

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG3/01/2544

ชื่อโครงการ : ธรรมนูญบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้าน
สิ่งแวดล้อม

ชื่อนักวิจัย : คุณหญิงสุธาวัลย์ เสถียรไทย¹, ขวัญชีวัน บัวแดง², จริญญา คำปิ่นนา³,
ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์⁴, ชุตินันท์ พจนวินิจเมลิอง¹, ดนัย สารพฤกษ์⁵,
ธเนศวร์ เจริญเมือง⁶, พงศ์เทพ วิวรรณะเดช⁷, พวงทิพย์ ทองสิน²,
เพ็ญพร เจนการกิจ⁸, ยูวดี คาดการณ์ไกล⁹, เรณู สุขารมณ¹⁰,
วรวิทย์ เจริญเลิศ¹¹, วัฒนา สุกัณศีล¹², ศุภิมา (นฤมล) วงศ์สุภาพ¹³,
สมศรี ปัทมพันธ์⁷, สาธิต จรรยาสวัสดิ์¹, สุชาติ ตระกูลหุทิพย์¹⁴,
สุริชัย หวันแก้ว¹⁵, โสภารัตน์ จารุสมบัติ¹⁶, อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹⁷,
อิสรา ศานติศาสน¹¹

¹ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

² สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ³ สถาบันวิจัยทริภูมูไซ

⁴ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

⁵ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

⁶ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

⁷ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

⁸ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ⁹ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

¹⁰ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

¹¹ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

¹³ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

¹⁴ ชมรมเพื่อนเพื่อเพื่อน จังหวัดลำพูน

¹⁵ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁷ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

email address : suthawan@loxinfo.co.th

ระยะเวลาโครงการ : มีนาคม 2544 – สิงหาคม 2545

รายงานฉบับนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 ของโครงการธรรมนูญบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการศึกษาในลักษณะสหวิทยาการ ประกอบด้วยทวิเคราะห์ทั้งในมิติด้านสังคมและการเมือง มิติด้านเศรษฐศาสตร์ มิติด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และมิติด้านสถาบัน ซึ่งรวมถึงกฎหมายและนโยบาย การ

ศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 1 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขและอุปสรรคของธรรมาภิบาล ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมไทย โดยการใช้กรณีศึกษาเป็นเครื่องมือ ซึ่งผลการศึกษาในช่วงนี้ จะได้นำไปใช้ในการพัฒนาแนวนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของธรรมาภิบาล ในการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ 2 ต่อไป ซึ่งหัวใจสำคัญก็คือการมุ่งที่จะให้คำนิยามของธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้ในสังคมไทย โครงการวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 2 โครงการย่อยตามกรณีศึกษา คือโครงการย่อยเรื่องการจัดการมูลฝอยชุมชนและโครงการย่อยเรื่องจัดการกากและมลพิษอุตสาหกรรม ซึ่งในโครงการหลังนั้นได้มีการประยุกต์ใช้แนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) ในการศึกษาด้วย

จากผลการศึกษาในกรณีศึกษา ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขหลักที่จำเป็นต่อการเกิดธรรมาภิบาลตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ 1) การมีระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจ ที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การมีแรงจูงใจที่เหมาะสมสามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม 3) การสร้างองค์ความรู้กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้พิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการลดปัญหาการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สวนทางกัน (Conflict of Interest) ของหน่วยราชการ 5) การลดต้นทุนดำเนินการ (transaction cost) ในกระบวนการจัดการต่างๆ เพื่อทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6) การส่งเสริมด้านจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกๆ ระดับ

นอกจากนี้ ในกรณีของขยะมูลฝอยชุมชนนั้น พบว่าผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างกระบวนการธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย ขณะที่ในกรณีกากและมลพิษอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาของประเทศที่มุ่งแต่จะพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญของการนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมของชุมชนท้องถิ่น และนำมาซึ่งภาวะอสมมาตรของอำนาจต่อรองซึ่งเป็นปัจจัยที่ขวางกั้นระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิดธรรมาภิบาล

คำหลัก : ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม การจัดการมูลฝอยชุมชน

Abstract

Project Code : RDG3/01/2544

Project Title : Good Governance and Public Participation in Environmental Management

Investigators : Sathirathai S.¹, Buadaeng K.², Kampanna J.³, Praditsil C.⁴,
Pojwanichmaluang C.¹, Sarapruk D.⁵, Charoenmuang T.⁶,
Wiwatanadate P.⁷, Thongsin P.², Janekarnkij P.⁸, Kardkarnklai Y.⁹,
Sukharomana R.¹⁰, Charoenloet V.¹¹, Sugunnasil W.¹²,
Wongsuphap S.¹³, Pattamapun S.⁷, Chanyaswad S.¹,
Trakoonhutip S.¹⁴, Wankaeo S.¹⁵, Jarusombat S.¹⁶, Srisawluck E.¹⁷,
Sarntisart I.¹¹

¹ Good Governance for Social Development and the Environment

Institute ² Social Research Institute, Chiang Mai University

³ Hariphunchai Research Institute

⁴ Graduate School of Public Administration, Burapha University

⁵ Ban Klang Sub-District Administration Organization, Muang District,

Lamphun Province ⁶ Faculty of Social Science, Chiang Mai University

⁷ Faculty of Medicine, Chiang Mai University

⁸ Faculty of Economics, Kasetsart University

⁹ National Health Foundation

¹⁰ School of Economics, Sukhothai Thammathirat Open University

¹¹ Faculty of Economics, Chulalongkorn University

¹² Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla
University, Pattani Campus

¹³ Faculty of Liberal Arts, Prince of Songkla University, Hat Yai Campus

¹⁴ Friend for Friend Club, Lamphun Province

¹⁵ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

¹⁶ Faculty of Political Science, Thammasat University

¹⁷ Faculty of Law, Chulalongkorn University

email address : suthawan@loxinfo.co.th

Project Duration : March 2001-August 2002

This is a final report of the first phase of the project: "Good Governance and Public Participation in Environmental Management". By using an interdisciplinary approach incorporating perspectives from political and social sciences, economics, health and environment, and institutional analysis, the project in the first phase aims to identify the key aspects of and the conditions for good governance in environmental management appropriate to the Thai context. Based on a case study approach, the project considers the extent to which waste and pollution management in Thailand can be considered to be operating in a context of good governance. The findings from the first phase will also be used in the second phase of the project which focuses on law and policy development including its implementation process such that public participation and environmental management can occur in the context of good governance. In essence, the project attempts to provide a practical definition of good governance for Thailand to be implemented for the benefit of society and the environment. The project is divided into 2 sub-projects, namely domestic waste, and industrial pollution and waste management sub-projects. In the latter sub-project, a Participatory Action Research (PAR) methodology has also been adopted.

Based on real case studies, the project has preliminary identified the major necessary conditions for good governance and problems relating to these conditions which includes:- 1) The existence of a system of checks and balances which is continually maintained by public participation in the process of implementation.; 2) The institution of appropriate incentives / drivers and deterrents.; 3) The development of a sufficient body of knowledge and participatory research process.; 4) The prevention of corruption and the reduction of official discretionary power, which can be easily abused, such that conflicts of interest among representatives of the state and the interests of communities can be reduced.; 5) Reduction of transaction costs among different actors at all levels of the process and elimination of differences among the transaction costs depending on the actors. ; and 6) Adoption of ethics and moral principles by all actors at all levels of the process.

In addition, it can be observed that leadership in local politics has played a significant role in promoting good governance of domestic waste management in the Thai context. Whereas in the case of industrial pollution and waste management, major obstacles to good governance stem from the national development policy which focussed on industrial development with particular emphasis on foreign direct investment. This imbalance in policy has brought about economic dependency of the

local community on foreign industrial groups. As a result, an asymmetric power situation obstructs a system of checks and balances with public participation which is a necessary condition for good governance.

Keywords : Good Governance, Public Participation, Domestic Waste Management, Industrial Environmental Management