

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การที่ประเทศจะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม จะต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ยุทธศาสตร์ความเจริญเติบโตทางรายได้ของประชาชาติพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่สามารถยกระดับการพัฒนาชีวิตของประชาชนได้ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2540) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาโดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจของชาวไร่ชาวนา ได้เปลี่ยนแปลงมาแสวงหาโอกาสทางด้านอุตสาหกรรมซึ่งแต่เดิมนั้นต้องพึ่งพาผลิตผลทางการเกษตรเป็นหลัก เพราะรัฐไม่เชื่อว่าระบบการเกษตรนั้นจะสามารถเป็นหลักประกันคุ้มครองหรือเลี้ยงดูประชากรทั้งประเทศให้มีความอยู่ดีกินดีได้ทำให้รัฐต้องเข้าสู่สนามของภาคอุตสาหกรรมที่จะเป็นทางรอดได้และชุมชนเมืองที่มีความแออัดมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหามากมายทั้งทางด้านสังคมและมลภาวะ รัฐจึงมีความคิดริเริ่มที่จะขยายการผลิตออกสู่ชนบทหรือชุมชนใกล้เคียง ทั้งนี้เพื่อประชาชนในชนบทจะได้มีความหวังในการเปลี่ยนแปลงอาชีพจากการเกษตรมาอยู่ในภาคอุตสาหกรรมซึ่งอาจจะเป็นทางรอดและมีโอกาสของชีวิตที่ดีกว่า ประกอบกับรัฐหวังว่าการขยายเมืองออกสู่ชนบทนั้นจะสามารถดึงดูดแรงงานในชนบทให้หยุดอยู่ในท้องถิ่นได้ เพื่อลดการแออัดในสังคมเมืองใหญ่ จากเหตุผลดังกล่าว การส่งเสริมการผลิตทางอุตสาหกรรมจึงเริ่มเกิดขึ้นและขยายออกสู่ชนบท ทำให้เกิดและขยายเทคนิคอุตสาหกรรมทั่วทุกภาคของประเทศไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศไทยได้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในระยะเวลาของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) รัฐได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากและต่อเนื่องไปยังแผนพัฒนาฉบับที่ 6-7 และพบว่าในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าหนึ่งแสนโรง (สุชีลา ตุลยะเสถียร และคณะ, 2544) แม้ว่าเหตุผลและนโยบายดังกล่าว จะมีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่จากกระบวนการผลิตและวัตถุดิบที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้ในประกอบการผลิตนั้น ทำให้เกิดขยะสิ่งปฏิกูล และของเสียต่าง ๆ ที่โรงงานปล่อยออกมามี

ปริมาณมากมาย สิ่งเหล่านี้ทำให้สิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นอากาศและน้ำมีคุณภาพเสื่อมลงแล้วยังมีผลทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์หรือเสื่อมโทรมลงด้วย ในขณะที่เดียวกัน การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยปราศจากการดูแลรักษาภาวะแวดล้อมเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหามลภาวะประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งการแบ่งใช้ทรัพยากรทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนติดตามมาไม่มีสิ้นสุด ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2540) กล่าวว่า ขณะนี้สังคมไทยกำลังเข้าสู่ยุคสาธารณูปโภคความขัดแย้งในระบบใหม่ได้เกิดขึ้นมาแล้วเรียกว่า “ความขัดแย้งทางนิเวศ” ซึ่งเป็นเรื่องของความขัดแย้งเชิงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำเป็นสิ่งที่ชาวบ้านชาวไร่และอุตสาหกรรมต้องการ หรือชาวบ้านชาวไร่ยังต้องการที่ดิน แต่บางกลุ่มต้องการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม หรือความขัดแย้งจากมลภาวะที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยออกมาโดยไม่มีการควบคุมประชาชนที่อยู่ใกล้โรงงานได้รับผลกระทบ ทำให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด ปัจจุบันสภาพปัญหาด้านมลภาวะนั้นน่าวิตกอย่างยิ่ง เพราะมีการสึกหรอของทรัพยากรและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นวิกฤต เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย อากาศมีการปนเปื้อนของมวลสารจนเกิดเป็นพิษ เกิดโรคระบาดเกิดอาชญากรรมในสังคม ฯลฯ และในการแก้ปัญหาเหล่านี้จะต้องมีแผนการจัดการที่มีความเป็นไปได้ ทั้งทางด้านวิชาการและการปฏิบัติ ตลอดจนการร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะความร่วมมือของประชาชน (จิตรารัตน์ โปธิมาภะ, 2542)

เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เร่งการดำเนินการฟื้นฟูดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชนบทและในเมือง โดยสนับสนุนให้ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 79 บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและควบคุมและกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพของประชาชน (อำนาจ เจริญศิลป์, 2543) ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางที่ดีในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ แต่กระนั้นความขัดแย้งก็ยังไม่หมดสิ้น เพราะนโยบาย กฎหมายและมาตรการของรัฐเกิดช่องในการลิดรอนต่อสิทธิชุมชนท้องถิ่นเพราะรัฐไม่ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรของชุมชนเอง หรือในขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับการใส่ใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขปัญหาให้หมดไป ทำให้ประชาชนต้องหาทางออกในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

สถานการณ์ความขัดแย้งด้านปัญหามลภาวะในภาคเหนือ ก็มีเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการเหมืองแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่เกิดความขัดแย้งกรณีชาวบ้านในชุมชนได้รับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ หรือที่นิคมอุตสาหกรรม

ลำพูนที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำเสียและกลิ่นเหม็นของน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ลำน้ำแม่กวังเสียหาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในลำน้ำและชุมชน และอีกหลายๆ สถานที่ที่ชุมชนรวมตัวกัน เพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น จังหวัดพะเยาก็ได้รับผลกระทบจากการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดมลภาวะหลายด้าน เช่น บ้านร่องคำหลวง หมู่ที่ 3 ตำบลแม่เนาเรือ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เป็นอีกชุมชนหนึ่งในหลายๆ ชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม และได้รับผลกระทบจากการปล่อยมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างโรงงานกับชุมชน เมื่อ ปี พ.ศ. 2542 หลังการก่อตั้งโรงงานได้ 4 ปี แต่ชุมชนบ้านร่องคำหลวง ตำบลแม่เนาเรือ สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากมลภาวะนั้นได้ในระดับหนึ่ง

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาสาเหตุการเกิดปัญหาความขัดแย้งด้านมลภาวะระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในชุมชนกับชุมชน และชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรม มีกลไกวิธีการจัดการความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวอย่างไร ซึ่งผลการศึกษานั้นสามารถที่จะนำไปเป็นแบบอย่างในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งองค์กรต่างๆ และหน่วยงานของรัฐก็สามารถที่จะนำผลการศึกษาไปใช้ในการแก้ไขและป้องกันปัญหามลภาวะได้

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุปัญหาความขัดแย้งจากมลภาวะ โรงงานอุตสาหกรรมกับชุมชน
2. เพื่อศึกษากลไกและวิธีการจัดการความขัดแย้งจากมลภาวะ โรงงานอุตสาหกรรมของชุมชน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้จำกัดขอบเขตเฉพาะบ้านร่องคำหลวง บ้านร่องคำแดง และบ้านร่องคำศรีชุม ตำบลแม่เนาเรือ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

### 1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ศึกษาริบทของชุมชน
  - ประวัติความเป็นมาของชุมชน

- ลักษณะทางกายภาพภูมิประเทศ การคมนาคมติดต่อและการจัดการ  
ทรัพยากร
- โครงสร้างทางสังคม ความสัมพันธ์ในชุมชน (ครอบครัว ประชาชน)  
เศรษฐกิจ องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน
- วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

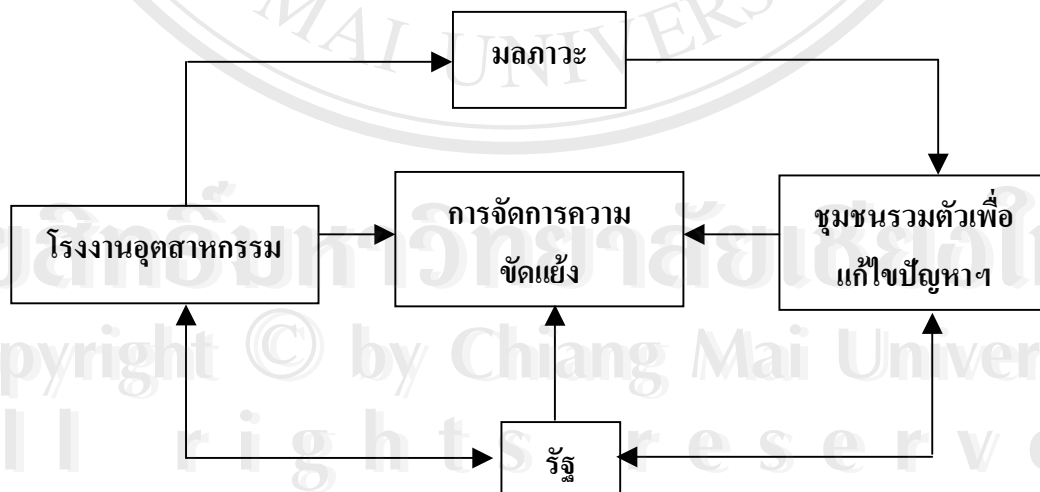
### 2. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

- ช่วงก่อนตั้ง โรงงานอุตสาหกรรม
- ช่วงโรงงานเริ่มดำเนินการผลิต
- ช่วงหลังโรงงานดำเนินการผลิตแล้ว 1 ปี
- ช่วงเกิดความขัดแย้ง

3. ศึกษาสภาพสาเหตุความขัดแย้งจากมลภาวะ โรงงานอุตสาหกรรมระหว่าง  
ชุมชนกับ โรงงานอุตสาหกรรม

4. ศึกษากลไกและวิธีการที่ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรมและรัฐ ใช้ในการจัดการ  
ความขัดแย้ง

## 1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

**ความขัดแย้ง** หมายถึง ข้อพิพาทของชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรมกรณีผลกระทบจากมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชน

**การจัดการความขัดแย้ง** หมายถึง การป้องกัน การระงับความขัดแย้งและวิธีการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างชุมชนกับโรงงานอุตสาหกรรม

**ชุมชน** หมายถึง ชุมชนบ้านร่องคำหลวง บ้านร่องคำดงและบ้านร่องคำศรีชุม ตำบลแม่่นาเรื่อ อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา

**โรงงานอุตสาหกรรม** หมายถึง โรงงานอุตสาหกรรมจิงคอง บริษัท โอ เค เค (ไทยแลนด์จำกัด) ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 3 ตำบลแม่่นาเรื่อ อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา

**ผู้บริหารโรงงานอุตสาหกรรม** หมายถึง เจ้าของโรงงาน ผู้จัดการ รองผู้จัดการ โรงงานอุตสาหกรรมจิงคอง บริษัท โอ เค เค (ไทยแลนด์จำกัด)

**องค์กรชุมชน** หมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของชาวบ้านในชุมชน

**กลไก** หมายถึง เครื่องมือที่ชุมชนและผู้บริหารโรงงานอุตสาหกรรมใช้ในการจัดการความขัดแย้ง

**วิธีการ** หมายถึง วิธีการที่ชุมชน ผู้บริหารโรงงานอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการจัดการความขัดแย้ง

**มลภาวะ** หมายถึง สภาพความสกปรกหรือความแปรปรวนที่เกิดจากการปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้คุณภาพน้ำ อากาศ ดินเสื่อมลง เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงสาเหตุความขัดแย้งจากมลภาวะ โรงงานอุตสาหกรรมกับชุมชน
2. ได้ทราบถึงกลไกและวิธีการจัดการความขัดแย้งจากมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรมของชุมชน
3. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากมลภาวะของโรงงานอุตสาหกรรมของชุมชนสำหรับท้องถิ่นอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีปัญหาความขัดแย้งจากสาเหตุที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน