

การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม



นายโกเมท ทองภิญโญชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

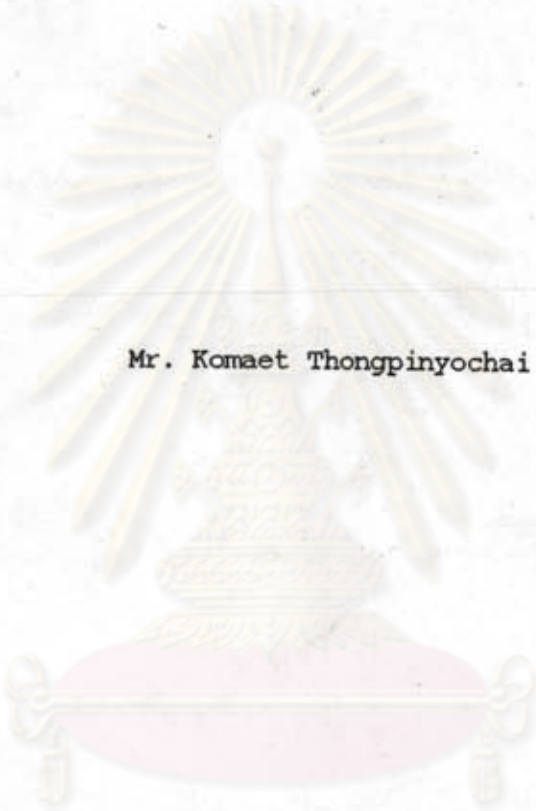
ISBN 974-579-062-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017608

117267919

THE APPLICATION OF THE LAW ON INDUSTRIAL POLLUTION CONTROL



Mr. Komaet Thongpinyochai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University


1991

ISBN 974-579-062-1


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
โดย นายนิคมเมธ ทองภิญโญชัย
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สุรีย์ มัลลิกะมาลย์

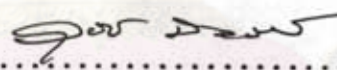


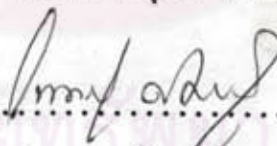
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

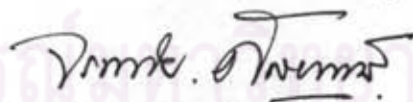

..... คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. อถรร วัยราษฎร์)

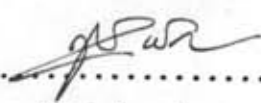
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เครื่องงาม)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์สุรีย์ มัลลิกะมาลย์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ไพฑูริย์ คงสมบูรณ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์จรรยาชัย ศัลยพงษ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์)

ปกิเมท ทองภิญญชัย : การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรม (THE APPLICATION OF THE LAW ON INDUSTRIAL POLLUTION CONTROL)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.สุวิทย์ มัลลิกะมาลย์, 296 หน้า. ISBN 974-579-062-1

ประเทศไทย ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเลือกใช้กิจการ
อุตสาหกรรมเป็นภาคคนำ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)
จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ด้วยคาดหวังจะพัฒนาระบบ
เศรษฐกิจของประเทศจากการเกษตรกรรมให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ แต่ปรากฏการณ์ซึ่ง
เป็นผลพลวออีกด้านหนึ่งของกิจการอุตสาหกรรม ที่มีต่อระบบสิ่งแวดล้อมทั้งในอดีต ปัจจุบัน และ
แนวโน้มในอนาคตที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและ
ทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนระบบนิเวศทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่ารัฐบาลจะได้ใช้มาตรการ
เฝ้าระวังกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง
ตลอดจนนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถ
นำไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการควบคุมมลพิษจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการปรับปรุงและแก้ไขแนวนโยบาย
และมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรจะได้กำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อให้แผนพัฒนา
สิ่งแวดล้อมเดินควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจน อันจะเป็นผลให้สามารถนำไปสู่ภาค
ปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งการกำหนดแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติงานขององค์กรที่
เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดวางนโยบาย และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายต่างๆที่จะนำมาใช้บังคับควรจะได้
รับการปรับปรุงให้มีความเป็นเอกภาพและมีสภาพบังคับที่เข้มงวดมากขึ้น ตลอดจนประสิทธิภาพ
การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลควรจะได้เร่งรัดให้มีการจัดตั้งกองทุน
ทดแทนสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลารวดเร็ว เพื่อเป็นการยืนยันถึงสวัสดิการทาง
สังคมที่ประชาชนควรจะได้รับ



ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา ...2523.....

ลายมือชื่อนิสิต Luq Korfuek
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา [Signature]
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

KOMAET THONGPINYOCHAI : THE APPLICATION OF THE LAW ON INDUSTRIAL POLLUTION CONTROL. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. SUNEE MALLIKAMARL, Ed.D. 296 pp.

Thailand has reformed economic affair by devoting to the acceleration of industrial investment during the 4th - 6th National Economic and Social Development Plan (NESDP) , intending to transform an agriculture into a newly industrialized country (NIC). Phenomenons that accompanied industrial expansion have resulted toward the past - current deterioration of the environment and will trend severe consequences in future, has adversely affected inevitably public health , private property and cause direct to ecosystem. Although the government formulated measures and plans for prevailing situation, as the constitutions , concerned enactments and enumerated NESDP, they have run into implementation difficulties.

Appropriate pollution control approach has been imperative partial to improve policy and measure on environment. The government should clarify the basic administrative structure for environmental work ; for example , emphasize environmental cum economic plan and the implementation continuously and seriously. The organizations'role according to the national policies should be under the same direction and system. Particularly, the laws and regulations must be improve to the unity and reinforcement in both institutions and functions. Besides , the government should expedite the establishment of the compensation fund to assure social welfare.

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิสิต *Luai Kaituk*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *[Signature]*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม

กิตติกรรมประกาศ



การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่าย ทั้งในด้านวิชาการ กำลังใจ และทุนทรัพย์ ที่ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณเจมิจาสมิเลียนและปรารภณา จะแสดงความกตเวทิตาในโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

ในเบื้องต้นนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผอ.รองศาสตราจารย์สุชัย มัลลิกะมาลย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัย นับตั้งแต่การชี้แนะแนวทางการศึกษาความรู้พื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคอยให้การดูแล แนะนำ วิธีการนำเสนอปัญหา แนวทางการเขียน จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถนำมาประมวลและพัฒนาเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันมีประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และแม้ว่าท่านจะมีการกระกิจในต่างประเทศ ระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่ก็ยังคงดูแล แนะนำ และควบคุมวิทยานิพนธ์ด้วยความห่วงใย อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งนับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วิมล เครื่องงาม ประธานกรรมการสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยเกี่ยวกับความรู้และแนวคิดทางมหาชนจนสามารถนำมาปรับใช้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และแม้ว่าท่านจะมีการกระกิจในหน้าที่มากมาย แต่ก็ได้พยายามสละเวลา เพื่อเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่มีค่ายิ่งด้วยความเมตตากรุณา

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ไพฑูริย์ คงสมบูรณ์ อาจารย์จรรยาชัย ศัลยพงษ์ และท่านอาจารย์ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ได้กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนการให้คำแนะนำหลายประการอันมีประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีโอกาสสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์ทั้งในด้านข้อมูล ข่าวสาร และคำแนะนำจาก คุณพรชัย ธรรณธรรม, คุณเฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ, คุณสนธิ วรรณแสง, คุณสมนึก รับทอง, คุณเครือพันธ์ ไบตระกูล, คุณประภาส ธนกุล, คุณสมพงษ์ กิตติวัฒน์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อันควรที่ผู้วิจัยจะขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณอดิศักดิ์ นาการณ์กุล, คุณสุชกฤติ สุขใจ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านคอมพิวเตอร์ และคุณเย็นใจ ทองบุญญชัย ซึ่งช่วยรวบรวมสาระข้อมูลบางส่วน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอขอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดาของผู้วิจัย ซึ่งคอยให้ความเกื้อกูลเอื้ออาทรมาโดยตลอด รวมทั้งบูรพาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้วิจัย ตลอดจนญาติพี่น้อง และผู้มีพระคุณท่านอื่น ๆ ส่วนขอบกพร่องใดๆ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้



สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	v
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ด
สารบัญภาพ.....	ฉ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ.....	ค
บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	4
วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
บทที่ 1 สถานภาพของปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	6
1.1 มลพิษทางน้ำ (Water Pollution).....	12
1.2 มลพิษทางอากาศ (Air Pollution).....	18
1.3 กากสารพิษ (Hazardous Waste).....	24
บทที่ 2 ทฤษฎี สิทธิ และหลักการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	37
2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right).....	38
2.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory).....	47
2.3 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle).....	55
2.4 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)	65
2.5 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle).....	77
2.6 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)	85

บทที่ 3	การดำเนินการของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย.....	97
1.	แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	97
1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2517.....	98
1.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2521.....	102
1.3	การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ.....	106
1.4	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-6.....	108
1.5	การวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ.....	120
2.	การดำเนินการของรัฐต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	131
2.1	มลพิษทางน้ำ (Water Pollution).....	137
2.2	มลพิษทางอากาศ (Air Pollution).....	146
2.3	กากสารพิษที่เป็นอันตราย (Hazardous Wastes)....	152
บทที่ 4	การดำเนินการของรัฐต่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	160
1.	แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	160
1.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	161
1.1.1	กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	161
1.1.2	องค์การที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	164
1.2	ประเทศญี่ปุ่น	
1.2.1	กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	167

1.1.2	องค์การที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	174
1.3	ประเทศอื่นที่สำคัญ	
1.1.1	กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	176
1.1.2	องค์การที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	177
2.	การดำเนินการของรัฐต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	178
2.1	มลพิษทางน้ำ (Water Pollution).....	178
2.2	มลพิษทางอากาศ (Air Pollution).....	187
2.3	กากสารพิษที่เป็นอันตราย (Hazardous Wastes)....	196
บทที่ 5	การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย.....	205
1.	กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	207
1.1	พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512.....	207
1.2	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2518.....	209
1.3	กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	214
1.3.1	มาตรการทางแพ่ง.....	214
1.3.2	มาตรการทางอาญา.....	215
1.3.3	พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484.....	215
1.3.4	พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518.....	216
2.	องค์การที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	218
2.1	กรมโรงงานอุตสาหกรรม.....	218
2.2	สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	229
2.3	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.....	232

2.4 ศาลยุติธรรม.....	234
3. การดำเนินการของรัฐต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ	
จากโรงงานอุตสาหกรรม.....	235
3.1 มลพิษทางน้ำ (Water Pollution).....	235
3.2 มลพิษทางอากาศ (Air Pollution).....	237
3.3 กากสารพิษที่เป็นอันตราย (Hazardous Wastes)....	239
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	243
รายการอ้างอิง.....	254
ภาคผนวก.....	295
ประวัติผู้เขียน.....	296

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สัดส่วนของผลผลิตในภาคเศรษฐกิจต่างๆต่อ GDP ของไทย.....	7
ตารางที่ 2	ลักษณะของมลสารแยกตามประเภทอุตสาหกรรม.....	27
ตารางที่ 3	ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ.....	149
ตารางที่ 4	การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพของอากาศที่ระบายออกจาก โรงงานอุตสาหกรรม.....	222



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ผลผลิตทางอุตสาหกรรม : บัญหาล้างขวดอัตโนมัติ.....	9
ภาพที่ 2	ผลกระทบของภาวะมลพิษต่อประชาชน.....	10
ภาพที่ 3	การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง.....	74



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

- พ.ร.บ. : พระราชบัญญัติ
ป.พ.พ. : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ป.อ. : ประมวลกฎหมายอาญา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย