

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม



นายสมศักดิ์ เขียวจรรยากุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-637-800-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 1795699

28 เม.ย. 2547

ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION MANAGEMENT FORM FACTORY

MR. SOMSAK TIENJAROONKUL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-637-800-7



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สมศักดิ์ เจริญบุญกุล : การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงาน  
อุตสาหกรรม (ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION MANAGEMENT FROM  
FACTORY) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ , 377 หน้า.  
ISBN 974-637-800-7

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายศึกษาถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรภาค  
รัฐในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีองค์กรภาครัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งที่สังกัด  
ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ และยังพบอีกว่ามีบทบาทผู้ติดตาม  
กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีวัตถุประสงค์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง และที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อมอาศัยการ  
ตีความหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งแตกต่างกับของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ที่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ  
และมีกฎหมายควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษเฉพาะทาง เช่น ทางอากาศ ทางน้ำ และกากสารพิษ ดัง  
นั้น องค์กรภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษโรงงานของประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติราชการไปตาม  
ขอบอำนาจของกฎหมายแต่ละฉบับ ตลอดจนนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด จึงก่อให้เกิดความเกี่ยวพันในการใช้  
อำนาจระหว่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคเกิดการปฏิสัมพันธ์ส่งผลถึงการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะเป็น 3 ด้านคือ 1. ด้านกฎหมาย ควรมีการแก้ไขปรับปรุง  
กำหนดบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนมีความสอดคล้องสัมพันธ์ กำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับความ  
ผิด ไม่ซ้ำซ้อน และควรตรากฎหมายควบคุมมลพิษตามลักษณะการแพร่กระจาย 2. ด้านองค์กร ควรมีการจัดตั้ง  
คณะกรรมการระดับพื้นที่ทุกจังหวัด 3. ด้านบทบาทของประชาชน ควรส่งเสริมและเร่งตรากฎหมายขึ้นรองรับสิทธิ  
ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน โดยการนำหลัก "Citizen Suit" มาปรับใช้ การเข้ามามี  
ส่วนร่วมแสดงความเห็น กำหนดบทบาทในการตรวจตราเฝ้าระวัง (Watchdogs) และจัดตั้งองค์กรสิ่งแวดล้อม  
มหาชนขึ้น

ภาควิชา .....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2540

ลายมือชื่อนิติศ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

# # c770761 : MAJOR LAW  
KEY WORD: ENVIRONMENTAL LAW/INDUSTRIAL FACTORY/ADMINISTRATION  
SOMSAK TIENJAROONKUL : ADMINISTRATIVE POWER IN THE POLLUTION  
MANAGEMENT FROM FACTORY. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUNEE  
MALLIKAMARL, Ph.D. 377 pp. ISBN 974-637-800-7

This research is aiming to study the application of legal authority of governmental organisations in managing the pollution from factories.

The research has found that the organisations involved consist of those under central administration, local administration, regional administration, and public enterprises. It is also found that many provisions of laws are concerned, both are purposing to the environmental matter directly and rare concerning by interpretation or amendment afterwards. It is different from other countries, for example, the United States and Japan, there are organisations mainly in charge of the problem and the laws controlling the spread of specific pollutions, that is, air pollution, water pollution and hazardous wastes. The governmental organisations in Thailand concerning the factory pollution problem which act according to the scope of futhority under the laws, and the policy as well, which correlate to power of authority. This interaction then causes inefficiency to the management of pollution from factories.

According to the study, there are three suggestions. Firstly, the role of the organisations concerning the environmental pollutions from factories should be improved to be more conformable. The penalty should be appropriate to the offences. Inaddition, the laws controlling the problem should be enacted in accordance with the way of the spread of pollution. Secondly, regional committee should be established in every province. Thirdly, the role of public participation should be enhanced. It is necessary to enact the laws to support the public right according to constitution. The Citizen suit and the Watchdogs should be applied. And public environmental organisations should also be established.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2540.....

ลายมือชื่อนิสิต.....*Somsak Tienjaroonkul*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Sunee Mallikamarl*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาและความช่วยเหลือจาก บุคคลหลายท่าน ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณของท่านเหล่านั้นและปรารถนาที่จะแสดงความกตเวทิตาทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาสละเวลาและให้ความเมตตารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน อันเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์พรชัย ธรรมธรรม รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ท่านอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ ท่านอาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการทุกท่านได้ให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อัยการภิรมเมท ทองภิญโญชัย ที่ให้ความอนุเคราะห์ แนะนำช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน รวมทั้งคุณกานินกา รสรื่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้มีคุณอีกหลายท่าน

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา บรมอาจารย์ ผู้ให้กำเนิดชีวิตและปัญญาแก่ผู้เขียน ซึ่งให้โอกาสและทุกสิ่งเสมอมา

นายสมศักดิ์ เขียวจรรยาภูล

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	15
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	15
1.5 สมมติฐานของการศึกษา.....	16
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
บทที่ 2 ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโรงงานอุตสาหกรรม.....	17
2.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง.....	18
2.2 หน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง.....	24
2.2.1 ราชการส่วนกลาง.....	32
2.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค.....	64
2.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น.....	68
2.3 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง.....	74
2.3.1 กฎหมายที่ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร.....	75
2.3.2 กฎหมายเฉพาะเรื่อง.....	77
2.4 ลักษณะของอำนาจหน้าที่.....	79

บทที่ 3	กฎหมายและองค์การการจัดการมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐ ต่างประเทศ.....	92
3.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	92
3.1.1	กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษโรงงาน อุตสาหกรรม.....	93
3.1.1.1	กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐฯ.....	96
3.1.1.2	กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ.....	111
3.1.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษโรงงาน อุตสาหกรรม.....	125
3.1.2.1	คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ)	126
3.1.2.2	สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA).....	129
3.1.2.3	มลรัฐ.....	133
3.1.2.4	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการ ฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit)	135
3.1.2.5	การทบทวนการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม	138
3.2	ประเทศญี่ปุ่น.....	142
3.2.1	กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษโรงงาน อุตสาหกรรม.....	143
3.2.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษโรงงาน อุตสาหกรรม.....	162
3.2.2.1	คณะกรรมการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม....	163
	1) ในระดับส่วนกลาง (Central Level)	163
	2) ในระดับภูมิภาค (Local Level)...	164



3.2.2.2	องค์กรปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม (EA).....	165
3.2.2.3	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการ ฟ้องคดีโดยประชาชน.....	167
3.2.2.4	การทบทวนการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม	171
บทที่ 4	การบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	174
4.1	มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบโรงงานโดยองค์กรภาครัฐ	174
4.1.1	มาตรการทางกฎหมายก่อนการจัดตั้งโรงงาน.....	177
4.1.2	มาตรการทางกฎหมายเมื่อเริ่มจัดตั้งโรงงาน.....	196
4.1.3	มาตรการทางกฎหมายในขณะโรงงานดำเนินกิจการ...	212
4.1.4	มาตรการบังคับในกรณีโรงงานก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม	250
4.1.4.1	มาตรการทางปกครอง.....	251
4.1.4.2	มาตรการทางแพ่ง.....	257
4.1.4.3	มาตรการทางอาญา.....	259
4.2	การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ.....	262
4.2.1	การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน.....	263
4.2.1.1	การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง.....	264
4.2.1.2	การฟ้องคดีต่อศาล.....	271
4.2.2	การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภาครัฐ.....	272
4.2.2.1	การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	273
4.2.2.2	การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	275

4.3	ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรภาครัฐในเชิงสหสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์	280
4.3.1	ในทางนโยบาย.....	282
4.3.1.1	ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่าง องค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน.....	283
4.3.1.2	ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่างองค์กร ราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันและกับองค์กร ราชการส่วนกลาง.....	287
4.3.1.3	ความเกี่ยวพันทางด้านนโยบายระหว่าง องค์กรราชการส่วนท้องถิ่นกับองค์กร ราชการอื่น ๆ.....	289
4.3.2	ในทางปฏิบัติการ.....	292
4.3.2.1	ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติการระหว่าง องค์กรราชการส่วนกลางด้วยกัน.....	293
4.3.2.2	ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติการระหว่าง องค์กรราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันและกับ องค์กรราชการส่วนกลาง.....	298
4.3.2.3	ความเกี่ยวพันในทางปฏิบัติราชการระหว่าง องค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรราชการอื่น ๆ	301
4.4	กรณีศึกษาปัญหามลพิษในน้ำพองและมาบตาพุด.....	305
4.4.1	กรณีในน้ำพอง.....	305
4.4.1.1	สถานภาพของปัญหามลพิษในน้ำพอง.....	306
4.4.1.2	องค์กรภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย.....	308
4.4.2	กรณีมาบตาพุด.....	320
4.4.2.1	สถานภาพของปัญหามลพิษมาบตาพุด.....	321
4.4.2.2	องค์กรภาครัฐและกลไกทางกฎหมาย.....	324

บทที่ 5 บทสรุปและ เสนอแนะ.....	337
5.1 บทสรุป.....	337
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	347
รายการอ้างอิง.....	355
ภาคผนวก ก. ....	367
ภาคผนวก ข. ....	375
ภาคผนวก ค. ....	376
ประวัติผู้เขียน.....	377