรับปรุงให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบมากยิ่งขึ้น เช่น ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้

ด้วยการตระหนักของสังคมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิต ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในกรอบการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีทิศทางชัดเจนในการมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่น โดยในมาตรา 290 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

- 1) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และ
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายประการจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ภารกิจในการดูแลแม่น้ำลำคลอง นอกจากมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทาง

น้ำและทางระบายน้ำ ยังได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการควบคุมท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และการอนุมัติสิ่งปลูกสร้างในลำน้ำ ภารกิจด้านการใช้ที่ดิน หน้าที่ด้านผังเมือง ควบคุมอาคาร ดูแลรักษาที่สาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตลาด การปรับปรุงแหล่งชุมชน การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ภารกิจด้านการขนส่งจัดระบบจราจร รวมทั้งหน้าที่ในการจัดการและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้รับบทบาทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เช่น การจัดตั้งและการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การขนส่งมวลชน การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น และสะท้อนบทบาทความสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสอดคล้องกับกระแสการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการกระจายอำนาจ ตามแนวทาง Think Globally, Act Locally อย่างไรก็ตาม หลักการและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคงไม่สามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในทันที ยังมีองค์ประกอบอื่นที่จำเป็นต้องปรับตัวในการดำเนินการตามบทบาทใหม่นี้

สิ่งที่จำเป็นประการแรก คือ การปรับวิธีคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสลับซับซ้อน หลากหลายมิติ การคิดแก้ปัญหาต้องวิเคราะห์อย่างครอบคลุม ไม่แก้ปัญหาตามอาการหรือแยกส่วน การวัดผลสำเร็จการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเน้นเฉพาะประสิทธิภาพและประสิทธิผลคงไม่พอ จำเป็นต้องคำนึงถึงความยั่งยืนและการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นสำคัญด้วย

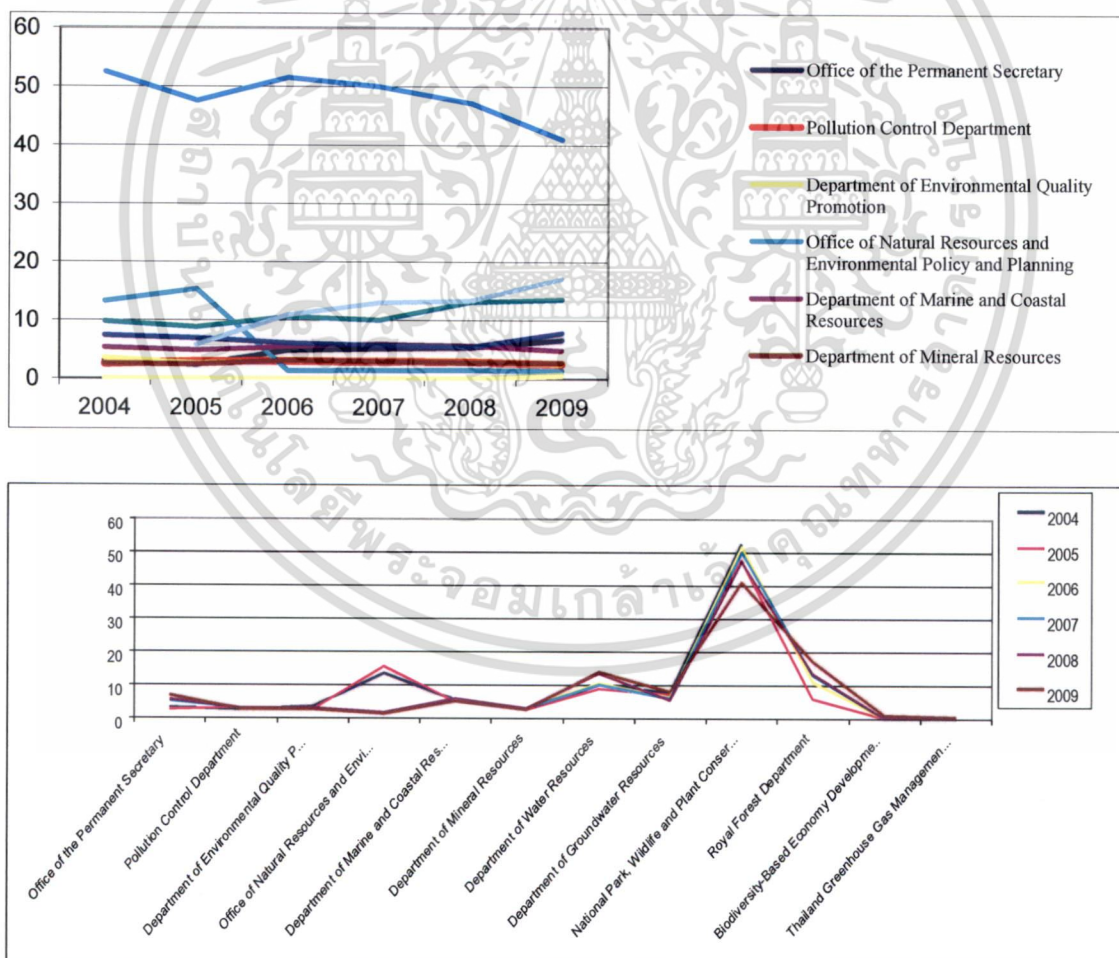
ประการที่สอง คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล คือ การมีระบบการบริหารที่คล่องตัว กะทัดรัด มีความโปร่งใส เปิดเผยส่งเสริมและให้อำนาจแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นด้วย

ประการสุดท้าย คือ เจตจำนงทางการเมือง หรือ Political Will จากผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนให้องค์กรปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงาน โดยผู้นำต้องตระหนักว่าความยั่งยืนของชุมชน คุณภาพชีวิตที่ดีของลูกหลาน และอนาคตของโลกใบนี้มีความสำคัญกว่าผลเลือกตั้งครั้งต่อไป และนี่คือความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาทใหม่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบอีกว่า ในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมไปให้แก่อปท.แล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่อปท.เป็นจำนวนมากยังขาดความรู้และบุคลากรทั้งในระดับการจัดการและระดับเทคนิครวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ ในระดับที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจ

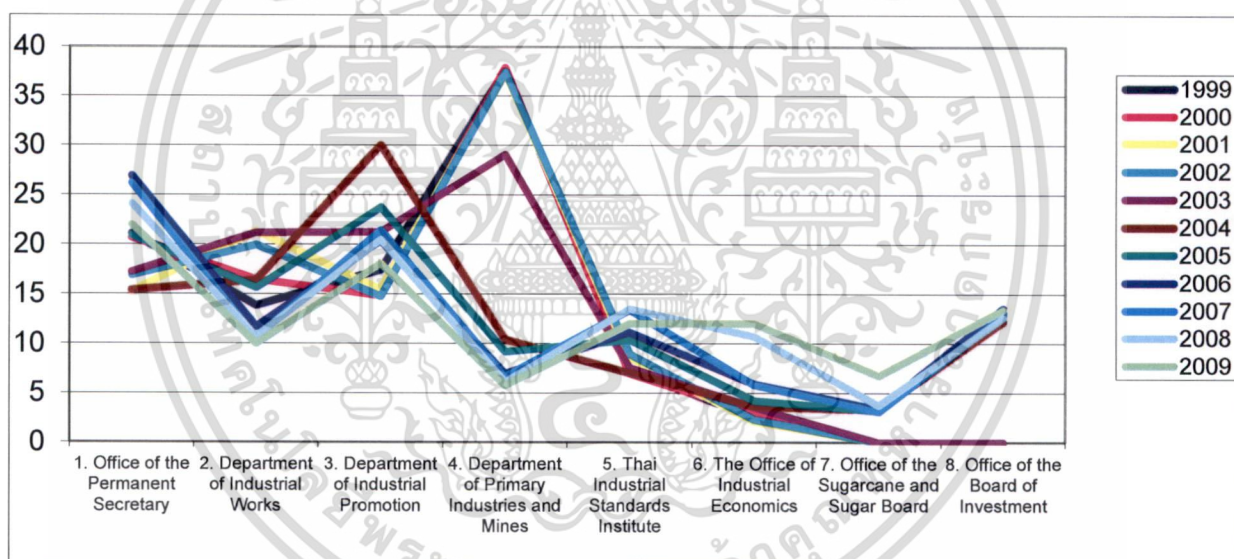
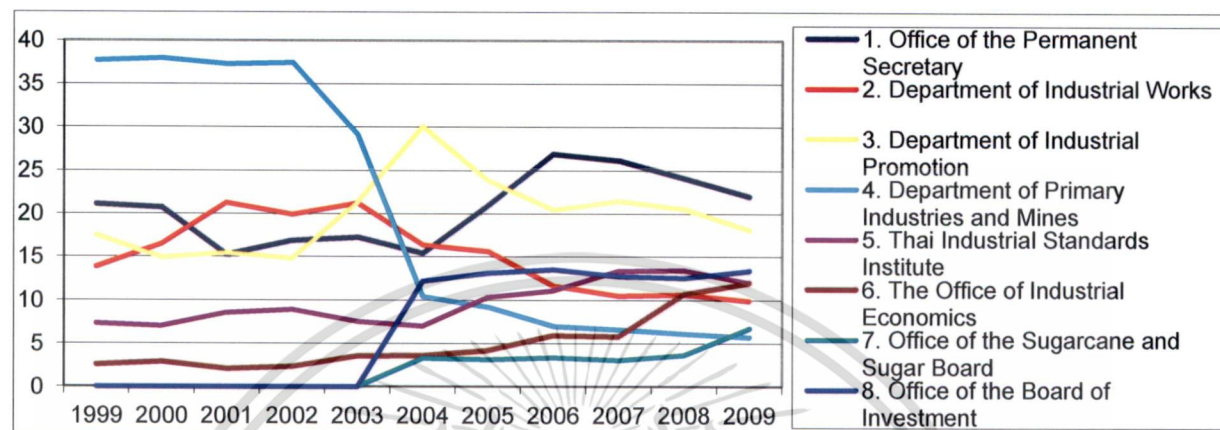
ในขณะที่ประชาชนถามหาความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ งบประมาณที่รัฐจัดให้กับดูแลสิ่งแวดล้อมนั้นก็น้อยเมื่อคิดเป็นร้อยละของงบประมาณของรัฐและร้อยละของ GDP ในแต่ละปีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น จากงบประมาณหมื่นกว่าล้าน แต่กว่าร้อยละ 70 เป็นงบดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ 500 - 700 ล้านบาท เท่านั้น ดังนั้น การดูแลปัญหามลพิษทั่วประเทศให้มีประสิทธิภาพจากการดำเนินงานของส่วนกลางย่อมเป็นไปได้ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะมีรายได้ดีกว่าเมื่อเทียบกับเทศบาลและอบต. แต่ก็ไม่มีพื้นที่ให้ปฏิบัติการ กลไกอันประดัดประเดิด ลักลั่น ขาดการบูรณาการเช่นนี้ จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ได้

ตารางที่ 5.1 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แยกรายการในช่วงปี 2547 ถึงปี 2552



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547 ถึงปี 2

ตารางที่ 5.2 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงอุตสาหกรรมแยกรายกรมในช่วงปี 2542 ถึงปี 2552



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2542 ถึงปี 2552

เป็นที่ชัดเจนว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบาย กฎหมายและกลไกมากมายเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทัดเทียมนานาชาติ แต่ก็มีข้อบกพร่องมากมาย เนื่องจากการบริหารจัดการยังขาดการบูรณาการ ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และขาดการถ่ายโอน ความรู้ คนและ จัดหางบประมาณให้แก่อปท.

ซึ่งการขับเคลื่อนอปท.ให้มีความสามารถและความเข้มแข็งด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงนับเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติที่สำคัญในการนำพาประเทศไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่

ราษฎรไทยพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้
หน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น



บทที่ 6

พื้นที่ศึกษา

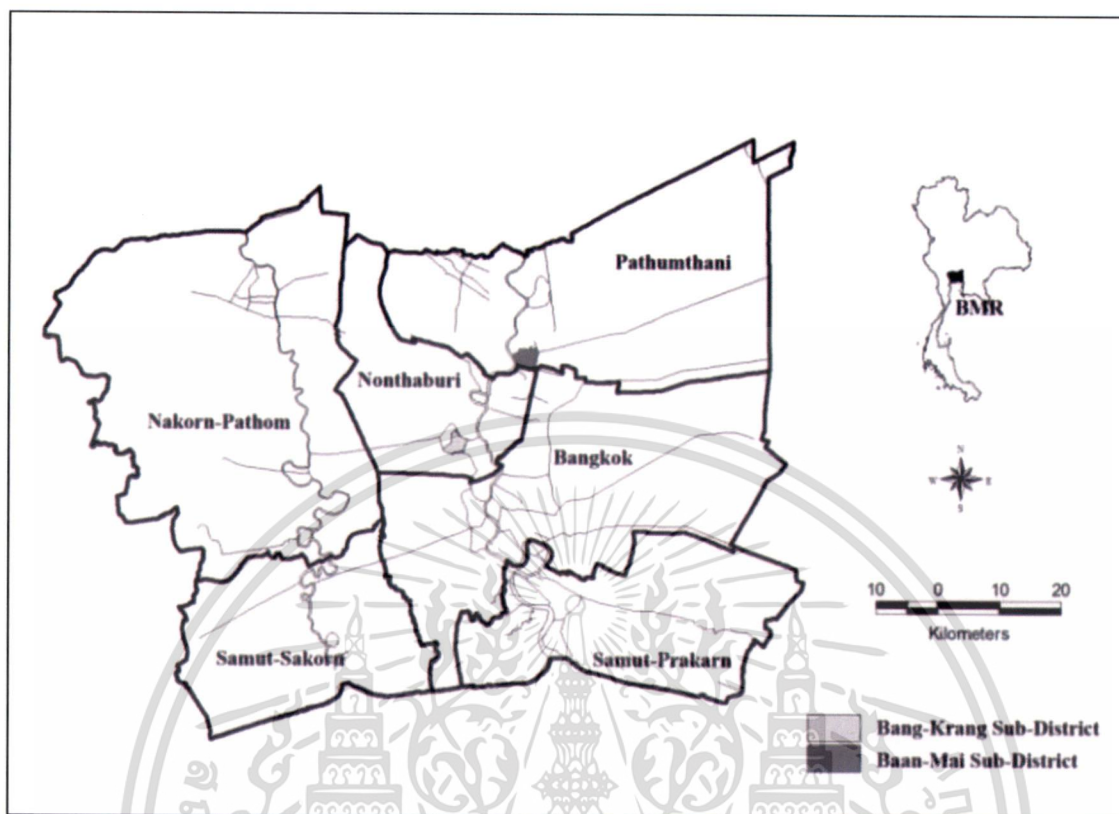
พื้นที่ศึกษานั้นประกอบไปด้วยตำบลบางกร่างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนนทบุรี และตำบลบ้านใหม่ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี (ดูรูปที่ 6.1) จังหวัดนนทบุรีเป็นหนึ่งในหลายจังหวัดในเขตปริมณฑลที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพียง 20 กิโลเมตรจากใจกลางกรุงเทพฯ ในช่วง 30 ปี จังหวัดนนทบุรีพื้นที่อุตสาหกรรมได้ขยายตัวกระจายอยู่โดยรอบจังหวัด ปัจจุบันสามารถพบพื้นที่เกษตรกรรมตั้งอยู่ติดกับพื้นที่อุตสาหกรรม, พาณิชยกรรมและที่พักอาศัย ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น จังหวัดปทุมธานีก็เป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับจังหวัดนนทบุรี เพียง 30 กิโลเมตรจากกรุงเทพฯ ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความหลากหลายกระจายตัวอยู่ระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อุตสาหกรรม, พาณิชยกรรมและที่พักอาศัย (Kritsanaphan and Sajor, 2011) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองจังหวัดมีความสำคัญต่อประเทศทั้งในภาคเกษตรกรรม (Askew, 2003; Orapan and Warin, 2000) และภาคอุตสาหกรรม (Suttinon et al., 2007; Tonmanee and Kuneepong, 2004)

จากการศึกษาจังหวัดนนทบุรี พบว่า มีจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 78 บริษัทในปี 2543 เป็น 2003 บริษัท ในปี 2550 ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง⁷ ในส่วนของจังหวัดปทุมธานีพื้นที่อุตสาหกรรมการผลิตส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ตามแนวทางหลวงและคลองเป็นส่วนใหญ่ จำนวนของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นจาก 104 บริษัทในปี 2532 เป็น 2795 บริษัท ในปี 2551 เช่นเดียวกับจังหวัดนนทบุรี ส่วนใหญ่จะเป็นจำนวนของผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง⁸ จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมบนพื้นที่เกษตรกรรมเดิม ส่งผลให้แหล่งน้ำในทั้งสองจังหวัดเป็นมลพิษ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมหลักๆ ที่พบภายในพื้นที่ปริมณฑลของกรุงเทพฯ⁹

⁷ อ้างอิงจากรายงานประจำปี พ.ศ.2550 ของสำนักงานจังหวัด จังหวัดนนทบุรี

⁸ อ้างอิงจากรายงานประจำปี พ.ศ.2543 และ 2551 ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จังหวัดปทุมธานี

⁹ อ้างอิงจากรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประจำปี พ.ศ.2549, 2550, และ 2551 ของกรมควบคุมมลพิษ



รูปที่ 6.1 แสดงตำแหน่งพื้นที่ศึกษา 2 พื้นที่ศึกษา

6.1 ปัญหามลพิษ, การต่อสู้และผู้ที่เป็นตัวกลาง

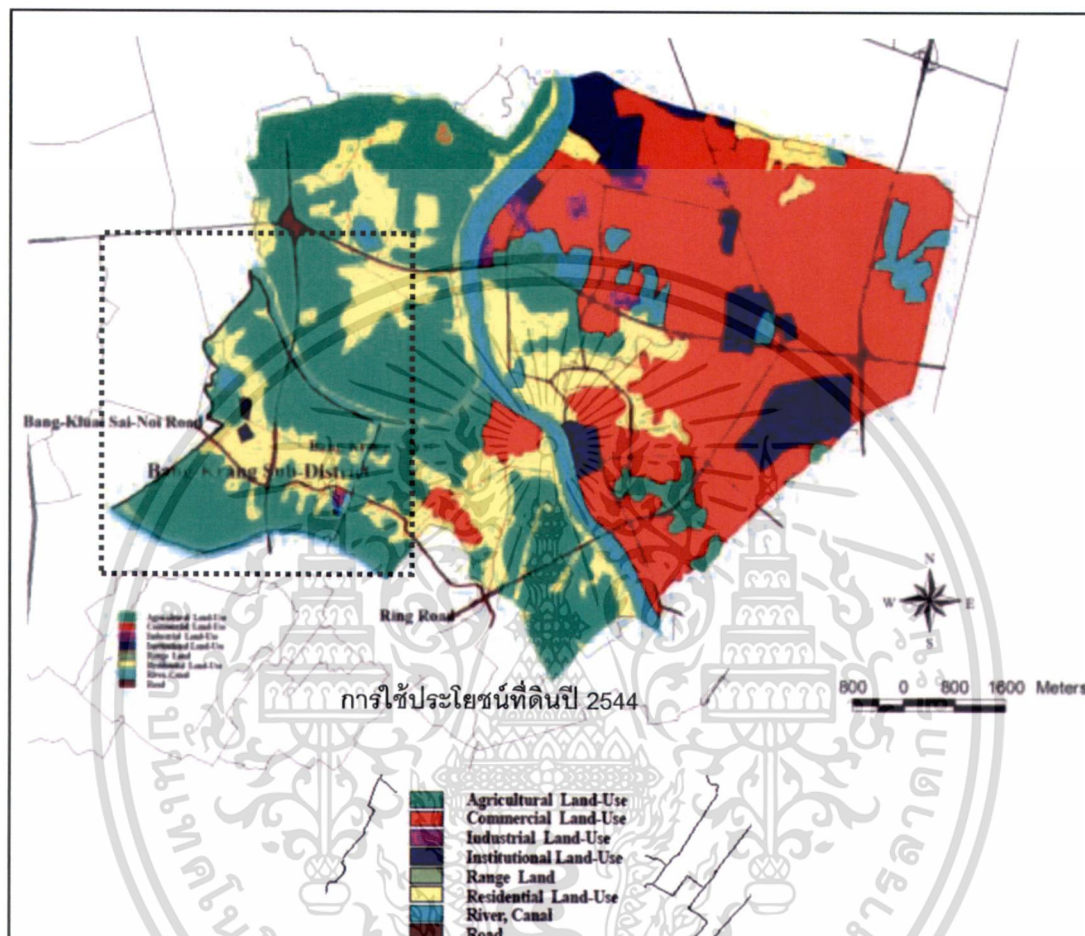
6.1.1 กรณีชุมชนบางกร่าง

ตำบลบางกร่างมีขนาดพื้นที่ 11 ตร.กม. โดยประมาณ ซึ่งประกอบไปด้วย 9 หมู่บ้าน เมื่อปี พ.ศ. 2551 ประชากรรวมทั้งสิ้น 16,849 คน ใน 7,977 ครัวเรือน⁴ ซึ่งถูกบริหารและปกครองโดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง ปัจจุบันการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวตามแนวนอนสายหลักและแนวลำคลอง ส่วนใหญ่มีขนาดกลาง อีกทั้งลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินยังมีลักษณะที่ผสมกันระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่รูปแบบอื่นๆ และมีการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2544 ถึง 2552 (ดูรูปที่ 6.2 – 6.3)

อีกทั้ง จากการสำรวจปี พ.ศ.2551 ประชากร 9,971 คนอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชากรในพื้นที่มีความเกี่ยวข้องกับภาคการผลิตนี้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมอย่างรุนแรงและรวดเร็ว คุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำภายในตำบลมี

⁴ อ้างอิงจากกรมการปกครอง พ.ศ. 2551

ความเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วเช่นกัน ซึ่งได้ระบุไว้ในรายงานจากการตรวจวัดคุณภาพน้ำ โดยกรมควบคุมมลพิษ⁵

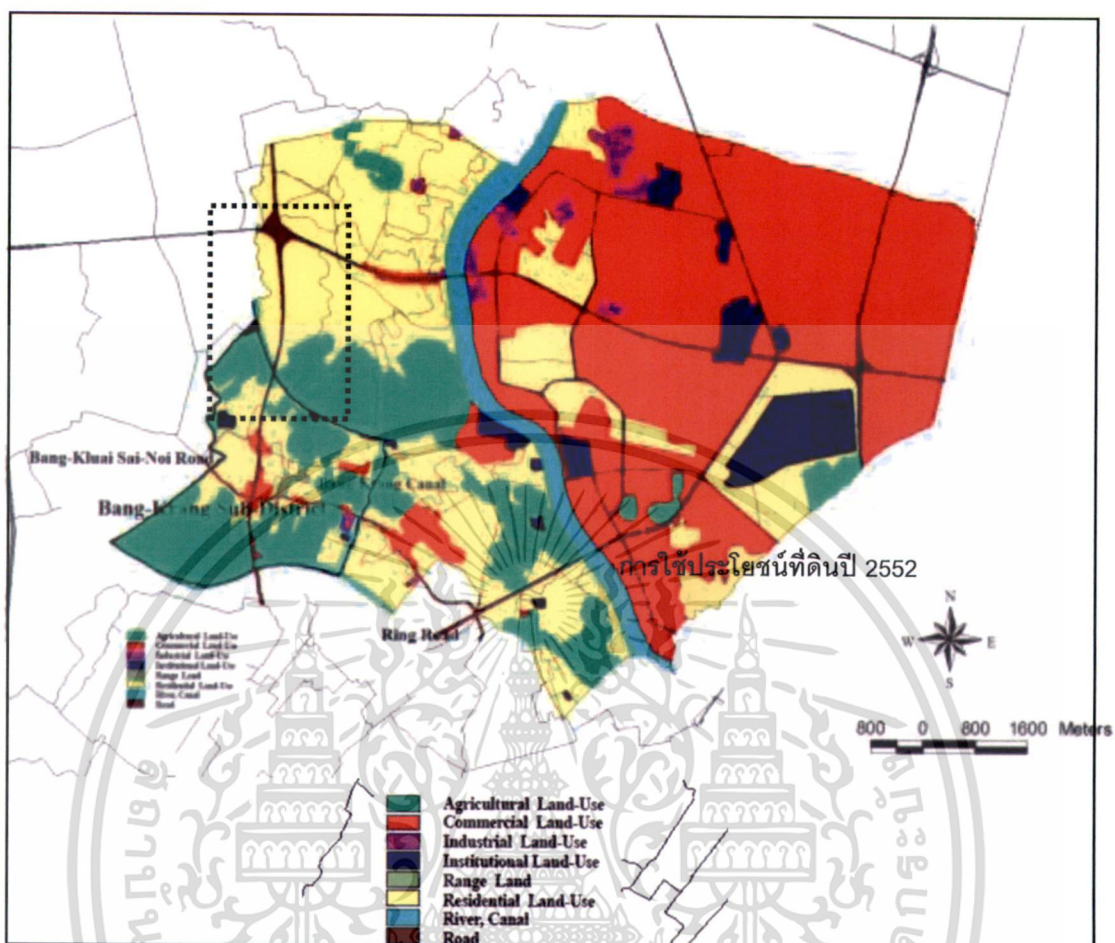


รูปที่ 6.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2544 ในเขตตำบลบางกร่าง
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน 2552

⁵ Table 1 Industrial wastewater quality in the “A” Company, PCD, June 13, 2006

Source	Parameters	Unit	Wastewater Quality	Wastewater Quality Std.
Clarifier within the factory	Biological Oxygen Demand	mg/L	16	≤ 20
	Chemical Oxygen Demand	mg/L	63	≤ 120
	Suspended Solids (SS)	mg/L	8	≤ 50
	Total Dissolved Solids (TDS)	mg/L	197	≤ 3,000
	Total Kjeldahl Nitrogen (TKN)	mg/L	29	≤ 100
	Fats Oil and Grease (FOG)	mg/L	5	≤ 5

* According to the Department of Industrial Work (1992), the standards were summarized from the Notification of the Ministry of Science Technology and Environment No.3 B.E. 2539 (1996) issued under the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992). The Notification was published in the Royal Government Gazette, Vol.113, Part 13 D, dated 13 February B.E. 2539 (1996).



รูปที่ 6.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2552 ในเขตตำบลบางกร่าง
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน 2552

อีกทั้ง น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นประเด็นหลักที่กล่าวถึงในชุมชน น้ำมีกลิ่นและสีดำจากท่อระบายน้ำของโรงงานส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวชุมชนที่ผูกพันกับสายน้ำมาโดยตลอด⁶ โดยที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรีรับเรื่องร้องเรียนมากกว่า 100 ครั้งต่อปี เกี่ยวกับปัญหามลพิษอุตสาหกรรมที่มีที่มาจากโรงงาน "A"⁷ ภายในดินขนาด 16 ไร่ โรงงานได้ตั้งอยู่ระหว่างถนนบางกรวยไทรน้อยและคลองบางกร่าง ซึ่งเป็นขนาดพื้นที่ประกอบการที่ใหญ่ที่สุดในพื้นที่ตำบลโดยมีแรงงานมากกว่า 800 คน นอกจากนี้โรงงานนี้ยังเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเสียภาษีสูงเป็นอันดับหนึ่งในปี พ.ศ.2549-2551 ซึ่งจะเห็นได้ว่า โรงงานมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกัน ระบบการผลิตของโรงงานได้ก่อเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ชาวชุมชนประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาแหล่งน้ำที่น้ำมีลักษณะเป็นสีดำและมีคราบน้ำมันลอย

⁶ จากการสัมภาษณ์กลุ่ม

⁷ ผู้เขียนของสงวนชื่อของโรงงานอุตสาหกรรม

อยู่ซึ่งพบอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณที่ระบายน้ำของโรงงาน ด้วยปัญหาความปนเปื้อนเหล่านี้ได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวหลายๆ อย่างภายในชุมชนโดยเริ่มตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2538 เช่น การส่งจดหมายร้องเรียนต่อหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การเดินประท้วงหน้าโรงงานและหน่วยงานรัฐต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี สำนักงานจังหวัดนนทบุรี และกรมโรงงานอุตสาหกรรม



รูปที่ 6.4 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบางกร่าง

ที่มา: จากการสำรวจ

นอกจากนั้น ชาวชุมชนยังได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการชุมชนหลายครั้งเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสีย อุตสาหกรรมและการปล่อยน้ำเสียโดยปราศจากการบำบัด คณะกรรมการชุมชนนี้ประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบล ผู้สูงอายุที่ชาวชุมชนเคารพ ผู้นำชุมชนและนักการเมืองท้องถิ่น โดย สมาชิกส่วนใหญ่มาจากกลุ่มผู้นำชุมชน โดยคณะกรรมการนี้ได้จัดให้ชาวชุมชนได้มีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น การประชุมชุมชนรายสัปดาห์ การประชุมแสดงความคิดเห็น การอภิปรายประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในทางกลับกัน ชาวชุมชนสามารถที่จะปรึกษาคณะกรรมการ ชุมชนรายบุคคลได้โดยตรงในยามที่ไม่มีวาระการประชุม คณะกรรมการนี้เป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของ ชาวชุมชนที่ติดต่อกับหน่วยงานภายนอกต่างๆ ที่ดูแลเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมตลอดจนโรงงานที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้ โครงสร้างและกระบวนการการตัดสินใจภายหลังจากการกระจายอำนาจเพื่อการบริหาร จัดการสิ่งแวดล้อมนั้น วาระของปัญหาและการแก้ไขมลพิษอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อม จะต้องได้รับการจัดลำดับก่อนและผ่านความเห็นชอบจากชุมชนซึ่งกระทำผ่านคณะกรรมการชุมชน เสียก่อน ซึ่งผลจากการกระบวนการดังกล่าว ในปี พ.ศ.2543 คณะกรรมการได้ส่งข้อเรียกร้องไปยังองค์การ บริหารส่วนตำบลบางกร่าง และท้ายที่สุดโรงงานได้ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียใหม่ตามการเรียกร้องเพื่อ การแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้ติดตั้งระบบบำบัด ชาวชุมชนยังคงประสบปัญหาน้ำมีสีดำและมีคราบน้ำมันอยู่เช่นเดิม

เมื่อการแก้ปัญหาของโรงงานไม่สามารถลดจำนวนข้อร้องเรียนได้ โรงงานดังกล่าวได้ ปรับเปลี่ยนนโยบายการรับพนักงานใหม่ โดยที่เน้นรับเฉพาะบุคคลที่เป็นชาวชุมชนและในตำบลเป็น อันดับแรก ส่งผลให้วิถีชีวิตของชาวชุมชนส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับโรงงานมากขึ้นกว่าก่อน จาก นโยบายดังกล่าว ทำให้ทัศนคติของชาวชุมชนแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ หนึ่ง โดยส่วนใหญ่เห็นว่า โรงงานคือวิถีชีวิต ในขณะเดียวกัน อีกประเด็นคือโรงงานเป็นแหล่งมลพิษ มากไปกว่านั้นโรงงานได้ ว่าจ้างหนึ่งในกลุ่มผู้นำชุมชนเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้จัดการทั่วไปของโรงงาน ในความเป็นจริงแล้วบุคคล ผู้นี้มีหน้าที่หลักในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับข้อร้องเรียนของชาวชุมชนและติดต่อประสานงานกับ หน่วยงานในท้องถิ่นมากกว่าบริหารจัดการระบบการผลิตของโรงงาน ผู้จัดการทั่วไปมีเครือข่ายทาง สังคมที่กว้างขวางเนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติที่เป็นผู้นำชุมชนเองและเป็นที่รู้จักแก่คนใน ตำบล อีกทั้งความสัมพันธ์นี้ยังสืบเนื่องไปยังเครือญาติที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น และสมาชิกสภาตำบลอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนด การตัดสินใจในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมรวมไปถึงการจัดการมลพิษต่างๆ ในท้องถิ่นต้องผ่านการปรึกษาและกระทำโดย คณะกรรมการชุมชน แม้กระนั้นก็ตาม ในกรณีของตำบลบางกร่างนี้ คณะกรรมการชุมชนโดยส่วนใหญ่

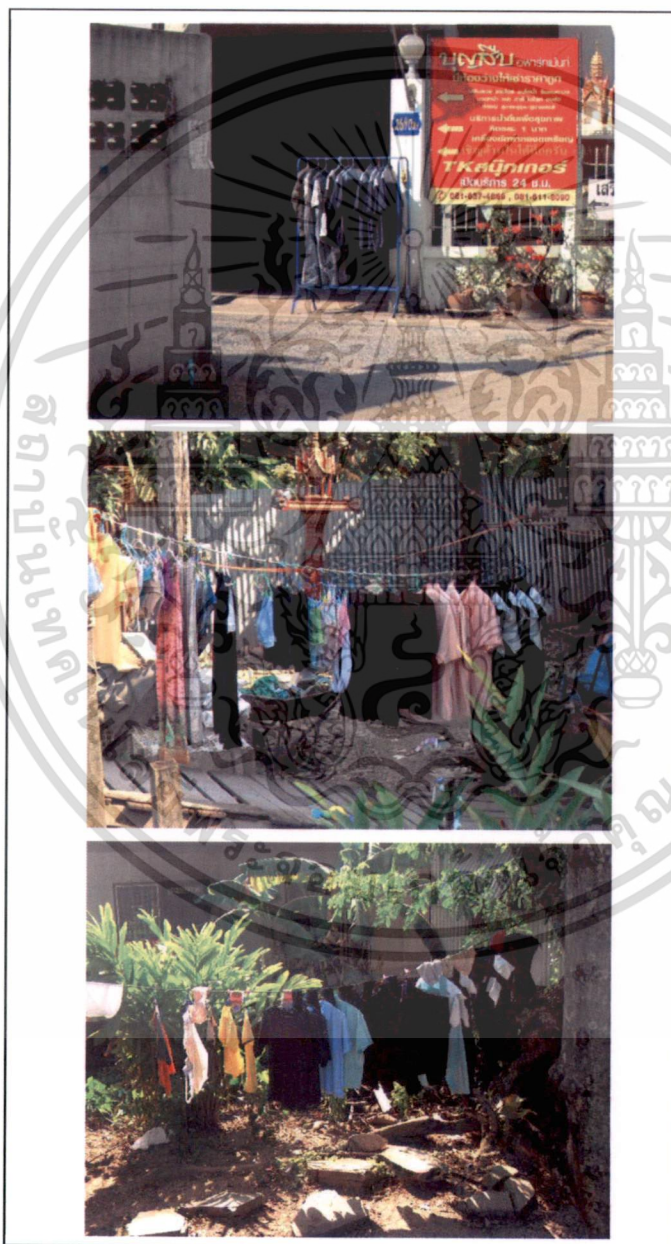
เป็นผู้นำชุมชนซึ่งมีความเกี่ยวโยงทางเครือญาติกับผู้จัดการทั่วไปของโรงงานที่ปล่อยมลพิษ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้ข้อร้องเรียนของชาวชุมชนไม่สามารถส่งผ่านไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ภายหลังจากการเข้ามารับตำแหน่งผู้จัดการทั่วไป ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมลพิษของโรงงานไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นข้อเสนอของชุมชนอีกเลย

นอกจากความสัมพันธ์ข้างต้นแล้ว โรงงาน "A" ยังมีความเชื่อมโยงกับองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่าง ด้วยว่าโรงงานแห่งนี้เสียภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างสูงเป็นอันดับหนึ่งและยังเป็นแหล่งรายได้ให้กับชาวชุมชนและชาวตำบลอีกด้วย ฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า ผู้ประกอบการโรงงานแห่งนี้สามารถที่จะโน้มน้าวขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถจำกัดเฉพาะข้อมูลที่ไม่กระทบต่อโรงงานโดยอ้างแหล่งข้อมูลจากชาวชุมชนส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากโรงงานนั้น เมื่อข้อร้องเรียนส่งผ่านมายังคณะกรรมการชุมชน ข้อร้องเรียนเหล่านั้นถูกมองข้ามด้วยเพราะคณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและส่วนที่เหลือก็ถูกครอบงำจากกลุ่มข้างต้น

โดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่ยังรากลึกและรูปแบบของการตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่นและผู้จัดการทั่วไปสามารถที่จะกำหนดทิศทางและผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในขณะที่ข้อร้องเรียนของชาวชุมชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการการตัดสินใจภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น จะกล่าวได้ว่า ความพยายามที่จะบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตลอดจนปัญหามลพิษต่างๆ ในท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มซึ่งส่วนใหญ่มาจากกลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่น ในปัจจุบันจากปัญหามลพิษที่ยังคงดำรงอยู่ส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนแตกออกเป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มแรกคือกลุ่มคนที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นญาติหรือเพื่อนก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์จากโรงงานทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนหรือภาษีที่โรงงานเสียให้ ในขณะที่อีกกลุ่มคือ กลุ่มที่มีข้อเสียเปรียบทางการเมืองที่ไม่สามารถเรียกร้องใดๆ ที่จะกระทบต่อโรงงานได้

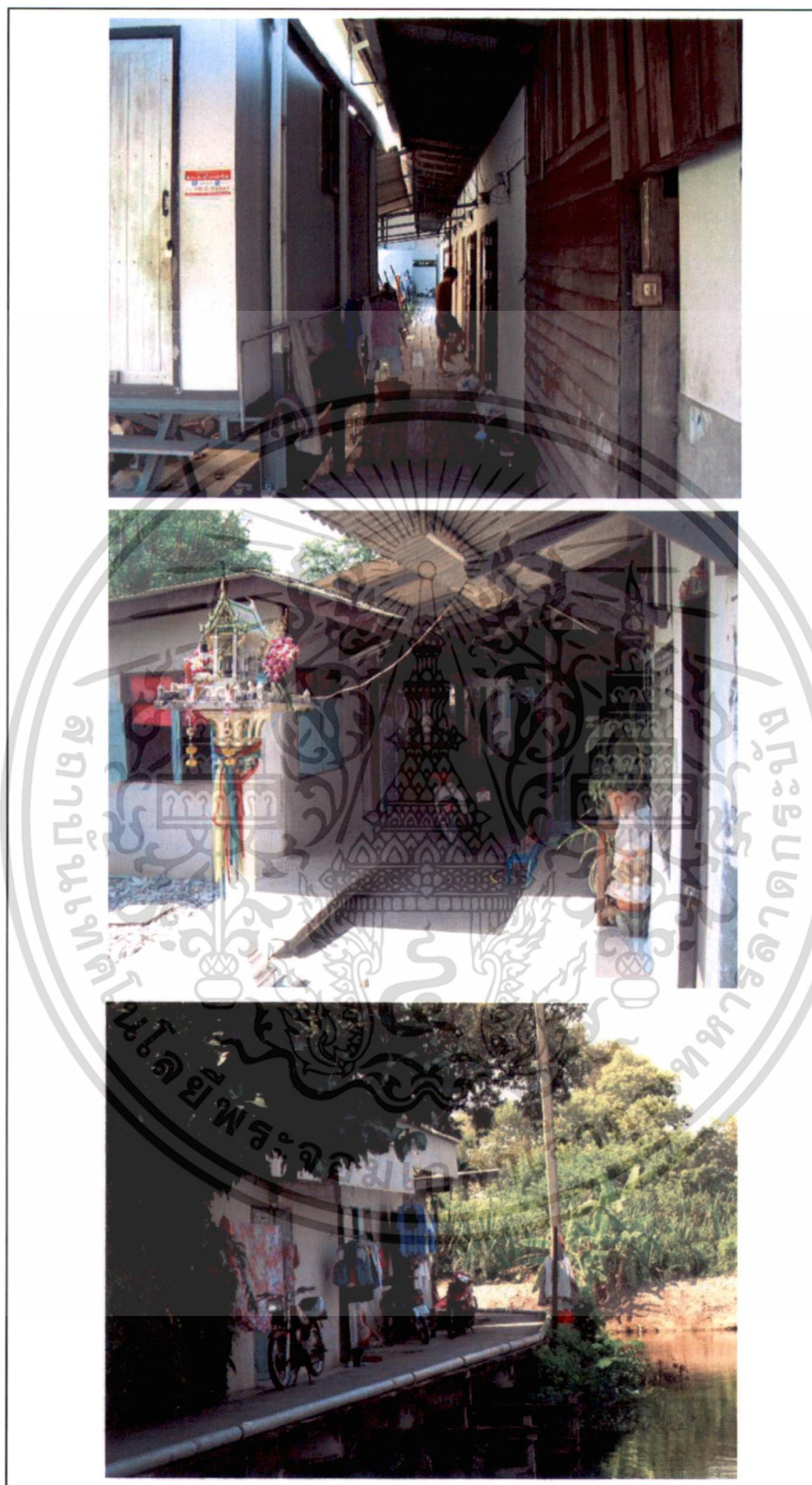
6.1.2 กรณีชุมชนบ้านใหม่

ตำบลบ้านใหม่มีขนาดพื้นที่ 9 ตร.กม. โดยประมาณ ซึ่งประกอบไปด้วย 6 หมู่บ้าน เมื่อปี พ.ศ. 2551 ประชากรรวมทั้งสิ้น 10,108 คน ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชากรในพื้นที่มีความเกี่ยวข้องกับภาคการผลิตนี้เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกันกับตำบลบางกร่าง จากการสำรวจ พบว่า สามารถพบเครื่องแบบของโรงงานในทุกครัวเรือนโดยรอบโรงงาน และมีการสร้างหอพักเพื่อรองรับแรงงานอยู่โดยรอบโรงงาน เป็นต้น (ดูรูปที่ 6.5 – 6.6)



รูปที่ 6.5 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่ (1)

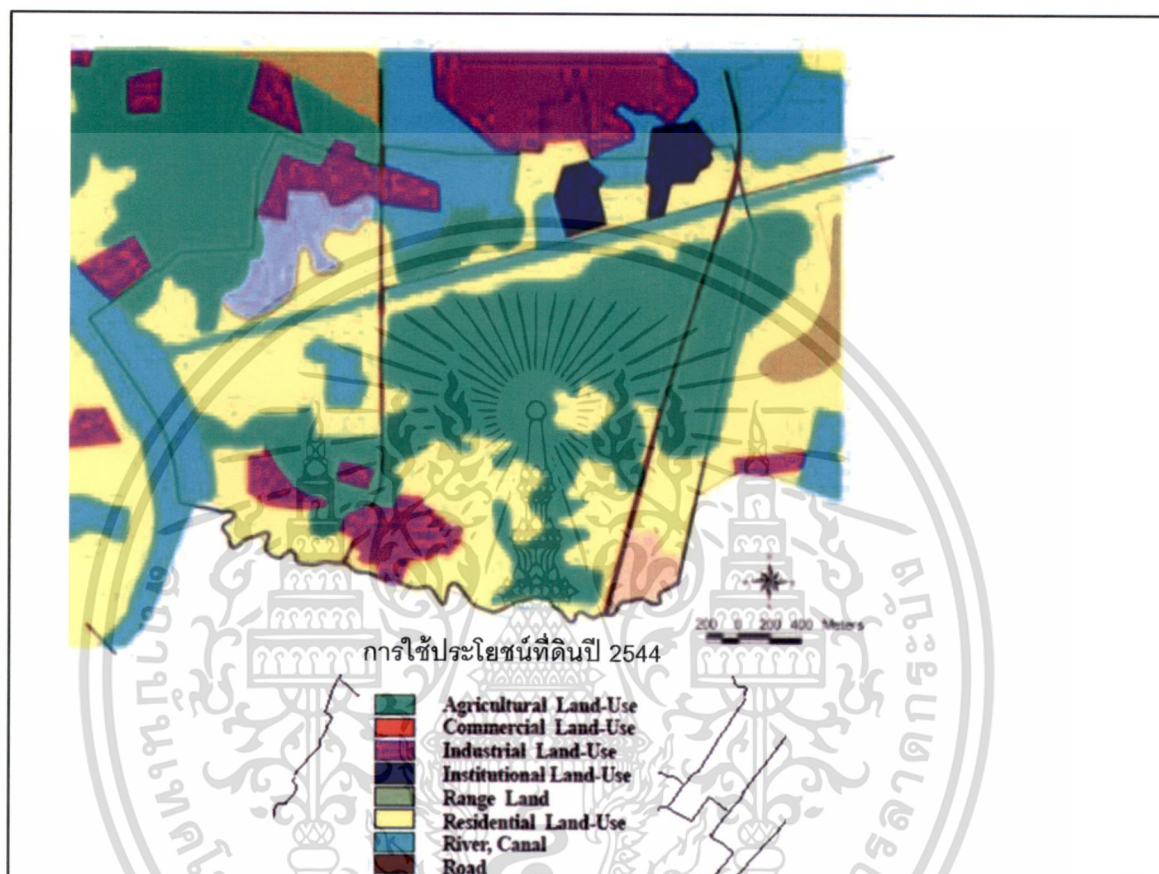
ที่มา: จากการสำรวจ



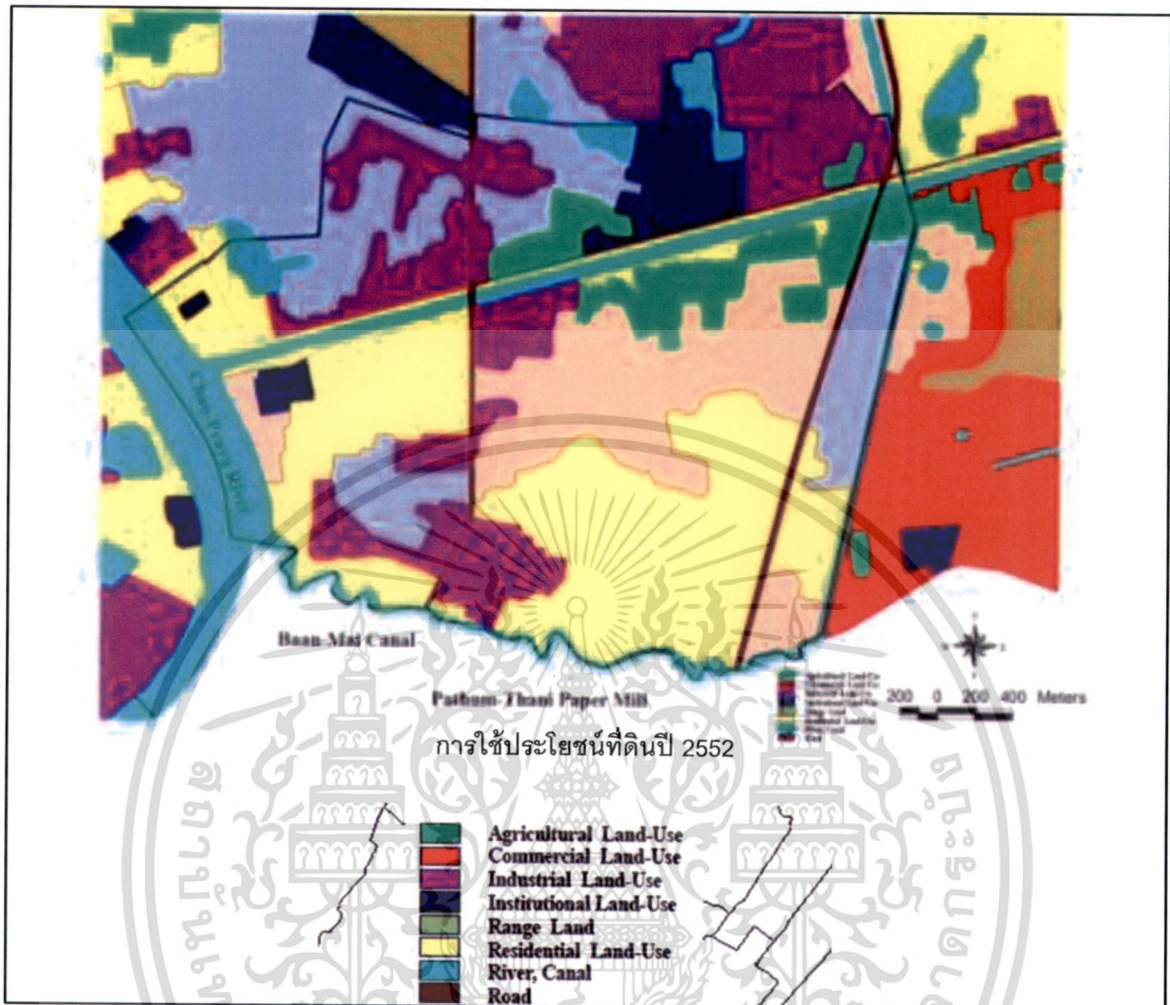
รูปที่ 6.6 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่ (2)

ที่มา: จากการสำรวจ

การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวตามแนวถนนสายหลักและแนวลำคลอง โดยส่วนใหญ่มีขนาดกลาง และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินมีลักษณะที่ผสมกันระหว่างพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่รูปแบบอื่นๆ (ดูรูปที่ 6.7 – 6.8)



รูปที่ 6.7 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินปี 2544 ในเขตตำบลบ้านใหม่
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน 2552



รูปที่ 6.8 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2552 ในเขตตำบลบ้านใหม่
ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน 2552

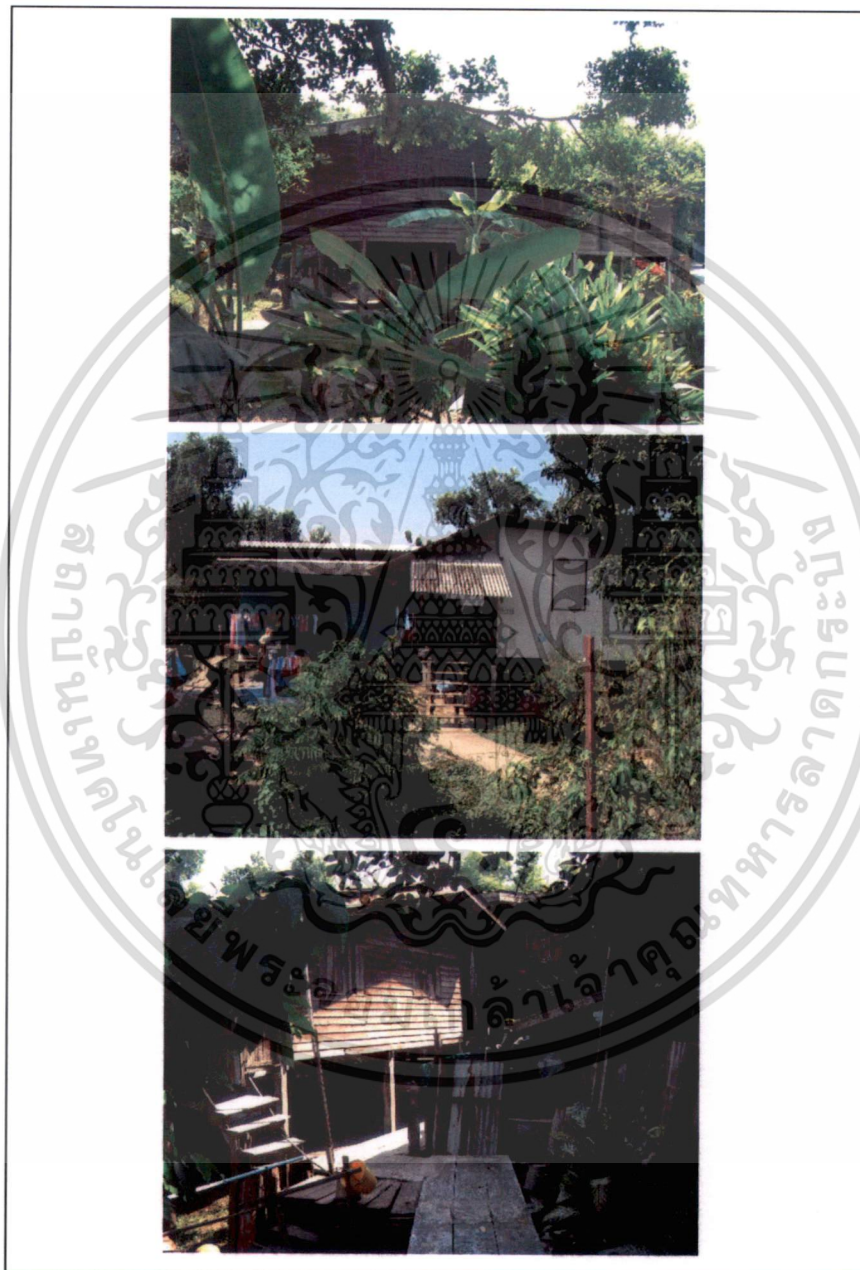
แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรม คุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำภายในตำบลมีความเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วซึ่งได้ระบุไว้ในรายงานจากการตรวจวัดคุณภาพน้ำโดยกรมควบคุมมลพิษ⁸ อีกทั้ง น้ำเสียที่มีกลิ่นและสีดำจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นประเด็นหลักที่

⁸ Table 2 Water qualities in Baan-Mai canal, PCD, September, 2007.

Parameters	Standard (mg/L)	Surface Water Quality Std.			
		Point 1	Point 2	Point 3	Point 4
from potential of Hydrogen — pH	5.0-9.0	7.7	7.8	7.9	8.0
Dissolved Oxygen	≤ 4.0	3.0	3.1	5.5	6.0
Biological Oxygen Demand	2.00	8.3	11.4	14.4	9.7
Heavy Metal — Cu	0.1	0.0032	<0.002	0.0028	0.0021
Heavy Metal — Mn	1.0	0.17	0.23	0.30	0.27
Heavy Metal — Zn	1.0	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1
Heavy Metal — Pb	0.05	<0.005	<0.005	<0.005	<0.005

Source: Pollution Control Department (PCD), 2007b

กล่าวถึงในชุมชน⁹ โดยจากการศึกษา พบว่า โรงงาน “B”¹⁰ เป็นสาเหตุของน้ำเสียดังกล่าว โดยโรงงานแห่งนี้ตั้งอยู่บนพื้นที่ 80 ไร่โดยประมาณ โดยด้านใต้ของโรงงานมีอาณาเขตติดต่อกับคลองบ้านใหม่ โรงงานนี้ผลิตกระดาษน้ำตาลซึ่งทำมาจากกระดาษที่ใช้แล้วเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกระดาษที่ใช้ในการบรรจุภัณฑ์และจัดจำหน่ายภายในประเทศเท่านั้น



รูปที่ 6.9 แสดงสภาพแวดล้อมภายในชุมชนโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่
ที่มา: จากการสำรวจ

⁹ จากการสัมภาษณ์กลุ่ม

¹⁰ ผู้เขียนของสงวนชื่อของโรงงานอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละปีวัตถุดิบประมาณ 50,000 ตันจะถูกแปรสภาพเป็นกระดำน้ำตาล 40,000 ตัน จากกระบวนการผลิต โรงงานปล่อยน้ำเสีย 10,000 ลบ.ม. ต่อวัน จากจำนวนนี้ มีเพียง 4,000 ลบ.ม. ที่ถูกบำบัดในพื้นที่บำบัดขนาด 25 ไร่ โดยทั้งหมดเป็นระบบบำบัดน้ำเสียแบบบ่อเติมอากาศ



รูปที่ 6.10 แสดงสภาพแวดล้อมโดยรอบโรงงานในเขตตำบลบ้านใหม่

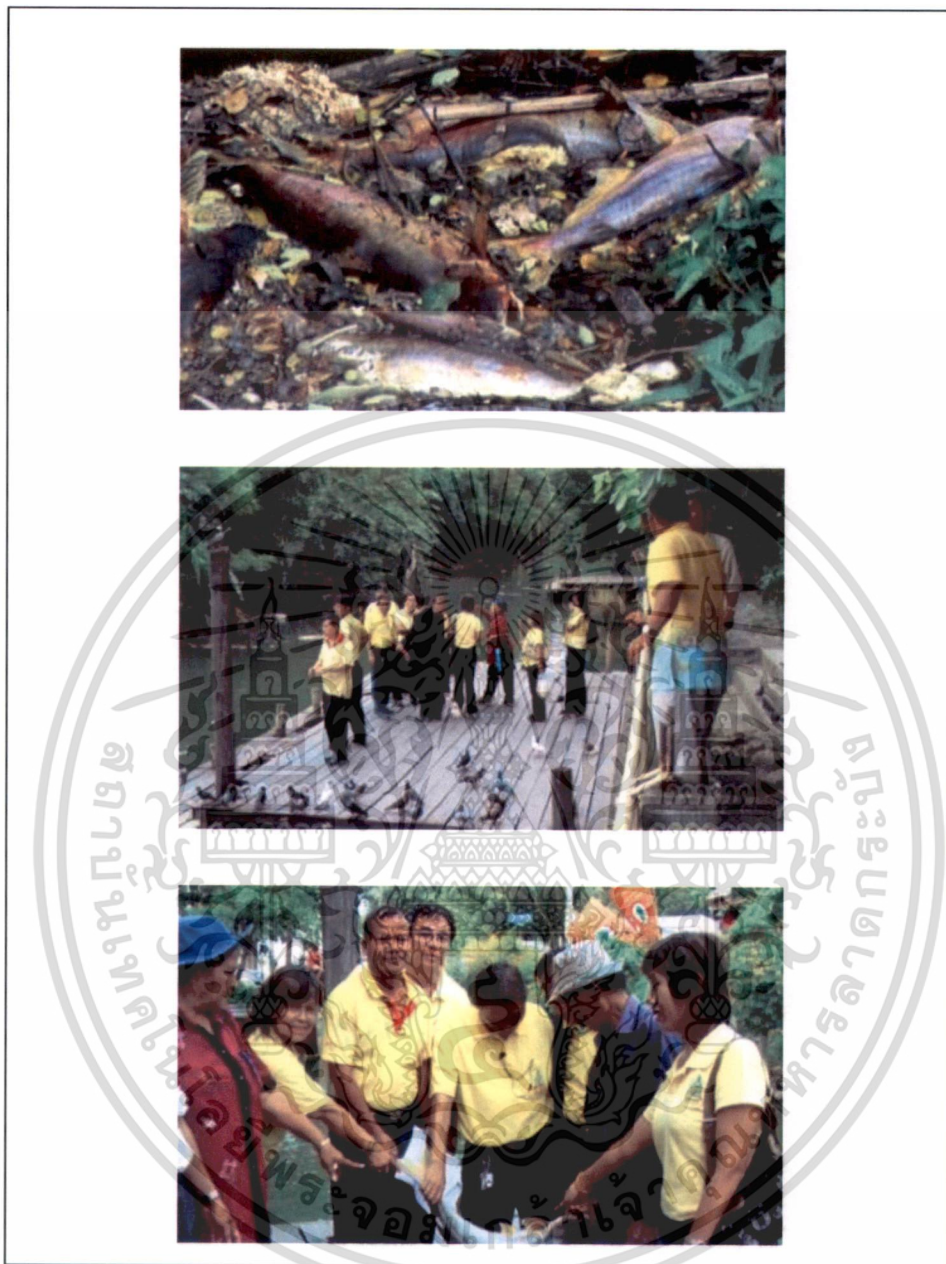
ที่มา: จากการสำรวจ

ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2550 ชาวชุมชนประสบปัญหาในลำคลองมีสีดำและมีเส้นใยกระดาษลอยปะปนอยู่ และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในชุมชนถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม โดยมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และเสียประโยชน์จากการประกอบกิจการของโรงงาน "B" ซึ่งชาวชุมชนบางส่วนมีรายได้ทั้งทางตรงและโดยอ้อมจากการประกอบกิจการของโรงงาน เช่น การให้เช่าห้องพักแก่พนักงานโรงงาน การขายกระดาษรีไซเคิล และการเป็นพนักงานโรงงาน "B" เป็นต้น

ในขณะที่บางส่วนได้รับความเสียหายจากกระบวนการผลิตของโรงงาน เช่น น้ำมีสีดำ ปลาตาย น้ำมีกลิ่น เป็นต้น ในที่สุด ชาวชุมชนพร้อมทั้งคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการวัดนางว ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานี อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องต่างๆ ของชาวชุมชนไม่สามารถที่จะผลักดันให้หน่วยงานทั้งสองข้างต้นเอาผิดและลงโทษได้ เช่นเดียวกับกรณีของชุมชนบางกร่าง ทั้งสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์กรมาจากกลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่นหรือมีความเชื่อมโยงกัน และโดยมากได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการของโรงงานเช่นเดียวกัน

สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้เปลี่ยนไปภายหลังวิกฤติน้ำเสียครั้งใหญ่ในคืนของวันที่ 8 กันยายน 2550 น้ำที่มีสีดำได้ล้นออกมาจากท่อระบายน้ำของโรงงาน ส่งผลให้ปลาในแม่น้ำรวมทั้งปลาในกระชังของชาวชุมชนตายทั้งหมด (ดูรูปที่ 6.11) น้ำเสียขยายวงกว้างออกไปถึงวัดนางวที่ตั้งอยู่ไกลจากโรงงานถึง 3 กิโลเมตร ชาวชุมชนบางส่วนได้ติดต่อนักข่าวเพื่อรายงานข่าวนี้ในหนังสือพิมพ์รายวันในวันถัดมา โดยหนังสือพิมพ์สองฉบับได้รายงานข่าววิกฤติการณ์ครั้งนี้ในวันที่ 9 ถึง 12 กันยายน 2550 (ดูรูปที่ 6.12)

ข่าวที่เกิดขึ้นได้เชื่อมโยงชาวชุมชนกับสังคมภายนอกและดึงดูดความสนใจเข้ามา ในช่วงเวลาเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แพทย์และนักวิชาการได้เข้ามาช่วยเหลือโดยได้ส่งตัวแทนไปยื่นหนังสือร้องเรียนและตัวอย่างน้ำเสียต่อกรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรจังหวัดปทุมธานีและสำนักงานจังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ชาวชุมชนได้เคยร้องเรียนไปแล้ว ช่วงนี้ตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการติดต่อหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และยังเป็นขั้นตอนเริ่มแรกให้ขั้นตอนตรวจสอบอย่างเป็นทางการอื่นๆ ตามมาในทันที



รูปที่ 6.11 แสดงวิฤติน้ำเสียในชุมชน
ที่มา: สำรวจเก็บข้อมูล กันยายน 2550

นายอำเภอเมืองปทุมธานีเป็นตัวแทนและรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในระหว่างการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งให้ตัวแทนจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานีไปตรวจสอบมลพิษในโรงงาน “B” ตามที่เรียกร้องโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่

ภายหลังจากการตรวจสอบ วันที่ 13 กันยายน 2550 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานีได้ส่งรายงานกลับไปยังสำนักงานจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ โดยรายงานระบุว่า น้ำเสียของโรงงานทั้งหมดได้นำกลับมาใช้ใหม่ในระบบการผลิตไม่สามารถรั่วไหลไปนอกระบบได้ อีกทั้งรายงานยังระบุว่าเมื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำยังไม่พบสารที่เป็นอันตรายเกินกำหนด ต่อมาวันที่ 1 ตุลาคม 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ได้ส่งรายงานสรุปต่อชมรมเรารักษ์คลองบ้านใหม่

อย่างไรก็ตาม กรมควบคุมมลพิษก็ได้ทำการตรวจสอบคุณภาพน้ำในช่วงระยะเวลาเดียวกันที่มีการตรวจสอบของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานี ซึ่งผลการตรวจสอบของกรมควบคุมมลพิษไม่ขัดกับผลที่ได้จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานีอย่างสิ้นเชิง หลังจากที่ได้รับหนังสือร้องเรียนและตัวอย่างน้ำทิ้งจากตัวแทนชาวชุมชน ซึ่งชาวชุมชนได้ทราบถึงวิธีการเก็บตัวอย่างและการอ่านค่าพารามิเตอร์อย่างเหมาะสมจากเจ้าหน้าที่เทคนิค นักวิชาการ ตลอดจนนายแพทย์ที่เข้ามาช่วยเหลือมากไปกว่านั้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษได้จัดเก็บตัวอย่างด้วยตัวเองในวันที่ 14 กันยายน ซึ่งปรากฏว่า คุณภาพน้ำที่ตรวจวัดไม่ได้มาตรฐานทั้งสิ้นโดยเฉพาะจะมีค่าที่ผิดจากมาตรฐานอย่างมากจากตัวอย่างน้ำที่เก็บจากจุดที่ใกล้กับโรงงาน ดังนั้นจากรายงานการตรวจสอบระบุว่าโรงงานคือ แหล่งต้นตอของมลพิษ

ในวันที่ 15 กันยายน 2550 ผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักข่าว นายแพทย์ นักกฎหมายและนักวิชาการได้เริ่มทำงานร่วมกันกับชาวชุมชน โดยครั้งแรกได้ช่วยกันจัดตั้ง “กลุ่มรักษาสันติภาพบ้านใหม่” ที่เกิดจากการเลือกตั้งโดยชาวชุมชนให้เป็นตัวแทนชาวชุมชนทั้งหมด ซึ่งแต่เดิมนั้นตัวแทนของชาวชุมชนเป็นผู้ที่มาจากชนชั้นผู้นำชุมชนเท่านั้น ในแต่ละส่วนของชุมชนจากกลุ่มที่อาศัยอยู่เหนือน้ำและใต้น้ำได้เลือกตัวแทนมาทั้งสิ้น 17 คน โดยที่ผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ได้รับความเห็นชอบจากชุมชนให้เป็นกลุ่มคณะที่ปรึกษาของชุมชน โดยจะมีหน้าที่สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการเคลื่อนไหวทางด้านการสิ่งแวดล้อม จากนั้นตัวแทนจากกลุ่มคนรักษาสันติภาพบ้านใหม่ได้ส่งจดหมายอย่างเป็นทางการอีกครั้งต่อหน่วยงานผู้ที่เกี่ยวข้องข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มรักษาสันติภาพบ้านใหม่สามารถสร้างความเข้มแข็งจากการสนับสนุนจากคณะที่ปรึกษาดังกล่าว ชาวชุมชนได้เรียนรู้และเข้าใจในพารามิเตอร์ต่างๆ การเก็บตัวอย่าง การเรียกร้องและการต่อรองต่างๆ ตลอดจน การเขียนหนังสือราชการต่างๆ ตามกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น กลุ่มรักษาสันติภาพบ้านใหม่ได้เชื่อมโยงกับกรมควบคุมมลพิษโดยตรงซึ่งเกิดมาจากการแนะนำและสนับสนุนจากกลุ่มผู้ที่เป็นคนกลางเหล่านั้น

กระบวนการตัดสินใจได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนพฤษภาคม 2550 สามสัปดาห์หลังจากก่อตั้งกลุ่มรักษาคล่องบ้านใหม่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็น ชาวชุมชน สมาชิกสภาตำบล ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนจากโรงงาน“B” เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการระดับจังหวัด ระดับกรม ได้เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาร่วมกันและร่วมตัดสินใจโดยเป็นคำสั่งจากนายกอำเภอเมืองปทุมธานีผู้ทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ในระหว่างการประชุมระดมความคิด การตรวจสอบและยืนยันข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสอบถามความต้องการและการเรียกร้อง การระดมความคิดทั้งในการแก้ปัญหาและการวางแผน ตลอดจนในการเฝ้าระวังและประเมินการทำงานทั้งในขั้นตอนการวางแผนและในขั้นตอนการปฏิบัติ ในที่สุด สมาชิก 5 คนจากชมรมรักษาคล่องบ้านใหม่ สมาชิกสภาตำบลและตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐทั้งจากส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางได้ถูกจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่หลักที่จะต้องติดตามและรายงานประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมและความก้าวหน้าในการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างๆ เดือนในที่ประชุม

บทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางโดยรวมเกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาและแนะนำชาวชุมชน ตลอดจนชมรมรักษาคล่องบ้านใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่กระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ ชาวชุมชนไม่สามารถเข้าไปร่วมตัดสินใจได้ แต่เนื่องด้วยข้อมูลและเครือข่ายของผู้ที่เป็นตัวกลางเหล่านั้นได้สร้างช่องทางที่สามารถเปิดโอกาสให้กับบุคคลและชุมชนที่เคยถูกเพิกเฉยมามาก่อน จะเห็นได้ว่า กรณีนี้เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากผู้ที่เป็นตัวกลางได้กระตุ้นให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมที่เป็นทางการเพื่อการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทนี้ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นมีลักษณะร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Multi-Stakeholder)

บทที่ 7

สรุปผล

จากที่ได้อธิบายมาในพื้นที่ศึกษาทั้งสอง ได้แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในประเด็นของทรัพยากรน้ำและวิถีชีวิตในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็วจากเกษตรกรรมไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบอื่นๆ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแปลงการใช้แม่น้ำลำคลองเพื่อการระบายของเสียอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้คุณภาพน้ำในพื้นที่เหล่านั้นเสื่อมโทรมลง ในท้ายที่สุด ชุมชนที่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับสายน้ำนั้นก็ไม่สามารถสืบสานรูปแบบวิถีชีวิตเดิมต่อไปได้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้ปลุกเร้าให้ชาวชุมชนต่อสู้เพื่อการดำรงสิทธิในการที่จะได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนี้มีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามความไม่สอดคล้องประสานและขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบของภาครัฐไปสู่ส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นมีที่มาที่ไปจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งในส่วนภูมิภาคนั้น กระบวนการต่างๆ มักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำท้องถิ่น (Local Elite Capture) และกระบวนการเหล่านั้นประชาชนมักไม่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่าใดนัก

จากกรณีศึกษาทั้งสองพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่แตกต่างกันของการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โดยแรกเริ่มของทั้งสองกรณี ชาวชุมชนถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้นำท้องถิ่น (Local Elite) และไม่สามารถที่จะแสดงออกถึงความไม่พอใจและข้อขัดแย้งที่มีต่อโรงงานที่ปล่อยมลพิษผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิด และการเพิกเฉยของคณะกรรมการชุมชนในการที่จะสนับสนุนและส่งผ่านข้อคิดเห็นและความต้องการไปส่วนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับความช่วยเหลือและการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และทั้งสองพื้นที่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นคือตัวแทนส่วนใหญ่ในคณะกรรมการชุมชนและมีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการโรงงานที่ปล่อยมลพิษ อย่างไรก็ตาม จากกรณีของตำบลบ้านใหม่ หลังจากเกิดปัญหาน้ำเสียอุตสาหกรรมอย่างรุนแรงเมื่อกันยายน 2550 ชาวชุมชนสามารถเรียกร้องแนวทางการแก้ปัญหาและเลือกตั้งกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการ

ติดต่อประสานงานระหว่างชาวชุมชนและองค์กรภายนอก ซึ่งจากการนี้บทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ในชุมชนบางกร่าง แนวทางการปฏิบัติของผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediaries) ที่เชื่อมโยงระหว่างชุมชนและกลุ่มภาคส่วนภายนอกได้แสดงออกมาในลักษณะ การสร้างความสนในปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วน ที่ตามมาด้วยแนวทางการแก้ไขที่ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของชาวชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะของคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ โดยแต่เดิมนั้นส่วนใหญ่ตัวแทนจะเป็นกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเป็นหลัก โดยผู้ที่เป็นตัวกลางได้ช่วยและส่งเสริมชุมชนในการเรียกร้องสิทธิและการแก้ไข ยกตัวอย่างเช่น การสอนวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำเสีย และความหมายของค่าพารามิเตอร์ต่างๆ เป็นต้น ผู้ที่เป็นตัวกลางมีส่วนช่วยให้ชาวชุมชนได้เข้าถึงหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีส่วนในการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการเฉพาะที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกเหนือไปจากที่กฎหมายได้จำกัดความไว้ ในบทบาทข้างต้นเหล่านี้ แนวทางในการปฏิบัติของผู้ที่เป็นตัวกลางได้ดำเนินไปอย่างไม่เป็นทางการ (Informality) แต่ยังคงสอดคล้องและตอบรับกับกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นทางการของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ซึ่งกล่าวได้ว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่เป็นตัวกลางและภาคส่วนต่างๆ ได้ดำรงและมีส่วนช่วยให้การทำงานของกระบวนการการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมดุลและสามารถปฏิบัติได้

จากการศึกษาทั้งสองกรณี แสดงว่า รัฐควรที่จะเข้าใจในบริบทอย่างถ่องแท้ในการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะของผลลัพธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรอย่างมากมายและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและรุนแรง โดยมีพื้นฐานมาจากลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ซับซ้อน อีกทั้งในพื้นที่เหล่านี้ยังคงพบว่า ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจยังคงดำเนินการโดยการขาดการอย่างมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างเป็นทางการแล้วก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้กระบวนการการกระจายอำนาจในบริบทของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทจึงไม่ควรจำกัดรูปแบบอยู่เพียงมิติของการถ่ายโอนอำนาจและความสามารถสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเท่านั้น

ถึงอย่างไรก็ตามจะพบว่า มีสามประเด็นที่ถูกเชื่อมโยงกับกระบวนการการกระจายอำนาจที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของทั้งรูปแบบของดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Transaction) และผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediary)

อย่างแรกคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถในการบริหารจัดการ และช่องว่างระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนนี้เองผู้ที่เป็นตัวกลางมีความสามารถที่จะเชื่อมโยงและลด

ช่องว่างที่มีอยู่เดิมระหว่างชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ภายนอกได้เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลให้เกิดการตอบรับ เพื่อการแก้ไขอย่างรวดเร็วและผลที่ได้เป็นที่ยอมรับต่อทุกภาคส่วน

ประเด็นที่สองเกี่ยวกับความอ่อนแอของชาวชุมชนที่ง่ายต่อการถูกครอบงำด้วยกลุ่มผู้นำท้องถิ่น (Elite Capture) ในกระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้การกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ถูกทำให้เบาบางลงโดยผู้ที่เป็นตัวกลางสามารถที่จะเชื่อมต่อชุมชนกับหน่วยงานที่อยู่สูงขึ้นไป เพื่อที่จะตัดความเชื่อมโยงระหว่างโรงงานที่ปล่อยมลพิษและกลุ่มผู้นำท้องถิ่น

อย่างสุดท้าย การกระจายอำนาจได้เปิดพื้นที่ในท้องถิ่นที่ซึ่งให้โอกาสกลุ่มทางสังคมอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediary) ต่างๆ ให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพของชุมชนในการต่อสู้กับโรงงานที่ปล่อยมลพิษเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี

ภายใต้การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท จะเห็นได้ว่า รูปแบบการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (Informality) และบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ (Intermediaries) ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทของประเทศเหล่านั้น ทั้งสามประเด็นข้างต้นจึงไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นตัวขัดขวางต่อโครงสร้างและต่อการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยแท้ที่จริงแล้วทั้งรูปแบบการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการและบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ควรที่จะนำมาประยุกต์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ดังนั้น ในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างจึงควรที่จะพิจารณาในประเด็นของการให้พื้นที่เพื่อดำเนินการในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและให้ความสำคัญในบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้โครงสร้างรัฐที่มีอยู่เดิมนั้นสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและทุกๆ ภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท

เอกสารอ้างอิง

- ADB (Asian Development Bank) (2008), Thailand: Capacity Building for Pollution Taxation and Resource Mobilization for Environmental and Natural Resources Sectors – Phase II, Technical Assistance Report 4667 THA, April 2008, Asian Development Bank.
- Amananth and Krishnamoorthy, (2001), 'Study on relationship between productivity, inputs and environmental quality in tannery effluent affected farms of Tamil Nadu', *Water Resources Management*, 15, 1–15.
- Arghiros, (2002), 'Political reform and civil society at the local level: Thailand's local government reforms', in D. McCargo (ed.), *Reforming Thai Politics*, Copenhagen S, Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), Denmark , 223–46.
- Askew, (2002), Bangkok: Place, Practice and Representation, Routledge, London
- Bowornwathana, (2000), 'Country report. Governance reform in Thailand: questionable assumptions, uncertain outcomes', *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 13, 393–408
- Brillantes, (2004), 'Decentralization, devolution and development in the Philippines', in M. Freire and B. Yuen (eds), *Enhancing Urban Management in East Asia*, Urban and regional planning and development series, London, Ashgate, 115–29
- Conyers, (2000), 'Decentralisation: a conceptual analysis', Part 1, *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa*, 7, 7–9, 13
- Douglas, (2006), 'Peri-urban ecosystems and societies: transitional zones and contrasting values', in D. McGregor, D. Simon and D. Thompson (eds), *The Peri-Urban Interface. Approaches to Sustainable Natural and Human Resource Use*, London, Earthscan, 18–29.
- Evans, (ed.) (2002a), *Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley and Los Angeles, CA, University of California Press

- Evans, (2002b), 'Political strategies for more livable cities: lessons from six cases of development and political transition', in P. Evans (ed.), 222–46
- Goldblum and Wong, (2000), 'Growth, crisis and spatial change: a study of haphazard urbanization in Jakarta, Indonesia', *Land Use Policy*, 17, 29–37
- Huang et al., (2007), 'Source identification and spatial variability of nitrogen, phosphorus, and selected heavy metals in surface water and sediment in the riverine systems of a peri-urban interface', *Journal of Environmental Science and Health, Part A*, 42, 371–80
- Hudalah et al., (2007), 'Peri-urbanisation in East Asia: A new challenge for planning', *International Development and Planning Review*, 29, 503–19
- Kapoor, (2001), 'Towards participatory environmental management?', *Journal of Environmental Management*, 63, 269–79
- Kritsanaphan, A and Sajor, E. (2011), Intermediaries and informal interactions in decentralised environmental management in peri-urban Bangkok, *International Development Planning Review*, 33 (3), 247–71.
- Larson and Ribot, (2004), 'Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction', *European Journal of Development Research*, 16, 1–25
- Lee, (1998), 'Intermediary institutions, community organizations, and urban environmental management: the case of three Bangkok slums', *World Development*, 26, 993–1011
- Magno, (2007), 'Environmental capacity and decentralised governance in the Philippines', *Journal of International Development and Cooperation*, 13, 39–60
- Maneepong and Webster, (2008), 'Governance responses to emerging peri-urbanisation issues at the global-local nexus: the case of Ayutthaya, Thailand', *International Development and Planning Review*, 30, 133–54
- Marcotullio, (2003), 'Globalisation, urban form and environmental conditions in Asia- Pacific cities', *Urban Studies*, 40, 219–47

- McGee, (2003), 'Distinctive urbanisation in the peri-urban regions of East and Southeast Asia: renewing the debate' (working paper in 'The 7th International Congress of Asian Planning Schools Association', September 2003, Hanoi).
- McGranahan, Satterthwaite and Tacoli, (2004), 'Rural-urban change, boundary problems and environmental burdens' (discussion paper No. 10), Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies, London, International Institute for Environment and Development
- Midmore and Jansen, (2003), 'Supplying vegetables to Asian cities: is there a case for peri-urban production?', *Food Policy*, 28, 13-27
- Minogue et al., (1998), 'Introduction: the analysis of public management and governance', in M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme, *Beyond The New Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar, 1-14
- O'Rourke, (2002), 'Community-driven regulation: toward an improved model of environmental regulation in Vietnam', in P. Evans (ed.), 95-131
- Orapan and Warin, (2000), 'Evolution of land-use in urban-rural fringe area, Proceedings of the International Conference', *The Chao Phraya Delta: Historical Development, Dynamics and Challenges of Thailand's Rice Bowl*, Kasetsart University, Bangkok, December 2000
- Porio, (2000), 'Urban governance and poverty alleviation in Southeast Asia', in N. Islam. (ed.), *Urban Governance in Asia: Sub-regional and City Perspectives*, Dhaka, Pathak Shamabesh, 87-131
- Ribot, (2001), 'Decentralized natural resource management: nature and democratic decentralization in Sub-Saharan Africa', Theme Paper for the UNCDF Workshop on Decentralization and Governance in Africa, March 2001, Cape Town, South Africa.
- Sajor and Ongsakul, (2007), 'Mixed land use and equity in water governance in peri-urban Bangkok', *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, 782-801
- Simon et al., (2006), 'Contemporary perspectives on the peri-urban zones of cities in developing areas', in McGregor et al. (eds), 4-171

- Sudarmo, (1997), 'Recent developments in the Indonesian urban development strategy', in R. Burgess, M. Carmona and T. Kolstee (eds), *The Challenge of Sustainable Cities: Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*, London, Zed Books, 231–44
- Suttinon et al., (2007), *Industrial Water Demand Prediction Model: The Case of Changing Industrial Market Share from Free Trade Agreements*, http://management.kochi-tech.ac.jp/PDF/COEReport_2007/2.3-2/2.3-2-2.pdf
- Tonmanee and Kuneepong, (2004), 'Impact of land use change in Bangkok Metropolitan and Suburban Areas', in G. Tress, B. Tress, B. Harms, P. Smeets and A. Van der Valk (eds), *Planning Metropolitan Landscapes: Concepts, Demands, Approaches*, DELTA Series 4, Wageningen, the Netherlands, 114–23.
- UN Habitat, (2008), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, London, Earthscan
- van den Berg et al., (2003), 'The transformation of agriculture and rural life downstream of Hanoi', *Environment & Urbanization*, 15, 35–52
- Wolf et al., (2003), 'Urban and peri-urban agricultural production in Beijing municipality and its impact on water quality', *Environment & Urbanization*, 15, 141–56
- World Bank, *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Oxford, Oxford University Press
- Zhang et al., (2007), 'Surface water quality of factory-based and vegetable-based peri-urban areas in the Yangtze River Delta region, China', *Catena*, 69, 57–64

ภาคผนวก



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาคผนวก ก: Primary Environmental Legislation and Responsible Ministries/Water Pollution Legislation and Responsible Ministries:

Legislation	Description	Regulated Activities	Regulatory Approaches	Responsible Agencies	Remarks
Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act (NEQA) of 1992	It has given responsibilities to NEB, ONEP, PCD and DEQP to formulate environmental policies and to coordinate the environmental activities among ministries as well as provinces	- Prescribes emission or effluent standards for the control of wastewater discharge, polluted air emissions, or discharge of other wastes or pollutants from point sources into the environment. (Section 55 & 56) - Regulates specified point sources for discharges into the water or air based on effluent standards. - Specifies the types of pollution point sources. (Section 68 & 69) - Requires owners or possessors of point sources of pollution to submit data on the daily functioning of their operations. (Section 80)	Command and control Voluntary Measures Pollution Prevention EIA Ambient standards Emissions standards Performance standards	MoNRE PCD, ONEP, DEQP, DNP, DMR, DMCR, DWR, DGR	
The Factory Act of 1992	Setting up type and size of industry, industrial operation regulation, industrial control and inspection, regulation of environmental protection and mitigation measure, and industrial promotion regulation.	- Requires regulated factories to submit construction and operating permits. - Requires multi-media self-monitoring reports on a quarterly basis. - Limits level of effluent discharged and restrict concentration levels of chemical and/or metal pollutants - Authorizes PCD to establish standards and criteria to control factory operations, specially the standards and methods to control the disposal of waste, pollution or any contaminants caused from factory	Command and control Voluntary measures Pollution Prevention Performance standards Reporting requirements	MoI DIW PCD	MoInd also promotes industrial development activities which creates conflicts of interest.

		operation that impact the environment.	Command and Control		
Public Health Act of 1992	Control harmful activity for health such as waste disposal, pet take care and sanitary of public area. Concerned with sanitation function of local governments but does not include sewerage and drainage.	Regulates nuisance activities related to water pollution such as odor, chemical fumes, wastewater discharge system of buildings, factories or animal feedlots that cause harmful health effects	Command and Control	MoPH	Decentralized implementation to LGAs
Navigation in Thai Waterways Act (Vol 14) as amended in 1992	Regulations for navigation including navigation route and safety procedure, pier, jetty and permission for some specific boats.	Prohibits dumping of any refuse, including oil and chemicals into rivers, canals, swamps, reservoirs, lakes, or waterways that may pollute the environment or disrupt navigation in Thai waterways	Command and control	MoTC	Many cases have been successfully brought against polluters
Cleanliness and Tidiness of the Country Act of 1992	Concerned with public cleansing operation and under control of Royal Thai Government.	Prohibits dumping of refuse in waterways	Command and control	LAOs Decentralized implementation to LGAs	Decentralized implementation to LGAs
Canal Maintenance Act of 1983		Prohibits dumping or discharging of wastewater in canals	Command and Control	MoAC	Little used
Building Control Act of 1979	Control building design, construction, demolish and utilize that authorized by local agency.	Regulates the discharge of water pollution from buildings	Command and control	MoInt Decentralized implementation to LGAs	Decentralized implementation to LGAs
Penal Code of 1956		Prohibits adding harmful substances in water resources reserved for consumption	Command and Control	OAG	Infrequently used
Fisheries Act of 1947		Prohibits dumping or discharging of hazardous chemicals into water resources reserved for fishing	Command and Control	MoAC	Difficult to prove intention for criminal liability
Royal Irrigation Act of 1942		Prohibits dumping of garbage or discharging polluted water or chemicals into irrigation canals	Command and Control	MoAC	Limited jurisdiction

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาคผนวก ข: Chronological summary of Environmental Laws, Policies, and Institutions in Thailand

Year	Environmental Laws, Plans, and Policies	Institution	Development Plan and Others
1969	The Factory Act		
1975	The Improvement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2518 (NEQA)	The National Environmental Board (NEB) and the Office of the National Environment Board (ONEB) was established regarding to this act.	
1978	- First amendment of the NEQA B.E. 2521 - Road Traffic Act	The NEQA authorized the Ministry of Science, Technology and Energy (MoSTE) to initiate an EIA process.	The 4 th National Economic and Social Development Plan (1977-81)
1979	Second amendment of the NEQA B.E. 2522		
1981	The 1st National Ambient Air Quality Standards (NPAAQS)		
1992	- The Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act (NEQA) - Industrial Factories Act - Hazardous Substance Act - Public Health Act - Land Transport Act - Traffic Act - Energy Conservation Promotion Act	Replacing the ONEB with the Office of Environmental Policy and Planning (OEPP), the Pollution Control Department (PCD) and the Department of Environmental Quality Promotion (DEQP) under MoSTE. Establishing an Environmental Fund chaired by the Permanent Secretary of MoSTE.	The 7 th National Economic and Social Development Plan (1992-1996) set definite targets to improve environmental quality, involve local people in the environmental management, recognize the role of NGOs in supporting people's participation in natural resources management
1994	Pollution Control Department gazette Pattaya Municipality, Phu-Ket Province, Muang and Hat-Yai District in Songkla Province, and Pi-Pi Island in Krabi Province as the Pollution Control Area (PCA)		
1994	Pollution Control Department gazette Samutprakarn Province as the Pollution Control Area (PCA)		
1995	Pollution Control Department gazette Prathumthani Province, Nonthaburi Province, Samutsakorn Province, and Nakhonprathom Province as the Pollution Control Area (PCA)		
1996	Pollution Control Department gazette Ban-Lam, Muang, Tha-Yangt, and Cha-Am District in Petchaburi Province and Hau-Hin and Pranburi District in Prachuabkeerkhan Province as the	The twelve regional offices were established.	

	Pollution Control Area (PCA). - Formulated the 20-year Policy and Prospective Plan for Enhancement and Conservation of National Environmental Quality, B.E. 2543-2559 (1997 – 2016) by the OEPP, November 26, 1996 - Formulated 5-year Environmental Quality Promotion Action Plan follows up the 20-year plan by Regional Offices. - Formulated 1-year Environmental Quality Promotion Action Plan follows up the 5-year plan by twelve Regional Offices.			The 8 th National Economic and Social Development Plan (1997-2001)
1997			The new Constitution (Decentralization and people's participation in environmental protection, Article 79). The 8 th National Economic and Social Development Plan (1997-2001)	
2000			The Civil Service Commission accepted a proposal to reorganize several major ministries.	The Cabinet approved A Decentralization Master Plan
2001	Formulated Environmental Management Plan B.E. 2545-2549 (2002-2006) by NEB.			Natural resource and environmental management on the basis of conservation, integration and participation from every part of social. This plan will be used for frame/guideline for project . planning of related agency under 9 th National Social and Economic Plan (2002-2006).
2002	Decentralization Plan and Process Act B.E. 2545		- Reformed the MoSTE to be a new Ministry, the Ministry of Natural Resources and Environment (MoNRE), - Changed the Office of Environmental Policy and Planning (OEPP) to be the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP), and - Transferred the Pollution Control Department (PCD) and the Department of Environmental Quality Promotion (DEQP) to MoNRE, (October, 8). - Established the Provincial Environmental Administration (PEA) in 75 provinces. - Reformed the Twelve Regional Offices up to sixteen Regional Offices regarding to the watershed areas.	The 9 th National Economic and Social Development Plan (2002-2006)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2004	Pollution Control Department gazette <i>Nha-Pralan Sub-District</i> in Saraburi Province as the Pollution Control Area (PCA)		
2006	- Formulated 5-year Environmental Quality Promotion Action Plan B.E. 2550-2554 (2007-2011) by ONEP (December, 21) - Formulated 5-year Environmental Quality Promotion Action Plan (2007-2011) by the 6th Regional Offices (located in Nonthaburi Province), (September)		



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาคผนวก ค: the Chronology of the Thai Regulation Framework related to Public Participation

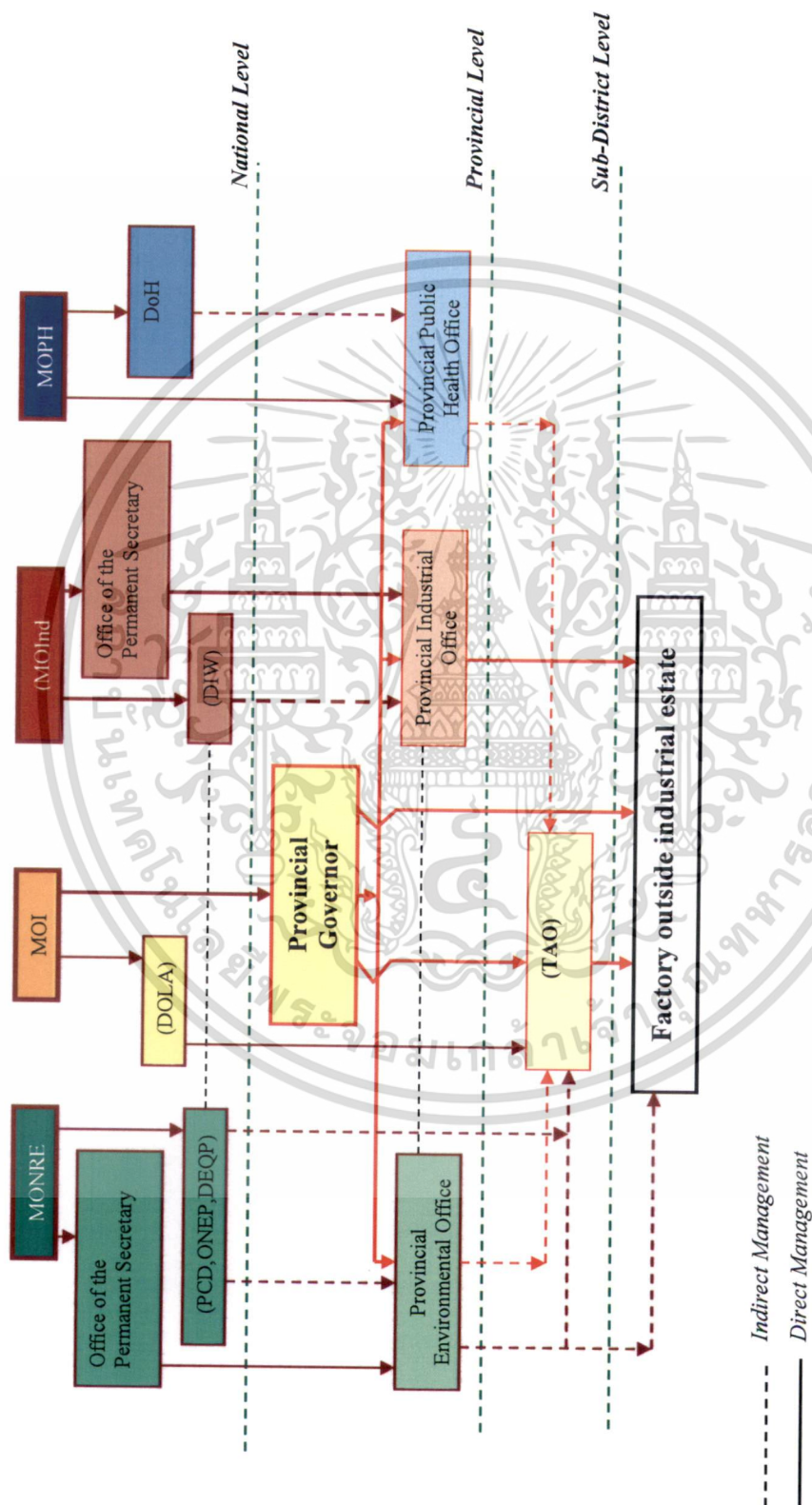
Date	Regulation Framework	Chapter/Section	Summarized Concept
1992	The 7 th National Socio-Economic Development Plan B.E. 2535-2539 (1992-1996)	Section 4 Human resources, living standard, and environmental development; Chapter 3, 1.6.5, and Chapter 4, 3.1.1	The first encouragement of public participation in environmental management.
(march 29, 1992)	Enhancement and Conservation of Nation Environment Quality Act, B.E 2535 (NEQA, 1992)	Section 6, 7, and 8 Chapter 3, Part 4	Right of public to receive information, to receive compensation, to complain, and assist the Government in environmental management (Section 6) Public participation by representative (NGOs). Environmental NGO may register in accordance with the rules, procedures and conditions prescribed by ministerial regulation. (Section 7). Registered NGO may request for the Governmental management (Section 8). EIA
1996	A Prime Minister's Public Hearing Order 1996		Public hearing process
1997	Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 Right of people	Chapter 1:3 Chapter 3:26, 27, 46, 56, 58, 59 Chapter 4: 69	The sovereign power belongs to Thai people (3). Human right protection (26, 27). Right of public (local community, NGO, lay people) in environmental management (46, 56, 69). Right of public to receive information from the developer, except confidential information; and giving information in public hearing process (58, 59).
	Basic national policy	Chapter 5: 76, 79	The Government involves

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

		Chapter 6: 170 Chapter 10: 304	public in environmental management (76, 79). Public and representative investigation (170, 304).
	• Local administration	Chapter 9: 290	Role of local organization in environmental management (290).
	Official Information Act B.E. 2540		Right of public to know only “the Government” information.
	The 8 th National Socio-Economic Development Plan B.E. 2540-2544 (1997-2001)	Section 6, Chapter 3	Encourage participation to public, NGOs, and local organizations in planning, decision-making, and evaluating environmental problems.
2002	The 9 th National Socio-Economic Development Plan B.E. 2545-2549 (2002-2006)		Encourage transparent participation.

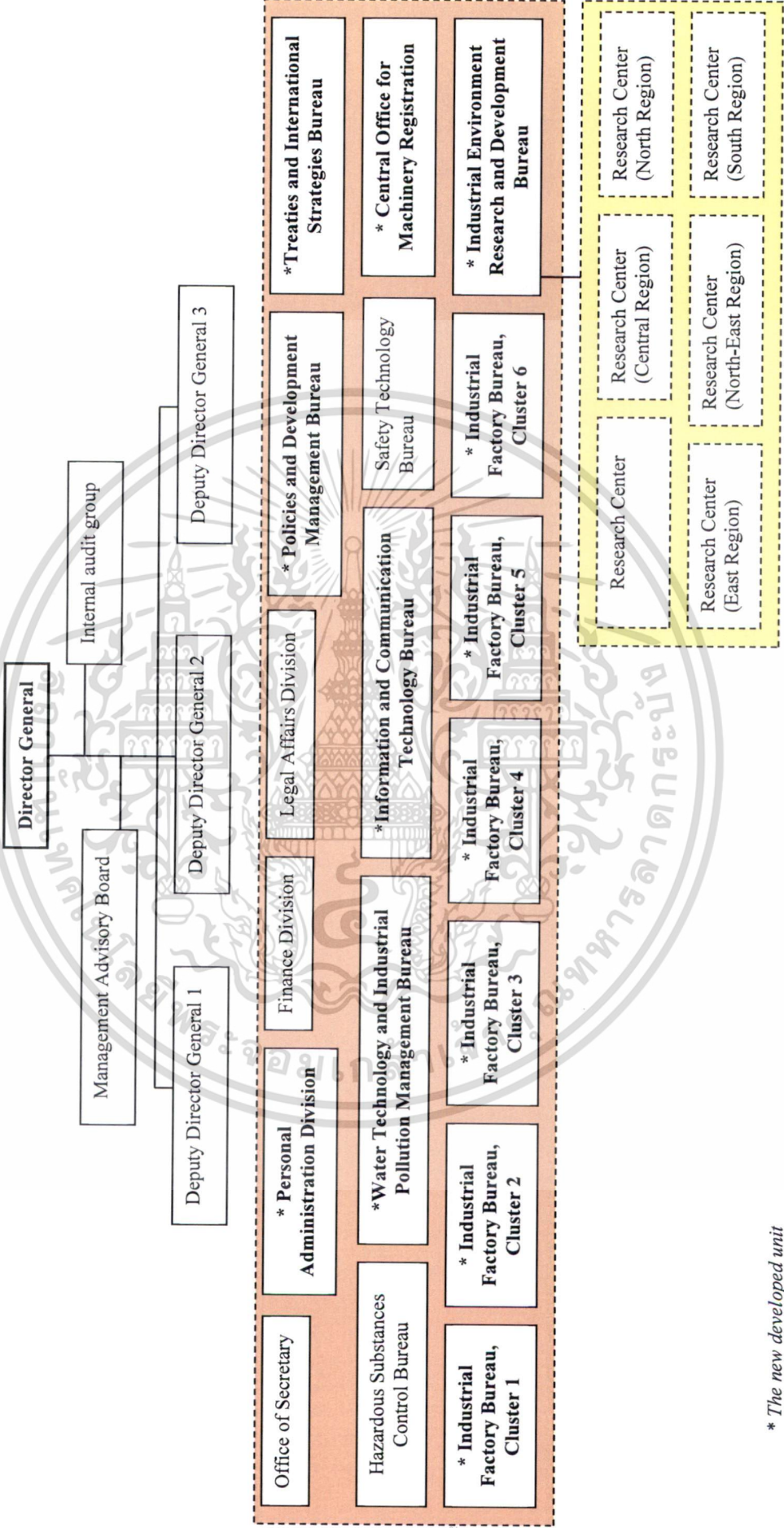
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาพผนวก ง: General organization flowchart of environmental management of industry in Thailand



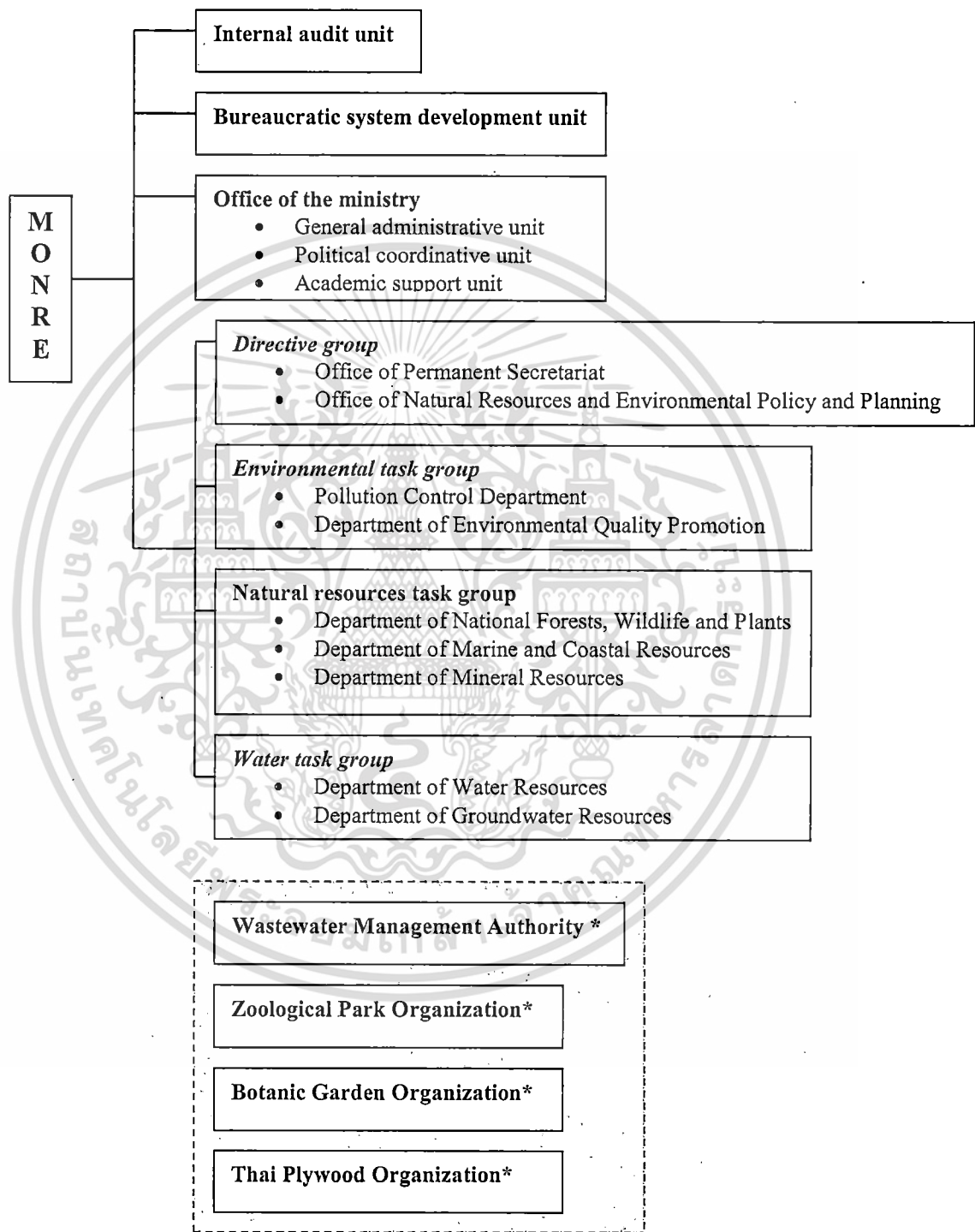
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาพผนวก จ: Organization chart of Department of Industrial Work:



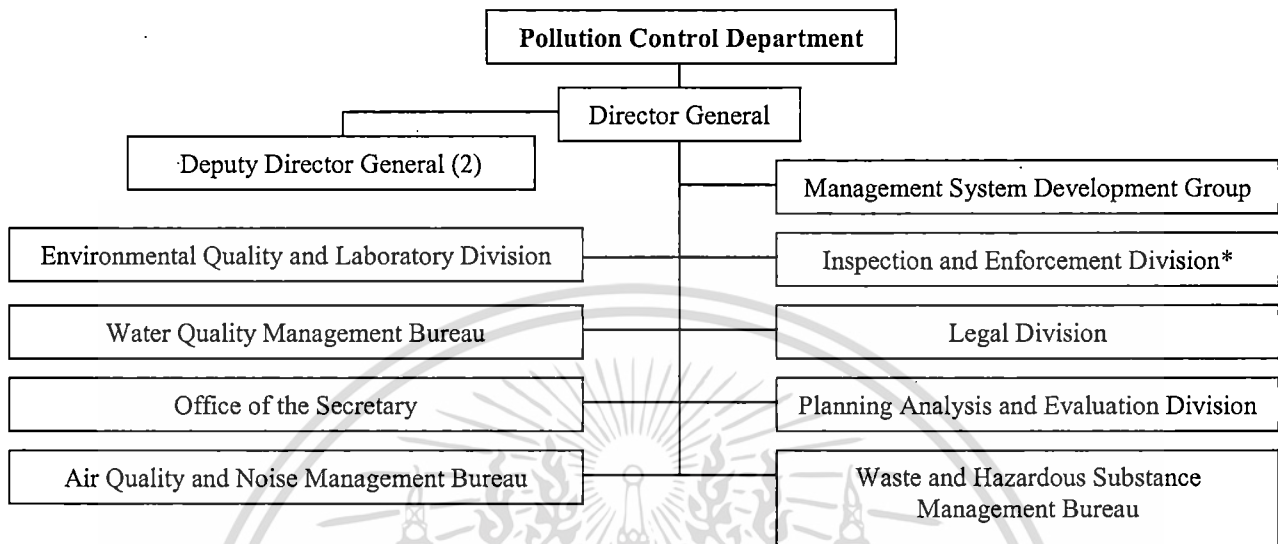
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาคผนวก ฉ: Environmental administration in Thailand (The Ministry of Natural Resources and Environment; MoNRE, 2002)



Note: * state enterprise
Source: MoNRE website

ภาคผนวก ข: Organization under Pollution Control Department



* Within PCD, the Inspection and Enforcement Division take responsibility in public complaint

ภาคผนวก ข: Chronology of the Pollution Control Department to gazette the Pollution Control Areas

Number of Gazette	Year	Area
1	1992	<i>Pattaya Municipality</i>
2	1992	<i>Phu-Ket Province</i>
4	1992	<i>Hat-Yai District</i> , Songkla Province
5	1992	<i>Muang District</i> , Songkla Province
6	1992	<i>Pi-Pi Island</i> , Aow-Nang Sub-District, Muang District, Krabi Province
9	1994	<i>Samutprakarn Province</i>
11*	1995	<i>Prathumthani Province*</i> ; <i>Nonthaburi Province*</i> ; <i>Samutsakorn Province</i> ; and <i>Nakornprathom Province</i>
13	1996	<i>Ban-Lam District</i> , and <i>Muang District</i> , <i>Tha-Yang District</i> , <i>Cha-Am District</i> , Petchaburi Province; <i>Hau-Hin District</i> , <i>Pranburi District</i> , Prajuabkeereekhan Province
23	2004	<i>Nha-Pralan Sub-District</i> , Chalermphakiet District, Saraburi Province

* For this study

