



มาตรการป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

การดำเนินการ โดยรัฐประศาสนโยบาย

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาสาระสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับ การป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามแนวทางนโยบายของรัฐในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเพื่อเข้าบริหารประเทศ ตลอดจนสาระสำคัญในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 โดยยึดถือแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นหลักสำคัญ ซึ่งก่อนหน้าการจกัให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะวิเคราะห์เฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 3 ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในระบอบการบริหารประเทศว่ามีแนวโน้มไปในทางใดบ้าง

การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3

เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2509 เป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะแรกของแผนพัฒนาฉบับแรกนี้เห็นได้ว่า โดยทั่วไปการเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในระยะขยายตัวด้วยการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ การเกษตรตามอัตราส่วนรายได้ประชาชาติลดลงแต่ผลผลิตทางอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การพลังงาน การคมนาคมและขนส่งมีอัตราเพิ่มมากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในการอุตสาหกรรมนับแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาได้รับการส่งเสริมทั้งในด้านการลงทุนและในด้านการเพิ่มผลผลิตประเภทต่าง ๆ ส่งผลให้กิจการอุตสาหกรรมของประเทศขยายตัวกว้างขวางขึ้นไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมขนาดกลางและกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภท ทั้งนี้เพื่อเตรียมรับจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นลำดับ ซึ่งหากนับเพียงเฉพาะเริ่มแผนพัฒนาในปี 2504 - 2506 เท่านั้นอัตราเพิ่มของประชากรสูงถึงประมาณ

ร้อยละ 3 ต่อปี การเพิ่มขึ้นเช่นย่อมกระทบกระเทือนพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระยะต่อมาได้ แต่สำหรับในระยะเริ่มแผนพัฒนานี้ ปัญหายังไม่รุนแรงเพราะประชากรส่วนใหญ่กระจายอยู่ในชนบท¹

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็นเพียงการเริ่มต้นเพื่อเร่งรัดพัฒนาโครงการขั้นพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันก็ตั้งเป้าหมายที่จะยกระดับรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้นควยการที่รัฐบาลเริ่มดำเนินงานพัฒนาประเทศอย่างมีแผนและโครงการที่แน่นอนเป็นหลัก และเริ่มสนับสนุนกิจการอันเป็นส่วนเอกชนให้เจริญก้าวหน้าอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะในคานธุรกิจและอุตสาหกรรม

ปีงบประมาณ พ.ศ.2510 ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี ถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2514 แผนพัฒนาฉบับนี้เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม การพัฒนากำลังคนและพัฒนาในส่วนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม² ในระยะเริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 2 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวมาตามลำดับจนกระทั่ง พ.ศ.2512 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในตลาดการค้าต่างประเทศราคาข้าว ยางพารา ทุบูกและราคามลิตผลทางเกษตรกรรมอื่น ๆ ตกต่ำลง ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงินต่างประเทศเป็นครั้งแรก รัฐบาลจึงแก้ไขสถานการณ์ควยการเร่งเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อชดเชยความตกต่ำของผลผลิตทางเกษตรกรรมเหล่านั้น

¹โปรดดูรายละเอียดใน สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในระยะแรกของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504 - 2506 (พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดพิมพ์, 2507)

²โปรดดูรายละเอียดใน สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง(2510 - 2514) (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2509)

อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่า โครงการส่วนใหญ่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 นี้สามารถเสร็จตามเป้าหมายได้เรียบร้อยเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขั้นพื้นฐานอันเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาส่วนเอกชนในระยะต่อไป เช่น การก่อสร้างเขื่อนชลประทานและเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า การพัฒนาที่ดินเกษตรและสถาปนาโรงงานอุตสาหกรรม การริเริ่มจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลบางชัน มีนบุรี การพัฒนาทางคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น¹

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจากแบบดั้งเดิมมาสู่โครงสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่ โดยมุ่งหนักไปในด้านการเร่งรัดการขยายตัวและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก² นโยบายในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรงจึงมิได้ถูกกำหนดเข้าไว้ในแผนพัฒนาทั้งสองฉบับนี้ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ประกอบกับเป็นระยะความตื่นตัวของประเทศไทย ที่มุ่งเร่งพัฒนาทั้งในด้านการลงทุนและการขยายผลผลิตทางอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การพลังงานและอื่น ๆ ให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ

ในปีงบประมาณพ.ศ. 2515 ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 มีระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2515 ถึงปี 2519 สำคัญตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 มี 8 ประการ³ ดังนี้

1. สนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยถือว่าความมั่นคงของชาติมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด

¹ เรื่องเดียวกัน

² วิจารณ์ รามางกูร, "การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4" ใน "การวิจัยสภาวะแวดล้อมเพื่อการพัฒนาชนบท" วารสารวิจัยสภาวะแวดล้อม 1 (2523) : 22.

³ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (2515 - 2519) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2516)

2. แก้ปัญหาเศรษฐกิจรัดตัวและเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สอดคล้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ
 3. แก้ปัญหาการขาดเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้ทุนสำรองคงคลังต่ำมากเกินไปจนเกินไปซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน
 4. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในด้านของระดับราคาและความสมดุลระหว่างระบบการผลิตกับความต้องการทางการตลาด เพื่อให้ความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยสม่ำเสมอ
 5. ยกระดับรายได้ และระดับการครองชีพของประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยกระจายผลการพัฒนาให้ถึงมือประชาชนโดยทั่วถึงกัน
 6. ขยายบริการสาธารณะให้ถึงมือประชาชนส่วนรวม
 7. ลดอัตราเพิ่มของประชากร โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือในด้านการวางแผนครอบครัวแก่ประชาชนทั่วไปตามความสมัครใจ เพื่อให้ขนาดของครอบครัวสอดคล้องกับรายได้ ซึ่งจะทำให้ฐานะความเป็นอยู่รวมทั้งคุณภาพของแรงงานของประเทศดีขึ้น
 8. ยกระดับการจ้างงานทำ โดยจะแก้ปัญหการว่างงานพร้อมทั้งพยายามให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นมากพอสำหรับประชากรในวัยทำงานที่เพิ่มขึ้น
- แผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้ เริ่มมีการขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมไปถึงนโยบายในการเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับทรัพยากรของชาติและการวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากร แต่ในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติหรือรายได้ต่อบุคคลให้สูงขึ้น เพิ่มความสำคัญในการพัฒนาส่วนภูมิภาค การจ้างงานทำและวางแผนการขยายงานในส่วนเอกชน โดยสนับสนุนให้รัฐบาลและเอกชนได้มีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการพัฒนาประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในกิจการอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นของคนไทยและเอกชนต่างประเทศ จัดตั้งอุตสาหกรรมในชนบท เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชากรในท้องถิ่นชนบท นอกจากนั้นยังจัดให้มีการประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงการพัฒนาสังคมให้สนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นต้นว่า สนับสนุนให้เพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทที่ก่อให้เกิดคนงานจำนวนมากอันได้แก่ภาคอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันปัญหาการว่างงาน ซึ่งอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญสูงตามแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้ได้แก่ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบและ

แรงงานภายในประเทศเป็นจำนวนมากและอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด¹

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์และวิธีการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ 3 มุ่งเน้นในเรื่องการขยายกิจการอุตสาหกรรมทั้งในภาคเอกชนและภาคของรัฐ เพื่อทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันได้กำหนดเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมลงไว้ในแผนพัฒนาฉบับนี้บ้างแล้ว อันได้แก่การลดอัตราเพิ่มของประชากรด้วยการวางแผนครอบครัว การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคหรือชนบทเพื่อลดความแออัดในเมือง

รัฐประศาสนโยบายเพื่อการบริหารประเทศตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาล การ
ดำเนินแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่
ปีพ.ศ. 2517 ถึงพ.ศ. 2521 และแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ
ที่ 4 ถึงฉบับที่ 5

นับแต่รัฐบาลสมัยที่ 34 (14 ตุลาคม 2516) จนถึงรัฐบาลสมัยที่ 38 (6 ตุลาคม 2519) โดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมปรากฏตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาล เพื่อการบริหารประเทศและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนี้

รัฐบาลสมัยที่ 34 พณายนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2516 ปรากฏข้อความบางตอนดังนี้.

... ฯลฯ ...

5. รัฐบาลนี้ จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของตลาดภายในและภายนอกประเทศ... เพื่อเพิ่มรายได้และยกระดับการครองชีพให้แก่เกษตรกร

11. รัฐบาลนี้ จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณสุขแห่งชาติให้ตรงกับความต้องการของประชาชน...

12. รัฐบาลนี้จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมทั้งในส่วนทดแทนสินค้าเข้า และในส่วนสินค้าส่งออก รวมทั้งจะได้ดำเนินการป้องกันและระงับพิษภัยอันจะเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมต่อไปด้วย

14. สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม รัฐบาลจะยึดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นหลักในการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ โดยเน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมเฉพาะหน้า...

รัฐบาลสมัยที่ 35 พณายนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 มีความบางตอนว่า

...๑๑๑...

3. รัฐบาลนี้...

3.6 จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น โดยจะดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรต่าง ๆ... ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.8 จะส่งเสริมการค้าให้มีความคล่องตัวและเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมยิ่งขึ้น ส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศและปรับปรุงมาตรการป้องกันและระงับพิษภัยอันเกิดจากกิจการอุตสาหกรรม

3.16 จะให้บริการสาธารณสุขส่งเสริม ป้องกันและรักษาถึงประชาชน... จะมอบอำนาจหน้าที่การบริหารงานสุขภาพ เพื่อให้ทรัพยากรที่มีจำกัดอำนวยประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

...๑๑๑...

เนื่องจากรัฐบาลสมัยที่ 34 และ 35 โดยพณายนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามามีการบริหารประเทศเพื่อยับยั้งวิกฤติการณ์ทางการเมืองของประเทศในขณะนั้น และเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นโดยเร็ว นโยบายบริหารประเทศส่วนใหญ่จึงเป็นการแก้ไขปัญหาคณะเฉพาะหน้าด้วยการยึดถือหลักการความพัฒนาตามขั้นที่ 3 ซึ่งมีไว้ก่อนแล้ว เป็นสำคัญ แต่สำหรับในปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใหม่ที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งด้วย

การเน้นในเรื่อง การสาธารณสุขแห่งชาติ การป้องกันและระงับพิษภัยอันอาจเกิดจากกิจการ อุตสาหกรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เพราะเห็นว่าทรัพยากร เป็นสิ่งที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้อำนวยประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและ ประเทศชาติ

อย่างไรก็ตามในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 (ตรงกับรัฐบาลสมัยที่ 35) ประเทศไทย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เพื่อเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ซึ่งในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตราดังนี้.

มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ทนน้ำลำธารและน่านน้ำ

มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์กรรม

มาตรา 86 รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิทยาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงขจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลาย สุขภาพและอนามัยของประชาชน

แนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อันเป็นแนวทางที่จะให้รัฐบาลได้พิจารณา และหาทางปฏิบัติให้เป็นไปตามจุดหมายที่ถือว่าเป็น เจตนารมณ์ของชาติ รวมทั้งเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับให้รัฐบาลตรากฎหมายตลอดจน กำหนดนโยบายอื่น ๆ ให้สอดคล้องต่องันนั้น เห็นได้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้กำหนดเจตนาไว้อย่างชัดเจนให้รัฐพึงดำเนินการ เพื่อ การบำรุงรักษาความสมดุลและการ อนุรักษ์ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ ทนน้ำลำธารและน่านน้ำ การวางนโยบายประชากรที่ เหมาะสมการดำเนินการ ของรัฐ เพื่อขจัดสิ่ง เป็นพิษเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจทำลาย สุขภาพและอนามัยของประชาชน อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หลักการณ์ในเรื่อง

สิ่งแวดล้อมความค่าแกลงนโยบายของรัฐบาลสมัยที่ 34 และ 35 ได้กลายเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไปทั่วเกือบทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากในขณะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและเป็นพิษมีอยู่โดยทั่วไปและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษจากกิจการอุตสาหกรรม และเพื่อให้สมกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้จัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไขบังคับเป็นกฎหมายสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป

รัฐบาลสมัยที่ 36 พณฯ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 มีความบางตอนว่า

... ฯลฯ ...

4...

รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรมเพื่อให้สามารถสนองความต้องการทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันจะส่งผลให้ประชาชนมีงานทำ มีรายได้สูง และมีระดับการครองชีพดีขึ้น

...

5. รัฐบาลนี้จะเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินในเขตป่าสงวนที่หมดสภาพเป็นป่าแล้วและมีเขตนาน้ำลำธาร นำมาปรับปรุงและจัดสรรให้ราษฎรได้เช่าครอบครองทำกิน...

รัฐบาลนี้ถือว่าป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของส่วนรวม... จะอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ให้คงสภาพและเกิดความสมบูรณ์ เพื่อเป็นแหล่งของต้นน้ำลำธาร...

6. รัฐบาลนี้จะส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เจริญยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ อุตสาหกรรมที่ส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ... และจะริบดำเนินการให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ภูมิภาค โดยจะใช้มาตรการส่งเสริมทั้งในด้านการลงทุน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและอื่น ๆ เพื่อจะได้เป็นแหล่งงานสำหรับประชากรที่เพิ่มขึ้น ในการนี้จะได้คำนึงถึงการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมและจะวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

...
 รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการวิจัยในค่านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ในแขนงซึ่ง
 เห็นว่าจะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือจากกลุ่ม
 อุตสาหกรรม

10. รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้บริการสาธารณสุขทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การ
 ป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล กระจายไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นทุรกันดารอย่างเพียงพอ...

รัฐบาลนี้จะคุ้มครองสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพ โดยเฉพาะกรรมกร ในโรงงาน
 อุตสาหกรรมมิให้พลอยภัยจากโรคซึ่งเกิดจากการประกอบอาชีพของตน

...
 รัฐบาลนี้จะลดอัตราการเพิ่มประชากร โดยจะเร่งรัดการวางแผนครอบครัวให้แพร่
 หลายทั่วประเทศ

รัฐบาลนี้จะขยายการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดศูนย์กลางในทางเศรษฐกิจ
 และสังคมในส่วนภูมิภาค

คณะรัฐบาลชุดที่ 36 เข้าบริหารประเทศตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคม
 2518 เท่านั้น ซึ่งนับว่ามีอายุบริหารประเทศสั้นมาก หลังจากนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่
 เกิดขึ้น

รัฐบาลสมัยที่ 37 พณฯ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลง
 นโยบายบริหารประเทศต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 มีความบางตอนว่า

... ฯลฯ ...

เป้าหมายทางเศรษฐกิจ

...

2. สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศให้ทั่วทุกคน

รัฐบาลนี้เห็นว่า ประชาชนจะมีรายได้ตามที่กำหนดหมายไว้ ก็เมื่อประชาชนมีงานทำ
 อย่างบริบูรณ์... รัฐบาลนี้จึงมีเป้าหมายที่จะสร้างงานให้คนไทยทั้งชาติมีทำอย่างบริบูรณ์
 โดยกำหนดหมายไว้ว่า...

ก. จะจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมสินค้าออกแห่งชาติขึ้น... เพื่อให้การประสานงานด้านเศรษฐกิจทุกแขนง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง เป็นผลให้มีการขยายการลงทุนด้านการผลิตทั้งที่เป็นทุนในประเทศและจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นรวดเร็ว...

ฉ. จะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนที่จะสร้างงานให้คนทำได้อจำนวนมาก อย่างไรก็ตามรัฐบาลนี้จะได้อกำหนดเงื่อนไขการส่งเสริมให้เป็นไปในทางที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนคนไทยและของประเทศไว้ให้ได้อมากที่สุด อีกทั้งเป็นไปในทางที่จะจูงใจฝ้ายลงทุนได้ออีกด้วย นอกจากนี้ยังจะกำหนดเงื่อนไขที่มีผลในทางป้องกันพิษภัยที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมไว้ออย่างรอบคอบอีกด้วย

เป้าหมายทางการบริหาร

...ในการจัดสรรงบประมาณนั้น รัฐบาลจะพิจารณาตามความจำเป็นและความเร่งด่วน ซึ่งแต่ละตำบลจะคงค่าเนินการ... ซึ่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยหนุนให้คนในท้องถิ่นทำ และมีรายได้อมากขึ้น และเป็นการลดแรงงานจากชนบทมิให้ไหลบ่าเข้ามาสู่ส่วนกลางอีกด้วย

จะเห็นได้อว่ารัฐบาลสมัยที่ 37 นี้ เน้นหนักในด้านการส่งเสริมและขยายการลงทุน เพื่อมีการสร้างงานให้คนไทยทำจำนวนมากซึ่งงานในลักษณะนี้ได้อแก่ การจัดตั้ง โรงงานอุตสาหกรรม แผนนโยบายของคณะรัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญแก้อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีผลในทางป้องกันพิษภัยจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนลดจำนวนแรงงานจากชนบทมิให้เข้ามาแออัดในมหานครส่วนกลาง

รัฐบาลสมัยที่ 38 พณฯ หม่อมราชวงศ์ เสียบย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายขอความไว้อวางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2519 มีความบางตอนว่า

...อาล...

นโยบายทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลนี้จะปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ... และสนับสนุนให้เอกชนริเริ่มในทางเศรษฐกิจ

แต่รัฐจะมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจให้มากขึ้นตามความจำเป็น เพื่อการนี้รัฐบาลจะดำเนินการดังต่อไปนี้

...

4. จะส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรมของเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม ความมั่นใจและความสะดวกในการลงทุน จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางเกษตรเป็นวัตถุดิบ อุตสาหกรรมที่ส่งผลผลิตไปจำหน่ายยังต่างประเทศ... และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมปลอดภาษี ในเวลาเดียวกันจะวางมาตรการรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดลอมเป็นพิษ และจะเร่งดำเนินการให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค

9. จะดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ และวางมาตรการป้องกันป่าไม้ของชาติไม่ให้ถูกทำลาย และเร่งอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นคนนำล่าสัตว์ที่ถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

นโยบายทางสังคม

...

2. รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้บริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน ทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลให้กระจายไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเพียงพอ...

5. รัฐบาลนี้จะลดอัตราการเพิ่มประชากร โดยเร่งวางแผนครอบครัวให้แพร่หลาย...

คณะรัฐบาลสมัยที่ 38 นี้มีนโยบายเน้นหนักในด้านการลงทุนเพื่อส่งเสริมการอุตสาหกรรม ภาคเอกชนและภาครัฐบาลทั้งในประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศแต่ในขณะเดียวกันก็จะวางมาตรการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซ้ำควย

การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 เริ่มแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2519 ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี ถึงวันที่ 30 กันยายน 2524 แผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้ใช้วิธีวางหลักเพื่อชี้ว่าควรจะต้องแก้ไขปัญหา

อย่างไรและมีเป้าหมายส่วนรวมไปในแนวทางใด ทั้งนี้เพราะมีโครงการสืบเนื่องค้างอยู่จากแผนพัฒนาฉบับที่ 3 มายังแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามจากแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นับได้ว่าการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก และทำให้รายได้จากการส่งออกในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราสูงตามไปด้วย การลดอัตราเพิ่มของประชากรได้รับผลสำเร็จพอสมควร

แผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติไว้ 5 ประการ¹ คือ

1. เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2520 และ 2521
2. เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง
3. เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงาน

ในประเทศ

4. เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ
5. เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ไขปัญหาในบางพื้นที่

เพื่อความมั่นคง

การพัฒนาในแผนฉบับที่สี่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยได้รับความร่วมมือจากแผนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไปสู่แผนส่วนรวมของชาติเพื่อจักได้นำไปปฏิบัติได้ทันทีและอย่างจริงจัง โดยกำหนดเป้าหมายให้สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี เพื่อให้สามารถรับการขยายตัวของแรงงานซึ่งจะเน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางเกษตร และสำหรับในการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ให้ความสำคัญอย่างสูงแก่การฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพมั่นคง พอดีที่จะเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาระยะยาวคานอื่น ๆ โดยรัฐจะให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนว่าจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และให้ความเป็นธรรมตลอดทั้งความมั่นคงและสวัสดิ

¹ ปรอคูร่าละเอียด สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520 - 2524) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2520)

ภาพแกะเอกชนผู้ลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรม

นอกจากนี้แผนพัฒนาฉบับที่ 4 ยังได้มุ่งลคั้รการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในระยะยาว โดยเน้นถึงบริการวางแผนครอบครัว ขณะเดียวกันก็ไ้เน้นถึงการส่งเสริมการสร้างงานให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานของประเทศ ส่วนการให้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาทรัพยากรต่าง ๆ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของชาติจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาในระยะที่ผ่านมา โดยในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้รัฐจะใช้มาตรการในระยะสั้นซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่มีอยู่ เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมอย่างเคร่งครัด และจะให้ความสำคัญสนับสนุนทางค่างบประมาณแก่โครงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะจัดให้มีแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่แผนส่วนรวมของประเทศและแผนเฉพาะแต่ละจังหวัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวที่จะป้องกันการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยการเร่งรัดพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ และปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครชนากลางเพื่อสนับสนุนและกระจายอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริหารไปสู่เมืองหลัก อันจะทำให้ลดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในส่วนกลาง และมหานคร ตลอดจนเป็นการป้องกันชาวชนบทอพยพเข้าสู่เมืองอีกด้วย¹

ข้อสังเกต ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นี้ โดยทั่วไปแล้วได้เน้นความสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน การยกระดับรายได้ของประชาชนในภูมิภาค การลคั้รการเพิ่มของประชากร การเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในขณะที่ความสำคัญของผลิตภัณฑ์ประชาชาติภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ในแง่ของการพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้มีการลดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศลงบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อฟื้นฟูปรับปรุงและบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐอันได้แก่ มาตรการทางกฎหมายการสนับสนุนโครงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การลคั้รการเพิ่ม ของประชากร การกระจายความเจริญออกสู่เมืองหลักเป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน

แผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นแผนพัฒนาความมั่นคงทุก ๆ ด้านของชาติ ด้วยการชลอคตัวทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากที่ได้ใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 มาแล้ว เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมีการดำเนินการฟื้นฟูปรับปรุงและบูรณะทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ

ในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ประกอบด้วยประเทศไทยอยู่ในระยะฟื้นฟูความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีปรากฏอยู่ในมาตรา 21 อันเป็นอำนาจเค็ดษาคของนายกรัฐมนตรี ดังนี้

มาตรา 21 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือทำการใด ๆ ใดและให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ

นโยบายของรัฐบาลสมัยที่ 39 โดย พณฯ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ตามคำแถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 มีความบางตอน ดังต่อไปนี้.

... ฯลฯ ...

(2)...จะดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขความยากจนของราษฎรส่วนใหญ่ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีอาชีพและรายได้ที่แน่นอนเพิ่มขึ้น ควบคู่การพัฒนาการประกอบอาชีพประเภทต่าง ๆ และดำเนินการใช้แรงงานให้เต็มที่เพื่อขจัดปัญหาการว่างงาน...ทั้งจะเน้นหนักในการพัฒนาเมือง ชนบท และสาธารณูปโภค...

(4) ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลนี้จะดำเนินนโยบายอิสระ ยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติความอยู่รอด และความมั่นคงของชาติเป็นหลักสำคัญ...กับทั้งจะดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในอันที่จะช่วยส่งเสริมและให้หลักประกันแก่การคารวะทางประเทศ การลงทุนและการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันด้วย

(7) ส่วนการอุตสาหกรรมนั้น จะส่งเสริมและดำเนินการให้มีอุตสาหกรรมในประเทศ เพื่อผลิตปัจจัย 4 ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชน ตลอดจนบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในงานอาชีพให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน และให้มีเหลือเพื่อส่งออกไปแลกเปลี่ยนซึ่งยังผลิตเองไม่ได้ แต่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชน อนึ่งจะปรับปรุง แก้ไข ให้อุตสาหกรรมเหมืองแร่ดำเนินไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดต้นทุนการผลิตแร่ลดลง และรัฐบาลในฐานะเจ้าของแร่ได้รับผลประโยชน์เป็นค่าภาคหลวง และส่วนแบ่งของกำไรอันพึงได้มากขึ้น ช่วยเหลือและเร่งรัดการเจาะหาน้ำมันดิบและแก๊สธรรมชาติ เพื่อก่อให้เกิดอุตสาหกรรมน้ำมันที่สมบูรณ์ ส่งเสริมและดำเนินการให้มีอุตสาหกรรมปุ๋ยสำหรับเกษตรกรกรรรม อาหารสัตว์สำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปจากผลิตภัณฑ์เกษตรในประเทศ สสำรวจและศึกษาทางธรณีวิทยาหาแหล่งแร่ธาตุต่าง ๆ และนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ โดยคำนึงถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

(9) ด้านการเกษตรและสหกรณ์ รัฐบาลนี้จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ...

จะสนับสนุนเกษตรกรขนาดเล็ก กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรให้มีขีดความสามารถในการผลิตสูงขึ้น จัดให้มีบริการปัจจัยการผลิต เช่น...การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการผลิต รวมทั้งการปรับปรุงและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ...และจัดการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานในชนบทอย่างทั่วถึง รวมมือส่งเสริมให้ความรู้ในการผลิต

อุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมพื้นเมือง เช่น การจักสาน การทอผ้า การแกะสลัก การปั้น และการทอเสื่อ เป็นต้น

...

การบำรุงและป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติเป็นเรื่องที่จะได้กวดขันเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ซึ่งเป็นคนนำลำธาร ในขณะที่เดียวกันจะได้เร่งรัดการปลูกสร้างสวนป่าให้มากยิ่งขึ้น

(๑๐) ในด้านการศึกษา... จะเน้นการพัฒนาการศึกษาในด้านเกษตรกรรมเป็นพิเศษ ส่วนการศึกษาในด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีนั้น รัฐจะจกตามความจำเป็นในทางเศรษฐกิจและสังคมและจะจกการศึกษาโดยเน้นในส่วนที่จะสนับสนุนเกษตรกรรม

(๑๑) ในด้านสาธารณสุข... จะให้การบริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน ทั้งในด้าน การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล ให้กระจายไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

...

ส่งเสริมงานด้านการวางแผนครอบครัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากรให้เป็นไปตามเป้าหมาย

รัฐบาลสมัยที่ 39 มีนโยบายเน้นหนักด้านการส่งเสริมเกษตรกรรมมากกว่าอุตสาหกรรม โดยในด้านเกษตรกรรมจะส่งเสริม ทั้งด้านการเกษตรและสหกรณ์ให้มีความสามารถในการผลิตสูงขึ้น พัฒนาการศึกษาด้านเกษตรกรรมเพื่อปูพื้นฐานและสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สำหรับทางอุตสาหกรรมนั้นจะส่งเสริมเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อผลิตปัจจัย 4 ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชน การอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมพื้นเมืองเท่านั้น ในด้านสิ่งแวดล้อมรัฐบาลชุดนี้มีนโยบายคำนึงถึงความสำคัญแห่งคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ อันได้แก่ การพัฒนาสาธารณูปโภคทั้งในเมืองและชนบทเพื่อมุ่งหวังให้มีการกระจายประชากรออกสู่ภูมิภาค การบำรุงรักษาธรรมชาติ ป่าไม้ คนนำลำธาร การปรับปรุงและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การลดอัตราเพิ่มของประชากรด้วย

การวางแผนครอบครัว อย่างไรก็ตามในรัฐบาลชุดนี้ยังไม่ได้มีการใช้มาตรการเฝ้าระวังของ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของชาติแต่ประการใด

วันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และจัดให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ การปกครองประเทศขึ้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ดังนี้

มาตรา 27 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลาย ทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภานโยบาย แห่งชาติ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ ของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการ ปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี แจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ

นโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลสมัยที่ 40 โดย พณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งนโยบายนโยบายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 มีความบางตอนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

... ฯลฯ ...

1. นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง

...

ในด้านการต่างประเทศ

...

6. จะดำเนินนโยบายโดยมุ่งส่งเสริมและให้หลักประกันแก่การค้าระหว่างประเทศ และการลงทุน รวมทั้งร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2. นโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ

...

ในระหว่างดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วน รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจขั้น พื้นฐาน โดยยึดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นหลักในเรื่อง สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

...

2. ส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตภัณฑ์และสัตว์และวัตถุ ภูมิภายในประเทศ วางแผนการจัดหาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ โลหะและ เชื้อเพลิงธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน อุตสาหกรรมเพื่อการ ส่งออกและอุตสาหกรรมที่เน้นหนักการใช้แรงงานในประเทศ อำนวยความสะดวกในการ ส่งเสริมการลงทุน การอนุญาตตั้งและขยาย โรงงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งจัดให้มีนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมนี้ รัฐบาลจะอาศัยกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนเป็นหลัก ในด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะได้พัฒนา อย่างจริงจังจึงดำเนินการให้แหล่งท่องเที่ยวปลอดภยันภัยสะดวกสบายเป็นที่สนใจแก่นักท่องเที่ยว ยิงชน

8. ดำเนินการให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ใน ขณะเดียวกันก็หาทางป้องกันและกำจัดภัยพิบัติที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการ พัฒนาทุกด้านตามควรแก่กรณี

9. ร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน เพื่อพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรม การค้า...

3. นโยบายเกี่ยวกับสังคม

...
 ในด้านการสาธารณสุข รัฐบาลจะดำเนินการเร่งรัดการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล...

สำหรับการวางแผนครอบครัว รัฐบาลจะสนับสนุนให้แพร่หลายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะเผยแพร่ให้ประชาชนได้เข้าใจและตระหนักถึงผลดีของการวางแผนครอบครัว

... ฯลฯ ...

รัฐบาลสมัยที่ 40 มีนโยบายยึดถือแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นหลักสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงยึดหลักความมั่นคงทุกด้านของชาติด้วยการชลดัทางเศรษฐกิจ แต่จะเน้นความสำคัญเป็นพิเศษในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท การพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน การวางแผนครอบครัวเพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากร การลงทุนทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศอันได้แก่ การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลชุดนี้จะจัดให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ตลอดจนหาทางป้องกันและกำจัดพิษภัยที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมเนื่องจากการพัฒนาตามนโยบายทั้งหลายเหล่านั้นในทุกๆ ด้านอีกด้วย และรัฐบาลสมัยที่ 40 นี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีการใช้มาตรการเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เพื่อเข้าจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของชาติแต่อย่างใด

ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศแทนรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นแนวทางให้รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศได้พิจารณาหาทางปฏิบัติให้เป็นไปตามจุดหมายหมายอันดีว่าเป็นเจตนารมณ์ของชาติ และเพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานให้รัฐบาลตรากฎหมายตลอดจนกำหนดนโยบายอื่น ๆ ให้สอดคล้องต่อกัน เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติไว้ในมาตรา 65 และมาตรา 69 ดังนี้

มาตรา 65 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

มาตรา 69 รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ

รัฐบาลสมัยที่ 41 เข้าบริหารประเทศภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดย พณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศความคำสั่งนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 มีความในนโยบายบางตอน ดังต่อไปนี้คือ

... ฯลฯ ...

1. นโยบายทางการเมืองภายใน

...

2.7 จะส่งเสริมและให้หลักประกันทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนภายในประเทศรวมทั้งร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

4. นโยบายทางเศรษฐกิจ

...

4.1.7 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติได้แก่ที่ดิน ป่าไม้และแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรักษาไว้ได้เป็นการถาวร และให้มีการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

4.10 จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยการให้เงินทุนและเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ... เพื่อช่วยเร่งสร้างงานและเพิ่มพูนรายได้ของประชาชนในชนบท... จะให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนโดยการชดเชยอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ และปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและพิธีการเพื่อให้เกิดความสะดวกในการประกอบกิจการลงทุนและให้ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม

4.11 จะส่งเสริมให้เอกชนประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยเสรี... เพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน อุตสาหกรรมที่แปรรูปวัตถุดิบให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นและการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว... (รัฐบาล) จะให้ความช่วยเหลือในทางการเงิน การสำรวจและจัดหาทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดหาตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์จะจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น...

4.14 จะดำเนินการในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

4.14.2 จะเร่งรัดพัฒนาวิทยาการและจะใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะดำเนินการสำรวจ วางแผน ส่งเสริมให้การผลิตทั้งของรัฐบาลและเอกชนเป็นไปอย่างถูกต้องและประหยัด

4.14.5 จะเร่งรัดการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อจะแก้ไขปัญหาพลังงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยจะรักษาไว้ซึ่งความสมดุลแห่งธรรมชาติ

...

5. นโยบายทางสังคม

5.1 จะจัดบริการสังคมให้ดีขึ้นทั่วประเทศ โดยจะดำเนินการ ดังนี้

...

5.1.2 ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ใคร่ที่อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีพอสมควร ป้องกันและแก้ไขปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งมีผลกระทบต่อจิตใจ สุขภาพ และความเป็นอยู่อันดีของประชาชน โดยเพิ่มจำนวนสวนสาธารณะซึ่งใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เข้มงวดกวดขันการรักษาความสะอาดถนนหนทาง ระบบการระบายน้ำเสีย ที่อยู่อาศัย แก้ไขการจราจร และปรับปรุงการขนส่งมวลชน

5.2 คำนึงการสาธารณสุข จะเร่งรัดการให้บริการทางสาธารณสุขแก่ประชาชนในรูปแบบผสมผสานทั้งในด้านการป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอนามัยตามลำดับ...

...

5.2.6 จะส่งเสริมและสนับสนุนการวางแผนครอบครัวให้แพร่หลายและมีประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้น เพื่อลดอัตราการเพิ่มของพลเมืองลงให้ต่ำกว่าร้อยละ 2.1 และเพื่อสุขภาพอนามัยของ
แม่และเด็ก

... ฯลฯ ...

รัฐบาลสมัยที่ 41 นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลคนเดียวกับรัฐบาลสมัยที่ 40 นโยบายในการ
บริหารประเทศจึงมีหลักการอย่างเดียวกัน ข้อที่น่าสังเกตคือในการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล
สมัยที่ 41 นี้ พยายามสนับสนุนอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับ
อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว อันเป็นหลักของการดำเนินการตามโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จะ
ได้ส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต การลงทุนและการขยายตัวของทุกภาคเศรษฐกิจในระยะต่อไป
ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลสมัยที่ 41 ยึดถือหลักการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 4 เช่นเดียวกับรัฐบาลสมัยที่ 40 เพื่อชลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งที่
จะพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจเท่าที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็พยายามวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
สำหรับกาลข้างหน้าพร้อมกับการดำเนินนโยบายพัฒนาและบริหารสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการต่างๆ
ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 4 แนวนโยบายบริหารประเทศจึงให้ความสำคัญในรูปแบบเดิมโดยเพิ่มราย
ละเอียดให้ชัดเจนมากขึ้นไปกว่าแนวนโยบายของรัฐบาลสมัยที่ 40 บางบางประการเท่านั้น

รัฐบาลสมัยที่ 42 โดย พญา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลง
นโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2523 มีความบางตอนดังต่อไปนี้

... ฯลฯ ...

... รัฐบาลจะดำเนินนโยบายทางการเมืองและการบริหาร ดังนี้

1. ดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชน โดยจะพยายาม... รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดและ
เป็นธรรม...

...

นโยบายต่างประเทศ

...รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมีอิสระ ดังต่อไปนี้

...

7. จะดำเนินการทางการเมืองและทางการทูต... โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการขยายตลาดการค้าสำหรับสินค้าของไทย ทั้งจะส่งเสริมชักชวนให้มีการนำทุนจากต่างประเทศ มาลงทุนประกอบกิจการภายในประเทศโดยมีหลักประกันที่เป็นธรรม...

นโยบายทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลนี้กำหนดเป้าหมายรวมในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจไว้ว่า จะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น อีกทั้งให้มีความแตกต่างกันน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงวางนโยบายและแนวทางในการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ดังนี้

นโยบาย

1. จะปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดการกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยจัดสรรทรัพยากรเข้าใช้เร่งรัดพัฒนาการผลิตทางเกษตร...

3. จะจัดให้มีแผนแม่บทเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าออกไปขายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีผลกระตุ้นให้การผลิตทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมตลอดจนบริการขยายตัวโดยรวดเร็ว

แนวทางการดำเนินนโยบายระยะตน

1. แก้ปัญหาค่าครองชีพสูง

...

1.2 การสร้างงาน

...รัฐบาลต้องรีบเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน โดยการสร้างงานทั้งในเมืองและในชนบทชนงงานที่จะสร้างนอกจากคานเกษตรแล้ว จะสร้าง โอกาสในการจ้างงานทางอุตสาหกรรมและบริการพร้อมกันไป ในการนี้จะปรับปรุงนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนที่มีผลสร้างงานให้คนทำได้จำนวนมาก

จะได้รับการสนับสนุนมากเป็นพิเศษ

...

นโยบายทางสังคม รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ประชาชนมีความสุขตลอดทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน มีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์... รู้จักนำความรู้ ความสามารถทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อความร่มเย็นเป็นสุขของสังคมไทยตลอดไป

...

3. การสาธารณสุข

...

3.4 จะเร่งรัดการดำเนินการวางแผนครอบครัวให้ลดอัตราการเพิ่มประชากรลง...

3.6 จะพัฒนาและปรับปรุงระบบงานสาธารณสุขทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถประสานเป้าหมาย ประสานงานระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับหน่วยงานฝ่ายกลาโหม มหาตมไทย เกษตร อุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม ศึกษาและธุรกิจเอกชนเพื่อให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขขั้นในยามปกติ และเตรียมพร้อมที่จะเผชิญเหตุการณ์ในยามฉุกเฉินได้

3.10 จะป้องกันและรักษาโรคที่เป็นอันตรายต่อประชาชนในกลุ่มอาชีพ... ทั้งนี้จะเร่งรัดโครงการที่จะป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุและสาธารณสุขภัยชนิดต่าง ๆ...

...

7. ชุมชน เมือง สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขโลก

7.1 จะพัฒนา เมือง ชุมชนและชนบทให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสมและสัมพันธ์กับการขยายบริการทางสังคม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณีและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

...

นโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม

1. จะเร่งรัดส่งเสริมการวิจัยและการให้บริการทางคานวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โดย

เน้นหนักในการสนับสนุนงานพัฒนาบ้านเกษตรกรและอุตสาหกรรม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

2. จะวางแผนการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสถานะของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

3. จะส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการที่จะนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีจากในประเทศและจากต่างประเทศให้เหมาะสม เพื่อใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม

8. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดให้การใช้และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมในสังคม

... ฯลฯ ...

รัฐบาลสมัยที่ 42 มีนโยบายเน้นหนักในด้านการส่งเสริมชักชวนต่างประเทศมาลงทุนประกอบกิจการภายในประเทศ การดำเนินงานเพิ่มปริมาณส่งสินค้าออกไปขายนอกประเทศเพื่อกระตุ้นให้มีการผลิตทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้กระจายการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่อันได้แก่ เกษตรกรด้วยการจัดสรรใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อการผลิตทางเกษตร ค่าเนิ่นการสร้างงานทั้งในเมืองและในชนบทอันได้แก่งานบ้านเกษตรกร งานทางอุตสาหกรรมและการบริการ การวางแผนครอบครัวเพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากร มีข้อสังเกตว่านโยบายของรัฐบาลนี้จะให้การสนับสนุนเป็นพิเศษแก่กิจการลงทุนที่มีผลเป็นการสร้างงานให้ประชาชนจำนวนมากมีงานทำ ซึ่งย่อมหมายถึงการลงทุนจากทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มีนโยบายที่จะวางเป้าหมายให้การดำเนินงานของฝ่ายกลาโหม มหาดไทย เกษตร อุตสาหกรรม การศึกษา การธุรกิจและอื่น ๆ สอดคล้องกับการปรับปรุงและพัฒนาสาธารณสุข การขยายชุมชนสิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงหลักการแห่งความเหมาะสม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลสมัยที่ 42 นี้มีนโยบายให้การสนับสนุนทั้งด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและ

การอนุรักษ์ทรัพยากรตลอดจนคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติพร้อมกันไปด้วย

(หมายเหตุ ยุติการวิเคราะห์ค่าแถลงนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2524)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี โดยปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศบางประการเป็นต้นว่า ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงินของประเทศเป็นพิเศษการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงบ้าง แต่จะให้อยู่ในอัตราที่จะไม่ก่อให้เกิดการว่างงานจนเกินไป ให้มีการศึกษามาประเมินผลการปฏิบัติงานทุกด้านเป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและแนวทางของแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง¹

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ยังผลให้การพัฒนากระจายไปสู่คนกลุ่มต่าง ๆ ของประเทศ แต่ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการพัฒนาในหลายด้านและมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งในแง่โครงสร้างการผลิตและรายได้รวมตลอดทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญโดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งประมงได้มีการใช้ทรัพยากรเหล่านี้โดยขาดการอนุรักษ์ นอกจากนี้การที่กิจกรรมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศยังคงรวมตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาค้นความแออัดในเมืองและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม โครงสร้างทางสังคมไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับกรเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา แผนพัฒนาฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดจุดประสงค์หลักในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ให้สอดคล้อง

¹ ไปรศุภรายละเอียดยใน สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดพิมพ์, 2524)

ประสานกับสาเหตุของปัญหาที่ผ่านมาไว้ 6 ประการ¹ ดังนี้

1. เพื่อฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศให้มั่นคง
2. เพื่อปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
3. เพื่อพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม
4. เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง
5. เพื่อประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศให้สอดคล้องและ

สนับสนุนซึ่งกันและกัน

6. เพื่อปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาฉบับที่ 5 กำหนดเป้าหมายและแนวทางรวมของการพัฒนาประเทศที่สำคัญไว้ ได้แก่ การรักษาความมั่นคงทางการเงินของประเทศโดยกำหนดให้มีการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดน้อยที่สุด ด้วยการขยายผลผลิตและ เพิ่มมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้น การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม กำหนดให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลงเหลือร้อยละ 1.5 ในปี พ.ศ. 2529 การพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศกำหนดให้มีการเร่งระดมเงินออมในภาครัฐบาลและเอกชน ตลอดจนเงินลงทุนทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ เร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและพลังงาน ในภาคการเกษตรมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในการผลิตและพัฒนาทางการเกษตรเพื่อเร่งรัดการผลิตในภาคเกษตรให้สอดคล้องกับการส่งออกและการใช้ในประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาวะสิ่งแวดล้อม ในภาคอุตสาหกรรมใช้วิธีดำเนินแนวทางการพัฒนาเพื่อจัดให้มีมาตรการจูงใจต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคและนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ประหยัดการใช้พลังงานและอุตสาหกรรมที่สร้างงานได้มาก เป็นสำคัญ ในการใช้พลังงานของ

¹ เรื่องเดียวกัน.



ชาตินั้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มีเป้าหมาย เพื่อปรับโครงสร้างการคมนาคมขนส่งให้เข้าสู่ระบบ การขนส่งที่ใช้พลังงานน้อยลง ด้วยการปรับปรุงการจราจรในเมืองใหญ่ ๆ ให้คล่องตัว ในขณะที่ เกี่ยวกันจะเร่งสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศมาใช้แทนน้ำมัน ซึ่งต้องนำเข้าจากต่างประเทศ แผนพัฒนาฉบับที่ 5 กำหนดภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจและ สังคมในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับนี้ ให้ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่ สามารถปรับตัวมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการผลิตอยู่ในฐานะพึ่งตนเองได้อย่างมาก ความเจริญทางเศรษฐกิจจะกระจายไปยังภูมิภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โครงสร้างสินค้า ส่งออกจะเปลี่ยนจากที่ต้องพึ่งพาสินค้าเกษตร เป็นสำคัญไปเป็นสินค้าอุตสาหกรรมแทน ส่งผลให้ ลักษณะโครงสร้างการผลิตของประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมุ่งมันที่จะเปลี่ยนลักษณะโครงสร้างจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศ "กึ่ง อุตสาหกรรม" ที่สมบูรณ์แบบ¹

อย่างไรก็ตาม ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิต เฉพาะอย่างยิ่งใน ด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมตลอดจนการดำรงชีวิตของมนุษย์ ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ด้วยเสมอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาความแออัดในเมืองและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ ดังนั้น ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงจัดให้มีการวางแผนสิ่งแวดล้อมเป็น แผนเฉพาะและเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศควบคู่กัน ไปด้วย โดยเห็นว่าการแก้ปัญหาหลักทั้งสี่ประการข้างต้นสมควรต้องดำเนินการพร้อมกันไป อย่างผสมผสาน แผนสิ่งแวดล้อมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็น แนวทางในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้ประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกันกับ แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ซึ่งสาระสำคัญของแผนสิ่งแวดล้อมครอบคลุมการแก้ไขประเด็นปัญหาหลักทั้ง สี่ประการนี้ด้วย นอกจากนี้ยังได้ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตของปัญหา นโยบายและจุด

¹ เรื่องเดียวกัน.

มุ่งหมายของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ด้วยวิธีการตัดสินใจล่วงหน้าจากการคาดการณ์ (Anticipatory Decision-Making)¹

แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้พิจารณามูลเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากจุดอ่อน 6 ประการของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอดีต กล่าวคือ²

1. ขาดการบังคับใช้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีญแวดล้อม
2. การพัฒนาชนบทยังเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถลดปัญหาความยากจนในชนบทลงได้ และก่อให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร
3. ปลดปล่อยให้เมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เติบโตอย่างไม่มีการระเบียบแบบแผน และไม่สนใจกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่เกี่ยวกับการควบคุมและซัจักของเสียจากชุมชน
4. ไม่มีการควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมทั้งในเมืองและในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย
5. การรับเทคโนโลยีบางอย่างไม่เหมาะสมเข้ามาใช้ภายในประเทศทั้งในด้านการดำรงชีวิตประจำวันและในด้านการผลิต
6. ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีคุณภาพสอดคล้องกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จักให้มีการแก้ไขปรับปรุงและเข้าจัดการกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีให้

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) รายงานต่อคณะกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและประสานแผนสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดพิมพ์, 2524), หน้า 1-3

เกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ที่อาจมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมได้ นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นกว่าเดิม¹

สำหรับแนวทางและแผนงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นั้นได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ²

1. การลงทุนพัฒนาทางกายภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาด่าง ๆ โดยรัฐได้แก่ ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาดินและที่ดิน ปัญหาทรัพยากรป่าไม้และปัญหาความแออัดของเมือง
2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหาทางกายภาพ ซึ่งเอกชนต้องเป็นผู้ลงทุนเอง และเพื่อเป็นการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาของรัฐ(ตามข้อ 1) ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ ปัญหาสารเป็นพิษ ปัญหาดินและที่ดิน และปัญหาทรัพยากรธรณี
3. การวิจัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
4. การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และแผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็นการวางพื้นฐานและชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมในปีงบประมาณ 2529 นี้ ในขณะที่เดียวกันได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมโดยมองมูลเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางและแผนงานการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วยวิธีการคาดการณ์ล่วงหน้า และกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ตลอดจนกำหนด

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36 - 37

ให้มีการวิจัยและการแก้ไขปัญหาในระยะยาวให้อยู่ในลักษณะประสานและควบคู่กันไป

การดำเนินการโดยรัฐประศาสน์นโยบายที่ได้กล่าวเป็นลำดับมาข้างต้นนี้ เห็นได้ว่าในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษภายในประเทศยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน แนวนโยบายของแผนพัฒนาจึงมองปัญหาในแง่จำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น ภัยการเร่งรัดพัฒนาโครงการพื้นฐานต่าง ๆ และอุตสาหกรรม เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ประชากรและยกระดับรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น แผนพัฒนาฉบับที่ 3 นอกจากมองปัญหาเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 แล้ว แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ยังจำต้องมุ่งสร้างกิจการภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมให้ขยายมากยิ่งขึ้นไปอีก แต่ก็ได้มองปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นด้วยการวางมาตรการจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่ท้องถิ่นชนบท อย่างไรก็ตามในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งที่ได้ถูกสะสมไว้ในอดีตและในระยะของแผนพัฒนานี้เองได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากกิจการอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุใหญ่ที่ส่งผลเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนปรากฏให้เห็นประจักษ์มากที่สุด ทำให้รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศนับแต่รัฐบาลสมัยที่ 34 เป็นต้นมา ต้องพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับนโยบายด้านอื่น ๆ เพื่อให้ครอบคลุมแนวทางที่อาจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาหลาย ๆ ด้านเหล่านั้น และเพื่อจัดเป็นนโยบายขณะเข้าบริหารประเทศ เช่นต้องมองปัญหาการเพิ่มของจำนวนประชากร ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการเพิ่มรายได้ประชาชาติ ปัญหาการกระจายความเจริญสู่ชนบทเพื่อลดความแออัดในเมืองหลัก ปัญหาการจัดใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ปัญหาทางการสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น และรัฐบาลใดที่จะเข้าบริหารประเทศโดยมีนโยบายส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมรวมอยู่ด้วย ในนโยบายนั้นเองต้องปรากฏว่าได้มีการวางมาตรการป้องกันและระงับพิษภัยอันเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมไว้ด้วยเสมอ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศที่จัดให้มีขึ้นนับแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ได้แสดงเจตนารมณ์ของชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเรื่องความสมดุลของสิ่งแวดล้อมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไว้อย่างชัดเจนอีกทางหนึ่งด้วย ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4

มองปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาที่ผ่านมามีทั้งสามฉบับ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาให้มีการลดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐฟื้นฟูปรับปรุงและบูรณทรัพย์ากรและสิ่งแวดล้อมของชาติด้วยมาตรการต่าง ๆ และเพื่อพัฒนาความมั่นคงทุก ๆ ด้านของชาติ สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันมุ่งฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงด้วยการขยายผลผลิตและเพิ่มมูลค่าสินค้าส่งออกตลอดจนกำหนดภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมให้ประเทศไทยเปลี่ยนลักษณะโครงสร้างจากประเทศกสิกรรมเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งในการเตรียมการดังกล่าวแม้รัฐจะได้จัดให้มี "แผนสิ่งแวดล้อม" เป็นแผนเฉพาะและเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันส่งผลเป็นภัยอันตรายร้ายแรงแก่ประชาคมมากที่สุดได้แก่กิจการอุตสาหกรรมและสารมลพิษจากกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2) ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐควรให้ความสำคัญและตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนเนื่องจากกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐมุ่งจะขยายให้กว้างขวางขึ้นตามแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ ด้วยการหามาตรการเพื่อการเยียวยาผู้ที่ได้รับพิษภัยจากกิจการอุตสาหกรรมและสารมลพิษจากกิจการเหล่านั้นควบคู่ไปด้วย

วิธีดำเนินการอื่น ๆ ของรัฐ

ด้วยเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่ากิจการอุตสาหกรรมเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น การแก้ไขปัญหาน้ำแม่กลองเน่าเสีย เนื่องจากน้ำทิ้งของโรงงานน้ำตาลในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งกองควบคุมสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมกระทรวงอุตสาหกรรมได้เริ่มเข้าแก้ไขปัญหาล้อมเป็นพิษนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 โดยจัดให้มีระบบกำจัดน้ำทิ้งรวม (Central Waste Water Treatment Plant) เพื่อรับน้ำล้างโรงงานของ 11 โรงงาน ในจำนวนทั้งสิ้น 18 โรงงาน ซึ่งที่ตำบลท่าไม้ อำเภอดำรงวิทยะกา จังหวัดกาญจนบุรี แล้วสร้างระบบท่อน้ำเสียเชื่อมติดต่อกันระหว่างโรงงานต่าง ๆ กับโรงงานปรับคุณภาพน้ำส่วนกลาง ซึ่งโรงงานน้ำตาลต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่จากกองควบคุมสิ่งแวดล้อมโรงงาน

เป็นอย่างยิ่ง โดยการนำน้ำทิ้งที่ผ่านการทำความสะอาดแล้วหมุนเวียนกลับเข้าไปใช้ในโรงงานอีก ดังนั้นจึงมีน้ำทิ้งปล่อยระบายลงแม่น้ำเพียง 10 เปอร์เซ็นต์จากปริมาณน้ำทิ้งหมดที่ใช้ในโรงงานเหล่านั้น และเฉพาะน้ำหล่อคอนกรีตแต่ละโรงงานให้ความร่วมมือ โดยมีระบบกำจัดน้ำหล่อคอนกรีตเป็นระบบใช้น้ำหมุนเวียน ตามหลักวิชาการที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละโรงงาน สำหรับโรงงานที่อยู่ห่างไกลออกไปคงควบคุมสิ่งแวดล้อมโรงงานได้สั่งการให้มีระบบกำจัดน้ำทิ้งของตนเองทุกโรงงาน การสร้างโรงงานปรับคุณภาพน้ำส่วนกลางเพื่อรับน้ำทิ้งจากโรงงานริมแม่น้ำแม่กลองนี้ ต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างระบบท่อส่งน้ำทิ้งไปยังโรงงานปรับคุณภาพน้ำส่วนกลางและการชุกบกูกำจัดน้ำเสีย การติดตั้งเครื่องเติมอากาศในบ่อกำจัดน้ำเสีย สิ้นเงินค่าก่อสร้างประมาณ 20 ล้านบาท โดยโรงงานต่าง ๆ ช่วยกันรับภาระเฉลี่ยค่าใช้จ่ายและค่าก่อสร้าง ทางราชการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการด้วยการให้คำแนะนำ ออกแบบและควบคุมการก่อสร้างระบบกำจัดน้ำเสียต่าง ๆ ให้¹

จากตัวอย่างการแก้ไขปัญหาสีน้ำแฉะเป็นพิษของแม่น้ำแม่กลองนี้ เห็นได้ว่าการขาดแผนงานเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เฉพาะอย่างยิ่งการขาดมาตรการทางกฎหมายทำให้รัฐต้องใช้วิธีดำเนินการอื่นโดยอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การใช้เงินจำนวนมากโดยให้เอกชนร่วมกันเฉลี่ยรับภาระออกค่าใช้จ่าย การใช้เทคโนโลยีและนักวิชาการเข้าช่วยวิจัยและดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง ตลอดจนต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่าจะแก้ไขปัญหาสีน้ำแฉะเป็นพิษนี้ได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งหากรวมความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำและความเสียหายในกรณีอื่น ๆ ด้วยแล้ว นับได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างมากมายแก่สิ่งแวดล้อมและประชาชนของประเทศชาติ

¹สินธุ ทวงทอง, "สิ่งแวดล้อมกับโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย," เสรีภาพฉบับที่ 18 18 (กันยายน 2520) : 34 - 35.

คังนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2524 คณะรัฐบาลสมัยที่ 42 จึงได้ลงมติเห็นชอบการ
 ดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอให้มี "นโยบายและมาตรการการพัฒนา
 สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะ
 แวดล้อมน้อยที่สุด และก่อผลดีให้กับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งความมุ่งหมาย
 ของ "นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" เป็นการวางแนวทางและกรอบ
 นโยบายแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมี
 ระเบียบแบบแผนถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
 เน้นให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้ง
 กัน สนับสนุนซึ่งกันและกันและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการ
 ป้องกันการกระทำที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การพิจารณาผลกระทบ
 ต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดคุ
 ภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างฟื้นฟูและรักษาไว้ซึ่ง
 คุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับอนุชนรุ่นหลังและประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากร
 ธรรมชาติอย่างเหมาะสม เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรและทรัพยากรธรรมชาติ
 โดยถือว่าสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในชาติที่จำเป
 ็นต้องอนุรักษ์ไว้และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเร่งด่วนสมควรให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่ง
 แวดล้อม ของโครงการต่าง ๆ ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน
 เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและมีให้เกิดการสูญเสียสมดุลของธรรม
 ชาติเนื่องจากกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ นั้น สำหรับแนวทางในการดำเนินการพัฒนาสิ่ง
 แวดล้อมทางด้านกฎหมายตามนโยบายและมาตรการดังกล่าว รัฐบาลกำหนดให้มีการศึกษา
 ทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การออก
 กฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่และการค้นคว้าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทันต่อ
 การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่ง
 แวดล้อมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 1-5.

อย่างไรก็ตามในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากสารมลพิษนั้นรัฐบาลเห็นว่าผลจากสารมลพิษทำให้เกิดความผิดปกติขึ้นในโครงสร้างของร่างกายและหรือกระบวนการชีวิตการวิทยา อากาการเป็นพิษแสดงออกอย่างชัดเจนได้ทั้งในผู้รับพิษโดยตรงและในลูกหลาน เช่น เกิดมีความพิการในอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วน และเนื่องจากความเป็นพิษสามารถทำให้ลักษณะทางพันธุกรรมแปรเปลี่ยนไปในทางเลื่อม จึงทำให้ปรากฏลักษณะและนิสัย อันไม่พึงประสงค์ในชั้นลูกหลานและสืบทอดกันต่อไปได้ การเข้าสู่ร่างกายของสารเป็นพิษนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทางตรงเกิดแก่ผู้ที่ใช้หรือสัมผัสกับสารเป็นพิษโดยตรง ส่วนทางอ้อมเกิดจากพิษตกค้างในอาหารและในสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไปซึ่งมีสารมลพิษกระจายอยู่และก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้นได้พบว่าสารประกอบของโลหะหนัก เช่น ตะกั่ว แคดเมียม ปรอท สังกะสี ทองแดง าสา คลอคอนไอระเหยและแก๊ซของสารเคมีบางอย่าง มีปะปนอยู่กับฝุ่นละอองในบรรยากาศ ทั้งภายนอกและภายในสถานประกอบการ ซึ่งบางชนิดสะสมอยู่ในร่างกายของผู้ประกอบการในโรงงานอุตสาหกรรม และบางชนิดอยู่ในน้ำ ในตะกอนดินสะสมอยู่ในสัตว์ในพืชที่เป็นอาหารของประชากร ทั้งนี้เพราะขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้ได้นำเทคโนโลยีอันซับซ้อน และสารเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เข้าช่วยเร่งขบวนการผลิตอย่างกว้างขวาง การใช้เทคนิควิทยาการดังกล่าวโดยขาดความรู้อย่างเพียงพอและหรือโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่ตามมา ทำให้ส่วนที่เหลือจากขบวนการผลิตเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเป็นสาเหตุหนึ่งของการเป็นมะเร็งในผู้ที่ได้รับการสัมผัสกับสารมลพิษนั้นอยู่เสมออีกด้วย¹

ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกันสุขภาพอนามัยของประชากรให้พ้นภัยจากสารเป็นพิษนั้น รัฐบาลกำหนดนโยบายโดยเร่งรัดให้มีการศึกษาและติดตามภาวะของสารเป็นพิษทุกชนิด ส่งเสริมส่วนราชการชักชวนภาคเอกชนให้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหากการใช้สารเป็นพิษ

¹ ใเรื่องเดียวกัน, หน้า 65-69.

สนับสนุนทางด้านกำลังคน อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติงานการให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงประโยชน์และโทษของการใช้สาร เป็นพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริม การศึกษาทางค้ำพืชวิทยาในทุกระดับ นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้หลาย คำน เฉพาะอย่างยิ่งมาตรการค้ำสารเป็นพิษที่ใช้ในอุตสาหกรรมนั้น รัฐจะได้กำหนดให้มี มาตรฐานการทํารายงานในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพของคนงานและ ประชาชนทั่ว ๆ ไป เช่นมาตรฐานอากาศในโรงงาน มาตรฐานควันท้องและฝุ่นละอองของสาร เคมีที่จะปล่อยออกสู่บรรยากาศ มาตรฐานน้ำทิ้งและมาตรฐานคุณภาพของเครื่องจักรฯ เป็นต้น การกำหนดย่านโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อสะดวกแก่การควบคุมและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม การ ศึกษาทบทวนกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ลออกจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและเพิ่มเติม ส่วนที่ยังบกพร่องให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาลเฉพาะโรค แพ้สารมลพิษโดยเร่งด่วนเพื่อผู้ป่วยจะได้รับการรักษาที่ถูกต้อง และประการสุดท้ายรัฐจะกำหนด **มาตรการ** สำหรับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ประสานและสอดคล้องกันยิ่ง ขึ้น ¹

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นพิษด้วยวิธีการอื่นของรัฐที่ผ่านมาเป็น วิธีการที่รัฐระดมความร่วมมือจากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อบรรเทาและขจัดปัญหา เฉพาะหน้าเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้น โดยชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์และ สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติส่วนรวมของคนในชาติที่ต้องอนุรักษ์ไว้ หากสิ่งเหล่านี้เสียสมดุลย์ไม่ว่า ด้วยกิจกรรมใด ๆ ผลของมลพิษจะย้อนกลับมาสู่ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของประชาคม นั้นเอง ซึ่งกิจการอุตสาหกรรมจากกรณีโรงงานน้ำตาลริมแม่น้ำแม่กลองจังหวัดกาญจนบุรี เป็นตัวอย่างอันดียิ่งถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นและการแก้ไขปัญหามาเฉพาะหน้าจากมลพิษด้วยความ ร่วมมือซึ่งกันและกันดังกล่าว และนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐตระหนักถึงพิษร้ายจากอุตสาหกรรม โดยจัดให้มี "นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-74.

ในทางปฏิบัติและกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวทางดำเนินการ เช่น กำหนดมาตรฐาน
 ควันและน้ำทิ้งที่จะปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม กำหนดย่านโรงงานอุตสาหกรรม
 กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการทางเศรษฐกิจ กำหนดมาตรการความร่วมมือ
 ระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามในสภาพการณ์ปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญแก่มาตรการ
 ทางกฎหมาย ด้วยการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม
 ให้เหมาะสมแก่ความเจริญอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้ความคุ้มครอง
 แก่ผู้ที่ได้รับพิษภัยเนื่องจากการใช้สารมลพิษใน กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งย่อมเป็นเครื่องสนับสนุน
 ที่แสดงว่า การที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาของประเทศและนโยบายของรัฐบาลเพื่อส่งเสริม
 กิจกรรมอุตสาหกรรมในอันที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐและประชาชาติโดยมุ่งให้ประเทศไทยเป็น
 ประเทศกึ่งอุตสาหกรรมนั้น รัฐสมควรมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาล้างแวกล้อมเป็นพิษจากแหล่ง
 ผลิตทางอุตสาหกรรมควบคู่ไปด้วย ซึ่งนโยบายดังกล่าวนอกจากจะเป็นนโยบายในด้านการใช้
 เทคโนโลยีหรือความรู้ต่าง ๆ เพื่อให้มลพิษที่จะได้รับจากแหล่งอุตสาหกรรมน้อยลงแล้วยัง
 ควรต้องมองในด้านการเยียวยาผู้ที่ได้รับพิษภัยจากมลพิษเหล่านั้นโดยกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย

มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศไทยมีกฎหมายทั้งในรูปของพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติ ที่เกี่ยวข้องกับ
 กับสิ่งแวดล้อมบัญญัติกระจัดกระจายอยู่เป็นจำนวนมาก¹ การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย
 ในวิทยานิพนธ์นี้จึงพิจารณาเฉพาะปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาซึ่งจะนำไปสู่ความรับผิดชอบ
 และการใช้ค่าทดแทนอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งในส่วนความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมาย
 อาญาและกฎหมายอื่นบางฉบับที่มีบัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้และในส่วนที่เกี่ยวข้อง
 กับแผนกรรมสิทธิ์ การใช้กรรมสิทธิ์และครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹พิพิธ ภูพิพิพัฒน์, "การวิเคราะห์ปัญหาสถานะสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
 ของประเทศไทย", หน้า 1.

ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ บางฉบับที่มีบัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษทางอาญา¹

ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 มาตรา 228, 232, 234, 237, 238, 239, 360 เป็นลักษณะความผิดที่ต้องนำบทบัญญัติที่**ไม่ในภาค 1** ของประมวลกฎหมายอาญามาใช้ประกอบ ในหลักเกณฑ์ที่บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาตามมาตรา 59 เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทหรือกระทำโดยไม่มีเจตนาเฉพาะในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาทหรือโดยไม่มีเจตนาเท่านั้น และบทบัญญัติในภาค 1 นี้ประสงค์ที่จะใช้บังคับแก่กฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีบัญญัติถึงความรับผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วยตามมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งถ้ากฎหมายหรือพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้วผู้กระทำจะต้องมีเจตนาตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญาจึงจะเป็นความผิดตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัตินั้น² และในการพิจารณาประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวกคลุมที่ได้ยกตัวอย่างมากแล้วในภาคผนวก 1 นั้นจำต้องยึดหลักที่ว่า "ไม่มีความผิดโดยปราศจากกฎหมาย" (*nullum crimen sine lege*) และ "ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย" (*nulla poena sine lege*) อันเป็นพื้นฐานแห่งหลักการใช้กฎหมายอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 และหลักการตีความโดยเคร่งครัด³ มาประกอบในการพิจารณาคำย ซึ่งในการตีความกฎหมาย ๆ ดังกล่าวนอกจากจะต้องตีความตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา

¹ โปรดดูรายละเอียดของบทบัญญัติซึ่งได้แยกไว้ในภาคผนวก 1 ท้ายวิทยานิพนธ์นี้

² หุยก แสงจุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 2.

³ ชานินทร์ กรัยวิเชียรและวิชา มหาคณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523), หน้า 388-410.

แล้ว จะตีความโดยขยายความออกไปให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา หาได้ไม่และถ้าในกรณีเป็นที่สงสัยศาลจะต้องตีความให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหา (in dubio pro reo) เฉพาะอย่างยิ่ง การเทียบเคียงบทบัญญัติที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy) ศาลอาจเอาบทที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง มาใช้เพื่อประโยชน์แก่ผู้ต้องหาได้ แต่จะนำหลักนี้มาใช้เพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาไม่ได้¹ ดังนั้นบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีบัญญัติถึงความรับผิดชอบและกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย จึงมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะในหลักการของแต่ละบทแต่มาตราซึ่งต้องอาศัยหลักการตีความและยังต้องการเจตนาในทางอาญาเป็นหลักอีกด้วย (เว้นแต่ในกรณีที่ต้องรับผิดชอบโดยประมาทหรือโดยไม่มีเจตนาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดเท่านั้น) นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายอาญาภาค 3 มาตรา. 370, 372, 375, 376, 380, 389, 396, 397 อันเป็นความผิดลหุโทษโดยประมวลกฎหมายอาญาดื้อเอากำหนดโทษของความผิดเป็นเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงความผิดตามกฎหมายอื่นที่ต้องระวางโทษ เช่น เกี่ยวกับความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาค้วย กล่าวคือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาก็ดี ตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่นก็ดี ถ้าเป็นความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเช่นนี้ด้วยกันแล้วถือว่าเป็นความผิดลหุโทษ² ซึ่งในความผิดลหุโทษแม้จะมีหลักที่ว่า "ไม่ว่าผู้กระทำจะมีเจตนาหรือหาไม่" ย่อมเป็นความผิดในตัว การกระทำความผิดในความผิดลหุโทษก็ยังมีข้อจำกัดทั้งในหลักการและการตีความอยู่เช่นเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้นผู้เขียนเห็นว่านอกจากข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว การที่ประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาพิจารณาการกระทำที่เป็นการรบกวนต่อสาธารณะ (disturb public tranquility) ในลักษณะที่ต้องเป็นผลธรรมค้าย่อมเกิดขึ้นได้ โดยยึด

¹ ใหญ่ค แสดงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 43-46.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

หลักกฎหมายที่ว่า "กฎหมายรับรู้แต่สิ่งที่ใกล้กับเหตุเท่านั้น" (*in jure non remota causa, sed proxima spectatur*) ปัญหาลพิษที่ได้ออกกระทำให้สะสมอยู่ในสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดพิษภัยและ/หรือพร้อมที่จะเป็นอันตรายแก่ประชาชนได้ เสมอนั้น จึงเป็นผลที่ไกลกว่าเหตุไม่พอที่จะถือเป็นความผิดได้ และแม้ว่าการกระทำ ความผิดได้เกิดขึ้นแล้วตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกรณีนี้ก็ต้องถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายมหาชน รัฐเป็นผู้เสียหายการลงโทษจึงเป็น sanction ที่รัฐกระทำแก่เนื้อตัวหรือทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยตรง รัฐหาได้คำนึงถึงการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลร้ายและต้องรับทุกข์ทรมานจากผลของการกระทำนั้นไม่ ผู้เสียหายจึงได้แค่ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลตามหลักกฎหมายแพ่งว่าค่าเสียหาย (ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงในบทต่อไป) เท่านั้น อย่างไรก็ตามเพื่อให้กระจ่างชัดขึ้นเห็นสมควรวิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติโรงงาน และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในบทมาตราที่มึนย เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522¹

เจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยโรงงานตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมา ปรากฏตามคำปรารภและเหตุผลในการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวสรุปความได้ว่า เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพ รักษาความปลอดภัยในการทำงาน และอนามัยของพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรมและให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมบางประเภท และเมื่อสภาพการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีการฝ่าฝืนกฎหมายมากขึ้น จึงจำเป็นต้องขยายความรับผิดชอบและอัตราโทษ ทางอาญาให้รัดกุมและเหมาะสม และให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อถอนหรือหยุดการฝ่าฝืนนั้น เพื่อประโยชน์ในการระงับ ชะงักและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สังคมหรือประชาชนรวมทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของชาติ

¹ โปรดดูรายละเอียดของบทบัญญัติซึ่งได้แยกไว้ในภาคผนวก 2 ท้ายวิทยานิพนธ์นี้

กฎหมายว่าด้วยโรงงานของประเทศไทยที่ใช้อยู่บังคับอยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ความหมายของคำว่า "โรงงาน" บัญญัติไว้ในมาตรา 5 "...หมายความว่า อาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมทั้งแต่สองแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่สองแรงม้า ขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม เพื่อใช้สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพหรือทำอย่างใด ๆ ทั้งนี้ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง" เมื่อกิจการใดเข้าลักษณะโรงงานตามมาตรา 5 และ/หรือกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2512)¹ และกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2520)² แล้ว การตั้งโรงงานหรือการประกอบกิจการโรงงาน ต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 8 และมาตรา 12 ซึ่งโรงงานที่จะได้รับอนุญาตต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษทั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43, 44, 44 ทวิ และ 46 แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติโรงงานยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตทั้งหมดแก่โรงงานบางประเภทหรือบางชนิด กล่าวคือประการแรกโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศตามมาตรา 4 และประการที่สองโรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ได้รับยกเว้นตามมาตรา 6 ประกอบกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวนี้ยกเว้นได้เฉพาะไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงาน ขยาย เปลี่ยนแปลงหรือย้ายโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานเท่านั้น แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับ

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 86 ตอนที่ 50 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2514

²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 94 ตอนที่ 74 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2520

การควบคุมป้องกันหรือระงับอันตรายที่อาจเกิด หรือเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน หรือเหตุรำคาญ และการจำกัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้งหรือการระบายอากาศยังคงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน

ในการป้องกันรักษาความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพอนามัยของพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พระราชบัญญัติโรงงานบัญญัติไว้ในมาตรา 27 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 17 วรรค 2, และมาตรา 39 ประกอบประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513)¹ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2514)² ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2521)³ และฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2522)⁴ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ควบคุมโรงงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต มีอำนาจควบคุมและสั่งเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานนั้นได้ตามมาตรา 28 หรือถ้าบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามมาตรา 45 หรือมาตรา 50 แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ในกรณีเมื่อโรงงานอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรืออันตรายแก่สาธารณะ พระราชบัญญัติโรงงานบัญญัติไว้ในมาตรา 35, มาตรา 36 (3) และ (4), มาตรา 38 ทวิ, มาตรา 39 (14) ซึ่งหมายความรวมถึงเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขมาตรา 19 (1) ถึง (10)⁵, และมาตรา 40 กฎหมายให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในมาตรา 36 มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ควบคุมโรงงานจัดการ

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 87 ตอนที่ 70 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2513

²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 88 ตอนที่ 86 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2514

³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 132 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2521

⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 184 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2522

⁵มีทยา จารุพันธ์และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับ

เปลี่ยนแปลงซ่อมแซมโรงงานหรือเครื่องจักร หรือสั่งให้บุคคลอื่นเข้าจัดการกับเหตุรำคาญหรืออันตรายนั้น ๆ โดยให้ผู้รับใบอนุญาตชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้น หรือสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งย้ายโรงงาน หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี และถ้าผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ควบคุมโรงงานฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามที่ระบุไว้ในมาตรา 44 ทวิ, มาตรา 47, มาตรา 48 , มาตรา 49 ทวิ, มาตรา 50 แล้วแต่กรณี

จากการที่ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้มกฎหมายจะมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของชาติ และแม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะได้ให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจควบคุมโรงงานได้ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งโรงงานรวมถึงการขยาย เปลี่ยนแปลงและย้ายโรงงาน โดยกำหนดให้โรงงานที่ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานหรือขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องสุขลักษณะ ระบบกำจัดของเสีย เหตุรำคาญและวิธีการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมด้วย แต่จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงานมาตรา 39 จะเห็นได้ว่ามีจุดมุ่งหมายเน้นควบคุมสภาพภายในโรงงาน สภาพของงานที่ทำและสวัสดิภาพที่คนงานจะได้รับ และความปลอดภัยของคนงานในโรงงานเป็นสำคัญ โดยยังตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลต่อชุมชนน้อยไป จึงเกิดปัญหาสืบเนื่องตามมาเมื่อไม่สามารถแยกโรงงานอุตสาหกรรมออกไปจากเขตที่อยู่อาศัยได้เพราะโรงงานอุตสาหกรรมมีเป็นจำนวนมากในขณะที่เจ้าหน้าที่ของทางราชการมีจำนวนน้อยจึงยากแก่การควบคุมโรงงานได้อย่างทั่วถึง ถ้าไม่มีอันตรายปรากฏให้เห็นประจักษ์ทันทีทันใด หรือไม่มีการร้องเรียนจากประชาชนแล้วเจ้าหน้าที่แทบจะไม่ทราบเลยว่ามีกรณีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นจากโรงงานนั้น ๆ นอกจากนี้ในสภาพข้อเท็จจริงการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมบางกรณีไม่อาจนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากพื้นที่บางแห่งมีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่อย่างหนาแน่น แม้ว่าขณะระบายของเสียจากโรงงานออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น แต่ละโรงงานมิได้กระทำผิดไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง

อุตสาหกรรมฉบับที่ 2, ฉบับที่ 4, ฉบับที่ 10, และฉบับที่ 11 แต่เมื่อของเสียจากหลาย ๆ โรงงานมารวมกันย่อมสะสมหรือทวีความเป็นพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อประชาคม ไคการป้องกันและควบคุมในกรณีนี้จึงไม่ได้ผล ซึ่งอำนาจแก้ไขของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติ โรงงานมาตรา 35 คือสั่งหยุดประกอบกิจการ โรงงาน หรือสั่งย้าย โรงงานหรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาก็ดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจาก แต่ละโรงงานมิได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ประชาชนนอกโรงงานทั่ว ๆ ไป จึงหาได้ รับความคุ้มครองทั้งในด้านการป้องกันและการควบคุมความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ เกิดขึ้นจาก โรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติ โรงงานอย่างเพียงพอ นอกจากนั้นมาตรการ sanction ตามพระราชบัญญัติ โรงงานเป็นหลักเกณฑ์ความผิดตามกฎหมายมหาชน โดย ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ประชาชนนอกโรงงานที่ได้รับพิษภัยจาก โรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่ ได้ รับการเยียวยาจากพระราชบัญญัติ โรงงานดังกล่าว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522¹

ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง ชาติฯ นั้นก็โดยที่เห็นว่า สาเหตุประการหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษซึ่งทวีความรุนแรง มากขึ้นเป็นลำดับนั้น เนื่องมาจากการขยายอุตสาหกรรม โดยนำเทคโนโลยีอันสลับซับซ้อน มาใช้อย่างไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่ตามมาและการที่ประเทศอุตสาหกรรมจะระบายอุตสาหกรรม ชนิดที่ไม่ต้องการให้เกิดมลพิษขึ้นในประเทศของตนมายังประเทศไทย จึงต้องหาทางป้องกัน แก้ไขโดยจัดให้มีกฎหมายฉบับนี้ขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์นี้ อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติบัญญัติไว้ ในมาตรา 4, มาตรา 5, มาตรา 6, มาตรา 12, มาตรา 14, มาตรา 15, มาตรา 17, มาตรา 18, และมาตรา 19 อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์

¹ โปรดดูรายละเอียดของบทบัญญัติซึ่งได้แยกไว้ในภาคผนวก 3 ท้ายวิทยานิพนธ์นี้

เทคโนโลยีและการพลังงานบัญญัติในมาตรา 17 และอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีบัญญัติ
ไว้ในมาตรา 20

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง
ชาติฯ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนัก
งานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรของรัฐเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกัน
แก้ไขและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของชาติ แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้อยู่ใน
ลักษณะเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรและผูปฏิบัติงานของรัฐดังกล่าว ขอความร่วมมือ
และประสานงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลอื่น โดยจะเป็นผู้เสนอแนะการควบคุมและ
ป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามนโยบายหรือมาตรการตามหลักวิชาการเท่านั้น
ซึ่งหากหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ให้ความร่วมมือควยแล้วคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนัก
งานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ห้ามอำนาจสั่งการหรือบังคับการ โดยลำพังได้ไม่
อำนาจ sanction ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ
นี้อยู่แต่เฉพาะเป็นของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
และการพลังงานตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 25 หรือเป็นของนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะตาม
มาตรา 20 ประกอบมาตรา 26 เท่านั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ อยู่ในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี
/ วาการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม
ทั่ว ๆ ไป ของชาติตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี
 ฯลฯ พ.ศ. 2522 ประกอบมาตรา 5, 6, 12, 17, 18, และมาตรา 20 แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เท่านั้น องค์กรและเจ้า
หน้าที่ดังกล่าวหาได้มีอิสระและความคล่องตัวในการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
เสื่อมโทรมและเป็นพิษให้สมดังเจตนารมณ์แห่งการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้ไม่ นอกจาก
นมาตราการ sanction ตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 25 และมาตรา 20
ประกอบมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เป็น

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งประชาชนที่ได้รับภัยอันตรายหรือพิษภัยจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษไม่ได้รับการเยียวยาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่ประการใด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยแค้นแห่งกรรมสิทธิ์การใช้กรรมสิทธิ์และ

ครอบครอง ¹

บทบัญญัติในมาตรา 1339 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงและเจ้าของที่ดินที่อยู่ต่ำไว้ คำว่าที่ดินสูง ที่ดินต่ำนี้หมายถึงที่ดินสูงค่าตามธรรมชาติหาใช้ที่ดินสูงโดยการถมขึ้นเองไม่ น้ำที่จำต้องรับหรือกันไว้ได้นั้นต้องเป็นน้ำที่ไหลตามสภาพปกติธรรมดาโดยต้องเฉลี่ยกันรับประโยชน์จากน้ำหรือต้องเผื่อแผ่น้ำนั้นซึ่งกันและกันด้วย ในมาตรา 1340 คำว่าที่ดินสูง ที่ดินต่ำมีความหมายเช่นเดียวกับมาตรา 1339 และเจ้าของที่ดินสูงหากการระบายน้ำจากที่ดินสูงไปสู่ที่ดินต่ำนอกเหนือไปจากการไหลตามธรรมชาติของน้ำ ซึ่งน้ำที่ไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงต้องเป็นน้ำตามสภาพธรรมคามิใช่ น้ำโสโครกหรือน้ำที่เป็นพิษและต้องเป็นน้ำซึ่งตามสภาพปกติธรรมดาจะไหลสู่ที่ดินต่ำอยู่แล้ว แต่ถ้าเจ้าของที่ดินต่ำได้รับความเสียหายจากการระบายน้ำนั้นก็มีสิทธิให้เจ้าของที่ดินสูงจัดทำทางระบายน้ำให้น้ำนั้นไหลไปสู่ทางน้ำหรือท่อระบายน้ำสาธารณะโดยค่าใช้จ่ายของเจ้าของที่ดินสูงเองได้ และหากได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีกก็มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนได้อีกด้วย แต่เจ้าของที่ดินต่ำจะใช้สิทธิปิดกั้นทางระบายน้ำนั้นเสียหายเองหาได้ไม่ ถ้าทำไปคั้งนั้นและเจ้าของที่ดินสูงได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของที่ดินต่ำได้² นอกจากนี้มาตรา 1355 ได้บัญญัติถึงเจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่าน ซึ่งคำว่าทางน้ำหมายถึงทางน้ำสาธารณะ เช่นลำห้วย คู คลอง เป็นต้นมิได้หมายถึงทางน้ำของเอกชน และเนื่องจากต้องเป็นทางน้ำสาธารณะทุกคนจึงมีสิทธิใช้สอยร่วมกันจะชักน้ำนั้นไว้เพื่อประโยชน์แก่ตนผู้เดียวโดยมิได้คำนึงถึงความเสียหายของผู้อื่นหรือจนเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นตามทางน้ำนั้น

¹โปรดดูรายละเอียดของบทบัญญัติซึ่งได้แยกไว้ในภาคผนวก 4 ท้ายวิทยานิพนธ์นี้

²บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 .(กรุงเทพฯ นคร : โรงพิมพ์การศึกษาบริการ, 2515) หน้า 155-157.

นั้นมีได้¹ เจ้าของที่ดินริมทางน้ำมีสิทธิได้รับประโยชน์จากทางน้ำนั้นไม่มีใครมีสิทธิในอันที่จะบั่นทอนประโยชน์ของกันและกัน ดังนั้นถ้าหากมีการทำให้น้ำเน่าเสียถึงขนาดที่จะทำให้เจ้าของที่ดินอื่นขาดประโยชน์จากการใช้น้ำหรือใช้ประโยชน์จากทางน้ำนั้นไม่ได้ตามปกติของเขาแล้วย่อมเป็นการทำละเมิดผู้ที่ขาดประโยชน์ที่เสียหายในฐาน ละเมิดได้²

ในมาตรา 1342 เป็นเรื่องที่มีบัญญัติเพื่อความปลอดภัยและความคงสภาพของที่ดินที่อยู่ติดต่อกัน บ่อ สระ หุมรับน้ำโสโครก รั้วปุย ชะมูดฝอยและคู ร่องหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันต้องเป็นการขุดใหม่หรือขุดเพิ่มไปจากของเดิมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการขุดบ่อ สระ าลา หรือคู ขุดดังกล่าวจะได้กระทำในระยะห่างที่ถูกต้องแล้วผู้ขุดก็ยังคงใช้ความระมัดระวังความสมควรเพื่อมิให้ดินทรายพังหรือมีให้น้ำ สิ่งโสโครกซึมเข้าไปด้วย สำหรับมาตรา 1343 เป็นบทบัญญัติห้ามการขุดดินหรือทำให้ที่ดินต้องรองรับน้ำหนักใด ๆ เกินความหนักดินของคนอันอาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อที่ดินติดต่อกัน ฉะนั้นหากมีความจำเป็นต้องขุดหรือบรทุกน้ำหนักบนดิน จึงต้องจัดการหาทางป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินติดต่อกันเสียก่อน และแม้จะหาทางป้องกันเช่นนั้นแล้วก็ตามหากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องรับผิดชอบ³ในฐานละเมิด

โดยทั่วไปแล้วผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ย่อมมีสิทธิในตัวทรัพย์สินเพื่อใช้สอยทรัพย์สินนั้นภายในขอบเขตของกฎหมาย มีสิทธิชักชวนมิให้ผู้อื่นเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิอย่างอื่นเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนอกจากเจ้าของ

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

²จิตติ ดิงศภทิพย์, นิตยสารวันรพี เรื่อง "น้ำเน่า" (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2516) อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์และมัทยา จารุพันธ์, "กฎหมายเกี่ยวกับสถานะแวดล้อม" (คักสำเนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, [ม.ป.ป.]) หน้า 82.

³บัญญัติ สุธีระ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 158-160.

จะมีสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินตามมาตรา 1335 อีกด้วย สำหรับสิทธิชดชวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นสิทธิอันสำคัญอีกประการหนึ่งของกรรมสิทธิ์ การสอดแทรกเข้าเกี่ยวข้องกับโดยมิชอบด้วยกฎหมายของผู้อื่นนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการทำละเมิด ซึ่งหากการป้องกันชดชวางของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้กระทำลงพอสมควรแก่เหตุและมีได้ใช้กำลังเกินกว่าความจำเป็นในอันที่จะป้องกันชดชวางแล้วย่อมไม่ต้องรับผิดคง เช่นที่มีบัญญัติไว้ในหลักกฎหมายว่าด้วยนิรโทษกรรม การฟ้องผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบนี้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องได้¹

อย่างไรก็ตามในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิของตนไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรกว่าเหตุซึ่งที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 1337 อันเป็นการกระทำละเมิดในลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งนอกจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามลักษณะละเมิดทั่ว ๆ ไปแล้วยังมีสิทธิชดชวางแก่ความเสียหายหรือเดือดร้อนให้สิ้นไปได้อีกด้วย ความเสียหายหรือเดือดร้อนอันเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคลนั้นได้แก่ เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็น สิ่งที่ปลิวมาพร้อมกับอากาศ น้ำโสโครกที่ปลิวไหลมาตามทางน้ำ ความเสียหายหรือเดือดร้อนนี้อาจเป็นความเสียหายต่อตัวทรัพย์สินหรือเป็นการทำความเดือดร้อนรำคาญต่อความสะดวกสบาย สุขภาพอนามัยของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็ได้ และการที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะมีสิทธิชดชวางได้นั้นก็ต้องเป็นความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้จากปกติและเหตุอันควร โดยคำนึงถึงสุขภาพและตำแหน่งที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้นประกอบ กล่าวคือต้องเป็นความเสียหายหรือเดือดร้อนที่ปกติสามัญชนทั่ว ๆ ไปในเขตหรือย่านนั้นทนไม่ได้ หากเพียงแต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีความรู้สึกไวต่อกลิ่น ต่อเสียงฯ เป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นจึงทนไม่ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-150.

แต่คนทั่ว ๆ ไปแถบนั้นทนได้ยอมไม่พอที่จะได้รับความคุ้มครองจากมาตรา 1337 นี้¹

ตามที่ไถ่กล่าวมานี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339, 1340, 1355, 1342 และ 1343 ข้างต้น แม้จะได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของ เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นมูลฐานให้ดำเนินการฟ้องร้องในทางละเมิดได้ แต่ก็คุ้มครองเฉพาะ เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับความเสียหายตามกรณีของบทบัญญัติแต่ละมาตราเหล่านั้น เท่านั้น และ ต้องเป็นความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้จากปกติและเหตุ อันควรซึ่งสามัญชนทั่ว ๆ ไปในเขตหรือย่านนั้นทนไม่ได้ อันเข้าลักษณะเป็นความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญที่เห็นได้ชัดเจนและพิสูจน์ได้โดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น หากเป็นกรณีสารมลพิษ (Pollutants) ที่แหล่งอุตสาหกรรมปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมและได้เข้าสู่วัฏจักรแห่งระบบนิเวศน์ ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรและในที่สุดได้เข้าสะสมในร่างกายของเจ้าของ ที่ดินและ/หรือบริวารจนก่อให้เกิดโรคร้ายหรือภัยอันตรายต่าง ๆ ขึ้น บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังที่กล่าวนี้ไม่อาจคุ้มครองไปถึง นอกจากนี้แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1374 จะคุ้มครองผู้มีสิทธิครอบครองให้มีสิทธิปลดปล่อยการสอดเข้าเกี่ยวข้องหรือรบกวน ทรัพย์สินที่ครอบครองนั้นด้วยก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่านอกจากมีข้อจำกัดดังที่กล่าวมา แล้วระยะเวลาในการฟ้องร้องตามมาตรา 1374 วรรคสองยังกำหนดให้ต้องฟ้องภายใน หนึ่งปีนับแต่เวลาถูกรบกวนนั้น เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ซึ่งสารมลพิษที่รวมมากับการรบกวน อาจต้องใช้เวลาดสะสมในสิ่งแวดล้อมหรือในร่างกายผู้เสียหายนานกว่านี้จึงจะปรากฏให้เห็น ชัด ดังนั้นผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่ได้รับภัยอันตรายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจึงหาได้ ได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่กล่าวมาทั้งหมด ข้างต้นนี้เพียงพอมั

จากการศึกษาวิเคราะห์ เป็นลำดับมาในบทนี้เห็นได้ว่า รัฐจำเป็นต้องบริหารประเทศ โดยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจให้ประชาชนมีความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ซึ่งใน กรณีนี้รัฐเห็นว่าการเร่งขยายผลผลิตและเพิ่มมูลค่ากิจการภาคอุตสาหกรรมนำประเทศไปสู่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจระบบกึ่งอุตสาหกรรมดังที่ปรากฏรายละเอียดในแผนพัฒนาฉบับ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-152.

ที่ 5 เป็นวิธีทางคดีที่สุดในปัจจุบัน แต่ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐกักระหนักที่ว่ามลพิษที่ส่งผลเป็น
 ภัยอันตรายร้ายแรงแก่ประชาคมมากที่สุดมีสาเหตุ **มาจาก** แหล่งอุตสาหกรรม ซึ่งการป้องกัน
 และควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยทางกฎหมายของประเทศไทย **เท่าที่มีอยู่** หากอาจครอบคลุมปัญ
 หาได้ครบถ้วนทุกกรณีไม่ จึงเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจรัฐ ผู้บริหารประเทศและประชาชนที่ต้อง
 เผชิญกับปัญหามลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรมอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ เช่นเดียวกับที่ประเทศ
 อุตสาหกรรมได้เคยประสบมาแล้ว เพราะประชาชาติไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากอาศัยอยู่ใน
 สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในประเทศและจำต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อความก้าวหน้าของประ
 เทศไปพร้อมกันด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า นอกจากมาตรการป้องกันและควบคุมปัญหา
 สิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากแหล่งอุตสาหกรรมแล้ว มาตรการเพื่อการเยียวยาผู้ที่ได้รับความ
 เสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและการแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรมเป็น
 เรื่องที่รัฐต้องพิจารณาวางหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายขึ้นไว้บังคับโดยเร็ว เพื่อให้
 ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อาจได้รับและ/หรือได้รับอันตรายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็น
 พิษดังกล่าว