



คณะนิสิตอาสาสมัครร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มูลนิธิเพื่อน

รายงานผลงานวิจัย

การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ

โดย

รองศาสตราจารย์ สุณีัย มีดลิกะมาลัย

นายเสถียร รุจิระวิเศษ

นายวินัย สมบูรณ์

นางสาวชเนตรรณ สุนทระ

สิงหาคม 2531

## สารบัญ

	หน้า
กิติกรรมประกาศ.....	ก
บทกถย่อ.....	ข
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ปัญหาที่มาและเหตุผลของการวิจัย.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
3. ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมกับปัญหา สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ.....	8
1. นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3.....	10
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509).....	10
1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	10
2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	11
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514).....	12
1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	12
2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	14
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519).....	15
1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	15
2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	17

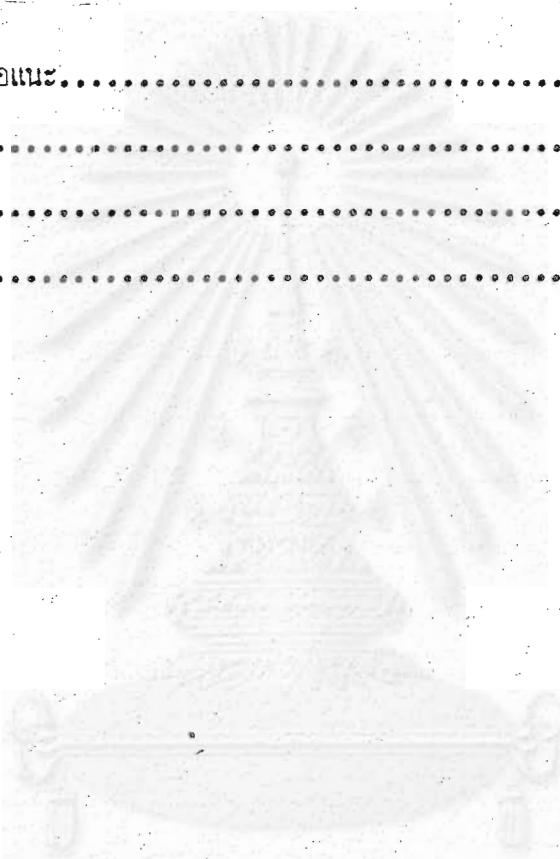
2.	นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5.....	19
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524).....	19
	1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	19
	2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	21
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529).....	26
	1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	26
	2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	32
3.	นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6.....	33
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534).....	33
	1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ.....	33
	2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนาฯ.....	34
บทที่ 3	สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม	42
	1. กรณีตัวอย่างปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในอดีต-ปัจจุบัน....	42
	1.1 ตะกั่วเป็นพิษที่ตำบลบางครุ อำเภอลำทะเมนชัย	42
	สภาพพื้นที่ทั่วไป.....	42
	สภาพปัญหาและอาการของโรค.....	43
	มาตรการในการป้องกันแก้ไข.....	44
	1.2 พิษสารหนูที่อำเภออินทิมูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช	45
	สภาพพื้นที่ทั่วไป.....	45
	สภาพอาการของพิษสารหนู.....	46
	มาตรการในการป้องกันแก้ไข.....	47

1.3	นำเป็นพิษที่แม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี.....	48
	สภาพพื้นที่ทั่วไป.....	48
	สภาพปัญหาแม่น้ำเน่าเสีย.....	48
	มาตรการในการป้องกันแก้ไข.....	49
1.4	อากาศ เป็นพิษที่อำเภอภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร	50
	สภาพพื้นที่ทั่วไป.....	50
	สภาพของปัญหาอากาศ เป็นพิษ.....	50
	มาตรการในการป้องกันแก้ไข.....	51
2.	การศึกษาโดยละเอียดกรณีอากาศ เป็นพิษที่อำเภอพระประแดง	
	จังหวัดสมุทรปราการ.....	53
	ผลของการวิจัยภาคสนาม.....	54
1.	สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม.....	54
1.1	สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบกึ่งอาณานิคม	54
1.2	สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบครึ่งอาณานิคม	56
2.	ปัญหาสุขภาพอันเกิดจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ.....	70
2.1	แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	70
2.2	อากาศ ฝุ่นและมลพิษ.....	74
3.	ความคิดเห็นของครัวเรือนตัวอย่างต่อโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้	
	ที่อยู่อาศัย.....	77
	สรุปสาระสำคัญของข้อมูล.....	79
1.	สภาพเศรษฐกิจและสังคม.....	79
2.	การเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาล.....	79
3.	มาตรการในการป้องกันแก้ไข.....	80

บทที่ 4	การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย.....	86
	1. ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ-สังคม.....	87
	2. ทฤษฎีทางกฎหมาย.....	91
	2.1 ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดลอม.....	91
	2.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบ.....	96
	3. การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนทางขบวนการ ยุติธรรมทางศาล.....	101
	3.1 หลักเกณฑ์การพิจารณาความผิดละเมิด.....	101
	3.2 การฟ้อง.....	106
บทที่ 5	กฎหมายกำหนดความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ.....	115
	1. สาเหตุที่มีกฎหมาย.....	115
	2. วัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมาย.....	124
	3. สาระสำคัญของกฎหมาย.....	124
	3.1 พื้นที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย.....	124
	3.2 ผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครอง.....	126
	3.3 การรวบรวมค่าทดแทน.....	131
	3.4 หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการ.....	132
บทที่ 6	การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน.....	144
	1. ปัจจัยค่านโยบายของรัฐ.....	144
	2. ปัจจัยด้านสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ.....	149
	3. ปัจจัยด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อม.....	152
	4. ปัจจัยจากกฎหมายกำหนดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสุขภาพของ ญี่ปุ่น.....	153

5. ความคิดเห็นในการจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ  
 ท่อสุขภาพ..... 155

บทที่ 7 สรุปและเสนอแนะ..... 159  
 สรุป..... 159  
 ขอเสนอแนะ..... 167  
 บรรณานุกรม..... 171



สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สภาพพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคมของบริ เวณพื้นที่โครงการ	55
ตารางที่ 2	ขนาดของครัวเรือน.....	56
ตารางที่ 3	ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน.....	57
ตารางที่ 4	ระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือน.....	58
ตารางที่ 5	ภูมิลำเนาเดิมของหัวหน้าครัวเรือน.....	59
ตารางที่ 6	เหตุผลของการขายที่ดิน.....	59
ตารางที่ 7	การขายที่ดิน.....	60
ตารางที่ 8	การเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือน.....	61
ตารางที่ 9	สถานพยาบาลที่ทำการรักษา.....	61
ตารางที่ 10	ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล.....	62
ตารางที่ 11	ผู้ที่ทำงานและไม่ไ้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ.....	62
ตารางที่ 12	อาชีพของครัวเรือน.....	63
ตารางที่ 13	รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน.....	64
ตารางที่ 14	รายจ่ายเฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน.....	65-67
ตารางที่ 15	ที่ดินของครัวเรือน.....	68
ตารางที่ 16	เฉลี่ยการถือครองที่ดินของครัวเรือน.....	69
ตารางที่ 17	เอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินของครัวเรือน.....	69
ตารางที่ 18	การใช้แหล่งน้ำอุปโภค-บริโภคของครัวเรือน.....	71
ตารางที่ 19	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำอุปโภค-บริโภค.....	71
ตารางที่ 20	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำอุปโภค-บริโภค.....	72
ตารางที่ 21	การแก้ไขการอุปโภค-บริโภค.....	72
ตารางที่ 22	กรณีโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยปล่อยอากาศเสีย.....	73
ตารางที่ 23	ลักษณะของอากาศเสีย.....	73
ตารางที่ 24	ผลเสียจากปัญหาอากาศเสียของครอบครัว.....	75
ตารางที่ 25	การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาอากาศเสีย.....	76



ตารางที่ 26	การแก้ไขปัญหของโรงงาน.....	76
ตารางที่ 27	ความคิดที่จะขายที่อยู่.....	77
ตารางที่ 28	สิทธิในการ เรียกค่าทดแทนและค่าเสียหายตามกฎหมาย.....	77
ตารางที่ 29	ความสำคัญของโรงงานในไกลทองถิ่น.....	78
ตารางที่ 30	ผลเสียของโรงงานในไกลทองถิ่น.....	78-79
ตารางที่ 31	ระยะเวลาภัยโรค	128
ตารางที่ 32	ระยะเวลาที่ทำงานหรือติดอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด	129

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 1	แผนที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ..... 5
รูปที่ 2	งบทพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม..... 16
รูปที่ 3	ความสัมพันธ์ในบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องของทอปัญหาอากาศเป็น พิษจากการดำเนินการของโรงงาน..... 82

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความ  
เสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษนี้ ได้รับทุนอุดหนุนวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น ประจำปี พ.ศ.  
2530 ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

การวิจัยครั้งนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความอนุเคราะห์  
ช่วยเหลือ ให้ความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์เป็นอย่างดียิ่งจาก  
Mr. Haruo Washi ผู้อำนวยการมูลนิธิญี่ปุ่น, Prof. Yoshihiro Nomura,  
Prof. Kazuo Yamanouchi, Prof. Dr. Masazumi Harada, Assoc. Prof.  
Shoichi Ogano, Lect. Yasuki Omura, Mr. Haruo Kanbe, Mr. Ken  
Kanaya, Mr. Yoichi Tani และ Mr. Tsugunori Hamamoto ผู้วิจัยขอ  
ขอบคุณ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้รับความช่วยเหลือประสานงานจากนายขวัญชัย เองพุลธนา  
นายอำเภอพระประแดง นายเชษฐ์ กองทอง ปลัดอำเภอพระประแดง อธิบดีผู้ใหญ่บาน  
นิน อ่วมเจริญ ผู้วิจัยขอขอบคุณ

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โสวิไลกุล คณะศึกษาศาสตร์,  
ศาสตราจารย์ ดร. สุรินทร์ เศรษฐานิต รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุทธิรักษ์ สุจริตตานนท์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสภาวะ  
แวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่อนุญาตให้ผู้วิจัยและบูรณาการวิจัยใหม่โอกาสทำการ  
วิจัยครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

หากผลงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนคนไทยแล้ว  
ผู้วิจัยขอขอบคุณที่นักทุกท่านที่กล่าวนามมาข้างตน หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาด  
ใดเกิดขึ้น ผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว

ผู้วิจัย  
สิงหาคม 2531

หัวข้อวิจัย	การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหาย ต่อสุขภาพจากมลพิษ	
ผู้วิจัย	รองศาสตราจารย์สุทินย์ มัลลิกะมาส	หัวหน้าโครงการ
	นายเสถียร รุจิระวิชัย	ผู้ร่วมวิจัย
	นายวินัย สมบูรณ์	ผู้ร่วมวิจัย
	นางสาวชนพรพรณ สุรินทร์	ผู้ร่วมวิจัย
ปีการวิจัย	2530 - 2531	

บทคัดย่อ

ปัญหาพิษจากการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อ  
ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อ  
การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นที่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผน  
พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยที่รัฐมีใ้กำหนดนโยบายหรือ  
แนวทางในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาประชาชนที่ได้รับเอา  
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เลย ในขณะที่เกี่ยวกับปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นมา  
แล้วว่ามีประชาชนได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสะสมอยู่ในร่างกายจนเกิด  
โรคขึ้นมาแล้ว แต่ประชาชนเหล่านั้นก็มีใ้เรียกร้องสิทธิที่จะไ้รับค่าเสียหายและค่า  
สินไหมทดแทนจากผู้ที่เป็นต้นเหตุทำให้ไ้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายนั้น  
ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องโดยตรงจากผู้ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ  
ใ้เรียกร้องไ้ หรือจากการฟ้องร้องเป็นคดีศาล ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายจะพบกับ  
ปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการวิธีพิจารณาความที่จะทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสนะ  
คดีไ้ชนะมาก เนื่องจากตามกฎหมายแล้วภาระที่ไ้ในการนำสืบถึงความสัมพันธ์  
ระหว่างโรคที่ไ้รับจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม กับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้น  
ตกเป็นของผู้กล่าวอ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายที่ไ้เป็นใจทักฟ่อง ด้วยเหตุนี้ความเหมาะสม

และความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษจึงน่า  
จะมีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคาดหมายว่าจะต้องผ่านช่วงของการดำเนินการ  
การตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เสียก่อน เนื่องจากเป็น  
ช่วงระยะเวลาที่รัฐส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งยังไม่เหมาะสมนัก เพราะอาจจะเป็น  
การบั่นทอนความประสงค์ของการลงทุนได้ อย่างไรก็ตามแนวทางของรูปแบบกอง  
ทุนทดแทนนี้ ควรจะประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนฯ เพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหาย  
เช่นเดียวกับของญี่ปุ่น และเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากการถูกทำลายของโรงงาน  
อุตสาหกรรม

2. การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ แยกเป็น 2 วิธี คือ

(1) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้วและได้ดำเนินการ  
แล้ว การเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนจะทำความรู้ไปกับการพิจารณาใบอนุญาต  
ในแต่ละปี

(2) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้  
ดำเนินการ ให้เรียกเก็บเงินพร้อมกับการพิจารณาใบอนุญาตขอจัดตั้งโรงงานฯ

3. ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน ครอบคลุมถึง

(1) ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับประชาชนผู้เสียหาย

(2) ค่าทำความสะอาดพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากการดำเนินการของ

โรงงานอุตสาหกรรม

4. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุนทดแทนฯ มอบให้  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการ

บทนำ

๑. ปัญหาที่มาและเหตุผลของการวิจัย

ถ้ามองย้อนกลับไปสู่อดีตจะพบว่าประเทศอุตสาหกรรมที่ยิ่งใหญ่ทั้งหลายในโลก ไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฯลฯ ต่างก็เคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อนทั้งสิ้น แต่ด้วยเหตุที่การเกษตรอย่างเดียวย่อมไม่ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นได้ หลาย ๆ ประเทศจึงหันความยากจนด้วยการพยายามพัฒนาระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นกิ่งเกษตรกรรมกิ่งอุตสาหกรรม และเป็นอุตสาหกรรมเต็มตัวในที่สุด

สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ไม่ต่างจากที่กล่าวนี้เท่าใดนัก ไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีรายได้มาจากการเกษตร ประชากรร้อยละ 80 ของประเทศมีอาชีพทางการเกษตร และไทยก็ได้เผชิญกับปัญหาความยากจนจนต้องกู้หนี้ยืมสินจากต่างประเทศตลอดมา จนกระทั่งรัฐได้ตระหนักว่าเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่ทำให้ประเทศพ้นจากความยากจนไปได้ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา จึงพยายามกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยเสียใหม่เป็นเกษตรกรรมกิ่งอุตสาหกรรม (agro-industry) ซึ่งนโยบายดังกล่าวส่งผลให้ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้น ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) จึงมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เต็มตัว (Newly Industrialization Country (NIC) ) ดังเช่นประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย เช่น ไต้หวัน ฮองกง เกาหลี สิงคโปร์ ซึ่งก็เป็นที่คาดหมายกันว่าโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นอีกมากมายอันจะส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจดีขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาในกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับกัน  
มาแล้วว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะมาควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเป็น  
ปัญหาว่าเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วรัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นปัญหามากน้อยเพียงใด  
และแม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกนโยบายในเรื่องนี้ว่าให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรม  
ควบคู่ไปกับการหาแนวทางในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมไปด้วย

(environmental cum economics) แต่ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยและน่าวิตกตาม  
ศึกษาว่าในทางปฏิบัติรัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรให้มีการดำเนินการอย่างมี  
ประสิทธิภาพตามนโยบายดังกล่าว

สิ่งที่เป็ปัญหาอีกคือไม่ว่าจะเป็นในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต  
ได้ปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นมาแล้วว่า มีปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น  
และส่งผลกระทบต่อ ทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย อนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง  
แล้วหลายกรณี แต่รัฐบาลมิได้มีนโยบายและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพพอที่  
จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในกรณีของการเยียวยา  
ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น จะเห็นว่าไม่มีนโยบายและ  
การดำเนินการใดที่จะมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นการเยียวยาผู้เสียหายได้  
เลย ซึ่งย่อมหมายความว่าเมื่อใดก็ตามที่ประชาชนได้รับความเสียหาย เขาย่อม  
จะต้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดียังศาลเพื่อให้ศาลตัดสินว่าเขาสมควรจะได้รับ  
ค่าชดเชยในความเสียหายที่ได้รับนั้น ซึ่งจะเป็นปัญหาที่ยุ้งยากสำหรับผู้เสียหาย  
มาก จึงปรากฏว่าคดีดังกล่าวเกิดขึ้นน้อยมาก ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนจะต้อง  
รับเอาบาปเคราะห์ที่ตนมิได้ก่อขึ้นมาเอง ปัญหาในทำนองนี้ประเทศญี่ปุ่นเคย  
ประสบมาก่อน และรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือสำเร็จด้วย  
การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของประชาชน  
ผู้เสียหายขึ้น กฎหมายนี้คือ "กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ"

" (Pollution Related Health Damage Compensation Law) "

ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์เพื่อ การเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

กฤษฎีกาการวิจัย ครั้งนี้จึงนำเอาแนวความคิดหลักการและเหตุผล ตลอดจนการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้มาประกอบการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้กับสภาพปัญหาในประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย จากการค้าเงินกิจการอุตสาหกรรม
2. เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการ ทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากอุตสาหกรรม
3. เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ลงทุนและผู้ค้าเงินกิจการอุตสาหกรรมได้ ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของตนต่อปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น

3. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ประกอบด้วยวิธีวิจัย 3 วิธีคือ

(1) การวิจัยเอกสาร เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและสิ่ง ตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายค่าทดแทน ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น นโยบายของรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เอกสารวิจัย บทความ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ ฯลฯ

(2) การวิจัยสนาม

กฤษฎีกาการวิจัยประสงค์จะทดสอบให้เห็นชัดว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อม



เป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีเกิดขึ้นจริงหรือไม่และความรุนแรงของมลพิษมีผล  
กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ เพียงใด  
ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดการวิจัย สภาพปัญหามลพิษที่ประชาชนได้รับจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 พื้นที่ทำการศึกษา (ภาพที่ ๑)

กำหนดให้ตำบลบางกระเจ้า และตำบลบางยอ อำเภอ  
พระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

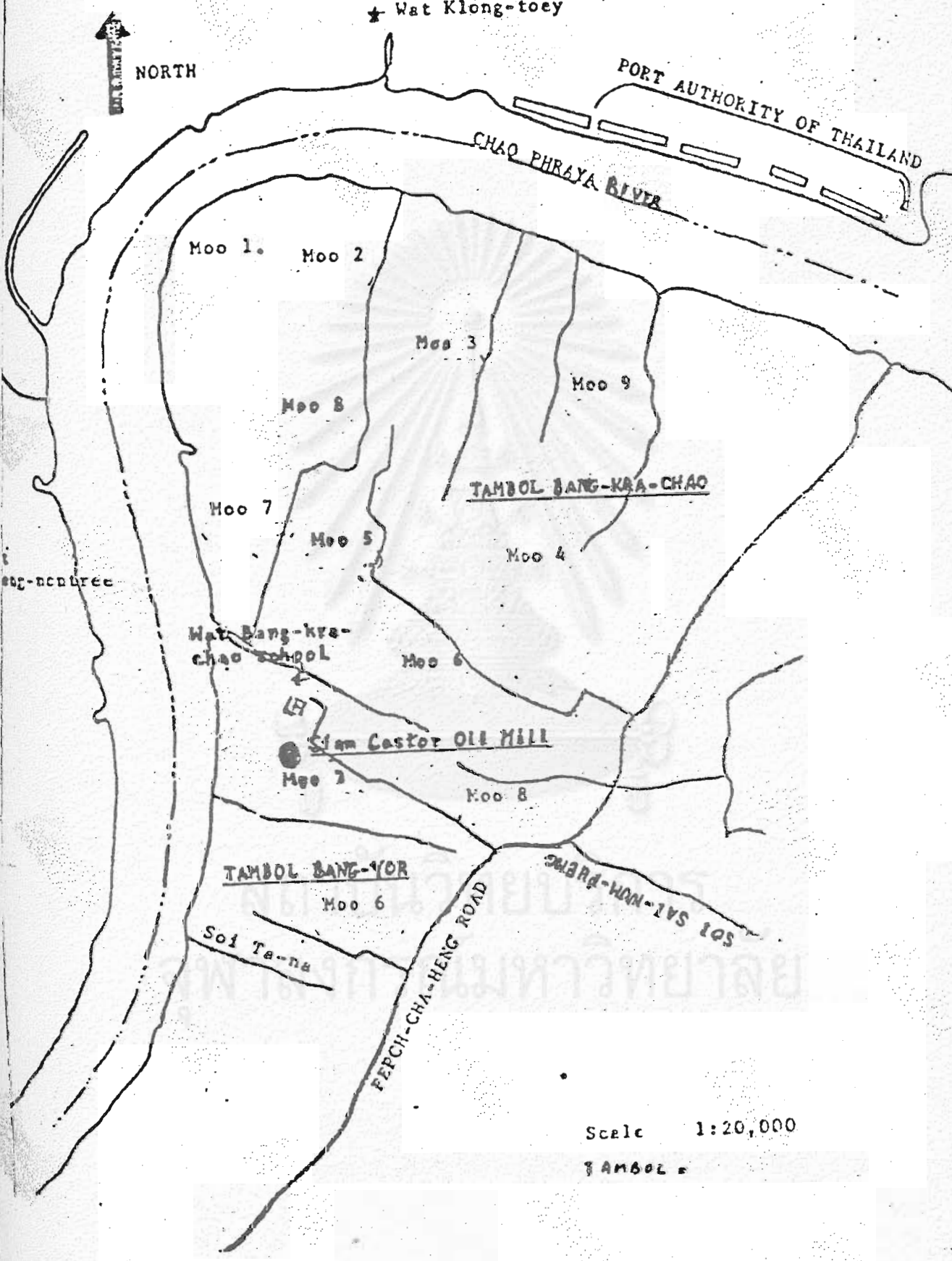
๑. บริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโรงงาน  
อุตสาหกรรมตั้งอยู่และอีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่ยังคงเป็นพื้นที่สวนที่มีการเพาะปลูกอยู่  
ซึ่งสามารถจะชี้ให้เห็นได้ชัดขึ้นว่าแม้ว่าสภาพพื้นที่จะไม่ได้เป็นเขตอุตสาหกรรม  
ทั้งหมดแต่ก็สามารถจะเกิดปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้

๒. มีปัญหาอากาศเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น  
และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยแล้ว

ที่ตั้งและอาณาเขต - ภูมิประเทศ

อำเภอพระประแดง ตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาคุ้งน้ำค่อนล่าง  
ที่ตำบลตลาด ในเขตเทศบาลเมืองพระประแดง ทิศเหนือ จดเขตยานนาวา เขตพระโขนง  
กรุงเทพฯ ทิศใต้ จดอำเภอเมืองสมุทรปราการ ถึงอำเภอพระสมุทรเจดีย์ ทิศตะวันออก  
จดเขตพระโขนง กรุงเทพฯ และอำเภอเมืองสมุทรปราการ ทิศตะวันตก จดเขต  
ราษฎร์บูรณะกรุงเทพฯ มีพื้นที่ทั้งหมด 65.58 ตารางกิโลเมตร หรือจำนวน  
40,987.50 ไร่ สภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก แต่เดิมประชากร  
ส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ทำสวน แต่ในปัจจุบันได้แปรสภาพเป็นแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม  
เป็นโกดังเก็บสินค้าหรือไซโล และเป็นแหล่งชุมชนที่มีประชากรอยู่อาศัยมีอาชีพรับจ้าง  
ทำงานในโรงงาน ประกอบธุรกิจการค้าและอาชีพอื่น ๆ มากมาย

Fig. 1. Map showing site of the castor oil mill and the villages around it.



## อาชีพฐานะทางเศรษฐกิจ - สภาพแวดล้อม

อาชีพโดยทั่วไปของประชาชนในเขตท้องที่อำเภอพระประแดง แต่เดิมมีอาชีพทำนา ทำสวน เนื่องจากพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก แต่ในระยะปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งขึ้นมากทั้งอุตสาหกรรมหนักและเบา ประชาชนทั่วไปจึงเปลี่ยนอาชีพมารับจ้างตามโรงงาน และขายที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งในปัจจุบันนี้มีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตท้องที่อำเภอพระประแดง จำนวน 1,015 โรงงาน เศรษฐกิจทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่อยู่คึกคัก

ปัญหาค่ามลภาวะ กว้างเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก กังนั้มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอันประกอบคว้ปัญหาน้ำเสีย กลิ่น คว้เสียงรบกวน จึงเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของอำเภอ

### 2.2 วิธีการศึกษา

เป็นการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่างตามแบบสอบถามที่จัดเตรียมไว้แล้ว และการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่อนามัยประจำตำบล นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ

### 2.3 ประชากรตัวอย่าง

กำหนดให้หัวหน้าครัวเรือนในหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลบางกระเจ้าและตำบลบางยอ จำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) จำนวน 200 ราย เป็นประชากรตัวอย่าง

### 2.4 แบบสอบถาม ประกอบคว้

ส่วนที่ 1 เศรษฐกิจ - สังคมของครัวเรือน ประกอบคว้

การศึกษา ภูมิสำเนา จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ศาสนา การย้ายถิ่นฐาน อาชีพหลัก อาชีพเสริม รายได้ รายจ่าย หนี้สิน การถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดิน

ส่วนที่ 2 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค

ส่วนที่ 3 โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียง

ส่วนที่ 4 ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย แหล่งที่ทำให้เกิดอากาศเสียและฝุ่นละออง สภาพของปัญหา ช่วงเวลาที่เกิดปัญหา ผลกระทบของปัญหาคือครอบครัว

ส่วนที่ 5 สุขภาพอนามัย ประกอบด้วย สภาวะการเจ็บป่วยในรอบปี การรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การเรียกร้องสิทธิ การเรียกค่าชดเชย

2.5 วิธีการนำเสนอข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนามให้นำมาวิเคราะห์ประกอบข้อมูลเอกสารแล้วแสดงในรูปของตารางประกอบ

2.6 ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ทำการสำรวจและสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง และสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเดือนกุมภาพันธ์, มีนาคม 2531

นอกจากวิธีการวิจัยดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยยังได้จัดทำมีการอภิปรายพิเศษเพื่อเสนอข้อมูลในเรื่องนโยบายของรัฐในการส่งเสริมอุตสาหกรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของผู้ป่วยโดยผู้แทนจากสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการ นักวิชาการ และผู้แทนจากโรงงานอุตสาหกรรมยานพาหนะประเภท รวมทั้งสิ้นประมาณ

50 ท่าน โดยจัดทำการอภิปรายพิเศษขึ้นในวันที่ 26 พฤษภาคม 2531 ณ ห้องประชุม  
สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะได้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย  
และการดำเนินนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการป้องกันแก้ไข ควบคุม  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ เขียวยามปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม  
ในอนาคต และยังเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการทดแทนความเสียหาย  
ต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เชิงอรก

1. เอกสารบรรยายสรุปอำเภพระประแดง เนื่องในโอกาส  
ม.ล. ภัคศุ์ กำภู ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ตรวจเยี่ยมอำเภพระประแดง  
14 ตุลาคม 2529



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายของรัฐบาลการพัฒนาและส่งเสริม  
อุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

แต่เดิมประเทศไทยมิได้มีการวางแผนพัฒนาประเทศไว้ ดังนั้นนโยบายและแนวทางในการพัฒนาประเทศจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงทำให้การพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งในปี 2504 จึงได้เริ่มวางแผนทางในการพัฒนาประเทศด้วยการกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาฉบับที่ 1 นี้กำหนดระยะเวลาของแผนพัฒนาไว้ 6 ปี คือ พ.ศ. 2504 - 2509 แต่ต่อมาแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ มานี้มีกำหนดระยะเวลาแผนละ 5 ปี ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งจะได้วิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาของรัฐที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อชี้ให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญต่อปัญหานี้หรือไม่เพียงใด

๑. นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ ๑ - 3

แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. 2504 - 2509)

๑. สาระสำคัญของแผนพัฒนา

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีรายได้หลักจากผลผลิตทางการเกษตร ดังนั้น สาระสำคัญของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ นี้จึงเน้น

การวางพื้นฐานเพื่อเสริมทางด้านการเกษตรและการลงทุนในค่านเอกชน และเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรและอุตสาหกรรม ในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภค ฯลฯ ซึ่งผลของการพัฒนาปรากฏว่ามีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปอย่างเห็นได้ชัด การขยายตัวของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 ต่อปี คือเพิ่มจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 58,000 ล้านบาท ในปี 2509

## 2. การดำเนินการของรัฐบาลแผนพัฒนา

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 นี้ การพัฒนาเพื่อเสริมประสิทธิภาพในด้านการเกษตรเป็นหลัก แม้ว่าในแผนฯ จะกล่าวถึงการเพิ่มผลผลิตการอุตสาหกรรมไว้ก็ตาม แต่การดำเนินการก็มิได้มีอะไรที่แสดงถึงการพัฒนาทางค่านอุตสาหกรรมได้เลย

อย่างไรก็ดีในค่านการดำเนินการของรัฐบาลในสมัยนั้น อันเกี่ยวเนื่องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม กลับปรากฏว่ารัฐบาลได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการวิจัยอันตรายจากแก๊ซทอไอเสียบรถยนต์หรือยานพาหนะอื่นและโรงงาน" ขึ้น เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2506 โดยมีหน้าที่วิเคราะห์ศึกษาและพิจารณาคำว่าควรออกกฎหมายอย่างไรหรือไม่<sup>2</sup> และต่อมาในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลในสมัยก่อนมาก็ได้แสดงออกถึงความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการออกระเบียบว่าด้วย "ข้อกำหนดนายทะเบียนการขนส่ง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2507" ซึ่งเป็นระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดควันเสียและเสียงอันเกิดจากเครื่องยนต์

กล่าวโดยสรุปแล้วสำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 นั้นมิได้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษไว้เลย แม้ว่าในปี พ.ศ. 2507 จะปรากฏว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษภายในโรงงานอุตสาหกรรม



ซึ่งกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุขได้บันทึกเหตุการณ์ไว้ว่า ".....เมื่อปี 2507 โรงงานถ่านไฟฉายแห่งหนึ่งที่จังหวัดชลบุรี มีผู้ป่วยแพ้สารแมงกานีส 41 ราย ทำให้เกิดเป็นอัมพาต สติปัญญาเสื่อม เกินไม่ไคเป็นอาการทางประสาทสมอง ทั้ง 41 ราย และไม่มีผู้ใดฟื้นหายกลับคืนมาเป็นปกติเลย" <sup>3</sup> ก็ตาม

เหตุการณ์นี้ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เกิดขึ้นและเป็นผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนแล้ว แต่รัฐบาลก็มิได้มีมาตรการเร่งควมเินใจในการเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายนั้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510 - 2514)

1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ

แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ยังคงยึดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แต่ได้เพิ่มการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยใ้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังได้เน้นหนักในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกระบุไว้ไม่แน่ชัดนัก <sup>4</sup> แผนพัฒนาฉบับนี้เน้นแนวทางในการเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ขึ้นไม่ว่าในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม

ในส่วนของแผนพัฒนาฯ ด้านอุตสาหกรรมนั้น ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อให้การลงทุนส่วนเอกชนขยายตัวไว้ 3 ประการ ซึ่งข้อ 1 ใน 3 ประการนั้นคือ "รัฐจะใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม"

ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ อุตสาหกรรมของประเทศไทยมีการพัฒนาขยายตัวเพิ่มขึ้น ในระหว่างปี 2510 - 2514 จำนวนโรงงานที่จดทะเบียนไว้กับ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 2,300 โรง ปี พ.ศ. 2509 มีจำนวนโรงงาน 41,212 โรง และเพิ่มเป็นประมาณ 53,000 โรงงาน ในปี 2514 โรงงานซึ่งสร้างขึ้นใหม่ในระยะเวลาดังกล่าวประมาณร้อยละ 93 เป็นโรงงานขนาดเล็กที่มีเงินลงทุนน้อยกว่าหนึ่งล้านบาทและมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมครัวเรือนที่มีอยู่ดั้งเดิม ได้แก่ โรงสีข้าว อู่มอเตอร์จักรยานค์ โรงกลึง โรงหล่อ โรงพิมพ์ โรงงานประกอบยารักษาโรค โรงโมหินและอื่น ๆ โรงงานเหล่านี้มีการลงทุนประมาณร้อยละ 25 ของการลงทุนในอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและใหญ่มีเงินลงทุนมาก ในระหว่างปี 2510 - 2513. มีอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจำนวน 340 ราย เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 14,200 ล้านบาท มีจำนวนคนงานประมาณ 50,000 คน ในจำนวนนี้เป็นทุนจดทะเบียนของคนไทยประมาณร้อยละ 65 นอกจากเป็นเงินทุนจากต่างประเทศ ประเทศที่ลงทุนมากได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจีน สหราชอาณาจักร ตามลำดับ <sup>5</sup>

ในช่วงระยะของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในตลาดการค้าต่างประเทศ ผลผลิตทางเกษตร เช่น ข้าว ยางพารา ฯลฯ ก็ตก ราคาตกทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงินต่างประเทศเป็นครั้งแรก รัฐจึงแก้ไขสถานการณ์ด้วยการเร่งเพิ่มผลการผลิตทางอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามก็พิจารณาถึงนโยบายในค่านิ่งแวดล้อมกลับปรากฏว่ามีได้ถูกกำหนดเข้าไว้ในแผนพัฒนาฯ เลยเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเป็นช่วงของการคืนตัวในการพัฒนาทางค่านอุตสาหกรรม

## 2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนา

สำหรับนโยบายในก้านปัญหาสิ่งแวดล้อมแม้จะมีกำหนดไว้ในแผนพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ได้ดำเนินการบางประการที่มีผลโดยตรงต่อการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ จากเหตุการณ์ของมลพิษจากสารแมงกานีสจากโรงงานด้านไฟฉายเมื่อปี พ.ศ. 2507 มีผลให้ในปี 2512 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติโรงงานขึ้น โดยมีเหตุผลว่า "เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2462 และพระราชบัญญัติโรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว สภาพการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในปัจจุบัน จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงงานเสียใหม่" ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักว่าปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมย่อมส่งผลร้ายต่อประชาชนได้ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงานนี้จะเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถจะควบคุมดูแลมิให้โรงงานประกอบการที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้แต่จะมีประสิทธิภาพเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2513 เกิดเหตุการณ์ที่เป็นผลมาจากปัญหามลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมที่ส่งผลร้ายต่อประชาชน อีกกล่าวคือ ที่ตำบลบางครุ อำเภอบางปะกง จังหวัดสมุทรปราการ ได้มีประชาชน ซึ่งมีอาชีพทำน้ำตาลจากต้นมะพร้าวได้ใช้กากหม้อแบคเตอร์รดยนต์เป็นเชื้อเพลิงในการเคี่ยวน้ำตาล ควันพิษจากเคาได้ทำให้น้ำตาลมีสารตะกั่วในปริมาณสูง บุคคลที่สูดเอาควันดังกล่าวเกิดอาการป่วยไข้ คณะแพทย์จากโรงพยาบาลศิริราชได้ทำการสำรวจและรักษา สถิติในครั้งนั้นปรากฏว่ามีผู้ป่วย 12 คน แต่ไม่มีรายงานว่ามีผู้เสียชีวิต<sup>6</sup>

จากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดโรงงานขนาดเล็กเพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งโรงงานเหล่านี้ กลัปกลายมาเป็นปัญหาที่เป็นต้นเหตุของมลพิษจากโรงงานอยู่ในทุกวันนี้และปัญหาเหล่านี้ยากต่อการแก้ไขได้

แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (2515 - 2519)

1. สาระสำคัญของแผนพัฒนา

สาระสำคัญของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ในด้านเศรษฐกิจนั้นปรากฏว่า  
ในส่วนของการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ถูกกำหนดไว้อย่างเด่นชัดกว่าแผนพัฒนา ฉบับที่ 1  
และ 2 กล่าวคือการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในระยะของแผนพัฒนา ฉบับนี้  
จะให้ความสำคัญถึงการลงทุนของเอกชนเป็นสำคัญ โดยได้พิจารณาเห็นว่ามีความมุ่งหมายที่จะ  
ขยายอุตสาหกรรมในประเทศไปได้อีกมาได้แก่อุตสาหกรรมหนักบางประเภท และ  
อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในประเทศ โดยมีนโยบายและวัตถุประสงค์ประการ  
หนึ่งคือ ให้นำทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรมได้มากที่สุด

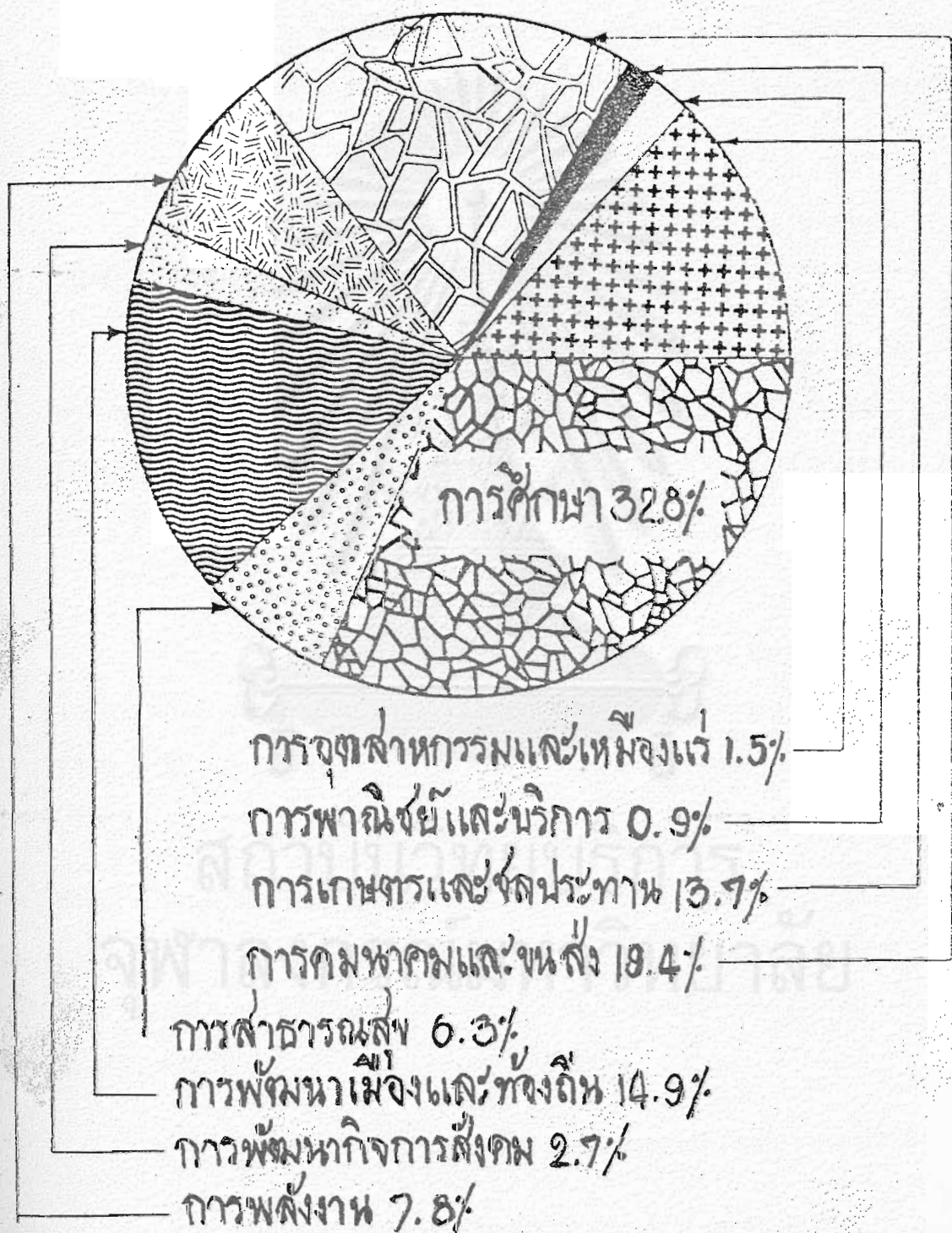
เมื่อพิจารณางบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3  
นี้ (กรุป 2) จะเห็นว่า รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญที่จะใช้ในการปฏิรูพื้นฐานเพื่อการพัฒนา  
การเกษตรและอุตสาหกรรมอยู่ ไม่ว่าจะเป็นงบในการเกษตรและชลประทาน  
การคมนาคมและการขนส่งและการพลังงานก็ตามเมื่อเทียบกับงบการอุตสาหกรรม  
และเหมืองแร่

สำหรับคำถามหาสิ่งแวดลอมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น  
ความแผนพัฒนา ได้ระบุไว้ในส่วนของการสาธารณสุขว่าควยแนวทางพัฒนาข้อ 5.  
ว่า "การพัฒนาอนามัยและสิ่งแวดลอม ในระยะของแผนที่ 3 ส่วนใหญ่จะกระทำ  
ร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นในเรื่องการกำจัดน้ำเสียจากโรงงาน  
จะดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรม สาธารณสุข และเทศบาล  
ในเรื่องการควบคุมอากาศเสีย ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ก็จะมี  
วางแผนดำเนินงานในระยษนี้เช่นกัน นอกจากนั้นจะปรับปรุงกฎหมายที่ยังเป็น  
อุปสรรคต่อการที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะเข้าปฏิบัติงานในด้านการควบคุมควย" 7



# งบประมาณด้านธุรกิจและสังคมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

จำนวน 100,275 ล้านบาท



และที่น่าสังเกตคือ ความสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมในแง่มุมมองของกฎหมาย เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐบัญญัติถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐพึงดำเนินการให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่น ๆ ดังปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงช้จักสิ่ง เป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน"

ซึ่งกล่าวได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้เองได้เป็นแบบอย่างในการ กำหนดนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลสมัยต่อ ๆ มา และถือเป็นความสำคัญ ที่ต้องมีบทบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ และธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรในสมัยต่อ ๆ มา

## 2. การดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนา

จากแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 นี้เอง รัฐได้กำหนดมาตรการและ โครงการพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นใน หลาย ๆ ประการ เช่น

(1) การส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม มีการให้บัตร ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมถึง 39๗ โครงการ โดยใช้ทุนดำเนินการ ทั้งสิ้นประมาณ 15,600 ล้านบาท และเมื่อรวมโครงการที่ได้รับการส่งเสริมตั้งแต่ ก่อนจะเป็นจำนวนโครงการทั้งสิ้น 715 โครงการ เป็นเงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 24,500 ล้านบาท

(2) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมสืบเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 2

(3) การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการระบายน้ำ

อากาศเสีย อนามัย และความปลอดภัยในทางอุตสาหกรรม ในปัจจุบันปรากฏว่าโรงงาน อุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นและได้มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นจาก การดำเนินงานของโรงงานในด้านการระบายน้ำเสีย อากาศเสีย และสิ่งทิ้งอุตสาหกรรม อื่น ๆ รวมทั้งในด้านความปลอดภัยในการใช้เครื่องจักรและอนามัยของคน งานเพื่อแก้ ปัญหาเหล่านี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะโค้ขยายงานในด้านการควบคุมตรวจตราดูแล ในเรื่องดังกล่าวให้กว้างขวางและทั่วถึง นอกจากนี้จะได้ศึกษาและวิจัยการกำจัด น้ำทิ้งอุตสาหกรรมโดยทำการสำรวจวิเคราะห์ พิจารณาออกแบบเครื่องกำจัดน้ำทิ้ง ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการปฏิบัติของโรงงานใน การดำเนินงานขจัดน้ำทิ้งแก่โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกด้วย

จากมาตรการและโครงการพัฒนาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2518 จึงมี การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอนโยบายความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมคือคณะรัฐมนตรี และทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา สิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งหมด

นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ในปี พ.ศ. 2518 เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 สรุปได้ว่านโยบายและแนวความในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจตามระบบพัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2 นั้นยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านการส่งเสริมการเกษตรเป็น ส่วนใหญ่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้นในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลตามแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับนั้น รัฐเริ่มให้

ความสนใจและให้ความสำคัญต่อปัญหามลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้นด้วย เหตุที่มลพิษเริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นหลายกรณีด้วยกันอันส่งผลร้ายกระทบต่อชีวิตร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากการอุตสาหกรรมถูกพัฒนาขึ้นอย่างไม่มีระบบ รัฐมุ่งแต่จะพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดปานกลางที่มีทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนไม่มากนักเกิดขึ้น ซึ่งโรงงานเหล่านี้กลับกลายมาเป็นต้นเหตุแห่งปัญหามลพิษในภายหลัง เนื่องจากโรงงานเหล่านั้นขาดมาตรการในการป้องกันปัญหามลพิษจากการดำเนินการ อย่างไรก็ตามก็รัฐมิได้คำนึงสนใจการตั้งหน่วยงานทำหน้าที่สอดส่อง ดูแล เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบัญญัติกฎหมายใหม่ยอมแสดงออกถึงความสนใจของรัฐต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าถึงอย่างไรก็ตามก็ยังคงเป็นมาตรการที่ใช้เฉพาะในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเท่านั้น

2. นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 - 5

แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

1. สาระสำคัญของแผนพัฒนา

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านได้ผลต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้ จึงมุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาเฉพาะด้านอุตสาหกรรมด้วยการเร่งการลงทุนของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้ช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนา นี้ รัฐบาล



จำต้องมุ่งให้ความสนใจต่อการฟื้นฟูการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงการลงทุนขยายกิจการอุตสาหกรรมเดิมและก่อตั้งอุตสาหกรรมใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราร้อยละ 9.6 ต่อปี และประเภทอุตสาหกรรมที่จะต้องเร่งให้ขยายตัวเพื่อช่วยใ้บรรลุเป้าหมายก็คืออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเกษตรเป็นวัตถุดิบและอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ใช้แรงงานมาก

สำหรับแผนพัฒนา ในด้าน ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏว่าได้มีการกำหนดไว้ในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง ซึ่งแผนพัฒนา ฉบับนี้ได้กล่าวไว้ชัดเจนและละเอียดกว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งถึงแม้ว่าการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้นี้จะให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติก็ตามแต่ในด้านการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้อีกกำหนดไว้ว่า "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอาจเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป แต่ในบริเวณที่มีชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น และมีการรวมตัวทางอุตสาหกรรมดังเช่นกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่อื่น ๆ มักจะเกิดปัญหาในชั้นที่เรียกว่า สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งนี้คือ

- (1) การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำทั้ง แหล่งน้ำบนผิวดินและน้ำทะเล
- (2) การทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่ระบบวงจรชีวิตของสัตว์ และพืชทั้งในน้ำจืดและน้ำทะเล
- (3) ปัญหาอากาศเสียจากแก๊สพิษต่าง ๆ ที่ปล่อยออกจากกิจการอุตสาหกรรม และท่อไอเสียรถยนต์ ซึ่งจะก่อให้เกิดมลร้ายทั้งในค่าน้ำสุขภาพอนามัย ระบบนิเวศน์ของสัตว์และพืชและการเสียหายโดยครั่งค่อทรัพย์สินของประชาชน ประการของคณะปฏิวัติเรื่องการลงโทษรถยนต์ปล่อยควันดำ มิได้นำมาใช้โดยเคร่งครัด
- (4) ปัญหาจากเสียงและความสั่นสะเทือน ซึ่งเป็นสิ่งรบกวนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายและทางจิตใจของคนในเมืองใหญ่ ๆ โดยทั่วไป

(5) ปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นต้นว่า น้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งบ่อเกิดของเชื้อโรคและสิ่งนำโรคต่าง ๆ ที่จะเป็นอันตรายโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

## 2. การดำเนินงานของรัฐบาลแผนพัฒนา

สำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐบาลได้วางแนวทางและมาตรการไว้โดยค่านึงว่า การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในด้านการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 มีได้ให้อำนาจหน่วยงานหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะในการปฏิบัติและความคุ้มครองของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเท่าที่กฎหมายต่าง ๆ จะอำนวยให้ ในปัจจุบันอาจทำได้โดยใช้มาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือ

### มาตรการในระยะสั้น

(1) การรักษาและดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันสาเหตุหรือลดผลเสียหายของปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าวได้แก่ พ.ร.บ.ควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม พ.ร.บ.การจราจร พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ร.บ.การประมง เทศบัญญัติควบคุมอาหาร ประกาศคณะปฏิวัติเรื่องรถยนต์ปล่อยควันดำ ฯลฯ เป็นต้น

(2) การสนับสนุนทางการเงินงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน หรือเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) การขอความร่วมมือจากประชาชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในความพยายามที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

### มาตรการในระยะยาว

- (1) การวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล
- (2) การประสานนโยบายและงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ความสอดคล้องและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันในด้านข้อมูลและวิชาการ และอยู่ในกรอบของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศ
- (3) การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ส่วนราชการและเอกชนถือปฏิบัติ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของโครงการ และหาทางปรับปรุงโครงการให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือระงับโครงการที่จะเป็นผลเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นจะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น กฎหมายคุณภาพน้ำ กฎหมายคุณภาพอากาศ กฎหมายเกี่ยวกับการประมง เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน และให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (4) หาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้งานสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (5) การประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการฝึกอบรมทางวิชาการสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อนำไปพิจารณาในการวางแผนและปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง และทำการรณรงค์ในกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมสุขภาพสิ่งแวดล้อม

(6) เร่งรัดให้มีการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดมลร้ายแก่สิ่งแวดล้อม

(7) การอนุญาตให้ตั้งโรงงานต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้มีสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลจะใช้มาตรการกีดขวางปิดโรงงานที่ทำผิดเงื่อนไข

ในต้นปีของการใช้แผนพัฒนา ปีสุดท้าย ถึงในเดือนกุมภาพันธ์ 2524 รัฐบาลได้ลงมติเห็นชอบกับการดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอให้มี "นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมน้อยที่สุด และก่อผลดีให้กับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งความมุ่งหมายของ "นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เป็นการวางแนวทางและกรอบนโยบายแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เน้นให้การพัฒนาทางบ้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้งกัน สัมพันธ์ซึ่งกันและกันและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับอนุชนรุ่นหลังและประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรและทรัพยากรธรรมชาติโดยถือว่าสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในชาติที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเร่งด่วน

สมควรให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและมีให้เกิดการสูญเสียสมดุลของธรรมชาติเนื่องจากกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ นั้น สำหรับแนวทางในการดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางด้านกฎหมายตามนโยบายและมาตรการดังกล่าว รัฐบาลกำหนดให้มีการศึกษา ทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่และการค้นคว้าศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตามในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากสารมลพิษนั้นรัฐบาลเห็นว่าผลจากสารมลพิษทำให้เกิดความผิดปกติขึ้นในโครงสร้างของร่างกาย และหรือกระบวนการชีวิตการวิทยา อากาศเป็นพิษแสดงออกอย่างชัดเจนทั้งในผู้รับพิษโดยตรงและในลูกหลาน เช่น เกิดมีความพิการในอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วน และเนื่องจากความเป็นพิษสามารถทำให้ลักษณะทางพันธุกรรมแปรเปลี่ยนไปในทางเสื่อม จึงทำให้ปรากฏลักษณะและนิสัย อันไม่พึงประสงค์ในชั้นลูกหลานและสืบทอดกันต่อไปได้ การเข้าสู่ร่างกายของสารเป็นพิษนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทางตรงเกิดแก่ผู้ที่ใช้หรือสัมผัสกับสารเป็นพิษโดยตรง ส่วนทางอ้อมเกิดจากพิษตกค้างในอาหารและในสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีสารมลพิษกระจายอยู่และก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้นได้พบว่าสารประกอบของโลหะหนัก เช่น ตะกั่ว แคดเมียมปรอท สังกะสี ทองแดง ฯลฯ ตลอดจนไอระเหยและแก๊ซของสารเคมีบางอย่าง มีปะปนอยู่กับฝุ่นละอองในบรรยากาศ ทั้งภายนอกและภายในสถานประกอบการ ซึ่งบางชนิดสะสมอยู่ในร่างกายของผู้ประกอบการ ในโรงงานอุตสาหกรรม และบางชนิดอยู่ในน้ำ ในตะกอนดินสะสม อยู่ในสัตว์ในพืชที่เป็นอาหารของประชากร ทั้งนี้เพราะขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้ได้นำเทคโนโลยีอันทันสมัย และสารเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เข้าช่วยเร่ง

ขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้ได้นำเทคโนโลยีอันซับซ้อน และสารเคมีภัณฑ์  
ต่าง ๆ เข้าช่วยเร่งขบวนการผลิตอย่างกว้างขวาง การใช้เทคนิควิทยาการกึ่งกลาง  
โดยขาดความรู้อย่างเพียงพอและหรือโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่ตามมา ทำให้  
ส่วนที่เหลือจากขบวนการผลิตเป็นอันตรายเป็นสิ่งแวกปลอมและระบบนิเวศน์ และเป็น  
สาเหตุหนึ่งของการเป็นมะเร็งในผู้ที่ได้รับการสัมผัสกับสารมลพิษนั้นอยู่เสมออีกด้วย

ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกันสุขภาพอนามัยของประชากรให้พ้น  
ภัยจากสารเป็นพิษนั้น รัฐบาลกำหนดนโยบายโดยเร่งรัดให้มีการศึกษาและติดตาม  
ภาวะของสารเป็นพิษทุกชนิด ส่งเสริมส่วนราชการชักชวนภาคเอกชนให้ร่วมมือ  
กันแก้ไขปัญหการใช้สารเป็นพิษ สนับสนุนทางด้านกำลังคน อุปกรณ์และค่าใช้จ่าย  
ที่ใช้ในการปฏิบัติงานการให้ความรู้แก่ประชาชนถึงประโยชน์และโทษของการใช้  
สารเป็นพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาทางด้าน  
พิษวิทยาในทุกระดับ นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้มากมาย  
เฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้านสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้น รัฐจะกำหนด  
ให้มีมาตรการทำรายงานในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพ  
ของคนงานและประชาชนทั่ว ๆ ไป เช่น มาตรฐานอากาศในโรงงาน มาตรฐาน  
ควันท้องและฝุ่นละอองของสารเคมีที่จะปล่อยออกสู่อากาศ มาตรฐานน้ำทิ้ง  
และมาตรฐานคุณภาพของเครื่องจักร เป็นต้น การกำหนดย่านโรงงานอุตสาหกรรม  
เพื่อสะดวกแก่การควบคุมและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม การศึกษาทบทวนกฎหมาย  
ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและเพิ่มเติมส่วนที่ยัง  
บกพร่องให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาล  
เฉพาะโรค แพ้สารมลพิษโดยเร่งด่วนเพื่อผู้ป่วยจะได้รับการรักษาที่ถูกต้อง และ  
ประการสุดท้ายรัฐจะกำหนดมาตรการสำหรับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา  
สิ่งแวดล้อมให้ประสานและสอดคล้องกันยิ่งขึ้น ๘

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอน และเด่นชัดในการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยมุ่งเน้นการนำเอาวัตถุดิบในประเทศมา ป้อนโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจักว่าเป็นการพัฒนาถึงเกษตรกรรมถึงอุตสาหกรรม (agro-agriculture) ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐก็มีได้ทอดทิ้งปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่จะมีความควบคู่กับอุตสาหกรรม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5. (พ.ศ. 2525 - 2529)

1. สำคัญสำคัญของแผนพัฒนาฯ

ในช่วงเวลา 20 ปีนับตั้งแต่เริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ปรากฏว่าฐานะเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติได้ขยายตัวขึ้นกว่า 14 เท่าตัว คือ จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาทในปี 2504 มาเป็น 817,000 ล้านบาทในปี 2524 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของคนไทยได้เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัวในช่วงเดียวกัน คือจาก 2,200 บาทต่อคนในปี 2504 มาเป็น 17,200 บาทต่อคนในปี 2524 ส่วนมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการของไทย ได้เพิ่มขึ้นกว่า 16 เท่าตัว คือ จากมูลค่าการส่งออกเพียง 9,900 ล้านบาท ในปี 2504 เพิ่มขึ้นเป็น 163,000 ล้านบาท ในปี 2524 ในส่วนของอุตสาหกรรม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้มีการลงทุนในอัตราที่สูงมาก มีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ โรงกลั่นน้ำมัน ยางรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง เลื่อน้ำสำเร็จรูป กระจก เหล็ก นมข้นหวาน ประกอบรถยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ตลอดจนอุตสาหกรรมจากไม้ เครื่องเรือน เครื่องประดับ อัญมณี เป็นต้น สัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2503 เป็นร้อยละ 21.1 ในปี 2524 เมื่อเทียบกับภาคเกษตร ซึ่งมีผลผลิตประมาณ 24.8 ในปี 2524 และคาดว่าในระยะสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคเกษตร หากได้มีการแก้ไขปัญหของประเทศไทยในด้านอุตสาหกรรม การชำระหนี้และ

เพิ่มประสิทธิภาพในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมตามเป้าหมาย นโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนานี้แล้วเป็นที่เชื่อได้ว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" อย่างแน่นอน

และเพื่อที่จะได้เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้ จึงได้ปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนา ฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยถือว่าเป็น "แผนนโยบาย" ที่มีความชัดเจนพอที่จะเปลี่ยนไปสู่ภาคปฏิบัติได้และมีลักษณะพิเศษ

ควยเหตุนี้ใน 5 ปีของการใช้แผนพัฒนา นี้จึงถือว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบบเศรษฐกิจของไทยที่ภาคอุตสาหกรรมจะเข้ามามีบทบาทเคียงคู่กับภาคเกษตรกรรม และนโยบายในการกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ จะออกไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่

สำหรับเป้าหมายการผลิตสาขาอุตสาหกรรมนี้ กำหนดการขยายตัวไว้ในอัตราร้อยละ 7.6 ต่อปี โครงสร้างอุตสาหกรรมทั่วไปจะพึ่งพาการนำเข้าอันน้อยลง และหันมาใช้แรงงานและวัตถุดิบในประเทศแทน

จากนโยบายการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมได้กระจายตัวไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้นโดยคาดหวังว่าจะเป็น การเอื้ออำนวยที่จะนำเอาผลิตผลทางเกษตรและวัตถุดิบในประเทศใช้ในกิจการอุตสาหกรรมได้ ทั้งนี้โครงการสร้างแหล่งอุตสาหกรรมในภูมิภาคจึงเกิดขึ้น เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมเป็นต้น

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนา นี้ กลับปรากฏว่า ทางด้านการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคนั้นยังดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร กล่าวคือ ในช่วงปี 2525 - 2528 มีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาต



ให้จัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเฉลี่ยร้อยละ 40.4 รองลงมา  
โตแกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เฉลี่ยร้อยละ 31.0 ภาคเหนือร้อยละ 13.7  
ภาคกลางเฉลี่ยร้อยละ 10.1 และภาคใต้เฉลี่ยร้อยละ 4.8 คอปี ซึ่งสาเหตุ  
สำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ภูมิภาคน้อยก็คือ ศูนย์กลางความเจริญทุกด้าน  
และแหล่งปัจจัยขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงทำให้นักลงทุนได้รับประโยชน์จากการตั้งโรงงานในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัด  
ใกล้เคียงมากกว่าสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากการไปตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาค

ในส่วนของแผนพัฒนา ในด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม นั้น ก็ได้รับรู้ไว้อย่าง  
ชัดเจนและมีรายละเอียดมากขึ้นเนื่องจากได้ตระหนักแล้วว่าเมื่อมีแผนพัฒนาอุตสาหกรรม  
ก็ย่อมต้องมีแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะความแออัดในเมือง  
และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร อันเนื่องมาจาก  
"การรวมตัว" ของกิจการอุตสาหกรรมและกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้เพิ่มทวี  
ขึ้น กล่าวคือในปี 2516 โรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน  
36,057 โรงงาน เป็นโรงงานในเขตภาคกลาง ร้อยละ 41.2 ในกรุงเทพฯ  
ร้อยละ 23 ในขณะที่ปี 2522 โรงงานทั่วประเทศมีจำนวน 67,736 โรง  
เป็นโรงงานในภาคกลางร้อยละ 40.9 และเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 21.2  
และหากจะพิจารณาถึงกิจการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีการลงทุนสูง ปรากฏว่ารวมตัว  
กันอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครเสียส่วนใหญ่ คือจากจำนวนกิจการที่ได้รับการส่งเสริม  
897 ราย เป็นโรงงานในภาคกลางเสีย 756 ราย หรือร้อยละ 84.3 และใน  
จำนวนนี้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการถึงร้อยละ 55.6

จากสถานการณ์ดังกล่าวในแผนพัฒนา จึงได้กำหนดการส่งเสริม  
และรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อมไว้โดยคำนึงถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดมลกระทบชีวิตความ  
เป็นอยู่สุภาพอนามัยของประเทศไว้ดังนี้

## 1. ปัญหามลพิษ

(1) ปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบกำจัดน้ำทิ้งจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่การเกษตรก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำจืดสำคัญของประเทศ ได้แก่ แม่น้ำสำคัญ 4 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา ท้าจีน บางปะกง แมกกลอง ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องการเน่าเสียในระดับรุนแรง กล่าวคือ ค่าออกซิเจนละลายน้ำ มีค่าต่ำกว่า 30 % ของภาวะน้ำสะอาด โดยเฉพาะในพื้นที่วิกฤตมีค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งใกล้ภาวะเน่าเสียมาก หากปล่อยไว้ดังที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียขึ้นภายในเวลาอันใกล้

(2) ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยจากยานยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรม ในบางบริเวณและบางช่วงเวลา มีปริมาณมากเกินกว่าอากาศจะเจือจางไค้ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครกำลังทวีความรุนแรงขึ้นจากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในบริเวณย่านธุรกิจการค้า ปรากฏว่าปริมาณคาร์บอนมอนอกไซด์เฉลี่ย 30 - 40 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

(3) ปัญหาขยะมูลฝอยในเมืองต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากวิธีการเก็บขยะมูลฝอยมีไม่เพียงพอและขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดขยะมูลฝอย กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะที่สามารถเก็บได้เพียงร้อยละ 60 ของขยะที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และปริมาณที่เก็บได้ก็มีขีดความสามารถในการกำจัดโดยวิธีหมักเพียงร้อยละ 60 เท่านั้น สำหรับเมืองอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานครจะใช้วิธีนำขยะไปกองทิ้งไว้ โดยปล่อยให้เน่าสลายไปเองถึงร้อยละ 94 ซึ่งหากไม่ดำเนินการเก็บรวบรวมและกำจัดอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากจะทำให้ชุมชนขาดความสะอาดเรียบร้อยจนเป็นที่น่ารังเกียจแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย

เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และแพร่กระจายของ เชื้อโรคและสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรค รวมทั้งก่อให้เกิดเหตุรำคาญเนื่องจากกลิ่นและฝุ่นละออง

(4) ปัญหาเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเกิดขึ้นจากยานยนต์ เครื่องจักร เครื่องยนต์ ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการต่าง ๆ จากการสำรวจความสั่นทางจรรยาในย่านกิจกรรมค้า ปรากฏว่าระดับเสียงที่วัดได้มีค่าเฉลี่ยเกิน 85 เดซิเบล ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอาจถึงพิการได้

(5) ปัญหาสารเป็นพิษซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้แร่ธาตุบางชนิดและสารเคมีในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และอื่น ๆ อย่างไม่ระมัดระวังและไม่ถูกวิธี ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายและพิษตกค้างของสารเป็นพิษในสิ่งแวดล้อม ทำให้มนุษย์และสัตว์ได้รับอันตรายจากพิษตกค้างของสารเป็นพิษเหล่านี้

ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้จึงได้มีการเอาแผนสิ่งแวดล้อมเป็นแผนเฉพาะ และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมควบคู่กันไป ซึ่งแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมนี้ ได้พิจารณามูลเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ปรากฏในปัจจุบัน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากจุดอ่อน 6 ประการของแผนพัฒนาฯ ในอดีต คือ <sup>9</sup>

1. ขาดการบังคับใช้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม
2. การพัฒนาชนบทยังไม่ไปอย่างเหมาะสมและไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถลดปัญหาความยากจนในชนบทลงได้ และก่อให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร
3. ปลดปล่อยเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เติบโตอย่างไม่มีการระเบียบแบบแผน และไม่สนใจกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่เกี่ยวกับการควบคุมและซจักของเสียจากชุมชน

๑. ไม่มีการควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมทั้งในเมืองและในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย

๒. การรับเทคโนโลยีบางอย่างไม่เหมาะสมเข้ามาใช้ภายในประเทศ ทั้งในด้านการดำรงชีวิตประจำวันและในด้านการผลิต

๓. ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีคุณภาพสอดคล้องกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงและเข้าจัดการกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ที่อาจมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมได้ นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นกว่าเดิม

สำหรับแนวทางและแผนงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นั้นได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

๑. การลงทุนพัฒนาทางกายภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยรัฐได้แก่ ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาดินและที่หิน ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ และปัญหาความแออัดของเมือง

๒. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหาทางกายภาพ ซึ่งเอกชนต้องเป็นผู้ลงทุนเอง และเพื่อเป็นการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหารัฐ(ตามข้อ ๑) ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ ปัญหาสารเป็นพิษ ปัญหาดินและที่หิน และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ

๓. การวิจัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

๔. การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อการแก้ไขปัญหาระยะยาว

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และแผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เป็นการวางพื้นฐานและชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมในปับประมาณ 2529 นี้ ในขณะที่เดียวกันได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมองมูลเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางและแผนงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศควยวิธีการคาดการณ์ล่วงหน้า และกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งภาคเอกชนและภาคของรัฐ ตลอดจนกำหนดให้มีการวิจัยและการแก้ไขปัญหาในระยะยาวให้อยู่ในลักษณะประสานและควบคู่กันไป

## 2. การดำเนินการของรัฐบาลแผนพัฒนา

จากรายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดของรัฐที่เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมไว้เลยทั้ง ๆ ในตัวแผนพัฒนา เองกลับได้กำหนดไว้ในแผนอย่างชัดเจน และให้รายละเอียดไว้มากก็ตาม อย่างไรก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้นมิใช่จะจะไม่เกิดขึ้นกลับปรากฏเป็นข่าวอยู่เนือง ๆ ถึงมลพิษต่าง ๆ ที่ได้สะสมกันมาเป็นเวลานานจนกระทั่งส่งผลออกมา ซึ่งตัวอย่างของมลพิษเหล่านี้จะได้นำมากล่าวไปแยกต่อไป

จากแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 และที่ 5 จะเห็นว่า แนวทางในด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 1, 2 และ 3 กล่าวคือระบบเศรษฐกิจนั้นได้เปลี่ยนเป็นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นกว่าเดิม โดยการพยายามที่จะผลักดันให้เป็นระบบเศรษฐกิจกึ่งอุตสาหกรรม ซึ่งการมองปัญหามลพิษย่อมเกิดตามมาและแม้ว่าในแผนพัฒนา จะได้กำหนดแนวทางในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนทั้งในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 และที่ 5 ก็ตาม

แต่ในการดำเนินการของรัฐตามแผนพัฒนา ดังกล่าวกลับไม่ค่อยมีอะไรเด่นชัดนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมนั้นยอมเป็นไปโดยยากที่จะทำให้ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ความสำคัญในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมยอมมาก่อน จึงปรากฏว่าในเรื่องปัญหามลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้เสมอมา ซึ่งก็คงต้องพิจารณาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ต่อไปว่ารัฐตระหนักถึงปัญหานี้มากน้อยเพียงใด และมีมาตรการใดบ้างที่จะทำให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย

### 3. นโยบายของรัฐและการดำเนินการตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

#### ๑. สาระสำคัญของแผนพัฒนา

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มุ่งที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 โดยให้คำนึงถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ซึ่งย่อมาหมายความว่าให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุน การอุตสาหกรรมจะเพิ่มมากขึ้นจากแผนพัฒนาเดิม โดยมุ่งหวังว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต

สำหรับนโยบายด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ในแผนพัฒนา ฉบับนี้ให้ชี้ให้เห็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขไว้ว่ามีความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งภาวะแวดล้อมที่จะทวีความรุนแรงขึ้น มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหุนหันพลันแล่น ในอดีต รวมทั้งการทิ้งของเสียในปริมาณที่

มากกว่าสิ่งแวดลอมจะรองรับได้ มีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมเสื่อมโทรมในทุกด้านและเกิดปัญหามลพิษขึ้นทั่วไป ดังนั้นในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม จึงกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดลอม

## 2. การดำเนินการของรัฐบาลตามแผนพัฒนา

แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดลอมกำหนดไว้ดังนี้

1. เพื่อให้แผนพัฒนาสิ่งแวดลอมมีความชัดเจน และมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดลอมในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1.1 ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดลอมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดลอม มีส่วนสนับสนุนและสร้างสรรการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด

1.2 สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดลอม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กรและประชาชนในระดับท้องถิ่น

1.3 กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดลอมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

1.4 เน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดลอมไว้ล่วงหน้ามากกว่าการให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

2. นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6  
จะประกอบด้วย

2.1 การประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับการ  
พัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

2.2 การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่  
แผนการกำหนดชั้นคุณภาพ ลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล  
ตะวันออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

2.3 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม  
ให้เหมาะสม และสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ

2.4 ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม  
ทั้งในเรื่องขององค์การการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษามตรวจสอบ การศึกษา  
วิจัยและระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

2.5 สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการนำ  
ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำลายสภาพสิ่งแวดล้อม  
และไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

2.6 สนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจ  
ที่ถูกต้อง และ เกิดจิตสำนึกในค่านิยมสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด

แผนงานหลัก 3 แผนงาน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่กล่าวแล้ว  
ข้างต้น แผนงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วงแผนพัฒนา  
ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแผนงานหลักไว้ 3 แผนงาน คือ



1. แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน
2. แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน

1. หลักการสำคัญ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน เป็นแผนงานที่จะสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบันให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และรวมถึงการแสวงหาและพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแหล่งใหม่เพื่อการใช้ในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ เช่น การพัฒนาชนบท การพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น

3. เป้าหมาย จัดทำแผนงานและโครงการพื้นฐานเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพให้แล้วเสร็จ ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6.

2. แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. หลักการสำคัญ แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแผนงานที่สนับสนุนให้มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมมากที่สุด ทั้งในด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อมให้อยู่ในภาวะสมดุลไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ตามมา

2. วัตถุประสงค์ แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำแผนประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบ ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและแต่ละชนิดและปัญหาสิ่งแวดล้อม

3. เป้าหมาย จัดทำแผนการพัฒนาและแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลำดับความสำคัญสูง เช่น การศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ การวางแผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นต้น ให้แล้วเสร็จในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

### 3. แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. หลักการที่สำคัญ แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแผนงานที่สนับสนุนการจัดสร้างเครื่องมือพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นที่จะส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากที่สุด

2. วัตถุประสงค์ แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดทำแผนที่ ระบบข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงระบบและองค์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น

3. เป้าหมาย จะดำเนินการจัดทำเครื่องมือพื้นฐาน เช่น ระบบข้อมูล แผนที่ และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้  
แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

จากแนวนโยบายของรัฐต่อการพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรม  
กับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ นั้นพบว่า ไทยเริ่มบุกเบิกงานพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างจริงจัง  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เป็นเวลา 26 ปี (พ.ศ. 2531) เดิม โดยรัฐ  
ได้กำหนดให้แผนพัฒนา ขึ้นมาเป็นระยะ ๆ คิกต่อกันมาถึง แผนแล้วขณะนี้ อยู่ใน  
ระหว่างการดำเนินการตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการ  
ดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการประเมินผลพบว่าระบบเศรษฐกิจของไทย  
ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก กล่าวคือเดิมไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อน แต่  
ครั้นเมื่อมีแผนพัฒนา แนวทางของระบบเศรษฐกิจจึงค่อย ๆ เปลี่ยนไป เช่น เกษตร  
กรรมกิ่งอุตสาหกรรม และพยายามที่จะให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เต็มตัว  
(Newly Industrialization Country) ความแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การป้องกันแก้ไขปัญห  
สิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินการอุตสาหกรรมนั้น พบว่า แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม  
มีขึ้นครั้งแรกในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (2520 - 2524) ซึ่งได้กำหนดแนว  
ทางการแก้ปัญหสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้าง ๆ โดยมีได้กำหนดแผนงานและโครงการ  
ไว้เลย สำหรับในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) มีการนำ  
นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4  
มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนขึ้น มาตรการ  
ที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีการใช้  
ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมและแก้ไข  
ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ รวมทั้งได้เริ่มมีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อม  
ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เฉพาะ เช่น บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำแนวความคิดค่านิยมศรัทธามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดนโยบายและวางแผนทางการดำเนินการคุ้มครองการใช้ ช้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เป็นหลัก ซึ่งก็คงต้องรอไปอีก 5 ปี จึงจะสามารถสรุปได้ว่า การดำเนินการตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นี้จะมีประสิทธิภาพเพียงใด

ที่น่าสังเกตก็คือนโยบายในค่านิยมเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา โดยที่ไม่มีแผนพัฒนา ฉบับใดเลยที่กล่าวถึงนโยบายในการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับพิษภัยจากมลพิษจากการดำเนินการอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏเหตุการณ์ร้าย ๆ เกิดขึ้นหลาย ๆ เหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของประชาชนแล้วก็ตาม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เชิงอรรถ

1. กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5", สาระและผลการพัฒนาโดยสังเขป
2. กัญจน์ นาคามณี, "สถานะปัจจุบันของอากาศเสีย", รายงานการสัมมนาปัญหาสภาวะแวดล้อมกับการอุตสาหกรรม, กรุงเทพมหานคร: หน่วยผลิตเอกสารมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 16.
3. กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข, "คู่มือปฏิบัติงานอาชีวอนามัย", กรุงเทพมหานคร: กองอาชีวอนามัยจักษุแพทย์, 2521, หน้า 89.
4. กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.
5. สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2515-2519", หน้า 273.
6. ทวีศักดิ์ นิยะกาญจน์, "การศึกษาปัญหาพิษตะกั่ว", เอกสารวิจัยหมายเลข
  
7. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2515-2519", หน้า 80.
8. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ", กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524, หน้า 1-5, 65-69, 70-74, อังใน คณียศ ศรีลัมภ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ", วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

9. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,  
แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) รายงานคณะกรรมการ-  
อนุกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและประสานแผนสิ่งแวดล้อม,  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
จัดพิมพ์, 2524, หน้า 5, 20, 36-37.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครั้งที่ 2 ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า รัฐมีนโยบายที่ว่าพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ซึ่งถ้าพิจารณาในด้านของสภาวะทางเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าจะเป็นผลดีต่อประเทศและต่อประชาชนทุกคน แต่ถ้าพิจารณาในด้านของคุณภาพชีวิตแล้วทราบว่าที่รัฐมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพต่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมแล้วเป็นที่น่าสงสัยว่าในขณะที่ประชาชนมีฐานะเศรษฐกิจดีขึ้น แต่สุขภาพอนามัยเสื่อมลง จะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศหรือไม่

บทเรียนจากหลาย ๆ ประเทศในโลกที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษย่อมเป็นสิ่งที่จะได้นำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันแก้ไขและเยียวยาให้เหตุการณ์อันจกัว่าเป็นโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ได้มีโอกาสเกิดขึ้นในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นในอดีตจนถึงปัจจุบันที่เกิดขึ้นเป็นซ้ำเวสอมมาเป็นระยะ ๆ นั้นเกิดจากการสะสมมลพิษมาแล้วในอดีตทั้งสิ้นและเหตุการณ์นั้น ๆ น่าจะเป็นสิ่งชี้และยืนยันถึงความมีอยู่จริงของปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้วเช่นกัน

สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมนั้น มีดังนี้

1. กรณีตัวอย่างปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในอดีต-ปัจจุบัน

1.1 ตะกั่วเป็นพิษที่ตำบลบางครุ อำเภอบางปะกง

สภาพพื้นที่ทั่วไป

เก็บค่าบบางครุเป็นชุมชนเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ทำสวนมะพร้าวและผลไม้ ต่อมา เมื่อประมาณ พ.ศ. 2508 - 2509 ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมมีมากขึ้น โรงงานต่าง ๆ ชยายตัว และเข้ามาตั้งโรงงานในตำบลนี้เป็นจำนวนมาก สภาพของชุมชนเปลี่ยนแปลงกลายเป็นชุมชนอุตสาหกรรม เปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมมาประกอบอาชีพรับจ้างตามโรงงาน เกิดสภาวะแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียลงแม่น้ำและแหล่งน้ำ ทำให้ไม่สามารถทำการเกษตรกรรมได้อย่างปกติ

### สภาพปัญหาและอาการของโรค

ที่มาของการศึกษาวิจัยที่ตำบล คือที่กินจักรสรของวิกรมนิมิตร หมู่ 8 ตำบลบางครุ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ มีอุบัติการของเด็กหญิงไทยอายุ 2 ปี 6 เดือน รายหนึ่งตายด้วยอาการแพพิษตะกั่วอย่างฉับพลันในแผนกกุมาร เวชศาสตร์ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์เมื่อเดือนสิงหาคม 2519 จากการติดตามพบว่าหมู่บ้านที่เด็กคนนี้อาศัยอยู่ เป็นที่กินจักรสรที่วัดจ๊กให้ชาวบ้านเข้ามาเช่าที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยตั้งแต่ พ.ศ. 2512 คนที่อยู่ในที่จักรสรของวิกรมนิมิตรได้นำเอากากซีเมนต์และเปลือกแมคเตอร์ที่หลอมเอาตะกั่วออกไปบางส่วนแล้วมาถมบริเวณหมู่บ้านและถนนในซอยที่กินจักรสรฯ โดยขอมาจากบริษัท ไทยประจักษ์ โลหกิจ จำกัด ซึ่งเป็นโรงงานหลอมตะกั่วจากหม้อแมคเตอร์รถยนต์เก่า ๆ ห่างจากหมู่บ้านไปประมาณ 3 กิโลเมตร ถนนสายนี้เป็นทั้งเส้นทางการเดินทางประจำวันของคนในชุมชนและยังเป็นลานเล่นของเด็กทั้งหมดคิในบริเวณนั้นด้วย นอกจากนั้น ถนนสายนี้ยังติดต่อกับบริเวณบ้านของทุกบ้าน ติดต่อกับแหล่งน้ำกินน้ำใช้ของชุมชน ซึ่งได้แก่ บ่อน้ำบาดาลและแท่งน้ำบาดาลของสุขาภิบาล แหล่งน้ำจากคลอง "ตายอง" ที่ไหลผ่านเข้ามาตามทางน้ำบริเวณริมรั้วหน้าวัดและหนองน้ำข้างถนนสายนี้ การหาอาหาร นอกจากไปจ่ายตลาดแล้วปรากฏว่าครัวเรือนในชุมชนนี้จับสัตว์น้ำและเก็บพืชผักจากบริเวณนั้นไปประกอบอาหารด้วย จากการตรวจพิสูจน์พบว่าระดับตะกั่วที่ผิวดิน ในดิน และบริเวณใกล้เคียงกับถนน มีระดับค่าเฉลี่ยของตะกั่วสูงมาก นอกจากนี้



ระดับตะกั่วในอากาศเหนือผิวดิน (ค่าเฉลี่ยที่ระดับ 5 ฟุต 6 นิ้ว และ 2 ฟุตจากพื้นดิน) ในน้ำ ในพืชผักและสัตว์น้ำบริเวณนั้นก็มีค่าเฉลี่ยของระดับตะกั่วสูงมากเช่นเดียวกัน และการตรวจเลือดของเด็กในหมู่บ้านพบว่า มี Blood lead สูง ซึ่งยอมเป็นเหตุแห่งความทุกข์ทรมานทางสุขภาพร่างกายของกลุ่มชนในละแวกนี้อย่างแน่นอน เพราะแสดงให้เห็นว่าตะกั่วจากถนนและที่ดินได้กระจายออกไปอย่างกว้างขวางทั่วบริเวณชุมชนนี้ในปริมาณที่สูงเกินขนาดเสียแล้ว ข้อมูลด้านเภสัชศาสตร์มียาที่ทำกรรักษาโรคพิษตะกั่วให้หายขาดได้เฉพาะผู้ป่วยที่ได้รับตะกั่วในร่างกายมนุษย์อยู่ในระดับที่รุนแรงแล้วไม่อาจรักษาให้หายขาดได้เลย

ทัศนคติของครัวเรือนในชุมชนก่อนเกิดพิษตะกั่วและทำให้มีคนตายขึ้น ทุกคนไม่ทราบอันตรายของพิษตะกั่ว และเมื่อทราบสาเหตุแล้วคนในชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรแก้ไขถนนซึ่งต้องมีผู้นำทำการแก้ไข หากมีการเจ็บป่วยด้วยโรคพิษตะกั่วเกิดขึ้นอีกปัญหาในเรื่องการรักษาพยาบาลย่อมติดคามมาทำให้เสียเวลาและเปลืองค่าใช้จ่าย ความเห็นของคนในชุมชนที่แสดงออกมานี้ เพราะระดับการศึกษาของชุมชนมีน้อยไม่สามารถแก้ไขปัญหาคายตัวเองได้และสภาพเศรษฐกิจของครอบครัวในชุมชนต่ำ เขาสามารถช่วยเหลือได้เฉพาะรวมมือรวมแรง และเงินจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น พิษตะกั่วเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำลายระบบประสาทและสมองของมนุษย์ เฉพาะอย่างยิ่งในเด็ก พิษตะกั่วไปหยุดยั้งการพัฒนาของสมอง ทำให้ค่อยพัฒนาทางสติปัญญา จึงเท่ากับทำลายพลังงานของกลุ่มชนและของชาติ สูญเสียทั้งเศรษฐกิจและกำลังงานส่วนบุคคลของชาติ

มาตรการในการป้องกันแก้ไข

วิธีดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ได้แก่การนำเอาขี้เถ้ามาชุบน้ำกับดินและพื้นดินที่เป็นปัญหาเพื่อป้องกันมิให้ไอตะกั่วระเหยขึ้นมา ส่วนผู้ป่วยที่ได้รับเอาพิษของตะกั่วเข้าไปก็ไปทำการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลพุทธาลงกรณ์ ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการกฎหมายใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเลย และผู้เสียหายก็มีมาตรการฟ้องคดียังศาล เช่นกัน

## 1.2 พืชร่อนพูน้อย อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

### สภาพพื้นที่ทั่วไป

อำเภอร่อนพิบูลย์ เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบด้วยหมู่บ้านทั้งหมด 14 หมู่บ้าน ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบทางคานทิศตะวันออกและทิศใต้ และเทือกเขาสูงต่อเนื่องจากทิศตะวันตกถึงทิศเหนือ พื้นที่บางส่วนทางคานทิศเหนือและทิศตะวันตกมีชุมชนเมืองร้าง ซึ่งผ่านการทำเหมืองมาแล้วกว่า 20 ปี โดยทั่วไปแล้วพื้นที่ในเขตอำเภอร่อนพิบูลย์อุดมสมบูรณ์ด้วยสินแร่ นานาชนิด โดยเฉพาะแร่ดีบุกที่นับพันบาทต่อตันเศรษฐกิจของประเทศมาช้านาน

เขตอำเภอร่อนพิบูลย์เปิดทำเหมืองมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บุคินันบุคคนมากมายจากต่างอำเภอต่างหล่งไหลไปทำเหมืองเพื่อรับจ้างเป็นกรรมกรในเหมืองแร่หรือเป็นผู้ขุดแร่นอกเขตสัมปทานเสียเอง ชุมชนต่าง ๆ ในอำเภอนี้ล้วนเป็นชุมชนที่เกิดขึ้นหลังจากการทำเหมืองเสร็จสิ้นลงแล้ว หมู่บ้านต่าง ๆ รอบ ๆ กั้วอำเภอส่วนใหญ่จึงตั้งอยู่บนกองขี้แร่ที่หมักหมมมาช้านานร่วมครึ่งศตวรรษเป็นพื้นที่ที่ไร้ประโยชน์ทางคานการเกษตรไค่น้อยมาก นอกจากปลูกพืชบางชนิดเท่านั้น ซึ่งหากชาวบ้านส่วนใหญ่ขึ้นไปจับจองพื้นที่บนไหล่เขา หักป่าปลูกพืชผักและผลไม้ และร่อนหาเศษแร่ดีบุกตามธารน้ำหรือในเขตเหมืองร้างที่ยังพอมันแร่หลงเหลืออยู่บ้าง

เมืองร้างนั้นปัจจุบันกลายเป็นแหล่งขังน้ำตลอดปี แหล่งน้ำธรรมชาติในเขตพื้นที่ประกอบด้วย ห้วยหัวเมืองและห้วยร่อนนา ไกลจากทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันออก นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ที่ชาวบ้านนำมาใช้ในการอุปโภคบริโภค คือ น้ำบ่อนและน้ำบาดาล ซึ่งมีกระจายทั่วไปในทุกหมู่บ้าน ในย่านชุมชนจะมีระบบประปาแตกไม่ทั่วถึง น้ำบ่อนและน้ำบาดาล จึงเป็นแหล่งน้ำที่จำเป็นของชาวบ้าน



จากการสำรวจพบว่าน้ำที่ไซบริโกคนั้น มีสารอาซิติก หรือสารหนูเจือปน อยู่ในปริมาณเกินกว่าปกติ บ่อน้ำบางบ่อในเขตตำบลรอนพิบูลย์มีปริมาณของสารหนูสูง มากถึง 4.45 พี.พี.เอ็ม. ซึ่งในปริมาณปกติที่ไม่เป็นอันตรายก่อร่างกายนั้นอยู่ในระดับ 0.02 - 0.05 พี.พี.เอ็ม. เท่านั้น

### สภาพอาการของพิษสารหนู

หากร่างกายของคนเรามีสารหนูสะสมอยู่ในปริมาณ 1 กรัมขึ้นไปจะปรากฏ เป็นจุดแดง ๆ บนบริเวณผิวหนัง จากนั้นจะค่อย ๆ กลายเป็นจุดดำสลับขาวตามลำตัว และถ้าเป็นเรื้อรังนาน ๆ ก็จะกลายเป็นโรคมะเร็งผิวหนังในที่สุด ชาวบ้านเรียกอาการ ของโรคนี้นว่า "ไขดำ" แม้ไขดำจะเป็นโรคร้ายแรงที่คอยเกาะกินผิวหนัง ชาวบ้านนับ พ้นหลังคาเรือนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเหมืองร้างก็ไม่เคยตื่นกลัว เพราะเป็นถิ่นมานานแล้ว ชาวบ้านบางคนให้ความเห็นว่าจุดดำตามผิวหนังไม่ได้ออกความรำคาญ ไม่ปรากฏอาการ คันหรือเจ็บปวดและในอดีตก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีการตายด้วยโรคนี้อีกขึ้น โรคนี้อาจกลายเป็น เรื่องธรรมดาที่พบเห็นกันมาช้านาน หลายสิบปี

จนกระทั่งเดือนกันยายน 2530 มีแม่ค้าขายข้าวแกงในตลาดรอนพิบูลย์ วัย 36 ปี ได้มาตรวจรักษาที่สถาบันโรคผิวหนังในกรุงเทพมหานคร ผลปรากฏว่าเธอป่วยเป็นโรคผิวหนังเป็นพิษอันเนื่องมาจากสารหนู หากขับปล่อยให้เรื้อรังต่อไปก็จะกลายเป็นมะเร็งผิวหนังได้ จากการติดตามค้นหาสาเหตุ พบว่าทุกคนในครอบครัวนี้เป็น โรคไขดำทุกคน

การสำรวจจึงเริ่มทำกันอย่างจริงจัง โดยคณะแพทย์จากมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า ผลการตรวจเลือดมีอ เล็บเท้า เส้นผม เลือดและปัสสาวะของบรรดาชาวบ้าน จำนวน 355 ราย ปรากฏว่าในร่างกายของผู้นั้นมีสารหนูเกินปริมาณปกติอยู่ถึง 259 ราย ในจำนวนนั้นมีผู้ป่วยอาการรุนแรงที่จะต้องให้การรักษาอย่างรีบด่วนรวม 24 ราย และมีเสียชีวิตแล้ว 1 ราย และคาดว่าจะมีเสียชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างรีบด่วนรวม 24 ราย

และมีเสียชีวิตแล้ว 1 ราย และคาดว่าจะมีเสียชีวิตเพิ่มขึ้น

ปัจจุบันจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคไข้ดำในขณะนี้เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 400 คน และผู้ป่วยมีอาการเพียงเล็กน้อยอีกประมาณ 3,000 คน

ต้นเหตุที่ทำให้เกิดโรคไข้ดำพบว่า สารหนูจากบ่อน้ำบาดาลและแอ่งที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปตามบริเวณเหมืองร้างนั้น ไม่เพียงแต่จะแพร่เข้าสู่ร่างกายด้วยวิธีการดื่มโดยตรงเท่านั้น แม้แต่ในพืชผักและสัตว์เลี้ยงที่ใช้น้ำเหล่านั้นก็มีสารหนูสะสมอยู่แทบทั้งสิ้น

ผลกระทบจากพิษสารหนูนี้ปรากฏว่าพื้นที่ประชาชนเคออร์ อนุคร อบคลุมทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ทุกคนในอำเภอรัตนัญญ์ที่มีการรับสารหนูเข้าไป การรักษาจะต้องใช้ยาจำนวนมาก ในรายที่เป็นเฉียบพลันเปลี่ยนการรักษาถึงรายละหนึ่งหมื่นบาท นอกจากนี้ยังปรากฏว่าพืชผักผลไม้และอาหารที่ผลิตจากอำเภอรัตนัญญ์ไม่สามารถจะขายในตลาดได้เพราะเกรงกลัวว่าจะมีสารหนูสะสมอยู่

### มาตรการในการป้องกันแก้ไข

ผลเสียหายไม่ว่าจะเป็นทั้งชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินเหล่านี้ล้วนแต่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งสิ้น ซึ่งแน่นอนรัฐบาลเองจะอยู่นิ่งเฉยไม่ได้ ดังนั้นจึงมีการเร่งระดมจัดหาโองหรือภาชนะใส่น้ำแจกจ่ายแก่ชาวบ้านในพื้นที่ รวมทั้งการอบรม และประชาสัมพันธ์ถึงพิษสารหนูและสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค และที่สำคัญก็คือมีการขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานแห่งแรกบริษัทรัตนัญญ์ ให้เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งจากกิจการอุตสาหกรรม

มาตรการที่กล่าวมานั้น จัดว่าเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาวินิจฉัย ซึ่งไม่ปรากฏว่ารัฐบาลมีมาตรการใด ๆ ในการเยียวยาไม่ว่าจะเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลหรือจากบริษัทเหมืองแร่ เลย มีเพียงการให้การรักษาพยาบาลฟรีตามหน่วยงานอนามัย และโรงพยาบาลของรัฐซึ่งโดยปกติก็ถือว่าเป็นรัฐสวัสดิการอยู่แล้ว

### 1.3 น้ำเป็นพิษที่แม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

#### สภาพพื้นที่ทั่วไป

จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ของประเทศไทย มีแม่น้ำตาปีเปรียบเสมือนเส้นเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตของประชาชน สองฝั่งแม่น้ำสายนี้ประกอบด้วยพื้นที่การเกษตร เรียงราย แยกแตกออกไปตามคลองซอยต่าง ๆ ประมาณ 60 คลอง นอกเหนือจากคลองสกล คลองแสบ ที่เป็นต้นกำเนิดของคลองพุมดวง ซึ่งไหลมาประจวบกับแม่น้ำตาปี ในเขตอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพราะความอุดมสมบูรณ์และความสะอาดของน้ำ ทำให้แม่น้ำตาปีมีสัตว์น้ำอาศัยอยู่มากมาย ที่น่ายกย่องได้มาสู่จังหวัดปีละนับหมื่นล้านบาท

#### สภาพปัญหาน้ำเน่าเสีย

เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2530 ปลาและสัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ ในคลองพุมดวงและแม่น้ำตาปี ลอยตายเป็นแพ เพราะขาดออกซิเจน หลังจากนั้นไม่นานในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกัน มกราคมและกุมภาพันธ์ ปีถัดมา เกิดปัญหาซ้ำขึ้นมาอีก จากการสำรวจค้นหาสาเหตุแห่งการเน่าเสียของแม่น้ำตาปี โดยนักวิชาการจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกรมประมง ระบุถึงเหตุแห่งการเน่าเสียมี 3 ประการ คือ ประการแรกเกิดจากน้ำเน่าที่ปล่อยลงมาจากเขื่อนรัชชประภา ประการที่สองเกิดจากน้ำเน่าเสียของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำตาปี และคลองพุมดวง รวมทั้งโรงงานผลิตสุรากรมสรรพสามิตด้วย และประการสุดท้ายเกิดจากสภาพน้ำเค็มที่หนุนขึ้นมาเพราะในปีนี้มีปริมาณน้ำในแม่น้ำตาปีมีน้อย

ประชาชนทั่วไป ปกติเชื่อว่าสาเหตุที่ทำให้น้ำในแม่น้ำตาปี และคลองพุมดวงเน่าเสียนั้นเกิดจากน้ำเสียที่มาจากโรงงานผลิตสุราก็ยังไม่คิดถึงเครื่องกำจัดน้ำเสีย

ผลกระทบของปัญหาน้ำเน่าเสียนี้ปรากฏว่าแหล่งน้ำพุผุดเป็นแหล่งน้ำจืด  
แหล่งสุดท้าย ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อน้ำเน่าเสียจะสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน  
ที่มีอาชีพทำการประมง ซึ่งในแต่ละปี เคยมีรายได้จากแหล่งน้ำนี้ถึงปีละหลายหมื่นล้านบาท  
นอกจากนี้การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งใช้น้ำนี้ในการทำน้ำประปาก็ต้องลงทุนใส่สารเคมีลงไป  
ในน้ำมากขึ้น เพื่อทำให้น้ำสะอาดส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำสูงขึ้น และทำให้ประชาชน  
ตลอดจนเกษตรกรได้รับความสะดวก

### มาตรการในการป้องกันแก้ไข

มีการโต้เถียงระหว่างฝ่ายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในสมัยนั้น  
ที่พยายามจะยืนยันว่าโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีทั้งหมด 41 โรงงาน  
นั้นไม่ใช่คนเหตุแห่งความเน่าเสียของน้ำในคลองพุมดวงและแม่น้ำตาปี ในขณะที่รัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ได้ยืนยันหลักฐานต่าง ๆ  
จากการสำรวจว่าสาเหตุที่ทำให้น้ำเน่าเสียมาจากโรงงานผลิตสุรา

อย่างไรก็ตามทางกรมโรงงานกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษ  
3 ประการให้โรงงานผลิตสุรา โดยเฉพาะโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำดำเนินการคือ

1. สร้างบ่อพักน้ำ ที่สามารถเก็บได้นานถึง 6 เดือน สูงจากกำหนด  
ไว้เดิมเพียง 3 เดือน
2. กองปุ๋ยจะต่องไม่เกิน 2 เมตร จากที่กำหนดไว้เดิม 4 - 6 เมตร
3. น้ำเสียจากการล้างขวดจะต่องผ่านกรรมวิธีจนเหลือความสกปรกประมาณ  
22 ม.ม. คอลลิทร ทั้งนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรมคาดหวังว่าถ้าโรงงานผลิตสุราได้ปฏิบัติตาม  
เงื่อนไขพิเศษนี้แล้วปัญหาน้ำในคลองพุมดวงและแม่น้ำตาปีจะไม่อยู่ในสภาพที่เน่าเสีย  
ต่อไป

สำหรับการชักเอาเสียหายนั้นไม่ปรากฏว่าได้มีการกระทำการใดอันจัด  
ว่าเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะ  
เป็นความเสียหายต่อส่วนรวม ส่วนความเสียหายต่อประชาชนแต่ละคนยังไม่ปรากฏชัดเจน

1.4 อากาศเป็นพิษที่อำเภอภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร

4

สภาพพื้นที่ทั่วไป

อำเภอภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เดิมเป็นชุมชนเกษตรกร ประชากร  
ส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตรทำสวนผักผลไม้และไม้ดอก ต่อมาเมื่อความเจริญจากฝั่ง  
กรุงเทพมหานครแผ่ขยายไปถึงทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นในเขตพื้นที่ที่เป็นที่สวน  
มาก่อนเนื่องจากราคาที่ดินยังต่ำอยู่ การมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นนั้นเป็นผลให้มีการ  
ย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยมาอยู่ใกล้บริเวณโรงงานมากขึ้น สภาพของที่ดินจึงค่อย ๆ เปลี่ยนไป  
เกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้น ประกอบกันในท้องที่รองเขนี้ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการแบ่ง  
การใช้ประโยชน์ของที่ดินไว้ ชุมชนจึงอยู่แออัดอยู่กับโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งโดยส่วน  
ใหญ่แล้วจะเป็นโรงงานขนาดเล็กที่ยังขาดระบบการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงาน  
นอกจากนี้แล้ว โรงงานส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานที่เมื่อประกอบกิจการแล้วมีฝุ่นละอองเกิดขึ้น  
ถึง 171 โรงงาน ได้แก่ โรงซักโลหะ โรงหล่อหลอมโลหะ โรงงานทำผลิตภัณฑ์จากไม้  
โรงหล่อหลอมแก้ว โรงงานทำผลิตภัณฑ์จากยาง โรงหล่อหลอมพลาสติก เป็นต้น

สภาพของปัญหาอากาศเป็นพิษ

ด้วยเหตุที่สภาพของโรงงานส่วนใหญ่จะประกอบกิจการประเภทที่มี  
ฝุ่นละอองเกิดขึ้น จึงปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอครั้งที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง  
โรงงานจะประสบกับปัญหามลพิษจากโรงงาน ดังเช่น

เมื่อคืนที่ พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นฤดูหนาว มีนักเรียนและครูของโรงเรียน  
บางแค (เนื่องสังวาลย์อนุสรณ์) ในท้องที่เขตภาษีเจริญ มีอาการแพ้พิษคออักเสบแรก

โดยมีสาเหตุมาจากโรงงานหล่อหลอมโลหะที่อยู่ใกล้เคียงโรงเรียนจำนวน 15 โรงงาน  
ฝุ่นละอองที่มีพิษสารตะกั่วเจือปนอยู่นั้นทำอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน  
และนักเรียนดังกล่าว จำนวนนักเรียน 19 คน มีอาการเจ็บป่วยถึงขั้นส่งโรงพยาบาล

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ โรงงานหลอมพลาสติกปล่อยควันพิษและกลิ่นเคมีเหม็น  
คloy โรงงานนี้ตั้งอยู่ในสวนเขตกาญีเจริญ มีสภาพที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้  
ทว่าอาคารก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ทว่าโรงงานมีเพียงเสาและหลังคาเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้  
ในการกำจัดมลพิษไม่ว่าจะเป็นควันพิษและกลิ่นก็ยังไม่ติดตั้ง

เหตุการณ์ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับ เมื่อวันที่ 11, 12  
มิถุนายน 2531 เนื่องจากเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดโคกเชกกาญีเจริญ ใค้สูดควันพิษ  
จากโรงงานทำพลาสติก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับโรงเรียนจนต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลที่  
โรงพยาบาลศิริราช เนื่องจากมีอาการเกี่ยวกับทางเดินหายใจช้กและอ่อนเพลียจน  
บางคนต้องให้ออกซิเจนช่วยหายใจ ในจำนวนเด็กนักเรียน 15 คน มีอาการค่อนข้าง  
หนัก แพทย์ใค้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าสาเหตุมาจากการหล่อหลอมพลาสติก ทำให้เกิดการ  
ไฮโครคาร์บอน และคาร์บอนใค้ออกใช้ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ

### มาตรการในการป้องกันแก้ไข

ในกรณีแรกทางเจ้าหน้าที่เขตใค้ดำเนินการสั่งการให้โรงงานที่เป็นต้นเหตุ  
ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมิใ้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้น ในกรณีหลังนั้นเนื่องจากความไม่  
พร้อมในการดำเนินการโรงงาน และเกิดมลพิษทางอากาศและกลิ่นเหม็นเกิดขึ้นจนทน  
ไม่ได้จริง ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร จึงสั่งการให้ปิดโรงงานและโรงงานอาจ  
ต้องย้ายไปอยู่ใ้อื่น

จากกรณีตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดจากการดำเนินการ  
อุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน



ตั้งกล่าวไว้แล้วนั้นย่อมเป็นการยืนยันได้ว่าทราบโคที่มีอุตสาหกรรมเกิดขึ้น ครานั้นย่อมมี  
มลพิษตามมาจากคูกันเสมอ และปัญหาพิษนั้น ๆ ที่เห็นได้ชัดจะไล่แก่ ปัญหาพิษที่  
เกิดขึ้นกับน้ำ และอากาศ ซึ่งในประเทศไทยก็ไม่ได้แตกต่างไปจากสภาพของปัญหาในต่าง  
ประเทศนัก ถึงเช่น แม่น้ำเจ้าพระยาของไทย จักว่าเป็นลำน้ำที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ  
และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคนไทย ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อ  
การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การอุปโภคบริโภค จากข้อมูลวิเคราะห์เมื่อ  
ปี 2527 ที่ผ่านมา ปรากฏว่าแม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มเน่าเสีย ค่าของออกซิเจนที่  
ละลายอยู่ในน้ำในปริมาณที่สูงจนวิกฤต ข้อมูลจากกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวง  
สาธารณสุข ซึ่งตรวจเฝ้าระวังคุณภาพน้ำเผยว่า ปีที่ผ่านมา ภาวะมลพิษในลำน้ำ  
เจ้าพระยา มีมากขึ้นกว่าเดิม คุณภาพของน้ำต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดค่าความปลอดภัย  
มลพิษที่สำคัญที่มีอยู่ได้แก่ สารอินทรีย์และปรอทในปริมาณสูง ค่าของออกซิเจนที่ละลาย  
ในแม่น้ำมีเพียง 0.8 มิลลิกรัมต่อลิตร ในปี 2527 ซึ่งต่ำกว่ากำหนดมาตรฐานที่ควรมี 4  
มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าของออกซิเจนจึงต่ำกว่ามาตรฐานถึง 5 เท่า สำหรับแบคทีเรียที่  
ผสมในน้ำก็มีเพียง 580 ล้าน เอ็ม.ที.เอ็น. /100 มิลลิกรัม ในขณะที่มาตรฐานกำหนด  
ไว้เพียง 1 หมื่นเท่านั้น แบคทีเรียในเจ้าพระยามีเกินขีดกำหนดถึง 6 หมื่นเท่า ส่วน  
สารปรอทมี 0.23 ไมโครกรัมต่อลิตร เกินจากกำหนดมาตรฐานไว้ 1 ไมโครกรัมต่อลิตร  
คือมีสูงกว่ามาตรฐาน 4 เท่าตัว

จากสถิติสาธารณสุข เกี่ยวกับอัตราการตายอันเนื่องมาจากโรคมะเร็งไข้เจ็บต่าง ๆ  
ปรากฏว่าโรคที่ติดต่อง่ายแพร่กระจายทางน้ำและอาหาร ถูกจัดอยู่ในอันดับ 1-3 มาโดยตลอด  
โดยเฉพาะในปัจจุบันโรคที่เกิดจากสารเคมีหรือโลหะหนัก กำลังเป็นโรคที่มีความสำคัญและ  
มีอัตราการป่วยสูงมากขึ้น โรคดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการอุปโภคและบริโภค  
น้ำซึ่งไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น ไม่สะอาดพอ มีโลหะหรือสารเคมีเจือปน น้ำเสียจากชุมชน  
และโรงงานอุตสาหกรรมมีมากเกินขีดความสามารถที่แหล่งน้ำจะฟอกตัวเองโดยธรรมชาติ  
ไค่ทันก่อนที่จะเกิดน้ำเสียขึ้น

กลางแจ้งเป็นจำนวนมากและใช้ผ้าใบปิดกันไว้มิให้เปื้อกฝน เมื่อเปิดผ้าใบออกมาจะพบว่ามีความชื้นมากและมีกลิ่นเหม็นอับ จึงคาดว่าสปอร์ของเชื้อ *Aspergillus* คงเกิดจากกากละหุ่งนี้เอง<sup>7</sup>

จากสาเหตุของละอองคังกล่าวทำให้ประชาชนเกิดโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับสปอร์ของ *Aspergillus* บางชนิดไปเจริญงอกงามในอากาศก็อาจสร้างสารที่เรียกว่า *Alfatexin* อันเป็นเหตุที่ทำให้เกิดโรคมะเร็งในตับได้<sup>8</sup>

ปัญหาผลกระทบจากการดำเนินการสกัดน้ำมันละหุ่งจากโรงงานนี้เอง ทำให้ประชาชนซึ่งต้องทนทุกข์ทรมานกับโรคภัยไข้เจ็บที่ได้รับมาตลอดจนกระทั่งปี 2524 เป็นต้นมา ประชาชนตำบลบางกระเจ้าและบางยอจึงได้ร้องเรียนไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักนายกรัฐมนตรี, อำเภอ ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของคณปี 2527 จนถึงปี 2529 ปรากฏข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ รายงานถึงสภาพของปัญหาและความเดือดร้อนที่ชาวบ้านได้รับ กับการดำเนินการแก้ไขปัญหของรัฐบาลซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจและจริงจังกับการแก้ไขมากนัก

การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลกันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอากาศเป็นพิษกับโรคที่เกิดขึ้นกับประชาชนเพื่อเป็นการยืนยันว่าแม้ในปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมก็มีไ้หมดไป ยังคงเกิดขึ้นและมีแนวโน้มว่า ในอนาคตมลพิษต่าง ๆ ที่ได้สะสมไว้เป็นระยะเวลาอันมาแล้วจะส่งผลให้ปรากฏอีกหลาย ๆ กรณีเป็นแน่

### ผลของการวิจัยภาคสนาม

#### 1. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

##### 1.1 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระดัตำบล

ตำบลบางกระเจ้ามีหมู่บ้านรวม 9 หมู่บ้าน 825 ครัวเรือน ประชากรรวมทั้งสิ้น 4,887 คน เป็นชาย 2,389 คน หญิง 2,498 คน ตำบลบางยอ มีหมู่บ้าน

รวม 10 หมู่บ้าน 1,320 ครัวเรือน ประชากรรวมทั้งสิ้น 6,455 คน เป็นชาย 3,285 คน หญิง 3,170 คน โดยมีสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของบริเวณพื้นที่โครงการ

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม	ค่าบางกระเจ้า จำนวน	ค่าบางยอ จำนวน
หมู่บ้าน	9	10
ครัวเรือน	825	1,320
ประชากร	4,887	6,455
ชาย	(2,389)	(3,285)
หญิง	(2,498)	(3,170)
สถานีอนามัย	1	1
บุคลากรทางสาธารณสุข	3	3
วัดพุทธ	1	4
ศาสนาสอน	-	-
โรงเรียนรัฐบาลระดับประถมศึกษา	2	3
นักเรียน	354	801
ครู	20	11
โรคที่พบมาก 3 อันดับแรก	-ทางเดินหายใจ -ทางเดินอาหาร -ผิวหนัง	-ทางเดินหายใจ -อาการภาวะที่ไม่ชัดเจน -อุบัติเหตุ, การถูกพิษ

1.2 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระดัครัวเรือน

ขนาดของครัวเรือน ส่วนใหญ่จะเป็นขนาดกลาง มีสมาชิกในครัวเรือนตั้งแต่ 4 - 6 คน ในค่ามธบางกระเจ้า มีร้อยละ 57.63 และค่ามธบางขอมมีร้อยละ 63.42 โดยที่ครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป มีจำนวนน้อยกว่าครัวเรือนขนาดกลาง แต่มากกว่าครัวเรือนขนาดเล็กเพียงเล็กน้อย (ดูตารางที่ 2) และประชากรทั้งหมดในทั้งสองตำบลล้วนมีเชื้อชาติไทยทั้งสิ้น และมีถือศาสนาพุทธทุกคน

ตารางที่ 2 ขนาดของครัวเรือน

ขนาดของครัวเรือน	ค่ามธบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่ามธบางขอม (ร้อยละ)
1. จำนวนสมาชิกในครัวเรือน		
1-3	14.41	15.25
4-6	57.63	63.42
7 หรือมากกว่า	27.96	20.73
2. ชาย-หญิง		
เป็นชาย	47.77	49.08
เป็นหญิง	52.23	50.52

การศึกษา หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ค่ามธบางกระเจ้ามีร้อยละ 66.10 ส่วนค่ามธบางขอม มีร้อยละ 54.88 และสมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่ก็เช่นกัน คือสำเร็จการศึกษาในระดับประถมปีที่ 4 ที่ค่ามธบางกระเจ้ามีร้อยละ 36.80 ค่ามธบางขอมร้อยละ 32.03 รองลงไปจะ

สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ส่วนสมาชิกในครัวเรือนของทั้งสองตำบลที่สำเร็จ  
การศึกษาระดับอุดมศึกษาน้อยมาก (ดูตารางที่ 3 และ 4)

ตารางที่ 3 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

การศึกษา	ค่าผลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าผลบางยอ (ร้อยละ)
ไม่ได้เรียนหนังสือ	8.47	7.32
ต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4	11.02	13.41
ระดับประถมศึกษาปีที่ 4	66.10	54.88
ระดับมัธยมศึกษา	11.02	9.76
ระดับ ปวช./ปวส.	0.85	6.10
ระดับอุดมศึกษา	1.69	2.43
อื่น ๆ	0.85	6.10

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 ระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือน

การศึกษา	ค่าบบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบบางขอ (ร้อยละ)
ไม้ไ้เรียนหนังสือ	9.94	13.82
ต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4	11.57	8.06
ระดับประถมศึกษาปีที่ 4	36.80	32.03
ระดับมัธยมศึกษา	19.29	19.59
ระดับ ปวช./ ปวส.	11.78	9.68
ระดับอุดมศึกษา	4.60	3.23
อื่น ๆ	6.08	13.59

การตั้งถิ่นฐาน หัวหน้าครัวเรือนของทั้งสองตำบลส่วนใหญ่จะมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง คือร้อยละ 77.12 ของตำบลบางกระเจ้า และร้อยละ 52.44 ของตำบลบางขอ สำหรับหัวหน้าครัวเรือนที่ย้ายถิ่นฐานมาจากจังหวัดอื่น ๆ นั้นพบว่า มีส่วนใหญ่มากจากการแต่งงานแล้วแยกครอบครัวออกมา ที่ตำบลบางกระเจ้า ร้อยละ 51.85 ตำบลบางขอ ร้อยละ 28.21 เหตุผลรองลงมาคือ อยู่ถิ่นเดิมลำบากทางเศรษฐกิจ ตำบลบางกระเจ้า ร้อยละ 25.93 และตำบลบางขอ ร้อยละ 23.07 (ดูตารางที่ 5 และ 6)

ตารางที่ 5 มูลค่าเน่าเค็มของหัวหน้าครัวเรือน

สถานที่	ค่าบบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบบางยอ (ร้อยละ)
หมู่บ้านจรัล	77.12	52.44
จังหวัดเดียวกัน	0.85	3.66
จังหวัดอื่น ๆ	22.03	43.90

ตารางที่ 6 เหตุผลของการขายถิ่นฐาน

เหตุผล	ค่าบบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบบางยอ (ร้อยละ)
แต่งงานแยกครอบครัวมา	51.85	28.21
ที่อยู่เดิมหาเงินลำบาก	25.93	23.07
ถูกไล่ที่	7.41	12.82
ที่อยู่เดิมมีเหตุหาใจไม่ร้าย	-	-
มาอยู่ในถิ่นฐานที่ตนเอง	11.11	7.69
เพื่อนชักชวนมา	-	-
อื่น ๆ	3.70	28.21

การย้ายถิ่นฐาน สมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่ที่ภูมิลำเนาเดิม มีเพียงเล็กน้อยที่อพยพไปประกอบอาชีพที่อื่น ค่ามคบางขอมืออัคราการอพยพสูงกว่าค่ามคบางกระเจ้า (ดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 การย้ายถิ่นฐาน

การอพยพ	ค่ามคบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่ามคบางขอมือ (ร้อยละ)
ไม่มี	93.22	86.59
มี	6.78	13.41

การเจ็บป่วย สมาชิกในครัวเรือนส่วนใหญ่จะมีการเจ็บป่วยด้วยการเป็นหวัดในอัคราใกล้เคียงกันระหว่างค่ามคกระเจ้าและค่ามคบางขอมือ การรักษาพยาบาลส่วนใหญ่จะไปที่สถานอนามัย ซึ่งเป็นสถานพยาบาลอันเป็นบริการสาธารณสุขของรัฐและโรงพยาบาลของรัฐ ส่วนการรักษาพยาบาลนั้น ถ้าเป็นสถานบริการของรัฐ ผู้ป่วยจะไม่ต้องเสียค่าบริการพยาบาลใด ๆ นอกจากค่ายาจากโรงพยาบาล โดยเฉลี่ยแล้วอยู่ในอัครา 500 - 2,000 บาท เป็นส่วนใหญ่ของทั้งสองตำบล (ดูตารางที่ 8, 9, 10)

ศูนย์วิจัยและพัฒนา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 8 การเจ็บป่วยของสมาชิกในครัวเรือน

การเจ็บป่วย	ค่าบบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบบางยอ (ร้อยละ)
เป็นหวัด	43.35	52.89
หอบหืด	8.87	8.26
หลอดลมอักเสบ	7.88	4.13
โรคปอด	4.93	3.32
โรคทางเดินอาหาร	11.33	9.09
โรคผิวหนัง	10.34	9.09
อื่น ๆ	13.30	13.22

ตารางที่ 10 สถานพยาบาลที่ทำการรักษา

สถานพยาบาล	ค่าบบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบบางยอ (ร้อยละ)
ขอยามารักษาเอง	12.94	21.53
คลินิก	16.47	22.22
สถานอนามัย	42.35	21.53
โรงพยาบาลของรัฐ	25.88	29.86
อื่น ๆ	2.36	4.86

ตารางที่ 10 ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

ค่าใช้จ่าย	ค่ามลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่ามลบางยอ (ร้อยละ)
ไม่ตอบคำถาม	22.88	20.73
ต่ำกว่า 500 บาท	20.34	28.05
500 - 2,000 บาท	39.83	31.71
เกินกว่า 2,000 บาท	16.95	19.51

สัดส่วนของผู้ทำงานและไม่ไ้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ

การทำงานในเชิงเศรษฐกิจหมายถึง การทำงานของคนที่อยู่ในวัยทำงาน คือมีอายุระหว่าง 18 - 60 ปี และมีรายได้จากการทำงานอย่างสม่ำเสมอ จากการสำรวจพบว่าสมาชิกในครัวเรือนของทั้งสองตำบลส่วนใหญ่แล้วจะทำงานในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าไม่ทำงาน กล่าวคือที่ตำบลบางกระเจ้ามีถึงร้อยละ 78.64 และบางยอมีร้อยละ 76.96 (ดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 ผู้ทำงานและไม่ไ้ทำงานเชิงเศรษฐกิจ

การทำงานในเชิงเศรษฐกิจ	ค่ามลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่ามลบางยอ (ร้อยละ)
ทำงานเชิงเศรษฐกิจ	78.64	76.96
ไม่ไ้ทำงานเชิงเศรษฐกิจ	21.36	23.04

อาชีพ ลักษณะอาชีพของสมาชิกในครัวเรือน ของตำบลบางกระเจ้าและบางยอ ไม่แตกต่างกันมากนัก คือมีอาชีพหลัก ทำการเกษตร รับจ้างทั่วไปและค้าขาย จะต่างกันก็เพียงแต่ลักษณะของอาชีพหลักที่ทำกันมากของตำบลบางกระเจ้า คือการเกษตร มีร้อยละ 38.78 ส่วนตำบลบางยอ คือ รับจ้างทั่วไป ร้อยละ 35.21 (ดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 อาชีพของครัวเรือน

อาชีพ	ตำบลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ตำบลบางยอ (ร้อยละ)
<b>อาชีพหลัก</b>		
ทำการเกษตร	38.78	21.13
ค้าขาย	15.31	25.35
รับจ้างทั่วไป	29.59	
กรรมกรโรงงาน	6.12	7.04
รับราชการ/ถูกจ้าง	7.14	8.45
อื่น ๆ	3.06	2.82
<b>อาชีพเสริม</b>		
ทำการเกษตร	28.57	-
ค้าขาย	14.29	62.5
รับจ้างทั่วไป	47.62	37.5
กรรมกรโรงงาน	-	-
อื่น ๆ	9.52	-

รายได้ รายได้ของครัวเรือนตำบลบางกระเจ้า เฉลี่ยปีละ 56,618.30 บาท โดยมีรายได้จากอาชีพหลัก 53,850.38 บาท และรายได้จากอาชีพเสริม 2,767.92 บาท ครัวเรือนประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป ส่วนผู้มีรายได้น้อยกว่า 10,000 บาทนั้นมีเพียงเล็กน้อย ตำบลบางขอมมีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยปีละ 63,422.63 บาท เป็นรายได้จากอาชีพหลัก 62,255.13 บาท และจากอาชีพเสริม 1,227.50 บาท ส่วนการกระจายรายได้นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับตำบลบางกระเจ้า (ดูตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน

รายได้สุทธิ	ตำบลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ตำบลบางขอม (ร้อยละ)
ต่ำกว่า 10,000 บาท	4.72	3.75
10,000 - 20,000 บาท	11.32	10.0
20,001 - 30,000 บาท	10.38	2.50
30,001 - 40,000 บาท	8.49	26.25
40,001 - 50,000 บาท	14.15	6.25
50,000 ขึ้นไป	50.94	51.25
รายได้เฉลี่ยต่อปี (บาท)	(บาท)	(บาท)
รายได้จากอาชีพหลัก	53,850.38	62,255.13
รายได้จากอาชีพเสริม	2,767.92	1,227.5
รวม	56,618.30	63,482.63

รายจ่าย รายจ่ายของครัวเรือนตำบลบางกระเจ้า เฉลี่ยปีละ 41,829.29 บาท ส่วนตำบลบางขอม เฉลี่ยปีละ 42,706.87 บาท รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของครัวเรือนโตแก่ คาคาอาหาร ระหว่าง 10,000 - 30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 65.21 และ 69.23 ตามลำดับ รองลงไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเครื่องนุ่งห่ม สำหรับรายจ่ายการรักษาพยาบาลนั้นเมื่อคำนวณงานนอกระบบทั้งนี้ไม่มีเลย (ดูตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 รายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน

ประเภท	รายจ่ายเฉลี่ย	ตำบลบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ตำบลบางขอม (ร้อยละ)	
อาหาร	ต่ำกว่า 5,000 บาท			
	5,000 - 10,000 บาท	7.83	2.56	
	10,001 - 20,000 บาท	33.04	37.18	
	20,001 - 30,000 บาท	32.17	32.05	
	เกินกว่า 30,000 บาท	26.96	28.21	
	เครื่องนุ่งห่ม	ไม่มีรายจ่าย	51.30	28.21
		ต่ำกว่า 1,000 บาท	6.96	17.94
		1,000 - 2,000 บาท	29.56	33.33
		2,001 - 3,000 บาท	4.35	8.97
		3,001 - 4,000 บาท	1.74	1.28
4,001 - 5,000 บาท	4.35	6.42		
เกิน 5,000 บาท	1.74	3.83		

ตารางที่ 14 รายจ่ายเฉลี่ยต่อปีของครัว (ต่อ)

ประเภท	รายจ่ายต่อปี	ค่ามุลบางกระเจา (รอยละ)	ค่ามุลบางบอ (รอยละ)
การศึกษารอง บุตรหลาน	ไมจาย	61.74	39.74
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	1.74	14.10
	1,000 - 2,000 บาท	8.69	17.95
	2,001 - 3,000 บาท	7.83	3.85
	3,001 - 4,000 บาท	6.09	7.69
	4,001 - 5,000 บาท	3.48	6.41
รักษาพยาบาล	เกิน 5,000 บาท	10.43	10.26
	ไมมีรายจาย	46.09	32.06
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	14.78	33.33
	1,000 - 2,000 บาท	13.91	17.95
	2,001 - 3,000 บาท	12.17	1.28
	3,001 - 4,000 บาท	6.96	2.56
ทำบุญ	4,001 - 5,000 บาท	3.48	5.13
	เกิน 5,000 บาท	2.61	7.69
	ไมมีรายจาย	46.95	37.18
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	21.74	37.18
	1,000 - 2,000 บาท	21.74	17.95
	2,001 - 3,000 บาท	4.35	5.13
	3,001 - 4,000 บาท	1.74	1.28
	4,001 - 5,000 บาท	-	1.28
	เกิน 5,000 บาท	3.48	-

ตารางที่ 14      ระบายเงินสดของครัวเรือน (ต่อ)

ประเภท	ระบายคณ	ค่าบางกระเจ (รอยละ)	ค่าบางบอ (รอยละ)
บ้านเริงรมย์	ไม่มีรายจ่าย	89.57	89.74
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	6.96	2.56
	1,000 - 2,000 บาท	2.61	2.56
	2,001 - 3,000 บาท	-	2.56
	3,001 - 4,000 บาท	-	1.29
	4,001 - 5,000 บาท	0.86	1.29
	เกิน 5,000 บาท	-	-
เหล่า/บุหร	ไม่มีรายจ่าย	80.86	64.10
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	6.09	7.70
	1,000 - 2,000 บาท	3.48	12.82
	2,001 - 3,000 บาท	-	2.56
	3,001 - 4,000 บาท	2.61	2.56
	4,001 - 5,000 บาท	0.87	2.56
	เกิน 5,000 บาท	6.09	7.70
อื่น ๆ	ไม่มีรายจ่าย	97.39	98.72
	ต่ำกว่า 1,000 บาท	0.87	1.28
	1,000 - 2,000 บาท	1.74	-
	2,001 - 3,000 บาท	-	-
	3,001 - 4,000 บาท	-	-
	4,001 - 5,000 บาท	-	-
	เกิน 5,000 บาท	-	-
	ระบายคณ	41,829.29	42,706.87

ที่ดิน คร่าวเรือนส่วนใหญ่ของทั้งสองตำบลจะปรากฏว่าไม่มีที่ดิน คือที่  
 ค่ามตบางกระเจามีถึงร้อยละ 70.34 และค่ามตบางยอมร้อยละ 60.98 สำหรับ  
 คร่าวเรือนที่มีที่ดินนั้น แหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่จะมาจากเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องและที่ดิน  
 ที่ถูกขมมานานเพื่อนำมาใช้เป็นค้ำไชจ่ายในคร่าวเรือนเสียเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาจะเป็น  
 ค้ำขอมแซมบ้าน (ดูตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 ที่ดินของคร่าวเรือน

ที่ดิน	ค่ามตบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่ามตบางยอม (ร้อยละ)
1. <u>ที่ดินของคร่าวเรือน</u>		
ไม่มี	70.34	60.98
มี	29.66	39.02
2. <u>แหล่งที่มาของเงินกู้</u>		
ไม่ค้ำ	-	9.38
เพื่อนบ้าน	41.03	46.87
ญาติพี่น้อง	35.90	18.75
ธนาคาร	-	6.25
อื่น ๆ	23.07	18.75
3. <u>กู้เงินมาเพื่อ</u>		
ลงทุน	20.37	16.33
ไชจ่ายในคร่าวเรือน	37.04	38.78
รักษาพยาบาล	5.56	8.16
ไชหนี้เงินเก่า	3.70	6.12
ซ่อมแซมบ้าน	22.22	18.37
ค่าเล่าเรียนของบุตรหลาน	11.11	10.20
ขนส่งของใช้ไปมา	-	2.04



จำนวนพื้นที่ถือครอง ค่ามูลบางกระเจ้าพื้นที่ถือครองเฉลี่ยครัวเรือน  
 ละ 4.7 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร 4.1 ไร่ ส่วนค่ามูลบางยอพื้นที่ถือครอง  
 เฉลี่ยครัวเรือนละ 3 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร 2.6 ไร่ เอกสารสิทธิที่ถือ  
 ครองจะเป็นโฉนดเกือบทั้งหมด (ดูตารางที่ 16 และ 17)

ตารางที่ 16 เฉลี่ยการถือครองที่ดินต่อครัวเรือน

การถือครองที่ดิน	ค่ามูลบางกระเจ้า (รอยละ)	ค่ามูลบางยอ (รอยละ)
จำนวนพื้นที่ถือครอง	4.7	3.0
พื้นที่เพื่อการเกษตร	4.1	2.6
ทำนา	-	1.1
ทำไร่	0.2	0.2
ทำสวน	3.9	1.3
เลี้ยงสัตว์	-	-
เป็นที่อยู่อาศัย	0.4	0.2
อื่น ๆ	0.2	0.2

ตารางที่ 17 เอกสารสิทธิการครอบครองที่ดินของครัวเรือน

เอกสารสิทธิ	ค่ามูลบางกระเจ้า (รอยละ)	ค่ามูลบางยอ (รอยละ)
โฉนด	98.11	100
น.ส. 3	1.89	-
อื่น	-	-

## 2. ปัญหาสภาพอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

### 2.1 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค

การอุปโภคบริโภคน้ำของครัวเรือนมาจากแหล่งน้ำหลายแห่งที่ตำบลบางกระเจ้า น้ำเพื่อการบริโภคร้อยละ 63.08 มาจากน้ำฝน รองลงไปคือแม่น้ำบางคาลและน้ำประปา ซึ่งมีอัตราการร้อยละ 19.30 และ 13.08 ตามลำดับ น้ำเพื่อการอุปโภคส่วนใหญ่ได้จากน้ำบางคาลและน้ำบ่ออื่น ซึ่งมีอัตราการร้อยละ 39.46 เท่ากัน รองลงไปคือแม่น้ำประปา ส่วนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมร้อยละ 78.57 ทองอาศัยน้ำจากแม่น้ำลำคลอง ตำบลบางขย น้ำเพื่อการบริโภคร้อยละ 66.32 มาจากน้ำฝน รองลงไปคือแม่น้ำบางคาลและน้ำประปา ซึ่งมีอัตราการร้อยละ 15.31 เท่ากัน น้ำเพื่อการอุปโภคส่วนใหญ่ได้จากน้ำบางคาล มีอัตราการร้อยละ 40.78 รองลงไปคือแม่น้ำประปาและน้ำฝน มีอัตราการร้อยละ 16.50 เท่ากัน ส่วนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมนั้นส่วนใหญ่ได้จากแม่น้ำลำคลองเช่นกัน มีอัตราการร้อยละ 93.33 (ดูตารางที่ 18)

จากการสัมภาษณ์พบว่าในเรื่องของการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคมีจำนวนครัวเรือนประมาณครึ่งหนึ่งตอบว่ามีปัญหา จากการวิเคราะห์เหตุผลพบว่าปัญหาน้ำประปาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการไหลบางและไม่ไหลบางของน้ำ และกรณีที่น้ำมีสีขุ่นเป็นตะกอนน้ำฝน ครัวเรือนส่วนใหญ่ตอบว่ามีสิ่งสกปรกปนเปื้อน ตำบลบางกระเจ้าร้อยละ 58.06 และตำบลบางขยร้อยละ 62.50 ตอบเช่นนั้น น้ำบางคาลและน้ำบ่ออื่นส่วนใหญ่ตอบว่ามีสีขุ่นเป็นตะกอนมาก ตำบลบางกระเจ้ามีอัตราการร้อยละ 77.78 และตำบลบางขยมีอัตราการร้อยละ 81.25 น้ำจากแม่น้ำลำคลองครัวเรือนส่วนใหญ่ตอบว่าน้ำมีสีขุ่นเป็นตะกอนมาก ตำบลบางกระเจ้ามีอัตราการร้อยละ 48.33 ตำบลบางขยมีอัตราการร้อยละ 44 ต่อคำถามเรื่องการแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ครัวเรือนส่วนใหญ่ตอบว่าทิ้งน้ำไว้ให้ตกตะกอนและแวงสารส้ม ตอบปัญหาเรื่องสุขภาพอันเนื่องจากการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนส่วนใหญ่ก็ยังไม่อาจสรุปได้ว่า สมาชิกในครัวเรือนเกิดการเจ็บป่วยเนื่องจากการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค (ดูตารางที่ 19, 20, 21)

ตารางที่ 18 การไหลแหล่งน้ำอุทกวิทยาของควาเวื่อน

ตำบล	ประเภท	น้ำฝน (ร้อยละ)	น้ำบาดาล (ร้อยละ)	น้ำบ่อน (ร้อยละ)	แม่น้ำลำคลอง (ร้อยละ)	น้ำประปา (ร้อยละ)
บางกระเจ้า	คิม	63.08	19.30	-	4.62	13.08
	อาน-ชัก	11.56	39.46	39.46	3.40	16.33
	การเกษตร	10.71	1.79	8.93	78.57	-
บางยอ	คิม	66.32	15.31	1.02	2.04	15.31
	อาน-ชัก	16.50	40.78	2.91	23.31	16.50
	การเกษตร	-	6.67	-	93.33	-

ตารางที่ 19 ปัญหาเกี่ยวกับการไหลน้ำอุทกวิทยา

ปัญหา	ตำบลบางกระเจ้า	ตำบลบางยอ
น้ำ	52.54	53.66
มี	47.46	46.34

ตารางที่ 20 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำอุปโภคบริโภค

ประเภท	ปัญหา	ค่าบประมาณกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบประมาณขอ (ร้อยละ)
น้ำประปา	มีสีขุ่นเป็นตะกอน	36.36	50.0
	น้ำไหลบางไม่ไหลบาง	54.55	25.0
	มีกลิ่นคลอรีนแรงไป	9.09	-
	อื่น ๆ	-	25.0
น้ำฝน	มีรสชาติขมไม่ได้	6.45	6.25
	ช่วงเวลาฝนตกน้อยกว่าปีก่อน ๆ	32.26	12.50
	มีสิ่งสกปรกปะปนอยู่	58.06	62.50
	อื่น ๆ	3.23	18.75
ขมอากาศ-บ่อเก็บ	มีสีขุ่นเป็นตะกอนมาก	77.78	81.25
	เวลาใช้ดินเปิดองสนิมมาก	-	-
	อื่น ๆ	22.28	18.75
แม่น้ำ-ลำคลอง	มีสีขุ่นเป็นตะกอนมาก	48.33	44.0
	ถูกแดงไม่มีน้ำใช้	13.33	8.0
	อื่น ๆ	38.34	48.0

ตารางที่ 21 การแก้ไขการอุปโภค-บริโภคน้ำ

วิธีการ	ค่าบประมาณกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบประมาณขอ (ร้อยละ)
ทิ้งไว้ให้ตกตะกอน	36.36	26.83
แกว่งสารส้ม	31.82	39.02
ต้ม	24.24	19.52
อื่น	7.58	14.63

ตารางที่ 22 กรณีโรงงานที่กึ่งอยู่ในใกล้ที่อยู่อาศัยปล่อยอากาศเสีย

โรงงานที่กึ่งอยู่ในใกล้ที่อยู่อาศัยปล่อยอากาศเสีย	ค่ามลภาวะประจำ (ร้อยละ)	ค่ามลภาวะขอ (ร้อยละ)
ใช่	67.80	50.0
ไม่ใช่	32.20	50.0
สิ่งที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน		
อากาศเสีย	20.0	36.59
ฝุ่น	8.75	34.15
อากาศเสีย-ฝุ่น	71.25	29.26

ตารางที่ 23 ลักษณะของอากาศเสีย

ลักษณะ	อากาศเสีย - ฝุ่น	ค่ามลภาวะประจำ (ร้อยละ)	ค่ามลภาวะขอ (ร้อยละ)
สถานที่	ถึงที่อยู่อาศัยของท่าน	59.79	70.0
	ถึงที่ทำงานของท่าน	5.15	4.0
	ถึงที่ท่าเรือ - สวน - ไร่ ของท่าน	13.41	8.0
	ไม่ถึงทุกแห่ง	21.65	18.0
ฤดู	ร้อน	66.25	56.09
	ฝน	2.50	-
	หนาว	2.50	9.76
	ตลอดปี	28.75	34.15
ช่วงเวลา	เช้า	5.0	12.20
	กลางวัน	88.75	80.48
	เย็น	6.25	7.32

## 2.2 อากาศเสียและฝุ่น

คริวเรือนส่วนใหญ่พบว่าโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้ถนนที่อยู่อาศัย จะปล่อยอากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายออกมานอกโรงงาน ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 67.80 และค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 50 ในจำนวนนี้มีมากกว่าครึ่งหนึ่งที่พบว่าอากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายออกมานอกโรงงานถึงที่อยู่อาศัยของผู้ถูกสัมภาษณ์นั้น ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 59.79 ค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 70 นอกจากนี้อากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายยังไปถึงที่คันท่อการ เกษตรกรรมบางแห่งของคริวเรือนตัวอย่างด้วย ปัญหาอากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายจะมีมากในระหว่างฤดูร้อน ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 66.25 และค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 56.09 ฤดูฝน เป็นฤดูที่มีปัญหาเรื่องอากาศเสียและฝุ่นน้อยที่สุด ปัญหาดังกล่าวจะมีมากในช่วงกลางวัน ส่วนช่วงเช้าและช่วงเย็นจะมีปัญหาน้อยกว่า (ตารางที่ 22,23)

จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าปัญหาอากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายมีผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของคริวเรือนตัวอย่างมากที่สุด ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 46.73 และค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 35.09 รองลงไปคือแก่โรคผิวหนัง ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 16.82 ส่วนค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 17.54 แต่อย่างไรก็ตามยังมีคริวเรือนตัวอย่างอีกกลุ่มหนึ่งที่ตอบว่ารู้ว่อากาศเสียและฝุ่นฟุ้งกระจายมีผลไม่ดีต่อสุขภาพ แต่ปัจจุบันสุขภาพยังแข็งแรงไม่เป็นอะไร ค่ามลบางกระเจามีอัตราร้อยละ 23.36 ค่ามลบางขอมืออัตราร้อยละ 31.58 นอกจากนี้คริวเรือนตัวอย่างกว่าครึ่งหนึ่งมีความรู้สึกว่าการประสิทธิผลการทำงานของเขาดีเมื่อก่อนไม่ได้ (ดูตารางที่ 24)

ตารางที่ 24 ผลเสียจากปัญหาอากาศเสีย - มุ่

ลักษณะ	ผลเสีย	ท.บางกระเจ้า (ร้อยละ)	ท.บางยอ (ร้อยละ)
สุขภาพ	โรคทางเดินอาหาร	4.67	3.51
	โรคทางเดินหายใจ	46.73	35.09
	โรคผิวหนัง	16.82	17.54
	โรคเกี่ยวกับ หู - ตา	5.61	10.53
	โรคอื่น ๆ	2.81	1.75
	สุขภาพยังแข็งแรงไม่เป็นอะไร	23.36	31.58
การประกอบอาชีพ	- ประสิทธิภาพการทำงานเสื่อมถอยไม่ได้	50.88	56.52
	- ขาดงานบ่อย	7.02	4.35
	- ผลผลิตการทำงาน - ส่วน - นา ลดลง	8.77	-
	- สัตว์เศรษฐกิจ เช่น วัว ควาย ไก่ เป็ด เค็มโตช้าและผลผลิตน้อยกว่าก่อน	-	-
	- อื่น ๆ	33.33	39.13

สำหรับคำถามเกี่ยวกับการร้องเรียนเพื่อการแก้ไขปัญหาอากาศเป็นพิษ นั้น ปรากฏว่า ครั้งหนึ่งไม่เคยร้องเรียนต่อทางโรงงานที่เป็นต้นเหตุของอากาศเป็นพิษ และครั้งหนึ่งเช่นกันไม่เคยร้องเรียนต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเลย ส่วนผู้ที่เคยร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นการขอร้องให้ทางโรงงานและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องช่วยแก้ไขปัญหอากาศและฝุ่นฟุ้งกระจาย แต่ก็มีบางส่วนที่ขอให้ทางโรงงานหยุดประกอบ

กิจการ อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่จะทอมว่าการร้องเรียนไปค่ายไคเนล โรงงานต้นเหตุ ก็ยังไม่แก้ไขปัญหา และไม่เคยคิดว่าจะย้ายที่อยู่อาศัย และที่ทำงานไปอยู่ที่อื่นเพื่อหนีปัญหา (ดูตารางที่ 25, 26, 27)

ตารางที่ 25 การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาอากาศเสีย

ร้องเรียน	ลักษณะ	ค่าบดบางกระเจ้า (รอยละ)	ค่าบดบางยอ (รอยละ)
โรงงาน	เคย	48.75	26.63
	ไม่เคย	51.25	73.17
หน่วยราชการที่ เกี่ยวข้อง	เคย	56.25	36.59
	ไม่เคย	43.75	63.41
ให้ค่าเนนการ	หยุดประกอบกิจการ	27.54	20.83
	แก้ไข	56.52	54.17
	ชวยจ่ายควำรักษาพยาบาล	11.59	20.83
	ชวยจ่ายค่าเสียหาย	4.35	4.17

ตารางที่ 26 การแก้ไข้ปัญหาของโรงงาน

ควำมคิดเห็น	ค่าบดบางกระเจ้า (รอยละ)	ค่าบดบางยอ (รอยละ)
ไม่เคยแก้ไข	63.75	65.85
เคยแก้ไข	36.25	34.15



ตารางที่ 27 ความคิดที่จะย้ายที่อยู่

ความคิดเห็น	ค่าบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบางยอ (ร้อยละ)
ไม่เคย	76.25	78.05
เคย	23.75	21.95

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากปัญหาอากาศเป็นพิษนั้น โดยปกติแล้วผู้เสียหายย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายได้ แต่กลับปรากฏว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีใครเลยว่าคนมีสิทธิดังกล่าว ที่ค่าบางกระเจ้าไม่ทราบถึงสิทธิมีร้อยละ 24.58 และบางยอมี 71.95 (ดูตารางที่ 28)

ตารางที่ 28 สิทธิในการเรียกค่าทดแทนและค่าเสียหายตามกฎหมาย

สิทธิตามกฎหมาย	ค่าบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบางยอ (ร้อยละ)
ทราบ	25.42	28.05
ไม่ทราบ	74.58	71.95

3. ความคิดเห็นของครัวเรือนตัวอย่างต่อโรงงานที่ตั้งอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัย

ปัญหาการมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในถิ่นบริเวณที่อยู่อาศัยกับปัญหามลพิษที่เกิดจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมที่ครัวเรือนตัวอย่างได้รับนั้น ในความคิดเห็น

ของหัวหน้าครัวเรือนตัวอย่างยังไม่ค่อยชัดเจนนักว่าในการจะต่อต้านหรือสนับสนุน ภัยเหตุ  
ที่ใดมากกว่าเมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น ย่อมสร้างประโยชน์หลายทางให้แก่  
ท้องถิ่น เช่น สร้างงาน สร้างความเจริญ เพิ่มรายได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผลเสีย  
คือสิ่งแวดล้อม คือ ทำให้อากาศเสียเกิดฝุ่นฟุ้งกระจาย ทำให้ชาวบ้านเป็นโรคมะเร็งไขข้อ  
กันมาก เป็นต้น (ดูตารางที่ 29, 30)

ตารางที่ 29 ความสำคัญของโรงงานใกล้ท้องถิ่น

ผลดี	ค่าบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบางยอ (ร้อยละ)
สร้างงานให้แก่คนในท้องถิ่น	21.32	32.26
สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น	25.0	24.19
ทำให้คนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น	29.42	31.45
อื่น ๆ	24.26	12.10

ตารางที่ 30 ผลเสียของโรงงานใกล้ท้องถิ่น

ผลเสีย	ค่าบางกระเจ้า (ร้อยละ)	ค่าบางยอ (ร้อยละ)
ทำให้อากาศเสีย	25.24	23.33
เกิดฝุ่นฟุ้งกระจาย	21.09	20.0
เสียงจากเครื่องจักรดังรบกวน	5.43	8.89
การจราจรคับคั่งมากเกินไป	3.83	7.78
โจรผู้ร้ายมากขึ้น	2.88	2.23
คนท้องถิ่นอื่น ๆ มาแย่งที่ทำมาหากิน	5.75	6.11
เกิดปัญหาทะเลาะวิวาทกัน	2.24	5.0

ตารางที่ 30 ต่อ

ผลเสีย	ค่าบบางกระเจ้า (รอยละ)	ค่าบบางยอ (รอยละ)
ผลผลิตลดลง	-	-
ชาวบ้านมักเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ	16.93	10.0
ชาวบ้านมักเจ็บป่วยเกี่ยวกับโรคปอด	4.79	1.11
ชาวบ้านมักเจ็บป่วยเกี่ยวกับโรคปวกศีรษะ- เวียนศีรษะ	7.67	7.22
อื่น ๆ	4.15	8.33

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจกิ่งกลาว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. สภาพเศรษฐกิจและสังคม

ประชากรตัวอย่างชาวตำบลบางกระเจ้าและบางยอ ส่วนใหญ่จะมีสภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี กล่าวคือ มีรายได้เฉลี่ยปีละ 56,618.30 บาท และ 63,482.63 บาท ตามลำดับ มีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 41,829.29 บาท และ 42,706.87 บาท ตามลำดับ ส่วนใหญ่ไม่มีหนี้สิน สำหรับจำนวนสมาชิกในครัวเรือน เฉลี่ยประมาณ 4 - 6 คน มีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำเป็นส่วนใหญ่ คือระดับประถมศึกษาปีที่ 4 มีอาชีพหลักทำเกษตรกรรมและรับจ้างทั่วไป

ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่จะเป็นคนดั้งเดิมคือมีภูมิลำเนาอยู่ที่ตำบลบางกระเจ้าและบางยอมาแต่แรก

2. การเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาล

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า คนประชากรตัวอย่างจะมีสุขภาพอนามัยค่อนข้างแข็งแรงจะมีบ้างก็เป็นโรคหวัด แพ้อากาศธรรมดา แต่หลังจากที่โรงงานสยามน้ำมัน

ละหู่เริ่มดำเนินกิจการปรากฏว่าประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีอาการเกี่ยวกับโรคทาง  
เดินหายใจ เช่น หอบหืด หายใจไม่ออก แน่นจุก ซึ่งสันนิษฐานว่ามีสาเหตุมาจากการ  
รับเอาอากาศที่มีฝุ่นละอองจากการสกัดน้ำมันละหู่ นอกจากนั้นบางรายจะมีอาการคลื่นเหียน  
อาเจียน เพราะต้องดมเอากลิ่นเหม็นหื่นที่สกัดได้มาจากโรงงานสกัดน้ำมันละหู่นี้

สำหรับการรักษาพยาบาลนี้พบว่าด้วยเหตุที่อยู่ในห้องที่คับแคบบางกระเจ้า และ  
บางยอมีสถานีอนามัยตำบลตั้งอยู่ห่าง 2 ตำบล ประชากรตัวอย่างที่เจ็บป่วยจึงไปรับการ  
รักษาพยาบาลจากสถานดังกล่าว นอกจากนั้นเนื่องจากห้องที่อำเภอพระประแดงไม่ได้มีอยู่  
ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก จึงเป็นการสะดวกที่ผู้ป่วยจะไปทำการรักษาพยาบาล  
ยังโรงพยาบาลของรัฐ เช่น โรงพยาบาลศิริราช เป็นต้น ได้ จึงมีผลให้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ใน  
การรักษาพยาบาลมีน้อยเพราะ สถานรักษาพยาบาลดังกล่าวนี้เป็นบริการของรัฐ ไม่คิดค่า  
รักษาพยาบาล จะคิดก็เพียงยารักษาเท่านั้น ทั้งนี้ข้อมูลในเรื่องค่ารักษาพยาบาลที่ได้มา  
จึงค่อนข้างต่ำคืออยู่ในอัตรา 500 - 2,000 บาท ซึ่งถ้าเทียบกับรายได้ รายจ่ายและ  
เงินที่เหลือจะเห็นว่าค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของ  
ครอบครัวเลย

### 3. มาตรการในการป้องกันแก้ไข

เมื่อสภาพปัญหาเกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์ชัดของบุคคลสามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
คือ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย โรงงานอุตสาหกรรม ผู้ดำเนินกิจการและเจ้าหน้าที่  
ของรัฐ ว่าความเสียหายที่ประชาชนได้รับ คือ สภาพความเจ็บป่วยอันเป็นผลมาจากฝุ่น  
ที่เกิดจากการผลิต ทั้ง 3 ฝ่ายอย่างมีบทบาทต่างกันดังนี้

#### บทบาทของประชาชน

มีการรวมตัวกันร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรม  
โรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม อำเภอพระประแดง สำนักนายกรัฐมนตรี  
ทั้งเป็นการร้องเรียนโดยตรงกับร้องเรียนผ่านทางหน้าหนังสือพิมพ์ จนกระทั่งมีการนัด

หมายเจราทำความตกลงกันระหว่างฝ่ายประชาชน กับฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม โดยมี  
เจ้าหน้าที่กองชิวอนามัยร่วมประชุมด้วย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2523 โดยทางฝ่าย  
โรงงานสยามน้ำมันละหุ่งยอมรับผิดชอบและให้บริการด้านการแพทย์และพยาบาลแก่ประชาชน  
ซึ่งก็ยังไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนจึงมีการเรียกร้องให้โรงงานย้ายไปอยู่ที่อื่น หรือให้  
เปลี่ยนการผลิตเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช้น้ำมันละหุ่ง ให้คงเว้นการทดลองดำเนินการ และ  
ขอให้ปิดโรงงานจนกว่าจะแก้ไขให้ได้เสียก่อน การร้องเรียนนี้คงทำต่อเนื่องกันจนในที่สุด  
กลางปี พ.ศ. 2524 จึงมีคำสั่งนายอำเภอพระประแดง คือ กรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่  
ในการดูแลสอดส่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาของโรงงานสยามน้ำมันละหุ่ง และได้รับรายงาน  
ให้นายอำเภอรามโดยด่วนเพื่อการดำเนินการถ้าพบว่ามีเรื่องที่จะทำให้ราษฎรเดือดร้อน  
ปัญหาจึงคลี่คลายลงไปได้ แต่ปัญหาการเจ็บป่วยก็ยังคงมีอยู่

#### บทบาทโรงงานอุตสาหกรรม

บริษัทสยามน้ำมันละหุ่งได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคามันที่เกิดจากกรมโรงงาน  
อุตสาหกรรม เลขที่ อก. 0410/63 21422/1048 ลงวันที่ 28 มกราคม 2523  
ซึ่งได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องกักฝุ่นที่มีประสิทธิภาพในการกักฝุ่นได้ถึง 98 - 99 %  
เพื่อกั้นฝุ่นฟุ้งกระจาย สำหรับปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นนั้นทางโรงงานไม่อาจจะแก้ไขให้หมดไป  
ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน ทางโรงงานก็ได้จัดให้มีแพทย์พยาบาล  
คอยให้การดูแลรักษาโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งก็มีผลให้สถานการณ์คลี่คลายไปได้บ้าง

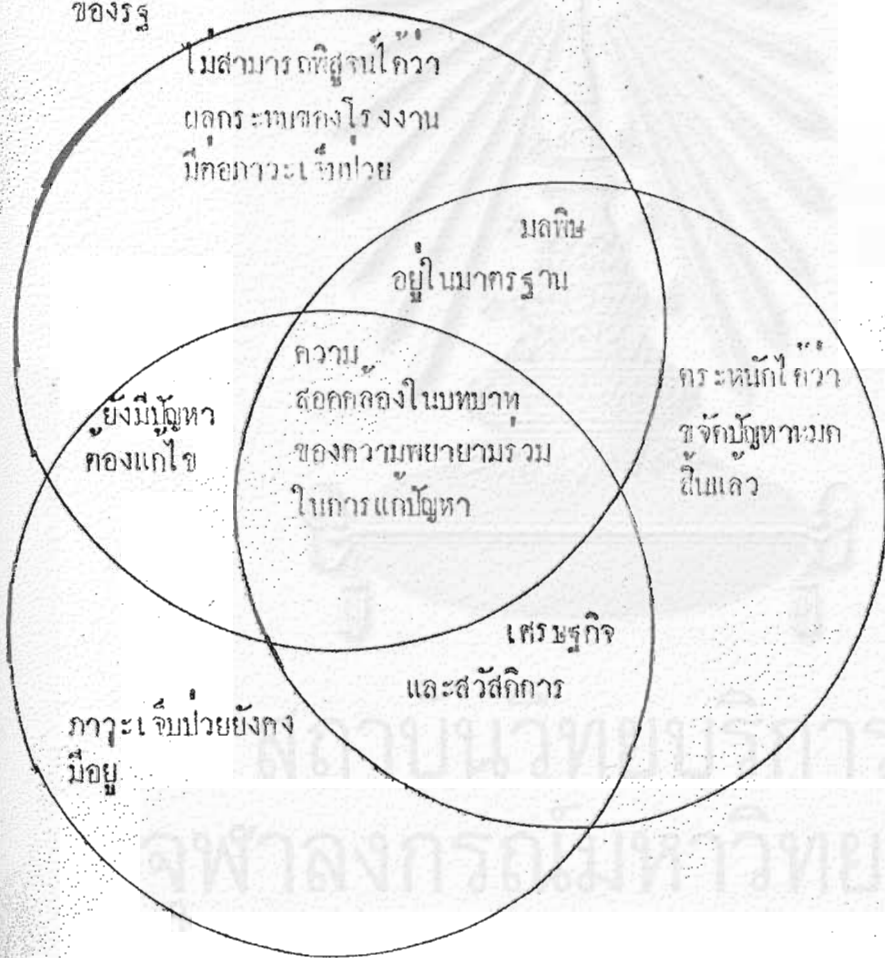
#### บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลังจากที่เกิดปัญหาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ อำเภอ  
พระประแดง ศูนย์ชิวอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวง  
อุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ต่างได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและ  
ควบคุมการแก้ไขปัญหของโรงงาน

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายนี้ทั้งความสอดคล้องกับความขัดแย้งกัน  
ข้อนี้ (ภาพ 3)

รูปที่ 3 ความสัมพันธ์ในบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนจัดหาภายในนิคมจากกรณี  
ดำเนินการของโรงงาน

เจ้าหน้าที่  
ของรัฐ



ประชาชน

ผู้ประกอบการ

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า 10

1. มีความสอดคล้องในบทบาทของผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย คือ ทุกฝ่ายยอมรับว่ามีปัญหา และได้พยายามแก้ไข

2. มีความสอดคล้องในบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ประกอบการ คือ การควบคุมมลพิษอันเกิดจากการผลิตของโรงงานนั้น อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของทางราชการ

3. มีความสอดคล้องในบทบาทของผู้ประกอบการและประชาชน ก็คือ การมีโรงงานตั้งอยู่ใกล้ความเจริญทางด้านวัตถุมาสู่ชุมชน โรงงานมีการจ้างงานชาวบ้านในละแวกใกล้เคียง พร้อมทั้งเสนอสวัสดิการบางอย่างต่อชุมชน ซึ่งมีผลทำให้สภาวะเศรษฐกิจของครัวเรือนดีขึ้น

4. มีความสอดคล้องในบทบาทของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ทั้งสองฝ่ายยังตระหนักว่าปัญหามลภาวะอันเกิดจากโรงงานนั้นยังคงมีอยู่ และจะต้องได้รับการแก้ไข

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งนั้นได้เกิดขึ้น คือ ประชาชนเห็นว่าภาวะเจ็บป่วยยังคงมีอยู่ในขณะที่ผู้ประกอบการ เห็นว่า ปัญหาต่าง ๆ ได้จกและอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานแล้ว และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังไม่พอใจหรือหลักฐานยืนยันที่แน่ชัดไม่ใ้กว่า หลังจากควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองจากระบบการผลิตของโรงงานให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานแล้ว สิ่งที่ได้ถือผลออกมาจะมีผลกระทบต่อภาวะการเจ็บป่วยของประชาชน เมื่อมีความขัดแย้งกันเช่นนี้ ปัญหาของโรงงานสยามน้ำมันละหู่จึงยังคงมีอยู่ แม้วารระดับความรุนแรงจะลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับในระยะแรกที่ได้เริ่มมีการดำเนินการ

ส่วนการเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายจากโรงงาน  
ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายนั้น พบว่ายังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ทั้งนี้เนื่องจาก  
ความไม่รู้ว่าตนมีสิทธิเช่นนั้น และอีกประการหนึ่งจากปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินการ  
เรียกร้องสิทธิ ซึ่งหมายถึงการฟ้องร้องต่อศาลยอมหมายถึงการ เสียเงิน เสียเวลา  
ทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะใช้สิทธิผ่านขบวนการ ยุติธรรมทางศาล นอกจากนี้ที่นาสังเกต  
คือ ประชาชนที่เป็นประชากรทั่วอย่างทั้งหมดมักถือศาสนาพุทธ จึงหากำทขยจากการสำรวจ  
ว่า ความเดือดร้อน เจ็บป่วยจากอากาศเป็นพิษที่เกิดจากการ สกักนำมลพิษและหุงของโรงงาน  
สยามนำมลพิษนี้ถือเสียว่าเป็นบาปเคราะห์ของตนด้วย

ปัญหาอากาศเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของชาวบ้าน ตำบลบางกระเจ้า  
และบางยอ นั้น แม้ว่าจะคลี่คลายลงไปได้ แต่ก็หาหมดสิ้นไปไม่ ความเจ็บป่วยก็ยังคง  
มีอยู่แม้จะไม่หนักหนาเท่าแต่ก่อนก็ตาม ปัญหาเช่นนี้ย่อมแสดงถึงสภาพมลพิษที่เกิดขึ้นจาก  
การดำเนินการอุตสาหกรรมที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควร จะไปประกอบในการพิจารณากำหนด  
นโยบายในการดำเนินการต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เชิงอรรถ

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, การศึกษาปัญหาพิษตะกั่ว เอกสารวิจัยหมายเลข RR-4-TS-1-pb-77 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), โดยเฉพาะสาระสำคัญ
2. ข้อมูลบางส่วนได้มาจาก รายงานการศึกษาสำรวจเรื่องสารหนูเป็นพิษที่ตำบลรอนพิบูลย์ อ.รอนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ธันวาคม 2530, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, ไทยรัฐ, มติชนรายวัน
3. ข้อมูลได้มาจากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, สยามรัฐ
4. ข้อมูลได้มาจากหนังสือพิมพ์มติชน, ไทยรัฐ, the Nation และที่ว่าการเขตกาฬเกวียน
5. หนังสือพิมพ์ พิมพ์ข่าว วันที่ 17-20 มกราคม 2527 หน้า 2
6. ไพโรจน์ อุ่นสมบัติ และคณะ, ผลการศึกษาน้ำดื่มที่เก็บจากมลพิษของแหล่งตอสุภาพของประชาชนในตำบลบางยอ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ, รายงานวิจัย, คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศิริราช, มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 38.
7. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน
8. เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน
9. ชูเพ็ญศรี วงศ์พุทธา และคณะ, การประเมินผลกระทบตอสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีชุมชนบางกระเจ้า, รายงาน, คณะสถิติประยุกต์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527, หน้า 52.
10. เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งได้กล่าวมาแล้วโดยย่อแสดงให้เห็นไว้แล้วว่าประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมในอนาคต ซึ่งนอกจากสภาพทางเศรษฐกิจและประเทศจะเปลี่ยนแปลงแล้วสภาพทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไปด้วยเนื่องจากมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมยังไม่ทันนำมาดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพนัก ในกรณีที่ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของประชาชนนั้นเนื่องมาจากการสะสมพิษมาเป็นเวลานานจนปรากฏอาการและความเสียหายขึ้นซึ่งเท่าที่ผ่านมาเมื่อไรก็ตามที่มีปัญหามลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเกิดขึ้น รัฐบาลก็จะให้ความสนใจเป็นครั้งคราวไป และมาตรการที่เข้มงวดจะเป็นไปในรูปของการแก้ไขมากกว่าการป้องกัน ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาในแง่ของความเสียหายที่ประชาชนได้รับ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือต่อทรัพย์สิน ประชาชนก็มิได้รับการเยียวยาจากรัฐบาลในแง่ของการเยียวยา และถ้าประชาชนประสงค์จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็จะมีวิธีการเดียวที่ทำได้คือการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ปัญหาของความยากลำบากในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมคงคง เป็นภาระของผู้ฟ้อง ซึ่งยอมรับกันว่ายากต่อการพิสูจน์

จากปัญหาเหล่านี้จึงนำมาซึ่งการศึกษาวินัยของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะมาตรการที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป ด้วยเหตุที่การพัฒนาประเทศหมายถึงกระบวนการซึ่งพยายามที่จะปรับปรุงการดำรงชีวิตของประชาชน

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความต้องการทั้งทางวัตถุหรือทางกายภาพและความต้องการที่ไม่ใช่วัตถุ เป้าหมายของการพัฒนานั้นก็เพื่อเพิ่มสวัสดิการของมนุษย์ (Human Welfare) และเพื่อสุขภาพของชีวิต (Quality of life) ของมนุษย์

1. ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ - สังคม (Socio - Economic Theory)

เดิมที่มีการคิดกันว่าคนเราจะคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่ติดตัวเมื่อไม่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ซึ่งความคิดนี้มักจะเกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เห็นว่า เมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่ใด ปัญหามลพิษจะมีขึ้นทันที แต่เมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นย่อมหมายถึงการมีงานทำ มีรายได้ มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะฉะนั้นความต้องการที่จะให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นย่อมอยู่เหนือความกลัวคือปัญหามลพิษที่จะตามมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ว่ามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ส่งผลให้ปรากฏในทันที แต่จะต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรที่พิษนั้นจะสะสมอยู่ในร่างกาย หรืออยู่ในธรรมชาติจะปรากฏผลให้เห็นได้ ดังนั้นการที่คนกลัวคือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงมีไม่มากนัก

ถึงกระนั้นก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ไม่ควรนิ่งนอนใจ เพราะว่าเดิมปัญหาอุปสรรคของการแก้ไขจะยากคือการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นตัวเงินได้อย่างแน่ชัด และรัฐเองก็ไม่คิดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นความเสียหายของรัฐโดยตรงจึงไม่ค่อยจะตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาที่เคยเกิดขึ้น แต่ในระยะต่อ ๆ มา เมื่อกิจการอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ขบวนการผลิตที่โตขึ้นไม่ใช่แต่จะมีเพียงผลิตภัณฑ์ (products) เท่านั้น แต่ยังมีของเหลือหรือของเสีย (wastes) เป็นผลพลอยได้ที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นด้วย เรียกว่า ผลิตภัณฑ์ควบคู่ (joint products) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเพราะผลิตภัณฑ์ควบคู่นี้ที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เมื่อมีปริมาณของของเสีย

มากเกินความสามารถของสิ่งแวดล้อมที่จะรองรับได้ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของชีวิตมนุษย์ได้ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจและสังคมกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม จึงต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก " ความเสียหายต่อสังคม (Social cost) ต้องมีการคำนวณต้นทุนลงไว้ในรายจ่ายของผู้ประกอบการธุรกิจด้วยแน่ การที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลายอันเป็นความเสียหายที่สังคมได้รับจากกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ ตลอดจนคุณค่าความงามของสิ่งแวดล้อมในสังคมและเศรษฐกิจต้องเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจตีคุณค่าเหล่านั้นออกมาเป็นค่าเงิน (Monetary Values) ได้ ฉะนั้น ผู้ผลิตไม่ควรหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการที่สิ่งแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมและ เกิดความเสียหายขึ้นกับสังคม โดยต้องยอมเสียสละและยอมชดเชยในส่วนที่เป็นกำไรบางส่วนและต้องคำนึงว่าความเสียหายที่สังคมได้รับและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นปรากฏการณ์ที่รุนแรง ฝ่ายผู้ผลิตจึงสมควรที่จะรับภาระและความรับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น ในทางเศรษฐศาสตร์มีหลักในเรื่องนี้ว่า "ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับภาระออกค่าใช้จ่ายทั้งหลายเพื่อการป้องกันแก้ไขและเยียวยาบุคคลผู้ได้รับภัยจากมลพิษที่เกิดขึ้น<sup>2</sup> ในรูปของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (Compensation) แก่ผู้ได้รับความเสียหาย

หลักในเรื่อง Polluters Pay Principle นี้ เกิดจากการเสนอแนะของการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อม ของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) จำนวน 24 ประเทศที่รวมประชุมกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1974<sup>3</sup>

หลัก Polluters Pay Principle หรือ PPP นี้ หลายประเทศได้นำไปใช้ เช่น ในปี 1981 OECD ได้เสนอให้ใช้ร่วมกับข้อเสนอแนะอื่น ๆ อีก 34 ข้อในการควบคุมสาร PCBs และได้มีการนำไปใช้เป็นทฤษฎีและแนวความคิด

ในการบัญญัติกฎหมายของหลายประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติไว้ใน มาตรา 22 ของกฎหมายพื้นฐานการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Basic Law of Environmental Pollution Control) โดยบัญญัติให้โรงงานอุตสาหกรรมต้อง จ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนของมูลค่าที่องค์กรฝ่ายบริหารได้จ่ายไปสำหรับการ ควบคุมมลพิษซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น เช่น การชดเชยค่าเสียหาย ที่เกิดจากการตกตะกอนน้ำทิ้งของโรงงาน การปรับถิ่นสภาพของที่ดินเพาะปลูก ที่มีมลพิษ การจัดระบบบำบัดของอุตสาหกรรมและการขยายศูนย์กลางออกจากโรงงาน เป็นต้น และมีในกฎหมายค่าชดเชยสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสุขภาพ (Pollution Related Health Damage Compensation Law)

โดยเหตุที่หลักการของ PPP เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม ดังนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์จึงได้สร้างทฤษฎีและแนวคิดขึ้นมาเพื่อเป็น แนวทางที่จะใช้ประกอบกับหลักของ PPP เพื่อให้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instruments) สำหรับการบรรลุผลในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ ใดแก

1. การเก็บค่าธรรมเนียม (Pollution Charges) ซึ่งเป็นการ เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น และค่าธรรมเนียม นี้จะมีค่าใช้จ่ายในการจัดการโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นเหตุสนับสนุน ค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษของรัฐ ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ได้เริ่มใช้ครั้งแรกใน การเก็บค่าธรรมเนียมการระบายน้ำทิ้ง (effluent) ของโรงงานอุตสาหกรรมใน บริเวณลุ่มแม่น้ำ Rhur ในเยอรมัน ซึ่งต่อมาได้มีการขยายการใช้ไปในประเทศ เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ และได้ขยายการใช้ไป ยังการจัดการด้านอากาศ เสียง และของเสียต่าง ๆ นอกจากนี้การเก็บค่าธรรมเนียมนี้ ยังกลประโยชน์ก่อให้เกิดความคาดหมายอีกหากมีการกำหนดอัตราอย่างเหมาะสมที่จะทำให้

ผูกมัดซึ่งอาจเป็นเจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเกินน้ำหนักความตั้งใจในจำนวนค่าธรรมเนียมเงินจำนวนเท่ากันกับเงินจำนวนที่น้อยกว่าซึ่งนำไปใช้พัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยี หรือกระบวนการผลิตเพื่อให้เกิดมลพิษน้อยหรือถึงระดับที่ไม่เกิดขึ้นเลย ย่อมเป็นผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจแก่สังคมมากกว่ามีมลพิษเกิดขึ้น

2. การจ่ายเงินอุดหนุน (Subsidies) <sup>5</sup> เป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เอกชน เพื่อชดเชยภาวะการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเกิดมลพิษให้แก่ผูกมัด ซึ่งอาจทำได้โดยในรูปของเงินกู้ที่ดอกเบี้ยถูก ภาษีที่ลดลงเป็นพิเศษสำหรับการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม (เหมือนกับที่รัฐบาลไทยให้ค่าประกันชีวิตหรือดอกเบี้ยธนาคารที่ต่ำเพื่อที่อยู่อาศัยที่ก่อสร้างเป็นอาคารหย่อม) หรือให้เป็นเงินช่วยเหลือเพื่อให้เอกชนลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ เพราะเป็นไปได้ที่ผูกมัดซึ่งอาจไม่ใช่ผู้ฐานะดีเสมอไป แม้จะเป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก็ตาม เช่น ในตอนเริ่มต้นของโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่มีมลพิษมากเกินไปหรือรุนแรง เพราะธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังสามารถรองรับได้อยู่ แต่เมื่อผ่านไป ข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในตัวของมันเอง การใหญ่โตหรือเลิกกิจการของกระทันหันที่ก่อให้เกิดมลพิษจำนวนมากกลุ่มหนึ่งใด ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการให้เงินอุดหนุนเพื่อการลดมลพิษ <sup>6</sup> อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ OECD นี้เห็นว่าการให้เงินอุดหนุนนั้นลดความสำคัญลง ทั้งนี้เพราะเงินช่วยเหลือเหล่านี้ถือว่าเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อนำไปเทียบกับเงินลงทุนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรม OECD ได้มีการศึกษาราคาใช้จ่ายหรือเงินลงทุนนี้ควรเป็น 20-25% ของต้นทุนทั้งหมด และอาจเพิ่มขึ้นประมาณ 10% ต่อปี <sup>7</sup>

มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้นอกจากการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีและการจ่ายเงินอุดหนุนแล้ว ยังมีการใช้ระบบใบอนุญาตซื้อขายได้ (Marketable Permit System) หรือที่เรียกว่า การซื้อขายสิทธิตลาด

ซึ่งเกิดจากแนวความคิดที่เรียกว่า Bubble Concept กล่าวคือ จะเป็นการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องจ่ายเงินซื้อสิทธิในการที่จะทำให้อากาศสกปรกแทนที่จะทำเช่นนั้นได้อย่างฟรี ๆ อย่างแรกก่อน จะมีการกำหนดสิทธินี้ในพื้นที่หนึ่งเหมือนกับมีลูกโป่ง (Bubble) ในจินตนาการครอบคลุมโรงงาน ซึ่งวิธีการซื้อขายสิทธิตลาดนี้ได้มีการนำไปใช้โดยคลี่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และประเทศกลุ่ม EEC ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการศึกษา<sup>8</sup>

## 2. ทฤษฎีทางกฎหมาย

ทฤษฎีทางกฎหมายที่จะนำมาวิเคราะห์คือ ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory) และทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (A Theory of Strict Liability or Absolute Liability) ดังนี้

### 2.1 ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน (Human Right)<sup>9</sup> ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงของเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ ก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองและเพื่อโต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อย่างไม่มีขอบเขต และในเวลาต่อ ๆ มาโดยขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยังชีพประชาชนมีหลักประกันขั้นค่าสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิในบางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเขารับภาระดำเนินการจัดใหม่หลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐ<sup>10</sup>

ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคน เป็นเหตุรังสิทธิที่จะสงวนรักษา

และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์นี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของมนุษย์มากน้อยเพียงใดหรือไม่"

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักเกณฑ์นี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า "บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการเคารพอย่างเอกราช สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขของประชาชน เหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างสูงสุดใน การออกกฎหมายและในกิจการอื่น ๆ ของรัฐบาล จนถึงขอบเขตที่จะไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของสาธารณะ"

และมาตรา 25 ว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานการครองชีพอย่างมีวัฒนธรรมและสุขสมบูรณ์อย่างต่ำที่สุด"

ในทุกด้านของชีวิต รัฐจะใช้ความพยายามส่งเสริมและขยายสวัสดิภาพและความมั่นคงทางสังคมและสุขภาพของประชาชน"

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนี้ แม้จะไม่มีข้อความใดแสดงให้เห็นชัดถึงคำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ในความหมายของเนื้อความของทั้ง 2 มาตรานี้ ย่อมเป็นอันได้ว่า ประชาชนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขโดยรัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธินั้น ซึ่งถ้าจะพิจารณาในคานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรงก็ย่อมจะกล่าวได้เช่นกันว่า สิทธิพื้นฐานที่ชาวญี่ปุ่นได้รับการคุ้มครองจากรัฐนั้น ย่อมจะหมายรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย ดังเช่น การเรียกร้องสิทธิในแสงอาทิตย์ ในคดีฟ้องร้องระหว่างมิตามูระและซุซูกิ (Mitamura v. Suzuki) <sup>12</sup> มิตามูระและซุซูกิต่างเป็นเพื่อนบ้านกัน ในปี ค.ศ. 1960 ซุซูกิได้ต่อเติมบ้านด้วยการเพิ่มขึ้นสองชั้นอีก 1 ชั้น โดยมีความสูงของตัวบ้านสูงกว่า



ที่กฎหมายกำหนดไว้ และโคละเลขที่จะปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของสำนักงานผู้ว่าราชการ เมืองโตเกียว การกระทำเช่นนี้มีผลให้ตัวอาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านมิตามูระ อันเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของคนในครอบครัว มิตามูระจึงต้องยอมขายที่ดินของตนไปและย้ายไปอยู่ที่อื่น ภัยพิบัติที่มิตามูระจึงเป็นโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากชูชิกิเป็นเงินหนึ่งล้านเยน สำหรับค่าเสียหายที่ตนเองและครอบครัวของตนในครอบครัว แม้ว่าชูชิกิจะอ้างสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่จำกัดค่าหนึ่งถึงผลที่จะตามมาก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ยืนตามคำฟ้องของมิตามูระ และแม้ว่าศาลจะมีใต้นิติในสิทธิในแสงอาทิตย์ อากาศตามที่มิตามูระอ้างว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย ภัยพิบัติที่อากาศและแสงสว่างมิใช่เป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งหมดที่จะให้ความสุขสบายแก่ชีวิต ดังนั้น จึงยังไม่สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ สิทธิในแสงอาทิตย์นำไปสู่ความคิดเห็นในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม คือ ในเดือนพฤษภาคม 1972 Japan Federation of Bar Associations ได้เสนอร่างหลักพื้นฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่า "...สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคน จนกระทั่งปัจจุบันสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ ความสงบเงียบ ธรรมชาติ ถูกพิจารณาว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ ซึ่งได้รับการคุ้มครองว่าเป็นสิทธิอย่างน้อยมาก เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรวดเร็วและเป็นเวลานานจึงต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการทำให้อากาศและน้ำบริสุทธิ์ สิ่งแวดล้อมที่คิดกันว่าเป็นสมบัติธรรมชาติ ควรจะได้รับการยอมรับในคุณค่าของมัน สิ่งสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ก็คือทำอย่างไรจึงจะรักษาคุณค่าของทรัพย์สินนี้ไว้ได้อย่างมีคุณค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์

ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้ถูกกำหนดว่าเป็นสิทธิอิสระ สิทธิพิเศษที่จะ  
 ได้จากสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าของตามสิทธิในทรัพย์สิน  
 การทำลายทรัพย์สินธรรมชาติโดยผลจากการใช้ถือว่าเป็นสิ่งที่ทำได้เพื่อความสะดวก  
 แก่การใช้ทรัพย์สินนั้น จากหลักที่ว่าเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินของตน  
 อย่างอิสระเสรีจากท้องฟ้าสู่พื้นดิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ที่จะห้าม  
 ทำลายสิ่งแวดล้อม เปรียบเสมือนหนึ่งว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของอุตสาหกรรม

ความคิดเช่นนี้สมควรที่จะเปลี่ยนแปลงได้แล้ว สิ่งแวดล้อมธรรมชาติดังกล่าว  
 เป็นสิ่งจำเป็นและมีคุณค่าอนันต์ สมควรที่จะแยกจากความเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดย  
 เกิดขาด สิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินธรรมชาติควรจะเป็นของทุกคนโดยไม่คำนึงถึงผู้ใดคนหนึ่ง  
 จะเป็นเจ้าของ สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นของทุกคนไม่ใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง" 12

สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวอ้างนี้หมายความว่า แก้ไขกฎหมายจะคำนึง  
 ถึงความเป็นเจ้าของแห่งทรัพย์สิน จึงให้สิทธิอย่างกว้างขวางในการใช้ทรัพย์สิน แต่  
 แนวความคิดในเรื่องนี้สมควรจะได้เปลี่ยนแปลงได้แล้วด้วยเหตุที่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะ  
 เป็นน้ำ อากาศ และอาทิตย์ ทัศนียภาพที่สวยงาม ไม่เป็นของคนใดคนหนึ่งแต่จะเป็น  
 ของทุกคน เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไป ผู้ทำลายย่อมต้องรับผิดชอบ

ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ

(The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 amended  
 in 1970, 1971, 1973, 1974 and 1983) ซึ่งบัญญัติขึ้นจากความคิดพื้นฐาน

ของคนที่เห็นว่า สิ่งแวดล้อมที่ปราศจากมลพิษเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษยชาติทุกคน  
 ย่อมจะมีสิทธิอันรักและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ ฉะนั้นการรบกวน  
 มาตรฐานของสิ่งแวดล้อมที่ทำลายลง มาตรการต่าง ๆ จะต้องมีขึ้นเพื่อการป้องกัน  
 แก้ไขและเยียวยาโดยรัฐ ซึ่งมาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้มีบัญญัติว่า "...ในการป้องกัน  
 การรบกวนต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์และความ เป็นอยู่ที่ดีงามของคน

ในชาติ การกำหนดแผนและนโยบายต่อการรบกวนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม  
ความเป็นอยู่รวมถึงการป้องกันสุขภาพอนามัยของคนในชาติ โดยการกำหนดให้ชัดเจน  
ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ  
ตลอดจนถึงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย"

นอกจากนี้จากแนวความคิดในเรื่อง Public Trust Doctrines <sup>13</sup>  
ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสใช้ทรัพยากรและธรรมชาติ  
ที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน การมีส่วนร่วมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการใช้  
โดยตรง โดยอ้อม หรือเพื่อสันตนาการ ถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครอง  
ดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนของประเทศทุกยุคทุกสมัยเป็น  
ผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรและธรรมชาตินี้ตลอดไป ซึ่งนับว่า Public Trust  
Doctrines นี้ เป็นการให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนสหรัฐอเมริกา หลักการนี้  
ใน The National Environmental Policy Act (NEPA) ได้ให้สิทธิแก่  
ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
ถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องบำรุงรักษาป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น  
ในบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย แคลิฟอร์เนีย และวิสคอนซิน  
ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐ โดยแสดงให้เห็นการยืนยันว่ารัฐเป็นผู้ดูแลทรัพยากร  
ธรรมชาติของส่วนรวม และให้การรับรองสิทธิของประชาชนในอากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาด  
ตลอดจนการปกป้องรักษาสภาพธรรมชาติและคุณค่าความงามของทิวทัศน์และประวัติศาสตร์  
ของสิ่งแวดล้อม <sup>14</sup>

สำหรับสังคมนระหว่างประเทศ สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกรับไว้ใน African  
Charter on Human and Peoples' Right ว่า "ปางชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม  
ที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของคน"

จากทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดลอมที่กล่าวมานี้ ย่อมแสดงว่าสิทธิในสิ่งแวดลอมเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะมองข้ามหรือละเลยไปได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งแวดลอมที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ รัฐมีหน้าที่ที่จะดูแลปกป้องมิให้สิ่งแวดลอมถูกทำลายไป แต่เมื่อใดก็ตามที่สิ่งแวดลอมถูกทำลาย รัฐจำต้องมีมาตรการที่จะลงโทษผู้ทำลายนั้น

อย่างไรก็ดี ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติในเรื่องสิ่งแวดลอมไว้ในมาตรา 65 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดลอม และพึงจัดตั้งเป็นพื้นที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" ซึ่งเมื่อนำมาพัฒนาประกอบกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมเป็นแนวทางให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีสิทธิในสิ่งแวดลอมของประชาชนเพื่อสร้างไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย

## 2.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด

ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีความเห็นทางกฎหมายว่า "ผู้ใดก่อความเสียหาย ผู้นั้นต้องจ่าย (he who breaks must pay) ต่อมาความเห็นนี้ได้พัฒนาเป็นหลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบละเมียวว่า "ไม่มีความรับผิดชอบเมื่อปราศจากความผิด (never any liability without fault)" ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะรับผิดชอบละเมียวได้นั้นจะต้องปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความหรือกระทำการใดการหนึ่งโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และสามารถจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริง ในเวลาต่อมาความคิดนี้ไม่อาจนำไปใช้ในการลงโทษได้ในทุกกรณี แนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาด (rule of strict liability) จึงถูกกำหนดขึ้นโดยมีหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีที่มีผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และจำเป็น

ต้องมีผู้รับผิดชอบ แม้ว่ากรกระทำนั้นจะไม่ได้เป็นการกระทำผิดศีลธรรมและไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างชัดแจ้ง ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นก็ต้องรับผิดชอบ การที่บุคคลกระทำผิดไปจากมาตรฐานแห่งศีลธรรม เขาจะต้องมีส่วนในในความรับผิดชอบไม่ว่าจะกระทำโดยหรือปราศจาก "ความผิด"

(with or without "fault") เพราะสาระสำคัญของความรับผิดชอบในกรณีใดกรณีหนึ่งย่อมหมายถึงการสร้างหลักเกณฑ์คุ้มครองสมาชิกในสังคม ซึ่งต้องเสี่ยงภัยอยู่กับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ละเมิดที่ว่าด้วยจงใจ (wrongful intent) หรือประมาทเลินเล่อ (negligence) ซึ่งจัดว่าเป็น "เงื่อนไขแห่งความผิด" (conditional fault) กล่าวคือ ผู้กระทำจะไม่ถูกถือว่ามีความผิด เว้นแต่หรือจนกระทั่งการกระทำนั้นได้นำไปสู่สาเหตุบางประการแห่งอันตรายของผู้อื่น เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งความผิดนั้นแล้ว จึงจะถือว่าผู้กระทำต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นตั้งแต่ต้น 15 ทั้งนี้ หมายรวมถึงการกระทำนั้นก่อให้เกิด "ความเดือดร้อนต่อสาธารณะ (public nuisance)" ทั้งในหลักเกณฑ์ความรับผิดทางอาญาและทางแพ่งว่าด้วยละเมิดด้วย 16

นอกจากนี้ เมื่อปรากฏความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ (intention or negligence) ของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะในบางกรณีไม่อาจหาข้อจำกัดของการกระทำผิดอันเป็นเงื่อนไขแห่งความรับผิดทางแพ่ง (condition of civil liability) ได้ด้วยเหตุบางประการ ดังนั้น หลักความรับผิดโดยเด็ดขาดจึงกำหนดให้เป็นกรณีข้อยกเว้นความรับผิดในทางละเมิดโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งความแน่นอนแห่งกระบวนการยุติธรรม (the certainty of the administration of Justice) 17 อีกประการหนึ่ง เมื่อความรับผิดส่วนบุคคล (personal responsibility) ในทางแพ่งเกิดขึ้น แต่ไม่อาจจะนำไปใช้องกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้

เนื่องจากความไม่แน่นอนคลุมเคลือของพยานหลักฐาน (loose, inexact and ambiguous ways of witness) จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายที่ความรับผิดชอบละเมิดขึ้น โดยถือเอาสามัญสำนึกที่วาลของการกระทำนั้นเป็นความผิดที่บุคคลความเสียหายต้องรับผิดชอบ (individual responsibility) 18

ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดนี้เกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายที่ว่า "ผู้ใดก่อความเสียหายผู้อื่นต้องจ่าย" โดยถือว่าเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดที่ผู้กระทำจะต้องระมัดระวังมิให้การกระทำของตนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหาย และเมื่อมีอันตรายหรือความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่จำต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลที่เกิดขึ้น ว่าเกิดจากความตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริงก็พอ ในขณะที่เดียวกันผู้กระทำเองกลับต้องมีการที่จะพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากกิจกรรมหรือการกระทำของตน โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามทฤษฎีเจตนาหรือทฤษฎีมูลเหตุเพราะสมในหลักกฎหมายละเมิด เพราะถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องไม่กระทำใหญ่ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการกระทำของตน

จากเหตุผลและความเหมาะสมของทฤษฎีนี้ ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมได้นำไปประยุกต์ใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาล้างแคลลอมเบียมิมและการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายควย ตลอดจนเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่น่ามาใช้ในกรณีพิจารณากรณีของศาลอีกควย เช่น

คดี Rylands v. Fletcher (1866) 19 ของอังกฤษ ได้วางหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติ (precedent) ว่า กรณีที่จำเลยกระทำใหญ่ผู้อื่นตกอยู่ในอันตรายก็ต้องมีความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากอันตราย ซึ่งจำเลยก่อให้เกิดขึ้น แม้มิได้ตั้งใจหรือ

ประมาณเงินเหลือในการกระทำแต่ประการใดก็ตาม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่า จำเลยได้สร้างที่เก็บน้ำ (reservoir) ในที่ดินอันเป็นเหมืองถ่านหินร้างของจำเลย เหมืองร้างนี้ติดกับเหมืองของโจทก์ การถมเหมืองทำโดยผู้รับเช่าซึ่งจำเลยว่าจ้างให้ทำ เมื่อที่เก็บน้ำสร้างเสร็จและไต่บรรจุน้ำไว้เต็ม น้ำได้ซึมไปยังเหมืองของโจทก์ และเกิดน้ำท่วมเหมืองโจทก์ ปัญหาทางกฎหมายก็คือ ผู้ว่าสิ่งใดมาไว้บนที่ดินของตน แม้ในขณะที่กระทำหรือนำมาไว้จะไม่เป็นอันตรายแต่เนื่องจากความมีอยู่ของสิ่งนี้โดยธรรมชาติแล้ว อาจจะทำให้เกิดอันตรายได้ จึงเป็นปัญหาในการพิจารณาว่า จะใช้หลักกฎหมายใดปรับกับคดีและหน้าที่อย่างไร แต่ในที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเหตุพิจารณาที่ผู้กระทำหรือนำสิ่งนี้มาของปฏิบัติ คณาทิงศาล Exchequer chamber และ House of Lords พิจารณาให้จำเลยต้องรับผิดชอบเฉพาะมิใช่การกระทำโดยประมาณเงินเหลือของตนเองหรือคนรับใช้ (servants) ของตนก็ตาม ซึ่ง Lord Cramworth กล่าวว่า "...หากบุคคลนำมาหรือสะสมสิ่งใดไว้บนที่ดินของตน ซึ่งหากสิ่งนั้นรั่วไหลออกมาอาจเป็นเหตุแห่งความเสียหายต่อเพื่อนบ้าน ถ้าหากมันได้รั่วไหลและเป็นเหตุแห่งความเสียหายขึ้นจริงแล้วบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามความระมัดระวังของเขาต้องมีอยู่ และต้องเป็นมาตรการระมัดระวังล่วงหน้า (precautions) เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นนั้นด้วย (may have taken to prevent the damage)" ผู้กระทำหรือนำสิ่งใดมาอาจเป็นอันตรายมาในที่ดินของตน ตลอดจนการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นรั่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด (absolute duty) ซึ่งต้องระมัดระวังในการป้องกันและระมัดระวังล่วงหน้าควมประการทั้งปวงในเวลาที่อาจมีหรืออาจเกิดขึ้นได้จากวัตถุประสงค์ออกไป (extraordinary purpose) หรือจากการกระทำที่ผิดไปจากธรรมดา (non-natural) นั้น

แนวคำพิพากษานี้ได้ถูกนำไปเป็นแนวปฏิบัติในอีกหลายคดี เช่น คดี Nichols v. Marsland (1875), คดี Hardaker v. Idle District Council (1896) แม้กระทั่งคดีพิพาทภายในประเทศนิวซีแลนด์ เช่น คดี Black v. Christchurch Finance Co. (1894) 20

ในสหรัฐอเมริกา คดี Smith v. California (1959 และคดี Provincial Motor Cab Co. v. Dunning (1909) ได้อ้างหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาดไว้ว่า ความรับผิดชอบทางแพ่งในการกระทำของจำเลยนั้น กฎหมายไม่ประสงค์จะให้การกระทำของจำเลยต้องถึงขนาดมีเจตนาร้าย (mens rea) อย่างเช่นความรับผิดชอบในทางอาญา ดังนั้น เพียงแต่การกระทำบางอย่างของจำเลยก่อให้เกิดผลเป็นความเสียหายหรือเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นนั้น 21

ในสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมและทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาประยุกต์ใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการฟ้องตามหลักกฎหมาย The Environmental Protection Act ที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนอเมริกันทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในฐานะเป็นปากเสียงแทนประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีสิทธิฟ้องคดีศาล ในกรณีที่เกิดหรืออาจจะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น และในการฟ้องร้องนั้นหากว่าไม่มีกฎหมาย คำสั่ง คำอนุญาต หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการที่ผิดไปจากขอบัญญัติดังกล่าวก็พอ แต่ถ้ามองไม่มีขอบัญญัติใด ๆ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่า

- (1) สิ่งแวดล้อมที่เสียไม่มีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจ และ
- (2) จำเลยมีวิธีทำให้เกิดความเสียหายที่น้อยกว่าที่เป็นอยู่ แต่ไม่ทำก็เพียงพอแล้ว 22

และในกรณีที่การก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ได้กระทำและเกิดผลร้ายในมลรัฐหนึ่ง และผลร้ายนั้นได้ขยายไปยังมลรัฐอื่นด้วย เช่น ศาลสูงแห่งมลรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยและวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยทฤษฎีทั้งสองดังกล่าวว่า ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องรับผิดชอบในทุกกรณีไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือธุรกิจ หรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยเหตุบังเอิญ และหรือเหตุสุดแทรกประการใดก็ตาม 23



นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่สหรัฐอเมริกาให้ยึดถือหลักของทฤษฎีทั้งสองเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย เช่น Air Quality Act of 1967, The Department of Transportation Act of 1966 และ Federal Highway Act of 1966<sup>24</sup> เป็นต้น

### 3. การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนทางชวบนการยุติธรรมทางศาล

หลักเกณฑ์การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนทางชวบนการยุติธรรมนั้น หมายถึงการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล โดยที่เมื่อใดก็ตามที่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือหลายคนถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องนั้นกระทำผิดหรือละเมิดจริง เพื่อจะได้พิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายได้ แต่ปัญหาที่คืออาความเสียหายนั้นเกิดจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมย่อมเป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ ความเป็นเหตุและผลที่เกิดขึ้นระหว่างความเสียหายกับสิ่งที่ทำให้เกิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ต้องทำหน้าที่พิสูจน์และหาพยานหลักฐานมายืนยันก็คือ ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์เอง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ตามทฤษฎีที่จะนำมาใช้ในการฟ้องร้องบังคับคดีเพื่อให้เห็นถึงความยุ่งยากและความลำบากในการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามวิถีทางชวบนการยุติธรรมทางศาล ดังนี้

#### 3.1. หลักเกณฑ์การพิจารณาความผิดละเมิด

ความทุกข์ที่ประเทศไทยยังไม่มียกกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่บัญญัติว่าด้วยการให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น การฟ้องร้องจึงต้องใช้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ ความรับผิดกรณีละเมิดไว้ในมาตรา 420 ว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำก่อ

บุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

มาตรา 420 นี้ ปรากฏหลักฐานการร่างกฎหมายว่าได้เทียบเคียงมาจาก มาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และมาตรา 709 ของประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ซึ่งคำร่างกฎหมายเยอรมัน คำว่า "ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย" หมายความว่า การประทุษร้ายต่สิทธิของผู้อื่น โดยปราศจากอำนาจหรือเกินกว่าอำนาจที่มีอยู่ ซึ่งหมายความว่า การละเมิดสิทธิของผู้อื่นเป็นผิดกฎหมายอยู่ในตัว โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นผิดกฎหมาย เว้นแต่จะกระทำจะมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้ อำนาจนี้อาจเป็นอำนาจที่กฎหมายมหาชนให้ไว้ เช่น ตำรวจมีอำนาจจับผู้ร้าย หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายเอกชนให้ไว้ เช่น ตักคืนไม้ของเพื่อนบ้านที่ล่าเข้ามาในสวนของตน ส่วนมาตรา 709 ของกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นนั้นบัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อสิทธิของผู้อื่น ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น " (A person who violates intentional

or negligently the rights of another is bound to make compensation for damages arising therefor) มาตรา 709 ของญี่ปุ่น ต่างจากของไทย คือ ไม่มีคำว่า "กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย" ทั้งนี้เพราะถือว่าการละเมิดสิทธิของผู้อื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นผิดกฎหมายในตัว <sup>25</sup> ในขณะที่มาตรา 420 ของไทยใช้คำว่า "โดยผิดกฎหมาย" (unlawfully) ซึ่งแปลมาจากต้นร่างมาตรา 823 ของเยอรมัน จึงมีความหมายเดียวกันว่า "โดยมิชอบด้วยกฎหมาย" <sup>26</sup>

อย่างไรก็ดี แม้บุคคลมีสิทธิตามกฎหมาย การใช้สิทธิที่กฎหมายให้ไว้ก็อาจเป็นละเมิดได้ ถ้าได้ใช้สิทธินั้นไปโดยมีเหตุให้เกิดเสียหายแก่ผู้อื่น อาจเป็น

หลักกฎหมายในเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วน (L'abus de droit) Louis Josserand เป็นผู้หนึ่งที่กำหนดคตินิติการใช้สิทธิเกินส่วนถึงหลักว่า การกระทำที่ถูกต้องตามสิทธิหนึ่ง แต่ต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ หมายความว่า การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายในกรอบแห่งสิทธิ แต่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ย่อมเป็นการกระทำละเมิด เพราะตามธรรมชาติแต่ละสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นมีอำนาจใช้นั้น กฎหมายได้กำหนดตีความไว้ควรวางขอบไว้ให้เพื่อการใดการหนึ่ง สิทธิแต่ละสิทธินั้น จึงมีมูลเหตุสุดท้าย (finalité) อันเป็นมูลเหตุทางชุมชน ซึ่งผู้ทรงสิทธิจะต้องใช้ให้ถูกต้องตรงกับมูลเหตุสุดท้ายนี้ ผู้ใดใคร่รับสิทธิมาจะใช้ให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดตีความโดยใช่ไปอีกทางหนึ่งนั้นต้องเรียกว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ศาลฝรั่งเศสถือหลักว่า การใช้สิทธิจะต้องใช้เพื่อให้มีผลประโยชน์อย่างจริงจังและชอบด้วยกฎหมาย การกระทำเพื่อเกล่งผู้อื่นและกระทำโดยไม่เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองหรือได้ใช้สิทธินั้น ๆ โดยไม่สุจริต หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน และเป็นการกระทำละเมิด 27

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้วางหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเกินส่วนไว้ในมาตรา 5 ว่า "ในการใช้สิทธิแห่งตนก็คิ หานวามบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต" และมาตรา 421 ว่า "การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น หานว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย" และศาลไทยโดยคำพิพากษาฎีกาที่ 1618/2512 ได้วางหลักไว้ว่า "...กรณีจะเป็นละเมิดตามมาตรา 421 นั้น จะต้องเป็นการแก่ง โดยผู้กระทำมุ่งต่อผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว แต่ถาเป็นการกระทำโดยประสงคต่อผลอันเป็นธรรมคาแห่งสิทธินั้น แมจําเลยผู้กระทำจะเห็นว่าผู้อื่นจะได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด..."

หลักการใช้สิทธิเกินส่วนนี้ ถานำมาใช้ในการพิจารณาความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น จะเป็นปัญหาว่าในกรณีนี้แหล่งอุตสาหกรรมก่อให้เกิด

มลพิษขึ้น เช่น ทำให้น้ำเน่า เสียงดัง ฝุ่นละออง ควัน ซึ่ได้ ฯลฯ เช่นนี้ย่อมทำให้เห็นได้ชัดและพิสูจน์ถึงการใช้สิทธิเกินสมควร แต่ถ้ามหากเป็นกรณีที่แหล่งอุตสาหกรรมใช้สิทธิของตนตามกฎหมาย ปล่อยสารมลพิษที่มีความครุฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่สารมลพิษที่ปล่อยออกมาเกินแม่จะไ้ความครุฐานตามกฎหมาย แต่เมื่อสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นเวลานานจนเกิดพิษภัยขึ้นมาทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เช่นนี้จะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้สิทธิเกินสมควรเพื่อพิจารณาว่า การกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือไม่ เพราะหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้วินิจฉัยถึงมูลเหตุสุดท้าย (finalité) ก็คือ ความปลอดภัยของชุมชนควยบังคับคำพิพากษาฎีกาที่ 1648/2512 ที่กล่าวว่า "...ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงคผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธินั้น แม้จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่าผู้อื่นจะได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด..." ในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะระบุว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้นต้องรับผิดชอบหลักในเรื่องละเมิด

สำหรับ "จงใจ" ตามมาตรา 420 นี้ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำโดยรูวว่าการกระทำนั้นอาจจะเกิดผลเสียหายแก่ผู้อื่น หรือทำโดยที่เข้าใจว่าจะมีผลเสียหายแม้จะเล็กน้อยเพียงใดก็เป็นการกระทำ ความเสียหายโดยจงใจเช่นเดียวกัน และหมายความรวมถึงการกระทำโดยรู้ขอเท็จจริงซึ่งแม้ในใจจริงของผู้กระทำไม่คิดว่าสิ่งที่จงใจกระทำลงไปนั้น จะเกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้นก็ต้องถือเป็นการกระทำโดยจงใจอันเป็นหลักวินิจฉัยการกระทำ โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น 28

ส่วน "ประมาทเลินเล่อ" หมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจแต่โดยความระมัดระวังอันสมควรจะไซ้ รวมถึงการกระทำในลักษณะที่บุคคลแต่ความระมัดระวังจะไม่กระทำเช่นนั้นควย 29 ประมาทเลินเล่อจึงเป็นการกระทำที่ผู้กระทำรูวว่า จะเป็นการเสี่ยงต่อกภัยที่จะเกิดขึ้นได้ แมว่าการกระทำนั้นจะเกิดจากการใช้สิทธิของภักก็ตาม แต่ความเสียหายที่ไม่คิดว่าจะเกิดก็เกิดขึ้นมาเพราะเหตุแห่งการใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ หลักการใช้ความระมัดระวัง (The Standard of Care) นี้ ใน Common Law ของอังกฤษและอเมริกากำหนดว่า ถ้าผู้กระทำทำโดยประมาท

สภาพอันตรายและสามารถคาดเห็นไควว่าจะเกิดความเสียหายได้ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น แม้จะมีเหตุแทรกซ้อนจากที่คาดคิดไว้ก็ตาม เพราะผู้กระทำต้องมีหน้าที่ที่จะคาดว่าอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น<sup>30</sup> สำหรับศาลไทยนั้น คำนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลที่เกิดขึ้นว่าจะต้องชัดเจน แน่นนอน สามารถทศขอหรือคาดเห็นไควว่า ผลร้ายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะเหตุนี้ ๆ

หลักในการวินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลที่เกิดขึ้นนั้น มีทฤษฎีอยู่ 2 ทฤษฎีวางหลักไว้ดังนี้<sup>31</sup>

1. ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไซ (l'equivalence des conditions, les conditions sine qua non) ทฤษฎีนี้ถือว่าถ้าไม่มีการกระทำซึ่งถูกลกล่าวหาแล้ว ผลจะไม่เกิดขึ้นเช่นนั้นต้องถือว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำที่ถูกลกล่าวหา แม้ผลอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลาย ๆ ประการ ถ้าการกระทำของผูกลกล่าวหาเป็นเหตุอันหนึ่งในเหตุหลาย ๆ เหตุนี้แล้ว ผู้นั้นต้องรับผิดชอบโดยไม่คำนึงว้ายังมีเหตุอื่นนอกที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย เพราะถือว่าเหตุทุก ๆ เหตุนี้ นำหนักเท่ากัน และทุก ๆ เหตุทำให้เกิดผลขึ้นได้โดยไม่มีความสำคัญกว่ากัน

2. ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม (causalité adequate) ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นนั้น ผู้กระทำการใด ๆ จะต้องรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นเท่านั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจะต้องไม่ทางไกลจนความคิดเห็นของคนธรรมดาไม่สามารถคาดหมายได้

แม้ในกฎหมายไทยจะมีได้บัญญัติผลเช่นใดที่จะทำให้อุละเมิดต้องรับผิดชอบ แต่ก็มีแนวคำพิพากษากฎีกาวางไว้ เช่น คำพิพากษากฎีกาที่ 271/2467 "...กรรมการศาลฎีกาเห็นว่า ตามกฎหมายเมื่อปรากฏว่าฝ่ายใดเดินเลอ ฝ่ายนั้นต้องรับผิดชอบในผลซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมดาและโดยตรงจากความเดินเลอนั้น..." คำพิพากษากฎีกาที่ 933/2472 "...ตามขอเท็จจริงและเหตุผลในทองสำนวนดังกล่าว เป็นเหตุไกลชิด

ที่ทำให้เรือเกิดโศกกันขึ้นก็คือ การที่จำเลยฆ่าอันตรายโดยรู้คุณแล้วว่าจะเกิดอันตรายขึ้น โดยปราศจากความระมัดระวังอันสมควร..." คำพิพากษาฎีกาที่ 131/2496 "..."กฎหมายจะคุ้มครองแห่งการกระทำของบุคคลต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นผลธรรมดา หรือโดยตรงจากการกระทำ หรือเป็นผลอันใกล้ชิดกับเหตุ..."

จากคำพิพากษาฎีกานี้ สรุปได้ว่าแนวทางของคำพิพากษาฎีกาได้วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลที่เกิดขึ้น โดยยึดถือหลักผสมผสานระหว่างเหตุบังเอิญ และเหตุภูมิผลเหตุเหมาะสม โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่มีการกระทำนั้น ความเสียหายก็ไม่เกิด และความเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำนั้น ไม่ห่างไกลจากความ เป็นจริงตามความคิดเห็นของคนธรรมดา

จากสาระสำคัญของมาตรา 420 นี้ ถ้านำมาพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้วอาจกล่าวได้ว่า แม้โรงงานอุตสาหกรรม จะได้ใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายให้ไว้ ปล่อยของเสียสู่สาธารณะ แต่ก็เป็นการใช้ สิทธิเกินส่วนที่มีผลให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจาก การกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมในการจะพิจารณาว่าโรงงานอุตสาหกรรมกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นั้น ก็คงต้องวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งอย่างไรก็ตาม โรงงานอุตสาหกรรมนั้นก็ยังคงต้องรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะละเมิดเนื่องจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมเข้าข่ายในเรื่องละเมิดนั่นเอง

### 3.2. การฟ้อง

เมื่อวินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นต้นจากการดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ โรงงานแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไหม ซึ่งหลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 55 ว่า "เมื่อผู้เสียหาย

เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะฟ้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลอื่นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้" และในการฟ้องผู้เป็นโจทก์จะกองบรรยายรายละเอียดใดแจ้งชัดถึงความผิดของจำเลย และสิทธิของโจทก์ที่ประสงค์จะเรียกร้องให้ศาลบังคับให้จำเลยรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อจำเลยจะได้เข้าใจเขาหาความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรค 2 ว่า "คำฟ้องกองแสดงโดยแจ้งชัดถึงสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น" มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการฟ้องเคลือบคลุม เป็นฟ้องที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 172 ทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษายกฟ้องได้

ในการฟ้องคดีเช่นนี้จึงเกิดปัญหาตามหลักวิธีพิจารณาความว่า ในกรณีที่จำเลยมีข้อโต้แย้งหรือไม่ยอมรับในคำกล่าวหาที่ฟ้องนั้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างมีหน้าที่นำสืบให้ศาลเชื่อตามที่อ้างดังมาตรา 84 บัญญัติว่า "ถ้าผู้กล่าวฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับผู้กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) ผู้ความไม่ตองพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่แล้วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาล เห็นว่าผู้ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นเหตุแก่ผู้ความฝ่ายใดผู้ความฝ่ายนั้นตองพิสูจน์แต่เพียงว่า คนใดปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการรับจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว"

สำหรับในส่วนของจำเลยเองนั้น จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งแก่ศาลว่าตนจะยอมรับหรือปฏิเสธคำกล่าวหาของโจทก์ ดังมาตรา 177 บัญญัติว่า "ให้จำเลยแสดงโดยชัดแจ้งในคำให้การว่า จำเลยยอมรับหรือปฏิเสธข้ออ้างของโจทก์ทั้งต้นหรือแต่บางส่วน รวมทั้งเหตุแห่งการนั้น"

ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้าในการนำสืบ หรือภาระในการพิสูจน์ก่อนหน้าในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบจริง ๆ ตามกฎหมายมาตรา 84 ก็คือ ฝ่ายโจทก์เพราะโจทก์เป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ถ้าโจทก์ไม่สามารถจะนำสืบให้ศาลเรื่อตามคำกล่าวอ้างจะมีผลให้โจทก์แพคดี

จากหลักกฎหมายในเรื่องวิธีพิจารณาคriminal นี้ จึงเป็นปัญหาทางมากสำหรับผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีละเมิดโดยกล่าวอ้างว่า โรงงานอุตสาหกรรมจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อม มีผลให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์จึงมีหน้าที่ที่จะนำสืบให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำหรือละเลยกระทำของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นปัญหาโจทก์จะพิสูจน์หรือนำสืบได้อย่างไร  
ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารมลพิษอันเป็นของเสีย (waste) เช่น น้ำ อากาศ ออกสู่สิ่งแวดล้อม แล้วพิษนั้นได้สะสมในระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงเกิดมลพิษขึ้น และพิษนั้นได้สะสมอยู่ในร่างกายจนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ในเมื่อการพิสูจน์นั้นไม่ทางปฏิบัติแม้แต่แพทย์เองก็ไม่กล้ายืนยันว่า โรคภัยไข้เจ็บที่ผู้เสียหายเป็นอยู่นั้นจะเกิดจากมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมาจริง

อีกประการหนึ่งคงได้กล่าวไว้แล้วว่า ยิ่งถ้าเป็นกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและมาตรฐานของของเสียที่ปล่อยออกมากตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ความเสียหายก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ดี เนื่องจากระยะเวลาที่ปริมาณของของเสียที่สะสมอยู่ในระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งธรรมชาติไม่อาจจะปรับสภาพรับไว้ได้จึงเกิดผล เช่นนี้จะกล่าวอ้างว่าจำเลยคือโรงงานอุตสาหกรรมกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 ก็ไม่สมเหตุผลนัก และถ้าโจทก์จะนำสืบถึงวิธีการและขบวนการผลิตของโรงงานก็อาจจะเป็นปัญหาว่า จำเลยมีสิทธิที่จะไม่ยอมเปิดเผย โดยอ้างว่าเป็นการใช้เทคโนโลยีในทางการค้า ถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้



จำเลยเสียประโยชน์ การกล่าวอ้างเช่นนี้วิจิตรพิจารณาคความแห่ง มาตรา 92 ให้ความคุ้มครองว่าทำได้ คือ "ถ้าคุณความหรือบุคคลใดจะต้อง เบิกความหรือยื่นพยานหลักฐานชนิดใด ๆ มาแสดง และคำเบิกความหรือพยานหลักฐานนั้นมิอาจ เปิดเผยคุณความหรือบุคคลเช่นนั้น ชอบที่จะปฏิเสธ"

ซึ่งย่อมเป็นผลให้ศาลต้องพิจารณาทุกฝ่าย เพราะ เป็นการยากที่ศาลจะชี้ให้ชัดลงไปใคว่าจำเลยทำอะไรละเมิด

อย่างไรก็ตาม แม้หลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีสบัญญัติจะกำหนดว่า "ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลต้องฟังความทุกฝ่าย" (Both sides must be heard) เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเปิดเผยเพื่อความเป็นธรรม <sup>32</sup> อันเป็นเนื้อแท้แห่งความยุติธรรม (the principles of natural justice) แต่พยานหลักฐาน (Evidence) ตามกฎหมายหมายถึงสิ่งที่เป็นพยานหลักฐานที่จะรับฟังได้ในคดีเท่านั้น ซึ่งต้องเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุด (best evidence) และเป็นพยานหลักฐานโดยตรง (direct evidence) ซึ่งหลักฐานดังกล่าวนี้ย่อมเป็นเรื่องที่ยากที่โจทก์จะหาอ้างอิงศาลได้

ดังใดกล่าวแล้วว่ามีเหตุสำคัญและยุ่งยากสำหรับโจทก์ ซึ่งเป็นผู้เสียหายจะต้องประสบเพื่อไต่ฟ้องคดีศาล เพื่อให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายอุตสาหกรรมได้รับผิดชอบชดเชยเสียหายและค่าสินไหมทดแทนกรณีทำละเมิดนั้นคือ ภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ ดังนั้น จึงมีผู้คิดและเสนอทฤษฎีขึ้นมาคือ Saleilles และ Ripert กำหนดทฤษฎีรับภัย (Théorie du risque) หรือทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น (Théorie du risque-créé) โดยมีหลักเกณฑ์ว่า "ความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นไม่จำเป็นต้องละเมิดจะต้องมีความผิด (La faute) แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น และรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อ (L'auteur du dommage) แล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิด ไม่ว่าการกระทำ

ที่ก่อความเสียหายนั้น จะผิดหรือถูก เพราะถ้าความเสียหายเมื่อใดกระทำการใด ๆ ขึ้นแล้วยอมเป็นการเสียหายอย่างหนึ่ง คือ อาจมีผลต่อกฎหมายที่ใด ผู้ทำก็จะต้องรับผิดชอบต่อผลแห่งการเสียหายนั้น ถ้ามีภัยคือความเสียหายเกิดขึ้นเขาต้องรับเคราะห์ของความเสียหายนั้น 33 สารสำคัญของความรับผิดชอบละเมิดคือความเสียหายกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน มิใช่เป็นการถูกลงโทษ (Peine) อย่างผลทางอาญา การทำละเมิดไม่ต้องการเจตนาร้าย (Mens rea) เช่น กฎหมายอาญา

แต่ทฤษฎีรับภัยนี้ถูกคัดค้านจากนักนิติศาสตร์หลายฝ่าย โดยให้เหตุผลว่า ทฤษฎีรับภัยนั้นเป็นการพิจารณาที่ง่ายเกินไป และไม่ต้องการให้ผู้ที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนใด ๆ รับผิดชอบต่อละเมิด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วยอมชดเชยที่สมควรที่ว่า เมื่อเขาไม่มีความผิดแล้วทำไมต้องให้เขาชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วย ถ้ายึดตามทฤษฎีรับภัยแล้วจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดในทางแพ่ง

ทฤษฎีรับภัยนี้เกิดขึ้นจากความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาค่าเสียหายและความยุ่งยากของการขาดความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

แม้ว่าจะมีคำคัดค้านเกิดขึ้นก็ตาม ทฤษฎีรับภัยก็มีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายและความเห็นของศาลอยู่บ้าง 34 ถึงกระนั้นก็ตามความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ที่ว่ากฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิดมีวัตถุประสงค์ที่จะเยียวยาและให้บุคคลที่ฟ้องเสียหายบังคับสิทธิของตนเอาแก่ผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ต้องรับผิดเป็นการบังคับเอาโดยให้คืนสู่สภาพก่อนมีการละเมิดเกิดขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือให้ได้รับการเยียวยาเป็นค่าเสียหาย 35 ซึ่งนับว่าเป็นการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า หรือมีกำลังน้อยกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

อย่างไรก็ตามความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องคดีของผู้เสียหายในคดีละเมิด เนื่องจากความเสียหายที่ได้รับจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ยัง

คงมีอยู่ และยังมีแนวทางใตทางนิตศาสตร์ที่จะเป็นผลดีหรือช่วยแก้ไขบรรเทาปัญหาได้  
ลงได้ ในทำนองเดียวกับประเทศไทยก็ยังไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่จะให้การคุ้มครอง  
เยียวยาผู้เสียหายดังกล่าวโดยไม่จำกัดฟ้องร้องเป็นคดีง่าย ๆ ในขณะที่ถ้าจะพิจารณา  
ประเทศอุตสาหกรรมยิ่งใหญ่อประเทศหนึ่งของโลก คือ ญี่ปุ่นซึ่งก็เคยเผชิญกับปัญหา  
เช่นเดียวกับไทยมาก่อน แต่ญี่ปุ่นเองก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ไม่ว่าจะแก้ปัญหาที่  
เกิดขึ้นจากอุปสรรคต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม  
แล้วฟ้องร้องศาล ศาลก็ยังพิจารณาควมการนำเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็กชามาใช้  
ให้เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย และยังกลายเป็นแนวบรรทัดฐาน (precedent) สำหรับ  
คดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอื่น ๆ อีกด้วย ในขณะที่เดียวกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหากการ  
ฟ้องร้องญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการทดแทนความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ  
จากมลพิษสิ่งแวดล้อม (รายละเอียดจะได้อธิบายในบทต่อไป) อันเป็นการแสดงออก  
ซึ่งความรับผิดชอบ การคุ้มครอง และการให้การเยียวยาผู้เสียหายอย่างแท้จริงอีกด้วย

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เชิงอรรถ

1. Peter Bartelmus, Environment and Development, Massachusetts : Allen & University Inc., 1986, p.3
2. เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอุตสาหกรรม, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2524, หน้า 12-14 อ้างใน คณียศ ศรีวัฒน์, ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ, หน้า 134-135.
3. Environment Agency, Government of Japan, Quality of the Environment in Japan, 1982, p. 330.
4. OECD, "Session Seven : Economic Instruments : Alternatives or Supplements or Regulation?", Environment and Economic, pp. 187-188.
5. Ibid., pp. 194-195 และ พันธุ์ ทศนิยานนท์, และคณะ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528, หน้า 105
- \* 6. สมบูรณ์ สุทธิศิลป์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, (Environmental Economics), พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519, หน้า 70
7. OECD, "Statement of the Business and Industry Advisory Committee to the OECD", Environment and Economic, p. 244.
8. OECD, "Session Seven : Economic Instruments : Alternatives or Supplements or Regulations?" Environment and Economic, p. 188. และ วิลเลียม ทักเกอร์, "ให้ตลาดเป็นผู้รับผิดชอบ", เสรีภาพ, ฉบับที่ 7 1(1986), หน้า 16-17

9. วิฑิต มั่นตากภรณ์, "สิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแสงสว่างจาก  
ความซบเซา", วารสารกฎหมาย, 2 กรกฎาคม-กันยายน 2530, คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 133

10. วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522, หน้า 4-6 และ 53-54 อ่างใน

11. Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio  
Morishima, Environmental Law in Japan, The MIT Press, London,  
England, 1981, pp. 141-146.

12. Op. cit. pp. 146-147.

13. William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, p. 171.

14. Op. cit. pp. 173, 182.

15. William L. Prosser, Handbook of the Law of Torts,  
4th ed., rev. and enl. (Minnesota : West Publishing Co., 1971),  
pp. 492-494, 495-496.

16. Rollin M. Perkins, Perkins on Criminal Law, 2nd  
ed. (New York, Foundation Press, 1969), p. 799.

17. Sir John Salmond, The Law of Torts, 6th ed.,  
London : Sweet & Maxwell, 1924, p. 13.

18. Robert L. Rabin, Perspectives on Tort Law,  
(Boston : Little, Brown and Company, 1976), pp. 230-231.

19. Sir John Salmond, The Law of Torts, 6th ed  
pp. 257-275.

20. รายละเอียดอยู่ใน Op. Cit, pp. 257-275, 285, 479.

21. Rollin M. Perkins, Perkins on Criminal Law,  
2nd. ed., p. 803.

22. กาญจนา นิรมานเหมินทร์, กฎหมายสภาวะแวดล้อม, สำนักเนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 52-55

23. Irving J. Sloan, Environment And The Law, New York : Oceana Publications, 1971, pp. 78-80.

24. Op. cit, pp. 59, 61

25. พจน์ บุษปาคม, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: แสงทองการพิมพ์, 2523), หน้า 4-5

26. จิตติ กิ่งศรีทิพย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 173

27. จิต เสรมชูบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 141, 144, 147, 149

28. จิตติ กิ่งศรีทิพย์, เรื่องเดิม, หน้า 178

29. เรื่องเดิม, หน้า 180

30. Sir John Salmond, The Law of Torts, 6th, ed, p. 26-28.

31. จิตติ กิ่งศรีทิพย์, เรื่องเดิม, หน้า 212

32. ชานินทร์ ภิรมย์ชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชาวเดือน, 2521), หน้า 62

33. จิต เสรมชูบุตร, เรื่องเดิม, หน้า 89

34. เรื่องเดิม, หน้า 98-100

35. ไชจิตร ปุณณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 4, แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522, หน้า 41, 42

กฎหมายคุ้มครองความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ

1. สาเหตุที่มากฎหมาย

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยฉับพลันให้ประเทศไทยเจริญด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ และมีสภาวะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ติดตามมา โดยเฉพาะหากมิได้มีมาตรการที่ดีและเหมาะสมในทางป้องกันปัญหาภัยแล้ว โศกนาฏกรรมจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศนั้นย่อมเกิดขึ้นเป็นที่แน่นอน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีที่สามารถจะชี้ให้เห็นได้ชัดว่าความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่มีความคู่ไปกับความรุนแรงและร้ายแรงของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของประชาชนชาวญี่ปุ่นเอง ในทุกวันนี้ญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมยิ่งใหญ่ประเทศหนึ่งในโลก มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ร่ำรวยมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ถ้าศึกษาประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะพบว่าเดิมมีสภาพไม่ต่างไปจากประเทศไทยในปัจจุบันมากนัก กล่าวคือ ในอดีตญี่ปุ่นเคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1890 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเริ่มเล็งเห็นว่าเกษตรกรรมอย่างเดียวไม่อาจทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ดังนั้น นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วยการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มกำลัง โดยไม่คำนึงถึงผลร้ายที่ตามมา รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความสำคัญต่อกิจการอุตสาหกรรมมากกว่าปัญหามลพิษที่มาับกิจการอุตสาหกรรมที่ส่งผลถึงประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นบทเรียนในอดีตของญี่ปุ่นที่ควรรับประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียนรวมถึงประเทศไทยที่สมควรจะได้อะไร

ปัญหามลพิษจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นปัญหาแรกที่ทำให้ทั่วโลก  
ประจักษ์ว่าญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษร้ายแรงจากกิจการอุตสาหกรรม  
ในศตวรรษที่ 17 และ 18 ปัญหานี้คือ ปัญหามลพิษจากเหมืองแร่ทองแดงอะชิโอะ  
(The Ashio Copper Mine)

ในศตวรรษที่ 17 ทองแดงเป็นแร่ที่มีความสำคัญต่อการส่งออกของญี่ปุ่น  
เป็นอย่างมาก ความต้องการของตลาดโลกได้ทวีมากขึ้นและทำรายได้ให้แก่ประเทศ  
จำนวนมาก ทำให้โรงงาน Furugawa ซึ่งผลิตแร่ทองแดงได้ถึง 47.8 %  
ของโรงงานทั่วประเทศ ในขณะที่เร่งระดมการผลิตเพื่อป้อนตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลก็  
ส่งเสริมเต็มที่เช่นกัน แต่การผลิตแร่ย่อมมีมลพิษเกิดขึ้น ทั้งฝุ่น ควันพิษ โลหะหนักที่  
เกิดจากการชะล้างแร่แล้วไหลลงปะปนกับน้ำ รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องตัดไม้ในป่า  
ไกลเคียงเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในการถลุงแร่ การสร้างอาคารโรงงาน มลพิษที่เกิดขึ้น  
มีทั้งควันพิษที่พัดเพอร์ลอยฟุ้งกระจายทั่วเมือง Ashio น้ำในแม่น้ำ watarase  
เปลี่ยนสีเป็นสีฟ้าขุ่น ปลาตายลอยเต็มแม่น้ำ ผู้ที่กินปลาเข้าไปจะมีอาการเจ็บป่วย  
ไม่เฉพาะน้ำในแม่น้ำ watarase เท่านั้นที่มีโลหะหนักปนอยู่ น้ำในแม่น้ำ Tone  
ซึ่งอยู่ห่างจากแม่น้ำ watarase ก็เผชิญกับภัยเช่นเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ทางโรงงานก็ได้  
พยายามที่จะป้องกันและแก้ไขด้วยเทคโนโลยีใหม่ในสมัยนั้นก็ตาม

ปลายปี ค.ศ. 1880 เป็นต้นมา สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ไกลแม่น้ำนั้นเกือบจะ  
ตายหมด ผลก็คือชาวประมงประมาณ 3,000 คน ถึงกับหาหนะหมกตัวในที่สุก

ถึงกระนั้นก็ตาม การเร่งระดมในการผลิตแร่ทองแดงก็มิได้หยุด ยิ่งกลับ  
เพิ่มมากขึ้น การตัดไม้ในป่ารวม ๆ เหมืองเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงและการสร้างอาคาร  
โรงงานทำให้เขื่อนกั้นน้ำเหนือปากแม่น้ำ watarase พังทะลายลงทำให้น้ำในแม่น้ำที่มี  
ธาตุโลหะหนักปนอยู่ไหลท่วมนาข้าวในเมือง Gumma และเมือง Tochigi ทำให้ไม่  
สามารถเพาะปลูกได้อีกต่อไป และชาวนาที่หว่านในท้องนาที่แม่น้ำในแม่น้ำซึ่งอยู่มีอาคาร



"Public hearing"

เจ็บปวดทรมานและเท่า แม่น้ำ watarase ไหลขวา แม่น้ำแห่งความตายในที่สุด

ชาวประมงและชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายใคร่จะยื่นไป  
ยังรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและพาณิชย์ เพื่อขอให้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และ  
ขอให้ปิดโรงงานชั่วคราว เพื่อปรับปรุงแก้ไข รัฐบาลได้ใช้เวลาในการพิจารณาตัดสิน  
ถึง 6 เดือน ว่าแม่น้ำจะได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย แต่ยังไม่ถึงขนาด  
ที่จะกล่าวได้ว่าเป็นความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์ ส่วนการแก้ไขปัญหานี้ทาง  
โรงงานอุตสาหกรรมแห่ง Furugawa ก็ได้ส่งเครื่องมือกำจัดฝุ่นแร่และโครงสร้างบ่อ  
กักน้ำแร่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาคลุ้มคลั่ง ทางโรงงานอุตสาหกรรมแห่ง Furugawa  
ยินยอมเจรจากับชาวบ้าน ผลสรุปว่าทางโรงงานยินดีติดตั้งเครื่องกำจัดฝุ่นแร่ และจ่าย  
ค่าทดแทนความเสียหายแก่ชาวบ้านเป็นรายปี โดยมีขอแม้ว่าชาวบ้านจะต้องปิดปากไม่  
ร้องเรียนอีก

อย่างไรก็ตามปัญหาหมอกพิษก็มีโดยคิดลงกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นถึงขนาดที่  
ทำให้ใส่เค็ม แมงมุม มด นก ตายหมด แมไม่มีน้ำเอให้ขมแก่ลูก แมตบไม่ ทนเหลว  
ซึ่งแข็งแรงก็ยังไม่ได หนึ่งละลายเร็วกว่าปกติ และในปี ค.ศ. 1896 เกิดอุทกภัย  
ใหญ่ ทำให้น้ำจากแม่น้ำ watarase ไหลท่วมไปทั่วเมือง Saitama และ  
Ibaragi 88 หมู่บ้าน 13,000 หลังคาเรือนถูกน้ำท่วมหนัก ชาว Ashio 300 ราย  
หายไปกับสายน้ำ ค่าเสียหายจากอุทกภัยนับพันมีมูลค่า 14 ล้านเยน

ปัญหา Ashio จึงกลายเป็นปัญหาหระคัมประเทที่ทุกฝ่ายต่างโศกเศร้าเสียใจ  
และเห็นใจชาวเมือง Gumma และ Tochigi ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ยกเลิกการเรียก  
ร่องของประชาชนหลาย ๆ ฝ่ายไม่ได้ จึงสั่งปิดโรงงานอย่างถาวร และโรงงาน  
อุตสาหกรรมแห่ง Furugawa ต้องจ่ายค่าทดแทนเป็นจำนวนเงินถึง 1,500 ล้านเยน

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลตระหนักและยอมรับฟังความเดือดร้อนจาก  
ประชาชนในระยะแรก ๆ โดยไม่มัวแต่คำนึงถึงรายได้ที่รัฐจะได้จากกิจการอุตสาหกรรม  
นี้แล้ว ความสูญเสียคงไม่มากถึงขนาดนี้ และในปัจจุบันเมือง Ashio และ Tochigi  
กลายเป็นเมืองที่ถูกสาบ ไม่สามารถจะเพาะปลูกได้ กลายเป็นเมืองที่มีการพัฒนาอยู่  
มากทั้ง ๆ ที่รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้เป็นสถานท่องเที่ยวแต่ก็ไม่มีใครให้ความสนใจ

นอกจากปัญหา Ashio Copper Mine แล้ว ยังมีคดีปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษที่มีการฟ้องร้องต่อศาลอีก 4 คดี<sup>2</sup> ที่นับว่าเป็นคดีตัวอย่างที่ได้รับการกล่าวขวัญไปทั่วโลก นับเป็นคดีประวัติศาสตร์ของปัญหาสิ่งแวดล้อม ก่อตั้ง 4 นี้ (The Four Major Cases) สามารถจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลอันเกิดจากปัญหามลพิษจากน้ำ ดิน และอากาศ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลที่ยอมรับความเป็นจริงของพิษภัยที่เกิดขึ้นมากกว่าจะพิจารณาตามความทฤษฎีหมายคดีทั้ง 4 คดีประกอบคืบ

คดีอิไต-อิไต (The Itai-itai Case) ก่อให้เกิดถึงมลพิษที่หนักกับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ผ่านการปรับสภาพ (treatment) จากโรงงานน้ำทิ้งที่มีธาตุโลหะหนักปนอยู่ เช่น แคดเมียม สังกะสี ตะกั่ว และทองแดง เมื่อโรงงานปล่อยน้ำทิ้งออกมาสู่ไรนาโ คยตรงทำให้โลหะหนักเหล่านั้นสะสมอยู่ในผลิตภัณฑ์เกษตรไม่ว่าจะเป็นข้าว ถั่วเหลือง ผักโขม ในต้นปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ชาวบ้านที่คงทำไร่ทำนาและแช่ในน้ำที่มีสารพิษปะปนอยู่ และยังได้สะสมสารพิษนี้ไว้ในร่างกายจากการรับประทานผลิตภัณฑ์เหล่านั้น ต่างเกิดอาการปวดในกระดูกมาก ถึงขนาดต้องร้องว่า "Itai-itai" หรือ "Ouch-ouch" (โอย-โอย)

เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาล โดยปกติแล้วตามกฎหมายผู้ฟ้องร้องจะต้องพิสูจน์ความเสียหายให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับผล คือความเสียหายซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัด แต่ในคดีนี้ศาลกลับพิจารณาโดยมิได้คำนึงถึงความทฤษฎีหมายแต่กลับพิจารณาตามความเป็นจริงอันเป็นผลคืออยู่เสียหาย คดีนี้จึงเป็นแนวปฏิบัติ (precedent) สำหรับคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ศาลจะถือเป็นแนวทางในการพิจารณาคดี จึงเป็นคดีที่เป็นเครื่องเตือนภัยให้ฝ่ายกิจการอุตสาหกรรมได้ตระหนักว่า แนวโน้มของคำพิพากษาในคดีประเภทนี้ จะเป็นผลร้ายต่อฝ่ายอุตสาหกรรมมากกว่า

คดีนิอิกาทะและคามาโมโตะ มินามาตะ (The Niigata and Kumamoto

Minamata Cases) ค.ศ. 1953-1970

โรคนิมาตะเป็นโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ ซึ่งทั่วโลกรู้จักกันเป็นอย่างดี โรคนี้อาจเกิดขึ้นใน 2 ท้องดินในประเทศญี่ปุ่น คือ มณฑลคามาโมโตะ (Kumamoto Prefecture) และมณฑลนิอิกาทะ (Niigata Prefecture) โรคนี้อาจเกิดจากการปลดปล่อยน้ำทิ้งที่มีโลหะหนักคือสารปรอทปะปนอยู่ โดยน้ำทิ้งนั้นมีไคยานการปรับสภาพ (treatment) จากโรงงานเสียก่อน น้ำทิ้งนี้จะถูกปล่อยจากโรงงานลงสู่อ่าวมินามาตะโดยตรง ซึ่งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วอ่าวมินามาตะเป็นอ่าวปิด ดังนั้น น้ำทิ้งนี้จึงคงอยู่ในอ่าวซึ่งจะมีน้ำที่สารปรอทสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อสัตว์น้ำไม่ว่าจะเป็นปลา หอย ปลาหมึก สัตว์ทะเล ฯลฯ ที่รับเอาสารปรอทสะสมในตัวจึงเป็นพาหะอย่างหนึ่งที่พาสารปรอทนี้เข้ามาสู่ร่างกายของชาวเมืองนี้ รวมถึงสัตว์เลี้ยงที่รับประทานหรือกินสัตว์น้ำเหล่านี้เข้าไป

จากการค้นคว้าวิจัยพบว่า สารปรอทเมื่อสะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์มากขึ้น จะทำลายระบบประสาท คนป่วยจะมีอาการชักกระตุก สั่น และแขนขาอย่างแรงอยู่ตลอดเวลา แขนขาจะลีบเล็กพิการ ในบางครั้งที่ตั้งครรภ์ สารปรอทก็จะสะสมในนมลูกและทำลายทารกในนมลูก ทำให้เด็กตาย หรือไม่ก็พิการ ทางระบบสมองและร่างกายมาแต่กำเนิดและอายุสั้น โรคนิมาตะนี้โคคราชีวิตและทำลายชาวบ้านเป็นจำนวนมาก แม้ปัจจุบันก็ยังมียุบายโรคนี้อยู่

ต้นเหตุและอาการของโรคนิมาตะนี้เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งในอ่าวมินามาตะและเมืองนิอิกาทะ สำหรับโรงงานที่เป็นแหล่งปล่อยสารปรอทของอ่าวมินามาตะนี้ คือ โรงงานชิสโซ (Chisso Corporation) ซึ่งเป็นโรงงานที่ผลิตสารเคมีที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของญี่ปุ่น ส่วนโรงงานที่ปล่อยสารปรอทลงสู่แม่น้ำอะกาโน (Agano River) เมืองนิอิกาทะนั้น คือ โรงงานโชวะเด็นโก (Showa Denko) ซึ่งผลิตสารเคมีเช่นกัน

เมื่อผู้ได้รับความเสียหายเรียกร้องให้โรงงานชดเชยความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นค่าแพทย์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ความพิการต่าง ๆ ก็ได้รับการปฏิเสธว่าสาเหตุของโรคนั้นเกิดจากโรงงานของตน จึงมีการฟ้องร้อง เป็นคดีศาลชั้น

คดีที่ 2 คดีนี้แม้จะมีรายละเอียดในการฟ้องร้อง และการพิจารณาคดีแตกต่างกันแต่ผลของคำพิพากษาที่ประเทศออกมาเหมือนกันคือ ให้ทางโรงงาน Chisso และโรงงาน Showa Denko จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายด้วยโรคนั้น และก็เช่นเดียวกันคดีโอ-อิไต คดีศาลมิโค เคียงครัดต่อขบวนการพิจารณาคดีตามกฎหมายที่จะต้องใหญ่พอ (ผูกฉนวนอวาง) พิสูจน์ความเสียหายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายจึงแสดงว่าศาลไต่คดีต่อแนวทางการพิจารณาคดีตามคดีโอ-อิไต

คดีที่ 3 คือ คดีอากาศ เป็นพิษที่เมืองยokkaichi (Yokkaichi Air Pollution Case) คดีนี้แสดงถึงมลพิษที่เกิดจากอากาศ เนื่องมาจากการพัฒนาท้องถิ่นที่เคยเป็นเมืองเกษตรกรรมมาเป็นเมืองอุตสาหกรรม ประเภทของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานอิโตะ เบริคอด และอุตสาหกรรมเคมีซึ่งเริ่มกิจการในปี ค.ศ. 1957 หลังจากเริ่มกิจการไปได้ 3 ปี ก็มีรายงานออกมาว่าปริมาณของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide (SO<sub>2</sub>)) ในเขตอุตสาหกรรมมีอัตราสูงถึง 6 เท่าเมื่อเทียบกับเขตอื่นในเมือง yokkaichi ผลของ Sulfur Dioxide นี้เอง เป็นเหตุให้ประชาชนเป็นโรคทางเดินหายใจ เช่น หืด หอบอย่างรุนแรง แต่ยังไม่เป็นเหตุให้มีการตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาที่จะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงมีการขยายเขตอุตสาหกรรมกว้างขึ้นไปอีก

ผลที่ได้จากการพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรม ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนเป็นโรคหืด หอบ หรือเรียกว่า yokkaichi Asthma แต่ยังทำให้ปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ ในเขตชายฝั่งทะเลมีกลิ่นเหม็นคาวน้ำทำให้ปลาขายไม่ออกไปด้วย ความรุนแรงของ

โรคหัดหอย ความทุกข์ยากที่ชายปลาไม้ได้ไม่เป็นเหตุให้โรงงานและรัฐบาลหยุดยั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตนี้ และได้เป็นเหตุให้มีการหามาตรการในการแก้ไขปรับปรุง คั้งนั้นในปี ค.ศ. 1966 และปี ค.ศ. 1967 ถึงกับมีคนป่วย 2 คน หนทุกข์ทรมานไม่ได้จึงฆ่าตัวตายในที่สุด สาเหตุนี้เองทำให้มีการเคลื่อนไหวต่อกันจากประชาชน

ในปี ค.ศ. 1967 ผู้เสียหายในเมือง Yokkaichi ได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลเรียกค่าเสียหายจาก 6 โรงงานในเขตอุตสาหกรรมนี้ และก็ได้ยื่นคำฟ้องคดีอื่น ๆ ที่กล่าวไว้แล้ว ศาลดำเนินการพิจารณาและตัดสินคดีเป็นบรรทัดฐานเดียวกันให้โรงงานรับผิดชอบค่าเสียหายให้ทั้งหมด

จากคดีทั้ง 4 คดี พอจะกล่าวได้ว่า ค่าพิพาทของศาลมีความไม่เอียงที่จะให้ผู้เสียหายชนะคดี โดยมิคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ

หลังจากเกิดเหตุการณ์ความร้ายแรงของโรคที่เกิดจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นโรคอิโต-อิโตที่ Toyama โรคกินามะที่ Kumamoto และ Niigata และโรคหัดหอยที่ Yokkaichi ประกอบกับแนวบรรทัดฐานการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็นชาวญี่ปุ่นเอง และทั่วโลกต่างยอมรับว่าประเทศญี่ปุ่นไม่เพียงแต่จะร่ำรวยทางเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมยิ่งใหญ่ยังร่ำรวยด้วยโรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

ความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดในประเทศญี่ปุ่น มิใช่ว่าจะยุติเพียงเท่านั้น ยังคงขยายวงกว้างขึ้น และปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะโรคที่เกิดจากอากาศ เป็นพิษขยายวงกว้างขึ้น คนไข้เพิ่มขึ้นไปอีกหลาย ๆ เมืองที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ไม่ว่าจะเป็นเมืองคาวซากิ เมืองชิบะ โสฮากา นาโงยา โตเกียว ฯลฯ จนอาจกล่าวได้ว่าทุกเมืองที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่จะมีปัญหาโรคที่เกิดจากอุตสาหกรรมนั้น ๆ ตามมาด้วย

ภัยเหตุนี้ ชาวญี่ปุ่นจึงเริ่มที่จะหันเข้ามาเรียกร้องสิทธิที่ตนพึงจะได้ในเรื่องสิ่งแวดล้อม พวกเขามีความเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมที่ปราศจากมลพิษ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความเป็นอยู่ของมนุษยชาติ ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์ และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมาตรา 13 และ 25 และตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณชน สิทธิเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่ควรจะถูกรบกวน แต่ถามาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงมาตรการการคุ้มครองป้องกัน และเยียวยาควรจะมีขึ้น

เมื่อปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมทวีความร้ายแรงขึ้น การดำเนินการถอดถอนและเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาแก้ไขมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้น คือกฎหมายว่าด้วยการทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111, 4 October 1973) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยมีแรงผลักดันหลายประการด้วยกัน คือ

1. ภัยเหตุที่ความเป็นอยู่ของมนุษย์แนวโน้มน่าจะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ ความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เหล่านี้จะนำมาซึ่งภัยภัยต่อชีวิตมนุษย์เพิ่มมากขึ้น
2. ชาวญี่ปุ่นตระหนักถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) ในอดีตชาวญี่ปุ่นเชื่อกันว่ามลพิษที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบเฉพาะสังคมกลุ่มเดียว คือ ชวนาและชาวประมงที่ยากจนเท่านั้น แต่ต่อมามลพิษได้กระจายไปทั่วญี่ปุ่นแล้ว ชาวญี่ปุ่นทุกวันนี้ต่างก็มีส่วนได้รับเอาพิษต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อม และต่างก็พยายามเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดขบวนการต่อสู้และทောင်းจากทุกฝ่ายมากขึ้น
3. จากเหตุการณ์ปัญหาโรคมะเร็งที่เกิดขึ้นกับประชาชน อันเป็นผลของการส่งเสริมอุตสาหกรรม ขอมแสดงให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนของโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำการต่อสู้กันอย่างรุนแรงในเรื่องค่าทดแทนความเสียหาย

4. ความตายของฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายและการเงิน  
ชดเชย การต่อต้านอย่างรุนแรง นับบังคับให้รัฐบาลและฝ่ายอุตสาหกรรมต้องค้นหา  
วิธีการที่จะหยุดการต่อต้านนั้น

5. ชัยชนะของฝ่ายผู้ได้รับความเสียหาย จากการฟ้องคดีที่เรียกว่า  
The Four Major Lawsuits ยังผลให้ฝ่ายอุตสาหกรรมไปไกลเสียภัยที่จะใหญ่  
ได้รับความเสียหายฟ้องร้องศาลอีก เนื่องจากกลัวว่าเมื่อแพ้คดีแล้วการทบทวนที่จะ  
ทองจ่ายให้กับผู้เสียหายจะมีมูลค่ามหาศาลและไม่อาจจะตั้งศาลไต่สวนเป็นจำนวนเท่าใด  
นอกจากนี้แล้วการฟ้องร้องคดีเป็นเรื่องยุ่งยาก เสียเวลา และยังมีแนวโน้มว่าหากฝ่าย  
โรงงานจะแพ้คดีในที่สุดด้วย

6. แรงกดดันจากประชาชน สื่อมวลชน และชมรม สมาคมต่าง ๆ ที่  
ต่อต้านการต่อต้านปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ มีผลกระทบระเทือนต่อการดำเนินกิจการ  
อุตสาหกรรมที่จะนำความร่วมมือนอกจากวิชาการและนักวิทยาศาสตร์ เพื่อช่วยในกิจการ  
โรงงาน ทำให้ฝ่ายแรงงานอุตสาหกรรมคาดหมายว่าเมื่อถึงกฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับแล้ว  
จะลดทำลายสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้

7. ตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษปี ค.ศ. 1967 มาตรา 21  
บัญญัติให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานที่จำเป็นในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากสิ่งแวดล้อม  
เป็นพิเศษ

ควยเหตุที่รัฐบาลยังคงมีนโยบายส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมอยู่ในขณะนี้  
ได้ขอร้องรัฐบาลก็ยังคงของดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือประชาชนอยู่เช่นนี้ ประเด็น  
กับแรงผลักดันทั้ง 7 ประการดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องบัญญัติ  
กฎหมายฉบับนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1973 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974

## 2. วัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็น เพื่อการฟื้นฟูสภาพของคูน้ำ และ การสังคมนาสมุทรศาสตร์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร โรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน

หลักการของกฎหมาย คือ การรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Polluters Pay Principle โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากฝ่ายรัฐบาล

## 3. สาระสำคัญของกฎหมาย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 4 ส่วนด้วยกัน คือ

- 3.1 พื้นที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย
- 3.2 ผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครอง
- 3.3 การรวบรวมค่าทดแทน
- 3.4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร

### 3.1 พื้นที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย (Designated Area)

กฎหมายมาตรา 2 บัญญัติ ให้แบ่งพื้นที่ที่มีมลพิษเกิดขึ้นไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 หมายถึงพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการธุรกิจอุตสาหกรรม หรือจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและสิ่งใดก็ตามที่เกิดจากมลพิษทางอากาศปรากฏอยู่



พื้นที่ประเภทที่ 1 นี้ พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศโดยใช้วิธีการทางระบาดวิทยา (epidemiology) ซึ่งตามกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อมกลาง เป็นผู้กำหนดภายใต้ข้อกำหนดดังนี้

(1) ระดับของความหนาแน่นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ )

แยกเป็น 4 ระดับ คือ

- ระดับที่ 1 มากกว่า 0.02 ถึงต่ำกว่า 0.04 ppm
- ระดับที่ 2 มากกว่า 0.04 ถึงต่ำกว่า 0.05 ppm
- ระดับที่ 3 มากกว่า 0.05 ถึงต่ำกว่า 0.07 ppm
- ระดับที่ 4 มากกว่า 0.06 ppm

ระดับของ  $SO_2$  นี้จะต้องอยู่ในระดับที่ 3 คือ มากกว่า 0.05 ppm

(2) ระดับของอาการของโรคที่ได้รับมลพิษจากอากาศจนทำให้เกิดโรคได้เมื่อเทียบกับสภาวะปกติ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับที่ 1 น้อยกว่า 2 เท่า ของระดับปกติ
- ระดับที่ 2 น้อยกว่า 2-3 เท่า ของระดับปกติ
- ระดับที่ 3 น้อยกว่า 4-5 เท่า ของระดับปกติ

อาการของโรคจะต้องอยู่ในระดับ 2 นั่นคือ มากกว่า 2 เท่าของระดับปกติ

ตามกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดเขตที่เหล่านี้อยู่ในข่ายการพิจารณาตามกฎหมายไว้ 41 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่อย่างหนาแน่น

ประเภทที่ 2 หมายถึง พื้นที่ที่มีอากาศหรือน้ำเป็นพิษเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจหรือเกิดจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและโรคที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดจากสาเหตุที่มาของมลพิษอย่างเห็นได้ชัดและแน่นอน โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์

ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งกฎหมายกำหนดประเภทของโรคไว้ 3 โรค คือ โรคนินามาตะ โรคอิตะ-อิตะ โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู โดยกำหนดพื้นที่ที่โรคนี้เกิดขึ้นเป็นพื้นที่กำหนด ได้แก่ เมืองนิอากาตะ (Niigata) โทยามา (Toyama) ชิแมน (Shimane) คุมาโมโตะ (Kumamoto) และมิยาซากิ (Miyasaki)

### 3.2 ผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครอง (Victim Certification)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะในบางครั้งผู้ป่วยที่เป็นโรคอาจจะมาจากสาเหตุหรือไม่ใช่มาจากสาเหตุของมลพิษทางอากาศ หรือน้ำก็ได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณายอมรับเกิดจากการอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้สมมติฐานของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้น ๆ นอกจากนี้การพิจารณายังคำนึงถึงเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่นำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อจดทะเบียนผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้นกฎหมายกำหนดไว้ 4 ชนิด คือ

1. โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรังและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
2. โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
3. โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
4. โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง

โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำกฎหมายกำหนดไว้ 3 ชนิด คือ

1. โรคนินามาตะ
2. โรคอิตะ-อิตะ
3. โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู

ที่นำสังเกต คือ โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้น ไม่สามารถจะชี้ให้เห็น  
ได้ว่าตัวการหรือสาเหตุแห่งโรคเกิดจากอะไร และจากโรงงานอุตสาหกรรม  
โรงงานใด ในขณะที่โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำกลับสามารถระบุได้แน่นอน

การรับรองผู้เสียหายให้ได้รับการคุ้มครอง

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ของญี่ปุ่นได้แยกประเภทของมลพิษได้เป็น 2 ประเภท  
ดังนั้น การกำหนดเกณฑ์การพิจารณารับรองผู้เสียหายจึงแยกตามประเภทของมลพิษ  
ด้วย คือ

1. การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางอากาศ กำหนดเกณฑ์ไว้ดังนี้

1.1 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่กำหนด จะต้องมีความสัมพันธ์  
กับโรค และอายุของผู้นั้น (คูตารางที่ 31)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 31 ระยะเวลากับโรค

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดสมองเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	2 ปี (1 ปี สำหรับ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)
โรคหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือนสำหรับผู้ ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบ เนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุ ต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือนสำหรับผู้ ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มี ผลสืบเนื่อง	3 ปี	5 ปี 6 เดือน	4 ปี 6 เดือน

สถาบันวิจัยสุขภาพ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 ระยะเวลาสำหรับผู้มีใบอนุญาตในพื้นที่กำหนด แต่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 8 ชั่วโมงต่อวัน และต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในตารางที่ 32

ตารางที่ 32 ระยะเวลาที่ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่กำหนด

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	5 ปี 6 เดือน (3 ปี 3 เดือนสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี 6 เดือน (2 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือนสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือนสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือนสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือนสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	4 ปี 6 เดือน	7 ปี 9 เดือน	6 ปี 9 เดือน

1.3 ในกรณีที่ยูเอชเอมิได้ปฏิบัติตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 1 หรือมิได้ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 2 แต่ยูเอชเอมิหรือเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่เมื่อคำนวณแล้ว จะเท่ากับเท่าครึ่งของระยะเวลาที่ปรากฏในระยะเวลา ระดับ 2 และระดับ 3 ของตาราง 1 และ 2 ตามลำดับ

การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำ

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำนี้ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอนควยเหตุที่โรคที่เกิดจากน้ำเป็นพิษตามกฎหมายฉบับนี้เป็นโรคที่กฎหมายได้กำหนดประเภทของโรคไว้แล้ว และสามารถที่จะระบุได้ลงไปแน่นอนว่าโรคที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากมลพิษจากแหล่งใด

การทดแทนความเสียหาย

การทดแทนความเสียหายที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหายตามกฎหมายประกอบควย

1. ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าหมอ ค่าห้องพัก ค่าพยาบาลพิเศษ ค่าพาหนะไปรักษาพยาบาล ฯลฯ
2. การทดแทนกรณีการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำรงชีวิตอย่างปกติธรรมดา โดยคำนวณอายุ เพศ อัตรา 80% ของรายได้ตามปกติของผู้เสียหาย เคยได้รับ และประเภทของโรค
3. การทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้อุปการตามกฎหมาย กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายซึ่งจะจ่ายให้ในกำหนดเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติพี่น้อง ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย การทดแทนจะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย
4. การทดแทนสำหรับทายาทที่จะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้ค่าทดแทนตามข้อ 3 ร้องขอเมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ
5. การทดแทนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก
6. ค่าเบี้ยเลี้ยงที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการ เปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการ เดินทางหรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในโรงพยาบาล
7. ค่าทำศพและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำศพ

นอกจากคาดแทนความเสียหายแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดโครงการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้เสียหายด้วยคือ

- (1) โครงการฟื้นฟูสภาพ
- (2) โครงการ เปลี่ยนสภาพอากาศ
- (3) โครงการจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ เฉพาะผู้ป่วยเป็นกรณีพิเศษ เช่น เตียงพิเศษ การฟอกอากาศที่บ้าน เป็นต้น
- (4) โครงการแนะนำเพื่อการรักษาพยาบาลที่บ้านเอง
- (5) โครงการอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

### 3.3 การรวบรวมคาดแทน ( Pollution Load Levy )

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้คือ การรวบรวมคาดแทนเพื่อนำมาเป็นคาดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการตามกฎหมายนี้

สำหรับคาดแทนที่รวบรวมมาได้มาจากฝ่ายที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ซึ่งอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำให้เกิดมลพิษขึ้นเป็นผู้จ่ายคาดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกมา (Pollutes Pay Principle (PPP)) การรวบรวมคาดแทนแยกตามประเภทของมลพิษดังนี้

#### (1) การรวบรวมคาดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ

จากปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นที่เมือง yokkaichi ซึ่งมี การสำรวจวิจัยแล้วสรุปได้ว่า สาเหตุแห่งมลพิษทางอากาศมี 2 ทางด้วยกันคือ สาเหตุแรกมาจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยอากาศเสียซึ่งมีส่วนประกอบของ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) และอีกสาเหตุหนึ่งมาจากเขม่าควันจากท่อไอเสียรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีส่วนประกอบของไนโตรเจนไดออกไซด์ ( $NO_2$ )

อากาศ เสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดมาตรฐาน ปริมาณอากาศที่มีซัลเฟอร์ไดออกไซด์ประกอบอยู่ ถ้าเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เป็นเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า  $5,000 \text{ NM}^3/\text{h}$  และถ้าเป็น โรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า  $10,000 \text{ NM}^3/\text{h}$  แล้วอัตราที่เรียกเก็บเป็นค่าทดแทนจะเป็น 80% ของอัตราที่เป็นค่าทดแทนสำหรับ มลพิษทางอากาศ

ส่วนอากาศ เสียจากท่อไอเสียรถยนต์ และรถจักรยานยนต์นั้น คำนวณตาม ขนาดของรถที่จะต้องเสียภาษีการใช้รถในแต่ละปี โดยกำหนดอัตราส่วนของค่าทดแทน ไว้ 20%

โรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์จะต้องจ่าย ค่าทดแทนในวันแรกของปีงบประมาณ (คือวันที่ 1 เมษายนของทุกปี)

## (2) การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำ

ดังได้กล่าวแล้วว่าปัญหาโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำนั้นสามารถชี้ได้ ชัดว่าโรงงานใดเป็นต้นเหตุแห่งโรค ดังนั้น การรวบรวมค่าทดแทนจึงกำหนดเป็น เงื่อนไขพิเศษ เพื่อใช้ในการฟื้นฟูสภาพและค่าใช้จ่ายในการบริการอื่น โดยกฎหมาย กำหนดให้โรงงานที่เป็นต้นเหตุรับผิดชอบค่าทดแทน 50% รัฐบาลกลาง 25% และ ฝ่ายปกครองท้องถิ่น 25%

### 3.4 หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการ (Government Organization)

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้บริการตามกฎหมายนี้ประกอบด้วย

(1) สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจน



การบำรุงรักษาสุขภาพของประชาชนในชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากการ เสนอ  
แนะของหน่วยงานนี้ หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้คือ การวิจัย  
ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำและอากาศ  
และการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยผ่านหน่วยงานของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

(2) สมาคมค่าทดแทนความเสียหาย จากสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ

(The Pollution Related Health Damage Compensation Association)  
สมาคมนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานและเจ้าของรถยนต์และรถ  
จักรยานยนต์ในรูปของภาษีรถยนต์ รวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการ  
ดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสภาพและการส่งมอบสงเคราะห์แก่ผู้ป่วย  
ในส่วนที่ทางฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

(3) สภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเกิดจากมลพิษ

(The Pollution Related Health Damage Certification Council)  
ในทุกเขตพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย จะมีสภาขึ้นโดยมีกรรมการสภาประกอบ  
ด้วยแพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการพิจารณา  
ตรวจสอบ และให้การรับรองว่าผู้เสียหายนั้นเป็นผู้เสียหายที่จะได้รับค่าทดแทนตาม  
กฎหมาย

(4) คณะกรรมการอุทธรณ์ (The Pollution Related

Health Damage Compensation Grievance Board) ทำหน้าที่ในการรับ  
คำอุทธรณ์ในกรณีที่ยื่นตามความผิดเห็นเดิม และผู้เสียหายไม่พอใจในการพิจารณาของ  
คณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

กฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ ได้  
บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 และมีผลบังคับใช้มานานมากกว่า 10 ปีแล้ว ขณะจะ  
พิจารณาใตวากฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องประการใดบ้าง จากวัตถุประสงค์ในการบัญญัติ

กฎหมายในครั้งแรกนั้น รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้กฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นการยับยั้ง  
 ขบวนการต่อต้าน และเรียกร้องจากประชาชนที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษจาก  
 โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในขณะนั้นปัญหาสิ่งแวดล้อมมี 2 ประเภทที่เห็นเด่น  
 ชัด และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน คือมลพิษจากอากาศ และมลพิษจากน้ำ  
 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดจากมลพิษทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกันเหตุ  
 ที่เกิดมลพิษนั้นแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ถ้าเป็นโรคที่เกิดจากมลพิษทาง  
 อากาศนั้นยากที่จะพิสูจน์และชี้ให้เห็นได้ชัดว่าโรงงานใดเป็นต้นเหตุทำให้เกิดโรค  
 และโรคที่เกิดนั้นมาจากอากาศ เป็นพิษแน่เสมอไปหรือไม่ ในขณะที่โรคที่เกิดจากมลพิษ  
 ทางน้ำนั้นสามารถจะชี้ลงไปได้เลยว่าต้นเหตุมาจากโรงงานอุตสาหกรรมใด ปัญหา  
 ย่อมจะมีผลต่อการรวบรวมค่าทดแทน โดยเหตุนี้เองกฎหมายฉบับนี้จึงน่าจะแยกเป็น  
 2 ฉบับมากกว่า แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าให้คลี่  
 ลงไปโดยเร็ว และด้วยเหตุที่เป้าหมายของกฎหมาย คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย  
 ดังนั้น รัฐบาลจึงได้รวมมลพิษทั้ง 2 ประเภทไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน นอกจากนั้นแล้ว  
 เหตุผลอีกประการหนึ่งที่มีผลกับใหม่กฎหมายนี้ คือ ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมระดับ  
 และขมรับในความผิดพลาดที่เกิดจากการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม จึงมีผู้ที่จ่าย  
 ค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนที่ได้รับเอามลพิษ เขาสร้างภายใต้แสง  
 ถึงความรับผิดชอบในการกระทำของตน ประกอบกับผลของคำพิพากษาศาลในคดีดัง  
 แวดล้อมทั้ง 4 คดี ทำให้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมหันมามองว่าความเสียหายเรียกร้อง  
 ค่าเสียหายต่อศาลแล้ว อาจจะทำให้ต้องสูญเสียมากกว่าที่คาดหมายไว้อย่างมากศาล  
 ก็ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อก่อนที่จะบัญญัติกฎหมายทางสำนักงานสิ่งแวดล้อมได้จัด  
 ให้มีการศึกษาวิจัยวิเคราะห์ทุกด้านที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค  
 ประเภทของโรค การรวบรวมเงินทุน การบริหารเงินทุน ฯลฯ โดยผู้เชี่ยวชาญสาขา  
 วิชาการต่าง ๆ เช่น แพทย์ นักวิทยาศาสตร์ นักระบาดวิทยา นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์  
 นักบริหาร ฯลฯ แต่เมื่อเวลาผ่านไปมากกว่า 10 ปี ย่อมทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่

จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเสียใหม่ เนื่องจากการเรียกร้องอย่างรุนแรงจากฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดว่าเป็นต้นเหตุที่มาของมลพิษทางอากาศด้วยการกล่าวอ้างว่ากฎหมายระบุว่าต้นเหตุของมลพิษทางอากาศ ก็คือซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) จากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นอัตราส่วนถึง 80% เมื่อเทียบกับควันเสียจากท่อไอเสียรถยนต์เพียง 20% เท่านั้น จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทนถึง 8 ส่วน ในขณะที่ผู้ไชรยนต์รับผิดชอบเพียง 2 ส่วนเท่านั้น

อัตราส่วนของความรับผิดชอบในค่าทดแทนนี้เองนับเป็นการอันยิ่งใหญ่ที่ทำให้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลในแต่ละปี ด้วยเหตุที่ค่าหน่วยอัตราเพิ่มมากขึ้นทุกปีไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงซึ่งหมายความว่าค่าทดแทนจะคงเพิ่มมากขึ้นไปเรื่อย ๆ ดังนั้น ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมจึงพยายามที่จะลดอัตราส่วนของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ปล่อยลงหรือหมดไปจากอากาศที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน ด้วยวิธีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและในที่สุดทางฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมก็สามารถทำได้สำเร็จ โดยในปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยอากาศจากโรงงานที่ส่วนประกอบของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) ในอัตราส่วนต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ บางโรงงานถึงกับสามารถพิสูจน์ว่าไม่มีซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) ปล่อยในอากาศจากโรงงานเลย แต่ที่เป็นปัญหาก็คือแม้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะพิสูจน์ได้เช่นนั้นก็ตามแต่จำนวนค่าหน่วยก็ยังคงมีอัตราเพิ่มขึ้น จึงน่าจะกล่าวได้ว่าความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนไม่น่าจะมีสาเหตุหลักมาจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมจึงเรียกร้องให้รัฐบาลทำการศึกษาวิจัยเสียใหม่ และขอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่ด้วย

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1987 จึงมีการเร่งระดมนักวิชาการต่าง ๆ ศึกษาวิจัยอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเนื่องจากรัฐบาลคอยตามข้อเรียกร้องของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมโดยมีเหตุผล ดังนี้

1. คงใจกล้าแล้วว่ากฎหมายฉบับนี้ เกิดจากแรงผลักดันจากประชาชน โดยความยินยอมของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งยอมรับหลักการว่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เป็นต้นเหตุสำคัญให้เกิดโรคเกี่ยวกับอากาศ เป็นพิษขึ้น แต่เมื่อฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม สามารถพิสูจน์ได้ว่าปัจจุบันซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) จะลดลงไปมากกว่า มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ทำให้จำนวนผู้ป่วยลดลงไปโดยไม่ แสดงว่า สาเหตุหลักของโรคน่าจะไม่ใช่มาจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) จึงควรจะลดภาระ ของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมลงบ้าง

2. เกิมนรัฐบาลไม่อาจจะแยกได้ว่าใคร เป็นผู้เสียหายหรือเป็นกบฏป่วย เพราะโรคหืดหอบและโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ อาจเกิดขึ้นได้กับทุกคน และจาก หลาย ๆ สาเหตุ เมื่อรัฐบาลกำหนดเขตที่มีโรงงานอยู่อย่างหนาแน่นเป็นเขตกำหนด และผู้ที่อยู่ในเขตนั้นถ้าเป็นโรคจะได้รับค่าทดแทนซึ่งเป็นการพิจารณาอย่างหยาม ๆ และแรงงานโดยใช่เงื่อนไขการพิจารณา 3 ประการ คือ (1) มีอาการของโรค เกิดขึ้น (2) อยู่ในเขตกำหนด (3) อยู่นอกเขตกำหนดแต่ได้เข้ามาในเขตกำหนด ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ การกระทำเช่นนี้อาจเกิดข้อผิดพลาดได้

3. เป็นการยากที่จะระบุลงไปได้ว่าโรงงานใดปล่อยอากาศ เป็นพิษอันจะมีผลต่อสุขภาพอนามัยของผู้ป่วยโดยตรง เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องกำหนดให้ทุก โรงงานต้องรับผิดชอบร่วมกัน ตามอัตราส่วนของอากาศที่ปล่อยออกมาดังกล่าวแล้ว

4. ผู้ละอองที่เป็นต้นเหตุให้เกิดโรคอาจจะไม่ใช่มาจากโรงงาน อุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว อาจจะเป็นฝุ่นในเข้าน จากหมอกที่บ้าน ในที่ทำงาน ตามท้องถนน ควันบุหรี่ก็ได้ เหล่านี้ย่อมมีผลให้จำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน

5. ทางฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมได้พิสูจน์ว่ามาตรฐานอากาศในเขตที่ กำหนดดังกล่าว ไม่ต่างจากมาตรฐานอากาศนอกเขตกำหนดแต่กลับต้องจ่ายค่าทดแทน มากกว่า และที่น่าแปลกก็คือ แม้จะเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตกำหนดที่ไม่มีผู้ป่วยเลย แต่ก็ยังคงต้องจ่ายค่าทดแทนอยู่

6. ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ การที่กฎหมายกำหนดเขตไว้นั้นทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายโรงงานย้ายไปตั้งนอกเขตเพื่อหลีกเลี่ยงภาระในการจ่ายค่าทดแทนไบนอยลง ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่อาจจะย้ายไปได้ก็พยายามลดอัตราส่วนของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) ไบนอยลงซึ่งก็ทำได้สำเร็จ แม้โรงงานที่อยู่นอกเขตก็พยายามลดซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) ไบนอยลงเช่นกัน ปัญหาก็คือแม้โรงงานอุตสาหกรรมจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) ลดลงจนเกือบจะไม่มีแล้วก็ตาม จำนวนคนป่วยก็ยังคงเพิ่มมากขึ้นเสมอแสดงว่าเป็นการผิดพลาดที่กำหนดให้ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ( $SO_2$ ) เป็นสาเหตุที่มาของโรคและเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน ตัวอย่างเช่น ในกรุงโตเกียวปัจจุบันจะมีแปดบริษัท สถานที่ราชการ และศูนย์การค้า โดยจะมีโรงงานอุตสาหกรรมน้อยมาก เช่นใน Shinjuku จะมีโรงงานเพียง 1% แต่กลับมีคนป่วยมากขึ้น

7. กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับมานานถึง 14 ปีแล้ว สมควรจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไข

จากเหตุผลดังกล่าวมานี้ รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการหลายฝ่ายในศึกษาวิจัยหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลทำให้เกิดโรค พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งในที่สุดผลสรุปออกมาว่า ให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยให้แก้ไขเฉพาะกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยที่มาจากมลพิษทางอากาศเท่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำยังคงเหมือนเดิม กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงนี้ได้ฝ่ายการพิจารณาจากสภาสูงแล้ว และให้ผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1988 โดยมีสาระสำคัญของ การเปลี่ยนแปลงดังนี้

1. ยกเลิกพื้นที่เป็นเขตกำหนดอากาศ เป็นพิก 4-1 เขตทั้งหมด
2. ไม่มีการรับรองคนป่วยใหม่อีกต่อไป ส่วนคนป่วยเก่าก็ยังคงเป็นไป

เช่นเดิม

3. ยกเลิกการรวบรวมค่าทดแทนตามวิธีเดิม สำหรับคนป่วยที่ได้รับการ  
รับรองก่อน การแก้ไขกฎหมายก็ยังคงได้รับค่าทดแทนเช่นเดิม และโรงงานอุตสาหกรรม  
ก็ยังคงต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับการนั้นอยู่จนกว่าจะหมด คนป่วยที่ได้รับการรับรองไว้แล้ว

4. กำหนดมาตรการใหม่ในการป้องกันภัยจากมลพิษทางอากาศ

5. จัดใหม่กองทุนใหม่ เพื่อนำคอกกผลของกองทุนนี้ไปใช้ในการป้องกัน

ปรับปรุงอากาศและการจัดการสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูสภาพสำหรับประชาชนทั่วไปรวม  
ทั้งผู้ป่วยด้วย เช่น จัดใหม่แพทยพยาบาลประจำสัปดาห์นำสาธารณะเพื่อตรวจสุขภาพ  
ของผู้เขาวายมา เป็นต้น

กองทุนนี้ทางสำนักงานสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น (Environment Agency) เป็น  
ผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยการกำหนดเป้าหมายของเงินทุนไว้ทั้งหมด 5 พันล้านเยน  
(ประมาณหนึ่งล้านบาทเทียบอัตราแลกเปลี่ยน 100 เยนเท่ากับ 20 บาท) เพื่อเก็บคอกกผล  
ไปใช้ในโครงการต่าง ๆ เงินที่จะได้มาสมทบกองทุนนี้ จะมาจากฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม  
80% จากผู้ผลิตรถยนต์ และรัฐบาลสมทบอีก 20%

ที่น่าสนใจก็คือ ตามกฎหมายฉบับปรับปรุงแก้ไขนี้ มิได้บัญญัติไว้ว่าให้เป็น  
หน้าที่ของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน เพราะฉะนั้นการ  
ดำเนินการรวบรวมเงินกองทุนนี้ จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมที่จะชักชวน  
ให้ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมให้ความร่วมมือ ซึ่งก็ทำได้สำเร็จ ทั้งนี้เพราะทางฝ่าย  
โรงงานอุตสาหกรรมคาดหวังว่าพวกเขาจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนนี้เป็นจำนวนมหาศาล  
ก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการระดมการสิ้นสุด เพราะเมื่อกองทุนนี้รวบรวมเงินได้ครบตาม  
เป้าหมายแล้ว ก็ไม่ต้องจ่ายสมทบอีกและอีกประการหนึ่งสมทบกองทุนนี้มิใช่จะต้อง  
จ่ายเป็นเงินก้อนในครั้งเดียว ทางสำนักงานสิ่งแวดล้อมกำหนดเวลาในการรวบรวม  
ไว้นานถึง 7 หรือ 8 ปี และอัตราที่สมทบนั้นก็มีเพียง 80% เท่านั้น ส่วนอีก 20% ที่จะ  
มาจากผู้ผลิตรถยนต์นั้นได้เปลี่ยนไปจากเดิม คือ จากภาษีรถยนต์ของผู้ใช้รถมาเป็น  
ผู้ผลิตรถยนต์ซึ่งอาจจะเป็นการรวบรวมก็เป็นได้

สำหรับรายละเอียดในการคำนวณสัดส่วนในการจ่ายเงินสมทบกองทุนนั้น  
ในขณะนี้ก็ยังไม้อาจจะกำหนดได้แน่นอน เนื่องจากกฎหมายที่แก้ไขมีได้บัญญัติให้ทุก  
โรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน แต่จะเป็นในลักษณะค่านการบริหรมาากกว่า คือ  
เป็นการมอบหมายให้สำนักงานสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) ทำหน้าที่  
ในการเจรจากับฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม (Keidanren) ในลักษณะของสัญญา  
สุภาพบุรุษ (Gentlemen Agreement)

ลักษณะของกฎหมายฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงให้ให้เห็นว่าทางฝ่ายรัฐบาล  
และโรงงานอุตสาหกรรมพยายามที่จะยุติการจ่ายค่าทดแทน ซึ่งดูเหมือนหนึ่งว่าจะไม่มี  
การสิ้นสุด และเพื่อเป็นการแสดงว่าไม่มีปัญหามลพิษทางอากาศอีกแล้ว ในขณะที่เดียวกัน  
ก็ดำเนินนโยบายในการป้องกันปัญหาซึ่งคล้าย ๆ กับ Super Fund ของสหรัฐ-  
อเมริกากับการสงเคราะห์ผู้เจ็บป่วย

สำหรับฝ่ายประชาชนผู้ได้รับความเสียหายก็ควรอนจากมลพิษทางอากาศนั้น  
ก็ยังคงยืนยันว่าจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคจากมลพิษทางอากาศมีอยู่ในอัตราที่เพิ่มขึ้น จึงเป็น  
ที่น่าสงสัยว่า ความจริงแล้วสาเหตุที่แน่นอนของโรคที่เกิดจากปัญหามลพิษทางอากาศนั้น  
เป็นเพราะ  $SO_x$  กับ  $NO_x$  หรือมาจากสาเหตุอื่นกันแน่

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายประชาชนที่คิดว่าตนได้รับความเสียหายก็คงจะไม่หยุดยั้ง  
ที่จะดำเนินการต่อต้านรัฐบาล เพื่อเรียกร้องสิทธิของตนและแนวโน้มของการย้อนกลับ  
ไปสู่อดีต คือ การฟ้องร้องคดีต่อศาลคงจะมีมากขึ้น โดยศาลหวังว่าศาลจะดำเนินการ  
ตาม precedent ที่เคยปฏิบัติกันมาในคดีเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 2 ของกฎหมายฉบับนี้คือ ค่าทดแทนสำหรับผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำ  
ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากมลพิษทางอากาศ ดังนั้น แนวโน้มของการปรับปรุงแก้ไข

กฎหมายในส่วนนี้ก็ยังไม่ได้เกิดขึ้นในสมาคมอินโดนีเซีย ด้วยเหตุผลลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโรคกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้นเห็นได้ชัดเจน อย่างไรก็ตามแนวโน้ตที่จะรับรองผู้ป่วยให้ได้รับการคุ้มครองเพื่อเรียกค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ยากกว่าเดิมมากจนกระทั่งเกือบจะไม่มีเลย ซึ่งจากปัญหาโรคนิวมาตอะที่กลับมาไม่พอพบว่าแนวความจริงจะปรากฏว่ามีผู้ป่วยด้วยโรคนิวมาตอะเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แทนนโยบายที่จะรับรองให้เป็นผู้ป่วยตามกฎหมายกลับเพิ่มกฎเกณฑ์และวิธีการรับรอง ตลอดจนมาตรการในการวินิจฉัยโรคที่เข้มงวดขึ้นในขณะที่อาการของผู้ป่วยใหม่จะยังไม่ชัดเจนเท่าผู้ป่วยรุ่นแรก ๆ จึงเป็นผลให้จำนวนผู้ป่วยที่จะผ่านการรับรองตามกฎหมายลดลงจนถึงขนาดที่รายงานจากฝ่ายปกครองท้องถิ่น (Prefecture Office) ประกาศว่าในเดือนเมษายน 2531 ไม่มีผู้ใดได้รับการรับรองว่าเป็นผู้ป่วยตามกฎหมาย เท่ากับที่ชาวโรคนิวมาตอะกำลังจะหมดไปจากญี่ปุ่นแล้ว

กล่าวโดยสรุป กฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อันามัย (Pollution Related Health Damage Compensation Law) มีผลบังคับใช้มานานถึง 14 ปี จึงมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ลักษณะของกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเยียวยา (remedy) ไม่ใช่กฎหมายป้องกันหรือแก้ไขปัญหาดังแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ซึ่งเมื่อผู้เสียหายได้รับการเยียวยาด้วยเงินจำนวนมากกับการรักษาพยาบาลเป็นระยะเวลาพอสมควรจึงน่าจะหายหรือบรรเทาลงไปได้แล้ว และในขณะที่ทางฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมเองก็มีโคอูญเนช มีการพยายามนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ใช้ในการกำจัดปัญหา  $SO_x$  เพื่อลดรายจ่ายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน ซึ่งในที่สุดฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมเองก็ประกาศยืนยันว่าไม่มี  $SO_x$  อีกรอไปแล้ว จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะได้แก้ไขกฎหมายนี้ ในขณะที่รัฐบาลเองก็เห็นควรวางการเยียวยาควรจะมีคดีลง ควรจะหันมาป้องกันแก้ไขและปรับปรุงสภาพแวดล้อม ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การปลูกต้นไม้ริมทาง การสร้างสระว่ายน้ำ การจัดให้มีแพทย์ พยาบาลประจำสระว่ายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินได้ จำต้องพึ่งพาฝ่ายอุตสาหกรรมและโดยที่ฝ่าย



อุตสาหกรรมก็ทนต่อการชะลอการจ่ายค่าทดแทนไม่ไหว จึงมีการเจรจากลึงกับรัฐบาล โดยให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ด้วยการยกเลิกเซต 41 เซกที่เบ็ดเสร็จที่อากาศ เบ็ดเสร็จ และฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินดีที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนใหม่ที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ชดเชยผลในการป้องกันแก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการจัดสวัสดิการ ดังกล่าว ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินดีที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนในอัตรา 8 : 2 ความสัดส่วนของกฎหมายเดิม ซึ่งการเจรจากลึงก็ไถ่มาแทนไปด้วยดี ยังผลให้กฎหมายค่าทดแทนแก้ไขใหม่ด้วยการยกเลิกเซต 41 เซกดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 1988

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันคล้ายกับญี่ปุ่นเมื่อครั้งเริ่มพัฒนาประเทศจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม เมื่อประมาณ 100 ปีเศษมาแล้ว สถานที่คล้ายกันก็คือ รัฐบาลญี่ปุ่นในระยะนี้มุ่งหวังที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรม प्रकार เดียว จึงค่อนข้างจะเอาใจและเข้ข้างฝ่ายอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนและมลพิษที่ประชาชนได้รับจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม โศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นกับประชาชนญี่ปุ่นจากมลพิษนั้นย่อมเป็นบทเรียนอันล้ำค่าแก่ทุก ๆ ฝ่าย และกฎหมายค่าทดแทนจะไม่เกิดขึ้นถ้ารัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามประสานประโยชน์ระหว่างการส่งเสริมอุตสาหกรรมกับการป้องกันมลพิษจากอุตสาหกรรม

บทเรียนนี้สมควรที่รัฐบาลไทยจะได้อะไรไว้เป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาซึ่งแท้จริงแล้วปัญหาดังแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เกิดขึ้นกับคนไทยมาหลายครั้ง หลายกรณี แม้จะไม่รุนแรงเท่าที่เกิดในญี่ปุ่น แต่ถ้าวรัฐบาลยังนิ่งเฉยใจจากกวางเมืองไทยคงต้องประสบกับโศกนาฏกรรมเช่นญี่ปุ่นเป็นแน่ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่านโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ที่กำหนดให้มีการป้องกันปัญหาดังแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (อุตสาหกรรม) (environmental cum economic) จะให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีการวางแผนและกำหนด

แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีกระทั่งทุกวันนี้ก็ยังไม้อาจจะกล่าวได้ว่า  
นโยบายนี้ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว

ปัญหานี้อาจมีสาเหตุมาจากการขาดประสบการณ์ และขาดผู้เชี่ยวชาญที่มี  
ความรู้ความสามารถที่จะให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐบาล ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีประสบการณ์  
อย่างดีจากปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นนิมิตจึงมีการกำหนดนโยบายและการวางแผนในการ  
ป้องกันปัญหาเป็นอย่างดีไวล่วงหน้า จึงทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นกลับกลายเป็นสภาพ  
ที่ดีขึ้นกว่าเดิมมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเกือบจะหมดไปในประเทศแล้ว ดังนั้นถ้าหาก  
มีการศึกษาวิธีการของญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางนำมาปรับใช้กับสภาพของไทยจะส่งผล  
ประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนชาวไทยได้



สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เชิงอรรถ

1. รายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้<sup>๕</sup>ได้จาก Sunee Mallikamari, Pollution Related Health Damage Compensation, Research report, The Japan Foundation, Fellowship Program, 25 February - 24 August 1986, 96 pages.

2. รายละเอียดของทั้ง 4 คดี<sup>๕</sup> ได้จากรายงานวิจัยเรื่องเดิม

3. คำว่า "Itai-itai" เป็นภาษาญี่ปุ่น แปลว่า "เจ็บ-เจ็บ" เป็นเสียงร้องครวญครางของผู้ที่สัมผัสสารพิษจากแคดเมียมเข้าไปในร่างกาย

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน

ในการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนสำหรับประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมทั้งที่มีปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ที่บ่งชี้ถึงความพร้อมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนดังกล่าว

1. ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐในส่วนที่มีผลต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น ได้แก่ นโยบายในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 ตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2519 ประเทศไทยยังอยู่ในระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรม การดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ จึงมุ่งเน้นถึงกิจการที่จะส่งเสริมทางการเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อนการชลประทาน เป็นต้น การส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงจะมีบ้างแต่ก็เป็นส่วนน้อย ด้วยเหตุนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่จะเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมจึงไม่ค่อยจะปรากฏออกมา แต่เมื่อประเทศไทยได้พัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 ทิศทางของระบบเศรษฐกิจได้เริ่มเปลี่ยนไปเป็นประเทศเกษตรกรรมถึงอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มุ่งที่จะให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางของการก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จึงมีผลให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (infrastructure) เพื่อสนับสนุนการอุตสาหกรรม และจากสภาพความพร้อมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ อันจะเป็นวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ทรัพยากรมนุษย์ แรงงานที่ตัว ทำให้เกิดการลงทุนด้านอุตสาหกรรม

เพิ่มขึ้นมากจนอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงระยะ 20 ปี นับตั้งแต่ประเทศเริ่มใช้แผนพัฒนา  
ภาครัฐ ใ้ทำในสิ่งที่ถือว่าเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจได้มากกว่าทุกช่วงรวมกัน  
ในระยะ 700 ปีมานี้ และแม้ว่าเสถียรภาพของรัฐบาลยุคก่อน ๆ จะไม่ค่อยมั่นคงนัก  
แต่สิ่งหนึ่งที่รัฐบาลทุกยุคสมัยจะถือเป็นนโยบายที่ตรงกันคือการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม  
จึงกล่าวได้ว่า หลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ผ่านพ้นไป  
ประเทศไทยก็ได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมในระยะเริ่มแรกแล้ว เหตุนี้  
จึงส่งผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กำเนิน  
นโยบายต่อเนื่องกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 โดยที่นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจจะมุ่ง  
ส่งเสริมเฉพาะอุตสาหกรรมประเภทที่มีความสำคัญ คือ อุตสาหกรรมถาวร เกษตร  
อุตสาหกรรมวิศวกรรม และอุตสาหกรรมเคมี จึงมีผลให้เกิดโครงการหลาย ๆ  
โครงการขึ้นมา เช่น โครงการการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยหวังว่าจะให้เป็น  
พื้นที่เป็นเมืองอุตสาหกรรมหลัก เป็นต้น

จากแผนพัฒนา ดังกล่าวเมื่อพิจารณาถึงนโยบายในด้านสิ่งแวดล้อม จะพบ  
ว่าแม้ตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-4 ไม่ปรากฏนโยบายที่แน่ชัดนัก แม้ในแผนพัฒนา  
ฉบับที่ 5 จะมีการเขียนไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น แต่ในการนำไปปฏิบัติ  
กลับไม่ค่อยจะได้ผลนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการสวนทางระหว่างการส่งเสริม  
อุตสาหกรรมกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่เกิดปัญหา  
สิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมขึ้น รัฐบาลมักจะลงเสในการ  
คัดลึ่งใจที่จะลงโทษโรงงานคนเหตุ เช่น การสั่งปิดโรงงานทั้ง ๆ ที่มีพระราชบัญญัติ  
โรงงานให้อำนาจกรมโรงงานอุตสาหกรรม สั่งปิดกิจการโรงงานที่เป็นคนเหตุให้เกิด  
ความเสียหาย เกิดครอน รั่วคาญแก่ประชาชนได้ แต่ผลการดำเนินการมักจะไม่ค่อย  
กฎหมายในส่วนนี้ จึงเป็นผลให้สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษสะสมกันมานาน และรัฐบาล  
ก็ไม่อาจจะแก้ปัญหาคได้ เนื่องจากตัวรัฐบาลเคร่งครัดในการส่งเสริมให้มีการป้องกัน

แก้ไขปัญหามลพิษจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงาน และถ้าสั่งปิดโรงงานนอกจากจะกระทบต่อโรงงานแล้ว ยังกระทบต่อคนงานในโรงงานทำให้เกิดปัญหาการว่างงานอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 จึงกำหนดขั้นตอนในการขอใบอนุญาตตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงาน ดังนี้

1. การตั้งโรงงานจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตก่อสร้างปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ใดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 8)
2. หากเป็นกิจการอุตสาหกรรมตามประเภทและขนาดที่ระบุไว้ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานแล้ว จะขอเสนอรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาในการขอใบอนุญาตตั้งโรงงานด้วย
3. เมื่อได้เสนอรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกใบอนุญาตแล้ว รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะถูกส่งให้แก่นักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
4. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว และเมื่อได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ใดที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงานว่าผู้ขอใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามกฎของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย จึงจะออกใบอนุญาตตั้งโรงงานได้ และอาจตั้งเงื่อนไขอื่น ๆ นอกจากที่ใดที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ผู้ขอใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามได้ (มาตรา 9)

5. เมื่อได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงาน ผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานต้องตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตั้งโรงงาน และจะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตั้งโรงงาน และจะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตั้งโรงงานเสร็จ (มาตรา 12 วรรคแรก) เพื่อให้มีการตรวจสอบว่า โรงงานได้ตั้งตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในข้างต้น และเมื่อได้รับใบประกอบกิจการโรงงานแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานด้วย ซึ่งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนี้ จะเป็นเงื่อนไขที่ให้มีการกำหนดไว้ก่อนออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน และไม่สามารถจะตั้งเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มแก้ไขได้

ขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ใช้กับกิจการอุตสาหกรรมทั่วไป แต่หาเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม ผู้ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมจะเป็นผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 41, 42 ดังนี้

1. ผู้ที่จะประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 41)

2. บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย (มาตรา 42)

ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ไซ้กับกิจการอุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม แต่ถาเป็นอุตสาหกรรมบางประเภทตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ทอ้งมีรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดประเภทของกิจการไว้ 8 ประเภท คือ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะ และอุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเหล่านี้จะทอ้งทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment EIA) เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 17 (1) และมาตรา 18 เพื่อให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นและหามาตรการป้องกันแก้ไขตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน

มาตรการในการจัดทำผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเริ่มดำเนินการอุตสาหกรรมนี้ยอมเป็นผลดีทั้งแก่โรงงานอุตสาหกรรมเองและประชาชน กล่าวคือ จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินการซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมสามารถประเมินต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้จากการป้องกันสิ่งแวดล้อม (Cost-Benefit Analysis) ในส่วนของประชาชนจะได้ประโยชน์ในค่านของผลกระทบที่จะได้รับจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมน้อยลง ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบจะทอ้งกระทำอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะได้ผล

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีขั้นตอนดังกล่าวที่คาดว่าจะ เป็นผลดีต่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่ก็ยังปรากฏปัญหาว่ากิจการโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นอุตสาหกรรมที่



ไม่เคยถึงมาก่อน และบางครั้งเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดเทคโนโลยีสูง จึงเป็นปัญหา  
ด้านวิชาการ การขาดความรู้ที่จะประเมินผลกระทบจากโครงการใด จึงเป็นผลต่อ  
การป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อตั้งขึ้นมากในการประกาศ  
ใช้กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงดังกล่าวนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีมาตรการใด ๆ  
ในการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงานใดอย่างมีประสิทธิภาพเลย ซึ่งโรงงานเหล่านี้  
จะเป็นต้นเหตุแห่งการสะสมมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ยากแก่การแก้ไขป้องกันได้ จึงมี  
แนวโน้มที่จะทำให้ประชาชนอยู่ใกล้ เคียงที่รับเอาพิษเข้าไปสะสมในร่างกายจะปรากฏ  
ผลร้ายออกมาในอนาคต

อย่างไรก็ดี ก็คงจะต้องศึกษาวิจัยกันต่อไปว่า นโยบายของรัฐที่จะทำให้  
การพัฒนาอุตสาหกรรมเดินควบคู่ไปกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม (Environmental  
Cum Economic) นั้น รัฐจะใช้มาตรการและวิธีการอย่างไร แต่สิ่งที่น่าวิตกใน  
ขณะนี้และในอนาคตก็คือ จะแก้ไขปัญหาย่างไรกับบรรดาโรงงานที่ปล่อยมลพิษออก  
สู่สิ่งแวดล้อมเป็นเวลานาน และยังไม่มีการใดในการป้องกันแก้ไข นอกจากเวลาใด  
ที่มีประชาชนร้องเรียนกันมาก ๆ เข้า จนเป็นข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อ  
มวลชนอื่นแล้ว รัฐจึงจะยื่นมือเข้ามาแก้ไขเสียที เมื่อชาวเจียมหายไป การดำเนินการ  
ของรัฐก็จะเจียมไปควย จึงเท่ากับเป็นการแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นคราว ๆ ไป  
เช่นนี้แล้ว แนวโน้มของโศกนาฏกรรมที่ประชาชนจะได้รับจากมลพิษอุตสาหกรรมคง  
จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคตเช่นเดียวกับญี่ปุ่นเป็นแน่

## 2. ปัจจัยด้านสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

มลพิษจักว่าเป็นความรู้สึกในค่านิยมของการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่แม้ว่า  
ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศจะเห็นควยกับนโยบายของรัฐในการส่งเสริม  
อุตสาหกรรม แต่ก็มีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ไม่เข้าใจว่าเมื่อรัฐบาลส่งเสริมอุตสาหกรรม  
และรัฐบาลตระหนักกว่าจะต้องมีมลพิษเกิดขึ้นจากการดำเนินการของอุตสาหกรรม

แล้วเหตุใดรัฐบาลจึงไม่ห้ามมาตรการในการป้องกันแก้ไขมิให้มลพิษเกิดขึ้น หรือแม้จะเกิดขึ้นก็ขอให้เกิดขึ้นมาน้อยและไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง

สภาพของมลพิษที่สะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและอยู่ในร่างกายช่วงระยะเวลาหนึ่งจนเกิดผลร้ายให้ปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ นั้น ดังได้กล่าวเป็นตัวอย่างบางกรณีไว้ในตอนที่ 3 นั้น เป็นการยืนยันว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจะทยอยปรากฏออกมาเป็นข่าวในอนาคตเป็นระยะตามความยาวนานของการสะสมพิษ ซึ่งปัญหานี้จะไม่มีวันหมดสิ้นไปจากประเทศไทยได้ถ้ากรมควบคุมมลพิษในขณะนี้ของรัฐบาลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จากรายงานของกองชีวอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ทำการสำรวจคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายใหญ่ ๆ และสำคัญต่อประชาชน โดยการเก็บตัวอย่างน้ำที่กึ่งกลางลำน้ำ ระดับลึก 1 เมตรจากผิวน้ำที่สถานีเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ ในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม 2526 ถึง สิงหาคม 2527 สรุปผลคุณภาพน้ำในแม่น้ำปี 2527 ดังนี้

แม่น้ำเจ้าพระยา ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐาน สารมลพิษที่สำคัญได้แก่ สารอินทรีย์และปรอท

แม่น้ำท่าจีน จังหวัดนครปฐม ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐาน สารมลพิษที่สำคัญได้แก่ สารอินทรีย์

แม่น้ำแม่กลอง จังหวัดราชบุรี ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

แม่น้ำปราจีนบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐาน มลพิษที่สำคัญได้แก่ แคลท์เรียม

แม่น้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำ  
ต่ำกว่ามาตรฐาน สารมลพิษที่สำคัญได้แก่ ปุ๋ย

แม่น้ำเพชร จังหวัดเพชรบุรี ภาวะมลพิษมากกว่าเดิม คุณภาพน้ำต่ำกว่า  
มาตรฐาน มลพิษที่สำคัญได้แก่ แยกที่เรือ

สาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แม่น้ำสายสำคัญทั้งกล่าวตกอยู่ในสภาพ  
มลพิษมากกว่าเดิมและมีคุณภาพของน้ำต่ำกว่ามาตรฐาน คือ จากการพัฒนาอุตสาหกรรม  
เพิ่มขึ้นทั้งทางภาคเหนือ การใช้ และผลิตสารเคมีต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้เกิดของ  
เสียและสารพิษในธรรมชาติมากขึ้น โรงงานส่วนใหญ่ไม่มีระบบกำจัด และโรงงาน  
ที่มีระบบกำจัดก็ขาดการควบคุมให้ได้ประสิทธิภาพ และใกล้ของเสียบางอย่างลง  
สู่แหล่งน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดการเน่าเสียและมีสารพิษปนของเสียเป็นอันตรายต่อสุขภาพ  
อนามัยของประชาชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

การเน่าเสียของแม่น้ำทั้งกล่าวข้อมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ  
ประชาชนโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำขึ้นเพื่อการอุปโภค บริโภค การทำน้ำ  
ประปา หรือแม้กระทั่งการบริโภคสัตว์น้ำที่เป็นกัวพาหะสะสมมลพิษในทัวสัตว์แล้ว  
เขาส่งร่างกายมนุษย์อีกทอดหนึ่งก็ตาม ดังเช่นรายงานจากกองอนามัย กรุงเทพมหานคร  
กล่าวว่า แม่น้ำเจ้าพระยานั้นแต่เดิมเคยมี กุ้ง หอย ปู ปลา มากมาย แต่เดิมน้ำ  
และปลาบางชนิดสูญพันธุ์ไปจากแหล่งน้ำ นอกจากนี้บางจุดปรากฏว่าน้ำสกปรกมี  
แบคทีเรียสูง เมื่อคนลงไปอาบน้ำหลังจากขึ้นมาแล้วเกิดคันแสบคันคัน ความ  
เป็นพิษของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีมากดังกับเคยมีการทดสอบเชื้อโรค เมื่อปล่อยออก  
จากโรงพยาบาลโดยเชื้อโรคนั้นยังมีชีวิตอยู่ แต่พอถึงแม่น้ำเจ้าพระยาปรากฏว่า  
เชื้อโรคเหล่านั้นตายหมด

ตัวอย่างเหล่านี้ย่อมทำให้เห็นได้ว่า แนวโน้มของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรมมีวันที่จะมีมากขึ้น จนกระทั่งเมื่อถึงจุดหนึ่งแล้วความเป็นพิษจะปรากฏผลออกมากลางหน้าคือ ชีวิต สุขภาพ อนามัยของประชาชนในที่สุด

### 3. ปัจจัยด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ทุกคนย่อมมีความต้องการที่จะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาดปราศจากมลพิษใด ๆ ความต้องการนี้จึงกลายเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเรียกว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธินี้ในบางประเทศให้ความคุ้มครองด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมาย รับรองสิทธิ เช่น ในประเทศญี่ปุ่นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 และ 25 และใน The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 และใน The National Environmental Policy Act (NEPA) ของสหรัฐอเมริกา ก็เช่นกัน สำหรับประเทศไทยเองนั้น คำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีใครคำนึงถึงเท่าใดนัก เพราะส่วนมากแล้วมักจะกล่าวกันว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจก็ต่อเมื่อประเทศสมควรจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจใดแล้ว ดังคำกล่าวที่ว่า "ทรายใก้ที่ทองยังหิวอยู่ เราคงไม่มีเวลามาคิดถึงสิ่งแวดล้อมที่คงามไค้" และแม้ว่าในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) จะบัญญัติไว้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 65 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและปัจจัยดีสิ่ง เป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะพึงดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดี ซึ่งประชาชนเองก็ไม่รู้ว่าแม้สิทธิหรือไม่ที่จะเรียกร้องให้รัฐทำหน้าที่เช่นนั้น เมื่อพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติ เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนประสบความเดือดร้อน ความเสียหายจากมลพิษซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นจากการทำเนิกรกิจการอุตสาหกรรม ประชาชนก็จะร้องเรียนเพื่อให้รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องของการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่บังคับให้เป็นคนเหตุแก้ไข้ปัญหาเหล่านั้นเอง

คำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ หมายหมายความเฉพาะสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาดเพียงเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง เมื่อใดที่ผู้เป็นชนชาติใด เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้นนอกจากจะทองแก้ไขปัญหานั้นให้หมดไปแล้ว ยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ประชาชนได้รับอีกด้วย เพราะฉะนั้นถ้ารัฐรับรองสิทธิให้แก่ประชาชน รัฐก็สมควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเป็นเหตุ รัฐก็ควรจะได้มีมาตรการในการเยียวยาหรือชดเชยเสียหาย ซึ่งเหล่านี้ในความเป็นจริงปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อใดที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และประสงค์จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ประชาชนนั้นทำไปเพียงประการเดียวคือ การฟ้องร้องศาล ซึ่งย่อมพบปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการแพ้ชนะของคดีทั้งไกลกลางไว้แล้วในเมทที่ 4

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมสำหรับคนไทยนั้น ยังไม่ปรากฏเด่นชัดนักกว่า รัฐใดมอบให้แก่ประชาชนหรือไม่

#### 4. ปัจจัยจากกฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสุขภาพของญี่ปุ่น

ทั้งนี้กล่าวไว้แล้วในเมทที่ 5 ว่า เหตุผลสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องมีกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ เนื่องจากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการค้าเงินกิจการอุตสาหกรรมอันมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของชาวญี่ปุ่น ได้ปรากฏให้เห็นประจักษ์ และนับวันความรุนแรงก็ทวีมากขึ้น การต่อต้านจากประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลจึงต้องใหม่กฎหมายฉบับนี้ขึ้น เพื่อเป็นการยับยั้งปัญหาอันจะเป็นชนวนของความไม่สงบสุขของประเทศและจะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย และจากผลของกฎหมายฉบับนี้เองถ้าจะวิเคราะห์ในค่านองการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมจะพบว่า เป็นผลทางอ้อมที่มีผลให้สภาพปัญหามลพิษจากการค้าเงินกิจการอุตสาหกรรมสามารถ

ลดน้อยลงไปได้อย่างน่าอัศจรรย์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ความเคร่งครัดและจริงจังของเจ้าหน้าที่ใช้กฎหมายฉบับนี้ มีผลให้ทางฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมของ รัฐบาลตระหนักมากในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยอาศัยหลัก PPP จึงมีผลผลักดันให้ฝ่ายอุตสาหกรรมพยายามหาวิธีการทาง ๆ ในการลดมลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม เพื่อผลในการลดค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายให้แก่กองทุนทดแทนนี้ ซึ่งภายในช่วงระยะเวลาเพียงแค่ 14 ปี หลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ โรงงานอุตสาหกรรมสามารถจะพิสูจน์ได้ว่า มลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมใกล้คนน้อยลงจนเกือบจะหมดไปจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งยอมแสดงว่าถ้าโรงงานอุตสาหกรรมจะยอมลงทุนและยอมรับว่าตนเองมีความรับผิดชอบต่อสังคมแล้ว ย่อมต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มมากขึ้นจากการติดตั้ง เครื่องกำจัดมลพิษ ซึ่งจากประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นเองชี้ให้เห็นได้ว่าถ้าหากโรงงานอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นยอมรับว่าปัญหามลพิษย่อมเกิดขึ้นได้จากกระบวนการผลิตสินค้า และยอมส่งผลรายการประชาชน แล้วโรงงานอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นได้เร่งระดมทุนเพื่อใช้ในการป้องกันปัญหาเสียแต่เริ่มแรก บางที่กฎหมายฉบับนี้คงจะไม่มีให้ศึกษาเป็นตัวอย่าง ประเทศไทยกำลังอยู่ในสภาวะเดียวกับญี่ปุ่นในอดีตที่ โรงงานอุตสาหกรรมยังไม่พยายามที่จะยอมลงทุนในด้านการป้องกันมลพิษ โดยคิดว่าเป็นการลงทุนที่สูงจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจะมีผลต่อกำไรขาดทุนของการดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายไทยก็ยังมีช่องว่างที่จะหลีกเลี่ยงได้รวมทั้งการชดเชยค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจตราอย่างใกล้ชิด โรงงานอุตสาหกรรมไทยจึงยินดีที่จะเสี่ยง เมื่อมีปัญหาล้างแวล้อมเป็นพิษเกิดขึ้น ภัยเหตุนี้จึงเป็นผลให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นครั้งคราวไป โดยที่ประชาชนเองไม่มีโอกาสที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากฝ่ายผู้ก่อความเดือดร้อนว่าความโดยง่ายเลยสักนิด จึงน่าจะพิจารณากันเสียทีว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่ไทยจะมองประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นในเรื่องผลกระทบของมลพิษจาก

โรงงานอุตสาหกรรม เป็นบทเรียนที่จะนำมาป้องกันมิให้เกิดโศกนาฏกรรมเช่นเดียวกับ  
ที่ชาวญี่ปุ่นได้รับจนกระทั่งกองทุนศึกษาทุนทดแทนสิ่งแวดลอมเป็นพิษทอสุขภาพขึ้นมา  
เพื่อการเยียวยาแก่ผู้เสียหาย

5. ความคิดเห็นในการจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดลอมเป็นพิษทอสุขภาพ

ผลจากการจัดอภิปรายพิเศษในหัวข้อเรื่อง "ความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง  
กองทุนทดแทนสิ่งแวดลอมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ซึ่งจัด  
โดยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดลอม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้  
การสนับสนุนโดยมูลนิธิญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2531 ณ ห้องประชุมชั้น 2  
อาคารสถาบัน 2 สถาบันวิจัยสภาวะแวดลอม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อันเป็นส่วน  
หนึ่งของการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิจัยนี้ โดยมีผู้เข้าร่วมการอภิปรายพิเศษ คือ  
ผู้แทนจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดลอม  
แห่งชาติ, กรมโรงงานกระทรวงอุตสาหกรรม, นักวิจัย, นักวิชาการ และผู้แทนของ  
ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ณ อำเภอพระประแดง จำนวน 30 ท่าน

จากการสำรวจความคิดเห็นในการจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดลอมเป็นพิษ  
ทอสุขภาพตามแบบสอบถามที่กำหนดไว้ภายหลังจากที่ผู้ให้คำตอบได้ฟังการอภิปรายพิเศษ  
เรื่อง แนวมโยบายของรัฐต่อการพัฒนาประเทศด้านอุตสาหกรรม, สภาพัฒนาการสิ่งแวดลอม  
จากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม และกองทุนทดแทนสิ่งแวดลอมของประเทศไทย  
(ตามบทที่ 5) แล้วสรุปคำตอบจากผู้เข้าร่วมฟังการอภิปรายครั้งนี้จากคำถามที่ว่า  
"ท่านคิดว่ากองทุนทดแทนสิ่งแวดลอมมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย  
หรือไม่" คำตอบที่โถมามักดังนี้

จำนวนร้อยละ 39.13 ทอบว่า จัดตั้งได้เพราะสิ่งที่เป็นพิษกำลังจะมากขึ้น  
โรงงานจะเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันมีมลพิษเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น

จำนวนรอยละ 39.13 ทอบว่า ไม่น่าใจเพราะสภาพเศรษฐกิจและกฎหมายไทยยังไม่เอื้ออำนวย ไทยยังไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเท่าญี่ปุ่น ประชาชนและรัฐบาลยังไม่ให้ความสนใจ อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายในการจัดตั้ง กองออกกฎหมายเพื่อให้โรงงานรวมมือควย แต่ทราบว่ากรออกกฎหมายเป็น เรื่องใหญ่ใช้เวลานานมาก ยังมองไม่เห็นผลกระทบที่เด่นชัดที่จะระบุเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และไม่ทราบว่าจะมีโรงงานใดที่จะร่วมกับกองทุนนี้ และอาจจะมีวิธีอื่นที่เหมาะสมกว่า

จำนวนรอยละ 21.74 ทอบว่า จัดตั้งไม่ไ้ไ้เพราะยังไม่เหมาะสมทางคานเวลา เพราะ เป็นช่วงเวลาของการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายหลักของประเทศ โรงงานยังมีไม่มาก ทำให้มีการระทอการจ่ายคาคทกแทนเกิดการร้องเรียนมากขึ้นทั้งจริงทั้งเท็จ เป็นผลทอประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายไทยยังไม่เอื้ออำนวยทอแก่ไขกฎหมายก่อน และยังไม่มืข้อมูลชัดเจนที่จะนำมาใช้พิจารณาว่าความเสียหายนั้นเกิดจากมลพิษจริง ๆ แต่ในอนาคตอาจจะจำเป็นเพราะความรุนแรงของมลพิษเริ่มแสดงออกให้เห็น

จากความคิดเห็นดังกล่าวแสดงว่า โดยแนวความคิดของกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่จะเห็นควย แต่ความพรอมและความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนชนอยุ่กับเวลา ซึ่งทั้งกลุ่มที่ทอบว่าไม่น่าใจและยังจัดตั้งไม่ไ้ไ้ นั้น ทงก็เห็นควยกับแนวความคิดนี้ แต่ยังไม่เหมาะสมที่จะให้มืในขณะนี้ โดยมีเหตุผลที่ตรงกันอยู่ประการหนึ่ง คือ สภาพเศรษฐกิจของไทย ในปัจจุบันยังทอหวังพึ่งการลงทุนทางคานอกสาทรรมอยุ่

สำหรับความคิดเห็นที่กลุ่มที่ทอบว่ายังไม่ควรจัดตั้ง กับกลุ่มที่เห็นว่าควรจัดตั้งนั้นเห็นขัดแย้งกันก็ คือ สภาพความรุนแรงของมลพิษที่มีผลทอประชาชน กล่าวคือ



กลุ่มที่เห็นว่าควรจัดตั้งนั้นมองว่าสภาพปัญหาเริ่มจะเพิ่มมากขึ้นทุกที ในขณะที่กลุ่มที่เห็นว่ายังไม่ควรจัดตั้งกลับมองว่าสภาพปัญหายังไม่เห็นเด่นชัดนัก ซึ่งขอมหมายความว่าความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนขึ้นอยู่กับสภาพความรุนแรงของปัญหาที่มีผลต่อประชาชน นั่นคือเมื่อใดที่มีความเสียหายปรากฏขึ้นมาแล้ว ทั้งสองกลุ่มจะยอมรับให้มีการจัดตั้งกองทุน

สำหรับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นเห็นสอดคล้องกันว่า เรื่องกองทุนทดแทนนี้ยังไม่มีการคิดกันมากนักเลย ถ้าเมืองไทยเป็น NIC แล้ว โอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุด้านสิ่งแวดล้อมจะมีมากขึ้นได้ แล้วจึงขอยกคิดว่าควรมีกองทุนในลักษณะใดที่เหมาะสม แต่ขณะนี้เรายังไม่เป็น

จากความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ จึงกล่าว อาจสรุปได้ว่าทุกกลุ่มเห็นด้วยกับแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนทดแทนของญี่ปุ่น แต่ในขณะนี้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่ดีเอื้ออำนวยในการจัดตั้งกองทุนและสภาพของมลพิษที่เกิดขึ้นยังไม่รุนแรงพอ

อย่างไรก็ตามจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยพบว่า สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อน ปัจจุบันไทยกำลังจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่หนึ่งในห้าของเอเชีย (1 ใน 5 ของ NICS) จึงมีแนวโน้มว่าสภาพปัญหาของมลพิษที่เกิดจะส่งผลถึงประชาชนและปรากฏให้เห็นใกล้ตัวในอนาคตก่อนไกล ซึ่งถ้าเป็นประชาชนที่โศกเศร้ารับเอามลพิษเข้าสู่ร่างกายและสะสมไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนปรากฏความเสียหายขึ้นแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะเรียก

ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ถ้าจะใช้วิธีการฟ้องร้องเป็นคดีทอศาล ซึ่งแนว  
นโยบายของรัฐก็มีได้มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายใน  
กรณีนี้ได้ เพราะฉะนั้นสาเหตุดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการในการ  
เยียวยาประชาชนผู้ได้รับความเสียหายนี้ แต่ลักษณะของการเยียวยานั้นยังไม่ปรากฏ  
เป็นแนวทางที่ชัดเจน แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนทดแทนของญี่ปุ่นจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้  
ในการเยียวยาได้ แต่ความพร้อมที่จะจัดตั้งในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ปรากฏ  
คงจะต้องรอให้เกิดโศกนาฏกรรมขึ้นมาเสียก่อนแล้ว หลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึง  
จะหันเข้ามาพิจารณาแนวทางนี้

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

สภาพเศรษฐกิจของไทยในช่วง 10 ปีมานี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก กล่าวคือ จากการเป็นประเทศเกษตรกรรมได้เปลี่ยนมาเป็นทั้งเกษตรกรรม กึ่งอุตสาหกรรม และกำลังจะก้าวเข้าไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทั้งนี้ในทางของเอเชียตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) การเปลี่ยนแปลงที่มีผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้นในทางที่ดี แผนนโยบายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้จึงเป็นที่ยอมรับของคนไทยเกือบทั่วประเทศ โดยมุ่งหวังว่าจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและความยากจนของประเทศได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าความหวังที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมจะเป็นนโยบายหลักในคานาเศรษฐกิจและประเภทของอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมจะมุ่งเน้นถึงอุตสาหกรรม 3 ประเภท คือ อุตสาหกรรม การเกษตร อุตสาหกรรมวิศวกรรม และอุตสาหกรรมเคมี

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่จะตามมาจากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเท่าที่กล่าวไว้จะมีแต่ผลกระทบในด้านที่ประการเดียวไม่ ยังมีผลกระทบในทางไม่ดีอันเป็นผลกระทบที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และประชาชนต่างยอมรับว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากทุกฝ่าย การที่สิ่งแวดล้อม ถ้าไม่มีมาตรการในการป้องกันที่ดีแล้ว สภาพแวดล้อมที่จะถูกทำลายไปและไม่อาจจะกลับคืนสู่สภาพเดิมได้อีกต่อไป ในทำนองเดียวกันประชาชนที่อาศัยอยู่รอบ ๆ โรงงานอุตสาหกรรมก็จะคอย ๆ สะสมเอามลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเข้าสู่ร่างกาย จนกระทั่งเป็นเวลานานพอสมควรแล้วอาการของพิษที่เกิดขึ้นก็จะปรากฏออกมาให้เห็น แต่เนื่องจากสภาพการถูกทำลายของสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนจำต้องอาศัยเวลา เราจึงมักจะไม่ค่อยสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทีละน้อย และเมื่อใดที่ประชาชนพบเห็นอาการเดือดร้อนว่าภัยพิบัติได้รับอยู่ทุกวันไม่ไหวก็จะเรียกร้องขอความช่วยเหลือที่หนึ่ง และเมื่อถึงรัฐก็จะหันเขมกให้

ความสนใจ เมื่อปัญหาคลี่คลายไปได้บางส่วน รัฐก็จะละเลยตามเกม จึงเป็นปัญหาที่ไม่มีวันสิ้นสุด

จากปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนี้เอง ถ้าศึกษาถึงความสนใจของรัฐที่มีต่อปัญหาตามแผนพัฒนาฯ ทั้ง 6 ฉบับ คือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 จะพบว่าไม่มีใครระบุถึงนโยบายในด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาดังแวดล้อมไว้เลย ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น แม้จะมีนโยบายในเรื่องสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง แต่มีเฉพาะในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่มีสาระอะไรที่จะมุ่งถึงปัญหามลพิษเท่าใด ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ผนวกนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในสาขาต่าง ๆ ที่ไม่ค่อยจะชัดเจนนัก ไม่มีบทเฉพาะในลักษณะนี้ แต่มีการโยงประมวลมาดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ เป็นประเทศอุตสาหกรรมเริ่มเห็นชัดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดนโยบายในด้านการสิ่งแวดล้อมชัดเจนขึ้น โดยมี การแบ่งออกมาเป็นบทเฉพาะและมุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั่วประเทศ โดยมุ่งหวังจะให้ทรัพยากรธรรมชาตินี้เป็นฐาน (resource base) ในการพัฒนาประเทศ สำหรับปัญหามลพิษจากการดำเนินการอุตสาหกรรมนั้น รัฐได้กำหนดนโยบายให้การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการป้องกันแก้ไขปัญหาดังแวดล้อม เป็นพิเศษ (Environmental cum Economic) ทำให้นโยบายในด้านการสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับอื่น ๆ จึงเป็นที่คาดหมายว่าสภาพมลพิษจากการดำเนินการอุตสาหกรรมคงจะดีขึ้นภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้

อย่างไรก็ตาม แม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4, 5, 6 จะมีนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาดังแวดล้อม เป็นพิเศษกำหนดไว้ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นนโยบายในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเท่านั้น โดยที่รัฐมิได้คำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน

ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับการเยียวยาจากรัฐไว้เลย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วปัญหาที่รัฐจะไต่กระทหนักถึงเพราะเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและความเสียหายอันเป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกาย ออนามัย และทรัพย์สินของประชาชน ดังปรากฏตัวอย่างของความเสียหายเป็นระยะ ๆ เสมอมา รัฐมิได้ให้ความสำคัญในด้านการเยียวยาผู้เสียหาย กลับใช้วิธีการป้องกันแก้ไขเพียงประการเดียว ซึ่งแม้ว่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพราะจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ แต่วิธีการเช่นนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปลอดภัยจากปัญหาได้ เท่าที่บัญญัติมาจึงเป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหามากกว่า ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับใดที่มีบทบัญญัติโดยตรงให้ประชาชนผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายและให้จัดการแก้ไขปัญหาคิดโดยตรง ทั้ง ๆ ที่ถ้าพิจารณาตามสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนพึงมีพึงได้ก็แม้จะไม่มีความหมายไทยฉบับใดบัญญัติถึงสิทธินี้ไว้เลยก็ตาม ประชาชนก็พึงจะได้รับการคุ้มครองในสิทธินี้จากรัฐ ด้วยเหตุนี้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ฯลฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของระหว่างรัฐกับบุคคลก่อให้เกิดมลพิษเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติว่าเป็นหน้าที่รัฐซึ่งบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตเป็นสิ่งเป็นพินิจที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ ออนามัย และทรัพย์สินจากมลพิษอันเกิดจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนได้ก็ด้วยวิธีเดียว คือ การฟ้องร้องเป็นคดีศาลตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำหรับประชาชนผู้เสียหายที่จะชนะคดีได้ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่กำหนดคดีใหญ่กล่าวอ้างคือประชาชนผู้เสียหาย

หายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อและเห็นด้วยกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่ได้รับ กับเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากมากโดยเฉพาะถ้าเป็นความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ที่แม้กระทั่งแพทย์ที่ทำการรักษาพยาบาลเองยังไม่กล้ายืนยันว่าโรคที่ผู้เสียหายเป็นอยู่นั้นเกิดจากมลพิษที่เกิดจากการทำเนิรกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ จึงเป็นผลให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจำต้องยอมรับสภาพที่เกิดขึ้นกับตัวเอง ดังประชาชนชาวตำบลบางกระเจ้าและบางยอ อำเภอพระประแดง กล่าววา "ถือว่า เป็นมาปเคราะห์ของตนเอง"

จากปัญหาในตัวเองไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่ได้รับความเสียหายกรณีตะกั่ว เป็นพิษที่ตำบลบางกุ่ม อำเภอพระประแดง สารหนูตกค้างในแหล่งน้ำของชาวบ้านรอนพิบูลย์ นครศรีธรรมราช แม่น้ำพุมดวง-ตาปี เน่าเหม็นที่สุราษฎร์ธานี เด็กนักเรียนและชาวบ้านที่เจ็บป่วยและท้องหนทุกขุทรมานตลอดถิ่น ฝุ่นละออง และอากาศเป็นพิษที่อำเภอภาชีเจริญ กรุงเทพมหานคร และประชาชนชาวตำบลบางกระเจ้าและบางยอ อำเภอพระประแดง สมุทรปราการ ที่เป็นโรคที่ดื้อหาย โรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ จากการสะสมกันมันละหุนของโรงงานสยามมันละหุน ฯลฯ ทางไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในการ เวียรองค้ำเสียหายและค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจะต้องยอมรับเอาผลร้ายจากสิ่งที่ไม่โคกก่อและกองเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าพาหนะ ค่าชดรายได้ เนื่องจากไม่สามารถทำงานตามปกติได้ ฯลฯ ควบตนเอง

สภาพปัญหาดังกล่าวคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากเราไค้ตั้งมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมค่อนข้างจะอ่อนเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว กฎหมายของเรายังไม่ทันต่อเหตุการณ์ ขาดความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะทันต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และเรายังไม่มีการประสานเพียงพอที่ประชาชนจะมีแรงกดดันมากพอที่จะผลักดันให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการป้องกันแก้ไขและเยียวยา นอกจากนี้รัฐได้พยายาม

ทุกวิถีทางที่จะส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในประเทศ จึงเป็นผลให้ประเทศ อุตสาหกรรมที่เจริญแล้ว และได้รับบทเรียนที่ล้ำค่าจากปัญหามลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมในประเทศของเขาทางขยายโรงงานอุตสาหกรรมมาอยู่ในประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีที่ประเทศไทยควรจะได้ศึกษาไว้เป็นบทเรียน ว่ากว่าที่ประเทศญี่ปุ่นได้ก้าวเข้ามาอยู่ในฐานะประเทศอุตสาหกรรมยิ่งใหญ่ในโลกนั้น ญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมากมายจนเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกว่า ประเทศญี่ปุ่นไม่เพียงแต่จะเป็นประเทศที่ร่ำรวยทางด้านเศรษฐกิจ แต่ยังมีร่ำรวยด้วย โรคจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอีกด้วย และสิ่งที่ดีที่ญี่ปุ่นได้สูญเสียไปกับมลพิษนั้น ๆ เป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นไม่อาจจะเรียกกลับคืนมาได้ดังเดิม ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ร่างกาย ความ พิกัดที่ชาวญี่ปุ่นได้รับ จากสภาพปัญหาและแรงกดดันต่าง ๆ ที่ญี่ปุ่นได้รับอันเป็นผลสืบ เนื่องมาจากปัญหาดังกล่าว เป็นพิษนี้เองที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นกฎหมายใช้ในการป้องกันปัญหา แก่ไขปัญหา และการเยียวยาผู้เสียหาย

มีกฎหมายฉบับหนึ่งที่แสดงถึงความรับผิดชอบที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีต่อประชาชนญี่ปุ่น ในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของชาวญี่ปุ่นที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน เมื่อประชาชน ได้รับความเสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นกฎหมายที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการ จะสร้างสำนึกของความรับผิดชอบต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่จะรองรับนิคมอุตสาหกรรมในสิ่ง ที่ตนก่อให้เกิดขึ้น กฎหมายฉบับนี้ก็คือกฎหมายกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายสุขภาพจาก มลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law)

ประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนผู้เสียหายได้ รับการ เยียวยาโดยการรับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนนั้นแล้ว ยังเป็นผลให้โรงงาน อุตสาหกรรมจำต้องทบทวนการ ในการป้องกันแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน

กิจการของตนเอง ด้วยเหตุที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจ่ายค่าก่อกมลพิษที่ก่อมลพิษ ส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกมาตามทฤษฎีว่าด้วย Polluters pay Principle (PPP) ซึ่งเป็นภาระหนักที่โรงงานอุตสาหกรรมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงทำให้โรงงานอุตสาหกรรมจำต้องลดมลพิษให้น้อยเพื่อจะได้อำนาจเงินเข้ากองทุนน้อยลงไป ด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้มาเป็นเวลา 14 ปี ยังผลให้โรงงานอุตสาหกรรมสามารถพิสูจน์ได้ว่า มลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานนั้นมีปริมาณต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดจนกระทั่งไม่มีมลพิษจากโรงงานเลย จึงเป็นเหตุให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 5

ในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนในลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายญี่ปุ่น ในประเทศไทยนี้จึงได้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

## 1. นโยบายของรัฐ

ดังได้วิเคราะห์มาแล้วว่ารัฐกำหนดนโยบายแนบแน่นในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เขาผู้การ เป็นประเทศอุตสาหกรรมเต็มตัว ในขณะที่นโยบายในด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมแม้จะได้อำนาจไว้ว่าในการควบคุมไป ด้วย แต่กลับไม่ปรากฏว่ารัฐให้ความสำคัญหรือในค่านิยมในสิ่งแวดลอมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้ให้ความสนใจต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะได้รับการ เขียวยา จึงกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐต่อปัญหา มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมี เฉพาะการป้องกันแก้ไขเท่านั้น ยังขาดการ เขียวยาอยู่

## 2. ปัจจัยด้านสภาพปัญหาลิ่งแวดลอมเป็นพิษ

ปัญหามลพิษที่สะสมอยู่ในสิ่งแวดลอมและในร่างกายมนุษย์นั้น แม้จะ ใช้เวลานานจึงจะปรากฏผลร้ายให้เห็นก็ตาม แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมิใช่



ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ แท้จริงแล้วเกิดขึ้นมานาน และเพิ่งจะเริ่มระดม  
นโยบายส่งเสริมมากขึ้นในช่วง 10 ปีมานี้เอง ดังนั้น ปัญหามลพิษจึงปรากฏออก  
มาให้ประจักษ์ ปัจจุบันเรามีโรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว  
แมสติคของผู้ป่วยจะไม่ชัดเจนเนื่องจากแพทย์ผู้เชี่ยวชาญตรวจรักษาทางเคมีน้อย  
การวิจัยเกี่ยวกับโรคทางอุตสาหกรรมยังมีไม่มากนัก แต่เท่าที่ปรากฏก็มีไม่บ่อย  
ไม่ว่าจะเป็นโรคที่ดุดมจากอากาศ เป็นพิษ โรคผิวหนังและโรคมะเร็งจากพิษสาร  
หนู ฯลฯ ซึ่งแนวโน้มของโรคต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากผลพวงของการดำเนินกิจการ  
อุตสาหกรรมจะทยอยปรากฏออกมาเป็นแน่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพัฒนา ๒๖  
มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเคมี ซึ่งจัดว่าเป็นเรื่องที่น่ากลัวอันตรายมากเมื่อ  
เทียบกับอุตสาหกรรมประเภทอื่น ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมเคมีได้มีของทิ้งจากเคมี  
(Chemical waste) ซึ่งต้องใช้ทุนจำนวนมากในการกำจัด จึงกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งอาจ  
จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในที่สุด

### 3. ปัจจัยด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อม

แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีความหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครอง  
สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน แต่ก็เป็นสิ่งที่รัฐไม่ควรจะมองข้ามไป ด้วยเหตุที่ผู้ที่  
จะได้รับผลร้ายจากการพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐคือประชาชน ในขณะที่รัฐ  
ไม่ได้ให้ความคุ้มครองในสิทธินี้ของประชาชนเลย กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่ประชาชน  
ประสบกับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้อง  
ให้โรงงานอุตสาหกรรมต้นเหตุหยุดการปล่อยมลพิษด้วยตนเองโดยตรง จะต้องดำเนินการ  
ผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมักจะเป็นปัญหา  
และอุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษประสิทธิผล เป็นต้นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่ง  
ให้โรงงานฯ แก้ไขปัญหาเมื่อโรงงานฯ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคตามกฎหมายแล้ว  
เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจนี้มักจะมีโอกาสถูก  
นำมาใช้ได้น้อยมาก ด้วยเหตุที่มีผลกระทบหลายประการตามมา เช่น เกิดปัญหาการ

วางแผนอันจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน และยังขัดกับนโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง แม้ประชาชนผู้ได้รับมลพิษ เขาสูดร่างกายจนเป็นโรค ก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐอย่างเพียงพอที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เสียไป นอกจากการฟ้องร้องเป็นคดีศาลซึ่งตามปัญหามลพิษกระทบประชาชนมากขึ้น ๆ แล้ว ในอนาคตประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจะเพิ่มความกดดันมากขึ้นจนเกิดการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่พวกเขาพึงจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลอันจะเป็นปัญหาบานปลายในที่สุดก็เป็นได้

จากปัจจัยหลักทั้ง 3 ปัจจัยนี้ จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า เมื่อนโยบายของรัฐมุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะเป็นบ่อเกิดแห่งโรคทางอุตสาหกรรม และเมื่อปรากฏในปัจจุบันแล้วว่าโรคอันเกิดจากมลพิษจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม ในขณะที่รัฐยังขาดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ต้องรับเอาบาปเคราะห์จากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมโดยที่ตนไม่ได้เป็นผู้ออกเลย เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้อันเป็นการจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมจึงมีโอกาสดูงเพียงเท่านี้ เเงอนเวลาที่ว่าในปัจจุบันรัฐมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรม หากรัฐกำหนดใหม่กองทุนทดแทนดังกล่าวแล้ว อาจจะเป็นการบั่นทอนความประสงค์ที่จะลงทุนในไทยของต่างประเทศลงไปได้ ถึงขั้นความเป็นไปได้อันเป็นการจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมภาคว่าจะต้องเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อผ่านแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ไปแล้ว ซึ่งขอยุ่หมายความว่า รัฐจะได้อำนาจนโยบายในการเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบที่รัฐมีต่อประชาชน และเพื่อเป็นการแสดงว่ารัฐได้มุ่งมั่นแต่เฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมประการเดียว ยังมุ่งถึงการพัฒนาสำนึกในความรับผิดชอบต่อผู้ดำเนินกิจการอุตสาหกรรมต่อผู้เสียหายและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

การจะกำหนดรูปแบบของกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น คงจะต้องทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียดครบถ้วนเสียก่อน ซึ่งในการวิจัยนี้มิได้มีจุดประสงค์ที่จะครอบคลุมไปถึง อย่างไรก็ตามการวิจัยนี้จะขอเสนอแนะทางของรูปแบบกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมนี้เพื่อเป็นแนวความคิดสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

แนวทางของรูปแบบกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อม

รูปแบบของกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยนั้น จะมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไปจากกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสุขภาพของญี่ปุ่นดังนี้

1. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนฯ ของญี่ปุ่น คือ การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจนเกิดโรค ด้วยการจ่ายค่าทดแทนให้ สำหรับกองทุนทดแทนฯ ของไทยนั้น สมควรที่จะมีวัตถุประสงค์ 2 กรณี คือ

- 1.1 เป็นการเยียวยาผู้เสียหายเช่นเดียวกับของญี่ปุ่น
- 1.2 เป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากการถูกทำลายของ

โรงงานอุตสาหกรรม

2. การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ

การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ ของญี่ปุ่นนี้ ใช้ทุนนี้ทางเศรษฐศาสตร์ว่าควยสัดส่วนของมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมา

ความรับผิดชอบ (Polluters Pay Principle, PPP) ภัยพิบัติที่ก่อขึ้นจะบัญญัติ  
กฎหมายฉบับนี้ ญี่ปุ่นได้ทำการศึกษาวิจัยจนปรากฏชัดแล้วว่า มลพิษที่ประชาชนได้รับ  
จนเกิดโรคนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร โรงงานอุตสาหกรรมประเภทใด อยู่ในบริเวณ  
ใด เป็นต้นเหตุ ประกอบกับมีโรคจากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นกับประชาชนปรากฏชัด  
การนำทฤษฎีนี้มาใช้จึงเหมาะสม ส่วนประเทศไทยนั้นแม้ว่าจะยังไม่มีการศึกษาวิจัย  
ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคทางอุตสาหกรรมกับประเภทของกิจการอุตสาหกรรม  
และประเภทของมลพิษที่เป็นสาเหตุของการเกิดโรค แต่ก็มีโรคทางอุตสาหกรรมเกิด  
ขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว อย่างไรก็ตามทฤษฎี  
จะเหมาะสมสำหรับญี่ปุ่นแต่ก็หาเหมาะสมสำหรับไทยไม่ ภัยพิบัติดังกล่าว  
และไทยยังไม่มีกำหนด เขตพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษเกิดขึ้น เนื่องจากโรงงานของไทยยัง  
อยู่กระจัดกระจายเพราะเรายังไม่มีการวางผังเมืองที่ดี และแม้จะมีการจัดตั้งนิคม  
อุตสาหกรรมเพื่อจะรวมโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้มาอยู่รวมกันเพื่อความสะดวก  
ในการควบคุมและดูแลป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีไม่เพียงพอ และยังไม่  
อาจประกันได้ว่านิคมอุตสาหกรรมจะไม่ทำให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม ดังนั้นกองทุน  
ทดแทนฯ ของไทยจึงน่าจะมีลักษณะเป็นการประกันภัยสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม  
ภายใต้แนวความคิดว่า เมื่อเกิดมลพิษขึ้นจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะ  
มลพิษนั้นจะส่งผลถึงประชาชนโดยตรง หรือทำลายสภาพแวดล้อมที่ดี โรงงานอุตสาหกรรม  
ก็ควรรับผิดชอบ โดยการจ่ายค่าทดแทนตามที่ไต่เก็บสะสมไว้ในกองทุน แต่ด้วย  
เหตุที่เราไม่มีทั้งโรงงานเก่าและโรงงานใหม่ที่จะขออนุญาตจัดตั้งการรวบรวมเงินเข้า  
กองทุนทดแทนฯ จึงสมควรที่จะพิจารณาจากขนาดของโรงงาน เพื่อกำหนดเป็นสัดส่วน  
ในการจ่ายเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ (ซึ่งคงจะต้องศึกษาโดยละเอียดต่อไป) ส่วน  
วิธีการรวบรวมเงินเข้ากองทุนนั้น สมควรที่จะพิจารณาดังนี้

- (1) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้ว และได้ดำเนินการ  
แล้วตามกฎหมาย โรงงานฯ เหล่านี้จะต้องขออออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ  
เพราะฉะนั้นการเรียกเก็บเงินจากโรงงานฯ จึงสามารถทำควบคู่ไปกับการพิจารณา  
ขออายุใบอนุญาตดังกล่าว

(2) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้  
ดำเนินการ ให้เรียกเก็บเงินพร้อมกับการพิจารณาใบอนุญาตขอจัดตั้งโรงงาน

### 3. ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน

ภัยเหตุที่วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนฯ นี้ มี 2 ประการ  
คือ การเยียวยาผู้เสียหายกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายโดยโรงงานอุตสาหกรรม  
ดังนั้น ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทนจึงครอบคลุมถึง

3.1 ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่จะจ่ายให้กับประชาชน  
ผู้ได้รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเขาสู่ร่างกายจนกระทั่งเกิดโรคร้าย ซึ่งค่า  
เสียหายและค่าสินไหมทดแทนนี้ประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง  
เนื่องกับการรักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพ (กรณีจำเป็น)  
และกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ค่าสินไหมทดแทนนี้รวมไปถึงค่าทำศพตามพิธีทาง  
ศาสนาของผู้นั้น

3.2 ค่าทำความสะอาดพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากการดำเนินกิจการ  
ของโรงงานอุตสาหกรรม ในกรณีมีเหตุผล 2 ประการ คือ

(1) เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียที่เป็นมล  
พิษออกมาเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ จนทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โรงงาน  
นั้น ๆ ก็ต้องรับผิดชอบแก้ไขมิให้เกิดปัญหาด้วยการลดมลพิษให้เท่ากับมาตรฐาน  
ตามกฎหมาย สำหรับสิ่งแวดล้อมที่มีพิษสะสมอยู่เป็นประจำต้องทำการบูรณะฟื้นฟูเพื่อ  
ให้กลับสู่สภาพใกล้เคียงกับของเดิมอยู่ ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของรัฐโดยใช้งบประมาณฯ นี้  
เป็นค่าใช้จ่าย

(2) เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียที่เป็น  
มลพิษตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่สิ่งแวดล้อมก็ยังมีมลพิษสะสมอยู่ด้วยเหตุที่  
หลาย ๆ โรงงานในย่านหรือบริเวณใกล้เคียงที่ปล่อยมลพิษออกมาพร้อม ๆ กัน มลพิษ  
นั้นก็สะสมกันมากขึ้น ๆ จนทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้ รัฐก็จะทำหน้าที่ในการทำ

ความสะอาด บุรุษ ใ้ฟู ใ้กลับสู่สภาพดี โดยใช้เงินทุนทดแทนนี้เช่นกัน ทั้งนี้  
 แมว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะไ้ปลดอยของเสียจากการผลิตตามมาตรฐานที่กฎหมาย  
 กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบรวมกันของโรงงานที่อยู่ในเขต  
 หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ซึ่งจะมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเศ เพราะปัญหา  
 มลพิษที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมได้ ในกรณีเช่นนี้ถ้าห้างเหียงโรงงานเกี่ยวปลอมของเสีย  
 ชรรมชาติ ย่อมสามารถจะรองรับได้ แต่ถ้าโรงงานหลายโรงงานรวมกันปลดอยของ  
 เสียชรรมชาติย่อมรองรับไม่ไหวจึงทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษในที่สุด

4. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุนทดแทน

เนื่องจากในปัจจุบันเรามีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
 โดยตรงอยู่แล้ว จึงสมควรที่จะมอบให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการกอง  
 ทุนทดแทนนี้ รวมทั้งการประสานงานกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อการรวบรวม  
 เงินเข้ากองทุนทดแทนด้วย

เมื่อจัดตั้งกองทุนทดแทนฯ ขึ้นแล้ว อาจมีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นมา  
 ว่า จะเป็นโอกาสในยู่ค่าเงินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมและเลเยหรือเทิกเฉย ไม่แก้ไข  
 ปรับปรุงซ่อมทรองตาง ๆ ของโรงงาน เพราะดีอวามัญหามลพิษที่เกิดขึ้นไม่ว่า  
 จะกระทบต่อประชาชนโดยตรงหรือต่อสิ่งแวดล้อมก็มีเงินจากกองทุนทดแทนฯ ไว้ใช้  
 ในการแก้ไขเบียดบาปัญหายุอยู่แล้ว ข้อโต้เถียงนี้คิดว่าคงจะไม่เกิดควยเหตุที่เรา  
 มีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดมาตรฐาน  
 ของเสียจากโรงงานไว้แล้ว โดยมีเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่ในการ  
 ตรวจจับ กูแล ตลอดจนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งในยู่ค่าเงินกิจการโรงงาน  
 อุตสาหกรรมปรับปรุงแก้ไขตลอดจนปิดกิจการ เมื่อพบมาของเงินที่ปลดอยออกมาจาก  
 โรงงานนั้นค่าความมาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือเมื่อมีการร้อง เวียงจากประชาชนที่อาศัย  
 อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

Constitution Law of Japan

The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 amended  
in 1970, 1971, 1973, 1974 and 1983

The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law  
No. 111.

The National Environmental Policy Act (NEPA)

สถาบันวิจัยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หนังสือและวิจัย

กาญจนา นิมมานเหมินทร์. กฎหมายสภาวะแวดล้อม. กักสำเนา, คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521.

จิต เศรษฐบุตร, ดร. หลักกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523.

จิตติ กิ่งศรัทีย. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354  
ถึงมาตรา 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 4. แก้ไขเพิ่มเติม.  
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2523.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. การศึกษาปัญหาพิษกะทัก.  
เอกสารวิจัยหมายเลข 4 . กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2520

ชูเพ็ญศรี วงศ์พุฒา และคณะ. การประเมินผลกระทบก่อสร้างแวกลอม : ศึกษา  
กรณีชุมชนบางกระเจ้า. รายงานคณะสถิติประยุกต์ สถาบันวิจัย  
พัฒนบริหารศาสตร์. 2527.

คนัยยศ ศรีลัมภ์. สาเหตุแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ ภาควิชา-  
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2528

ทวีศักดิ์ ปิยะกาญจน์. การศึกษาปัญหาพิษกะทัก. เอกสารวิจัยหมายเลข RA-4-TS  
I-Pb-77 . สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2520

ธานีทร์ กรวิชัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1.  
พิมพ์ครั้งที่ 2. แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.  
2521.

พจน์ บุษปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด.  
พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: เพชรทองการพิมพ์.  
2523.



ไพจิตร บุญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คดีฆาตกรรม.  
พิมพ์ครั้งที่ 4. แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์. 2522

ไพโรจน์ อุสมนัท และคณะ. ผลการศึกษานอกระบบที่เกิดจากพิษของละหุ่งต่อสุขภาพ  
ของประชาชนในตำบลบางขอ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอบางพลี  
สมุทรปราการ. รายงานวิจัย คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศิริราช  
มหาวิทยาลัยมหิดล

พนัส ทศนิยมแท้ และคณะ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กฎหมาย  
สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย. 2528

มัทยา จารุพันธ์ และสุนีย์ นิลลิกะมาลัย. กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับ  
โรงงานอุตสาหกรรม. รายงานวิจัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2522

เรณี ศิลปัฐ. กฎหมายวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจาก  
การพัฒนา. วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2530

วีระ โลจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง. 2522

สมบูรณ์ ศุภศิลป์. เศรษฐกิจศาสตร์สิ่งแวดล้อม.  
พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บทความ

กัญณี นาคานันตี. สภาพปัจจุบันของอากาศเสีย. รายงานการสัมมนาปัญหาสภาวะแวดล้อมกับการอุตสาหกรรม. กรุงเทพมหานคร: เทวชนิตเอกสารมหาวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2519.

เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอุตสาหกรรม. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. 2524.

กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 สารและผลการพัฒนาโดยสังเขป.

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. คู่มือปฏิบัติงานอาชีวอนามัย. กรุงเทพมหานคร: กองอาชีวอนามัย. 2521.

วิฑิต มันทารณ. สิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแสงสว่างจากความเข้มงวด. วารสารกฎหมาย. 2 กรกฎาคม - กันยายน 2530, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิลเลียม ทักเกอร์. โพลลาตเป็นนอร์มัลคอบ. เสรีภาพ ฉบับที่ 71 (1986)

สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519, ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534

สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2525-2529). รายงานต่อคณะกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และประสานแผนสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดพิมพ์. 2524.

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. นโยบายและมาตรการการพัฒนา  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะ  
รัฐมนตรี. 2524.

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.  
รายงานการศึกษাসารวจเรื่องสารหนูเป็นพิษที่ตำบลรัตนพิบูลย์ อำเภอ  
รัตนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช. ปีเวกม 2530.

อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ. เอกสารบรรยายสรุปอำเภอพระประแดง.  
เนื่องในโอกาส มล. ภัคฤกษ์ กำภู ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ  
ตรวจเยี่ยมอำเภอพระประแดง, 14 ตุลาคม 2529

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

หนังสือพิมพ์สยามรัฐ

หนังสือพิมพ์

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- Environment Agency, Government of Japan. Quality of the Environment in Japan. 1982.
- John Salmond, Sir. The Law of Torts. 6th ed London : Sweet and Maxwell. 1924.
- Julian Gresser et al. Environmental Law in Japan. The MIT Press, London, England. 1981.
- Irving J. Sloan. Environment And The Law. New York: Oceana Publications. 1971.
- OECD. "Session Seven : Economic Instruments : Alternatives or Supplements or Regulation?" Environment and Economic.
- OECD. "Statement of the Business and Industry Advisory Committee to the OECD". Environment and Economic
- Peter Bartelmus. Environment and Development. Massachusetts : Allen & University Inc. 1986.
- Robert L. Rabin. Perspectives on Tort Law. Boston : Little, Brown and Company, 1976.
- Sunee Mallikamari. Pollution Related Health Damage Compensation. Research Report, The Japan Foundation, Fellowship Program, 25 February - 24 August 1986.
- William L. Prosser. Handbooks of the Law of Torts. 4th ed. rev. and enl. Minnesota : West Publishing Co., 1971.