

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางและรุนแรงเป็นอย่างมาก อันเห็นได้จากที่ผ่านมา เช่น ปัญหาโลกร้อน (Global Warming) ที่ทำให้อากาศวิปริตไปทั่วโลก ปัญหาที่มีปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) และปัญหาจากการที่ชั้นโอโซน (Ozone Layer) ทั้งที่ขั้วโลกเหนือและขั้วโลกใต้ถูกทำลาย ทำให้น้ำแข็งที่ขั้วโลกเหนือและขั้วโลกใต้ตลอดจนบนยอดเขาสูง ๆ เช่น ยอดภูเขาคิมาลัยและยอดเขา Alps ละลายไปเป็นอันมาก ทำให้ปริมาณน้ำในทะเลเพิ่มขึ้นอย่างมากมากก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมเพราะเกิดจากปริมาณน้ำในมหาสมุทรที่สูงขึ้นและปริมาณฝนตกที่สูงมากผิดปกติ ทำให้ในหลายประเทศอากาศแปรปรวน และเพราะอากาศแปรปรวนอย่างรุนแรงนี้เอง ก็ทำให้เกิดมีพายุฝนและลมพายุที่รุนแรงที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมา จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางไปทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยก็เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่สุดในปี พ.ศ.2554 สลับกับปัญหาภัยแล้งและในบางประเทศก็เกิดพายุหิมะและความหนาวเย็นผิดปกติ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบางมลรัฐอุณหภูมิลดต่ำลงถึง -51 องศาเซลเซียส ในปี พ.ศ.2557<sup>1</sup> ทำให้พืชพันธุ์ธัญญาหารเสียหายเป็นอันมาก อีกทั้งกรณีที่อยู่ในหลาย ๆ ประเทศเกิดมลภาวะทางอากาศมีหมอกควันที่เป็นพิษอย่างรุนแรง บรรดาโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นมากกว่าแต่ก่อนและนับวันก็จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก ประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจก็มักจะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศโลกที่ 3<sup>2</sup> เพราะนอกจากจะมี

---

<sup>1</sup> กระจุกดอกทศอม. (2557). สหรัฐฯ หนาวจัดถึงตาย อุณหภูมิต่ำสุด -51 องศา(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.hilight.kapook.com](http://www.hilight.kapook.com). [2557, 6 มกราคม].

<sup>2</sup> พีรเชษฐ์ เรื่องชาวมงคล. (2558). ประเทศโลกที่ 1 ประเทศโลกที่ 2 ประเทศโลกที่ 3 คืออะไร. ประเทศโลกที่ 3 คือกลุ่มประเทศที่ยังไม่พัฒนา ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างการรุกรานอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เรียกว่ากลุ่ม 77 ซึ่งมีสมาชิก 77 ประเทศ แต่ในปัจจุบัน กลุ่มประเทศโลกที่ 3 ได้ขยายวงกว้างออกไป อันเป็นผลจากการที่มีประเทศเกิดใหม่ขึ้นจำนวนมาก ทำให้ในปัจจุบันมีจำนวนถึงประมาณ 130 ประเทศ(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.gotknow.org/2558\\_16\\_สิงหาคม](https://www.gotknow.org/2558_16_สิงหาคม)].

ค่าครองชีพและค่าแรงงานต่ำกว่า ทำให้ลดต้นทุนการผลิตไปได้มากแล้ว ยังมีปัญหาการทุจริตเรื่องการทิ้งสารพิษอย่างเรื้อรังและกว้างขวาง ซึ่งทำให้ปัญหาในการจัดมลภาวะของประเทศเหล่านั้น ที่มีระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านการจัดและทำลายสารพิษและมลภาวะต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่ต่ำมากทวีความรุนแรงขึ้น และทำให้การควบคุมมลภาวะที่เกิดจากอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เลวร้ายลงไปอีก อันเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของประเทศโลกที่ 3 นั้น ปล่อยปลดละเลยให้มีการทิ้งเท (Dumping) กากสารพิษ (Toxic wastes) อย่างกว้างขวาง ทั้งในที่ลับตาคนและที่กำหนดเป็นแหล่งทิ้งเท ขยะมูลฝอย ตลอดจนในชนบทที่มีการควบคุมดูแลไม่ทั่วถึงด้านการจัดและทำลายสารพิษและมลภาวะต่าง ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาหมอกพิษและมลภาวะอย่างกว้างขวาง และมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างยิ่ง กลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับต่อการป้องกันและจัดมลภาวะก็ไม่ได้รับการบังคับใช้เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนชนบทได้รับความเสียหายที่เกิดจากปัญหาหมอกพิษต่าง ๆ อย่างรุนแรง อันเป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานาน

ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่ชาวโลกทั้งหลายให้ความสำคัญมากและพยายามผลักดันให้เกิดมีกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในชั้นบรรยากาศ บนพื้นดิน ใต้พื้นดินและใต้ทะเล โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ทั้ง 3 เรื่อง เรื่องที่หนึ่งเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ คือ พิธีสารเกียวโต<sup>3</sup> (Kyoto Protocol) ต่อทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change) อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาภาวะโลกร้อน เรื่องที่สองเกี่ยวกับมลภาวะทางน้ำ ทางทะเล คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1980<sup>4</sup> อันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS III 1982 (United Nation Convention on the Law of the Sea) ส่วนที่เกี่ยวกับการทิ้งเท (Dumping) กากสารพิษ (Toxic wastes) ลงในทะเล และเรื่องที่สามเกี่ยวกับมลภาวะบนพื้นดินและใต้พื้นดิน คือ อนุสัญญาบาเซล<sup>5</sup> (Basel Convention) ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการกำจัดซึ่งของเสียอันตราย ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นอนุสัญญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนานาชาติที่จะก่อให้เกิดมลภาวะ ซึ่งเป็นอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ ตลอดจนสัตว์และพืช ทั้งนี้เพราะ

<sup>3</sup> พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ต่อทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change).

<sup>4</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1980 อันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS III 1982 (United Nation Convention on the Law of the Sea).

<sup>5</sup> อนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการกำจัดซึ่งของเสียอันตราย.

นานาชาติตระหนักดีว่ามลภาวะที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าทางอากาศ ทางทะเล บนพื้นดินและใต้พื้นดินก็ตาม เริ่มเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และ พืชมากขึ้นทุกที มลภาวะอันเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์นี้ ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในอากาศ ในทะเล และ บนพื้นดิน บนผิวโลกเท่านั้น หากแต่ยังกระจายออกไปถึงในอวกาศอีกด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหะ อวกาศที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกแห่ง จนกลายเป็นภัยคุกคามต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์ สัตว์และพืช ที่นับวันจะเลวร้ายลง ไปมากยิ่งขึ้นในอนาคต จึงได้มีการศึกษาค้นคว้าและการวิจัยอย่าง กว้างขวางในเรื่องเกี่ยวกับมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม แต่โดยข้อจำกัดด้านเวลาและเนื้อหาสาระของ การศึกษาค้นคว้านี้ ทำให้จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการศึกษาในที่นี้ให้อยู่ในเรื่องมลภาวะต่อ สิ่งแวดล้อมในภาคพื้นดินเท่านั้น

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำในหลายมิติด้วยกัน คือทั้งด้านการควบคุมการ ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมและด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะทำให้หน่วยงาน ของรัฐนำมาใช้ป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงการบังคับใช้กฎหมายในเรื่อง สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับระหว่างประเทศหรือกฎหมายในประเทศก็ตาม ยังมีปัญหาทั้งที่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอีกมากมายในหลาย ๆ เรื่องด้วยกัน แต่เพื่อจะจำกัด ขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเหล่านี้มิให้กว้างขวางเกินไปจึงต้องเลือกกรณีศึกษาที่ กำลังเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในขณะนี้ โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีที่นัก ธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน โดยจะ เปรียบเทียบกับปัญหาทำนองเดียวกันที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใกล้เคียง กับสถานการณ์ในประเทศไทยเป็นอันมาก ทั้งนี้ ปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวเป็นกรณีตัวอย่างที่ประเทศไทยน่าจะนำมาศึกษาประกอบการกำหนดนโยบายและวิธีการ ที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากกิจการปลูกกล้วยหอมของนักธุรกิจ ประเทศจีนในรูปแบบของการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในประเทศไทย เพื่อ เสนอแนะมาตรการและวิธีการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในสาธารณ รัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งจะกระทำได้อาจจะต้องหามาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหามลพิษ บังคับ ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาอยู่ อีกหลายประการ เพราะกฎหมายไทยในปัจจุบันที่บังคับใช้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่อาจจะครอบคลุม ปัญหาได้ครบถ้วนทุกเรื่องและยังมีขั้นตอนการบังคับใช้ที่น่าจะปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหา

สิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจการของนักธุรกิจต่างชาติในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาอันเกิดจากกิจการของนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจการเกษตรในประเทศไทยในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) กรณีนักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักเกณฑ์และทฤษฎีที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเกษตรแบบพันธะสัญญา

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวกับการเกษตรแบบพันธะสัญญา

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกิจการของต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจการเกษตรในประเทศไทยในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การที่นักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีนแล้วเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมดังกล่าวจะต้องกระทำในหลายมิติด้วยกัน โดยเฉพาะมิติทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมได้ โดยจะเปรียบเทียบกับปัญหาสีงแวดล้อมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กรณีที่นักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรลาวปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีนแล้วเกิดปัญหาสีงแวดล้อมเช่นกัน โดยจะนำมากำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม อันเกิดจากธุรกิจการปลูกกล้วยหอมของนักธุรกิจประเทศจีนในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) และทั้งที่ไม่เป็นแบบพันธะสัญญา อันเป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2522 ในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะมาตรการและวิธีการที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งจะกระทำได้อีกก็ต้องหามาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในกรณีที่เกิดปัญหาสีงแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนเห็น

ว่ายังมีปัญหาอยู่อีกหลายประการ เพราะกฎหมายประเทศไทยที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลายเรื่องที่ถูกกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอาจจะครอบคลุมปัญหาไม่ครบถ้วนทุกเรื่องและยังมีขั้นตอนที่น่าจะปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการประกอบธุรกิจทางการเกษตรของนักธุรกิจเงินในประเทศไทย แล้วก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตของการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ลักษณะกิจการของต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจการการเกษตรในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญาในประเทศไทย โดยศึกษาลักษณะของสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพ 3 ได้แก่ ลักษณะนิติกรรมสัญญา ศึกษาลักษณะการควบคุมการก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยว่าจะสามารถนำมาควบคุม ป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยในการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้การค้นคว้าจากเอกสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ จากการวิจัย การประชุมวิชาการ และการสัมมนาอันเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินธุรกิจการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming)

ผู้ศึกษาใช้การศึกษาดำรงกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการงานวิจัยในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ใช้แหล่งค้นคว้าจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น อินเทอร์เน็ตและฐานข้อมูลของสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ จากนั้นจะนำมาวิเคราะห์เนื้อหาและแสวงหาแนวทางตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการศึกษาต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ได้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาอันเกิดจากกิจการของนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจการเกษตรในประเทศไทยในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา

(Contract Farming) กรณีนักธุรกิจประเทศจีนเข้าจ้างเกษตรกรชาวไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน

1.6.2 ทำให้ได้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแนวคิด หลักเกณฑ์และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเกษตรแบบพันธะสัญญา ทำให้ได้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการเกษตรแบบพันธะสัญญา

1.6.3 ทำให้ได้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหามันเกิดจากกิจการของต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจการเกษตรในประเทศไทยในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา