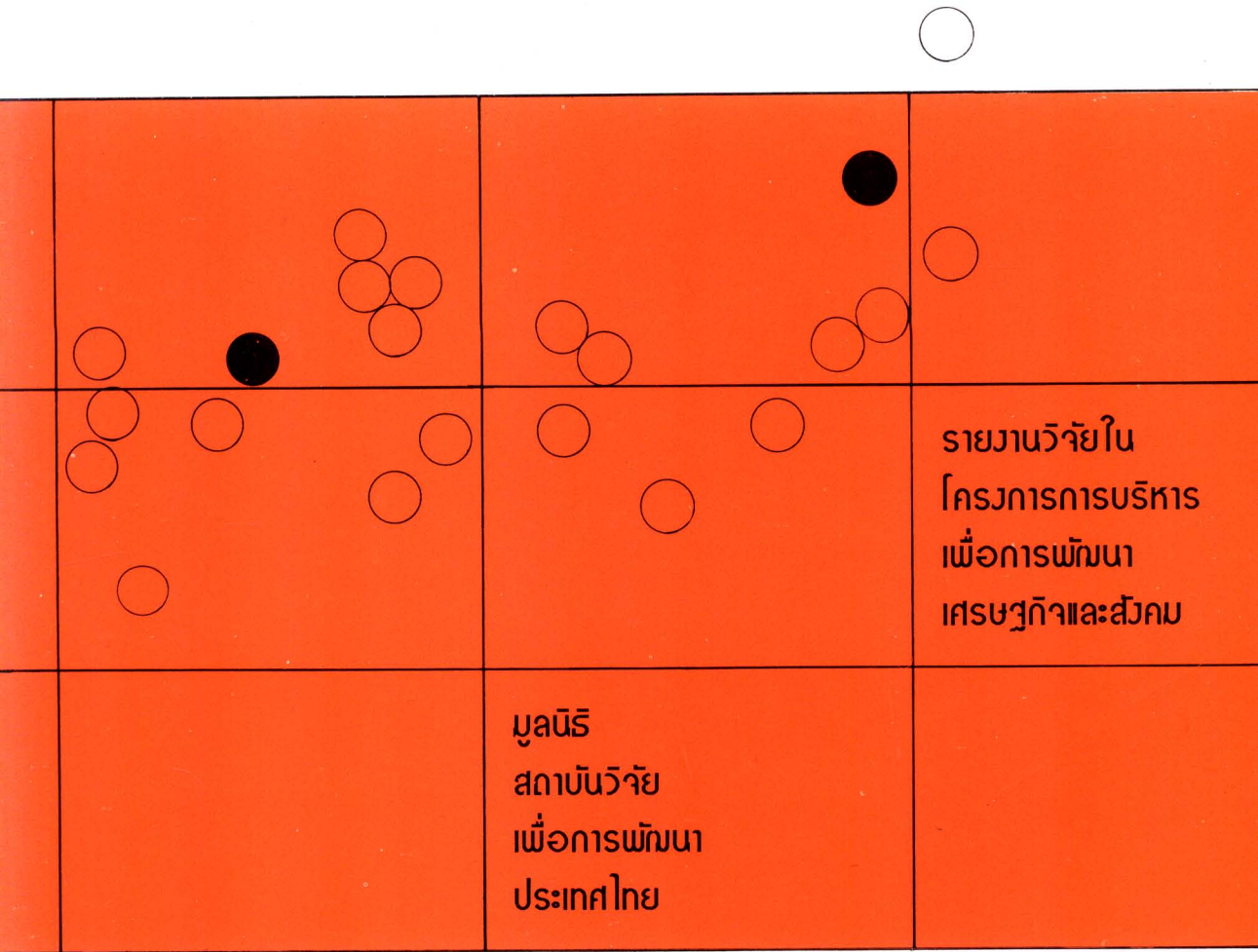


# การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ประธาน สวรรคต



**การบริหารงานของ**

**สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ**

โดย

**ปาน สุวรรณมงคล**

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 6)

ของ

**มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**

**THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION**

Prepared in accordance with the terms of reference  
of Project supported by  
**UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME**

## คำนำ

รายงานฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาใน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (ระยะที่สอง) ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้

ในการศึกษา ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจากเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (นายประวิทย์ รุยาภัย) รองเลขาธิการ (นายอาทร สุนโปก และนายสุชาติ มงคลพันธุ์) ผู้อำนวยการกองต่างๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณท่านรองปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน (นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ นายปกิต กิระวานิช) และ ศาสตราจารย์ ดร.อดุลย์ วิเชียรเจริญ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร คุณต๋องพงศ์ วัจนะสวัสดิ์ ผู้อำนวยการกองเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สศช. และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลและคำแนะนำอันมีประโยชน์ยิ่งแก่ผู้วิจัย

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร.ทินท์เมธ นาคะตะ หัวหน้าโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ระยะที่สอง) ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช หัวหน้าคณะวิจัย Module I รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา เวสศิริช คุณภรณ์ วัฒนโกเมร คุณเศรษฐพร ศุทธิวิทักษ์ นักวิจัยในคณะวิจัย Module I และคุณเชาวนะ ไตรมาศ คุณวิสาห์ พูลศิริรัตน์ ผู้ช่วยนักวิจัย คุณปิยนภา วัฒนคุณ ตลอดจนผู้ร่วมโครงการฯ ทุกท่านที่มีส่วนสำคัญทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ปธาน สุวรรณมงคล

## สารบัญ

|                                                    | หน้า   |
|----------------------------------------------------|--------|
| คำนำ                                               | i      |
| สารบัญ                                             | ii     |
| สรุปสาระสำคัญของรายงาน                             | v      |
| Executive Summary                                  | xi     |
| <br>บทที่หนึ่ง บทนำ                                | <br>1  |
| 1. ความสำคัญของเรื่อง                              | 1      |
| 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา                         | 2      |
| 3. ตัวแบบในการศึกษา                                | 2      |
| 4. วิธีการศึกษา                                    | 4      |
| 5. องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง                        | 4      |
| 6. ระยะเวลาในการศึกษา                              | 5      |
| 7. การเสนอเรื่อง                                   | 5      |
| <br>บทที่สอง สถานแวดล้อมทั่วไป                     | <br>6  |
| การนับถือนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2       | 6      |
| บทบาทของชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | 7      |
| จุดกำเนิดของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  | 8      |
| บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ      | 10     |
| เชิงอรรถ                                           | 13     |
| <br>บทที่สาม สถานแวดล้อมทางการบริหาร               | <br>15 |
| 1. อาคัตถ์                                         | 15     |
| 2. องค์การ                                         | 19     |
| 3. กระบวนการของงาน                                 | 25     |
| เชิงอรรถ                                           | 32     |

|            |                                                                                                                        | หน้า |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทที่ ๗    | การจัดการทรัพยากร                                                                                                      | 33   |
|            | 1. ทรัพยากรด้านบุคคล                                                                                                   | 33   |
|            | 2. ทรัพยากรด้านงบประมาณ                                                                                                | 38   |
|            | 3. ทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์                                                                                            | 41   |
| บทที่ ๘    | กระบวนการตัดสินใจ                                                                                                      | 43   |
|            | 1. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจและการมอบอำนาจ                                                                            | 43   |
|            | 2. ลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ                                                                          | 45   |
|            | 3. กรอบการตัดสินใจ                                                                                                     | 49   |
|            | 4. กระบวนการตัดสินใจ                                                                                                   | 49   |
|            | เชิงอรรถ                                                                                                               | 60   |
| บทที่ ๙    | กระบวนการปฏิบัติงาน                                                                                                    | 61   |
|            | ภารกิจหลัก                                                                                                             | 61   |
|            | กระบวนการปฏิบัติงานหลัก                                                                                                | 61   |
|            | เชิงอรรถ                                                                                                               | 68   |
| บทที่ ๑๐   | สรุปและข้อเสนอแนะ                                                                                                      | 69   |
|            | สรุปผลการศึกษา                                                                                                         | 69   |
|            | ข้อเสนอแนะ                                                                                                             | 72   |
| บรรณานุกรม |                                                                                                                        | 76   |
| ภาคผนวก    | ก (1) กรณีศึกษาการระเบิดหินที่บริเวณเทือกเขาสูง                                                                        | (2)  |
|            | ก (2) การศึกษาโครงการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำเพื่อการอนุรักษ์<br>สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย                                 | (6)  |
|            | ก (3) กรณีศึกษารายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอุตสาหกรรม<br>โครงการผลิตปูนซีเมนต์ บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด | (11) |
|            | ก (4) กรณีศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<br>(โครงการเหมืองแร่)                                              | (23) |

|               |                                                                        | หน้า |
|---------------|------------------------------------------------------------------------|------|
| ภาคผนวก ข (1) | การจัดองค์การของสำนักงานฯ ปี พ.ศ. 2518                                 | (34) |
|               | ข (2) การจัดองค์การของสำนักงานฯ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2531)                   | (35) |
| ภาคผนวก ค     | แสดงลักษณะการกระจายของบุคลากรด้านต่างๆ ในระดับกอง                      | (36) |
| ภาคผนวก ง (1) | กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม     | (40) |
|               | ง (2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 | (46) |

**สรุปสาระสำคัญของรายงาน**  
**การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.)**

**ปธาน สุวรรณมงคล**

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) ให้ทราบถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารงานของ สวล. โดยส่วนร่วม 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของ สวล. ให้สามารถตอบสนองบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 3) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานกลางเชิงนโยบายในด้านต่างๆ เพื่อหาตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนากลไกการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐโดยส่วนรวม

ในการศึกษาได้กำหนดตัวแปรของการศึกษา 4 ตัวแปร ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร ทรัพยากรการบริหาร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน สำหรับวิธีการศึกษาได้ใช้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจาก 1) เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เอกสารทางราชการ รายงานการวิจัย 2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของ สวล. ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก 3) จากการใช้กรณีศึกษาการปฏิบัติงานจริงของ สวล. ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (function-specific cases) และ กรณีศึกษาประเด็นปัญหา (issue-specific cases) 4) จากการสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน 5) จากการร่วมสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม 6) จากการให้บุคลากรของ สวล. และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกได้วิจารณ์รายงานเพื่อนำมาปรับปรุง

**ผลการศึกษา**

จากการศึกษาพบว่า สวล. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2518 เพื่อปฏิบัติภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การจัดทำนโยบายและแผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม 2) การให้คำปรึกษาแนะนำ และ 3) การประสานงานกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ปัจจุบันนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ และมีกฎหมายลักษณะเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมกว่า 60 ฉบับ ซึ่งมีหน่วยงานระดับปฏิบัติรับผิดชอบอยู่ นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมภายนอก สวล. มีความเป็นการเมืองมาก เพราะประเด็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ หลากหลายในสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์-ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน และบ่อยครั้งที่นำไปสู่ความขัดแย้งจนกลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวพันถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ดังเช่นกรณีเขื่อนน้ำโจน เป็นต้น ดังนั้น การ

ตัดสินใจขององค์กรสูงสุดทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี จึงต้องคำนึงถึงทั้งเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินบทบาทของ สวล. ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง และความแข็งแกร่งทางวิชาการ ความชำนาญงาน และประสิทธิภาพของบุคลากร สวล. จะเป็นเกราะป้องกันแรงกดดันทางการเมืองที่อาจมีต่อ สวล. และทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติภารกิจในการเสนอแนะให้คำปรึกษาต่อองค์กรวิจัยสั่งการระดับสูงได้อย่างมีหลักการและเป็นกลาง

จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 13 ปีเศษที่ผ่านมา สวล. ได้มีบทบาทในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมากขึ้นตามลำดับอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีลักษณะเด่นหลายประการที่ทำให้ สวล. มีบทบาทด้านนี้เด่นชัดขึ้น ในขณะเดียวกันก็ยังมิข้อจำกัดที่เหนียวรั้วให้ สวล. ไม่อาจแสดงบทบาทตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ สรุปได้ดังนี้

ก. ลักษณะเด่น

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงของ สวล. นับเป็นลักษณะเด่นพื้นฐานที่ทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยผู้บริหารของ สวล. ได้เน้นการประสานงานภายในกับผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับหน่วยกลางระดับนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จนทำให้บทบาทของ สวล. ได้รับการเข้าใจและยอมรับมากขึ้น
2. ความชัดเจนในอาณัติทางกฎหมาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กำหนดให้ สวล. มีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ การจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแนะนำ และการประสานงาน ทำให้บุคลากรทุกระดับของ สวล. ตระหนักถึงบทบาทหลักของหน่วยงานว่า สวล. เป็นหน่วยงานนโยบายไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติ และทำให้การพัฒนา สวล. มีทิศทางที่ชัดเจน
3. คุณภาพของบุคลากร บุคลากรของ สวล. เกือบครึ่งจบปริญญาตรีขึ้นไป และในขณะเดียวกันก็มีความหลากหลายของสาขาวิชา บุคลากรจึงนับเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญของ สวล. เพราะ สวล. เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้สูง นอกจากนี้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมีหลายมิติเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จำเป็นต้องอาศัยสหวิทยาการเข้าแก้ไข
4. อุดมการณ์และความอดทนของบุคลากรของ สวล. ในสถานการณ์บริหารภายใต้ภาวะจำกัดโดยเฉพาะทางด้านจำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรบางครั้งขาดความคล่องตัวเมื่อมีเรื่องต่างๆ ไหลเข้าสู่กระบวนการของงาน สวล. เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้จากการที่รัฐเริ่มให้ความสนใจด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ความต้องการบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มมีมากขึ้น ทำให้ปัญหาการไหลออกของ



บุคลากรผู้ชำนาญงานจาก สวล. อาจเป็นปัญหาในอนาคต แต่ขณะนี้อุดมการณ์และความอดทนของบุคลากร สวล. มีส่วนเหนียวรั้งและทำให้บุคลากรส่วนหนึ่งทุ่มเทให้กับงานสิ่งแวดล้อม

5. การสนับสนุนจากภายนอก ในด้านการพัฒนาบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ และการใช้วิธีการจ้างสถาบันการศึกษาให้ศึกษา-วิเคราะห์งานโครงการของ สวล. ทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวขึ้น แม้จะมีข้อจำกัดทางทรัพยากรการบริหารที่ได้รับจากรัฐบาลก็ตาม

ข. ข้อจำกัด

1. การที่ฝ่ายการเมืองยังขาดเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่จริงจังในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากงบประมาณที่จัดสรรให้สาขาการพัฒนาล้างแวดล้อม ไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณประจำปีทั้งหมดในแต่ละปี การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองดังกล่าว นับเป็นข้อจำกัดสำคัญพื้นฐานของการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมาโดยตลอด
2. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างหลากหลาย นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ สวล. ซึ่งมีภารกิจสำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายเฉพาะ ตลอดจนมาตรฐานที่กำหนดขึ้นซึ่งบังคับใช้เป็นการเฉพาะในงานที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบ ปัญหาการประสานงานจึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาโดยตลอด
3. การโอน สวล. จากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน มีผลกระทบต่อการแสดงบทบาทหลักของ สวล. โดยเฉพาะการประสานงาน เพราะโดยพฤติกรรมการบริหารของระบบราชการไทย มักไม่ยอมรับให้หน่วยงานที่มีฐานะเท่าเทียมกันมาตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของตน นอกจากนี้ยังทำให้ สวล. ออกห่างหรือเกือบหลุดพ้นจาก "วงจรการพัฒนา" ของประเทศ เพราะหน่วยงานกลางเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน คือ สศช. สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ล้วนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
4. การจัดโครงสร้างภายใน สวล. ยังไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การสนองตอบของ สวล. ต่อปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการเปิดบทบาทเชิงรุกของ สวล. กระทำได้จำกัด และงานบางงานยังไม่ได้มีความสำคัญเท่าที่ควร เช่น งานติดตามและประเมินผล ยังเป็นส่วนหนึ่งในงานนโยบายรวมและประเมินผลของกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
5. สวล. ยังขาดศูนย์ข้อมูลกลางที่จะช่วยเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจของผู้บริหารของ สวล.

และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ข้อมูลยังมีลักษณะกระจายอยู่ตามกองต่างๆ ในรูปแบบฟอร์มที่กองนั้นจะใช้ นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บเอกสารของแต่ละงานในกองส่วนใหญ่ยังเป็นแบบเฉพาะบุคคล ทำให้บางครั้งยากแก่การค้นหา ติดตามเรื่องเดิม

6. ความไม่สม่ำเสมอในความสามารถการวิเคราะห์-สังเคราะห์ของบุคลากรของ สวล. ก็นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ เนื่องจากงานส่วนใหญ่ของ สวล. เป็นงานวิชาการที่ต้องการความครอบคลุมและลุ่มลึกในการวิเคราะห์-สังเคราะห์ แต่เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่มีอายุราชการอยู่ในช่วง 1-10 ปี เป็นผลให้บุคลากรจำนวนหนึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมน้อย ซึ่งก็มีผลกระทบต่อคุณภาพของงาน นอกจากนี้ การเป็นนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialist) สูง ทำให้บางครั้ง ขาดทักษะการบริหารงานและขาดความยืดหยุ่นอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่
7. การขาดบุคลากรมาช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ หรือนักวิชาการในงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานประชุม ซึ่งมีปริมาณงานค่อนข้างมาก เพราะงานของ สวล. เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการมากชุด ทำให้นักวิชาการต้องเสียเวลาส่วนหนึ่งมาทำงานด้านธุรการ เช่น การติดต่อนัดประชุม การเตรียมเอกสารประชุม เป็นต้น ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานได้
8. ระบบงานบางอย่างงาน สวล. ยังติดขัดหรือยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเท่าที่ควร เช่น ระบบการแยกเรื่อง ติดตามเรื่องเข้า-ออกหน่วยงาน ยังไม่เป็นระบบมากนัก ทำให้บางครั้งเกิดความล่าช้า และระบบการประชุมยังขาดบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

#### ก. ข้อเสนอระยะสั้น

1. ควรขยายกลุ่มเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน นอกเหนือไปจากกลุ่มเป้าหมายเดิมที่ สวล. ดำเนินการอยู่แล้ว คือ สถาบันการศึกษา กลุ่มอาสาสมัครในชุมชนต่างๆ ทั้งนี้ โดยอาศัยสื่อรูปแบบต่างๆ เช่น การสัมมนาทางวิชาการ การจัดโครงการให้ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่นักการเมือง ผู้บริหารหน่วยงานโดยอาศัยความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา การจัดทำเอกสารเผยแพร่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อให้รัฐให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2. ควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับงานติดตามประเมินผล และงานการประชุมอันเป็นงานที่มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ

3. ควรเร่งพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางของ สวล. เพื่อสนองการปฏิบัติงาน สวล. และคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติในชั้นแรก โดยอาศัยผู้อำนวยการจากภายนอกเข้ามาช่วยพัฒนาระบบข้อมูล ก่อนพัฒนา ให้เป็นศูนย์ระบบข้อมูลแห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

4. ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บเอกสารโดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ จัดทำคู่มือและจัดหาตู้เก็บเอกสารให้เพียงพอ

5. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ให้มีความสม่ำเสมอขึ้น โดยเน้นพัฒนาให้เจ้าหน้าที่สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งภาพกว้างและลึกในแต่ละเรื่อง โดยการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมที่เหมาะสม เช่น การอบรมการวิเคราะห์เชิงระบบ การอบรมเทคนิคเฉพาะด้าน เช่น เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เรียกว่า การประเมินภาวะชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal) เป็นต้น นอกจากนี้ ควรให้การอบรมด้านความรู้การบริหารงานแผนใหม่แก่บุคลากรระดับต่างๆ ด้วย โดยประสานงานกับสถาบันฝึกอบรมข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

6. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการทำวิจัยภายใน สวล. โดยการส่งเสริมให้นักวิชาการของ สวล. ได้ทำการวิจัยและจัดทำทุนและหรือเปิดโอกาสให้นักวิชาการของ สวล. ได้ไปร่วมทำวิจัยกับสถาบันการศึกษาทั้งภายในและต่างประเทศ

7. เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัย และฝึกอบรมสิ่งแวดล้อมในแผนงานปรับปรุง และจัดโครงสร้างการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของ สวล. เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบุคลากรตามข้อ 5 และ 6

8. ควรเน้นระบบการทำงานเป็นกลุ่มในรูปแบบคณะทำงานทั้งภายในกองและระหว่างกอง และควรให้กลไกเดิมที่มีอยู่คือ Technical Staff Meeting ประจำเดือนให้เป็นประโยชน์ทางด้านวิชาการมากขึ้น

9. ควรปรับปรุงขีดความสามารถของ สวล. ให้สามารถสนองตอบปัญหาที่เกิดขึ้นในทันทีได้ทันเหตุการณ์ โดยการตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Mobile Unit) ที่มีเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์พร้อม

#### ข. ข้อเสนอระยะยาว

1. ควรมีการจัดทำแผนปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการภายใน สวล. ให้สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมอย่างทันเหตุการณ์และสนับสนุนบทบาทเชิงรุกของสำนักงานฯ

2. ควรกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาท ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท่วงงานในท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรประสานงานระดับจังหวัดภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

3. รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค ในภูมิภาคที่มีปัญหารุนแรงด้านสิ่งแวดล้อม

ล้อม เช่น ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่จังหวัดในภูมิภาคอื่นๆ และเป็นการสนับสนุนการดำเนินการตามข้อ 2 และควรสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ของ สวล. ประจำอยู่ในสำนักงานใหญ่ UNEP และประเทศสำคัญ เพื่อประสานงานและติดต่อขอความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ

4. ควรมีการทบทวนการแบ่งกลุ่มงานหลัก (major function) ของรัฐ และองค์กรรับผิดชอบ ในภารกิจหลักแต่ละภารกิจ เพื่อจัดการซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดการประสานงานที่ชัดเจน สำหรับกรณีหน่วยงานกลางของรัฐในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายสาขา ดังเช่น กรณีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ควรอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหาร คือ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบตามอาณัติทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะระยะสั้นอยู่ในพิสัยที่ สวล. จะดำเนินการไปได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามกำลังทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ สำหรับข้อเสนอแนะระยะยาวเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก สวล. และการแก้ไขในภาพรวมทั้งระบบ

เนื่องจากงานวิจัยและงานปรับปรุงหน่วยงานเป็นงานต่อเนื่อง สวล. ควรมีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นฐานนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารงานของ สวล. โดยส่วนรวมต่อไป

**Executive Summary**  
**Office of the National Environment Board**

**Pathan Suvannamongkol**

**1. Research Methodology**

The Office of the National Environment Board, founded in 1975, is a relatively new agency; it is presently attached to the Ministry of Science, Technology, and Energy. Its mission is threefold : to formulate policies and plans on environmental management; to give advice and make recommendations to government agencies, state enterprises and the public sector on all environment matters; and to coordinate with other agencies on environmental issues.

The sources of information for this research were related documents, interviews, case studies, and observations.

**2. The Findings**

The external environment of the Office is, by nature, highly political as environmental issues often involve various societal groups with differing objectives and interests. Such differences sometimes lead to conflicts which affect government policy. Thus, the highest political decision-making body (the Cabinet) often makes both technical and political decisions on the environment. Therefore the Office of the National Environment Board must perform carefully, examining technical principles, maintaining neutrality, and relying heavily on the technical strength, experience and skills of its staffs. The careful performance of its role was important in reducing political pressure and enabled the Office to be effective in its advisory role to national decision-making bodies.

During the past thirteen years, the Office has played an increasingly important role in national environmental management.

The Office was strengthened and supported by its leadership--the high-ranking authorities--and the clarity of the Office's legal mandates. Further, more than half of the staff members are degree holders possessing the technical and professional skills required by the Office. Though working within personnel and budget constraints, the staff worked patiently

and stood firm on principle. In addition, there was external support for human resource development and for the purchasing of equipment. Further, the Office had the flexibility to offer project commissions to outside experts and this contributed to the Office's achievement.

However, the Office operated under a number of constraints. First of all, the lack of political will for the long-term protection and improvement of the environment was reflected in the budget allotment to environmental programs (less than one percent of the total national budget). Second, there is a lack of coordination among the related agencies in charge of environment management. The agencies work within their own specific laws and standards. Third, the fact that the Office is attached to the Ministry of Science, Technology and Energy rather than the Office of the Prime Minister to which it had been attached during its first few years of operations had weakened the Office's authority and reduced its status in relation to other central policy agencies such as the Budget Bureau, the NESDB, and the Civil Service Commission--all of which are attached to the Office of the Prime Minister. Fourth, the Office's organizational structure was not responsive to the rapidly changing environment. Fifth, the Office lacked an information center to support decisions by top Office and Board administrators. Sixth, the quality of the analysis /synthesis skills of staff member varied. Seventh, there were too few subordinate staff members to assist analysts and technicians in handling meetings and administrative matters. Finally, some systems (for instance, sorting mail and follow up procedures), were not streamlined for effective performance.

### **3. The Recommendations**

Recommendations are separated into immediate and long-term recommendations.

The immediate recommendations include, among others:

1. The expansion of the target audience for public relations--to include national and local politicians and government agency executives.
2. Giving more emphasis to monitoring, evaluation, and meeting functions. Appropriate personnel should be allocated accordingly to these functions.

3. Expediting the establishment of a central information unit within the Office.

4. Improving filing and documentation procedures.

5. Developing the analytical and research capability of the staff.

6. Emphasizing team-work among staff members.

The long-term recommendations include:

1. Developing long-term organizational restructuring plan for the Office.

2. Decentralizing the environmental management role and authority to the provincial and local levels.

3. The establishment of regional environmental centers in areas seriously suffering from environmental problems.

4. Reviewing and rearranging the major functions of the government so that national central agencies such as the Office of the National Environment Board remain close to the national political and administrative center.

## บทที่หนึ่ง

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญของเรื่อง

ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ความสามารถของมนุษย์ในการพัฒนาความเป็นอยู่ได้รุดหน้าไปอย่างมาก ด้วยวิทยาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางและฟุ่มเฟือย ต่อมาประชากรของโลกมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ทรัพยากรธรรมชาติที่ครั้งหนึ่งเคยคิดว่ามีอยู่จำนวนมากมายนั้นลดน้อยถอยลงไปเป็นจำนวนมาก ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างไม่สามารถกลับคืนมาได้ในเวลาอันสั้น เช่น แร่ น้ำมัน ป่าไม้ เป็นต้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นกับสภาพแวดล้อมในขอบเขตที่กว้างขวางอย่างคาดไม่ถึง และมีผลกระทบเป็นสายโซ่ไปทั้งระบบนิเวศ ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าได้ก่อให้เกิดความแห้งแล้งในบรรยากาศ ฝนไม่ตกตามฤดูกาล ทำให้ผลผลิตการเกษตรตกต่ำ และน้ำในแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ มีปริมาณลดลงจนไม่เพียงพอแก่การอุปโภคบริโภคของประชาชน การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนยิ่งทำให้ปัญหาความเน่าเสียของแหล่งน้ำมีมากขึ้น จนเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน

ปัญหาสภาพแวดล้อมดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ และเพิ่งได้รับความสนใจจากประเทศต่างๆ เมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1970 นี้เอง เมื่อตระหนักถึงภัยพิบัติภัยอันเกิดจากมนุษย์เองที่คุกคามทุกชีวิตบนโลกนี้ ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งนับเป็นการประชุมที่มีความสำคัญยิ่งและเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และในประเทศต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งองค์การกลางของรัฐเพื่อวางนโยบายและบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม

สวล. ซึ่งถือกำเนิดมาเมื่อปี พ.ศ. 2518 หลังจากที่ถูกมองว่ารักษาระบอบเก่า ในสังคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศโดยเน้นความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เจตนารมณ์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็เพื่อเป็นกลไกของรัฐทางด้านการจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คำปรึกษา และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่อย่างหลากหลายก่อนหน้านั้นแล้ว

ในระยะกว่า 10 ปีมานี้ สวล. ได้ปฏิบัติหน้าที่และบทบาทดังกล่าวได้ผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่กระนั้นก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ขยายขอบเขต และมีความรุนแรงมากขึ้นตามจังหวะก้าวของการพัฒนาประเทศที่ยังให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อม รองจากการพัฒนาเศรษฐกิจ มาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่รัฐเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งการจะป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมให้ได้ผล จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ



การที่ สวล. เป็นกลไกของรัฐทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม ทำให้ สวล. อยู่ในฐานะที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการเพิ่มพูนสมรรถนะทางการบริหารของ สวล. จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพื่อเอื้ออำนวยให้ สวล. ให้มีบทบาทมากขึ้นในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาการบริหารงานของ สวล. เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุง สวล. และเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานเชิงนโยบายทั้งหลาย และระบบราชการโดยส่วนรวมต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางการบริหาร ทรัพยากรการบริหาร กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อทราบถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารของ สวล. โดยส่วนรวม
- 2.2 เพื่อเสนอข้อ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารของ สวล. ให้สามารถตอบสนองบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
- 2.3 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานกลางเชิงนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อหาตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนากลไกการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดยส่วนรวม

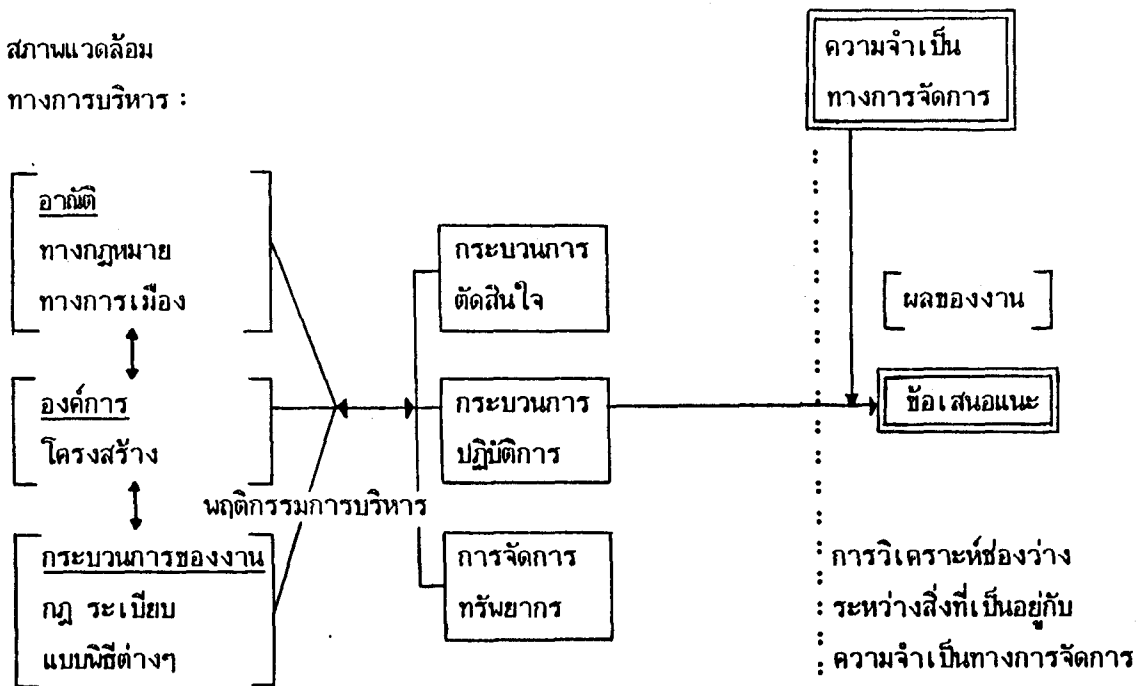
## 3. ตัวแบบในการศึกษา

คณะวิจัย ได้กำหนดตัวแปรของการศึกษาเป็น 4 ตัวแปร คือ

1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร
2. ตัวแปรด้านกระบวนการตัดสินใจ
3. ตัวแปรด้านกระบวนการปฏิบัติงาน
4. ตัวแปรด้านการจัดการทรัพยากร

ดังแสดงในภาพที่ 1.1 ซึ่งเป็นตัวแบบที่ใช้ร่วมกันของ Module 1 และ 2 ในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดังนี้

สภาพแวดล้อม  
ทางการบริหาร :



สภาพแวดล้อมทางการบริหาร หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ สวล. สภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ อำนาจอํานาจ (mandate) องค์การ (organization) และกระบวนการของงาน (work process)

กระบวนการตัดสินใจ หมายถึง บทบาทของ สวล. ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับระบบข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล กระบวนการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่างๆ ในการเสนอแนะนโยบายและทางเลือกต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในระดับสูงขึ้น

กระบวนการปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการทำงานนโยบายให้บังเกิดผล โดยคำนึงถึงระบบข้อมูลที่ใช้ รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการ และการปรับตัวให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

การจัดการทรัพยากร หมายถึง การบริหารทรัพยากรคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุตามภารกิจของหน่วยงาน ทั้งนี้จะพิจารณาความพอเพียง (ปริมาณ) ของทรัพยากร การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและคุณภาพของทรัพยากร

คณะวิจัยได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสี่ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในการบริหารงานของ สวล. ทั้งในด้านลักษณะเด่น และปัญหาอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อลดช่องว่างระหว่างที่เป็นอยู่จริงกับอำนาจที่ได้รับมอบหมาย

#### 4. วิธีการศึกษา

ในการศึกษา สวล. คณะวิจัยได้อาศัยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบคำสั่ง รายงาน เอกสารการวิจัย และบทความต่าง ๆ
2. การสัมภาษณ์ ได้สัมภาษณ์บุคลากรของ สวล. ได้แก่ เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลภายนอกที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สวล. ได้
3. การใช้กรณีศึกษา กรณีศึกษา 2 ประเภท คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (function-specific cases) และกรณีศึกษาประเด็นปัญหา (issue specific cases) ประกอบการเขียนรายงาน
4. การสังเกตการณ์ สังเกตการณ์สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อทราบถึงวิธีการทำงาน ปัญหา และข้อคิดเห็นในการปรับปรุง
5. การร่วมสัมมนา ร่วมสัมมนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดโดยสมาคมนักเรียนเก่า A.I.T. วันที่ 29 เมษายน 2531 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า และการประชุมวันสิ่งแวดล้อมโลก วันที่ 5 มิถุนายน 2531 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า
6. การวิจารณ์และเสนอแนะ จากผู้บริหารและบุคลากรของ สวล. และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

#### 5. องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

สวล. เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาได้ประมาณ 13 ปีเศษ และได้มีผลการศึกษาจำนวนไม่น้อยเกี่ยวกับงานในด้านต่าง ๆ ของ สวล. เช่น งานด้านนโยบายและแผน งานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม งานกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่การศึกษาระบบการบริหารงานของ สวล. ทั้งระบบมีน้อยมาก เท่าที่มีได้แก่ เอกสารการวิจัยของ เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (อดีตเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2520-2527) ซึ่งได้วิเคราะห์แผนพัฒนาที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และระบบการบริหารงานของ สวล. เป็นเอกสารที่เขียนเมื่อปี พ.ศ.2522

นอกเหนือจากเอกสารการวิจัยดังกล่าว คณะวิจัยได้อาศัยข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่มีบางส่วนที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร บุคลากรในหน่วยงานและบุคลากรภายนอกที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เป็นฐานความรู้ในการอ้างอิง

## 6. ระยะเวลาในการศึกษา

มกราคม - ธันวาคม 2531

## 7. การเสนอเรื่อง

รายงานการวิจัยการบริหารงานของ สวล. มี 7 บท คือ

1. บทนำ
2. สภาพแวดล้อมทั่วไป เป็นการเสนอความเป็นมาและอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีต่อองค์กรกลางทางด้านสิ่งแวดล้อม
3. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร พิจารณาถึงอดีต องค์กรการ และกระบวนการของงาน
4. การบริหารทรัพยากร วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารด้านคน เงิน วัสดุอุปกรณ์
5. กระบวนการตัดสินใจ วิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
6. กระบวนการปฏิบัติงาน วิเคราะห์การดำเนินงานของ สวล. ตามภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมาย
7. สรุปและข้อเสนอแนะ

## บทที่สอง สภาพแวดล้อมทั่วไป

สภาพแวดล้อมทั่วไป หมายถึง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่ง สวล. เป็นส่วนย่อยอยู่ในระบบใหญ่นี้ และได้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของ สวล. ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า เป็นสิ่งที่สอดแทรกอยู่ในทุกส่วนของสังคม และเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงควบคู่กันไปกับการพัฒนาประเทศ เปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญเดียวกัน สภาพแวดล้อมภายนอกจึงนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการกำหนดสภาพแวดล้อมทางการบริหาร (อาณัติ องค์กรการ กระบวนการของงาน) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการจัดการทรัพยากรการบริหารของ สวล.

### การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2

ในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 (พ.ศ. 2504-2514) อันเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาล ซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐบาลทหาร ได้ใช้ "การพัฒนา" เป็นเหตุผลหลักในการบริหารประเทศมากกว่า "ประชาธิปไตย" รัฐเป็นผู้ชี้นำการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงนี้ได้มุ่งไปสู่การขยายอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ให้ดีขึ้น มีการระดมทรัพยากรของประเทศไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างมาก สิ่งที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในช่วงดังกล่าวนี้ ก็คือ ถนน ไฟฟ้า เขื่อน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงสองแผนนี้ เฉลี่ยถึงร้อยละ 6-7 ต่อปี ปัจจุบันนำเข้าสู่หลักต้นให้ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเร่งรัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อสนองนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว ดังนั้น ในระยะแรกนี้ ยิ่งประเทศไทยมีอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ก็หมายความว่า อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติก็มีสูงควบคู่กันไปด้วย

ผลพวงที่เห็นชัดจากการเร่งรัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในช่วงนี้ และได้ส่งผลในระยะต่อมา ก็คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันได้แก่ ทรัพยากรดิน น้ำ แร่ ป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรทางทะเล และปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมลพิษทางอากาศ น้ำ ขยะมูลฝอยและเสียง<sup>1</sup>

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นยิ่งรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อจำนวนประชากรในประเทศเพิ่มมากขึ้น ควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีมากขึ้นทำให้ความสามารถในการนำทรัพยากรมาใช้มีมากขึ้นด้วย ปัญหานี้ได้ส่งสมมาเรื่อย ๆ ตลอดเวลาหนึ่งทศวรรษ โดยที่กลุ่มคนในสังคมไม่ได้ตระหนักและหวั่นเป็นเพราะอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองแบบเผด็จการ ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ จนกระทั่งมีการผ่อนคลาย

การใช้อำนาจปกครองประเทศมาเป็นประชาธิปไตยขึ้นเล็กน้อยหลังปี พ.ศ. 2511 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

### บทบาทของชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเริ่มมีบทบาทเคลื่อนไหวมากขึ้น มีความตื่นตัวต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เหตุการณ์กรณีการล่าสัตว์ในป่าเขาสอยดาว จังหวัดจันทบุรี กรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่าเสีย เนื่องจากน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม กรณีการขุดแร่ของบริษัทข้ามชาติเทมโก้ กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวได้ปลุกให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มชมรมอนุรักษ์ฯ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสนใจในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

แรงกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ในรูปของสมาคม ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีเพิ่มมากขึ้นจนทำให้รัฐบาลมีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมขึ้น และหลังจากนั้นเพียงหนึ่งปี ก็ได้มีการปฏิวัติ คณะปฏิวัติได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อม 2 คณะ คือ คณะกรรมการสภาวะสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นประธานและมีคณะกรรมการอื่น ๆ อีก 14 คน และคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการสภาวะสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และมีกรรมการอื่น ๆ อีก 18 คน ในปี พ.ศ. 2516 ได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการทั้งสองคณะเป็น "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" และ "คณะกรรมการบริหารสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ตามลำดับ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีหน้าที่กำหนดนโยบายควบคุมความสกปรกของสิ่งแวดล้อมในประเทศ และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อการศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งทางด้านการบริหารและวิชาการ<sup>2</sup> ส่วนคณะกรรมการบริหารสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรายงานนโยบายแผนแม่บทเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ประสานงานและให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำโครงการ แผนงาน และปฏิบัติงานตามโครงการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการ<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร จะได้จัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การจัดการสิ่งแวดล้อม ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดองค์การถาวรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะทำหน้าที่ศึกษาหาข้อเท็จจริง ตลอดจนวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทาง มาตรการในการแก้ไขปัญหาระยะยาว และองค์กรในรูปคณะกรรมการมักจะสลายตัวไปเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก่อให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การตั้งคณะกรรมการโดยปราศจากตัวบทกฎหมายรองรับ ได้ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมา ไม่บังเกิดในทางปฏิบัติ

อย่างจริงจัง และการแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้บางครั้งเกิดการ "ปกป้องผลประโยชน์" ของหน่วยงานมากกว่าคำนึงถึงหลักเหตุผลจนเป็นผลให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย วางแผน และประสานการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติได้ตามที่มุ่งหวัง (คณะกรรมการทั้งสองคณะได้สลายตัวไปเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องสิ้นสุดลง)

เป็นที่สังเกตได้ว่า ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ปัญหาความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นหลังจากมีการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐกันอย่างมากในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2504 กิจกรรมของรัฐได้แตกแขนงออกไปมากขึ้นพร้อม ๆ กับการเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานและบุคลากร เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายเสนาะ อุณากร) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า<sup>4</sup>

"... การบริหารทรัพยากรธรรมชาติในช่วงนั้น จะเห็นว่าเราทำกันเป็นเรื่องๆ แยกจากกันภายใต้การดูแลของหน่วยงานส่วนกลางในแต่ละทรัพยากรไป เช่น กรมป่าไม้ ดูแลทรัพยากรป่าไม้ กรมประมง ดูแลทรัพยากรประมง กรมทรัพยากรธรณีดูแลทรัพยากรแร่และพลังงาน และกรมแผนที่ดิน ดูแลด้านทรัพยากรที่ดิน เป็นต้น"

การบริหารแบบแยกส่วน โดยขาดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบทำให้ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐ ที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มากกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เองก็ได้ตระหนักถึงปัญหาทางการบริหารดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการ ซึ่งทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหาทางประสานงานของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เหมืองแร่ ผลผลิตทางการเกษตร การป้องกันและกำจัดภาวะแวดล้อมเป็นพิษ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และจัดทำแผน โครงการการใช้ทรัพยากรของชาติให้เหมาะสม

#### จุดกำเนิดของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาถึงช่วงนี้ได้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ทางด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นหลายกลุ่ม และเริ่มแสดงบทบาทในการศึกษารวบรวมข้อมูล และเรียกร้องต่อระบบการเมือง กลุ่มที่มีบทบาทก็คือ สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร) เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังโดยเรียกร้องดังนี้

- 1) ให้ตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับสูงเพื่อรับผิดชอบพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยส่วนรวม โดยต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ รับผิดชอบเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่านั้น
- 2) เสนอให้มีการนำแนวคิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในโครงการพัฒนาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการขนาดใหญ่ ๆ เช่น เขื่อน ถนน โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคมีจากน้ำมัน โครงการขุดคอคอดกระ เป็นต้น

ข้อเรียกร้องของสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ยังไม่ทันได้รับการสนองตอบจากรัฐบาล ก็เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิจติขจร ต้องพ้นจากตำแหน่งไป กระนั้นก็ตามก็เป็นการทำให้รัฐบาลในระยะต่อมาหันมาให้ความสนใจกับเรื่องนี้มากขึ้น โดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศสืบแทนในช่วงปี พ.ศ. 2516-2518 อันเป็นช่วงเวลาที่กำลังต่าง ๆ มีบทบาททางการเมืองสูง และได้เรียกร้องต่อระบบการเมืองมาก ในช่วงนี้ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏขึ้นเรื่อย ๆ เช่น กรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่าเสีย การระเบิดหินที่เทือกเขาภู จังหวัดราชบุรี เป็นต้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยบรรจุไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 โดยกล่าวว่า "จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น... ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม"<sup>5</sup> ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องนี้ชัดเจน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งนับเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกันที่มีอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 , 77, 78 และ 93<sup>6</sup>

จากแนวนโยบายของรัฐดังกล่าว เป็นการปูทางไปสู่การมีกฎหมายและองค์กรกลางเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 (เพียง 2 วันก่อนสิ้นสุดรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์) ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จากกฎหมายดังกล่าวเป็นผลให้มีการตั้งองค์กรกลางของรัฐในระดับชาติทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่า สวล. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อประสานงานกับหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่ก่อตั้งมานานแล้ว อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หน่วยงานปฏิบัติในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น และขณะนี้มีกฎหมายลักษณะเฉพาะเรื่องกว่า 60 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานระดับปฏิบัติดังกล่าวรับผิดชอบอยู่ (ดูผนวกที่ ง. (1)) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม-



ล่อมอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กรณีการควบคุมมลพิษทางน้ำ มีกฎหมายเกี่ยวข้อง 18 ฉบับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน 6 กระทรวง ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเฉพาะด้านๆ ต่างก็มีมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่แตกต่างกัน และบางกรณีก็ขาดมาตรฐานกลาง ทำให้การแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำกระทำได้อย่างยาก กล่าวได้ว่า ปัญหาการประสานงานนับเป็นปัญหาสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และเป็นปัจจัยที่เหนือการควบคุมของ สวล.

### บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในช่วงระยะแรก สวล. มีบทบาทค่อนข้างจำกัด เพราะเพิ่งเริ่มก่อตั้งยังไม่พร้อมที่จะร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อมได้เต็มที่ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จึงมิได้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรทั้งสองนี้ แต่ก็ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันสิ่งแวดล้อมมากกว่าแผนพัฒนาฯ 3 ฉบับที่ผ่านมา โดยบรรจุไว้ในส่วนที่ 3 บทที่ 1 ภายใต้อำเภอ "การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม" ซึ่งก็ยังมีลักษณะเป็นเฉพาะเรื่องและขาดความสอดคล้อง<sup>7</sup> นอกจากนี้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2520-2521) ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมและสิ่งแวดล้อมของสภานโยบายแห่งชาติ เพื่อพิจารณากลั่นกรองงานและให้คำปรึกษาหารือต่อสภานโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสิ่งแวดล้อมขึ้นอีก

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กล่าวถึงบทบาท สวล. ไว้อย่างชัดเจนในส่วนที่ 5 บทที่ 2 แนวนโยบายและเป้าหมายด้านประชากร กำลังคน การพัฒนาจิตใจ และสิ่งแวดล้อม ว่า "ปรับปรุงระบบบริหารสิ่งแวดล้อมของประเทศให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ สอดคล้องผสมผสานกันยิ่งขึ้น โดยมี สวล. เป็นแกนกลาง" และในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ได้เกิดแนวคิดการพัฒนาที่ยึดพื้นที่ขนาดใหญ่ เป็นหลักจัดทำกิจการการพัฒนา และการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่นั้น เช่น การพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่ง สวล. ได้ร่วมมือประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่การเริ่มจัดทำโครงการ โดยเป็นการนำเอาแนวคิดด้านนิเวศน์พัฒนา (Ecodevelopment) มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะในประเด็นที่ไม่อาจกระจายการพัฒนาในลักษณะนั้นให้ทั่วถึงในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนสูง ไม่สามารถสร้างความรู้สึกการมีส่วนร่วม ตลอดจนการให้ความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติจากประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นได้เท่าที่ควร<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเน้นการทำงานในรูปแบบ "แผนงาน" เพื่อการประสานงานและผนึกกำลังกันทำงาน และเน้นให้องค์กรระดับท้องถิ่นและประชาชนมีบทบาทในการบริหารทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้มาก

กระนั้นก็ตามก็ยังมีความขัดแย้งกันอยู่มากในเชิงของแนวคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนี้มีการกล่าวกันถึงแนวคิดการพัฒนาคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือนิเวศน์พัฒนา แต่การนำแนวคิดดังกล่าวนี้ไปสู่การปฏิบัติยังกระทำไม่ได้เชิงซ้ำ โดยเฉพาะกรณีประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด ประเด็นสำคัญอยู่ที่ "ทำอย่างไร" การพัฒนาจึงจะสามารถดำเนินไปควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เกื้อหนุนกันและกัน

ในเรื่องนี้จำเป็นต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐด้านนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงของ สวล. เข้ามีส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่มากในเรื่องการประสานงาน ดังจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกของการจัดตั้ง สวล. ปรากฏว่า สวล. มีบทบาทในขอบเขตจำกัดและยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่างๆ แต่ต่อมาผู้บริหารระดับสูงของ สวล. ใช้วิธีการประสานงานอย่างใกล้ชิดอย่างไม่เป็นทางการกับผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ สศช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ (ผู้บริหารระยะแรกๆ ของ สวล. มาจาก สศช.) ทำให้เกิดการยอมรับในบทบาทของ สวล. ในฐานะเป็นองค์กรกลางของรัฐ ทางด้านนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 สวล. ได้ร่วมมือกับ สศช. ในการดำเนินโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการนำเอาแนวคิดนิเวศน์พัฒนามาประกอบในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ด้วย และในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 สวล. ได้ประสานงานกับ สศช. และสามารถผลักดันให้มีแผนพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนา เป็นครั้งแรก จึงกล่าวได้ว่า บทบาทภาวะผู้นำของผู้บริหาร สวล. เป็นลักษณะเด่นสำคัญที่ทำให้ สวล. ได้รับการยอมรับมากขึ้น อันเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานที่จะทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติงานตามอาณัติที่ได้รับมอบหมาย ทั้งทางกฎหมายและทางการเมือง

นอกจากนี้การหาจุดที่เหมาะสมมีความเกี่ยวข้องกับผู้ตัดสินใจในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาล เนื่องจากปัญหาการใช้/การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่มีใช้ทางด้านวิชาการฝ่ายเดียว แต่ยังเป็นประเด็นการเมืองอีกด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและมักมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อกรอบอ้างอิงของฝ่ายต่าง ๆ มีความต่างกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งในการสร้างเขื่อนน้ำโจน การระเบิดหินที่เทือกเขาภู จังหวัดราชบุรี การผลิตเกลือสินเธาว์ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ ซึ่งในแต่ละกรณีล้วนต้องให้รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายทั้งสิ้น และ สวล. ก็มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องศึกษาหาข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นบนพื้นฐานของวิชาการต่อผู้ตัดสินใจระดับสูง

## สรุป

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สวล. ปฏิบัติงานอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีความเป็นการเมืองอยู่มาก ซึ่งความเข้มข้นของความเป็นการเมืองจะมีมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับประเด็นและขอบเขตของผลกระทบที่เกิดขึ้น และสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้ ยังมีผลกระทบต่อบทบาทของ สวล. กล่าวคือ หากฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและใช้หน่วยงานนี้ก็จะทำให้ สวล. มีบทบาทที่เข้มแข็ง แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลให้ความสำคัญน้อยกว่าเรื่องสิ่งแวดล้อม บทบาทของ สวล. ก็ย่อมจะลดน้อยตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกัน ความแข็งแกร่งทางวิชาการ ประสิทธิภาพ และการชำนาญงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะเป็นเกราะป้องกันแรงกดดันทางการเมืองที่อาจมีต่อ สวล. และทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติงานในการแนะนำให้คำปรึกษาต่อองค์กรวินิจัยสังเคราะห์ได้อย่างมีหลักการ เหตุผล และเป็นกลาง

จากสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวมาข้างต้น ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเป็นมาของประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และจุดกำเนิดของ สวล. อันเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงไปสู่สภาพแวดล้อมทางการบริหาร (อาณัติ องค์กรการ กระบวนการของงาน) กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินงานของ สวล. ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พ.ศ. 2529 ชี้ให้เห็นว่า ในระยะที่ผ่านมา พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงจาก 171 ล้านไร่หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียง 97.82 ล้านไร่หรือร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2524 การเร่งนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตะกอนและน้ำขุ่นข้นอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ที่ถูกชะล้างและปล่อยออกสู่พื้นที่และสภาพแวดล้อมข้างเคียง มีผลให้สภาพสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเสียไปของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งชุมชน นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายสำคัญเสื่อมโทรมลงด้วย ในเมืองใหญ่ก็ประสบปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง

<sup>2</sup> คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ปี พ.ศ. 2516) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 4 คณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องน้ำเสีย
3. คณะอนุกรรมการเรื่องอากาศและเสียง
4. คณะอนุกรรมการพิจารณาเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศสำหรับชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากน้ำมัน และภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการทิ้งของเสียในทะเล

<sup>3</sup> คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการซึ่งทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องการใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดอยู่ของชาติ (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม), หน้า 323

<sup>4</sup> เสนาะ อุณากรู, "แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในแผน 5, 6" เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "กลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปัจจุบันและอนาคต" จัดโดยสมาคมนักเรียนเก่า เอ ไอ ที (ประเทศไทย) ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่าลาดพร้าว วันที่ 29 เมษายน 2531, หน้า 31

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.พ.) หน้า 182

- <sup>6</sup> มาตรา 76 รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม
- มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติรวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำลำธารและน่านน้ำ
- มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายุทธศาสตร์ชาติ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์
- มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน

- <sup>7</sup> โปรดดูรายละเอียดใน เกษม สนิทวงศ์ฯ , สิ่งแวดล้อมและการวางแผนพัฒนาของประเทศ  
ไทย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 27 ปี พ.ศ. 2522
- <sup>8</sup> เสนาะ อุณากรุล, อ้างแล้ว, หน้า 3

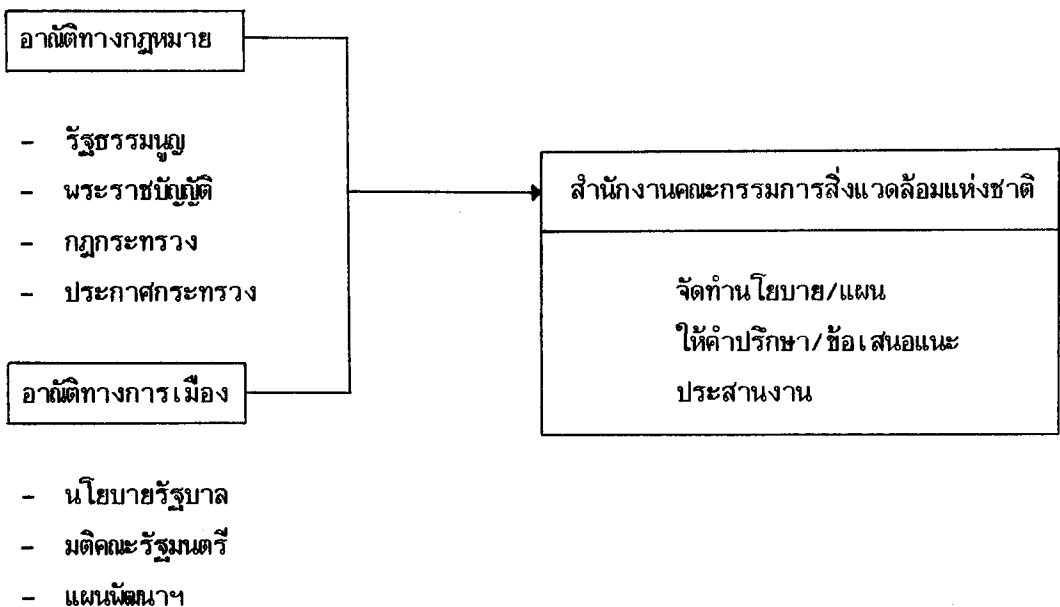
**บทที่สาม**  
**สภาพแวดล้อมทางการบริหาร**

ในการศึกษาสภาพแวดล้อมทางการบริหารของ สวล. ให้ตัวแปรสำคัญ 3 ตัวแปร ได้แก่ อำนาจองค์กร และกระบวนการของงาน

**1. อำนาจ (mandate)**

สวล. จัดตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2518 และได้รับมอบหมายจากอำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย และอำนาจทางการเมืองให้เป็นหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อำนาจดังกล่าวมาจากหลายทาง (ดูรูปภาพที่ 3-1)

รูปภาพที่ 3-1 อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



**1.1 อำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย**

อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายที่มอบหมายอำนาจหน้าที่และบทบาท ของ สวล. ได้แก่

1.1.1 รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกรอบกำหนดอำนาจอธิปไตยทางกฎหมายลำดับรองๆ

ลงมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายสูงสุดฉบับแรกที่กำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ถึง 6 มาตรา (ม.76, 77, 78, 86, 92 และ 93) ครบวงจรของการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ 1 มาตรา คือ มาตรา 65 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้เป็นที่มาของอาผิดิจทางกฎหมาย อันเป็นที่มาของกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลางของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

1.1.2 พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เจตนารมณ์ของมาตรากฎหมายฉบับนี้ได้ระบุว่า

"...เนื่องจากเวลานี้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ต้นน้ำถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรและการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ๆ ประการหนึ่ง การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรมตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้ โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ ได้เข้าขั้นวิกฤตในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ จึงได้มีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายนอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเสียแต่ต้นมือแล้ว ก็จะเกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงเป้าประสงค์สำคัญ อันเป็นที่มาของ สวล. คือ เพื่อจัดตั้งองค์กรระดับชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ผลจากการตรากฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ สวล. ขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.1.3 กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการการขอ และการออกใบอนุญาตเป็นผู้ที่สิทธิ์ทำรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณสมบัติของผู้ชำนาญการการฝึกและการฝึกสอนการอนุญาต และการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต (กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ) และกำหนดให้สถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ให้เข้าหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดย รัฐวิสาหกิจ และสภาการเหมืองแร่ เป็นผู้ที่มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ผู้ชำนาญการและเจ้าหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาต ซึ่งมีส่วนร่วมในการทำรายงาน ลงลายมือชื่อในรายงานและกำหนดให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัด ในการจัดทำรายงานของผู้ได้รับใบอนุญาตไว้ในใบอนุญาตได้ และมีอำนาจสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ได้รับอนุญาต ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ด้วย (กฎกระทรวงฉบับที่ 3)

1.1.4 ประกาศกระทรวง ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน หลายฉบับทางด้านสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น ประกาศกระทรวงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องเสนอรายงานนั้นต่อ สวล. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

จากอดีตทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า สวล. มีหน้าที่ทั้งในเชิงนโยบาย คือการศึกษาวเคราะห์และเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้คำปรึกษาและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน้าที่ในเชิงปฏิบัติ เพื่อให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ คือการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่หน่วยงานเสนอมา

จากอดีตที่กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า สวล. มีบทบาทในฐานะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) การจัดทำนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- 2) การให้คำปรึกษาและแนะนำต่อองค์กรตัดสินใจระดับสูง
- 3) การประสานงาน

สวล. จึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาททางด้าน นโยบาย ไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติที่มีอำนาจบังคับ (regulatory authority) ตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจนั้นๆ ไว้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งกรมโรงงานกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ เป็นต้น ความชัดเจนในอำนาจตามกฎหมายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานของ สวล. ในอนาคต



## 1.2 อาณัติทางการเมือง

อาณัติทางการเมืองที่สำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการสนับสนุนทางการเมืองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการทำให้มีการปฏิบัติตามอาณัติทางกฎหมายที่กำหนดไว้ รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 ได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก ดังปรากฏในนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน และผลักดันให้มีกฎหมายแม่บททางด้านสิ่งแวดล้อมออกมาเป็นผลสำเร็จ แต่หลังจากนั้นน้ำหนักความสำคัญที่รัฐบาลแต่ละชุดให้จะผันแปรแตกต่างกัน และทำให้บทบาทขององค์การกลางของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ รัฐบาลชุดใดให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากพอๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ บทบาทขององค์การกลางของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็จะมีมาก แต่ในทางกลับกัน หากรัฐบาลเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นความสำคัญอันดับแรกแล้ว การดำเนินบทบาทขององค์การกลางในการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็จะประสบความยุ่งยากในการผลักดันให้ผู้ตัดสินใจสูงสุดทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี มีมติที่เหมาะสมในเชิงนโยบาย/มาตรการออกมา มติคณะรัฐมนตรีจะเป็นกรอบการอ้างอิงการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเป็นเครื่องมือของรัฐในการชี้นำและกำกับการพัฒนาด้านต่างๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2531) ได้กำหนดหลักการสำคัญในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้<sup>1</sup>

- 1) ดำเนินการพัฒนาล้างแวดล้อม โดยยึดหลักการในการพัฒนาล้างแวดล้อม มีส่วนสนับสนุน และสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด
- 2) สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กับแผนพัฒนาล้างแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กร และประชาชน ในระดับท้องถิ่น
- 3) กำหนดแนวทางการพัฒนาล้างแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น
- 4) เห็นการเตรียมการป้องกันปัญหาล้างแวดล้อมไว้ล่วงหน้า มากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วแก้ไข

อย่างไรก็ตาม การแปลงหลักการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังก็จำเป็นต้องได้รับแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง โดยมีองค์การกลางของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ติดตามดูแล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า อาณัติทางการเมืองมีส่วนสำคัญที่จะทำให้อาณัติทางกฎหมายบังเกิดผลอย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลและสถาบันทางการเมืองอื่นๆ (สถาบันนิติบัญญัติ พรรคการเมือง) ยังไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการป้องกันปัญหาล้างแวดล้อม และมักสนใจเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว เป็นเฉพาะเรื่อง เช่น กรณีน้ำในแม่น้ำพุมดวง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เน่าเสีย ซึ่งทำให้รัฐบาลและนักการเมืองเข้ามาสนใจกับปัญหานี้ เป็นต้น การขาดการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังนับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมาโดยตลอด

## 2. องค์การ

องค์การกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

### 2.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

#### 2.1.1 อำนาจหน้าที่

- 1) เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
- 2) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำแผนหรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่อาจมีผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 4) เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
- 5) ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่จะประกาศกำหนดตามมาตรา 17 หรือออกคำสั่งตามมาตรา 20
- 6) เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ส่วนราชการใดมีอำนาจกำหนดตามกฎหมายต่อส่วนราชการนั้น รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 7) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
- 8) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 9) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่มีปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
- 10) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
- 11) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

#### 2.1.2 การจัดองค์การ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สำหรับกรรมการประกอบด้วย

บุคคลจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายภาคราชการ คือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายที่สอง คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคน และฝ่ายที่สาม คือ ผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขาธิการ

การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมาจากหลายฝ่าย ก็เพื่อมิให้ภาคราชการเป็นผู้ผูกขาดความรับผิดชอบในการบริหารสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อทุกฝ่ายในสังคม เหมือนดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนปี พ.ศ. 2517 ซึ่งทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเดิมประสบความชะงักงัน เพราะสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องชุดต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการแต่ละชุดวางแนวทางในการจัดทำแนวนโยบาย และมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ และช่วยนิยามกลั่นกรองการศึกษา วิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ สวล. ในปัญหาแต่ละด้าน คณะกรรมการดังกล่าวแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- 1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องกฎหมาย
- 2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการใช้ที่ดิน
- 3) คณะกรรมการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ
- 4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ
- 5) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องประเภทและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์
- 6) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องอากาศและเสียง
- 7) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม
- 8) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องทางทะเล
- 9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องสารเป็นพิษ
- 10) คณะกรรมการกำกับและประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

2. คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>2</sup>

- 1) คณะกรรมการบริหารและพัฒนาลำน้ำและสิ่งแวดล้อมบริเวณบางกะเจ้า
- 2) คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก
- 3) คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์
- 4) คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติงานป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุด

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละชุดดังกล่าว จะมีกองใน สวล. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ศึกษาข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมาย หรือริเริ่มมาจาก สวล. เอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในรายละเอียด แต่ก็เห็นได้ว่า ภารกิจที่ สวล. จะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการเหล่านี้มีมาก และเป็นเรื่องที่ใช้เวลาและบุคลากรที่มีคุณภาพสูงตลอดจนระบบบริหารและระบบข้อมูลสนับสนุน

## 2.2 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

### 2.2.1 อำนาจหน้าที่<sup>3</sup>

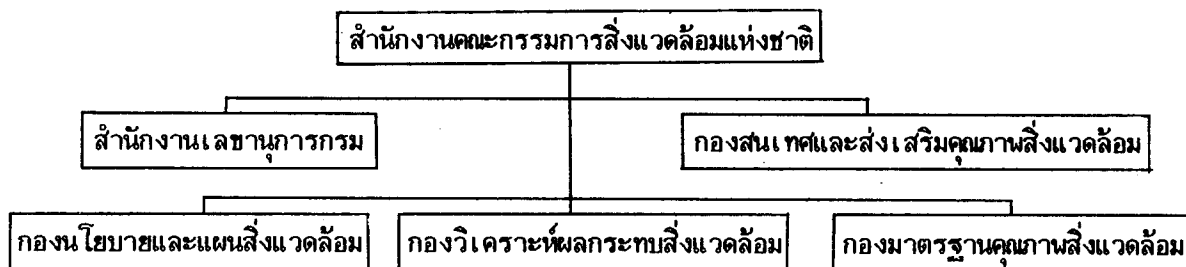
- 1) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมอบหมายให้
- 2) ศึกษาวิเคราะห์สภาวะและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนทำแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 3) พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ใช้มาตรการใดๆ ในอันที่จะส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 4) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติ หรือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 5) รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาหาทางแก้ไข
- 6) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ
- 7) สนับสนุน หรือทำการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับสถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่นๆ
- 8) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับการศึกษา
- 9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากนี้ สวล. อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำทางวิชาการได้ เมื่อเห็นสมควร หรือขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงหรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และพิจารณาสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการ โครงการหรือกิจการใดๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

## 2.2.2 การจัดการ

สวล. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (เดิมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 กอง คือ

แผนภูมิที่ 3-1



1. สำนักงานเลขาธิการกรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานคลัง งานการเจ้าหน้าที่ งานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนถึงการรวบรวมและนิจารณาปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของกองใดกองหนึ่งโดยเฉพาะ

2. กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านของการให้การศึกษาโดยตรง และโดยการใช้กระบวนการทางด้านสื่อสารมวลชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงภัยจากสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และสร้างสรรค์ทัศนคติที่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดำเนินการประมวลและรวบรวมข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยของ สวล. เพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ดำเนินการโครงการเผยแพร่ความรู้สิ่งแวดล้อมในชนบท และโครงการณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ จัดทำเอกสารและสื่อทัศนูปกรณ์เผยแพร่ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลและประสานงาน บริการความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับงานห้องสมุด และการจัดสัมมนาฝึกอบรม หรือสาธิตให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ให้ได้มีความเข้าใจถึงปัญหาความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการนิจารณากำหนดนโยบาย แผน และมาตรการในการส่งเสริม รักษา และพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

พิจารณาจัดทำและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากร และการตั้งถิ่นฐาน มนุษย์ การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองและชนบท การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านการใช้ที่ดินการเกษตร ป่าไม้ และแหล่งน้ำ การจัดการสิ่งแวดล้อมด้านอุตสาหกรรม พลังงาน และแร่ธาตุ การวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในหน้าที่เฉพาะ ติดตามสอดส่องสภาวะแวดล้อมจากการใช้ภาพถ่ายดาวเทียมและภาพถ่ายทางอากาศ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประสานงานกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียนและโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ

4. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการนิยามกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรม ที่ตั้ง มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดทำแนวทาง การให้ข้อเสนอแนะและพิจารณาขอขเขตการศึกษาในการจัดทำรายงานฯ การทบทวน และวิเคราะห์ความถูกต้องของรายงานฯ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ มีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะหรือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งยังมิได้กำหนดในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน แต่โครงการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ การศึกษาเพื่อหาเทคนิคต่างๆ ได้ การศึกษาเพื่อหาเทคนิคต่างๆ มาใช้ สำหรับการจัดทำรายงานฯ รวมถึงการพิจารณาคุณสมบัติของนิติบุคคลผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานฯ

5. กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการด้านมลพิษ เป็นต้นว่าการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำ อากาศ เสียง ฯลฯ และมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบสภาวะมลพิษ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจและวางแผนการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ และมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่การสอดส่องดูแลการจัดการเกี่ยวกับมลพิษต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง เพื่อมิให้ปัญหามลพิษเป็นอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินและสภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไป ทั้งนี้รวมถึงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การเก็บ และการใช้สารเป็นพิษ หรือสารอันตรายและมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานควบคุมมลพิษ โดยอาศัยหลักวิชาและประสบการณ์ หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งหน่วยงานเอกชนต่างๆ และพิจารณาหาทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมด้านมลพิษให้ดีขึ้น

## 2.3 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ปัจจุบันนี้ การจัดองค์การกลางของรัฐทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดองค์การโดยใช้

แนวทางสหวิทยาการ (interdisciplinary approach) ในรูปคณะกรรมการอันเป็นจุดเด่นของการจัดการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางทั้งบนพื้นดิน อากาศ และน้ำ จึงต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์จากบุคคลสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนก่อให้เกิดการประสานงานกันเพื่อร่วมกันจัดการสิ่งแวดล้อม และทำให้การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดเตรียมโดย สวล. ได้รับการกลั่นกรองอย่างรอบคอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญงานในคณะกรรมการชุดต่างๆ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมของ สวล. แล้วจะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายเดิมของการจัดตั้ง สวล. เมื่อปี 2518 ให้เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นองค์กรกลางของรัฐในด้านนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการ-  
การการนิเทศการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรกลางของรัฐในด้านนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการของประเทศ ทำให้ สวล. สามารถมีบทบาทตามที่กฎหมายกำหนดได้คล่องตัวและเป็นกลาง

แต่การย้าย สวล. มาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ในปี พ.ศ. 2522 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของ สวล. อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก การมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทำให้ สวล. อยู่ห่างไกลจากศูนย์อำนาจทางการเมือง (คณะรัฐมนตรี) เป็นผลให้ความเข้มข้นของพลังอำนาจทางการเมือง อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ สวล. ในการปฏิบัติภารกิจประสานงาน ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ลดลงไปมาก จนเกิดปัญหาการยอมรับจากบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเป็นปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการไทย ที่มักไม่ยอมรับให้หน่วยงานที่มีฐานะเท่าเทียมกันมาตรวจสอบ ติดตาม การปฏิบัติงานของตน

ประการที่สอง การมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทำให้ สวล. ถอยห่างหรือหลุดพ้นจาก "วงจรการนิเทศ" มากขึ้น กล่าวคือ บทบาทของ สวล. ในกระบวนการพัฒนาประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางในลักษณะเดียวกันคือ สำนักงานคณะกรรมการการนิเทศการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหาร คือ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ หน่วยงานกลางที่มีบทบาททางด้านแผนเงิน แผนคน คือ สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ล้วนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น

ประการที่สาม การเป็นกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทำให้ สวล. ต้องปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงด้วย ซึ่งขณะนั้นกระทรวงวิทยาศาสตร์มีแนวโน้มที่ต้องการให้ สวล. มีบทบาทในด้าน

ปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งหากมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ สวล. จากหน่วยงานทางด้านนโยบายมาเป็นหน่วยงานปฏิบัติมากขึ้น ย่อมจะเป็นการขัดแย้งกับอาณัติทางกฎหมาย และย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอยู่เดิม

ประเด็นเรื่องสังกัดของ สวล. เป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อบทบาทของ สวล. ในปัจจุบันและอนาคตว่า จะสามารถพัฒนาให้เป็นองค์กรทางนโยบายได้หรือไม่ หรือมุ่งเน้นไปสู่เป็นหน่วยปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งเป็นกระทรวงปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาในระดับจุลภาค คือ การจัดองค์การภายใน สวล. แล้วพบว่า ในช่วง 13 ปีเศษที่ผ่านมา นับแต่มีการจัดตั้ง สวล. ใน ปี พ.ศ. 2518 ปรากฏว่า การปรับปรุงในช่วงนี้เป็นเพียงการปรับปรุงภายในโครงสร้างที่มีอยู่เดิม โดยเป็นการปรับปรุงภายในกอง โดยการเพิ่มงานทางด้านวิชาการในกองที่รับผิดชอบภารกิจหลักของ สวล. ได้แก่ กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ดูภาคผนวก ข) เพื่อให้ สวล. มีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้นในการปฏิบัติภารกิจของ สวล. กระนั้นก็ตามจากการที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมติดตามมา ในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ประกอบกับความสนใจของรัฐบาลต่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีไม่มากเท่าที่ควรเป็นผลให้ สวล. ตกอยู่ในฐานะตั้งรับมาโดยตลอด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ขณะนี้ สวล. มีขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจขั้นต่ำ (minimum function) ตามที่อาณัติทางกฎหมายกำหนด ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไข แต่หาก สวล. จะปรับเปลี่ยนบทบาทในเชิงรุก คือ การเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้ามากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วแก้ไข จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างของ สวล. ให้เหมาะสม เช่น กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกองที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ทั้งในน้ำ อากาศ และบนพื้นดิน ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกัน แต่จากการแบ่งส่วนราชการในระดับกองที่เป็นอยู่ขณะนี้ ทำให้โอกาสที่บุคลากรในงานต่างๆ ของกองนี้จะพัฒนาความรู้ความสามารถมีจำกัด นอกจากนั้นงานด้านติดตามและประเมินผลซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญที่จะทำให้กระบวนการวางแผนสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างครบวงจรนั้น ขณะนี้ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งในงานนโยบายรวมและประเมินผล กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

### 3. กระบวนการของงาน

กระบวนการของงาน สวล. สามารถจำแนกออกได้ 2 ลักษณะ คือ กระบวนการของงานเชิงนโยบาย และกระบวนการของงานเชิงมาตรการ



กระบวนการของงานเชิงนโยบาย เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอาณัติที่กำหนดให้ สวล. มีฐานะเป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) หรือหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การระดับชาติในการเสนอแนะนโยบาย และให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการเฉพาะด้านช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานภายในของ สวล. ก็ได้เข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้านเหล่านี้ด้วย

ดังนั้น กระบวนการของงานของ สวล. ในเชิงนโยบาย จึงมีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน (ดูรูปภาพที่ 3-3) คือ

- |              |                                    |
|--------------|------------------------------------|
| ขั้นตอนที่ 1 | การรับเรื่อง                       |
| ขั้นตอนที่ 2 | การเตรียมเรื่องและจัดวาระการประชุม |
| ขั้นตอนที่ 3 | การดำเนินการประชุม                 |
| ขั้นตอนที่ 4 | การดำเนินการหลังการประชุม          |

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นรับเรื่องที่มาจากภายนอก ซึ่งมาได้หลายทาง ได้แก่ 1) จากการร้องทุกข์ของประชาชนหรือกลุ่มบุคคล 2) จากการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ/คณะรัฐมนตรีมอบหมาย 3) จากคำที่หน่วยงานอื่นส่งมาให้ สวล. พิจารณา สำนักเลขานุการกรมจะทำหน้าที่ในการแยกเรื่องทีเข้าสู่อีสวล. เพื่อส่งให้กองที่รับผิดชอบโดยอาศัยกรอบอ้างอิงด้านอำนาจหน้าที่ของกองที่ สวล. กำหนดเป็นเครื่องมือแยกเรื่องส่งกอง ณ จุดนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยก่อนที่เลขานุการกรมจะแยกเรื่องไปให้กองนั้นดำเนินการต่อไปนั้น เลขานุการกรมจะนำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาระดับสูงของ สวล. เพื่อให้ได้รับทราบและหรือให้คำวินิจฉัยบางประการในเรื่องนั้นๆ เป็นแนวทางสำหรับกองที่จะรับผิดชอบ ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากแต่เดิมมีเรื่องบางเรื่องคาบเกี่ยวกันระหว่างหลายกอง เมื่อเลขานุการกรมส่งไปให้กองๆ หนึ่งไป ก็พิจารณาเฉพาะในส่วนของตนเอง ทำให้ขาดข้อมูลที่จำเป็นและเป็นผลให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาบางครั้ง อาจผิดพลาดได้ และหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงของ สวล. ไม่รับรู้ความเคลื่อนไหวเอง เรื่องที่ไหลเข้าสู่ สวล. ซึ่งหลายๆ เรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วน เพราะเป็นปัญหาสำคัญและฝ่ายการเมืองคือ รัฐบาลให้ความสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องรีบพิจารณาก่อน จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติ โดยที่บางครั้งรองเลขาธิการฯ ได้ให้แนวทางการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ แก่กองอีกด้วย โดยการเขียนลงไปในหนังสือหรือเรียกเจ้าหน้าที่มาพบหรือให้มีการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งระบบการไหลของเรื่องโดยผ่านผู้บริหารระดับสูงก่อน ได้ช่วยการตัดสินใจของระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติอยู่มาก ในขณะที่เดียวกันเพื่อตัดปัญหาความล่าช้าของการไหลของเรื่อง เลขานุการกรมก็จะประสานงานเป็นการภายในกับกอง-เจ้าของเรื่องให้ทราบก่อน กรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เช่น การประชุม เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางเรื่อง เป็นต้น



ขั้นตอนที่ 2 เป็นการเตรียมเรื่องและจัดวาระประชุม ทั้งนี้งานทางด้านนโยบาย จะมีคณะกรรมการ การทางด้านสิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อ พิจารณาศึกษาก่อนเรื่องก่อนเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับต่อ ไป โดยเมื่อกองรับเรื่องแล้ว จะมอบหมายให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ ภายใตกรอบทางวิชาการ ในระหว่างขั้นตอนนี้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของ สวล. เจ้าหน้าที่ที่รับ ผิดชอบ จะต้องออกเก็บข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกหรือจากพื้นที่ และประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องภายใน สำนักงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้อง และน่าเชื่อถือ มาประกอบการวิเคราะห์ และจัดทำเป็น บันทึกเสนอต่อผู้อำนวยการกอง ซึ่งอาจมีการประชุมกันระหว่างผู้อำนวยการกองกับฝ่ายที่รับผิดชอบจัดทำ เรื่อง หลังจากนั้นก็จะเตรียมจัดการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมด้านนั้น โดยฝ่ายเจ้าของเรื่องจะทำ เตรียมเอกสารประกอบการพิจารณาของที่ประชุม และติดต่อประธานและกรรมการเพื่อนัดหมายประชุม แล้วจึงจัดส่งหนังสือเชิญประชุมพร้อมทั้งวาระการประชุม และเอกสารประกอบการประชุมไปด้วย

ขั้นตอนที่ 3 ในการประชุม กองที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมชุดนั้นๆ จะเป็นหน่วยสำคัญในการจัดการประชุม จัดบันทึกรายงานการประชุม การเตรียมการเพื่อเสนอเรื่องเข้า สู่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมคณะกรรมการฯ จะสิ้นสุดในวันเดียว หากยังมีเรื่องค้างวาระก็อาจมีการ นัดประชุมในครั้งต่อไป หลังจากการประชุม กองเจ้าของเรื่องจะเตรียมการเสนอเรื่องที่คณะกรรมการฯ มีมติแล้ว โดยส่งเอกสารประกอบวาระการประชุม ไปให้งานการประชุม สำนักงานเลขานุการกรม เพื่อ บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานและเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยงานการประชุมก็จะเป็น หน่วยหลักในการจัดการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป หลังการประชุมงานการประชุมก็ จะทำการสรุปผลมติที่ประชุม เพื่อสำนักงานจัก ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแจ้ง ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ส่วนการติดตามผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ เป็นหน้าที่ ของงานการประชุม สำนักงานเลขานุการกรม<sup>4</sup>

สำหรับกระบวนการของงานเชิงมาตรการหรือการปฏิบัติ มีระบบและขั้นตอนกำหนดไว้ชัดเจน ซึ่ง เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ สวล. ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบใน รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการที่อยู่ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาห- กิจ หรือเอกชน ต้องส่งมาให้ สวล. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ ซึ่งมีกระบวนการของงาน แยกออกได้ 2 กรณี คือ กรณีที่เอกชนเป็นผู้ยื่นขอใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตกิจการ และกรณี

ที่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เป็นผู้เสนอโครงการ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้ชัดเจน ดังนี้ (ดูรูปภาพที่ 3-4 และ 3-5)

มาตรา 18 ในกรณีที่ประกาศตามมาตรา 17(1) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาสิ่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใดๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาตหรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งในระยะเตรียมงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณารายงานดังกล่าวให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง

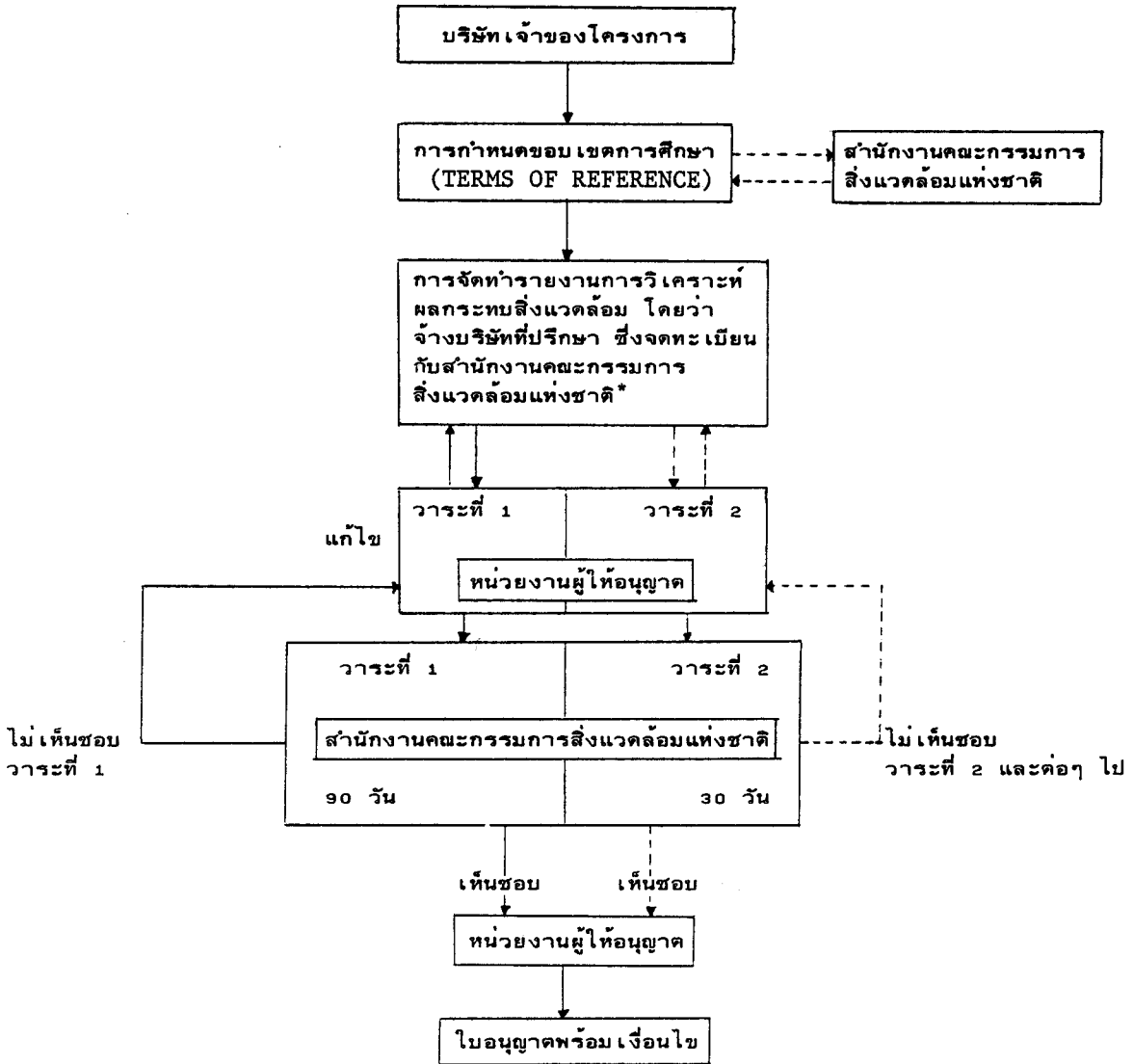
ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสิ่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขอการสิ่งอนุญาตการออกใบอนุญาต หรือการต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่อใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ

เมื่อบุคคลดังกล่าว ได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคสี่แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณามาตรการดังกล่าวให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอมาตรการนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบตามวรรคสี่ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสิ่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

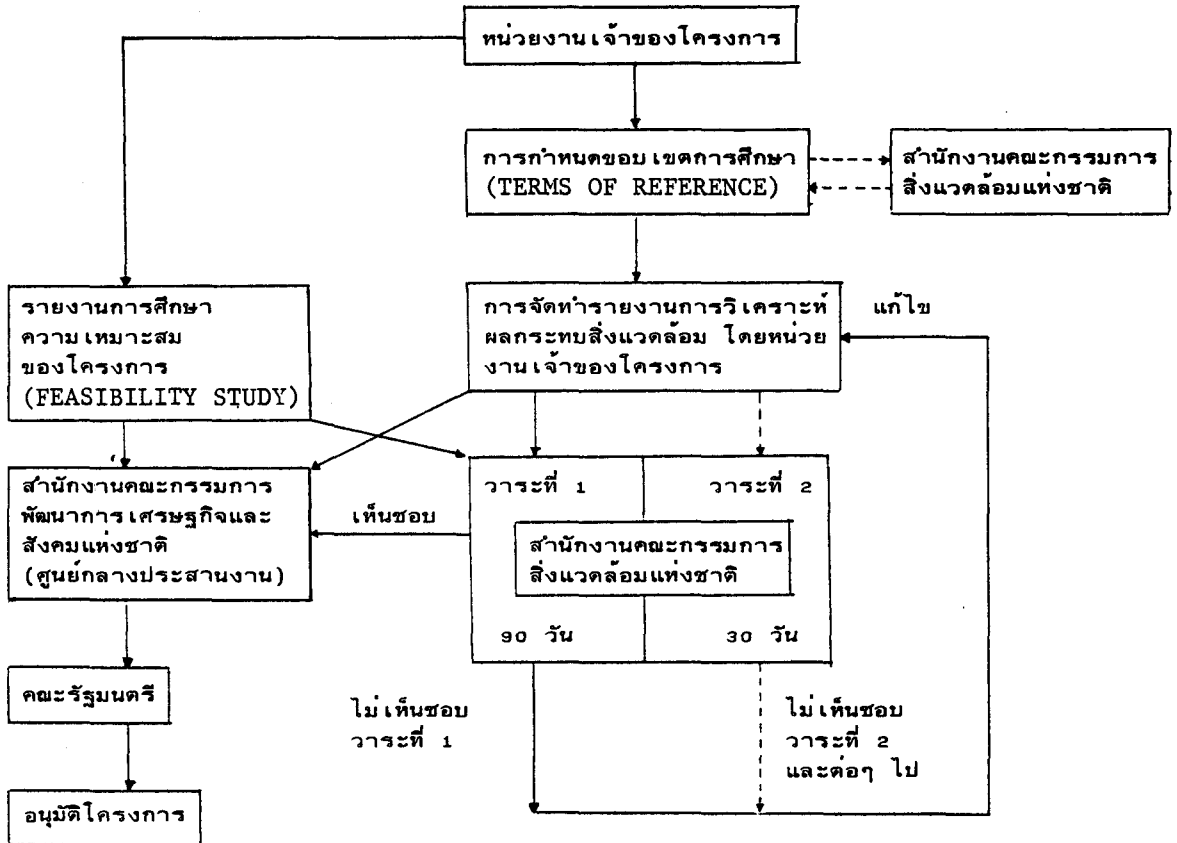
รูปภาพที่ 3-4

ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ยื่นขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต  
หรือขอต่ออายุใบอนุญาตของกิจการ มีขั้นตอนดังนี้



รูปภาพที่ 3-5

ในกรณีหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เป็นผู้เสนอโครงการ



## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, ไม่ปรากฏที่พิมพ์, หน้า 141

<sup>2</sup> คณะกรรมการเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ออกหมายให้ดำเนินการ

<sup>3</sup> ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ทำให้ สวล. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมชัดเจนขึ้น และมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้จริงจังมากขึ้น ได้แก่ การให้รัฐมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมการ ให้ สวล. มีอำนาจให้ความเห็นชอบในรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งระงับหรือดำเนินการใดๆ ในกรณีที่มีเหตุผลเงินอื่นเนื่องจากสภาพแวดล้อมเป็นพิษ

<sup>4</sup> ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี งานการประชุมได้ย้ายจากกองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาอยู่สำนักเลขาธิการกรมแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531

**บทที่สี่**  
**การจัดการทรัพยากร**

**1. ทรัพยากรด้านบุคคล**

การสำรวจเมื่อ มิถุนายน พ.ศ. 2531 สวล. มีบุคลากรรวมทั้งสิ้น จำนวน 408 คน ประกอบด้วยข้าราชการ 254 คน หรือ ร้อยละ 62.25 ลูกจ้างประจำ 48 คน หรือร้อยละ 11.77 และลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 106 คน หรือร้อยละ 25.98 ของบุคลากรทั้งหมด

จากจำนวนบุคลากร 408 คน บุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญา มีจำนวนทั้งสิ้น 187 คน หรือร้อยละ 45.83 ของบุคลากรทั้งหมด และในจำนวนนี้ประกอบด้วย ปริญญาตรี 82 คน ปริญญาโท 99 คน และปริญญาเอก 6 คน (ดูรูปภาพที่ 4-1)

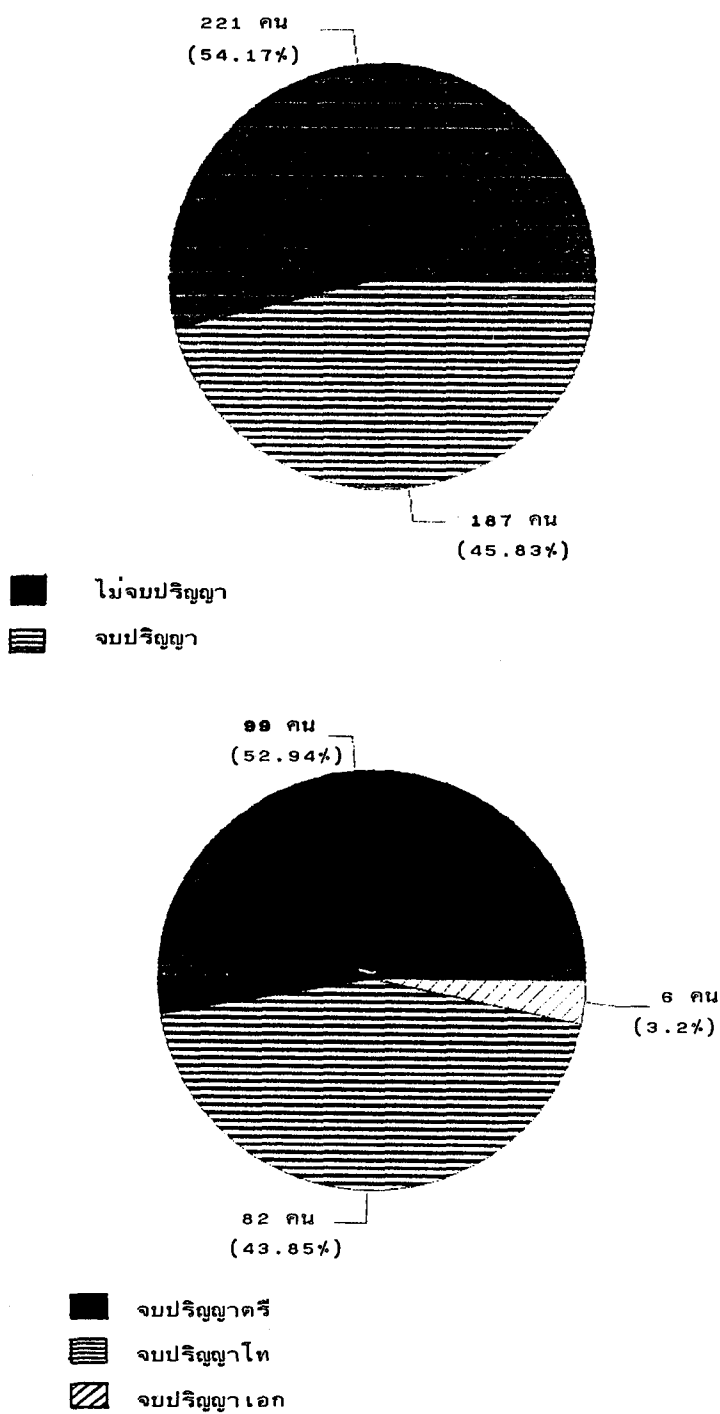
**1.1 การจัดสรรกำลังบุคลากรภายในหน่วยงาน**

ข้าราชการและลูกจ้าง (เฉพาะที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญา จำนวน 187 คน) ของ สวล. กระจายอยู่ภายในหน่วยงานดังนี้ คือ ในคณะผู้บริหาร จำนวน 3 คน ประกอบด้วยเลขาธิการและรองเลขาธิการ 2 คน และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในอีก 1 คน ในสำนักเลขานุการกรม 14 คน ในกองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 25 คน ในกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม 57 คน ในกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 49 คน และในกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 38 คน (ดูตารางที่ 4-1)



รูปภาพที่ 4-1

ข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



**ตารางที่ 4-1**  
**แสดงจำนวนบุคลากร (ระดับปริญญา) ของ สวล.**

|                                           | จำนวน<br>(คน) | ร้อยละ |
|-------------------------------------------|---------------|--------|
| คณะผู้บริหาร (รวมเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน) | 4             | 2.14   |
| สำนักงานเลขานุการกรม                      | 14            | 7.49   |
| กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม      | 25            | 13.37  |
| กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม               | 57            | 30.48  |
| กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม                | 49            | 26.20  |
| กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม            | 38            | 20.32  |
| รวม                                       | 187           | 100.00 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในจำนวนบุคลากร 187 คน ดังกล่าว จำแนกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 4-2)

**ตารางที่ 4-2**  
**แสดงการจำแนก จำนวน ระดับ เหนือ ของ สวล.**

| ระดับ | 10     | 9      | 8      | 7      | 6       | 5       | 4       | 3      | รวม      |
|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|----------|
| จำนวน | 1      | 2      | 4      | 11     | 27      | 66      | 61      | 15     | 187      |
| เพศ   | ช    ญ | ช    ญ | ช    ญ | ช    ญ | ช    ญ  | ช    ญ  | ช    ญ  | ช    ญ | ช    ญ   |
|       | 1    - | 2    - | 4    - | 7    4 | 7    20 | 23   43 | 31   30 | 9    6 | 84   103 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากตารางข้อมูล บุคลากรของ สวล. มีลักษณะของภาพรวมในด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

## 1.2 โครงสร้างบุคลากร

### 1. บุคลากรที่มีคุณวุฒิปริญญาโทหรือสูงกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

โดยภาพรวมบุคลากรของ สวล. มีคุณวุฒิปริญญาโทหรือสูงกว่าในส่วนที่สูงถึงประมาณ ร้อยละ 45.83 ของบุคลากรทั้งหมด นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ผู้มีคุณวุฒิปริญญาโท มีสัดส่วนที่สูงกว่าระดับอื่นๆ อีกด้วย คือ ประมาณร้อยละ 52.94 หรือ 99 คนในจำนวน 187 คน และเมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนของบุคลากร ที่มีคุณวุฒิการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างค่อนข้างมาก กล่าวคือ บุคลากรที่มีคุณวุฒิการศึกษาในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงประมาณ 19 สาขาวิชา มีจำนวน 76 คน หรือ ร้อยละประมาณ 40.64 และบุคลากรที่มีคุณวุฒิการศึกษาในสาขาวิชาที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงประมาณ 38 สาขาวิชา มีจำนวน 111 คน หรือร้อยละ 59.36

### 2. สัดส่วนกำลังบุคลากรภายใน สวล.

การจัดสรรกำลังบุคลากรในหน่วยงาน ถ้าพิจารณาถึงสัดส่วนของระดับตำแหน่ง, วุฒิการศึกษา, สาขาวิชา และอายุ จะไม่ค่อยเห็นถึงความแตกต่างกันแต่อย่างใด กล่าวคือ มีการกระจายตามกองต่าง ๆ ในสัดส่วนที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน (ดูภาคผนวก ค)

### 3. เพศ

สัดส่วนบุคลากรมีความแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน ระหว่างเพศหญิงกับเพศชาย โดยเฉพาะบุคลากรในระดับปริญญา พบว่าเพศหญิงมีจำนวนมากกว่าเพศชายประมาณร้อยละ 55.08 อย่างไรก็ตาม ในโครงสร้างระดับคณะผู้บริหาร และผู้อำนวยการกองจะไม่ปรากฏบุคลากรที่เป็นเพศหญิงอยู่เลย ยกเว้นสำนักเลขานุการกรมที่มีหัวหน้าเป็นเพศหญิง นอกจากนี้ยังพบว่าในระดับ 5 และระดับ 6 สัดส่วนระหว่างเพศหญิงกับเพศชายจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น คือ เพศหญิงมีจำนวน 63 คน ขณะที่เพศชายมีจำนวน 30 คน เท่านั้น

### 4. อายุ

โครงสร้างอายุของบุคลากรพิจารณาในภาพรวม โดยเฉพาะในส่วนของคุณวุฒิการศึกษา พบว่าอายุตัวของบุคลากรส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 26 - 40 ปี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 160 คน หรือร้อยละ 85.56 ส่วนอายุราชการของบุคลากรพบว่าส่วนใหญ่กระจายอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 1 - 15 ปี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 167 คน หรือร้อยละ 89.30 สำหรับ

อายุราชการของบุคลากรที่เข้ารับราชการอยู่ใน สวล. ส่วนใหญ่มีช่วงอายุระหว่าง 1-10 ปี ซึ่งมีจำนวน 160 คน หรือร้อยละ 85.56 ส่วนอีก 27 คน จะอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 11-15 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า อายุราชการใน สวล. ของบุคลากรส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 1-10 ปี เท่านั้น

พิจารณาจากคุณวุฒิของบุคลากรของ สวล. ซึ่งปรากฏว่า เกือบครึ่งหนึ่งมีคุณวุฒิตะดับปริญญา และคุณวุฒิของบุคลากรมีความหลากหลายของสาขาวิชามากถึงเกือบ 60 สาขาวิชา ซึ่งนับเป็นจุดเด่นของ สวล. ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นหน่วยงานวิชาการด้านนโยบายและจำเป็นต้องมีลักษณะของสหวิทยาการสูง เนื่องจากประเด็นสิ่งแวดล้อมมีหลายมิติเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในแง่ของการกระจายของบุคลากรจะเห็นได้ว่า น้ำหนักของการจัดสรรทรัพยากรบุคคลของ สวล. เน้นไปที่กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (57 คน) กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (49 คน) และกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (38 คน) ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปริมาณงานที่เข้าสู่ สวล. กับปริมาณบุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจหลักของ สวล. แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ยังขาดแคลนอยู่โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาต่อไปภายภาคหน้าจะมีเรื่องทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามาก โดยเฉพาะหากมีการขยายขอบเขตของกิจกรรมที่ต้องให้ สวล. พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมมากประเภทขึ้น และหรือรัฐบาลยังไม่ให้ความสนใจในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ข้อจำกัดทางด้านบุคคลมีส่วนทำให้การริเริ่มบทบาทเชิงรุกของ สวล. กระทำได้ยากขึ้น

ลักษณะงานของ สวล. เกี่ยวข้องกับงานวิชาการที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ในแต่ละด้านสูง แต่โดยที่ สวล. เป็นหน่วยงานตั้งใหม่ การเลือกสรรและบรรจุคนเข้าทำงาน จึงไม่สามารถดึงดูดบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันได้ ดังนั้นบุคลากรที่รับเข้ามาส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษามาใหม่ๆ (ประมาณร้อยละ 89.30 ของบุคลากรของ สวล. มีอายุราชการ 1-10 ปี ในขณะที่ สวล. จัดตั้งมาได้ 13 ปีเศษ) ทำให้ สวล. ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ ซึ่งส่งผลต่อไปถึงความไม่สม่ำเสมอของความสามารถในการวิเคราะห์ของบุคลากร ที่เป็นนักวิชาการ

สวล. ได้พยายามเร่งพัฒนาบุคลากร โดยการส่งไปศึกษาต่อทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อกลับมาเป็นกำลังสำคัญของ สวล. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันนี้รัฐเริ่มให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้ออกกฎระเบียบในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เริ่มเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานเอกชนสามารถให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐมาก ทำให้เริ่มมีบุคลากรของ สวล. ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์สูง ลาออกไปเพื่อทำงานกับรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ปัญหาการไหลออกของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอาจจะเป็นปัญหาสำคัญของ สวล. ในอนาคต เช่นเดียวกับ

ที่หน่วยงานราชการหลายๆ แห่งประสบอยู่ อย่างไรก็ตามขณะนี้สำนักงาน ก.พ. ได้อนุมัติตำแหน่งวิชาการ ซึ่งจะทำให้บุคลากรของ สวล. สามารถเลื่อนระดับสูงขึ้นได้ตามผลงานที่มี อันจะทำให้ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ดีขึ้นส่วนหนึ่ง

## 2. ทวิภาคีด้านงบประมาณ

ในด้านงบประมาณ หน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีในจำนวนที่ไม่สูงนัก เมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสังคม ในปีงบประมาณ 2531 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของงบประมาณทั้งหมด และเป็นงบประมาณสาขาการพัฒนาลingkungan คิดเป็นร้อยละ 10.6 ของงบประมาณด้านวิทยาศาสตร์ฯ และ สวล. ได้รับงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 46.8 ของงบประมาณด้านพัฒนาลingkungan หรือคิดเป็นร้อยละ 5.0 ของงบประมาณด้านวิทยาศาสตร์ฯ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.02 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด (ดูภาพที่ 4-2) อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลแล้ว หน่วยงานยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์การภายนอก โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในรูปของเงิน ทรัพย์สินทุนการศึกษาดูงาน ฝึกงาน และผู้เชี่ยวชาญ อาทิ การได้รับความช่วยเหลือจากองค์การ ADB USAID JICA และ AID เป็นต้น ทำให้การบริหารงานของ สวล. มีความคล่องตัวพอสมควร

การใช้จ่ายงบประมาณของ สวล. จำแนกออกเป็นแผนงานหลัก 4 แผนงานคือ

1. แผนงานด้านการพัฒนาลingkungan
2. แผนงานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. แผนงานควบคุมมลพิษ
4. แผนงานการศึกษาการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐาน

แต่ละแผนงานจัดสรรการใช้จ่ายเป็นหมวดเงินต่างๆ 7 หมวด คือ

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว
3. หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค
5. หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
6. หมวดเงินอุดหนุน
7. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

รูปภาพที่ 4-2

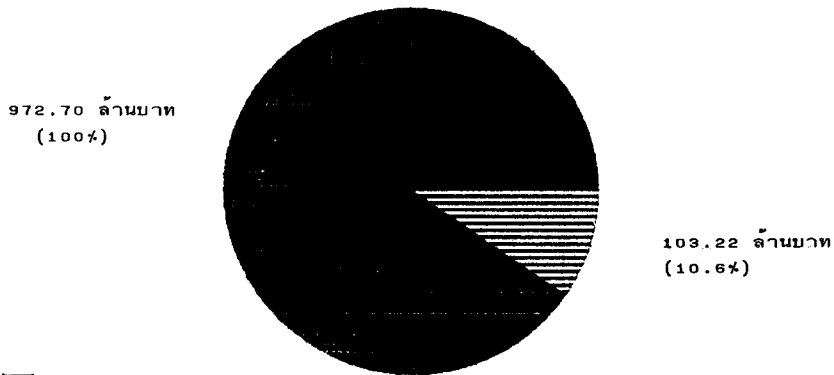
ข้อมูลด้านทรัพยากรการเงินของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1. งบประมาณประจำปี 2531



□ งบประมาณด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม

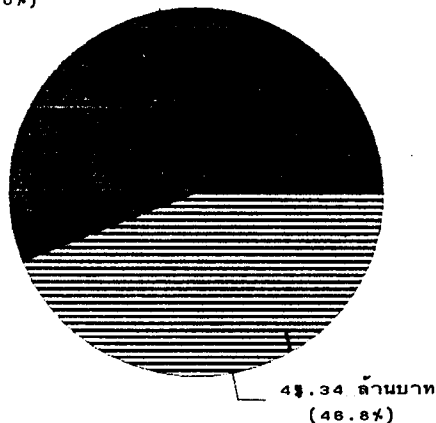
2. งบประมาณประจำปี 2531 ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม



▨ งบประมาณสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

3. งบประมาณประจำปี 2531 จากการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

103.22 ล้านบาท  
(100%)



▨ งบประมาณของสำนักงาน

ตารางที่ 4-3 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สวส. (พ.ศ. 2527-2531)

| หมวด<br>เงิน<br>พ.ศ. | เงินเดือนและ<br>ค่าจ้างประจำ | ค่าจ้าง<br>ชั่วคราว | ค่าตอบแทน<br>ใช้สอยและ<br>วัสดุ | ค่าสาธารณ<br>ูปโภค | ค่าวัสดุที่ดิน<br>และสิ่งก่อสร้าง | เงินอุดหนุน | รายจ่ายอื่นๆ | รวม        | ร้อยละ<br>(เพิ่ม) |
|----------------------|------------------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------|--------------|------------|-------------------|
| 2527                 | 11,574,300                   | 1,515,700           | 8,705,900                       | 1,179,000          | 5,047,600                         | 231,000     | 3,612,500    | 31,866,200 | -                 |
| 2528                 | 12,714,600                   | 1,974,100           | 9,987,100                       | 1,528,500          | 3,703,600                         | 712,300     | 4,306,400    | 34,924,600 | 8.76              |
| 2529                 | 14,091,600                   | 2,048,500           | 9,845,000                       | 1,737,100          | 2,908,500                         | 860,700     | 6,439,000    | 38,048,700 | 8.21              |
| 2530                 | 14,811,900                   | 2,650,500           | 9,753,600                       | 1,740,400          | 3,547,700                         | 1,166,900   | 12,540,500   | 45,967,060 | 17.23             |
| 2531                 | 16,341,500                   | 3,395,900           | 10,471,400                      | 1,824,000          | 6,333,300                         | 2,203,400   | 7,672,900    | 48,342,400 | 4.91              |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แผนงานหลักที่ใช้จ่ายงบประมาณในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ แผนงานบริหารด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้จ่ายโดยเฉลี่ยร้อยละ 55 ของงบประมาณทั้งหมด

เช่นเดียวกัน ถ้าพิจารณาเฉพาะในส่วนของหมวดเงินจะเห็นว่า หมวดที่ 1 คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับหมวดอื่น ๆ คือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 35 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

เมื่อพิจารณาในภาพรวม ไม่ว่าพิจารณาในส่วนของแผนงานหรือในส่วนของหมวดการใช้จ่าย ในระยะเวลา 5 ปี แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ สวล. มีการเพิ่มในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Budget) ซึ่งอัตราการเพิ่มเฉลี่ยในแต่ละปี ประมาณร้อยละ 7.9 ยกเว้นในปี 2529 ยอดงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าปกติ คือเพิ่มจากปี 2528 ถึงร้อยละ 17.23 ซึ่งสูงกว่าอัตราเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งเป็นที่สังเกตเห็นว่าในปีนั้นมีการผันแปรในลักษณะที่เพิ่มสูงขึ้นในหมวดรายจ่ายอื่นๆ เพียงหมวดเดียว ส่วนหมวดอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามปกติ

นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีหน่วยงานยังได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีอีกด้วย เช่นในปี พ.ศ. 2530-2531 ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ 3 แหล่ง คือ

- 1) ได้รับความช่วยเหลือจาก AID/WASHINGTON (EPD II และ S&T Bureau) ในโครงการวางแผนการพัฒนาและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั้งประเทศ ในวงเงิน 2,033,000 เหรียญสหรัฐ และเงินบาทสมทบอีกจำนวน 7,008,600 บาท
- 2) ได้รับความช่วยเหลือจาก USAID ในโครงการพัฒนาภาคใต้ตอนบน ในปี 2530 จำนวน 4,202,232.26 บาท ปี 2531 จำนวน 3,974,000.50 บาท
- 3) ได้รับความช่วยเหลือจาก JICA ในปี 2530 จำนวน 4,049,000 บาท

### 3. ทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์

โดยลักษณะของงานตามภารกิจของหน้าที่ที่กำหนดไว้ นั้น สวล. มีความจำเป็นต้องอาศัยอุปกรณ์ที่เป็นเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ ที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งนอกจากมีราคาแพงแล้ว ยังจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความรู้ความสามารถในระดับสูงของผู้ใช้งานตลอดจนการบำรุงรักษาที่ต้องใช้ต้นทุนที่ค่อนข้างสูงอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากลักษณะภารกิจของกองต่างๆ โดยเฉพาะกองที่มีหน้าที่และลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการกิจหลักสำคัญ ที่จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าว จะปรากฏอยู่เกือบทุกกอง ดังนั้นแต่ละกองจึงมีความจำเป็นต้องสรรหาเครื่องมือเหล่านี้มาประจำไว้ในแต่ละส่วนงานของตน จึงเห็นได้ว่าในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่มีวงเงินสูงเป็นอันดับ 2 รองจากหมวดค่าจ้างเงินเดือนก็คือ หมวดเงินค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 24.99



รถยนต์นับเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญปัจจัยหนึ่งในการปฏิบัติงานของ สวส. ทั้งนี้เพราะภารกิจส่วนใหญ่จำเป็นต้องออกไปนอกสำนักงานเพื่อไปศึกษาในระดับพื้นที่ทุกส่วนของประเทศ เช่น ที่ตั้งของโครงการ แหล่งน้ำ ดิน อากาศ ทะเล เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาการขาดแคลนและความไม่สะดวกในการใช้รถยนต์จึงเป็นอุปสรรคการปฏิบัติงานที่สำคัญประการหนึ่งของ สวส. นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดแคลนและความไม่สะดวก ในส่วนที่เกี่ยวกับความล่าช้าและความไม่คล่องตัวในการอนุมัติการเบิกจ่ายการใช้รถยนต์ เป็นต้น ความล่าช้าไม่ทันการในการใช้งาน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากข้อบกพร่องในเรื่องของการบริหารการใช้จ่าย วัสดุอุปกรณ์มากกว่า ปัจจุบันปัญหานี้ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขไปมากแล้ว โดยการแบ่งอำนาจกระจายความรับผิดชอบให้แก่แต่ละกองจัดสรรเรื่องการใช้ประโยชน์ตามความจำเป็นของโครงการ และความต้องการของแต่ละกอง ซึ่งมีผลให้ปัญหาคลี่คลายลง อุปสรรคต่างๆ ก็ได้รับการแก้ไขไปพอสมควร และงานมีความคล่องตัวมากขึ้น ทั้งนี้โดยมีระเบียบสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้การรักษารถส่วนกลางและหน้าที่ของพนักงานขับรถ พ.ศ. 2526 เป็นเครื่องมือในการควบคุม

ในส่วนปัญหาวัสดุอุปกรณ์ประเภทอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน จากการศึกษา พบว่าวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ไม่มีปัญหาการขาดแคลนในแง่ปริมาณมากนัก แต่ยังขาดแคลนในแง่ของคุณภาพอยู่ ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาการขาดความรู้ความสามารถที่เพียงพอของผู้ใช้งาน ทำให้การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถพัฒนาการใช้งานของเครื่องมือให้เต็มขีดความสามารถ นอกจากนี้ วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ยังมีบางส่วนที่อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถใช้งานได้ เนื่องจากชำรุดและยังไม่ได้มีการบำรุงซ่อมแซม ซึ่งก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งเนื่องจากอุปกรณ์มีราคาแพงประกอบกับต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง จึงไม่อาจจัดสรรงบประมาณมาใช้จ่ายในส่วนนี้ได้อย่างสะดวกเท่าใดนัก

## บทที่ห้า กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจของ สวล. อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายใน และการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายนอก

การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในของ สวล. เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย เป็นการตัดสินใจถึงแนวทางการบริหารงานขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การตลอดจนบทบาทที่ได้รับมอบหมายมา และเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่องค์การมีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

2) การตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน เป็นการตัดสินใจเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้ผลประโยชน์สูงสุด

3) การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการ เป็นการตัดสินใจของแต่ละด้านในองค์การเพื่อปฏิบัติงานให้สอดคล้องบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การตัดสินใจใน 3 ลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกันบนพื้นฐานของเหตุผลเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติได้ในทุกระดับ

การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายนอก หมายถึง การตัดสินใจเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย มติ คำสั่ง และที่เป็นเชิงการเมือง

ในการศึกษากระบวนการตัดสินใจของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีประเด็นควรพิจารณาดังนี้

1. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจและการมอบอำนาจ
2. ลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ
3. กรอบการตัดสินใจ
4. กระบวนการตัดสินใจ

### 1. ที่มาของอำนาจในการตัดสินใจและการมอบอำนาจ

จุดสุดยอดของการตัดสินใจของ สวล. อยู่ที่ เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ระบุให้ "เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมและดูแล โดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ"

## หน้าที่หลักตามกฎหมายของเลขาธิการ

- 1) กำหนดนโยบาย วางแผน จัดระบบงาน
- 2) อำนาจการ สั่งราชการมอบหมายงาน
- 3) ความคุม ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข ตัดสินปัญหา
- 4) ประเมินผลงานและให้คำปรึกษา
- 5) บริหารงานการคลัง ความคุมการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและสอดคล้องกับ

นโยบายของรัฐบาล/แผนพัฒนา

- 6) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม
- 7) ให้คำปรึกษา เสนอความคิดเห็นต่อปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน หรือกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานของ สวล.

- 8) เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง
- 9) ติดต่อประสานงานกับหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 10) ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของ สวล.

เพื่อให้การบริหารงานของ สวล. บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การตลอดจนบทบาทที่ได้รับมอบหมาย เลขาธิการ (นายประวิทย์ รัชพร) ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ (ขณะนี้มีอยู่ 2 คน) สั่งและปฏิบัติการแทนเลขาธิการฯ ซึ่งการมอบอำนาจนี้ จำแนกได้ 5 ลักษณะ คือ

1) การมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ โดยจัดลำดับรองเลขาธิการที่จะปฏิบัติราชการแทนเมื่อ ได้รับอนุมัติในหลักการจากเลขาธิการฯ ในกรณีต่อไปนี้<sup>1</sup>

- (1) ลงนามในหนังสือขอเงินกู้เงินไว้เบิกเหลื่อมปีและหนังสือขอขยายเงินกู้เงินไว้เบิกเหลื่อมปี
- (2) ลงนามในใบขออนุมัติเงินประจำงวดและใบขออนุมัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย
- (3) ลงนามในสัญญาซื้อขายและสัญญาจ้าง

2) มอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการในการอนุมัติ และความคุมทางการเงินภายในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท อาทิเช่น การสั่งซื้อ สิ่งจ้าง การจ่ายเงินงบประมาณ รายจ่ายหมวดต่างๆ ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พักและอื่น ๆ ในการออกไปราชการต่างจังหวัด มีอำนาจเท่ากับอำนาจสั่งการของเลขาธิการ<sup>2</sup>

3) การมอบหมายให้ควบคุมการปฏิบัติงานของกองต่าง ๆ โดยรองเลขาธิการคนที่หนึ่งรับผิดชอบงานของกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รองเลขาธิการคนที่สอง รับผิดชอบกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>3</sup>

4) การมอบหมายให้พิจารณาการเลื่อนขั้นเลื่อนหน้าที่ราชการที่จะเสนอต่อเลขาธิการ<sup>4</sup> และลงนามในหนังสือตอบ

ข้อพิจารณาเรื่องรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5) การมอบหมายให้ควบคุม สิ่งงานในงานบริหารอื่น ๆ อาทิเช่น การอนุมัติให้ไปบรรยายพิเศษ การอนุมัติให้ยืมสถานที่ เป็นต้น

การมอบหมายอำนาจให้รองเลขาธิการสั่งการและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการฯ ดังกล่าวก็นับเป็นการวินิจฉัยสั่งการภายในองค์กรเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการบริหารงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของ สวล. เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

## 2. ลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ

ลักษณะงานของ สวล. ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ ลักษณะแรกเป็นงานทางด้านนโยบาย และลักษณะที่สอง เป็นงานทางด้านปฏิบัติ

ลักษณะงานทางด้านนโยบาย สำหรับ สวล. แล้ว งานทางด้านนโยบายถือเป็นการกิจสำคัญด้านหลัก ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอันเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เสนอ นโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีได้มอบหน้าที่สำคัญนี้ให้ สวล. เป็นผู้เตรียมข้อเสนอต่อกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

การตัดสินใจของ สวล. ในงานด้านนโยบายที่สำคัญ มีดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้แก่หน่วยงานของรัฐและผู้บริหารในสาขาต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย

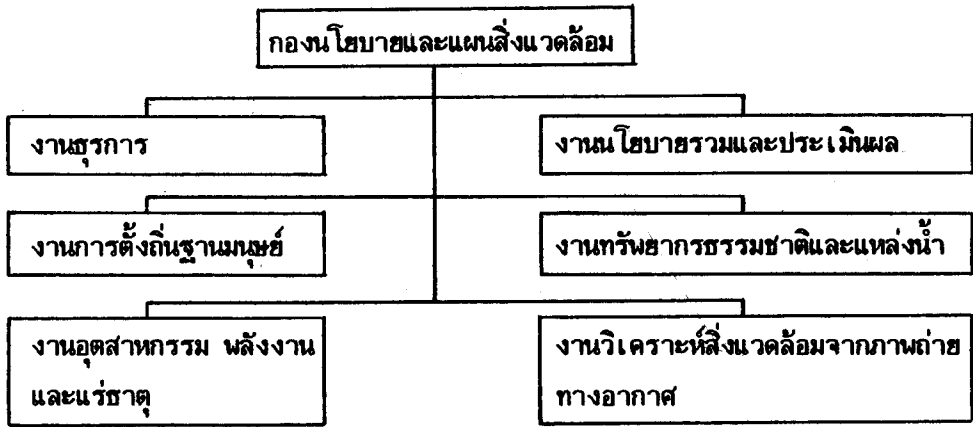
- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้, ดิน, การใช้ที่ดิน, น้ำ, แร่ธาตุ, ทรัพยากรทางทะเลและป่าไม้ชายเลน)
- การควบคุมมลพิษทางสภาวะแวดล้อม (น้ำ, อากาศ, เสียง, ความสั่นสะเทือน, ขยะมูลฝอยและสารพิษ)
- การกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์
- การอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม
- การส่งเสริมการศึกษาและประชาสัมพันธ์

2. การจัดทำนโยบายและแผนอนุรักษ์ธรรมชาติของประเทศไทย ซึ่งเน้นเรื่องการอนุรักษ์ระบบพื้นที่คุ้มครอง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยานและเขตห้ามล่าสัตว์ เพื่อเป็นหลักในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและระบบนิเวศทางธรรมชาติ

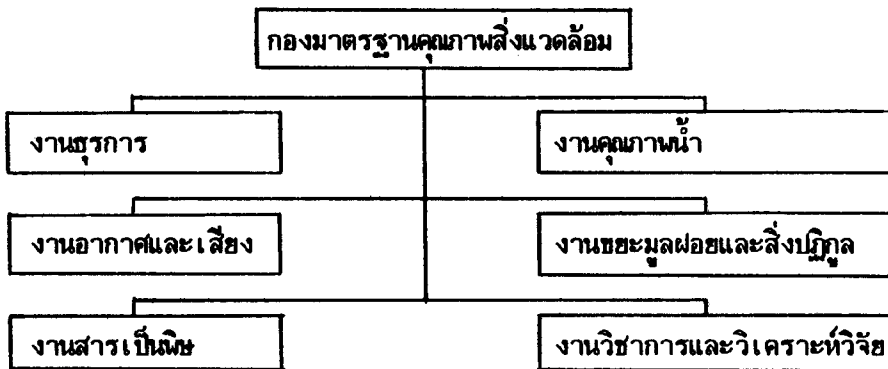
3. การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสร้างแนวทางให้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถดำเนินไปโดยสอดคล้องกับการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
4. การจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ
5. การจัดทำแผนอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่ออนุรักษ์แหล่งของธรรมชาติที่มีคุณค่าทางสุนทรียภาพ หรือมีความสำคัญทางสัณฐานธรณีเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น
6. การจัดทำแผนพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เพื่อให้มีการดำเนินงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ
7. การศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของสถาบันราชการ ในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก
8. การจัดทำแนวนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมอาคาร และสิ่งก่อสร้างในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
9. การจัดทำร่างแนวทางการพัฒนาบริเวณบางกะเจ้า ซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่แห่งเดียวของกรุงเทพมหานคร
10. การศึกษานิเวศวิทยา เพื่อการอนุรักษ์นกน้ำในทะเลสาบสงขลา
11. การจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อป้องกันและแก้ไขมลพิษทางทะเล เนื่องจากน้ำมันสำหรับกลุ่มประเทศอาเซียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย
12. การกำหนดมาตรฐานอากาศ เสียงและน้ำ

งานข้อ 1-11 เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และงานข้อ 12 เป็นงานของกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีส่วนย่อยของงานภายในกองดังนี้

**แผนภูมิที่ 5-1**  
**กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม**



**แผนภูมิที่ 5-2**  
**กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม**



**ลักษณะงานทางด้านปฏิบัติ** เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจการอนุมัติ ที่งานหลักที่สำคัญ ได้แก่ งานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ได้ระบุไว้ดังนี้

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานการพิจารณา ในการนี้ อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หาก

เห็นว่าโครงการและแผนงานใด อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะกรรมการต่อไป

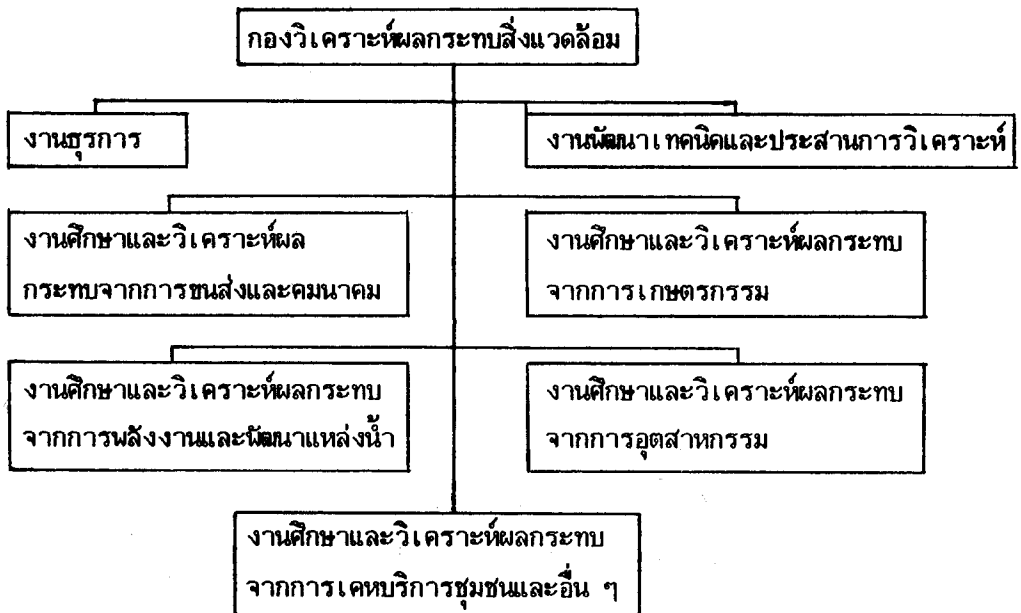
มาตรา 17 (1) ให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษา ถ้าหากประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมการ และต้องเสนอรายงานที่มีต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

มาตรา 18 ในกรณีที่มิได้ประกาศตามมาตรา 17 (1) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาสิ่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต ให้บุคคลดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใด ๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ได้ออกประกาศกระทรวงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2524

การดำเนินการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายดังกล่าว มีกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการตัดสินใจขั้นต้น โดยมีการจัดองค์การภายในเพื่อรับภารกิจนี้ ดังนี้

#### แผนภูมิที่ 5-3



### 3. กรอบการตัดสินใจ

ในฐานะที่ สวล. เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในเชิงนโยบาย และในฐานะสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการศึกษาวิเคราะห์ทำความเข้าใจเสนอทางเลือกตัดสินใจแก่ผู้ตัดสินใจระดับสูง กรอบอ้างอิงในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ภายใน สวล. จึงอิง วิชาการ ประสบการณ์ และ ความชำนาญงาน เพื่อให้การตัดสินใจที่ออกมามีความถูกต้องตามหลักเหตุผลและมีความเป็นกลาง

จากกรอบการตัดสินใจดังกล่าวทำให้ความสำคัญของพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และ ความชำนาญงานของเจ้าหน้าที่มีสูง เพราะหากเจ้าหน้าที่อ่อนในจุดใดจุดหนึ่ง ย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพของการตัดสินใจของ สวล. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 4. กระบวนการตัดสินใจ

ในที่นี้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ ระบบข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล และการตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจของ สวล. แยกออกตามลักษณะงานที่ต้องตัดสินใจออกเป็น 2 ส่วน คือ กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านนโยบาย และกระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านปฏิบัติ

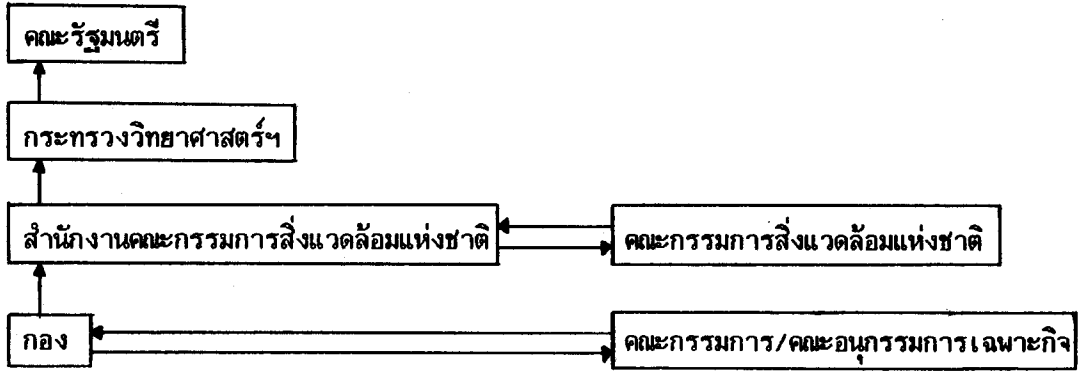
#### 4.1 กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านนโยบาย

กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านนโยบาย แตกต่างกับกระบวนการตัดสินใจในงานด้านปฏิบัติ กล่าวคือ กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านนโยบายเป็นงานที่แม้จะไม่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนตายตัวเหมือนเช่นงานทางด้านปฏิบัติ แต่ความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาจะเป็นตัวเร่งให้มีการตัดสินใจโดยเร็ว ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานแข่งกับเวลาด้วยเช่นกัน

กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านนโยบายของ สวล. เป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุดเด็ดขาดในตัวเอง เช่นเดียวกับหน่วยงานกลางด้านนโยบายทั้งหลาย การตัดสินใจของ สวล. เป็นเพียงปัจจัยนำเข้าที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจขององค์กรในระดับสูงต่อไป (ดูรูปภาพที่ 5-1)



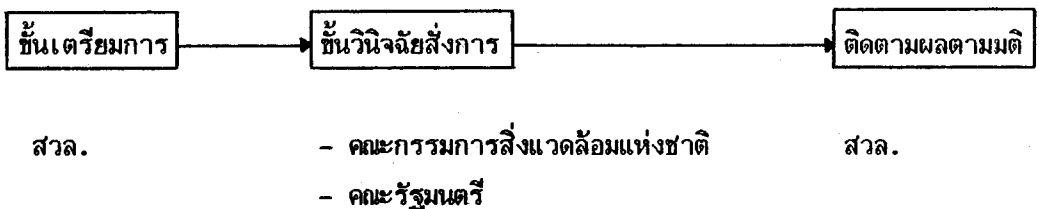
รูปภาพที่ 5-1 ลำดับขั้นของการวินิจฉัยสั่งการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม



จากรูปภาพที่ 5-1 จะเห็นได้ชัดว่า กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายนี้ใช้ระบบคณะกรรมการมาก โดยคณะกรรมการดำเนินนโยบายที่ตั้งตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งสิ้น 10 ชุด และคณะกรรมการที่ตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีอีกประมาณ 4 ชุด โดยในการดำเนินงาน มีกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายเลขานุการ

เนื่องจากเรื่องหรือประเด็นปัญหาที่ สวล. ต้องตัดสินใจเป็นงานที่มาจากการร้องเรียนหรือจากการที่หน่วยงานราชการส่งเรื่องมาให้พิจารณา (เช่น กรณีการระเบิดเขางู กรณีการผลิตเกลือสินเธาว์ ในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น) หรือจากปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบมากต่อสาธารณชน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สวล. หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ/คณะรัฐมนตรีมอบหมายมา เรื่องดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่ผ่านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยงานใดหรือยังไม่มีข้อยุติ ดังนั้น การเตรียมการจึงเป็นบทบาทสำคัญของ สวล. ก่อนมีการวินิจฉัยสั่งการโดยองค์การระดับสูงต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินการในขั้นเตรียมการ จึงเป็นกระบวนการตัดสินใจสำคัญด้านหลักของ สวล. (ดูรูปภาพที่ 5-2)

รูปภาพที่ 5-2



ขั้นตอนการ ของ สวล. มีระบบและขั้นตอนที่ชัดเจน โดยเริ่มจาก การเก็บและรวบรวม ข้อมูล ---> วิเคราะห์ข้อมูล ---> จัดทำรายงานสรุปเรื่องและทำความเข้าใจประกอบ ---> เสนอ เรื่องตามลำดับขั้น (จากเจ้าหน้าที่ต้นเรื่องไปจนถึงเลขาธิการ) ซึ่งจะ ได้กล่าวในรายละเอียดในบทที่ 6 ต่อไป

จากการที่การวินิจฉัยสั่งการของ สวล. ต้องมีลักษณะที่เป็นกลาง และมีกรอบอ้างอิงทางวิชาการ ดังนั้นการได้ข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้อง น่าเชื่อถือ ที่จะนำมาศึกษา-วิเคราะห์และนำเสนอผู้มีอำนาจ ตัดสินวินิจฉัยในระดับสูงต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นบทบาทสำคัญของ สวล.

ฐานข้อมูลที่น่าสนใจนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจของ สวล. มาจากหลายแหล่งที่สำคัญ ได้แก่

1. จากแหล่งข้อมูลเดิมที่มีอยู่ในกอง ซึ่งอยู่ในรูปของแฟ้มเรื่องเดิมรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ประจำปี รายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำเป็นหนังสือราชการขอข้อมูลจากหน่วยงานนั้น หรือเจ้าหน้าที่ของ สวล. ขออนุญาตไปดำเนินการจัดเก็บเองจากหน่วยงานนั้น เนื่องจากระบบการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานนั้น อาจไม่อยู่ในรูปแบบที่เจ้าหน้าที่ของ สวล. ต้องการ และเพื่อความรวดเร็วในการได้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณา

3. จากการออกไปเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) จากพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่ของ สวล. เอง โดยอาศัยวิธีการทดสอบด้วยเครื่องมือ และหรือการสัมภาษณ์

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากแหล่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่จะนำเก็บในระบบแฟ้ม โดยจะเก็บรวมในแฟ้มรวมเรื่องเดิมของเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ในแต่ละปี สวล. ยังได้จัดทำเอกสารรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยประจำปี ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่ผ่านมาในรอบปี โดยประมวลข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และได้แจกจ่ายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันการศึกษาต่างๆ

แฟ้มเรื่องเดิมที่มีอยู่ในแต่ละงานแต่ละฝ่ายของกอง นับว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่มีการเรียกใช้มากที่สุด เนื่องจากเป็น เรื่องเดิมที่มีมติของคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการฯ และหรือมติคณะรัฐมนตรี ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถรู้ความเป็นมาของเรื่องโดยตลอด เนื่องจากบางเรื่องเป็นเรื่องต่อเนื่อง และใช้เวลานานนับปีกว่าจะสิ้นสุด นอกจากนี้ในการประชุม สวล. ครั้งที่ 3/2530 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2530 ได้มีมติให้งานการประชุมกองสน.เทศและสิ่งแวดล้อมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รวบรวมสรุปผลการประชุมของคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการฯ สิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ เพื่อรายงานให้ที่ประชุมได้รับทราบด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของ สวล. ยังมีปัญหาอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก การมีฐานข้อมูลส่วนบุคคล เป็นการเก็บเรื่องเดิม/ข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้ในแฟ้มเฉพาะตัว ทำให้การค้นหา/เรียกใช้กระทำได้ยาก เพราะเก็บไว้อย่างไม่เป็นระบบนัก เนื่องจากการกิจที่หลังไหลเข้ามามาก และสถานที่คับแคบ

ประการที่สอง การขาดศูนย์ข้อมูลกลางของ สวล. ที่จะช่วยเอื้อต่อการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่างๆ เพราะขณะนี้ฐานข้อมูลกระจายอยู่ตามกองต่างๆ ดังนั้นบางครั้งเรื่องที่เสนอจากกองๆ หนึ่งอาจมีเพียงข้อมูลเฉพาะด้านจากกองๆ นั้น ให้ผู้ตัดสินใจระดับสูงของ สวล. ทั้งๆ ที่เรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลของกองอื่นๆ ด้วย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการแบ่งชั้นลุ่มน้ำในกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กับ การให้ความเห็นชอบในรายงานผลกระทบฯ ในกิจกรรมการทำเหมืองของกองวิเคราะห์ผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อันอาจเป็นผลเสียต่อการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาได้ อย่างไรก็ตาม สวล. ก็ได้มีโครงการนำเอาระบบเก็บและประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์มาใช้ ซึ่งยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ซึ่งโครงการนี้ควรเป็นโครงการที่มีความสำคัญเร่งด่วนเพราะข้อมูลถือเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจ

สวล. ได้ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องดังกล่าว และได้มีโครงการที่จะนำเอาระบบการประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์มาใช้ มีการตั้งคณะทำงานเพื่อประเภทและลักษณะของข้อมูลที่จะต้องเก็บและที่มีอยู่ขณะนี้ โดยระดมบุคลากรจากกองต่างๆ เป็นคณะทำงาน มีรองเลขาธิการ (นายสุชาติ มงคลนันท์) เป็นประธานคณะทำงาน ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นและต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งกว่าที่จะถึงขั้นปฏิบัติงานได้จริง นอกจากนี้ สวล. ได้ใช้วิธีการมอบหมายให้สถาบันการศึกษาหรือบริษัทที่ปรึกษาไปศึกษาในรายละเอียดและเสนอผลต่อ สวล. ภายในกำหนดเวลา ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีที่ช่วยแบ่งเบาภาระของ สวล. ในขั้นตอนแรกไปได้ และทำให้เจ้าหน้าที่ที่ สวล. มีประสบการณ์ในการทำงานมากขึ้น เมื่อได้ไปร่วมในบางขั้นตอนของการศึกษา และยังช่วยลดปัญหาด้านการขาดแคลนอัตรากำลังและขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ ความชำนาญ เช่น กรณีการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย สวล. ได้มอบหมายให้คณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำการศึกษาและจัดทำรายงานเบื้องต้นเสนอในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ และปรับปรุงก่อนนำเสนอคณะกรรมการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำพิจารณาต่อไป เป็นต้น

ส่วนในขั้นแรกของการวิเคราะห์ คือ การกำหนดปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ เป็นการกำหนดจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นเรื่องที่มาจากกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและคณะรัฐมนตรีในท้ายที่สุด เป็นเรื่องที่ยังไม่มีข้อยุติ หรือเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ในการวิเคราะห์และเสนอทางเลือกในการตัดสินใจก็จะเริ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับล่างสุด คือ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง เป็นผู้วิเคราะห์เบื้องต้นและเสนอหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย หรืออาจกระทำในรูปกลุ่ม ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากงานต่างๆ ในฝ่ายนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขต/ความยากง่าย/ความเร่งด่วนของเรื่องหรือปัญหานั้นๆ ด้วย ทั้งนี้โดยอาจจำเป็นต้องประสานงานกับฝ่ายต่างๆ ในกองหรือระหว่างกองด้วย ซึ่งการประสานงานนับเป็น เรื่องสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติงานของ สวล. ในทุกขั้นตอน

การวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลจะเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ต้นเรื่องก่อนและผ่านไปตามลำดับชั้น ขณะนี้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของ สวล. เกือบร้อยละ 50 จบปริญญาตรีขึ้นไปซึ่งเป็นอัตราที่อยู่ในเกณฑ์ที่สูง เมื่อ

เทียบกับหน่วยงานต่างๆ ไปก็ตาม แต่ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ในการทำงานยังมีอยู่น้อย โดยอารยราชการบุคลากรที่รับราชการใน สวล. ส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 1-10 ปี และมีเพียงประมาณร้อยละ 15 ที่อยู่ในช่วง 11-15 ปี ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้คุณภาพของการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในขณะนี้ ยังมีความไม่สม่ำเสมอ การศึกษาวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเพื่อการตัดสินใจบางครั้งไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร จึงต้องเน้นการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มคุณภาพของการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ เช่น จัดฝึกอบรมหลักการวิเคราะห์ระบบ เป็นต้น

การปรับปรุงระบบข้อมูลและคุณภาพการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่จะเป็นก้าวสำคัญของ สวล. ในการดำเนินงานในเชิงรุกมากขึ้นคือการริเริ่มศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะเชิงนโยบายต่อองค์กรตัดสินใจระดับสูงต่อไป

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานนั้น ได้ศึกษา-วิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นโดยปรึกษาหารือกับหัวหน้างานแล้ว ก็จะเสนอเรื่องตามลำดับขั้น เพื่อการตัดสินใจในระดับสูงต่อไป สำหรับรูปแบบของการเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของ สวล. เป็นดังนี้

เรื่องเดิม

ข้อเท็จจริง

การดำเนินงานที่ผ่านมา

ความเห็น

ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

โดยปกติแล้ว ความเห็นและข้อเสนอเพื่อพิจารณาของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (หัวหน้างาน) จะเป็นพื้นฐานการตัดสินใจของระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ

ในชั้นของกองจะมีการประสานงานกัน ระหว่างผู้อำนวยการกองและหัวหน้าฝ่าย ในรูปของการประชุมเพื่อประสานงานเป็นครั้งคราวในแต่ละเดือน โดยปกติประมาณ 1 ครั้ง/เดือน ขณะเดียวกันเรื่องที่เสนอขึ้นไปจากกอง อาจได้รับการเรียกให้ไปชี้แจงจากรองเลขาธิการก่อนที่รองเลขาธิการ ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องจะเสนอเลขาธิการ เพื่อวินิจฉัยสั่งการหรืออาจมีการนำเข้าหารือในที่ประชุมวิชาการ (Technical Staff Meeting) ประจำเดือนของ สวล.

ในทางด้านการตัดสินใจเรื่องที่เสนอขึ้นมาตามลำดับนั้น ผู้ตัดสินใจแต่ละระดับอาศัยกรอบอ้างอิงทางวิชาการ ประสบการณ์และความชำนาญเพื่อให้การตัดสินใจเป็น ไปโดยสมเหตุสมผลมากที่สุด ซึ่งจะมีการกลั่นกรองขึ้นมาตามลำดับขั้นตามสายงาน ในชั้นของผู้ตัดสินใจระดับสูง (ระดับรองเลขาธิการ) จะพิจารณาภายในกรอบที่กองเสนอมาก่อน และอาศัยกรอบอ้างอิงดังกล่าวข้างต้นวินิจฉัยทั้งในแง่ของข้อมูลและความเหมาะสมของความเห็นของกอง หากยังไม่ชัดเจนก็จะเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจงและหรือส่งกลับมาให้กองพิจารณาบทวน แต่หากเป็นเรื่องก้ำกึ่งทางด้านประเด็นข้อเสนอแนะ ก็อาจทำความเข้าใจประกอบเรื่องเพิ่มเพื่อให้เลขาธิการเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย

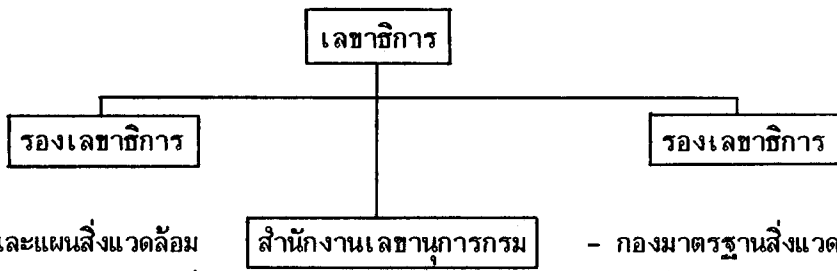
อย่างไรก็ตาม จากการที่ประสบการณ์และความชำนาญของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติส่วนหนึ่งยังมีไม่มากนัก เนื่องจากมีอายุการทำงานค่อนข้างน้อยโดยเฉพาะ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) นอกจากนี้จากภูมิหลังการศึกษา เจ้าหน้าที่ของ สวล. มีแนวโน้มเป็นผู้ชำนาญงานเฉพาะด้าน (specialist) มากกว่าผู้รู้ทั่วไป (generalist) ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับงานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ มาก เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องมีทัศนคติที่กว้างรวมทั้งมีความรู้ทางด้านการบริหารงานด้วยเหตุนี้ทำให้คุณภาพของการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในขณะนี้ ยังมีความไม่สม่ำเสมอ จำเป็นต้องมีการเห็นการณ์พัฒนาบุคลากร เพื่อเพิ่มคุณภาพทางด้านการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ เช่น การฝึกอบรมหลักการวิเคราะห์ระบบ ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงาน เป็นต้น

ในทางด้านการตัดสินใจในเรื่องที่นำเสนอขึ้นตามลำดับขั้น ผู้ตัดสินใจแต่ละระดับอาศัยกรอบอ้างอิงทางวิชาการ ประสบการณ์ และความชำนาญงาน ในการตัดสินใจวินิจฉัยเรื่อง ในกรณีเรื่องที่เสนอมาถึงระดับรองเลขาธิการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองก่อนที่เลขาธิการจะตัดสินใจนั้น มีปัญหาเกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากงานทางด้านสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลายในแง่ของหลักวิชาการความรู้ที่เกี่ยวข้องและข้อมูล ดังนั้น รองเลขาธิการต้องอาศัยประสบการณ์ และความชำนาญมากในการพิจารณาการกลั่นกรองเรื่องก่อนเสนอ เลขาธิการ โดยอาจเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจง หรือส่งให้กองพิจารณาบทวนหากเป็นเรื่องก้ำกึ่งทางด้านประเด็นความเห็นรองเลขาธิการ ก็อาจมีความเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้เลขาธิการวินิจฉัย หรือนำเข้าสู่ที่ประชุมทางวิชาการ (Technical Staff Meeting) ประจำเดือนของ สวล. ซึ่งในระยะหลังยังไม่ถูกใช้อย่างเต็มที่และถูกวัตถุประสงค์โดยไปเน้นทางด้านบริหารของ สวล. ในขณะเดียวกัน บ่อยครั้งที่ผู้บริหารระดับรองเลขาธิการจำเป็นต้องพิจารณาการใช้สำนวนในหนังสือราชการที่กองเสนอขึ้นมา เพื่อให้เหมาะสมกับบทบาทของ สวล. ในฐานะเป็นหน่วยประสานงาน มิใช่หน่วยงานที่มีอำนาจสั่งการ ทำให้การไหลของเรื่องออกจาก สวล. ช้าลงในบางครั้ง ซึ่งหากมีการเพิ่มทักษะ/ประสบการณ์ในการเขียนหนังสือราชการบวกกับการตระหนักในบทบาทของหน่วยงาน อาจจะทำงานด้านหนังสือราชการไหลออกจาก สวล. เร็วขึ้น

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับการแบ่งความรับผิดชอบในระดับรองเลขาธิการโดยมีการแบ่งความรับผิดชอบคุมกองดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 5-4)

แผนภูมิที่ 5-4 การแบ่งงานใน สวล.



- กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- กองส่งเสริมและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- กองมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
- กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การแบ่งงานในลักษณะนี้ อาจเป็นการแบ่งในแง่ของกองที่รับผิดชอบทางด้านนโยบาย และกองสนับสนุนงานทางด้านนโยบายสายหนึ่ง อีกสายหนึ่งเป็นกองที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายในเชิงมาตรการ แต่เนื่องจากประเด็น/เรื่องทางด้านสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกันทั้งนโยบาย และมาตรการการดำเนินงานของทั้งสองด้านต้องประสานสอดคล้องกันเป็นวงจร การแบ่งสายงานเช่นนี้ทำให้บางครั้งเรื่องที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกองที่ต่างสายการควบคุม โดยอาจมีกองที่อยู่ในสายงานเป็นกองเจ้าของเรื่อง แต่ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยอยู่ในงานของกองอีกสายงานหนึ่ง กรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ตัดสินใจในระดับสูงได้ หากเรื่องนี้ไม่มีการประสานกันระหว่างกองเจ้าของเรื่องกับกองที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มเรื่องและหรือระหว่างดำเนินเรื่องของกองเจ้าของเรื่อง

ในกรณีที่ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งปกติต้องผ่านคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง กองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการจะส่งเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้น เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ อาจตั้งคณะอนุกรรมการ/คณะทำงานเฉพาะเรื่องนั้น เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นขึ้นต้นต่อคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เช่น กรณีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแผนพัฒนาอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม เพื่อติดตามผลและประสานงานตามแผนพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ เป็นต้น หลังจากนั้น ก็ส่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา

สำหรับการตัดสินใจในระดับคณะกรรมการนั้น เป็นในรูปของการระดมความคิด ความชำนาญ และประสบการณ์จากกรรมการในการตัดสินใจวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ซึ่งนับเป็นลักษณะเด่นของกระบวนการตัดสินใจของ สวล. อย่างไรก็ตาม ก็มีปัญหาในเรื่องของกรอบอ้างอิงของกรรมการที่ต่างกัน ทำให้บางครั้งการตัดสินใจวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ ตลอดจนจนเป็นการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความล่าช้ากว่าจะมีมติกันได้ นอกจากนี้ เรื่องข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของกรรมการนั้น กรรมการมักจะดึงข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการด้านเดียวหรือมีข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากแหล่งข้อมูล และหรือวิธีการ

เก็บข้อมูลแตกต่างกันเพราะข้อมูลจากหลายฝ่าย ทำให้เรื่องแต่ละเรื่องมักจะใช้เวลา หากเกิดปัญหาทั้งสองประการขึ้น ดังนั้นการปรับปรุงเรื่องระบบข้อมูล เพื่อการตัดสินใจก็น่าจะมีความจำเป็น โดยให้มีแหล่งข้อมูลกลางที่หน่วยงานต่างๆ ยอมรับร่วมกัน และให้การประสานงานกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษาวិเคราะห์ เรื่องนั้นๆ

#### 4.2 กระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านปฏิบัติ

ส่วนกระบวนการตัดสินใจในงานทางด้านปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจน โดยหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชนที่มีโครงการหรือกิจการที่อยู่ในประกาศกระทรวงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาให้ สวล. พิจารณา ในรายงานฯ จะประกอบด้วยส่วนหลัก ๆ ดังนี้<sup>7</sup>

##### 1. รายละเอียดของโครงการ ได้แก่

- ที่ตั้งของโครงการ โดยมีแผนที่แสดงโดยสังเขป
- แบบแปลนแสดงที่ตั้งส่วนต่าง ๆ ของโครงการ
- แหล่งกำเนิดมลพิษ
- ระบบบำบัดมลพิษ
- สิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เป็นต้น

2. การอธิบายเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีต่อมนุษย์ ทั้ง 4 ระดับดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอยู่ในบริเวณโครงการหรือรอบ ๆ โครงการ ซึ่งคาดว่าจะเป็นบริเวณที่จะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการพัฒนาโครงการนั้น ๆ

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แสดงผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากโครงการที่มีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่างๆ ทั้ง 4 ระดับ โดยแสดงในเชิงปริมาณให้มากที่สุด ทั้งนี้การพิจารณาผลกระทบ จะต้องครอบคลุมบริเวณที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมจากโครงการ

4. มาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากผลกระทบโดยเฉพาะในด้านลบ (Negative impact) ผลจากการประเมิน (ในข้อ 3) ว่ามีนัยสำคัญรายงานฯ ต้องเสนอมาตรการลดผลกระทบที่ถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งครอบคลุมถึงระบบบำบัดที่เสนอติดตั้งจนถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ

5. แผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการอธิบายเกี่ยวกับแผนงานติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแผนงานดังกล่าวจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่วัด ระยะเวลา วัด วิธีวัดที่เจ้าของโครงการจะดำเนินการและส่งผลการตรวจวัดให้ สวล. เป็นระยะๆ โดยสำนักรงานฯ จะดำเนินการสุ่มตัวอย่าง (Sampling check) เป็นครั้งคราวว่า ผลการวัดมีความถูกต้อง น่าเชื่อถืออย่างไร

เมื่อ สวล. ได้รับรายงานฯ ดังกล่าวแล้ว จำต้องพิจารณารายงานฯ นี้ให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานฯ ซึ่งหาก สวล. ไม่ได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่า สวล. ให้ความเห็นชอบในรายงานฯ นี้ และให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตแก่บุคคลนั้นตามที่ขอ แต่ถ้า สวล. ไม่เห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังกล่าวรอไว้ก่อนจนกว่าบุคคลหรือหน่วยงานนั้น จะเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือน ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ สวล. เห็นชอบ และให้ สวล. พิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน หากเกิน กำหนดนี้ให้ถือว่า สวล. ให้ความเห็นชอบและให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่อ ใบอนุญาตแก่บุคคลนั้นตามที่ขอได้

จากกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ของกองวิเคราะห์ผลกระทบฯ ต้องทำงานแข่ง กับเวลา และอยู่ในภาวะที่เร่งรีบมาก โดยเฉพาะเมื่อรายงานฯ เข้ามาสู่ สวล. เป็นจำนวนมากใน เวลาไล่เลี่ยกัน ทำให้เจ้าหน้าที่พิจารณาได้เฉพาะในประเด็นหลักๆ ของรายงานฯ และไม่สามารถ ออกไปตรวจสอบ ณ พื้นที่โครงการได้ทุกโครงการ แต่การประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ สวล. กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในช่วงแรกของการออกแบบโครงการช่วยให้ปัญหาความล่าช้าในการ พิจารณารายงานฯ ลดลง

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานฯ เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจสูง แต่ทั้งนี้ก็มีได้เป็นไปโดยอิสระเสียเลยทีเดียว เพราะดุลยพินิจนั้นต้องอยู่บนฐานของหลักวิชาการและกรอบของกฎหมาย โดยจะเสนอผ่านไปตามลำดับขึ้นจาก หัวหน้างาน ---> หัวหน้าฝ่าย ---> ผู้อำนวยการกอง ---> รองเลขาธิการ ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนี้ เนื่องจากเลขาธิการได้มีคำสั่ง มอบหมายให้รองเลขาธิการที่คุมสายงานของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงนามในหนังสือตอบข้อ พิจารณาเรื่องรายงานผลกระทบฯ แต่เนื่องจากการพิจารณารายงานผลกระทบฯ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มากสำหรับประเทศชาติโดยส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบโดยมีฝ่ายต่างๆ เข้ามีส่วนร่วมด้วย ในการให้ข้อมูลความคิดเห็น ทั้งจากกองที่เกี่ยวข้องใน สวล. และฝ่ายอื่นๆ นอก สวล. เช่น สถาบันการศึกษา ประชาชนในชุมชนที่โครงการจะไปดำเนินงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า เรื่องที่เข้ามาสู่กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของ สวล. เป็นทั้ง เรื่องที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นหรือเป็นผลมาจากกฎหมายบังคับให้ต้องส่งมาให้ สวล. พิจารณา แต่สิ่งที่ร่วมกัน ของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงมาตรการ คือ เรื่องของเวลางานทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นงานที่ต้องแข่งกับเวลา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งต้องมีความ ครบคลุม ถูกต้อง น่าเชื่อถือ เพื่อให้การตัดสินใจของ สวล. มีความครอบคลุมและเป็นกลางบนพื้นฐาน หลักเหตุผลทางวิชาการ

หากพิจารณาในภาพรวมของทั้งกระบวนการตัดสินใจว่า สวล. ยังคงมีปัญหาด้านระบบข้อมูล ความไม่สม่ำเสมอของความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูล และการประสานงานก็ตาม



แต่จากการที่รอบอ้างอิงการตัดสินใจตั้งอยู่บนฐานของเหตุและผล แม้ว่าบางครั้งผู้ตัดสินใจในแต่ละครั้งจะมีกรอบทางวิชาการที่แตกต่างกัน แต่ก็สามารถจะท่าตกลงกันด้วยเหตุผลได้โดยอาศัยในรูปคณะทำงานหรือนอกรูปแบบคือการพบปะพูดคุยกันเป็นส่วนตัว อาศัยความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ

การสร้างบรรยากาศทางวิชาการ และบรรยากาศของการทำงานร่วมกัน นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับหน่วยงานทางวิชาการ เช่น สวล. ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพการตัดสินใจและการปฏิบัติงานอื่นๆ ของ สวล. จึงเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของผู้บริหารระดับสูงของ สวล. ควรทำให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่

นอกจากนี้หากพิจารณากระบวนการตัดสินใจทั้งกระบวนการแล้วจะเห็นได้ว่า มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ต้องผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่ง สวล. สังเกตอยู่ ซึ่งหากรัฐมนตรีฯ พิจารณาเห็นว่า ยังไม่ถึงเวลาเหมาะสมที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี หรือยังไม่เห็นด้วยในบางประเด็นก็อาจจะชะลอเรื่องนั้นๆ ได้โดยไม่ลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า กระบวนการตัดสินใจทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมต้องผ่านหลายขั้นตอน และบางขั้นตอนถูกบังคับโดยสังกัดของ สวล. ซึ่งอาจทำให้งานทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมเกิดความล่าช้า และหรือไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ คือ ได้กล่าวแล้ว ในบทที่ 3 ว่า ประเด็นเรื่องสังกัดของ สวล. น่าจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังว่า หน่วยงานกลางของรัฐฯ ทางด้านนโยบายควรจะอยู่ภายใต้กระทรวงปฏิบัติหรือไม่ หรือควรอยู่ที่ที่ใกล้ชิดศูนย์อำนาจการเมืองการบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจก็คือ ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ/บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดการไหลบ่าเข้ามาของปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหลายสู่กระบวนการตัดสินใจของ สวล. นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แทนที่จะเป็นภาระทุกอย่างของหน่วยงานใน สวล. ซึ่งขณะนี้ สวล. ก็ได้เริ่มดำเนินการตามแผนนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ให้มีการกระจายบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปกรรมในท้องถิ่นนั้น และได้มีการทดลองทำแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาจังหวัดของบางจังหวัดแล้ว

อีกจุดหนึ่งที่จะต้องทำควบคู่กันไปคือ การประชาสัมพันธ์ ขณะนี้ สวล. ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ โดยให้กลุ่มเป้าหมายในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในระดับโรงเรียนในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งผู้นำชุมชน อย่างไรก็ตาม ก็ควรขยายกลุ่มเป้าหมายให้กว้างขวางมากขึ้น ให้ครอบคลุมทั้งกลุ่มนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น นักบริหารในภาคราชการและภาคเอกชน และสื่อมวลชน เพื่อกระตุ้นให้กลุ่มดังกล่าวตระหนักและซอมรักความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม และร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น หากมีการกระจายอำนาจ/บทบาทหน้าที่ด้านการควบคุมดูแลรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น และมีการประชาสัมพันธ์ไปสู่กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางและจริงจังแล้ว บทบาทสำคัญของ สวล. ในระยะต่อไป คือ บทบาทในเชิงรุกทางด้านการริเริ่มนโยบาย/มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย/มาตรการของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

## เชิงอรรถ

- 1 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 66/2530
- 2 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 67/2530
- 3 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 68/2530
- 4 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 67/2530
- 5 คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 68/2530
- 6 เป็นงานตามมติคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา
- 7 สันติ วรรณแสง, "การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องวิวัฒนาการด้านการบำบัดน้ำเสีย

## บทที่หก กระบวนการปฏิบัติงาน

### ภารกิจหลัก

กระบวนการปฏิบัติงานของ สวล. เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของ สวล. ซึ่งมีที่มาจากอาณัติทางกฎหมายและมีความสัมพันธ์กับกระบวนการของงานด้วย

เมื่อพิจารณาภารกิจหลักของ สวล. จะพบว่า สวล. มีลักษณะที่เด่นแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นหลายหน่วยงาน ได้แก่

1. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อการจัดทำนโยบายและแผน และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ
2. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะ/ให้คำปรึกษาแก่องค์กรตัดสินใจระดับสูง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี
3. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมาย
4. เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ประสานงานกันทั้งกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน และการเผยแพร่ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

### กระบวนการปฏิบัติงานหลัก

ในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักดังกล่าว มีกระบวนการที่สรุปได้ดังนี้

#### 1. การศึกษาวิเคราะห์

ในกระบวนการปฏิบัติงาน เมื่อพิจารณาจากปริมาณเรื่อง que เข้าสู่ สวล. (ดูตารางที่ 6-1) พบว่า จุดเน้นของการปฏิบัติอยู่ที่สามกอง ได้แก่ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่พิจารณารายงานผลกระทบ ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนต้องจัดทำและส่งมาให้ สวล. ให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สองกองหลังนี้มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานเชิงนโยบายอยู่มาก โดยเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อมคณะต่างๆ<sup>1</sup>

กล่าวได้ว่ากระบวนการปฏิบัติงานของ สวล. เกี่ยวข้องกับระบบคณะกรรมการอย่างมาก ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์เรื่อง เพื่อเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการจึงนับเป็นกระบวนการปฏิบัติ

ตารางที่ 6-1 ปริมาณหนังสือเข้า-หนังสือออกระหว่างปี พ.ศ.2528-2530

|                                         | ปี พ.ศ.2528 |            | ปี พ.ศ.2529 |            | ปี พ.ศ.2530 |            |
|-----------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
|                                         | หนังสือเข้า | หนังสือออก | หนังสือเข้า | หนังสือออก | หนังสือเข้า | หนังสือออก |
| 1. สำนักเลขานุการกรม                    | 2,294       | 1,366      | 2,452       | 1,640      | 2,436       | 1,542      |
| 2. กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม | 743         | 781        | 691         | 1,035      | 876         | 905        |
| 3. กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม           | 1,018       | 1,464      | 1,199       | 1,196      | 1,280       | 1,557      |
| 4. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม       | 985         | 1,153      | 1,094       | 1,154      | 1,300       | 1,908      |
| 5. กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม          | 896         | 1,042      | 1,490       | 2,603      | 1,242       | 2,107      |
| รวม                                     | 5,936       | 5,806      | 8,926       | 7,688      | 7,134       | 7,958      |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

งานด้านหลักของ สวล. ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์เรื่องมีระบบและขั้นตอนตามหลักวิชาการโดยเริ่มจากการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำรายงานสรุปเรื่องและความเห็นประกอบ

พิจารณาจากเรื่องที่เข้าสู่ สวล. ส่วนมากเป็นเรื่องใหม่หรือยังไม่มีข้อยุติ และมีความหลากหลายทั้งในเชิงประเด็นของเรื่อง ขอบเขตและความสลับซับซ้อนของเรื่อง ซึ่งต้องอาศัยทั้งความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์สูง ดังนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ จะต้องเก็บข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องออกเก็บข้อมูลในพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิ และครอบคลุมแง่มุมต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ซึ่งในเรื่องนี้ไม่เพียงเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้แล้ว ยังต้องมีประสบการณ์และความชำนาญในการเก็บข้อมูลสนาม เพื่อใช้ประโยชน์จากเวลาที่อยู่ในพื้นที่ให้มากที่สุดโดยใช้ระยะเวลาให้น้อยที่สุดเนื่องจากมีบุคลากรและงบประมาณจำกัด ดังนั้น การเตรียมตัวก่อนออกภาคสนามจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในแง่ของความพร้อมของเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คือรถยนต์ และอุปกรณ์ทางเทคนิค

ปัญหาเรื่องข้อมูลอาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาสำคัญสำหรับหน่วยงานกลางด้านนโยบาย เช่น สวล. เพราะดังกล่าวแล้วว่าการศึกษาวิเคราะห์และการเสนอแนะต่างๆ จำเป็นต้องมีเหตุผลทางวิชาการและมีความเป็นกลาง ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอถูกต้อง น่าเชื่อถือ และได้มารวดเร็วทันเหตุการณ์ ขณะนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลากับการเก็บข้อมูลสนาม ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นแล้ว สวล. ยังขาดระบบข้อมูลกลาง ที่จะช่วยการปฏิบัติงานของกองหรือการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาระดับสูงของ สวล. กองต่างๆ ต้องพึ่งตนเองในการจัดทำฐานข้อมูล (data-base) ของตนด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ไปเก็บเองจากพื้นที่หรือจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามแบบฟอร์มและวัตถุประสงค์ของการใช้ ซึ่งก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละกอง ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของ สวล. ก็ได้รับข้อมูลด้านเดียวจากกองเจ้าของเรื่องที่เสนอขึ้นมา และต้องอาศัยประสบการณ์ ความชำนาญงานที่สั่งสมมาช่วยในการตัดสินใจ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลมาแล้วจะทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปเรื่องและเสนอความเห็นขึ้นต้นส่งตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ซึ่งจะมีการกลั่นกรองในแง่มุมต่าง ๆ ในกรอบอ้างอิงทางวิชาการ-กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การเตรียมการในขั้นเริ่มแรกมีความสำคัญมากและรูปกระบวนการปฏิบัติงาน ณ จุดนี้ต้องอาศัยการปรึกษาหารือ ระดมความคิดในรูปการทำงานแบบกลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากปริมาณเรื่องที่เข้าสู่ สวล. มีมากและแต่ละเรื่องอาจต้องใช้เวลาหรือบางครั้งทำแข่งกับเวลาทำให้บุคลากรของ สวล. กระจายออกไปมากจนทำให้การทำงานแบบกลุ่มต้องลดลงไป สวล. พยายามชดเชยจุดอ่อนนี้ด้วยการเพิ่มคุณภาพบุคลากรให้สูงขึ้นแต่ก็ยังมิมีข้อจำกัดในตัวบุคลากรแต่ละคนอยู่

จะเห็นได้ว่า กระบวนการปฏิบัติงานของ สวล. มีความแตกต่างไปจากกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานปฏิบัติทั่วไปที่มีลักษณะเป็นงานประจำมีแบบแผน ฎระเบียบและระยะเวลากำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนของ สวล. เป็นงานที่ต้นแปรไปตามลักษณะของปัญหาและผูกพันตัวเจ้าหน้าที่และมักใช้เวลานานกว่าจะสิ้นสุดในขั้นสุดท้ายของการวินิจฉัยสั่งการ คือ เป็นมติคณะรัฐมนตรีออกมา

## 2. การเสนอแนะ/ให้คำปรึกษา

กระบวนการปฏิบัติงานด้านนี้เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจตัดสินใจคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีในขั้นสุดท้าย โดยหลังจากที่กองเจ้าของเรื่องได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง/ปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้วที่จะสรุปเรื่องและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในเรื่องนั้น เพื่อใช้เป็นแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมักจะตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านเป็นผู้กลั่นกรองเรื่องก่อน

ในการพิจารณาของคณะกรรมการเฉพาะด้าน ผู้อำนวยการกอง (ในฐานะเลขานุการ) และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องนี้ จะชี้แจงความเป็นมา ประเด็นที่เสนอเพื่อพิจารณาและความเห็นของสำนักงานฯ กรรมการอื่นประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจะอภิปราย โดยอาศัยผลการศึกษาที่ฝ่ายเลขานุการเป็นฐาน และใช้ความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญของกรรมการแต่ละคนเป็นกรอบอ้างอิงในการพิจารณาตัดสินใจเรื่อง หลังจากการประชุมกองที่เป็นฝ่ายเลขานุการจะสรุปมติที่ประชุมและส่งให้งานการประชุม สำนักเลขานุการกรม พร้อมเอกสารประกอบการประชุม เพื่อให้ นำเรื่องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ณ จุดนี้จะได้เห็นว่า กองที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้านมากจะมีส่วนด้านการประชุมมากทั้งเป็นงานวิชาการคือ การศึกษาวิเคราะห์เรื่องและงานธุรการคือ การจัดการประชุม ซึ่งขณะนี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรทำให้นักวิชาการของกองต้องทำงานทั้งสองด้าน

### กรอบการบรรจุเรื่องเข้าวาระการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของงานการประชุม สำนักงานเลขานุการกรม มีกรอบในการกำหนดประเภทเรื่องที่จะนำเข้าบรรจุในวาระการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ดังนี้

1. เป็นเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาขั้นต้นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องแต่ละคณะแล้ว
2. เป็นเรื่องราวการร้องทุกข์จากประชาชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่ง สวล.

พิจารณาหลังเห็นว่า มีผลกระทบต่อชุมชนส่วนรวมและจะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

3. เป็นเรื่องที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาวินิจฉัย ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

4. เป็นเรื่องนโยบาย มาตรการ โครงการ แผนงาน การพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เลขาธิการเห็นควรนำเสนอที่ประชุมพิจารณาดำเนินการ

5. เป็นเรื่องการขออนุญาตเป็นผู้ที่มีสิทธิเข้ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาอนุญาต

6. เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นภัยอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

เรื่องที่อยู่ในกรอบดังกล่าวจะถูกนำบรรจุไว้ในวาระการประชุม ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 วาระ ได้แก่

- วาระแรก เรื่องที่ประชาชนฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- วาระที่สอง เรื่องรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่านมา
- วาระที่สาม เรื่องเพื่อทราบ
- วาระที่สี่ เรื่องเพื่อพิจารณา
- วาระที่ห้า เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)

ทั้งนี้งานการประชุมจะได้นำเรื่องที่บรรจุเข้าสู่วาระการประชุมมาเสนอให้เลขานุการพิจารณาก่อนทุกครั้งในฐานะเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และในการประชุม ประธานจะให้เลขานุการเป็นผู้ชี้แจงความเป็นมา และเสนอประเด็นเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติแล้ว สวล. จะนำเรื่องเสนอปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พิจารณานำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพื่อลงนามถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเรื่องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป และงานการประชุมจะเป็นผู้ติดตามการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนี้มีข้อจำกัดทางด้านบุคลากร ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานด้านนี้ได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ในกรณีที่ สวล. ได้ศึกษา-วิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเห็นว่าจำเป็นต้องรีบแก้ไข โดยเร่งด่วน สวล. สามารถเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 สั่งบุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการระงับหรือลดความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นได้ ดังเช่น กรณีการผลิตเกลือสินเธาว์ในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของน้ำเค็มในบริเวณโดยรอบต่อแหล่งผลิตเกลือ ซึ่ง สวล. ได้เข้าไปศึกษาปัญหาและพิจารณาเห็นว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม จึงได้เสนอผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 20

### 3. การตรวจสอบและประเมินผล

บทบาทสำคัญประการหนึ่งของ สวล. ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน ให้เป็นไปตามกฎหมายคือ การพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจน การให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่มีโครงการหรือกิจการที่อยู่ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ต้องส่งรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาให้ สวล.



พิจารณาก็เป็นมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมและเนื่องจาก สวล. มีเวลาพิจารณาภายในเก้าสิบวัน จึงเป็นงานที่ต้องทำแข่งกับเวลา ในบางครั้งก็อาศัยรูปแบบคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกองที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา ซึ่งมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ และต้องมีการสุ่มตัวอย่าง (Sampling check) เป็นครั้งคราวเพื่อตรวจสอบว่ามาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เจ้าของโครงการปฏิบัติหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วเพียงพอหรือไม่ หรือมีจุดใดที่สมควรปรับปรุงเพิ่มเติม แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านบุคลากรทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพทำให้การปฏิบัติงานด้านนี้ของ สวล. (กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) กระทำได้ในขอบเขตจำกัด

สำหรับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานนโยบายและแผนทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมาก เพราะเป็นการป้อนข้อมูลย้อนกลับมาสู่ผู้ตัดสินใจได้รับรู้ว่าการตัดสินใจไปนั้น บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร แต่เนื่องจาก สวล. ยังตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ตั้งรับอันเป็นผลมาจากปริมาณปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสั่งสมกันมานาน และเริ่มได้รับความสนใจ จากรัฐมาเพียงสิบปีเศษมานี้เอง ทำให้ทรัพยากรการบริหารของ สวล. ส่วนใหญ่ ถูกระดมมาในทางด้านการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้งานการติดตามและประเมินผลของ สวล. ไม่อาจดำเนินการอย่างเข้มแข็งเท่าที่ควร โดยขณะนี้นางานด้านนี้เป็นส่วนหนึ่งในงานนโยบายรวมและประเมินผล ซึ่งภารกิจหลักได้แก่การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคลากรที่ได้รับจัดสรรให้ทำหน้าที่นี้จำกัด (ประมาณ 4 คน) และถูกพันนาการด้วยงานจร เช่น งานการจัดทำงบประมาณและประจำปี หรือถูกยืมตัวไปช่วยงานอื่นที่ขาดแคลน หรืองานเร่งด่วนอื่นๆ เป็นต้น ความขาดแคลนทางด้านทรัพยากรบุคคลดังกล่าวทำให้การดำเนินงานด้านนี้ของสำนักงานฯ ไม่ครบวงจรของกระบวนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

#### 4. การประสานงานและเผยแพร่ข่าวสาร

ปัจจุบันนี้ สวล. ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานกลางของรัฐด้านการวางแผนพัฒนาประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการ สศช. ก็เป็นกรรมการท่านหนึ่งในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย การที่ทั้งสองหน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดส่วนหนึ่งเป็นเพราะการที่ผู้บริหารระดับสูงของสองหน่วยงาน ได้สร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างกันมาโดยตลอด<sup>2</sup> นอกจากนี้การประสานงานระหว่าง สวล. กับหน่วยงานของรัฐ กระทำโดยผ่านคณะกรรมการและคณะกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อมชุดต่างๆ ข้อจำกัดในการประสานงานขณะนี้คือ สวล. มีความสัมพันธ์ที่ห่างกับสำนักงานงบประมาณ ไม่มีบทบาทในการให้คำแนะนำสำนักงานงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณแก่โครงการพัฒนาต่างๆ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานจึงมักจะ ไม่ให้ความสำคัญกับ สวล. เท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับ สศช. ดังเช่นกรณีหน่วยงานของรัฐส่งโครงการพัฒนามาให้ สศช. พิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) แต่ไม่ส่งรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาให้ สวล. นิจารณา ทั้งที่อยู่ในข่ายของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แต่จะจัดส่งมาให้หลังจากที่โครงการผ่านความเห็นของ สศช. และคณะรัฐมนตรีแล้ว<sup>3</sup> นอกจากนี้ จากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมกระจายอยู่ใน 6 กระทรวง ทำให้ปัญหาการประสานงานนับเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและของ สวล. ซึ่งมีการกิจหลักในการประสานงาน เพราะแม้ว่าจะมีการจัดองค์การในรูปคณะกรรมการเพื่อการประสานงานก็ตาม แต่การติดตามดูแลและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รักษากฎหมายเฉพาะนั้นๆ

ส่วนการเผยแพร่ข่าวสาร สวล. ได้เล็งเห็นความสำคัญของเรื่องนี้เพราะเป็นช่องทางที่จะทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และตระหนักถึงภัยจากสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม (Environment Awareness) ขณะนี้ สวล. ได้ดำเนินการโดยการให้การศึกษาโดยตรงด้วยการร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการบรรจุหลักสูตรด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกระบวนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และให้การศึกษาสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้บริหารระดับต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ฝึกอบรมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความรู้แก่ผู้นำท้องถิ่นในชนบท ฝึกอบรมวิทยากรสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้ผลิตวารสาร จดหมายข่าว (ภาษาไทย-อังกฤษ) จุลสารสิ่งแวดล้อม และเอกสารเผยแพร่ความรู้สิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ ให้แก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น นักเรียน นักศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารและผู้ใช้แรงงานในโรงงาน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สวล. ได้พยายามดำเนินการเผยแพร่ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมผสมผสานหลายรูปแบบแก่กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในสังคม แต่มีข้อสังเกตว่า ยังขาดกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญบางกลุ่ม เช่น กลุ่มนักการเมืองในระดับต่างๆ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เป็นต้น

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> ขณะนี้ กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประมาณ 10 คณะ และกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายเลขานุการประมาณ 4 คณะ

<sup>2</sup> เลขานุการของ สวล. 2 ท่านแรกคือ ดร. พร้อม พานิชภักดิ์ และนายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา โอนมาจาก สศช.

<sup>3</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531

## บทที่ เจ็ด

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า สภาพแวดล้อมภายนอก สวล. เป็นสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นการเมืองอยู่มาก ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่า ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการปรับจุดเน้นการพัฒนาจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มาเริ่มให้ความสำคัญกับการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย โดยกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมในรูปของสมาคม ชมรมอนุรักษ์ฯ ต่างๆ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการเรียกร้อง แสดงความเห็นและกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสังคม ความขัดแย้งทางความคิดในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจกับฝ่ายที่สนับสนุน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม บางครั้งนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง ดังนั้น การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย จึงมิได้นำถึงเหตุผลทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงประเด็นทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลด้วย ดังเช่น กรณีเขื่อนน้ำโจน เป็นต้น

จากสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าว มีผลต่อการบริหารงานของ สวล. มาก ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และในฐานะที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องให้ความเห็นที่เป็นกลาง และอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผลทางวิชาการ จึงทำให้สภาพแวดล้อมภายในของ สวล. ต้องเน้นความเป็นวิชาการมาก และในขณะเดียวกันก็ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงขีดความสามารถทางวิชาการของ สวล. ให้สามารถที่จะปฏิบัติตามปกติที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่าในช่วงเวลา 13 ปีเศษที่ผ่านมา นับแต่มีการจัดตั้ง สวล. นั้น สวล. มีบทบาทในการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ลักษณะเด่นที่ผลักดันให้ สวล. มีบทบาทในด้านนี้มากขึ้นคือ

ลักษณะเด่นประการแรก ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงของ สวล. เท่าที่ผ่านมาผู้บริหารระดับสูง อาศัยวิธีการประสานงานอย่างใกล้ชิดอย่างไม่เป็นทางการกับผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับนโยบาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำให้ สวล. ได้เข้ามามีส่วนในการประสานเรื่องสิ่งแวดล้อม เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ดังเช่น กรณีโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่าง สวล. และ สศช. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และสามารถผลักดันให้บรรจุแผนเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้นโยบายการทำให้ สวล. เป็นหน่วยงานที่เปิดต่อสาธารณะและเน้นการ

เป็นหน่วยงานประสาน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจในบทบาทของ สวล. และยอมรับมากขึ้น ดังนั้นกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำเป็นลักษณะเด่นสำคัญพื้นฐานที่จะทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติงานตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายจากทั้งทางกฎหมายและทางการเมือง

ลักษณะเด่นประการที่สอง ได้แก่ อาณัติทางกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนให้ สวล. มีภารกิจหลัก 3 ประการ คือ การจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแนะนำ และการประสานงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกระดับของ สวล. ต่างเข้าใจดีถึงภารกิจหลักดังกล่าว และทำให้สามารถดำเนินตามบทบาทดังกล่าวไปได้ด้วยดี ความชัดเจนในอาณัติทางกฎหมายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของ สวล. ในขอบเขตของหน่วยงานทางด้านนโยบายไม่ใช่หน่วยงานทางด้านปฏิบัติ

ลักษณะเด่นประการที่สาม ได้แก่ คุณสมบัติพื้นฐานของบุคลากร ซึ่งเกือบครึ่งจบระดับปริญญาตรีขึ้นไปและมีความหลากหลายของสาขาวิชา อันนับเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญของ สวล. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพสูง และมีความหลากหลายของความรู้ ความชำนาญและทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปได้สูง เพราะส่วนมากมีอายุอยู่ในช่วง 28-40 ปี

ลักษณะเด่นประการที่สี่ ได้แก่ อุดมการณ์และความอดทนของบุคลากรของ สวล. ในสภาพการบริหารงานภายใต้ภาวะจำกัด หลังปี พ.ศ. 2518 รัฐออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานภาครัฐการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนต้องปฏิบัติตามมากขึ้นทำให้ปริมาณงานที่เข้าสู่ สวล. เพิ่มขึ้นไปด้วย แต่การเพิ่มของบุคลากรและงบประมาณกลับไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนข้าราชการของ สวล. ที่ขอโอนหรือลาออกไปประกอบอาชีพอื่นยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความมีอุดมการณ์และความอดทนสูง แต่หากสภาวะความกดดันนี้ยังดำรงอยู่ต่อไปเนิ่นนานโดยไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น สภาพการณ์อาจเปลี่ยนไปในทางที่ไม่เป็นผลดีต่อ สวล.

ลักษณะเด่นประการที่ห้า ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรรัฐบาลต่างประเทศในการพัฒนาทางบุคลากรของ สวล. โดยการให้ทุนไปอบรมสัมมนา ดูงาน ทำให้ได้รับรู้วิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการปฏิบัติงาน และได้รับความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ที่จำเป็นซึ่งมีราคาแพงมาก นอกจากนี้ยังได้มีวิธีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ภายนอก สวล. โดยอาศัยการว่าจ้างสถาบันการศึกษาเพื่อศึกษาเรื่องนั้นๆ และจัดทำรายงานเบื้องต้นเสนอมาให้พิจารณา นับเป็นวิธีการที่ดีและเหมาะสม เพราะเป็นการระดมบุคลากรภายนอกหน่วยงาน ที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์สูงมาช่วยงานและเป็นการแบ่งเบาภาระของ สวล. ไปได้มากในภาวะที่มีข้อจำกัดด้านกำลังคน ทั้งปริมาณและคุณภาพอยู่ขณะนี้ และยังทำให้บุคลากรของ สวล. ได้รับความรู้ ความชำนาญเพิ่มขึ้นจากการประสานงาน/ร่วมงานกับสถาบันการศึกษาเหล่านี้

ลักษณะเด่นทั้งห้าประการดังกล่าวมีส่วนทำให้ สวล. มีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรกลางของรัฐในเชิงนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่ายังมีข้อจำกัดที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การปฏิบัติงานของ สวล. โดยส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังนี้

ข้อจำกัดประการแรก ได้แก่ การที่ฝ่ายการเมืองคือรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น สถาบันนิติบัญญัติ พรรคการเมือง เป็นต้น ขาดเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่จริงจังในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะหน้า ที่เกิดขึ้นมากกว่าจะสนใจการป้องกันปัญหาระยะยาว และเป็นผลให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อประเด็นการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมมีน้อย อันมีผลกระทบต่อการดำเนินบทบาทของ สวล. ในฐานะองค์กรกลางของรัฐทางด้านนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม การขาดการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังนับเป็นข้อจำกัดสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมาโดยตลอด

ข้อจำกัดประการที่สอง ได้แก่ การที่มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่ละเรื่อง โดยที่หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่ก็มีกฎหมายที่หน่วยงานบังคับใช้เป็นการเฉพาะ และมีมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ ที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานและหรือการฉีกกำลังในการแก้ไขปัญหา หรือป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัญหาที่เรื้อรังกันมาโดยตลอด และเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือความสามารถในการจัดการของ สวล. แต่มีผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยรวม

ข้อจำกัดประการที่สาม ได้แก่ การที่ สวล. ถูกโอนมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานมีผลกระทบต่อการแสดงบทบาทของ สวล. ในฐานะเป็นองค์กรกลางของรัฐในการจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี (โดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) และการประสานงานกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน และยังทำให้ สวล. ถอยห่างหรือเกือบหลุดพ้นจาก "วงจรการพัฒนา" ของประเทศ เพราะหน่วยงานกลางของรัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระบวนการพัฒนาประเทศโดยรับผิดชอบแผนงาน แผนเงินและแผนคน คือ สศช. สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ล้วนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น

ข้อจำกัดประการที่สี่ ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์การของ สวล. ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วในช่วง 13 ปีเศษของการจัดตั้งหน่วยงาน มาเริ่มการปรับปรุงภายในด้วยการเพิ่มงานทางด้านวิชาการในกองหลัก ก็เพียงทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติงานขั้นต่ำได้คือ การศึกษาวิเคราะห์เรื่องปัญหาที่เข้าสู่หน่วยงาน เท่านั้น แต่การที่ สวล. จะเปิดบทบาทเชิงรุกเพื่อตอบสนองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมยังทำได้จำกัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจัดองค์การของหน่วยงานยังไม่เอื้อ อาทิเช่น กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีงานหลากหลายอยู่ในกองเดียวกัน แต่ละงานต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการที่แตกต่างกัน การมาร่วมอยู่ในกองๆ เดียวกัน ทำให้การพัฒนางานเพื่อรับมือกับเรื่องที่เข้าสู่ สวล. กระทำได้ลำบากหรืองานติดตามประเพณีผล ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของ สวล. ก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของงานนโยบายรวมและประเมินผลในกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อจำกัดประการที่ห้า ได้แก่ ระบบข้อมูลอันถือว่าเป็นหัวใจของกระบวนการตัดสินใจของ สวล. นั้น สวล. ยังขาดศูนย์ข้อมูลกลางที่จะทำหน้าที่ประมวลข้อมูลที่จำเป็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและสนองความ

ต้องการของผู้ปฏิบัติงานและผู้ตัดสินใจได้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นฐานข้อมูลเดียวกันที่มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บเอกสารยังเป็นแบบแฟ้มเฉพาะบุคคลทำให้บางครั้งยากแก่การค้นหา

ข้อจำกัดประการที่หก ได้แก่ คุณภาพบุคลากรซึ่งแม้ว่าเกือบครึ่งหนึ่งจบปริญญาตรีขึ้นไปก็ตามแต่เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยความชำนาญและประสบการณ์ด้วย นอกเหนือจากความรู้ทางวิชาการแล้ว ขณะนี้นักวิชาการส่วนหนึ่งของ สวล. มีอายุการทำงานที่สั้นเป็นผลทำให้เกิดปัญหาความไม่สม่ำเสมอในความสามารถในการวิเคราะห์สังเคราะห์ในระหว่างบุคลากรภายในหน่วยงาน มีผลกระทบต่อคุณภาพของงาน และทำให้ผู้ตัดสินใจในแต่ละระดับต้องใช้เวลากลับกรองเรื่องนาน และหากมีปริมาณเรื่องมากหรือมีความเร่งด่วนก็อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ การที่บุคลากรส่วนมากเป็นนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะด้านสูง (specialist) ทำให้บางครั้งแง่มุมในการวิเคราะห์จำกัดอยู่ในเฉพาะที่ตนเองมีความรู้ และบางครั้งขาดความยืดหยุ่นและขาดทักษะในเชิงบริหารหรือการจัดการอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่

ข้อจำกัดประการที่เจ็ด ได้แก่ การขาดบุคลากรมาช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์หรือนักวิชาการสิ่งแวดล้อมในงานด้านธุรการ โดยเฉพาะในส่วนของงานเตรียมการประชุมอันเป็นงานหลักของ สวล. ปัจจุบันนี้ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ต้องทำทั้งงานธุรการการประชุม (การจัดทำเอกสารประกอบวาระประชุม การเชิญประชุม การจัดการประชุม การจดบันทึกรายงานประชุม) และการเตรียมเรื่อง (การออกเก็บข้อมูล) การวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลและการทำความเข้าใจประกอบ

ข้อจำกัดประการสุดท้าย ได้แก่ การที่ระบบงานบางอย่างในกระบวนการปฏิบัติงานยังติดขัดหรือยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเท่าที่ควร เช่น ระบบการแยกเรื่องและติดตามเรื่องเข้า-ออก สวล. ระบบการประชุม เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการบริหารงานของ สวล. ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

#### ก. ข้อเสนอระยะสั้น

1. ควรปรับแผนการประชาสัมพันธ์ โดยนอกจากจะเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายในสถานการศึกษา อย่างที่ สวล. ดำเนินการอยู่ในขณะนี้แล้ว ควรเน้นไปที่กลุ่มนักการเมืองและผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน อปป. และกลุ่มบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับบริหารและปฏิบัติการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อกระตุ้นให้กลุ่มบุคคล

เหล่านี้ได้ตระหนักและยอมรับถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม และร่วมมือในการป้องกันและแก้ไข  
ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการในหลายรูปแบบ เช่น การสัมมนา ฝึกอบรม การทำเอกสารเผยแพร่ รวมทั้งการ  
สอดแทรกในหลักสูตรการศึกษาในระดับต่างๆ หลักสูตรการฝึกอบรม เป็นต้น

2. ควรให้ความสำคัญกับงานติดตามประเมินผลและงานการประชุม (ของทั้ง สวล. และ  
กอง) ซึ่งเป็นงานที่นับว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการจัดสรร  
บุคลากรให้เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ

3. ควรเร่งพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางของ สวล. เพื่อสนองการปฏิบัติงานของบุคลากรใน  
สวล. และคณะกรรมการทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นขั้นต้น โดยอาศัยผู้ชำนาญการจากภายนอกมาช่วยจัด  
ระบบข้อมูล ก่อนที่จะพัฒนาให้เป็นศูนย์ระบบข้อมูลแห่งชาติทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งขณะนี้ สวล.  
ก็เป็นหน่วยงานประสานงานระดับชาติ (National Focal Point) ของระบบศูนย์รวมแหล่งข้อมูล  
นานาชาติทางด้านสิ่งแวดล้อม (INFOTERRA) อยู่แล้ว

4. ควรมีการปรับปรุงระบบจัดเก็บเอกสารภายในสำนักงาน โดยการจัดอบรมเจ้าหน้าที่  
สารบรรณของกอง จัดทำคู่มือและระเบียบการจัดเก็บเอกสาร กำหนดให้มีแฟ้มกลางของฝ่าย-กอง  
และจัดทำตู้เก็บเอกสารให้เพียงพอตามความจำเป็น

5. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สม่ำเสมอหรือมีความ  
ใกล้เคียงกัน โดยเน้นพัฒนาให้เจ้าหน้าที่สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งภาพกว้างครอบคลุมมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง  
และลึกในแต่ละเรื่อง โดยการจัดหลักสูตรอบรมในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การอบรมหลักการวิเคราะห์  
เชิงระบบ (system analysis) การอบรมวิธีเก็บข้อมูลสนามแบบการประเมินสถานะชนบทอย่างเร่ง  
ด่วน (Rapid Rural Appraisal) การอบรมเทคนิคเฉพาะด้าน เป็นต้น นอกจากนี้ควรให้การอบรม  
ทางด้านการพัฒนาการบริหารแก่ระดับหัวหน้า เพื่อให้มีความรู้ด้านการบริหารงานแผนใหม่และทักษะที่จำ-  
เป็นในการปฏิบัติงาน โดยประสานงานกับสถาบันฝึกอบรมข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. หรือสถาบันการ  
ศึกษา

6. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการทำวิจัยภายใน สวล. เนื่องจากการจัดทำนโยบาย  
และแผนที่ตรงกับข้อเท็จจริง และมีความเป็นไปได้ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากการวิจัยอยู่มาก ดังนั้น  
สวล. ควรส่งเสริมให้นักวิชาการภายในหน่วยงาน ได้มีการทำวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยมาใช้กับงานของ  
สวล. โดยการจัดหาทุนวิจัยให้ และหรือเปิดโอกาสให้นักวิชาการของ สวล. ได้ไปร่วมทำวิจัยกับ  
สถาบันการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

7. ควรเร่งรัดให้มีการดำเนินงานตามโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัยและฝึกอบรมสิ่งแวดล้อมใน  
แผนงานปรับปรุงและจัดโครงสร้างการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของ สวล. เพื่อเอื้ออำนวยต่อการ  
พัฒนาคุณภาพบุคลากรตามข้อ 5 และ 6

8. เนื่องจากงานสิ่งแวดล้อม เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานหลายลักษณะและหลายสาขาวิชา  
ดังนั้น การประสานงานใน สวล. ถือเป็น เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการปฏิบัติงาน ควรเน้น



ระบบการทำงานแบบกลุ่มในรูปของคณะทำงาน/โครงการร่วมระหว่างกองที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ เช่น การวิเคราะห์รายงานผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งกองวิเคราะห์ผลกระทบฯ เป็นกองรับผิดชอบหลัก เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีกลไกการประสานงาน เพื่อการตัดสินใจระดับสวล. เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็นทางวิชาการ และประสานงานในเรื่องที่มีความสำคัญเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือปัญหาเร่งด่วน หรือเรื่องก่อนนำเข้าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผู้ตัดสินใจ วินิจฉัยระดับสูงต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงสุดของ สวล. เป็นไปโดยครอบคลุม รอบคอบ ทั้งนี้ สวล. สามารถใช้กลไกที่มีอยู่เดิม คือ Technical Staff Meeting ประจำเดือนให้เป็นประโยชน์มากขึ้นในด้านนี้

9. ควรปรับปรุงขีดความสามารถและความพร้อมของ สวล. ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการตรวจสอบ และทดสอบมลภาวะด้านต่างๆ และจัดองค์กรในรูปหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Mobli Unit) เพื่อให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วทันเหตุการณ์ในทุกพื้นที่

10. ควรมีการเร่งปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการภายใน สวล. ใหม่ (reorganization) ให้สามารถสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมอย่างทันเหตุการณ์ และสนับสนุนบทบาทเชิงรุกของ สวล. ซึ่งขณะนี้ได้มีการเตรียมการในเรื่องนี้บ้างแล้วบางส่วน โดยจะมีการจัดตั้งกองประสานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นใน สวล. ตามมติคณะรัฐมนตรีในไม่ช้า

## ข. ข้อเสนอระยะยาว

1. ควรให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เพื่อให้หน่วยงานในท้องถิ่นและประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยสนับสนุนให้องค์กรประสานงานระดับจังหวัด ซึ่งอาจเป็นในรูปคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัด โดยที่คณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในภูมิภาค องค์กรเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ เช่นจากสถาบันการศึกษาในจังหวัดหรือภาคนั้น เป็นต้น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำแผนทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2. ควบคู่ไปกับการดำเนินการตามข้อ 2 และเน้นบทบาทในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมมากเป็นอันดับแรก เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่จังหวัดต่าง ๆ ในการจัดทำนโยบายและแผนทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และประสานงานกับหน่วยงานของราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรประชาชนในภูมิภาคนั้นในการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นการสนับสนุนการดำเนินการตามข้อที่ 2 นอกจากนี้แล้วรัฐบาลควรสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ของ สวล. ประจำอยู่ที่สำนักงานใหญ่ของ UNEP

และในประเทศสำคัญๆ เพื่อประสานงานรวบรวมข้อมูลข่าวสารทางวิชาการ และติดต่อขอความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทเชิงรุกของ สวล.

3. ควรมีการทบทวนการแบ่งกลุ่มงานหลัก (major functions) ของรัฐ และองค์กรที่รับผิดชอบในการกิจหลักแต่ละภารกิจ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารรวมทั้งระบบและรายละเอียดให้เหมาะสม เช่น ภารกิจหลักด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้หน่วยงานหลากหลายรับผิดชอบดำเนินการอยู่ ก็มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน และมีระบบการประสานงานใน "ระบบแผน" ที่แน่นอนเด่นชัด สำหรับกรณีที่หน่วยงานกลางของรัฐในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายสาขา (Sectors) ดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ควรอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมือง คือคณะรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง สำนักงานฯ ควรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมากกว่าสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม อันได้และมีความเป็นกลาง นอกจากนี้ยังจะทำให้มีการประสานระหว่างแผนงาน (ด้านสิ่งแวดล้อม) แผนเงิน แผนคน ได้ง่ายกว่าเพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สศช. สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. ต่างสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอระยะสั้นเป็นข้อเสนอที่อยู่ในวิสัยของ สวล. จะดำเนินการได้อย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกำลังทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ สำหรับข้อเสนอระยะยาวเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก สวล. และการแก้ไขในภาพรวมทั้งระบบ

### 3. ข้อควรพิจารณาดำเนินการต่อไป

เนื่องจากงานปรับปรุงการบริหารงานของ สวล. จำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอให้ สวล. ได้มีการศึกษาระดับลึกในประเด็นเกี่ยวกับการจัดองค์การใหม่ (reorganization) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของ สวล. และสภาพแวดล้อมภายนอกที่แปรเปลี่ยนไปจากเมื่อ ปี พ.ศ. 2518 อย่างมาก และเพื่อให้การส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นการประสานควบคู่ไปกับแผนอัตรากำลัง 3 ปีที่ สวล. และสำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้โดยอาจตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายให้ผู้อำนวยการภายนอกได้ศึกษาเรื่องดังกล่าวในรายละเอียดเสนอให้ สวล. พิจารณาต่อไป

## บรรณานุกรม

เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมและการวางแผนพัฒนาของประเทศไทย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วันที่ 27 ปี พ.ศ. 2522

คณะกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการ ซึ่งทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม  
เอกสารประกอบการบรรยายสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีเรื่องการใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม  
การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของชาติ (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม)

สนธิ วรณแสง, การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการสัมมนา  
ทางวิชาการ เรื่องวิวัฒนาการด้านการบำบัดน้ำเสีย

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก  
พ.ศ. 2530-2534 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็๊ดโปรดักชั่น, ไม่ปรากฏที่พิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย  
พ.ศ. 2529

----- สิ่งแวดล้อมฉบับครบรอบ 12 ปี กรุงเทพฯ : หก.  
ภาพพิมพ์, ม.ป.พ.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43  
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ, ม.ป.พ.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก (1)

### กรณีศึกษาการระเบิดหินที่บริเวณเทือกเขาสูง

1. ความเป็นมา บริเวณเทือกเขาสูง ที่อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นสถานที่มีภูเขาที่เป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม และทางประวัติศาสตร์ ตั้งอยู่หลายแห่ง เช่น ถ้ำถ้ำเขาวง ถ้ำจีน ถ้ำจาม และถ้ำผาโกล อันเป็นที่ประดิษฐานของศิลปวัฒนธรรมโบราณสมัยต่างๆ จำนวนมาก ประกอบกับบริเวณดังกล่าวเป็นเทือกเขาที่มีคุณสมบัติเป็นหินปูน ซึ่งเหมาะสมในการใช้ประกอบอุตสาหกรรมการก่อสร้างและสามารถประกอบการในเชิงพาณิชย์ได้ จึงปรากฏว่ามีผู้ประกอบการประมาณ 20 ราย ทำการระเบิดและข่อยหินในบริเวณดังกล่าวเป็นเวลาดำเนินถึง 30-40 ปีมาแล้ว จนกระทั่งใบอนุญาตประกอบการระเบิดข่อยหินได้หมดอายุลง เมื่อปี พ.ศ. 2527 แต่ก็ยังมีการขอฟ่อนผันทันและดำเนินการต่อไปอีก จนก่อให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งอย่างกว้างขวางระหว่างฝ่ายต่างๆ จึงได้มีการหยิบยกปัญหาขึ้นมาทบทวนและแสวงหามาตรการแก้ไขกันอย่างจริงจังเมื่อต้นปี พ.ศ. 2530

ก่อนมีการก่อตั้ง สวล. เมื่อปี 2518 เทือกเขาสูงได้รับการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์และคุ้มครองโดยกรมศิลปากร แต่ก็กระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดภายใต้กฎหมายที่ให้การคุ้มครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่ตั้งของบริเวณถ้ำเท่านั้น ประกอบกับการทำการระเบิดหินได้ขยายวงที่กว้างและขยายปริมาณการผลิตที่มากขึ้น กระทั่งเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมบริเวณเทือกเขาสูง

ปี พ.ศ. 2516 มีราษฎรบ้านเขาสูง โดยนายแพทย์บุญส่ง เลชะกุล ทำหนังสือร้องเรียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ให้ทางราชการสั่งระงับการระเบิดหิน ในปี พ.ศ. 2518 สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ได้ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยให้หาแนวทางแก้ไขปัญหา และกรมศิลปากรได้จัดการประชุมเรื่องนี้ในปีเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2519 สมาคมอนุรักษ์ฯ ได้ร้องเรียนไปยังกรมที่ดินอีกครั้งหนึ่ง กระทั่ง ปี พ.ศ. 2520 สวล. ได้ทำหนังสือเสนอความเห็นไปยังกรมที่ดินพร้อมเสนอมาตรการด้านการแก้ไขปัญหาและขอเข้าร่วมในการพิจารณาคำขออนุญาตประกอบการระเบิดและข่อยหิน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

จากนั้น ปี พ.ศ. 2527 กรมที่ดินได้นำหนังสือร้องขอต่อ สวล. ให้ร่วมพิจารณาความเหมาะสมในการต่ออนุญาตการระเบิดหิน และได้นำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการจัดทำแผนอนุรักษ์ธรรมชาติ ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า ไม่ควรอนุญาต ต่อเมื่อสัญญาหมดอายุแล้ว และขอให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าดำเนินการจัดทำแผนอนุรักษ์เขาสูงต่อไปในปี พ.ศ. 2528

ในภายหลังได้มีคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เข้ามาสมทบอีก อย่างไรก็ตามภายหลังจากสัญญาการประกอบการหมดอายุลง บรรดาผู้ประกอบการได้มีความพยายามในการขอฟ่อนผันทันเพื่อดำเนินการต่อ จึงได้มีหน่วยงานและฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับการพิจารณาเพื่อแสวงหามาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังมากขึ้น ในต้นปี พ.ศ. 2530 ได้มี

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของบรรดาฝ่ายผู้ประกอบการและฝ่ายชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และมีการนำปัญหาเข้าสู่ที่ประชุม ครม. ในการนี้ สวล.จึงเข้ามีบทบาทอย่างสำคัญในการทำการศึกษาปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง

2. การดำเนินงาน ภายหลังจากส่วนราชการที่รับผิดชอบได้ส่งระงับการระเบิดหิน เมื่อสัญญาหมดอายุ สมาชิกสภาจังหวัดราชบุรี มีหนังสือลงวันที่ 30 ธันวาคม 2529 ถึง สวล.ขอให้ทบทุนการระงับการขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขางู และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร. 0107(3)/70 ลงวันที่ 5 มกราคม 2530 และหนังสือที่ นร.0107(3)/279 ลงวันที่ 9 มกราคม 2530 แจ้ง สวล.เรื่องที่ร้อยตำรวจโทเชาวรินทร์ ลัทธิตักดิ์ศรี นายวิชัย เขมาธร กับพวก และนายสรอรรถ กลิ่นประทุม ส.ส.จังหวัดราชบุรี แจ้งให้ สวล.พิจารณาในเรื่องเดียวกัน และจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือที่ รบ.0016/243 ลงวันที่ 6 มกราคม 2530 แจ้ง สวล.ขอให้ทบทุนในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน

ต่อจากนั้น สวล.ได้ดำเนินการโดยการนำเรื่องทั้งหมดมาประมวลเสนอต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม พิจารณา โดยจัดประชุมขึ้น 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 10 และ 17 กุมภาพันธ์ 2530 ที่ประชุมมีมติยืนยันให้อนุรักษ์เทือกเขางูไว้ และระงับการขออนุญาตการระเบิดและย่อยหิน ภายใต้กรอบการพิจารณาที่ยึดหลักเกณฑ์และเหตุผล 6 ด้าน คือ ด้านธรรมชาติ ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ด้านการท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านกฎหมายและการบริหาร และด้านการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในด้านอื่นๆ

พร้อมกันนั้นก็ได้นำมติดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณา เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติยืนยันตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม และให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุรักษ์เทือกเขางู และควบคุมมิให้มีการระเบิดและย่อยหินในบริเวณดังกล่าว พร้อมทั้งให้จังหวัดราชบุรีนำไปดำเนินการและให้ย้ายผู้ประกอบการไปที่บริเวณเขาสามถ่าง ภายในเวลา 6 เดือน

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมปรึกษาในมติดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2530 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2530 และวันที่ 1 ธันวาคม 2530 ที่ประชุม ครม. จึงมีมติมอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นเจ้าของเรื่องรับไปประสานงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายไสว นิลโน) กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี และกรมโรงงานอุตสาหกรรม) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และกระทรวงกลาโหม (จังหวัดทหารบกราชบุรี) ต่อไปภายใน 30 วัน ในประเด็นต่างๆ 6 ประเด็น คือ

1. ตรวจสอบพื้นที่บริเวณเทือกเขางูให้แน่ชัดว่า บริเวณที่ทางราชการเห็นสมควรสงวนไว้อยู่บริเวณใด มีเนื้อที่เท่าใด และบริเวณใดที่ผู้ประกอบการมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายและมีเนื้อที่เท่าใด

2. เร่งรัดพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบการระเบิดและข่อยหิน บริเวณเทือกสามง่ามให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

3. ผู้ประกอบการโรงโม่หินจะย้ายโรงโม่หินไปตั้ง ณ สถานที่แห่งใหม่ ที่เขาสามง่ามหรือบริเวณใกล้เคียงกับเขาสามง่าม ได้เร็วที่สุดในระยะเวลาเท่าใด

4. ในกรณีที่ต้องระงับการระเบิดและข่อยหิน ในบริเวณเทือกเขาสูง ตามมติกรม. จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด

5. จะมีแนวทางในการปรับปรุงบริเวณเทือกเขาสูงที่เสียหาย เนื่องจากการลักลอบระเบิดหินอย่างใด เพื่อให้มีทัศนียภาพที่สวยงาม

6. จะสมควรดำเนินการกับผู้ประกอบการที่กระทำความผิดกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่บกพร่องต่อหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

จากนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้ประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2530 ณ สวล. เพื่อพิจารณาปัญหา ขั้นตอน และแนวทาง แก้ไขปัญหาตามประเด็นทั้ง 6 ดังกล่าว ที่ประชุมจึงได้สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ 4 ประการคือ ให้มีการอนุรักษ์เขาสูงไว้ ให้ส่วนราชการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสถานที่ประกอบการแห่งใหม่ ให้มีการกวาดขันมิให้มีการปฏิบัติขัดต่อนโยบายของรัฐบาล และส่งเสริมให้มีการเอาใจใส่ดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม

ผลการประชุมและข้อเสนอทั้ง 4 ประการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมกรม. อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2531 ที่ประชุมมีมติรับทราบผลการพิจารณาแก้ไข้ปัญหาในการปฏิบัติตามมติ กรม. เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2530 และเห็นชอบตามความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และสั่งการให้ส่วนราชการและจังหวัดที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติและดำเนินการต่อไป

ระหว่างดำเนินการตามข้อเสนอแนะ คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมปรึกษากันอีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2531 เพื่อลงมติรับทราบรายงาน จำนวนหินที่ผู้ประกอบการส่งคืนให้แก่ทางราชการและอนุมัติ ให้ดำเนินการในเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายหินของกลางและการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ จากการจำหน่ายหินแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและใช้ในการทำนุบำรุงโบราณสถานบริเวณเทือกเขาสูงต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในกรณีปัญหาการระเบิดหินบริเวณเทือกเขาหินงู สวล. ได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนกระทั่งสภาพปัญหามีความรุนแรง ประกอบกับสัญญาประกอบการของโรงงานโม่หิน เพิ่งจะหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2527 มีการขอผ่อนผันและเกิดการขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ จำนวนมาก กระทั่งเกิดการร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการเสนอเรื่องเข้าสู่ กรม. สวล. จึงได้เข้ามีส่วนดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้ง เมื่อ กรม. มีมติมอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นำไปพิจารณาศึกษาหาแนวทางแก้ไข้ปัญหาในเรื่องสำคัญ 6 ประเด็นตามมติ กรม. เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2530 สวล. จึงได้ทำการศึกษาทำความเข้าใจประกอบข้อเสนอแนะ จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบจาก

กรม. ในการประชุมเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2531 ซึ่งได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามข้อเสนอ สวล. ซึ่งกระทำในนามของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ

3. ผลการดำเนินงาน ในการแก้ปัญหาการระเบิดบริเวณเทือกเขาหินงู นับแต่ กรม. ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เสนอไปแล้วนั้น ระหว่างการปฏิบัติได้มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุม กรม. อีกครั้ง ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2531 ซึ่งเป็นการรับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายหินของกลาง

จึงกล่าวได้ว่าปัญหากรณีเทือกเขาหินงู ซึ่งเป็นปัญหาในระดับนโยบายนั้น ได้ยุติลงแล้วเนื่องจากได้มีการย้ายบริเวณที่ประกอบการไปยังที่แห่งใหม่ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในปัจจุบันจึงเป็นช่วงระหว่างการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณเทือกเขาหินงูที่ถูกทำลาย จากการระเบิดหิน ซึ่งเป็น เรื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ เช่น กระทรวงมหาดไทย จังหวัดราชบุรี การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมศิลปากร และ สวล. โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งคอยตรวจสอบดูแลสภาพแวดล้อมศิลปกรรม ตามหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อไป ตามหลักการดังที่ได้เสนอไว้ 4 ประการข้างต้น



## ภาคผนวก ก (2)

### กรณีศึกษาโครงการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

1. ความเป็นมา โครงการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ เป็นโครงการแรกของแผนการจัดการที่ดินของประเทศไทย ซึ่งจะมีโครงการต่อเนื่องตามมาอีก 2 โครงการ คือ โครงการจำแนกสมรรถนะที่ดินและแผนการใช้ที่ดิน กับโครงการให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโครงการนี้ได้กำหนดเป้าหมายของโครงการไว้ 3 ประการคือ

- 1) กำหนดวิธีการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆ ของประเทศไทย
- 2) แบ่งเขตขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ ทุกๆ ลุ่มน้ำ รวมทั้งนำแผนที่ขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

3) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการใช้ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชั้นลุ่มน้ำและทุกๆ ลุ่มน้ำของประเทศไทย

แบ่งระยะเวลาดำเนินการเป็น 6 ระยะ คือ

- 1) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำภาคเหนือ (ปิง วัง ยม น่าน) เป็นเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่ ตุลาคม 2525 - กันยายน 2528
- 2) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำตะวันออกเฉียงเหนือ (มูล และ วัง) เป็นเวลา 2 ปี ตั้งแต่ ตุลาคม 2528 - กันยายน 2530
- 3) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำภาคใต้ เป็นเวลา 2 ปี ตั้งแต่ ตุลาคม 2530 - กันยายน 2532
- 4) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่ ตุลาคม 2532 - กันยายน 2533
- 5) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำภาคตะวันตก และลุ่มน้ำภาคกลาง เป็นเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่ ตุลาคม 2533 - กันยายน 2534
- 6) ศึกษาวิจัยลุ่มน้ำภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ (นอกจาก ปิง วัง ยม น่าน และมูล-ชี) เป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่ ตุลาคม 2534 - 2535

สำหรับเหตุผลสำคัญอันเป็นที่มาของโครงการนี้ คือ การใช้ทรัพยากรที่ดินในอดีต เป็นไปโดยขาดความรู้ความเข้าใจที่ต่อเนื่องตามหลักวิชาการ เป็นผลให้เกิดการเสื่อมโทรมในด้านทรัพยากรแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในภาคการเกษตร เหตุนี้จึงนำไปสู่การอภิปรายถกเถียง ในที่ประชุม ครม. เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม 2520 เกี่ยวกับการกำหนดขึ้นและอาณาเขตของป่าไม้ที่เป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำสายสำคัญ ในภาคเหนือ คือ บริเวณลุ่มน้ำปิงและวัง โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้เสนอ เพื่อให้ ครม. ออกมติ กำหนดเขตควบคุมเขตป่าที่เป็นต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 ซึ่งห้ามมิให้มีการขอใช้ประโยชน์ในนั้นที่ดังกล่าวโดยเด็ดขาด และผลจากมติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรธรณี จากนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้มีการทบทวนมติใหม่ ครม.

จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2530 ให้ตั้งกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สศช. และ สวล. ขึ้นมาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาเห็นควรให้มีการปรับปรุงการแบ่งเขตขึ้นของป่า ต้นน้ำใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ สวล. ได้นำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เรื่องการใช้ที่ดินพิจารณาและได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2522 (29 มกราคม 2522) ว่า สมควรแต่งตั้งกรรมการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ พร้อมทั้งแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินในลุ่มน้ำ แต่ละคุณภาพขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อม หลังจากนั้น คณะกรรมการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ ได้จัดทำร่างหลักเกณฑ์และมาตรการชั่วคราวเพื่อให้กำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำและควบคุมการใช้ที่ดิน เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วมีมติให้ส่งร่างฯ ดังกล่าวให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาโดยกระทรวงเกษตรฯ เห็นชอบตามร่างฯ เดิม ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่ลงความเห็น เนื่องจากรอผลการพิจารณาทบทบนโยบายการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำของ ครม. (7 เมษายน 2524) ก่อน เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาความเห็นร่วมระหว่างกระทรวงทั้งสองแล้ว จึงนำเสนอ ครม. เพื่อให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ภายใต้ความสนับสนุนของ สศช. ด้วย

มติ ครม. เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เห็นชอบตามที่ สศช. เสนอโดยอนุมัติให้ สวล. ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อกำหนดขึ้นลุ่มน้ำสำคัญของประเทศไทย ภายในปีงบประมาณ 2525 ซึ่งมีกำหนดให้แล้วเสร็จ ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 จะสิ้นสุด

2. แนวทางการดำเนินงาน ในขั้นการดำเนินงานตามโครงการหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ คือ สวล. โดยมอบหมายให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ทำการศึกษา มีคณะกรรมการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นที่ปรึกษา และมีหน่วยงานอื่นที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลพื้นฐานและข้อคิดเห็น อีกหลายหน่วยงาน เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาที่ดิน กรมแผนที่ทหารบก กรมทางหลวง กรมประชาสัมพันธ์ กรมการปกครอง กรมอนามัย และกรมวิชาการเกษตร เป็นต้น

ระหว่างปฏิบัติงานตามโครงการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2525 ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นระยะ ทั้งหมด 5 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเสนอแนะ และการเห็นชอบในทางปฏิบัติจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 16-18 ธันวาคม 2526 ณ โรงแรม รินคำ จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสหพันธ์อนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) การประชุมเป็นการพบปะหารือร่วมกันระหว่างนักบริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำ กับคณะกรรมการและผู้ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งประเด็นการหารือส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและการขยายตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาโครงการ

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 14-16 ธันวาคม 2527 ที่โรงแรม เชียงใหม่ออร์คิด จังหวัดเชียงใหม่ โดยมี สวล.และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการและได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสหพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาผลการศึกษาวิจัยในขั้นต้นของโครงการ ซึ่งได้ทำการศึกษากำหนดคุณภาพชั้นลุ่มน้ำบริเวณลุ่มน้ำ ปิง-วัง เสร็จสิ้นแล้ว ที่ประชุมมีประเด็นการพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การทบทวนให้มีการตรวจสอบแผนการใช้ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้มีความสอดคล้องกับ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเคยเป็นกรณีขัดแย้งกันในทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม มติ ครม. ที่ผ่านมา โดยกำหนดให้มีการเพิ่มเนื้อหาของการศึกษาออกเป็นบทหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กร ข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการประชุมในครั้งนี้เป็นารมุ่งเสนอรายงาน และการปรับปรุงผลการศึกษาในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำบริเวณแม่น้ำปิงและวังเป็นสำคัญ

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2529 ที่โรงแรม แก่นอินน์ จังหวัดขอนแก่น โดยมี สวล.และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสหพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมมือกันในการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ยม-น่าน เพื่อกำหนดแนวทางศึกษาการกำหนดชั้นลุ่มน้ำในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อไป

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 4 ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 19-21 ธันวาคม ที่โรงแรมวังใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมี สวล.และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สหพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) การประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาแนวทางในการศึกษาวิจัยลุ่มน้ำ มูล-ชี ที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาไปแล้ว และเป็นการขอทราบวิธีการ แนวทางและมติของที่ประชุม เพื่อเสนอเป็นแนวทางปฏิบัติในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทางภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำชายแดน และลุ่มน้ำอื่นๆ ต่อไป ซึ่งผลการประชุมส่วนใหญ่เป็นการกำหนดสมการมาตรฐานของลุ่มน้ำภาคใต้ตอนบน ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลาง

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 5 จัดขึ้นในระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ 2531 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาผลการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ มูล-ชี และลุ่มน้ำภาคใต้ตอนบน ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณา

3. ผลการดำเนินงาน การดำเนินงานตามโครงการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำของคณะกรรมการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งจัดตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้ความรับผิดชอบของ สวล. ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่วางไว้เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากการได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ดังนั้น ผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารระดับสูง โดยสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ เป็นการเร่งด่วนทันที

จากการที่คณะกรรมการและคณะทำงานที่รับผิดชอบโครงการ ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้นเป็นระยะถึง 5 ครั้ง โดยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เข้ามาร่วมปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด และกว้างขวางนั้น เป็นผลให้ปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ทั้งในระดับนโยบายและในทางปฏิบัติได้รับการพิจารณาและทบทวนแก้ไขไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น ผลงานที่เสร็จสิ้นในแต่ละระยะ เมื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาใน ครม. จึงได้รับความเห็นชอบโดยมติ ครม. วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 กล่าวคือ หลังจากการศึกษาเพื่อกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการการใช้ที่ดินในบริเวณลุ่มน้ำ ปิง-วัง เสร็จสิ้น และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมนำเสนอคณะกรรมการชุดต่างๆ และ ครม.ตามลำดับแล้ว ผลการศึกษาดังกล่าว นอกจากได้รับการเห็นชอบจาก ครม.แล้ว ยังให้มีการดำเนินการต่อในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) ให้สอดคล้องกับมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไปอีกด้วย เช่นเดียวกับผลการศึกษาในเขตลุ่มน้ำ ชม-น่าน ซึ่ง ครม.มีมติให้การเห็นชอบ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 นอกจากนี้ ครม. ยังได้มีมติเห็นชอบให้มีการศึกษาวิจัย ตลอดจนให้มีการประเมินผลการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำอื่นๆ ทั่วประเทศ ต่อไปอีกตามลำดับ

สวล. จึงได้จัดทำวางแผนการปฏิบัติงานเพื่อนำเสนอ ครม. ทั้งนี้ โดยผ่านการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมการบริหารแบ่งขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งผลการประชุม ครม. เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2530 ได้มีมติ อนุมัติในหลักการของแผนปฏิบัติการดังกล่าว พร้อมกับสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติต่อ

ส่วนผลการศึกษาวิจัยในเขตลุ่มน้ำ มูล-ชี และการศึกษาวิจัยในเขตลุ่มน้ำอื่นๆ นี้ สวล. ได้จัดทำเป็นรายละเอียดของการศึกษาวิจัยไว้แล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยกำหนดระยะเวลาศึกษาต่ออีก 5 ปี คือ ปีงบประมาณ 2530 ศึกษาวิจัยในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ตอนบน ปีงบประมาณ 2531 ศึกษาวิจัยในเขตลุ่มน้ำภาคใต้ตอนล่าง ส่วนในปีงบประมาณ 2532 และ 2533 จะทำการศึกษาวิจัยในเขตลุ่มน้ำภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคตะวันตก ตามลำดับ และในปีงบประมาณ 2534 จะทำการศึกษาวิจัยในเขตลุ่มน้ำภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เฉพาะในพื่นที่ยังไม่ได้กำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยคาดว่าแนวทางการดำเนินงานจะเน้นไปในลักษณะเดียวกับที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลที่ได้จากการศึกษา ตามโครงการนี้ทั้งหมด ไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนกิจกรรมที่ถึกและความ

เหมาะสมของที่ดิน ซึ่งจะเป็นภารกิจที่กรมพัฒนาที่ดินจะเป็นผู้นำไปดำเนินการต่อ และท้ายที่สุดก็จะส่งผลไปถึงการให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งจะเป็นภารกิจที่กรมที่ดินจะได้เป็นผู้รับผิดชอบนำไปดำเนินการต่อ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

กรณีศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอุตสาหกรรม  
โครงการผลิตปูนซีเมนต์ บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด\*

บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด ซึ่งมีโรงงานผลิตปูนซีเมนต์ตั้งอยู่ที่ ตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ปัจจุบันมีกำลังผลิตรวม 7,500 ตัน/วัน โดยแยกสายการผลิตเป็น 2 สาย มีกำลังผลิต 4,000 และ 3,500 ตันต่อวัน ตามลำดับ และกำลังผลิตอยู่ในการดำเนินการขยายกำลังผลิตขึ้นอีกสายหนึ่ง ซึ่งมีกำลังผลิต 5,000 ตันต่อวัน รวมเป็นกำลังผลิต 12,500 ตันต่อวัน บริษัทฯ ได้มอบให้สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อการต่อไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของหน่วยผลิตเดิมและสำหรับการขยายโรงงานพร้อมกันไป

รายละเอียดของโครงการ

โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ ผลิตปูนซีเมนต์ปอร์ตแลนด์ โดยวัตถุดิบหลักที่ใช้ ได้แก่ หินปูน และหินดินดาน ซึ่งอยู่ในเขตสัมปทานของบริษัทฯ ในเนื้อที่ประมาณ 4,600 ไร่ โดยที่คาดว่าจะเพิ่มกำลังผลิตเป็น 12,500 ตันต่อวัน แหล่งวัตถุดิบดังกล่าวจะมีใช้ได้จนถึง 225 ปี และ 50 ปี ตามลำดับ กรรมวิธีการผลิตที่ใช้เป็นวิธีการผลิตแบบแห้ง (dry process) ซึ่งไม่มีการเติมน้ำเข้าไปในวัตถุดิบเลย ขั้นตอนของกระบวนการผลิตอาจแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- (1) การเตรียมวัตถุดิบ (raw material preparation)
- (2) การบดวัตถุดิบ (raw material grinding)
- (3) การเผาปูนเม็ด (clinker burning)
- (4) การบดปูนซีเมนต์ (cement grinding)
- (5) การบรรจุปูนซีเมนต์ (cement packing)

ซึ่งโดยหลักการแล้ว คือ หินปูน และหินดินดาน จะถูกย่อยขนาดและผสมกันกับแร่เหล็กในส่วนที่กำหนด ตามชนิดของปูนซีเมนต์แล้วป้อนเข้าสู่เตาเผาแบบหมุนรอบตัวเองพร้อมฟลูอิโดส เพื่อผลิตเป็นปูนเม็ด ผลิตภัณฑ์ปูนซีเมนต์ที่ต้องการจะ ได้จากการบดปูนซีเมนต์ พร้อมกับยิปซัมหรือหินปูน ปูนซีเมนต์ที่ได้จะถูกเก็บบรรจุในไซโล และบรรจุลงถุงหรือจำหน่ายเป็นปริมาณมาก โดยทางรถไฟและรถยนต์

---

\* ที่มา สันติ วรรณแสง, "รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอุตสาหกรรมโครงการผลิตปูนซีเมนต์ บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด," เอกสารรายงานการฝึกอบรม เรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 11-12 มิถุนายน 2527, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สำนักงานคณะกรรมการกาวสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มลสารที่เกิดขึ้นในขบวนการผลิตปูนซีเมนต์ ได้แก่ ฝุ่นผง และเสียงดังจากแต่ละขั้นตอนของการผลิต ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- (1) ในขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบ
  - จากการระเบิดหินภูเขา
- (2) ในขั้นตอนของการเตรียมวัตถุดิบเพื่อการผลิต
- (3) ในขั้นตอนการเตรียมเชื้อเพลิงของแข็ง
  - การบดถ่านหิน และลิกไนต์
- (4) ในขั้นตอนของการบดวัตถุดิบ
- (5) ในขั้นตอนการผลิตปูนซีเมนต์ - ซึ่งมีปัญหาคายความร้อนจากเตาด้วย
- (6) ในขั้นตอนการบดปูนเม็ดและการบรรจุ

### การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

#### 1. ทรัพยากรด้านกายภาพ (Physical Resource)

##### 1.1 สภาพภูมิประเทศ สภาพดิน และสภาพธรณีวิทยา

พื้นที่โครงการตั้งอยู่ในบริเวณที่มีลักษณะภูมิประเทศที่ราบติดต่อกับเทือกเขาหินปูน ภายในหุบเขาเป็นที่ราบ ที่มีระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลโดยเฉลี่ยประมาณ 95 เมตร ยอดเขาหินปูนในพื้นที่โครงการสูง 357 เมตร จากระดับน้ำทะเลเฉลี่ย คือ เขาไม้เฒ่า บริเวณที่ตั้งโรงงานเป็นที่ราบระหว่างหุบเขาที่มีค่าความต่างระดับภูมิประเทศประมาณ 5 เมตร และพื้นที่ดินมีลักษณะเป็นลูกคลื่นเล็กน้อย

พื้นที่ภูเขาในบริเวณโครงการมีลำธารสาขาที่ไหลมีทิศทางการไหลลง ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตะวันตกเฉียงใต้ขนานไปกับแนวการวางตัวของเทือกเขาหินปูนลงสู่แม่น้ำป่าสัก ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของพื้นที่โครงการ ลำธารสาขาเหล่านี้มีน้ำไหลเฉพาะฤดูกาลเท่านั้น คือ ฤดูฝน หรือฤดูน้ำหลาก

บริเวณที่ตั้งโรงงานฯ และบริเวณข้างเคียงส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยดินชุดทับทิมขาว ที่เกิดจากการสลายตัวของหินดินดานที่เหลื่อมตักกันในบริเวณที่เกือบจะราบเชิงเขา ค่าความลาดชันของภูมิประเทศอยู่ในช่วง 2-8% มีความลึกปานกลางถึงลึก มีการระบายน้ำดีปานกลาง น้ำไหลบ่าผิวดินปานกลางถึงช้า ดินบนลึกประมาณ 10-12 เซนติเมตร ปฏิกริยาเป็นกรดแก่ถึงเป็นกลาง (pH 5.5 - 7.0)

หน่วยหินที่รองรับบริเวณที่ตั้งโรงงานปัจจุบัน เป็นหน่วยหินชั้นของหินชุดราชบุรี ซึ่งประกอบด้วย หินทราย หินทรายแป้ง เป็นต้น ทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือของโรงงานคือ เขาอี้น เขาไม้เฒ่า เขาหนองกบ และเขาภูเก เป็นบริเวณที่มีหน่วยหินภูเขาปรากฏอยู่ประกอบด้วย หินปูน หินดินดานปนหินชั้นวน นอกจากนี้ในบริเวณตอนเหนือที่ตั้งโรงงาน เป็นบริเวณที่มีหน่วยหินชุดเขาขาด ซึ่งประกอบด้วยหินปูน หินปูนปนดินกับหินโคลไไมท์

ผลกระทบจากโครงการต่อสภาพภูมิประเทศ สภาพดินและสภาพธรณีวิทยา จะสืบเนื่องมาจากการใช้วัตถุบด กล่าวคือ เมื่อโรงงานขยายแล้วจะมีการใช้หินปูน 6,480,000 ตันต่อปี หินดินดานที่มีลูมินาสูง 1,010,600 ตันต่อปี และหินดินดานที่มีซิลิกาสูง 649,700 ตันต่อปี ซึ่งจะทำให้ผลผลิตวัตถุบดรวมเป็นทั้งสิ้น 8,140,300 ตันต่อปี ผลที่ตามมาจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศของเขาไม้แนว และเขาหนองกบได้ ซึ่งเป็นพื้นที่ประทานบัตรสำหรับวัตถุบดประมาณ 4,600 ไร่ และมีการสูญเสียทรัพยากรหินปูนและหินดินดาน ซึ่งเป็นทรัพยากรประเภทที่ไม่สามารถเกิดขึ้นมาทดแทนได้ นอกจากนี้การผลิตวัตถุบดก็ทำให้เกิดฝุ่นและความสั่นสะเทือนจากการระเบิด การขนส่ง เป็นต้น

#### มาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบที่รายงานเสนอมา

1. ให้มีการปลูกต้นไม้ที่มีรูปทรงในแนวตั้งสูง อาทิ ต้นสนทะเล อโศก เพื่อลดผลกระทบทางสายตา (visual pollution) และทำหน้าที่เป็น Screening effect ให้กับบริเวณหน้าเหมืองซึ่งผลิตวัตถุบด
2. ต้องปรับสภาพภูมิประเทศหลังการทำเหมืองสิ้นสุด ให้มีความสวยงาม และใช้ประโยชน์ได้ เช่น อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น
3. ควรให้มีการใช้น้ำฉีดพ่น เพื่อลดการฟุ้งกระจายของฝุ่นในอากาศ  
สำหรับเรื่องของเสียงและการสั่นสะเทือนจากการระเบิด เห็นควรให้มีการลดขนาดของวัตถุระเบิดที่ใช้ลง แล้วใช้การระเบิดหลายขั้นตอนช่วย

#### 1.2 สภาพอุตุนิยมวิทยาและคุณภาพอากาศ

สภาพอุตุนิยมในบริเวณโครงการ โดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกับบริเวณอื่นๆ ในภาคกลางของประเทศไทย โดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยประจำปีประมาณ 28 °C ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ย 71% ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 1,450 มิลลิเมตร สภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่มักจะเป็นผลเนื่องมาจากอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในช่วงฤดูฝน นอกจากนั้น ยังมีอิทธิพลของพายุโซนร้อนและพายุดีเปรสชันจากทะเลจีนใต้ช่วยเสริมเป็นช่วงๆ ในฤดูหนาวมีอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ

คุณภาพอากาศรอบๆ โรงงานได้ทำการวัดฝุ่นละออง แก๊สซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และแก๊สไนโตรเจนไดออกไซด์ โดยทำการวัดพร้อมๆ กัน 4 ตำแหน่งรอบๆ โครงการเป็นเวลาประมาณ 1 สัปดาห์ ตำแหน่งของสถานีเก็บตัวอย่างอากาศ คือ

- (1) สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ทับกวาง
- (2) วัดโป่งวนาราม
- (3) โรงเรียนชุมชนนิคมทับกวางสงเคราะห์ 1
- (4) บ้านชัยบอน



โดยมีหลักเกณฑ์การเลือกสถานีฯ ดังนี้

- ทิศทางที่ลมพัดส่วนใหญ่ โดยดูจากผังลมของสถานีตรวจอากาศลพบุรี (เนื่องจากทั้งจังหวัดสระบุรีมีเฉพาะสถานีวัดน้ำฝนเท่านั้น)
- จากการสำรวจและสอบถามภาคสนาม ว่าจุดใดมีปัญหา
- Receptor ที่สำคัญ เช่น โรงเรียน ชุมชน โรงพยาบาล ฯลฯ
- ไฟฟ้าที่จะใช้สำหรับเครื่องมือเก็บตัวอย่างอากาศ
- การคมนาคม
- ความปลอดภัยจากโครงการ เครื่องมือซึ่งมีราคาแพง

ช่วงที่เก็บตัวอย่าง (11 - 20 พ.ย. 26) เป็นช่วงต่อระหว่างฤดูฝนและฤดูหนาว ทำให้ทิศทางลมมีการเปลี่ยนแปลงจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปเป็นทิศตะวันออกเฉียงเหนือ

ผลการวัดปรากฏว่า ก๊าซ  $\text{SO}_2$  มีค่าต่ำมาก (เฉลี่ย 24 ชม. 0 - 13.9 ไมโครกรัม/ลบม.) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์มีค่าเฉลี่ย 1 ชม. ในช่วง 9.0 - 102.8 ไมโครกรัม/ลบม. ในขณะที่ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับ  $\text{SO}_2$  และ  $\text{NO}_2$  มีค่า 300 และ 320 ไมโครกรัม/ลบม. ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าปริมาณ  $\text{SO}_2$  และ  $\text{NO}_2$  ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศทั้งคู่ ส่วนฝุ่นละอองนั้นมีค่าเฉลี่ย 24 ชม. ในช่วง 24.72 - 93.68 ไมโครกรัม/ลบม. ในช่วงที่มีลมแปรปรวนจะมีฝนตกหนัก ส่วนในช่วงที่มีลมหนาวจากทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีอากาศแห้ง ค่าปริมาณฝุ่นละอองจะสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในตำแหน่งที่อยู่ใต้ลมจากบริเวณโครงการไนโตรเจนปริมาณฝุ่นเฉลี่ยใน 24 ชม. จะมีค่าในช่วง 91.90 - 126.28 ไมโครกรัม/ลบม. และมีครั้งหนึ่งที่วัดได้สูงถึง 342.85 ไมโครกรัม/ลบม. ในขณะที่มาตรฐานคุณภาพอากาศสำหรับฝุ่นมีค่า 330 ไมโครกรัม/ลบม. อย่างไรก็ตาม ค่านี้ได้สูงนั้นยังมีได้แยกประเภทของฝุ่นว่าเป็นฝุ่นจากโรงงานซีเมนต์เท่าไร และฝุ่นอื่นเท่าไร สรุปแล้วโดยทั่วๆ ไป คุณภาพอากาศในปัจจุบันจัดอยู่ในเกณฑ์ดีมากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์ ส่วนในด้านฝุ่นละอองโดยทั่วไปจัดอยู่ในเกณฑ์ปกติของบริเวณชนบทของภาคกลาง

#### ผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ

ในการศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ ได้ทำการประเมินได้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อศึกษาการกระจายตัวของมลสาร โดยพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการปัจจุบันและโครงการที่จะขยายพบว่าในสภาพปัจจุบันบริเวณ receptor ที่พิจารณาจะมีฝุ่นเฉลี่ยอยู่ในระดับประมาณ 4 - 50 ไมโครกรัม/ลบม. โดยเฉลี่ยทั้งปี และเมื่อมีการขยายโรงงานปริมาณฝุ่นโดยทั่วไปจะสูงขึ้น โดยมีค่าเฉลี่ยในช่วง 4 - 70 ไมโครกรัม/ลบม. อนึ่ง การประเมินนี้ ค่าที่ได้เป็นค่าที่เนื่องมาจากการดำเนินงานของโรงงานใช้สภาพการทำงานตามปกติเท่านั้น ถ้ามีการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป อาจจะได้ค่าที่มากขึ้นหรือน้อยลงได้

แล้วแต่กรณี และเมื่อคิดถึงปริมาณพื้นที่สวนลอยอยู่ตามปกติ (background) แล้วอาจจะได้ค่าที่สูงกว่าที่ประเมินนี้

### มาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบที่รายงานเสนอ

- (1) ทางโรงงานฯ ควรจะได้ควบคุมและบำรุงรักษาอุปกรณ์เก็บฝุ่นต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดีเท่าที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- (2) เมื่ออุปกรณ์เก็บฝุ่นเสียพร้อมๆ กันหลายตัว โดยเฉพาะของเตาเผาให้หลีกเลี่ยงการทำงานต่อเนื่องเป็นเวลานานๆ เช่น เกิน 2 ชม.
- (3) เนื่องจากบริเวณบ้านทับกวาง สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ทับกวาง เป็นบริเวณที่ได้รับผลกระทบในเรื่องฝุ่นมากที่สุดในช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ จึงควรพิจารณาปลูกต้นไม้เป็นแนวกรอง โดยใช้ตำแหน่งและพันธุ์ที่เหมาะสม เพื่อเป็นการลดปริมาณฝุ่นลงบ้านเท่าที่จะปฏิบัติได้
- (4) ในการขยายโรงงานใหม่ ควรพิจารณาเลือกที่ตั้งของสายการผลิตใหม่ให้อยู่นอกแนวทิศทางลม ที่จะทำให้ปริมาณฝุ่นจากโรงงานใหม่และโรงงานเก่าไปบวกกันในพื้นที่บางตำแหน่ง และควรเลือกตำแหน่งที่ตั้งอยู่ไกลกันที่สุดเท่าที่จะทำได้

## 2. ทรัพยากรด้านชีวภาพ/นิเวศวิทยา (Ecological Resource)

สภาพป่าไม้บริเวณอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี จะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้พื้นที่แห้งแล้งระหว่างเดือนธันวาคมถึงเดือนเมษายน และลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งทำให้มีความชุ่มชื้นในระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม สภาพพื้นที่ทั่วไปถูกแผ้วถางทำลายประมาณ 70-90% และใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ในการปลูกพืชไร่ พรรณไม้ยืนต้นสำคัญที่พบในบริเวณนี้มีด้วยกัน 25 ชนิด เช่น มะกอกหน่อ ทองกาว เป็นต้น พรรณไม้มีกระจายไม่สม่ำเสมอมีความหนาแน่นน้อย พันธุ์ไม้ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และสำรวจไม่พบพันธุ์ไม้ที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือหายากในบริเวณนี้

สัตว์ป่าในบริเวณนี้มี 5 กม. จากโรงงานพบว่าสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ได้แก่ กระต่ายป่า ค่างควายเคราดำ ค่างคางปิกงูใหญ่ กระเล็น และพังพอนธรรมดา ซึ่งทั้งหมดนี้มีอยู่น้อย ส่วนที่มีอยู่มาก ได้แก่ กระแตธรรมดา และหนูบ้าน และที่มีอยู่พอสมควรได้แก่ ค่างควายแม่ไก่ภาคกลาง และกระรอกหลากสี ตามลำดับ ส่วนนกปรากฏว่ามีอยู่มากถึง 37 ชนิด คิดเป็น 59.67% ของทรัพยากรสัตว์ป่าทั้งหมดที่สำรวจ นกที่มีมากได้แก่ เหยี่ยวขาว นกเขาไฟ เป็นต้น ส่วนตัวอย่างนกที่มีปานกลางคือ นกเขาใหญ่ และนกเขาชวา เป็นต้น และนกที่จัดระดับว่าหายากหรือน้อยคือ นกตุหว่า และนกเขาไม่ เป็นต้น สัตว์เลื้อยคลานและสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำจากการศึกษาพบไม่น้อยกว่า 16 ชนิด ที่มีมากได้แก่ กิ้งก่าหัวแดง เขียดบัว ที่มีปานกลางได้แก่ กบนา และเต่านา เป็นต้น ส่วนที่มีน้อยเพียง 2 ชนิด ได้แก่

กบหลังขรุขระ และปาดนิ้วขาแยก ตามลำดับ เป็นต้น ส่วนสัตว์จำพวกที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือหายาก (Endangered or rare species) นั้น ไม่พบในการศึกษารังนี้

### ผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรด้านชีวภาพ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้แก่ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้โดยตรง เนื่องจากการขุดวัตถุดิบไปใช้ในการผลิตปูนซีเมนต์ เช่นจากการผลิตวัตถุดิบและปูนซีเมนต์ จากกระบวนการผลิตอาจฟุ้งกระจายไปในอากาศและไปตกลงบนใบไม้ในป่า ก็จะมีผลกระทบต่อพืชทำให้การเจริญเติบโตของพืชลดลง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ชนิดพรรณไม้ ชนิดของดินและองค์ประกอบของดิน และความชื้นในอากาศ เป็นต้น

แหล่งอากาศและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าในบริเวณนี้จะลดลง เนื่องจากการผลิตวัตถุดิบสัตว์บางประเภทจะย้ายถิ่น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพป่าและปริมาณสัตว์ป่าในปัจจุบัน ไม่ได้หนาแน่น ดังนั้น ผลกระทบต่อทรัพยากรชีวภาพจึงมีน้อย

### มาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบที่รายงานฯ เสนอ

(1) ติดตามและวางแผนการศึกษาภายหลังจากโครงการดำเนินการไปแล้ว โดยกำหนดเลือกสถานที่ หรือแปลงตัวอย่างไว้เพื่อรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงทางด้านป่าไม้ สัตว์ป่า และนิเวศวิทยา ตลอดจนประเมินผลกระทบซึ่งจะเป็นแนวทางนำไปแก้ไข และป้องกันผลกระทบด้านชีวภาพและนิเวศวิทยาได้อย่างถูกต้อง

(2) พยายามหลีกเลี่ยงการทำลายป่าไม้ และสัตว์ป่าในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียง

(3) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อเป็นการเริ่มแหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า

### 3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human Use Values)

บริเวณที่ศึกษาอยู่ในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โดยส่วนใหญ่อยู่ในตำบลทับกวาง ยกเว้นหมู่บ้านหนองมาค่า ซึ่งอยู่ในตำบลบ้านป่านั้นส่วนใหญ่มักใช้เป็นที่ทำไร่ กล่าวคือ พื้นที่ไร่นาคิดเป็นประมาณร้อยละ 65.15 ของพื้นที่ที่ชาวบ้านครอบครอง ในจำนวนนี้เป็นที่นาประมาณร้อยละ 15.45 ที่อยู่อาศัยร้อยละ 5.19 ที่สวนร้อยละ 3.31 และที่เลี้ยงสัตว์ร้อยละ 5.00 พืชเศรษฐกิจบริเวณนี้ คือ ข้าว และข้าวโพด บริเวณปลูกข้าวมากที่สุดคือ บ้านหนองผักบุ้ง รองลงมาคือ บ้านป่าแดง เขาเกตุ เป็นต้น

การคมนาคมบริเวณโครงการมีถนนมิตรภาพเป็นสายสำคัญใช้ในการขนส่ง ส่วนทางรถไฟเป็นเส้น

ทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือวิ่งขนานไปกับถนนมิตรภาพ ในด้านไฟฟ้าหมู่บ้านในบริเวณที่ทำการศึกษามีการใช้ไฟฟ้าประกอบด้วยบริเวณตำบลทับกวาง คือ บ้านป่าไผ่ได้ บ้านทับกวาง บ้านเขาเกตุ บ้านหนองผักบุ้ง บ้านป่าไผ่เหนือ และบ้านไร่ ส่วนหมู่บ้านที่ไม่มีการใช้ไฟฟ้าในตำบลทับกวาง ได้แก่ บ้านป่าแดง บ้านไทย บ้านชัยบอน ส่วนตำบลบ้านป่ามีบ้านหนองมะค่า

ด้านน้ำใช้ดื่มพบว่าในบริเวณนี้ไม่มีการใช้น้ำประปา แหล่งน้ำดื่มส่วนใหญ่มาจากน้ำฝน รองลงมาคือแหล่งน้ำอื่นๆ เช่น น้ำบ่อตื้น น้ำห้วย น้ำในสระ หรือจากแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ส่วนแหล่งน้ำใช้ส่วนใหญ่มาจากบ่อน้ำตื้น และบ่อน้ำบาดาล เป็นหลัก

### ผลกระทบที่มีต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

ผลกระทบของโครงการอาจมีต่อสภาพการคมนาคมขนส่งในปัจจุบัน เนื่องจากจะมีการขนส่งวัสดุ ดินและผลิตภัณฑ์ปูนซีเมนต์เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อการคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะทางถนนมิตรภาพมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณการบรรทุกทุกทางรถไฟในอนาคตว่าจะช่วยได้มากแค่ไหน

ราคาที่ดินในบริเวณรอบๆ โรงงานปูนซีเมนต์อาจมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากผลกระทบของการตั้งโรงงานปูนซีเมนต์ ยกเว้นในหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลออกไปจากบริเวณโรงงาน ซึ่งได้แก่ บ้านเขาเกตุ และบ้านป่าแดง

ผลกระทบของฝนต่อแหล่งที่อยู่อาศัยพบว่า หมู่บ้านในบริเวณที่ทำการศึกษานี้ได้รับฝนจากโรงงานซีเมนต์ทั้งหมดยกเว้นบ้านไทย โดยหมู่บ้านที่ได้รับฝนมากที่สุด คือ บ้านป่าไผ่เหนือ และบ้านทับกวาง สำหรับฝนที่ได้รับร้อยละ 22 ตอบว่ามากขึ้นทุกปี ร้อยละ 17 ตอบว่าไม่แน่นอน และร้อยละ 13 ตอบว่าน้อยลง แต่ส่วนใหญ่ร้อยละ 43 ที่ไม่ตอบ สำหรับระยะเวลาที่ได้รับฝนในหน้าหนาว (ต.ค. - ม.ค.) บ้านป่าไผ่เหนือและบ้านทับกวางได้รับฝนมากที่สุด ในหน้าร้อน (ก.พ. - พ.ค.) บ้านป่าไผ่เหนือ บ้านหนองผักบุ้ง บ้านชัยบอน และทับกวาง ในหน้าฝน (มิ.ย. - ก.ย.) มีประปราย

แหล่งอาศัยนกก็เช่นกัน ที่นาไรและที่เลี้ยงสัตว์ อาจจะถูกผลกระทบจากฝนได้ ปรากฏว่าจากการสัมภาษณ์ร้อยละ 16 ตอบว่ามากขึ้นทุกปี ร้อยละ 10 ตอบว่าไม่แน่นอน ร้อยละ 6 ตอบว่าน้อยลง แต่ส่วนใหญ่ร้อยละ 64 ที่ไม่ตอบ

ผลกระทบของฝนต่อประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร จากการเปรียบเทียบผลผลิตเฉลี่ยของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากฝนทั้ง 6 หมู่บ้าน เปรียบเทียบกับผลผลิตฯ ของหมู่บ้านไทยที่ฝนฟุ้งกระจายไม่ถึง ปรากฏว่าผลผลิตฯ ของหมู่บ้านป่าไผ่เหนือ หนองผักบุ้ง ทับกวาง ชัยบอน และป่าแดงมีผลผลิตฯ เฉลี่ยต่อไร่ เท่ากับ 24.22, 16.78, 21.84, 24.06 และ 14.13 ถึง ซึ่งต่ำกว่าผลผลิตฯ ของบ้านไทยคือ 28.1 ถึง ยกเว้นบ้านป่าไผ่ใต้ ซึ่งผลผลิตฯ สูงเท่ากับ 32.58 ถึง ในด้านพืชยืนต้น เช่น น้อยหน่า มะม่วง จากการเปรียบเทียบผลผลิตฯ ของหมู่บ้านทั้ง 6 กับหมู่บ้านกลางดง ต.กลางดง อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อต้นของหมู่บ้านทั้ง 6 ต่ำกว่าหมู่บ้านกลางดง

## มาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบ

รายงานฯ ไม่ได้เสนอ

### 4. คุณภาพชีวิต (Quality of Life Values)

ความหนาแน่นของประชากรในบริเวณที่ศึกษา 125 คน ต่อตารางกิโลเมตร โรงเรียนมีเฉพาะระดับประถมศึกษาในหมู่บ้านบ้านไทย ชัยบอน บ้านเขาเกตุ หนองผักบุ้ง ป่าไผ่เหนือ ทับกวาง ส่วนบ้านป่าแดง บ้านป่าไผ่ และหนองมะค่า ไม่มีโรงเรียนอยู่เลย ระดับการศึกษาของประเทศปรากฏว่าร้อยละ 76.56 มีนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 1-4 รองลงมาร้อยละ 11 ที่ไม่ได้เรียนหนังสือ และร้อยละ 9.57 ที่เรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 สัดส่วนคนเขียนหนังสือได้กับไม่ได้ และคนอ่านหนังสือได้กับไม่ได้ใกล้เคียงกันมากคือประมาณ 6:1

อาชีพส่วนใหญ่คือ การรับจ้าง รองลงมาทำไร่และรับราชการ ส่วนทำนาให้พอมีบ้าง คราวเรือนที่ประกอบอาชีพทำไร่จากครัวเรือนทั้งหมด 1,926 ครัวเรือน ปรากฏว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และข้าว จำนวนที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีทั้งสิ้น 719 ครัวเรือน ครัวเรือนที่ปลูกข้าวมีทั้งสิ้น 116 ครัวเรือน หมู่บ้านที่มีครัวเรือนปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาก ได้แก่ บ้านไร่ บ้านไทย ชัยบอน และเขาเกตุ ส่วนหมู่บ้านที่มีครัวเรือนปลูกข้าวกันมาก ได้แก่ หนองผักบุ้ง เขาเกตุ และบ้านป่าแดง หมู่บ้านที่ครัวเรือนเลี้ยงวัวมากได้แก่ หมู่บ้านป่าไผ่เหนือ หนองผักบุ้ง และเขาเกตุ ส่วนครัวเรือนที่เลี้ยงควายมีมากในหมู่บ้านเขาเกตุ หนองผักบุ้ง และบ้านไทย

วัฒนธรรมทางภาษาของบริเวณจังหวัดสระบุรีมีวัฒนธรรมภาษาแตกต่างกันออกไป เนื่องจากมีคนจากถิ่นต่างๆ เข้ามาอยู่มากหลายหมู่ สำเนียงจึงทั้งไทยกลาง อีสาน เป็นต้น ศาสนามี พุทธเป็นส่วนใหญ่ ส่วนศาสนาอื่นๆ มีน้อยมาก

สถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญในบริเวณจังหวัดสระบุรีมีหลายแห่ง เช่น รอยพระพุทธรูปสำ-  
นักสงฆ์ถ้ำกระบอก น้ำตกมวกเหล็ก น้ำพุทับกวาง เป็นต้น

ในด้านเศรษฐกิจของจังหวัดสระบุรี สาขาอุตสาหกรรมทำรายได้มากที่สุด รองลงมาได้แก่ การค้า การเกษตร การชุดแร่และย่อยหิน ตามลำดับ

การสาธารณสุขโดยเฉพาะในบริเวณโครงการจากการสอบถามพบว่า โดยเฉลี่ยทั่วไปแล้วประมาณร้อยละ 43 เป็นโรคเกี่ยวกับการปวดศีรษะ รองลงมาร้อยละ 38 เกี่ยวกับโรคทางเดินหายใจอักเสบ และร้อยละ 27 ที่เป็นเกี่ยวกับโรคทางเดินทาง นอกนั้นเป็นเกี่ยวกับโรคหู ตา นัน เป็นต้น นอกจากนี้พบว่าประชากรในแต่ละหมู่บ้านเกินกว่าร้อยละ 50 ที่ไปพบหมอเมื่อมีอาการเจ็บป่วย ยกเว้นหมู่บ้านเขาเกตุที่มีเพียงร้อยละ 20 ที่เคยไปพบหมอ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องจากสถานภูมิประเทศ ซึ่งหมู่บ้านนี้ อยู่ลึกเข้าไปในบริเวณหุบเขา ทำให้การเดินทางออกมาหาหมอค่อนข้างจะลำบาก

ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญอีกอย่างคือ การมีส้มโอมะละบ้าน ปรากฏว่าร้อยละ 69 ที่มีส้มใช้ และประเภทของส้มเป็นส้มขิม หมู่บ้านที่ไม่มีส้มได้แก่ หมู่บ้านเขาเกตุ บ้านป่าแดง และซับบอน ซึ่งภูมิประเทศเอื้ออำนวยในการให้เข้าป่า

### ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

ผลจากการศึกษาโดยส่วนรวมสรุปได้ว่า การผลิตปูนซีเมนต์ก่อให้เกิดรายได้ การจ้างงาน และการประหยัดเงินตราต่างประเทศ ในรูปทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ในส่วนที่เป็นผลกระทบต่อพื้นที่ตั้งของโรงงานนั้น โรงงานปูนซีเมนต์นครหลวงเป็นแหล่งของการจ้างงานและเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมจากแหล่งรายได้เดิมของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างเหมาและการก่อสร้างซ่อมแซมและการขนส่ง การที่มีโรงงานซีเมนต์ตั้งอยู่ในแถบพื้นที่นั้น มีส่วนทำให้ราคาที่ดินโดยทั่วไปสูงขึ้น ทำให้เกิดชุมชนย่อยๆ ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำบลทับกวาง

ในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีต่อโรงงานปูนซีเมนต์นครหลวง ในพื้นฐานที่จะเปรียบเทียบความรู้สึกของผู้ให้สัมภาษณ์ เมื่อเริ่มมาอยู่กับสภาพปัจจุบัน ผลจากการทดสอบปรากฏว่าทัศนคติที่ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงออกมามีทุกด้าน ไม่ขึ้นอยู่กับการลักษณะอาชีพของผู้ให้สัมภาษณ์แต่อย่างใด กล่าวคือ ถ้าอาชีพหลักเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาชีพอื่นๆ จะคล้อยตามกันไปหมด แต่ถ้าพิจารณาตามแหล่งที่อยู่อาศัย ปรากฏว่าการแสดงทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ในบางเรื่อง เช่น รายได้ สภาพที่อยู่อาศัย คุณภาพน้ำใช้ อาชีพเกษตรกรรมและความสวยงามทางธรรมชาติ แหล่งที่อยู่อาศัยของผู้ให้สัมภาษณ์มีความสัมพันธ์กับการแสดงทัศนคติ กล่าวคือผู้ให้สัมภาษณ์ตามหมู่บ้านต่างๆ มีแนวโน้มแสดงความคิดเห็นแตกต่างกันหรือคล้อยตามกัน

ทัศนคติที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความรู้สึกรู้ว่ามีการมีโรงงานฯ แล้วทำให้ดีขึ้น คือ ในด้านโอกาสหรือช่องทางในการทำมาหากิน การคมนาคมและการเดินทาง ตลาดในการซื้อขายผลผลิต ส่วนทัศนคติที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความรู้สึกที่ไม่ค่อยจะดีนักคือ ในเรื่องการเลี้ยงสัตว์ การเกษตรกรรม ความสวยงามทางธรรมชาติ คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำดื่ม และสุขภาพอนามัย

สำหรับในเรื่องของการขยายโรงงานฯ พบว่าร้อยละ 72 เห็นด้วยกับการที่จะให้โรงงานขยาย ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลที่ว่าชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงได้มีงานทำ ส่วนร้อยละ 13 ที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้โรงงานฯ ขยาย เพราะปัญหาเรื่องฝุ่นที่จะเพิ่มมากขึ้นและเสียงจากการระเบิดหิน ตลอดจนที่ทำมาหากินน้อยลง

### มาตรการลดผลกระทบและการติดตามตรวจสอบ

รายงานฯ ไม่ได้เสนอไว้

## สรุปผลการนิจรรณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ

### ขยายและต่ออายุใบอนุญาตโรงงานปูนซีเมนต์ของ

### บริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด

#### ก. ประเด็นที่ต้องแก้ไขจัดทำใหม่ให้รายงานถูกต้องและสมบูรณ์

##### 1. ผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ

1.1 รายงานฯ ต้องมีการประเมินผลกระทบของก๊าซ ( $\text{SO}_2$ ) และ ( $\text{NO}_2$ ) จากโครงการเมื่อมีการขยายแล้วต่อ receptors ต่างๆ ด้วย

1.2 รายงานฯ ใช้ค่าเฉลี่ยของปริมาณกัมมันต์ในถ่านหินเป็น 0.53 เปอร์เซ็นต์ ในการคำนวณเรื่องผลกระทบของ  $\text{SO}_2$  แต่เนื่องจากโรงงานมีการใช้ลิกไนท์ ที่จังหวัดตาก ซึ่งลิกไนท์ที่จังหวัดตากมีเปอร์เซ็นต์กัมมันต์มากกว่านั้น ดังนั้น ในการประเมินผลกระทบของ  $\text{SO}_2$  จึงควรมีการปรับปรุงการใช้ค่ากัมมันต์ ในถ่านหินและลิกไนท์ในการคำนวณด้วย

1.3 รายงานฯ ใช้ Valley Model ในการประเมินผลกระทบของฝุ่น ซึ่งตัว Model นี้ ขาดการพิจารณาการตกสัณฐาน เนื่องจากแรงโน้มถ่วงของฝุ่นและสมมติฐานของ Model ได้สร้างมาเพื่อใช้กับก๊าซโดยเฉพาะ คือ  $\text{SO}_2$  เช่น กรณีการเคลื่อนที่ขนานกับส่วนโค้งของเนินเขาก็ดี และยังไม่เหมาะสมของสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ที่จะใช้ Model นี้ เช่น ภาวะลมสงบ Fumigation และความไม่คงที่ของทิศทางและความเร็วลม แต่เนื่องจากโดยส่วนรวมรายงานมีการประเมินผลกระทบทางด้านอากาศเพียงพอแล้ว สำนักงานฯ จึงเห็นชอบกับวิธีการประเมินผลกระทบดังกล่าว แต่ทั้งนี้โรงงานจะต้องมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ และอุตุนิยมิวิทยาบริเวณโรงงานเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทำให้การประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

##### 2. ผลกระทบต่อสุขภาพของพนักงานในโรงงานและความปลอดภัย

2.1 ให้ประเมินผลกระทบทางด้านอาชีวอนามัย โดยแสดงรายละเอียดทางด้านสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานของคนงาน จากสิ่งทีอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เนื่องจากการประกอบอาชีพของอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ในเรื่อง ฝุ่น เสียง ความร้อนของโครงการปัจจุบัน และประเมินผลกระทบของโครงการขยายที่มีต่อคนงานจากสิ่งดังกล่าวด้วย

2.2 รายงานฯ ต้องมีการประเมินผลกระทบโดยใช้รายละเอียดเรื่องสถิติของผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ หรือโรคประจำถิ่น ในช่วง 5 ปี จากสถานอนามัยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะควรวิเคราะห์ถึง Prevalence rate ของผู้ป่วยเป็นโรคระบบทางเดินหายใจ เปรียบเทียบกับกลุ่มควบคุม (Control group) ซึ่งไม่ได้รับสิ่งทีอาจเป็นสาเหตุของโรคที่ศึกษาเดียวกัน เพื่อดูแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงแล้วนำไปประเมินผลกระทบ

### 3. ผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

3.1 รายงานฯ ต้องประเมินผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน อันเนื่องมาจากการขยายโรงงานด้วย

3.2 การคมนาคม รายงานฯ ต้องศึกษาปัญหาจราจรอันอาจเกิดจากการขยายโรงงานฯ ให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นด้วย เนื่องจากรายงานฯ ได้กล่าวถึงจำนวนรถบรรทุกที่แล่นผ่านถนนมิตรภาพในปัจจุบัน (จึงควรรวมที่เกิดจากโรงงานปูนซีเมนต์เดิมนี้แล้ว) 1,095 คัน/วัน (ในการขนส่งทางรถไฟได้ 10% ของกำลังการผลิต) จะเห็นได้ว่าปริมาณการบรรทุก ซึ่งเกิดจากกิจกรรมโรงงานจะเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 50% ดังนั้น ถ้าพิจารณาถึงปริมาณการจราจรที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ถูกเพิกถอนทำให้เกิดขึ้นจากการขยายโรงงานเข้าไปด้วยแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาการจราจรตามมาก็ได้

### 4. ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ-สังคม ให้มีบทสรุปเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเนื่องจากโครงการที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ-สังคม โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณที่ทำการศึกษ

## ก. ประเด็นที่ต้องปรับปรุงและแก้ไขเพื่อให้รายงานสมบูรณ์

### 1. รายละเอียดของโครงการการผลิตปูนซีเมนต์

1.1 รายงานฯ ควรอธิบายเกี่ยวกับระบบระบายน้ำภายในโครงการ ระบบน้ำใช้และแหล่งน้ำใช้ แหล่งรองรับน้ำทิ้ง ระบบบ่อเก็บกักน้ำทิ้ง และระบบบำบัดน้ำเสีย บริเวณบ้านพักอาศัยของคนงาน จำนวนคนงานทั้งของโครงการเดิมและโครงการที่จะขยายใหม่

1.2 รายงานฯ ไม่ได้แสดงแหล่งแร่เหล็กและขี้บ่ม ตลอดจนจำนวนการขนส่งวัตถุดิบและผลผลิตในแต่ละวัน

### 2. สภาพแวดล้อมพื้นฐานของพื้นที่โครงการ

2.1 คุณภาพอากาศในปัจจุบัน ตำแหน่งของสถานีเก็บตัวอย่างอากาศ ทำไมไม่ตั้งที่บันทึกค่ากระเปาะ ทั้งๆ ที่อยู่ใกล้โรงงานมากที่สุด

2.2 รายงานฯ ควรแสดงที่มาของแปดเตอร์ 2.5 ที่นำมาใช้ปรับค่าเฉลี่ย 24 ชม. ของไนโตรเจนไดออกไซด์ เป็นค่าเฉลี่ยใน 1 ชม. โดยแนบในภาคผนวก

2.3 กรณียากรแหล่งน้ำผิวดิน รายงานฯ ควรอธิบายแหล่งน้ำต่างๆ ในบริเวณโครงการและบริเวณใกล้เคียงให้ละเอียดมากขึ้น

2.4 สภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วไป รายงานฯ ควรเสนอข้อมูลว่าในพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้น มีป่าไม้มากน้อยเท่าใด (เป็นป่าประเภทใด และมีพื้นที่เท่าใด)



## 2.5 การเกษตรกรรม

การศึกษาเปรียบเทียบผลผลิตเฉลี่ยที่ได้ต่อไร่ หรือรายได้เฉลี่ยต่อตัน ควรชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติมว่า เหตุใดในกรณีนี้จึงทำการเปรียบเทียบกับหมู่บ้านไทย จ.สระบุรี ส่วนพืชสวนจะทำการเปรียบเทียบกับหมู่บ้านกลางดง จ.นครราชสีมา ซึ่งถ้าเปรียบเทียบแล้ว จะพบว่าหมู่บ้านไทยก็มีทั้งที่สวนและที่ไร่ด้วย

## 2.6 คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณภาพชีวิต

เพื่อความสะดวกในการรายงานผลของข้อมูลที่ได้จากการออกแบบสอบถาม โดยเฉพาะหัวข้อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณภาพชีวิต ขอให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประชากรที่ใช้ในการศึกษา (Population) วิธีการเลือกตัวอย่าง (Sampling Technique) รวมทั้งเหตุผลในการเลือกตัวอย่างเช่นนั้น ไว้ในภาคผนวกของรายงานนี้ด้วย

## ค. มาตรการติดตามตรวจสอบและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากมาตรการติดตามตรวจสอบและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอมายังไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงและแก้ไข ดังนี้

1. โรงงานต้องมีมาตรการชดเชยต่อผลเสียหายของประชาชนข้างเคียง ถ้าพิสูจน์ได้ว่าผลนั้นสืบเนื่องมาจากโรงงาน เช่น กรณีฝุ่นปูนซีเมนต์ที่มีผลต่อพืชไร่ เป็นต้น
2. รายงานฯ ควรมีการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงผลผลิตด้านเกษตรกรรม ทั้งก่อนและหลังจากโครงการขยายได้ดำเนินการไปแล้วว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง เนื่องจากปัจจุบันไม่ทราบแน่ชัดว่า ฝุ่นซีเมนต์จะมีผลกระทบหรือไม่ต่อประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร
3. เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบผลทางด้านสุขภาพอนามัย การบันทึกสุขภาพ ควรแยกบันทึกในรายงานถึงแหล่งของสาเหตุและจำนวนคนงานที่ต้องสัมผัสกับสิ่งที่อาจเป็นสาเหตุของโรค
4. การขยายสายการผลิตที่สามนี้ โรงงานฯ ควรเพิ่มความระมัดระวังการเกิดอุบัติเหตุให้มากกว่าเดิม โดยเน้นมาตรการการป้องกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตการที่โรงงานฯ ปรับปรุงประสิทธิภาพของสายงานผลิตเดิมและขยายโรงงานในปี 2523 พบว่าสถิติอุบัติเหตุการทำงานได้เพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 4 เท่าตัว
5. ให้เพิ่มมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ-สังคม ในพื้นที่บริเวณที่ทำการศึกษาด้วย

**กรมศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (โครงการเหมืองแร่)\***

โครงการเหมืองแร่ เป็นโครงการหนึ่งที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2524 ตามประกาศดังกล่าว กำหนดให้โครงการเหมืองแร่ทุกประเภทและทุกขนาดจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ เนื่องจากคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องมีการจัดทำรายงานฯ มีอยู่เป็นจำนวนมาก ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานฯ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ทำ "แบบฟอร์มแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นโครงการเหมืองแร่แบบก" ขึ้น เพื่อที่ผู้ประกอบการจัดทำรายงานฯ และให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการและสภาพพื้นที่ของโครงการเสนอให้สำนักงานฯ พิจารณาในขั้นแรกก่อนตามแบบฟอร์มที่จัดทำขึ้น และหากเห็นว่าโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบมาก จึงจะให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ต่อไป สำหรับการขอประทานบัตรเหมืองแร่ในทะเลบริเวณชายฝั่งทะเล และบริเวณป่าชายเลน ได้กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ (Environmental Impact Assessment) เพราะพื้นที่เหล่านี้มีความอ่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมสูง (Environmentally Sensitive Area)

เอกสารนี้มีจุดประสงค์ เพื่อแสดงให้เห็นตัวอย่างของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่ดิบบุกที่ได้มีการจัดทำไว้แล้ว โดยจะกล่าวเฉพาะบางประเด็นของการศึกษาเท่านั้น และเพื่อความเหมาะสมตัวเลขที่แสดงไว้ในที่นี้บางส่วนจะมีการแก้ไขบ้าง ยกเว้นส่วนที่เป็นวิชาการจะคงไว้

**โครงการเหมืองแร่ดิบบุก**

**1. บทนำ**

การทำเหมืองแร่ดิบบุกในทะเลหรือบริเวณชายฝั่งทะเลในประเทศไทย มีมากทางภาคใต้ ซึ่งเป็นแหล่งแร่ดิบบุกของประเทศ โดยเฉพาะทางฝั่งทะเลอันดามันแถบจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต ผล-

---

\* ที่มา เฉลิมศรี วาณิชสมบัติ, "รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (โครงการเหมืองแร่)," เอกสารรายงานการฝึกอบรม เรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 11-12 มิถุนายน 2522, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กระทบที่เกิดจากการทำเหมืองจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และวิธีการทำเหมือง สำหรับโครงการทำเหมืองตามคำขอประทานบัตรที่กล่าวนี้ เป็นเหมืองแร่ดีบุกบริเวณปากแม่น้ำใกล้ป่าชายเลน เป็นพื้นที่ที่เคยได้รับอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองมาก่อนแล้ว และหมดอายุลงจึงได้ดำเนินขอต่ออายุประทานบัตรอีก ซึ่งในการขอต่ออายุประทานบัตรนั้น จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการต่ออายุประทานบัตร จึงจัดทำรายงานนี้ขึ้น

## 2. รายละเอียดของโครงการ

### 2.1 ตำแหน่งที่ตั้ง

ประทานบัตรแปลงนี้ตั้งอยู่ตามแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1:50,000 ราวที่ 4728 IV ระหว่างเส้นกริดตั้งที่ 454-455 ตะวันออก และเส้นราบที่ 0097-0099 เหนือ ซึ่งอยู่ในเขตตำบลบางริน อำเภอมืองระนอง จังหวัดระนอง เนื้อที่ 200 ไร่ 2 งาน 38 ตารางวา (ต้องมีแผนที่แสดงที่ตั้งโดยสังเขปของโครงการ)

### 2.2 อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำเหมือง

เนื่องจากพื้นที่คำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่แปลงนี้อยู่ในลำคลองเป็นส่วนใหญ่ และมีเพียงส่วนน้อยที่อยู่บนบกโดยอยู่ในป่าชายเลนเป็นบางส่วน การทำเหมืองแร่ในบริเวณคำขอนี้ จึงจำเป็นต้องทำโดยใช้เรือชุดแร่ที่ใช้ลูกกะเผอ (Bucket Dredge) ซึ่งดำเนินการชุดแร่อยู่ในเขตประทานบัตรที่ใกล้เคียงกับคำขอประทานบัตรแปลงนี้อยู่แล้ว เรือชุดนี้เป็นเรือชุดบนบกชนิดให้กะเผอตักดินขึ้นมาบนเรือ ขนาดของกะเผอมีความจุลูกกะ 9 ลูกบาศก์ฟุต จำนวนกะเผอทั้งหมด 101 ลูก สามารถชุดได้ในความเร็วนาทีละ 26 ลูก ซึ่งสามารถตักดินและแร่บนขึ้นมาได้เดือนละ 191,150 ลูกบาศก์เมตร (250,000 ลูกบาศก์-หลา) ดินที่ถูกกะเผอตักขึ้นมาจะถูกเทลงไปสู่ราง ซึ่งผ่านเครื่องคัดขนาดแบบตะแกรงหมุนคัดและปล่อยหินและวัสดุขนาดใหญ่ อื่นๆ ทั้งออกไปทางท้ายเรือ ส่วนแร่บนดินทรายจะถูกส่งไปยังเครื่องเก็บแร่ มูลดินทรายและน้ำขุ่นที่ผ่านจากเครื่องเก็บแร่จะถูกปล่อยทิ้งไปทางท้ายเรือเช่นเดียวกัน และจะใช้เครื่องสูบน้ำทั้งโคลนตามด้านหัวเรือและน้ำขุ่นขึ้นด้านท้ายเรือไปเก็บกักในบ่อเก็บกักน้ำขุ่นขึ้น หัวแร่จะถูกส่งไปทำการแต่งแร่ และบรรจุกระสอบที่โรงแต่งแร่ เพื่อส่งไปยังโรงงานถลุงแร่ที่จังหวัดภูเก็ต เพื่อถลุงและจำหน่ายต่อไป

### 2.3 วิธีการเดินหน้าเหมืองและแนวทางชุดแร่

เนื่องจากบางส่วนของเขตคำขอประทานบัตรนี้ ทับร่องน้ำการเดินเรือในคลองชื่อของชาวประมง ฉะนั้น จะเริ่มทำการชุดแร่โดยให้แนวทางการชุดแร่อยู่ห่างจากริมร่องน้ำทางเดินเรือในคลองชื่อไม่น้อยกว่า 50 เมตร ตลอดแนวร่องน้ำทางเดินเรือทั้งสองฝั่ง (จะต้องมีแผนผังแสดงการเดินเรือชุดและแนวทางการชุดแร่ประกอบด้วย) โดยจะไม่ทำการชุดแร่ในบริเวณใกล้ร่องน้ำการเดินเรือ การชุดแร่นอกแนว

ร่องน้ำการเดินเรือ 50 เมตร ก็จะไม่เป็นอุปสรรคกีดขวางการเดินทางในร่องน้ำการเดินเรือ และจะไม่มีผลกระทบกระเทือนร่องน้ำการเดินเรือ เพราะโคลนตมและน้ำขุ่นขึ้นจากการทำเหมือง ทั้งด้านหัวเรือท้ายเรือจะถูกสูบน้ำกักเก็บไว้ในบ่อกักเก็บน้ำขุ่นขึ้นเกือบทั้งหมด จึงไม่ไปทับถมในร่องน้ำการเดินเรือ

#### 2.4 ต้นกำลังจำนวนและประเภทของแรงงาน

ต้นกำลังขับเคลื่อนและการทำงานของเรือชุดนั้น ใช้กระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคผ่านหม้อแปลง แปลงกำลังให้เหลือ 400 และ 220 โวลต์ เพื่อจุดมอเตอร์และอื่นๆ ภายในเรือมอเตอร์ที่ใช้มีขนาดต่างๆ กัน รวมกำลังของมอเตอร์ที่ใช้บนเรือชุดทั้งหมด 1,200 แรงม้า ในกรณีที่การจ่ายกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเกิดขัดข้อง จะใช้ต้นกำลังจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล ซึ่งจัดสำรองไว้บนเรือชุดแทน ด้านแรงงานคนในการควบคุมและสนับสนุนการทำงานของเรือชุดแรมโดยตรงมีจำนวน 60 คน เมื่อรวมกำลังคนงานที่ใช้ด้านอื่นๆ ของการทำเหมืองแร่ เช่น ฝ่ายช่างซ่อม บำรุง ขนส่ง ชุกรถ ฯลฯ แล้ว จะต้องใช้คนงานรวมทั้งสิ้นเกินกว่า 120 คน

สำหรับรายละเอียดของเรือชุดแรมที่จะใช้ทำเหมืองแร่ในเขตคำขอประทานบัตรแปลงนี้ มีดังต่อไปนี้

|                              |   |                   |
|------------------------------|---|-------------------|
| 1. ตัวเรือยาว                | - | 198 ฟุต 4 นิ้ว    |
| ด้านหน้ากว้าง                | - | 65 ฟุต            |
| ด้านหลังกว้าง                | - | 82 ฟุต            |
| ท่อนเรือสูง                  | - | 10 ฟุต 7 1/2 นิ้ว |
| 2. น้ำหนักของเรือชุดแรม      | - | 2,217 ตัน         |
| 3. น้ำหนักเมื่อบรรทุกอุปกรณ์ | - | 2,359 ตัน         |
| 4. ชุดไดรฟ์                  | - | 60 ฟุต            |
| 5. ลูกกลิ้งตะแกรงแยกแร่ยาว   | - | 54 ฟุต 6 นิ้ว     |
| 6. ยึดแยกแร่ ชี้นัด          | - | 32 ตัว            |
| ชั้นสอง                      | - | 4 ตัว             |
| ชั้นสุดท้าย                  | - | 2 ตัว             |

#### 3. รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

##### ลักษณะพื้นที่และสภาพแวดล้อมบริเวณใกล้เคียง

พื้นที่คำขอประทานบัตรเป็นพื้นที่ป่าชายเลนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งที่บดลงชื่อ อยู่ห่างจากทะเลประมาณ 1 กิโลเมตร สภาพป่าชายเลนมีน้ำท่วมถึงและอยู่สูงกว่าระดับน้ำเมื่อลงต่ำสุดประมาณ 1-2 เมตร พื้นที่บริเวณคำขอประทานบัตรอยู่ในเขตหมู่เหมืองเคยผ่านการทำเหมืองแร่มาแล้ว ปัจจุบันป่าชายเลนอยู่ในระยะฟื้นตัว จึงมีลูกไม้ชายเลนขึ้นอยู่ทั่วไป

ภูมิอากาศ จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีสถิติฝนตกชุกมากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ที่มีฝนชุกกว่า

ของภาคอื่นของประเทศ ฝนตกมากในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนตุลาคม เฉลี่ยฝนตกปีละ 205 วัน ฤดูกาลจะแบ่งออกเป็น 3 ฤดู แต่ช่วงเวลากลับแตกต่างกันมาก คือ ฤดูฝนประมาณ 8 เดือน ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงธันวาคม ฤดูหนาวประมาณ 1 เดือน ในเดือนมกราคม และฤดูร้อนประมาณ 3 เดือน ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเมษายน อุณหภูมิตลอดปีประมาณ 26-27 องศาเซลเซียส

### 3.1 ทรัพยากรทางกายภาพ

ดิน ดินชั้นบนมีลักษณะเป็นโคลน ถัดไปเป็นดินเหนียวสีชาวกมแดง และดินเหนียวปนทราย ถัดจากนั้นจึงเป็นชั้นกะสะแรซึ่งจะอยู่เหนือชั้นดาน จากการเจาะสำรวจรายละเอียดแบ่งได้ดังนี้

| <u>รายละเอียดของดิน</u> | <u>ระดับความลึก (ฟุต)</u> | <u>ความลึก (ฟุต)</u> |
|-------------------------|---------------------------|----------------------|
| ดินโคลนตม               | 28                        | 28                   |
| ดินเหนียวสีชาวกมแดง     | 34                        | 6                    |
| ดินเหนียวปนทราย         | 37                        | 3                    |
| กะสะร่วงสีเหลือง        | 46                        | 9                    |
| ดินดานอ่อน              | 46.5                      | 0.5                  |

การวิเคราะห์เพื่อหาขนาดของตะกอน (Grain size distribution) ซึ่งจะคำนวณเฉพาะส่วนที่อยู่ลึกลงไปจากส่วนดินโคลนตม

| Gravel | Sand | Silt | Clay | (% น้ำหนัก) |
|--------|------|------|------|-------------|
| 15     | 47   | 20   | 18   |             |

น้ำ เนื่องจากคำขอประทานบัตรมีเนื้อที่ทับคลองชื่อประมาณ 70% ของพื้นที่ทั้งหมด ดังนั้นทรัพยากรน้ำจึงมีความสำคัญกับการทำเหมืองแร่ในแปลงนี้ และได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเลวันละ 2 ครั้ง จึงทำให้มีการแพร่กระจายของตะกอนขึ้นขึ้นจากการทำเหมืองแร่ในบริเวณนั้น แต่คลองระนองเฒ่าซึ่งอยู่เชื่อมต่อกับคลองช่อก็เป็นคลองเปิดที่สามารถทั้งตะกอนจากการทำเหมืองแร่ได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมการทิ้งตาม พ.ร.บ.แร่

การศึกษาคุณสมบัติของน้ำทะเล กระทำในขณะที่เรือชุดแรกกำลังทำงานอยู่ในเขตประทานบัตรข้างเคียง ทั้งช่วงเวลาน้ำขึ้นและลง ทั้งนี้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการแพร่กระจายของน้ำขึ้นขึ้นจากเรือชุดแรกในบริเวณใกล้เคียง โดยได้ทำการวัดคุณภาพของน้ำทะเลเป็นวัฏมีออกจากต้นกำเนิดของตะกอนดิน อันได้แก่ เรือชุดแรก

จากการตรวจสอบคุณภาพของน้ำทะเลในบริเวณลำคลองใกล้เคียง กับพื้นที่คำขอประทานบัตรพบว่าค่าของปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำอยู่ในสภาพที่ปกติและค่อนข้างสูง แสดงว่าเรือชุดแรกไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงค่าปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติทั่วไปแล้ว ค่าของออกซิเจน

ละลายในน้ำมีประมาณ 6-7 หน่วย สำหรับค่าของความขุ่นขี้้นนั้น ค่าของความขุ่นขี้้นจะมีอิทธิพลเฉพาะ ในช่วงระยะทางประมาณ 1,500 เมตรจากเรือชุดแร่ และเพียงเฉพาะบริเวณใกล้ป่าชายเลนเท่านั้น ส่วนกลางลำน้ำค่าของความขุ่นขี้้นมีน้อย ทั้งนี้เพราะในการกำหนดสถานีวัดคุณภาพน้ำนั้น กำหนดแต่ละแถวของสถานีให้ห่างกัน 0.5 กิโลเมตร ค่าของความขุ่นขี้้นในช่วง 500-1,500 เมตรจะสูง แต่เมื่อพ้นระยะ 1,500 เมตรไปแล้ว ค่าของความขุ่นขี้้นจะอยู่ในสภาพปกติ นอกจากนั้น การเก็บตัวอย่างน้ำได้เก็บในบริเวณที่คลองบางวันตัดกับคลองระนองเก่า และคลองหาดส้มแป้น ซึ่งทั้งสองคลองนี้มีการทำเหมืองแร่บนบกของบุคคลอื่น และได้มีการปล่อยตะกอนและน้ำขุ่นขึ้นออกไปอย่างมากมาย เนื่องจากได้รับอนุญาตจากทางราชการ โดยต้องจ่ายค่าถ้ำมูลดินทรายและน้ำขุ่นขึ้นลงในคลองให้แก่ทางราชการในอัตราไร่ละ 400 บาทต่อปี คำนวณตามเนื้อที่ของประทานบัตรทำเหมืองทั้งหมด ทั้งนี้จากการวัดคุณภาพของน้ำในบริเวณปากคลองหาดส้มแป้นและคลองบางวัน ค่าของปริมาณความขุ่นขี้้นและค่าของสารแขวนลอยในน้ำที่ระบายลงสู่คลองระนองเก่าค่อนข้างสูง ดังนั้นผลของการศึกษาคุณภาพน้ำในส่วนตอนปลายของเรือชุดนั้น อาจจะเป็นผลมาจากการทำเหมืองแร่เหนือคลองขึ้นไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความขุ่นขี้้นยังอยู่ในระดับไม่รุนแรง

นอกจากการวัดคุณภาพของน้ำทะเลแล้ว ยังได้ทำการวัดความเร็วของกระแสน้ำด้วย current meter ซึ่งได้ทำการศึกษาความเร็วทั้งในช่วงน้ำขึ้นและน้ำลง โดยสถานีที่ทำการวัดความเร็วของกระแสน้ำนั้น ใช้สถานีเดียวกันกับสถานีที่วัดคุณภาพน้ำทะเล ซึ่งอัตราความเร็วของกระแสน้ำช่วงน้ำลงต่ำสุดประมาณ 6 เมตร/นาที่ และความเร็วกระแสน้ำช่วงน้ำขึ้นสูงสุดประมาณ 3 เมตร/นาที่ ในบริเวณที่คลองสองคลองมาบรรจบกันนั้น ความเร็วจะลดลงเป็น 4 เมตร/นาที่

หมายเหตุ จะต้องมีการแสดงค่าการตรวจวัดคุณภาพน้ำตามจุดต่างๆ มาประกอบด้วย

### 3.2 ทรัพยากรทางนิเวศวิทยา

ป่าไม้ ป่าไม้ที่มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับบริเวณพื้นที่คำขอประทานบัตร คือ ป่าชายเลนเพราะพื้นที่ที่ขอประทานบัตรเป็นป่าชายเลนประมาณ 30% แต่เป็นป่าชายเลนที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งตำแหน่งและลักษณะของดินไม่สามารถเป็นตัวกำหนดได้ดี ทั้งนี้เนื่องจากบริเวณคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในบริเวณนี้อยู่ใกล้กับเขตชุมชนมาก และมีอุตสาหกรรมการประมงเกี่ยวข้องกับแหล่งชุมชนด้วย ดังนั้น ป่าชายเลนในบริเวณคำขอประทานบัตรแปลงนี้ จึงอยู่ในสภาวะที่อาจจะถูกทำลายลงโดยแหล่งชุมชนนั้นภายในเวลาไม่นานนี้ ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับสภาพป่าชายเลนที่สมบูรณ์บริเวณหาดทรายขาว ซึ่งจัดเป็นป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์ จะพบว่าขนาดของดินไม้แตกต่างกันมาก

นอกจากป่าชายเลนซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติจากการสำรวจ ไม่ปรากฏว่ามีสัตว์ป่าประเภทได้อาศัยอยู่ในบริเวณนี้เลย

สัตว์น้ำ เนื่องจากบริเวณคำขอประทานบัตรอยู่ใกล้กับทะเลซึ่งมีสัตว์น้ำอยู่มาก เช่น แมงกะปุน มีการทำฟาร์มหอยแครง และสัตว์น้ำบริเวณนอกชายฝั่ง

### 3.3 การใช้ประโยชน์ของมนุษย์

น้ำใช้ สำหรับน้ำใช้ที่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียงใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภคนั้น ชาวบ้านแถบทำเทียมเรือประมงส่วนมากใช้น้ำประปา ส่วนชาวบ้านบนเกาะคดที่ใช้น้ำบ่อ ซึ่งมีขนาดใหญ่เป็นน้ำเพื่อการบริโภค น้ำคลองที่ใช้กันส่วนใหญ่ใช้เพื่อการทำความสะอาดเป็นหลัก

การประมง สำหรับการประมงชายฝั่งนั้น ที่สำคัญได้แก่ การจับแมงกะพรุนในช่วงเดือนมกราคม และกุมภาพันธ์ของทุกๆ ปี ส่วนการประมงอื่นๆ จะเป็นการประมงนอกเขตพื้นที่การทำเหมืองแร่ มักจะอยู่ในบริเวณเกาะคดและใกล้เคียงกับทำเทียมเรือจังหวัดระนอง

ใกล้บริเวณเกาะคดที่มีการเพาะเลี้ยงหอยแครง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

จำนวนพื้นที่ ที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ใช้เพาะเลี้ยงมีประมาณ 100 ไร่ แต่ผู้ประกอบการใช้ทำการเพาะเลี้ยงจริงมีประมาณ 20 ไร่

ผลผลิตที่ได้ ปีละประมาณ 50 ตัน

### 3.4 คุณภาพของชีวิต

#### ลักษณะเศรษฐกิจและสังคม

สภาพเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดระนองนั้น มีความเป็นอยู่อย่างง่ายๆ อาชีพหลักของประชาชนในจังหวัดระนองมี 3 ประเภท คือ การทำเหมืองแร่ ป่าไม้ และการประมง

เหมืองแร่ มีการทำเหมืองแร่ในทุกอำเภอ เนื่องจากจังหวัดระนองอุดมไปด้วยแร่หลายประเภท เช่น ดีบุก วุลแฟรม โมนาไซต์ ดินขาว โคมัลไมท์ เป็นต้น อาชีพนี้จึงเป็นอาชีพหลักที่สามารถทำรายได้ให้แก่จังหวัดเป็นจำนวนมากที่สุด การทำเหมืองประเภทต่างๆ มีดังต่อไปนี้ คือ

|               |       |    |     |
|---------------|-------|----|-----|
| เหมืองเรือซุด | จำนวน | 4  | ลำ  |
| เหมืองสุบ     | จำนวน | 34 | ราย |
| เหมืองแล่น    | จำนวน | 44 | ราย |
| เหมืองหาบแล่น | จำนวน | 2  | ราย |
| เหมืองอุโมงค์ | จำนวน | 1  | ราย |

ป่าไม้ ในจังหวัดระนอง มีอุตสาหกรรมการป่าไม้มากพอสมควร เนื่องจากมีทั้งป่าบกและป่าไม้ชายเลน (ป่าโกงกาง) เป็นจำนวนมาก และอุตสาหกรรมการเผาไม้ถ่านด้วย

นอกจากอาชีพหลักดังกล่าวแล้ว อาชีพรองลงมาได้แก่ เกษตรกรรม การทำสวน ทำไร่ แต่เนื่องจากรายได้จากอาชีพเหล่านี้ค่อนข้างต่ำ จึงมีผู้นิยมไปประกอบอาชีพรับจ้างในการทำเหมืองแร่ ซึ่งมีทั้งเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการที่ค่อนข้างสูง และตลอดจนการบริการสาธารณสุขที่ดีด้วย

เนื่องจากที่จังหวัดระนองมีประชากรน้อย ทำให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่มีอุตสาหกรรมเหมืองแร่ด้วยกัน คือ จังหวัดนังงา และจังหวัดภูเก็ต ดังที่แสดงไว้ในตารางนี้

ตารางแสดงรายได้ต่อประชากร\* (หน่วย : บาท)

| ปี      | 2518   | 2519   | 2520   | 2521   | 2522   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| จังหวัด |        |        |        |        |        |
| ระนอง   | 22,054 | 28,435 | 32,580 | 34,672 | 37,897 |
| ภูเก็ต  | 14,272 | 17,041 | 23,433 | 30,056 | 39,470 |
| พังงา   | 11,953 | 15,475 | 25,892 | 37,409 | 51,558 |

\* ที่มา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและการเผยแพร่

#### 4. ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

การทำเหมืองแร่ เรือยุคใกล้แนวคลองขื่อ และบางส่วนของป่าชายเลนในเขตคำขอประทานบัตรนี้ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ได้แก่

##### 4.1 การแพร่กระจายของน้ำขุ่นข้น

น้ำขุ่นข้นที่เกิดจากการขุดแร่และน้ำทิ้งท้ายรางเรือขุดแร่ นั้น จะมีลักษณะของผลกระทบที่เหมือนกับการขุดแร่ในบริเวณจังหวัดภูเก็ต ต่างกันแต่การทำเหมืองแร่ในกรณีนี้เป็นการขุดแร่ใกล้ร่องน้ำการเดินเรือในลำคลองขื่อ ซึ่งเป็นบริเวณที่ไม่มีอิทธิพลของกระแสคลื่นลม เข้ามาเป็นองค์ประกอบในการแพร่กระจายของน้ำขุ่นข้น ทั้งนี้เพราะการแพร่กระจายของน้ำขุ่นข้นจะต้องอาศัยตัวแปรต่างๆ เหล่านั้น เป็นตัวช่วยให้มีการแพร่กระจายไปในทิศทางไกล ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว ความรุนแรงของผลกระทบอื่นเนื่องจากการแพร่กระจายของตะกอนดินในบริเวณนี้จึงอยู่ในระดับไม่รุนแรง จากผลการศึกษาและการสำรวจอยู่อย่างสม่ำเสมอในระยะการปฏิบัติงานขุดแร่อยู่นั้น รัศมีของน้ำขุ่นข้นไม่ปรากฏให้เห็นในระยะทาง 1,500 เมตร จากตัวเรือขุด จากลักษณะของชั้นดิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็น Coarse sand ประมาณ 47% gravel ประมาณ 15% silt ประมาณ 20% และ clay ประมาณ 18% นั้น silt และ clay จะเป็นตัวการที่ทำให้ให้น้ำขุ่นข้นอยู่ตลอดเวลาอยู่แล้ว แต่โดยลักษณะของน้ำทะเล clay จะจับตัวกับ particles อื่นๆ ให้มีขนาดโตขึ้นแล้วตกตะกอนลง เช่นเดียวกับ sand ทั่วไป และจากการพิจารณาความเร็วของกระแสน้ำในเวลาน้ำลด ซึ่งมีความเร็วสูงสุดไม่เกิน 6 เมตร/นาที่ นั้น ขนาดของตะกอนมีแนวโน้มที่จะตกตะกอนมากกว่าจะถูกพัดพาไปยังที่อื่นๆ ความขุ่นข้นในสภาพปัจจุบันของคลองขื่อและคลองระนองเดิมนั้น มีความขุ่นข้นอยู่ก่อนแล้ว ดังผลจากการวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ซึ่งทั้งนี้เป็นผลทั้งจากเหมืองของผู้ขอเอง และเหมืองบนบกเหนือน้ำขึ้นไปที่ปล่อยน้ำขุ่นข้นลงในคลองหาดส้มแป้น และคลองบางวัน ซึ่งเป็นคลองที่รัฐอนุญาตให้ถายน้ำขุ่นข้นลงได้ โดยต้องเสียค่าธรรมเนียม



ดังนั้น การทำเหมืองแร่เรือชุดในปัจจุบันนี้ ก็จะไม่เป็นการเพิ่มปริมาณความชุ่มชื้นของน้ำให้มากขึ้นอีก เพราะถ้ามีการให้ประทานบัตรแล้ว ยังใช้เรือชุดแร่ลำปัจจุบันเช่นกันดำเนินการชุดแร่ในเขตคำขอประทานบัตรแปลงนี้

#### 4.2 ผลกระทบต่อป่าชายเลน

พื้นที่คำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่บางส่วนเป็นพื้นที่ป่าชายเลน แต่เป็นป่าชายเลนที่ไม่อุดมสมบูรณ์แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์โดยทั่วไป เช่น ป่าชายเลน บริเวณหาดทรายขาว ขนาดพื้นที่ของต้น ไม่มีขนาดเล็กกว่ามาก

นอกจากนั้น ป่าชายเลนในพื้นที่คำขอนี้มีแนวโน้มที่จะถูกทำลายลง เนื่องจากการบุกรุกของชาวบ้าน ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้กับเขตที่มีอุตสาหกรรมการประมง อุตสาหกรรมปลาบ่ (ปลาเบ็ด) และท่าเทียบเรือซึ่งมีการปล่อยน้ำเสียจากการประมงอยู่ตลอดเวลา น้ำเสียดังกล่าวนั้นทำให้สภาพป่าชายเลนในเขตคำขอต้องเสียไป ดังนั้น ป่าชายเลนในบริเวณพื้นที่คำขอประทานบัตรนี้จึงมีแนวโน้มสูงในการที่จะถูกทำลายลง

สำหรับป่าชายเลนที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่คำขอประทานบัตรนั้น สภาพป่าในรัศมีที่น้ำชุ่มชื้นแพร่กระจายไปถึงนั้น ป่าชายเลนก็อยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์ เช่นเดียวกับกับสภาพป่าชายเลนในเขตคำขอประทานบัตรนี้ ดังนั้น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับป่าชายเลนจึงไม่รุนแรง ทั้งนี้ เพราะป่าชายเลนอยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์อยู่ก่อนแล้วได้กล่าวแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการวางแผนเพื่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลนไว้แล้ว ดังปรากฏในบทมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

#### 4.3 ความตื้นเขินของร่องน้ำ

เนื่องจากคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ขึ้นอยู่กับร่องน้ำธรรมชาติ ดังนั้น ตะกอนดินที่ถูกขุดขึ้นมา และปล่อยทิ้งลงในลำคลอง ย่อมจะก่อให้เกิดความตื้นเขินของร่องน้ำตามธรรมชาติได้บ้าง อย่างไรก็ตาม จะมีการใช้เครื่องสูบน้ำเอาโคลนตมด้านหัวเรือและน้ำชุ่มชื้นด้านท้ายเรือ ไปกักเก็บในบ่อกักเก็บน้ำชุ่มชื้นซึ่งจะสร้างไว้บนชายฝั่ง คาดว่าจะมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่จะแพร่กระจายและไปตกตะกอนทับถมกันในคลองชื่อ ซึ่งเป็นคลองที่ใช้สัญจรของเรือประมงขนาดใหญ่ และกรมเจ้าท่าก็ได้ทำการขุดลอกบริเวณคลองชื่อเป็นประจำอยู่แล้ว ดังนั้น ผลที่จะทำให้ร่องน้ำตื้นเขินจะไม่รุนแรงนัก แต่ถ้ามีการชะล้างดินมาจากแหล่งอื่น และมาทับถมกันในลำคลองแล้วความรุนแรงก็จะมีมากขึ้น เพราะอัตราการพังทลายของดินในบริเวณส่วนบนของคำขอประทานบัตรแปลงนี้มีอัตราค่อนข้างสูง ประกอบกับส่วนบนของคลองชื่อ ซึ่งเชื่อมต่อกับคลองด่านก็มีตะกอนดินจากเหมืองแร่บนบกอื่นเป็นจำนวนมากมาตกตะกอนทับถมกัน เมื่อเวลาฝนตกมาก็จะชะล้างตะกอนดินไหลลงสู่ลำคลองชื่อในที่สุด นอกจากคลองด่านแล้ว ก็มีคลองหาดส้มแป้นและคลองบางวัน ซึ่งพัดพาเอาตะกอนดินจำนวนมากมาทับถมกันในลำคลองด้วย

#### 4.4 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

เหมืองแร่บริเวณนี้สามารถทำเงินได้เข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วรัฐยังได้รับราย

ได้จากค่าภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ค่าภาษีการค้า ค่าภาษีเงินได้ และค่าภาษีมูลดินทรายลงในลำคลอง เป็นจำนวนมากมายอีกด้วย ตลอดจนมีการว่าจ้างแรงงานในการทำเหมืองนี้ ซึ่งทำให้ชนบทได้มีการว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก คนงานของบริษัทฯ ตลอดจนครอบครัวของเขาเหล่านั้นมีความกินดีอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก

สำหรับผลกระทบที่อาจจะเกิดกับการเพาะเลี้ยงหอยแครงนอกเกาะคตพื้นที่นั้นน้อยมาก เพราะปัจจุบันนี้มีการทำเหมืองอยู่ในบริเวณใกล้เคียง และมีได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อการเพาะเลี้ยงหอยมากนัก สิ่งที่ผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงหอยแครงบริเวณเกาะคตที่ หวั่นเกรงว่าจะกระทบการเพาะเลี้ยงหอยมาก คือ การทำเหมืองในบริเวณเดียวกับที่เลี้ยงหอย และการทำเหมืองในทะเลในบริเวณใกล้เคียงกับที่เพาะเลี้ยงหอยเท่านั้น ไม่ใช่การทำเหมืองในเขตคำขอนี้

#### 4.5 ผลกระทบด้านการใช้ประโยชน์ร่องน้ำเดินเรือ

จะไม่มีผลกระทบทางด้านการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากร่องน้ำทางเดินเรือ เนื่องจากจะไม่ทำเหมืองใกล้ร่องน้ำทางเดินเรือ อันอาจกีดขวางการจราจรทางน้ำในร่องน้ำ

#### 4.6 ผลกระทบจากการพังทลายของตลิ่ง

บริเวณคำขอประทานบัตรแปลงนี้ อยู่ห่างจากบริเวณที่มีราษฎรออาศัยอยู่ประมาณ 400 เมตร ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้ตลิ่งบริเวณที่ราษฎรเหล่านั้นอาศัยอยู่พังทลายลงได้ ฉะนั้น หากจะมีการขุดแร่จนใกล้กับที่อยู่อาศัยแล้ว จะได้กำหนดเขตป้องกันการพังทลายของตลิ่งไว้ โดยจะไม่มีการทำเหมืองแร่ในบริเวณเขตป้องกันโดยเด็ดขาด และในเวลาเดียวกันก็จะเสริมความมั่นคงของตลิ่งโดยการให้บริเวณใกล้เคียงกับเขตประทานบัตรเป็นที่กักเก็บน้ำชุ่มชื้นและมูลดินทราย โดยมีการสร้างคันทำนบ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนั้น การที่จะเกิดพังทลายของตลิ่ง จึงนับว่าเป็นผลกระทบที่สามารถแก้ไขได้ และอยู่ในระดับที่น้อยมาก

### 5. มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากลักษณะของผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากการทำเหมืองแร่ตามคำขอประทานบัตรแปลงนี้ดังกล่าวนี้ จึงมีการกำหนดแนวทางและวิธีการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นดังต่อไปนี้ คือ

#### 5.1 การสร้างบ่อกักเก็บน้ำชุ่มชื้น

ในการทำเหมืองแร่เรือขุดในเขตคำขอประทานบัตรแปลงนี้ ได้มีการกำหนดพื้นที่สำหรับการสร้างบ่อกักเก็บน้ำชุ่มชื้น เพื่อมิให้น้ำชุ่มชื้นกระจายลงไปสู่ลำน้ำสาธารณะด้วย ทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตประทานบัตรของผู้ขอเอง การขนส่งน้ำชุ่มชื้นและตะกอนดินไปทิ้งในบ่อกักเก็บน้ำเป็นวิธีการป้องกันที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นการป้องกันการแพร่กระจายของน้ำชุ่มชื้น มิให้ไปตกตะกอนในร่องน้ำเดินเรือและไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณตอนปลายน้ำได้ โดยตั้งเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่บนทุ่นลอยใกล้เรือขุดแล้ว

สูบลินตามด้านหัวเรือและนำหุ่นขึ้นด้านท้ายเรือแล้ว ส่งไปตามท่อที่ต่อไปถึงในบ่อกักเก็บน้ำหุ่นขึ้นที่อยู่บนฝั่งและคาดว่าจะสามารถลดตะกอนน้ำหุ่นขึ้นได้ประมาณร้อยละ 90

นอกจากนั้น บริษัทฯ ได้กำหนดแผนป้องกันการพังทลายของท่าเทียบเรือของท่าเรือบ่อกักเก็บ โดยรอบๆ ของบ่อกักเก็บน้ำหุ่นขึ้นประมาณ 20 เมตร บริษัทฯ จะได้กำหนดให้เป็นบริเวณปลูกพืชพรรณไม้ที่สามารถอยู่ได้ในน้ำกร่อย โดยจะทำการปลูกไว้โดยรอบ และผนังของบ่อกักเก็บจะใช้ดินเหนียวผสมกับกรวดขนาดใหญ่เป็นตัวแทน และมีความลาดเอียงประมาณ 40-45 องศา ตลอดจนได้กำหนดเอาพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งอยู่ในเขตประทานบัตรของผู้ขอเองเป็นที่สำรองเพื่อกักเก็บน้ำหุ่นขึ้นต่อไปด้วย

## 5.2 การป้องกันการพังทลายของตลิ่ง

เนื่องจากเขตคำขอประทานบัตรแปลงนี้อยู่ใกล้กับที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน ดังนั้น เพื่อป้องกันการพังทลายของตลิ่ง บริษัทฯ จึงได้เว้นที่สำหรับเป็นแนวทางป้องกันการพังทลายของตลิ่ง โดยให้มีความกว้างพอที่จะป้องกันการพังทลายได้ และจะติดตามสภาพของตลิ่งอยู่ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการขุดแร่ ทั้งนี้เพื่อนำเอาดินขึ้นมาเสริมความมั่นคงของตลิ่งในกรณีที่มีน้ำไหลมาตลิ่งมีการพังทลายไป และการเว้นพื้นที่ไว้บางส่วนคงจะเป็นวิธีการป้องกันการพังทลายของตลิ่งไว้ได้เป็นผลดี นอกจากนี้ บริษัทฯ จะทำการศึกษาและสำรวจแนวป้องกันการพังทลายของตลิ่งเดือนละครั้งอย่างสม่ำเสมอและสม่ำเสมอ

## 5.3 การป้องกันป่าชายเลนในบริเวณใกล้เคียง

ในกรณีที่น้ำหุ่นขึ้นอาจจะไปทำการรบกวนพื้นที่ป่าชายเลนในบริเวณใกล้เคียงแล้ว จะนำ silt curtain ไปปักไว้ในส่วนรอบนอกของป่าชายเลน เพื่อป้องกันมิให้น้ำหุ่นขึ้นไปตกตะกอนกันในตัวป่าชายเลน โดยเฉพาะป่าชายเลนที่อยู่ในรัศมีที่น้ำหุ่นขึ้นสามารถแพร่กระจายไปถึง ดังนั้น ตะกอนหุ่นขึ้น จะตกตะกอนรอบๆ ของ silt curtain ซึ่งมีขนาดเล็กที่มีให้ตะกอนดินจากเหมืองผ่านไปได้ และระดับของ silt curtain ที่ปักรอบๆ ป่าชายเลนนั้นจะสูงประมาณระดับน้ำสูงสุด และตอนล่างจะอยู่เหนือระดับพื้นดินของป่าชายเลน

## 5.4 แผนฟื้นฟูและปรับปรุงสภาพพื้นที่

ทำการฟื้นฟูและปรับปรุงสภาพพื้นที่ตามธรรมชาติและปลูกป่าชายเลนทดแทน เมื่อผ่านพ้นการทำเหมืองแร่ไปแล้ว โดยจะพยายามปรับผิวดินให้เรียบและปลูกพรรณไม้ชายเลนในพื้นที่ป่าชายเลนที่ทำเหมืองผ่านไปด้วย

# 6. การติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

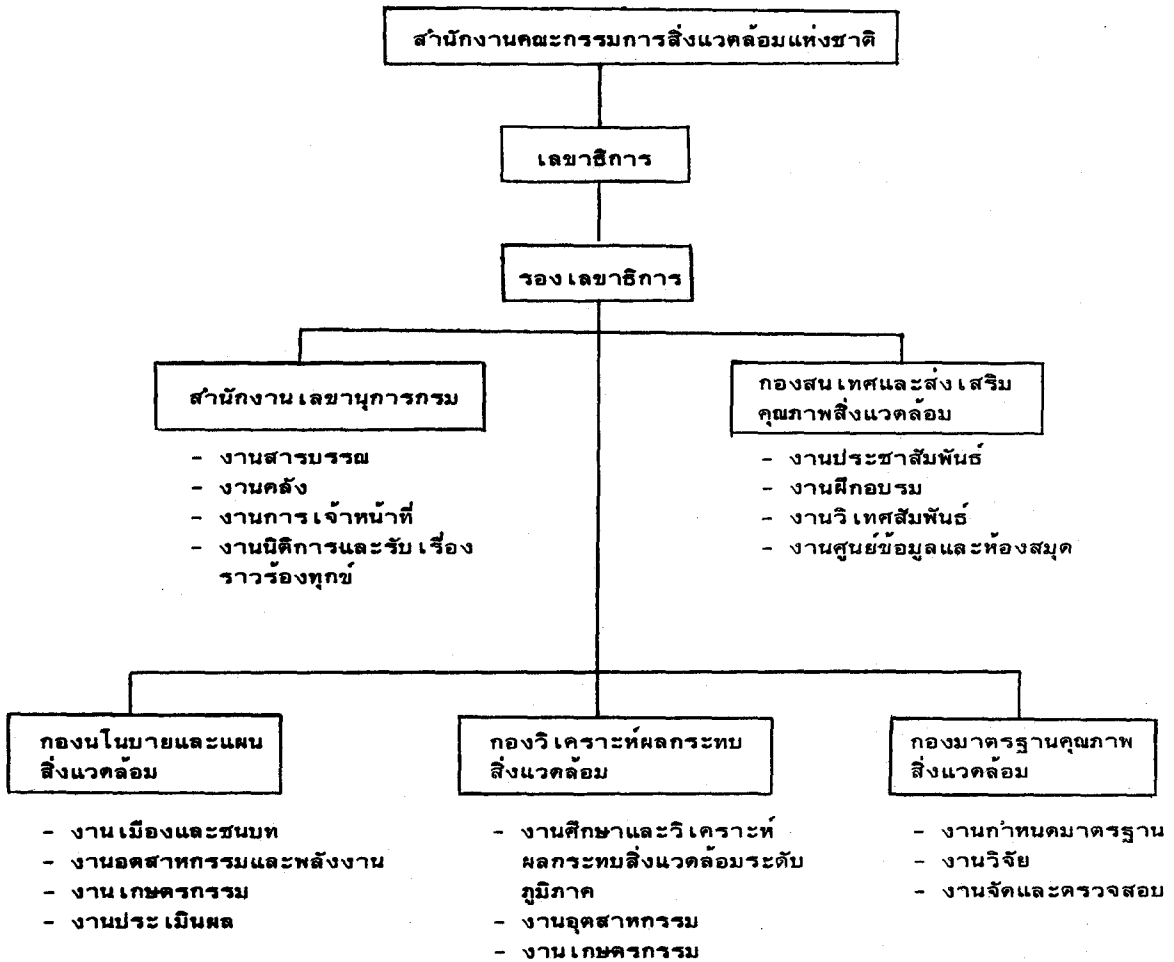
## 6.1 การตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำ

คุณสมบัติของน้ำทะเลเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่สามารถบ่งชี้ถึงสภาวะอันตรายที่จะเกิดจากการทำเหมืองแร่และสามารถติดตามผลการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น จึงให้มีการตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลที่อยู่ในรัศมีรอบๆ เรือขุด โดยยึดถือรัศมีที่อิทธิพลของน้ำหุ่นขึ้นสามารถแพร่กระจายไปถึงได้ คือ

ในระยะ 3,000 เมตร จากจุดกำเนิด ทั้งนี้ จะเก็บตัวอย่างทุกระยะ 500 เมตร ในระดับความลึก กลางลำน้ำเป็นแกน และนำตัวอย่างนำมาวิเคราะห์เพื่อหาค่าความขุ่นข้น และค่าของสารแขวนลอย เมื่อ ค่าของตัวแปรเหล่านี้ถึงจุดวิกฤตจะได้ทำการหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว โดยจะเก็บตัวอย่าง ทุกๆ เดือน

#### 6.2 การตรวจสอบการขึ้นเนินของร่องน้ำเดินเรือ

ทำการตรวจสอบการขึ้นเนินของร่องน้ำเดินเรือในคลองซ้อ และบริเวณบางส่วนของคลองระนอง เฒ่า โดยทำการหยั่งความลึกทุกๆ ร้อยเมตร ตามจุดที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่ร่องน้ำระนอง โดยให้มีหลักที่แน่นอน (Reference point) ในการตรวจสอบการหยั่งความลึกจะทำก่อนเปิดการทำเหมือง 3 ครั้ง ทำการหยั่งเดือนละครั้งและระหว่างการทำเหมืองให้หยั่งทุกๆ เดือน ทั้งนี้การหยั่งวัดจะหยั่งในช่วงน้ำลง ต่ำสุด (ควรมีแผนที่แสดงจุดที่จะทำการตรวจสอบแนบด้วย)





ภาคผนวก ค  
แสดงลักษณะการกระจายของบุคลากรด้านต่างๆ ในระดับกอง

1. คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |   | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |     |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|---|---------|----|----|------|--------|-----|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล. |
| 3     |       | -   | -    |         |    |     |          |   |         |    |    |      |        |     |
| 4     |       | -   | -    |         |    |     |          |   |         |    |    |      |        |     |
| 5     | 1     | -   | 1    | 1       | -  | -   | -        | 1 | 1       |    |    | 38   | 11     | 10  |
| 6     |       | -   | -    |         |    |     |          |   |         |    |    |      |        |     |
| 7     |       | -   | -    |         |    |     |          |   |         |    |    |      |        |     |
| 8     |       | -   | -    |         |    |     |          |   |         |    |    |      |        |     |
| 9     | 2     | 2   | -    | -       | 2  | -   | 1        | 1 | 2       | -  | 1  | 52   | 28     | 7   |
| 10    | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | 1        | - | 1       | -  | 1  | 50   | 38     | 4   |
| รวม   | 4     | 3   | 1    | 1       | 3  | -   | 2        | 2 | 4       | -  | 2  | 43   | 25     | 7   |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. สำนักงานเลขาธิการกรม

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |    | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |     |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|----|---------|----|----|------|--------|-----|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X  | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล. |
| 3     | 2     | 1   | 1    | 2       | -  | -   | -        | 2  | -       | -  | -  | 24   | 1      | 1   |
| 4     | 3     | -   | 3    | 2       | 1  | -   | -        | 3  | 2       | -  | -  | 29   | 4      | 4   |
| 5     | 7     | 1   | 6    | 7       | -  | -   | -        | 7  | 6       | 2  | -  | 36   | 9      | 9   |
| 6     | 1     | 1   | -    | 1       | -  | -   | -        | 1  | 1       | -  | -  | 38   | 13     | 8   |
| 7     | 1     | -   | 1    | 1       | -  | -   | -        | 1  | 1       | 1  | 1  | 49   | 24     | 13  |
| รวม   | 14    | 3   | 11   | 13      | 1  | -   | -        | 14 | 10      | 3  | 1  | 35   | 7      | 5   |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฝึกอบรม ก = การฝึกอบรมในด้านเทคนิคการปฏิบัติงานในหน้าที่

ข = การศึกษาอบรมในระดับการบริหารและการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ค = การศึกษาอบรมโดยการเข้ารับการศึกษาศึกษาในสถาบันที่เกี่ยวข้องความมั่นคงของรัฐ  
ในด้านที่เกี่ยวกับการเมือง-การปกครอง

อายุ ใช้ค่าเฉลี่ย



3. กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |    | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |     |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|----|---------|----|----|------|--------|-----|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X  | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล. |
| 3     | 2     | -   | 2    | 1       | 1  | -   | 1        | 1  | 1       | -  | -  | 29   | 5      | 4.5 |
| 4     | 8     | 2   | 6    | 5       | 3  | -   | 3        | 4  | 7       | -  | -  | 31.5 | 6      | 6   |
| 5     | 8     | 3   | 5    | 5       | 3  | -   | 3        | 5  | 8       | -  | -  | 35   | 10.5   | 9.5 |
| 6     | 5     | -   | 5    | 3       | 2  | -   | 1        | 4  | 5       | 2  | -  | 43.5 | 18.5   | 12  |
| 7     | 1     | 1   | -    | 1       | -  | -   | -        | 1  | -       | 1  | -  | 47   | 21     | 13  |
| 8     | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | -        | 1  | -       | -  | -  | 43   | 15     | 12  |
| รวม   | 25    | 7   | 18   | 15      | 10 | -   | 8        | 16 | 21      | 3  | -  | 38   | 12.5   | 9.5 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4. กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |    | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |     |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|----|---------|----|----|------|--------|-----|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X  | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล. |
| 3     | 7     | 5   | 2    | 5       | 2  | -   | 3        | 4  | 2       | -  | -  | 25.2 | 1      | .8  |
| 4     | 23    | 14  | 9    | 9       | 14 | -   | 13       | 10 | 19      | -  | -  | 30.5 | 6      | 5   |
| 5     | 15    | 7   | 8    | 4       | 10 | 1   | 10       | 5  | 14      | -  | -  | 34   | 9      | 9   |
| 6     | 9     | 2   | 7    | -       | 7  | 2   | 5        | 4  | 8       | 1  | -  | 42.5 | 10     | 9.5 |
| 7     | 2     | 2   | -    | -       | -  | 2   | 1        | 1  | 1       | -  | -  | 42.5 | 15     | 6.5 |
| 8     | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | 1        | -  | 1       | -  | -  | 37   | 16     | 10  |
| รวม   | 57    | 31  | 26   | 18      | 34 | 5   | 33       | 24 | 45      | 1  | -  | 35   | 9.5    | 6.5 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5. กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |    | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |      |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|----|---------|----|----|------|--------|------|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X  | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล.  |
| 3     | 3     | 2   | 1    | 2       | 1  | -   | 1        | 2  | -       | -  | -  | 28   | .6     | .6   |
| 4     | 12    | 9   | 3    | 6       | 6  | -   | 4        | 8  | 7       | -  | -  | 29.5 | 4      | 3.5  |
| 5     | 20    | 7   | 13   | 7       | 13 | -   | 9        | 11 | 15      | -  | -  | 34   | 12     | 8    |
| 6     | 8     | 3   | 5    | 2       | 6  | -   | 3        | 5  | 5       | 1  | -  | 39.5 | 14     | 10.5 |
| 7     | 5     | 4   | 1    | 2       | 3  | -   | 2        | 3  | 3       | 2  | 1  | 43.5 | 18.5   | 10   |
| 8     | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | -        | 1  | 1       | -  | -  | 44   | 17     | 13   |
| รวม   | 49    | 26  | 23   | 19      | 30 | -   | 19       | 30 | 31      | 3  | 1  | 36   | 11     | 7.5  |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

6. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

| ระดับ | จำนวน | เพศ |      | คุณวุฒิ |    |     | สาขาวิชา |    | ฝึกอบรม |    |    | อายุ |        |     |
|-------|-------|-----|------|---------|----|-----|----------|----|---------|----|----|------|--------|-----|
|       |       | ชาย | หญิง | ตรี     | โท | เอก | ✓        | X  | ก.      | ข. | ค. | ตัว  | ราชการ | วล. |
| 3     | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | 1        | -  | -       | -  | -  | 27   | 1      | 1   |
| 4     | 15    | 6   | 9    | 9       | 6  | -   | 6        | 9  | 12      | -  | -  | 30   | 4      | 4   |
| 5     | 15    | 5   | 10   | 6       | 8  | 1   | 4        | 11 | 14      | -  | -  | 34.5 | 9      | 9   |
| 6     | 4     | 1   | 3    | 1       | 3  | -   | 3        | 1  | 3       | 1  | -  | 37   | 11     | 8   |
| 7     | 2     | -   | 2    | -       | 2  | -   | -        | 2  | 2       | 1  | -  | 37   | 13.5   | 6   |
| 8     | 1     | 1   | -    | -       | 1  | -   | -        | 1  | 1       | -  | -  | 40   | 15     | 10  |
| รวม   | 38    | 14  | 24   | 16      | 21 | 1   | 14       | 24 | 32      | 2  | -  | 34   | 8.5    | 6   |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ภาคผนวก ง (1)

กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

| กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                   | องค์กรที่รับผิดชอบ                    |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้                                                     |                                       |
| 1.1 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ                                              | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 1.2 พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484                                                      | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 1.3 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507                                             | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 1.4 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                              | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 1.5 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2530                                     | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 2. การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า                                                   |                                       |
| 2.1 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                              | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 2.2 พ.ร.บ. บำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509                                            | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 2.3 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503                                     | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 2.4 พ.ร.บ. สำหรับรักษาสัตว์ป่า พ.ศ. 2464                                         | กระทรวงมหาดไทย                        |
| 2.5 พ.ร.บ. กำหนดอาคารที่นกอีแอ่นทำรังอยู่ตาม<br>ธรรมชาติเป็นเขตหวงห้าม พ.ศ. 2455 | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 |
| 3. การอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ธาตุ                                                    |                                       |
| 3.1 พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510                                                         | กระทรวงอุตสาหกรรม                     |
| 3.2 พ.ร.บ. การทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461                                              | กระทรวงอุตสาหกรรม<br>และกระทรวงเกษตรฯ |
| 3.3 พ.ร.บ. ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521                                     | กระทรวงอุตสาหกรรม                     |
| 3.4 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                              | กระทรวงเกษตรฯ                         |
| 3.5 พ.ร.บ. การพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496                                          | กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ                   |
| 3.6 พ.ร.บ. การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย<br>พ.ศ. 2511                                | การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย             |
| 3.7 พ.ร.บ. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511                                 | กระทรวงเกษตรฯ                         |

| กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                              | องค์กรที่รับผิดชอบ                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 4. การอนุรักษ์ทรัพยากรดินและการใช้ดิน                                                       |                                     |
| 4.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497                                                            | กระทรวงมหาดไทย                      |
| 4.2 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<br>พ.ศ. 2518                                    | กระทรวงเกษตรฯ                       |
| 4.3 พ.ร.บ. การจัดที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<br>พ.ศ. 2517                                       | กระทรวงเกษตรฯ                       |
| 4.4 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2485                                                                 | กระทรวงมหาดไทย                      |
| 4.5 พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485                                                        | กระทรวงเกษตรฯ                       |
| 4.6 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2<br>(พ.ศ. 2513) ออกตามความใน พ.ร.บ.<br>โรงงาน พ.ศ. 2512 | กระทรวงอุตสาหกรรม                   |
| 4.7 พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482                                                      | กระทรวงเกษตรฯ                       |
| 4.8 พ.ร.บ. การทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461                                                         | กระทรวงเกษตรฯ/<br>กระทรวงอุตสาหกรรม |
| 4.9 พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<br>พ.ศ. 2522                                      | กระทรวงอุตสาหกรรม                   |
| 4.10 พ.ร.บ. หัวเมือง พ.ศ. 2518                                                              | กระทรวงมหาดไทย                      |
| 4.11 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2485                                                             | กระทรวงสาธารณสุข                    |
| 4.12 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์                                                             | กระทรวงยุติธรรม                     |
| 4.13 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503             | กระทรวงมหาดไทย                      |
| 4.14 พ.ร.บ. คลองประปา พ.ศ. 2456                                                             | กระทรวงเกษตรฯ                       |
| 4.15 พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522                                                           | กระทรวงมหาดไทย                      |
| 4.16 พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510                                                                   | กระทรวงอุตสาหกรรม                   |
| 4.17 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295                                                           | กระทรวงคมนาคม/มหาดไทย               |

| กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                                                                                      | องค์กรที่รับผิดชอบ      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 5. การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำจืด                                                                                                         |                         |
| 5.1 พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456                                                                                                         | กระทรวงคมนาคม           |
| 5.2 พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490                                                                                                                        | กระทรวงเกษตรฯ           |
| 5.3 พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ. 2516                                                                                                                      | กระทรวงอุตสาหกรรม       |
| 5.4 ประกาศกระทรวงเกษตรฯ "เรื่องห้ามมิให้ใช้<br>เครื่องมือบางชนิดจับสัตว์น้ำในลำคลอง" และ<br>เรื่องห้ามมิให้ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงใน<br>น่านน้ำจืด" | กระทรวงเกษตรฯ           |
| 6. การควบคุมมลพิษทางอากาศ                                                                                                                           |                         |
| 6.1 พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2484                                                                                                                       | กระทรวงสาธารณสุข        |
| 6.2 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (2513)<br>ตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2512                                                                           | กระทรวงอุตสาหกรรม       |
| 6.3 พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522                                                                                                                          | กระทรวงมหาดไทย          |
| 6.4 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2512                                                                                                                          | กระทรวงอุตสาหกรรม       |
| 6.5 พ.ร.บ.การจราจรทางบก พ.ศ. 2521                                                                                                                   | กระทรวงมหาดไทย          |
| 6.6 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 16                                                                                                                      | กระทรวงมหาดไทย          |
| 6.7 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522                                                                                                                   | กระทรวงคมนาคม           |
| 7. การควบคุมมลพิษทางน้ำ                                                                                                                             |                         |
| 7.1 พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2485                                                                                                                       | กระทรวงสาธารณสุข        |
| 7.2 พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2451                                                                                                             | กระทรวงมหาดไทย          |
| 7.3 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496                                                                                                                          | กระทรวงมหาดไทย          |
| 7.4 พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2496                                                                                                                       | กระทรวงมหาดไทย          |
| 7.5 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์                                                                                                                      | กระทรวงยุติธรรม         |
| 7.6 ประมวลกฎหมายอาญา                                                                                                                                | กระทรวงมหาดไทย/ยุติธรรม |

| กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                 | องค์กรที่รับผิดชอบ       |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 7.7 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 | กระทรวงมหาดไทย           |
| 7.8 พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482                                         | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์    |
| 7.9 พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485                                           | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์    |
| 7.10 พ.ร.บ. รักษาคลองประปา พ.ศ. 2456                                           | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์    |
| 7.11 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512                                                   | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 7.12 พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456                                  | กระทรวงคมนาคม            |
| 7.13 พ.ร.บ. การทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461                                           | กระทรวงเกษตรฯ/อุตสาหกรรม |
| 7.14 พ.ร.บ. รักษาคลอง ร.ศ. 121                                                 | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 7.15 พ.ร.บ. ไรต์ติดต่อ พ.ศ. 2477                                               | กระทรวงมหาดไทย/สาธารณสุข |
| 7.16 พ.ร.บ. ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521                                  | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 7.17 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                           | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 7.18 พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490                                                 | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 8. การควบคุมมลพิษทางเสียง                                                      |                          |
| 8.1 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484                                                 | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 8.2 กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ออกตาม พ.ร.บ. โรงงาน<br>พ.ศ. 2512                       | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 8.3 พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522                                                    | กระทรวงมหาดไทย           |
| 8.4 พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2521                                                | กระทรวงมหาดไทย           |
| 8.5 พ.ร.บ. การควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่อง<br>ขยายเสียง พ.ศ. 2493               | กระทรวงมหาดไทย           |
| 8.6 ประมวลกฎหมายอาญา                                                           | กระทรวงมหาดไทย/ยุติธรรม  |
| 8.7 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 16                                                 | กระทรวงมหาดไทย           |
| 8.8 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512                                                    | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 8.9 พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456                                   | กระทรวงคมนาคม            |

9. การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะ

- |                                                                                |                          |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 9.1 พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2485                                                 | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 9.2 พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495                                                 | กระทรวงมหาดไทย           |
| 9.3 ประมวลกฎหมายอาญา                                                           | กระทรวงมหาดไทย/ยุติธรรม  |
| 9.4 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 | กระทรวงมหาดไทย           |
| 9.5 พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485                                           | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 9.6 พ.ร.บ. คลองประปา พ.ศ. 2456                                                 | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 9.7 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512                                                    | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 9.8 พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510                                                        | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 9.9 พ.ร.บ. รักษาคลอง ร.ศ. 121                                                  | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 9.10 พ.ร.บ. ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521                                  | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 9.11 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504                                           | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 9.12 พ.ร.บ. ควบคุมการใช้จุฬาระเบียน พ.ศ. 2480                                  | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 9.13 พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481                                   | กระทรวงสาธารณสุข/มหาดไทย |
| 9.14 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295                                               | กระทรวงคมนาคม/มหาดไทย    |
- 

10. การควบคุมวัตถุมีพิษ

- |                                                       |                                        |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 10.1 ประมวลกฎหมายอาญา                                 | กระทรวงมหาดไทย/ยุติธรรม                |
| 10.2 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2515                          | กระทรวงอุตสาหกรรม                      |
| 10.3 พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510                             | กระทรวงอุตสาหกรรม                      |
| 10.4 พ.ร.บ. การทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461                  | กระทรวงเกษตรฯ/อุตสาหกรรม               |
| 10.5 พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510                              | กระทรวงสาธารณสุข                       |
| 10.6 พ.ร.บ. วัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510                      | กระทรวงเกษตรฯ/<br>สาธารณสุข/อุตสาหกรรม |
| 10.7 พ.ร.บ. วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท<br>พ.ศ. 2518 | กระทรวงสาธารณสุข                       |
-

| กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้ในการอนุรักษ์<br>ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม                    | องค์กรที่รับผิดชอบ       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 10.8 พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507                                            | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 10.9 พ.ร.บ.เครื่องสำอาง พ.ศ. 2517                                                 | กระทรวงสาธารณสุข         |
| 10.10 พ.ร.บ.ปืษ พ.ศ. 2518                                                         | กระทรวงเกษตรฯ            |
| 10.11 พ.ร.บ.ชาเสด็จให้โทษ พ.ศ. 2522                                               | กระทรวงสาธารณสุข/มหาดไทย |
| 11. การควบคุมผังเมืองและแหล่งชุมชน                                                |                          |
| 11.1 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 189                                                 | กระทรวงศึกษาธิการ        |
| 11.2 พ.ร.บ.ควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522                                                  | กระทรวงมหาดไทย           |
| 11.3 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2512                                                       | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 11.4 พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<br>ประเทศไทย พ.ศ. 2522                  | กระทรวงอุตสาหกรรม        |
| 11.5 พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ. 2518                                                     | กระทรวงมหาดไทย           |
| 12. การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ                                             |                          |
| 12.1 พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ<br>และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 | กระทรวงศึกษาธิการ        |

ที่มา : จินตนา เนตรทัศน์, "ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม" ในเอกสาร  
การสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528, หน้า  
286-291



**พระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518**

**แก้ไขเพิ่มเติมโดย**

**พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521**

**และ**

**พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522**

พระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518  
เป็นปีที่ 30 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ความถึงดุลยภาพของธรรมชาติอันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษย์และธรรมชาติ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

บทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” “รัฐวิสาหกิจ” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521

---

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 หน้า 39-47 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518

มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น กรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (ความในมาตรา 4 เดิมนี้ถูกยกเลิก และใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522)

มาตรา 5 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อ คณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำแผนหรือโครงการที่เกี่ยวข้อง กับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่อาจมีผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(4) เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(5) ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่จะประกาศกำหนดตามมาตรา 17 หรือ ออกคำสั่งตามมาตรา 20

(6) เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่วนราชการใดมีอำนาจกำหนดตามกฎหมายต่อส่วนราชการนั้น รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(7) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(8) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

(9) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีปรากฏว่า ส่วน

ราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(10) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(11) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

(12) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

(ความในมาตรา 5 เดิมนี้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทน โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

มาตรา 7 ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ

มาตรา 8 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตามมาตรา 7 กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้

กรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคสอง อยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการที่ตนแทน  
มาตรา 9 ในการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ถ้าประธานกรรมการไม่มา  
ประชุม หรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา 10 การประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องมีกรรมการประชุมไม่  
ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา 11 การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มี  
เสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียง  
หนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 12 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้  
(2) ศึกษา วิเคราะห์สภาวะและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการวางแผนและในการ  
กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ

(3) พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะ  
ส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(4) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหรือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ  
และข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและ  
เอกชน เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่อง  
มาจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาหาทางแก้ไข

(6) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ด้านคุณภาพสิ่ง  
แวดล้อมทั้งภายในประเทศ และกับต่างประเทศ

(7) สนับสนุนหรือทำการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับ  
สถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับการศึกษา

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(ความใน (4) ของมาตรา 12 เดิมนี้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทน โดยมาตรา 5 แห่งพระราช  
บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 13 ให้เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 14 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็นหรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 15 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ให้นำมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 16 คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องอาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องจะมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษากำหนด

(1) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

(2) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

(3) วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(ความในมาตรา 17 เดิมนี้ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 18 ในกรณีที่มีประกาศตามมาตรา 17(1) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใด ๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบ

อนุญาตหรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณารายงานดังกล่าวให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวระงับการสั่งอนุญาตการออกใบอนุญาต หรือการต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคสี่แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณามาตรการดังกล่าวให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอมาตรการนั้น แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบตามวรรคสี่ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตได้

(ความในมาตรา 18 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามมาตรา 18 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขอให้ส่วนราชการ หรือสถาบันการศึกษาของทางราชการที่เห็นสมควรทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจอนุญาตให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ชำนาญในการศึกษาผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสิทธิทำรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกัน

และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอน การอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ความในมาตรา 19 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 20 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการระงับหรือลดความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีเหตุผลดังกล่าว

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า (ความในมาตรา 20 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 21 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 20 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อทำการตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร (ความในมาตรา 21 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)



มาตรา 22 ในการปฏิบัติกรตามมาตรา 21 ให้ทำต่อหน้าผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะ ถ้าหาบุคคลดังกล่าวไม่ได้ให้ทำต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน

(ความในมาตรา 22 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอ

บัตรประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง (ความในมาตรา 23 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 24 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(ความในมาตรา 24 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17(2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ความในมาตรา 25 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 26 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ความในมาตรา 26 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 27 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ความในมาตรา 27 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

มาตรา 28 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้ง  
พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้และ  
กำหนดกิจการอื่น และออกประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้  
(ความในมาตรา 28 นี้ ได้เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521)

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
สัญญา ธรรมศักดิ์  
นายกรัฐมนตรี

## อัตราค่าธรรมเนียม

1. ค่าคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงาน  
เกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบกระเทือนต่อ  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉบับละ 20 บาท
2. ใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา  
ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีละ 2,000 บาท

หมายเหตุ อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นี้ กำหนดขึ้นโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521

## **พระราชบัญญัติ**

**ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521**

**พระราชบัญญัติ**  
**ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521**

---

ให้ไว้ ณ วันที่ 26 ธันวาคม 2521 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 156 หน้า 1 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2521 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีความสำคัญดังนี้

1. ยกเลิกและใช้ความใหม่แทนความในมาตรา 5 มาตรา 12 (4) มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
2. เพิ่มคำนิยามต่อไปนี้ต่อท้ายมาตรา 3 คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และพนักงานเจ้าหน้าที่ และเพิ่มความขึ้นเป็น มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
3. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
4. มีความเป็นหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ควรทราบดังนี้

---

**หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถส่งเสริม รักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้โดยมีประสิทธิภาพ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าให้ (1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น (2) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

**พระราชบัญญัติ**  
**ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3)**  
**พ.ศ. 2522**

## พระราชบัญญัติ

### ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

ให้ไว้ ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 40 หน้า 29 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2522 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา มีความสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกและใช้ความใหม่แทนความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

2. กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522) ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

3. มีความเป็นหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ควรทราบดังนี้

---

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ได้มีการจัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน สมควรให้ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ผลงานวิจัยในโครงการ  
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
ระยะที่ 1**

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ไพบูลย์ เอื้อทวีกุล
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ)
3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (สศช.) โดย ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ
4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ลิขิต ชีระเวคิน และ ดร. ไกรยุทธ ชีระยาดีนันท์
5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดย ดร. วรเดช จันทระ
6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ไกรยุทธ ชีระยาดีนันท์
7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. สุธะเกียรติ์ เสถียรไทย
8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา และ การปฏิรูป โดย ดร. วรเดช จันทระ และ ดร. วินิต ทรงประทุม
9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหา และ ข้อเสนอแนะบางประการ โดย ดร. ปธาน สุวรรณมงคล
10. การปฏิรูปการบริหาร โดย ดร. วรเดช จันทระ
11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. วรเดช จันทระ
12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ)



**ผลงานวิจัยในโครงการ**  
**การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**  
**ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**  
**ระยะที่ 2 ปีที่ 1**

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีชา เวสวรัตน์
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ  
 : การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณณัฐญ์ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน  
 ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปกรณ์ ปรีชากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีรเวดิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พิทยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จรี วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management  
 of Economic and Social Development

## โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สืบสวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ

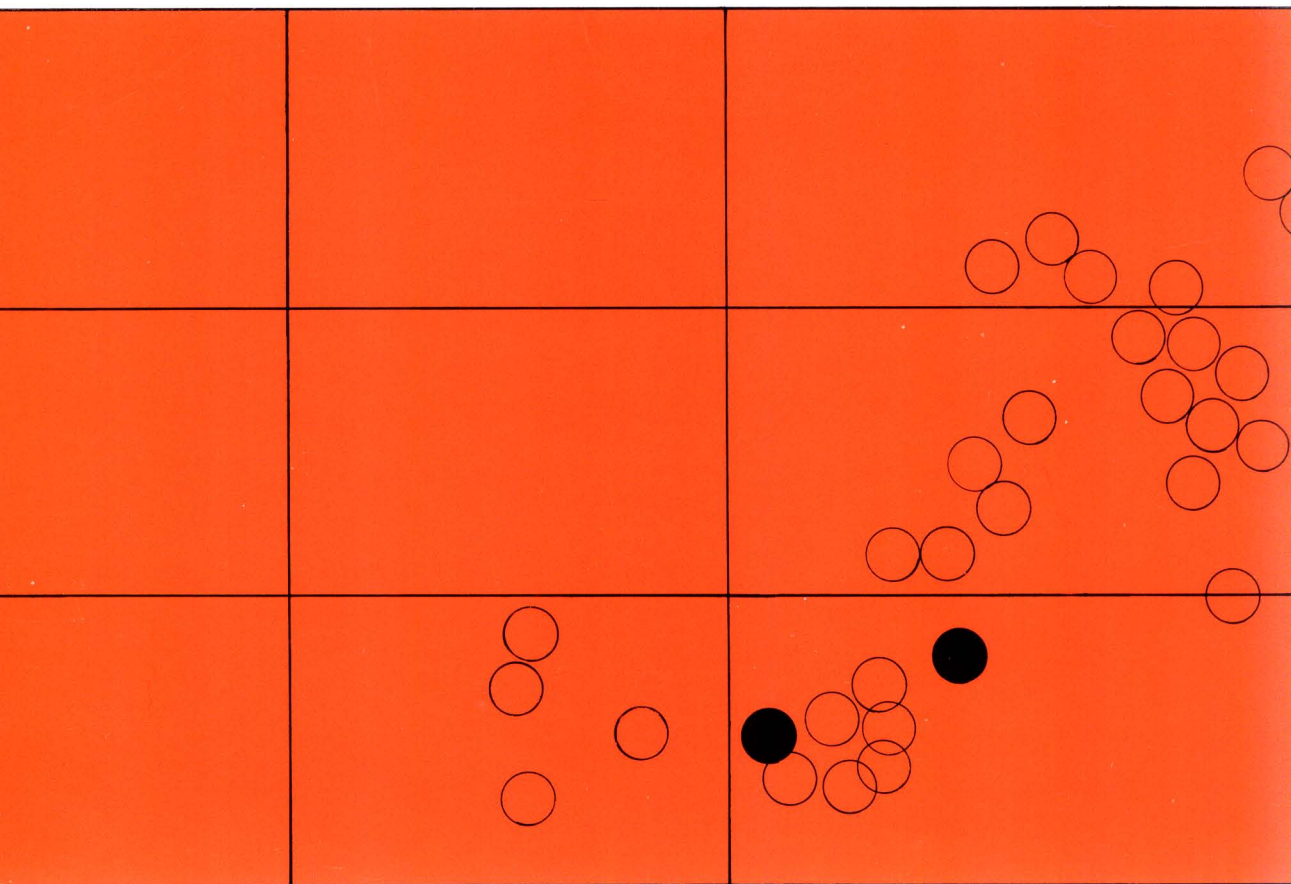
EMT 6 = 100.-



พิมพ์ที่: บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ  
โทร. 4249350 สุรินทร์ มณีคุณย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

*Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand*

*Tel. 258-9012-7, 258-9027-9*

*Telex 20666 RAJAPAK TH*