

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกของผู้ประกอบการในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนคร

ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการใช้ถุงพลาสติกมากติดอันดับต้น ๆ ของโลกและปัญหาเกี่ยวกับการใช้ถุงพลาสติกนี้จัดได้ว่าเป็นปัญหาของหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก เพราะมีการใช้ถุงพลาสติกจำนวนมาก และมีการใช้ในทุก ๆ พื้นที่ของประเทศก็ว่าได้ซึ่งถุงพลาสติกที่ใช้กันในชีวิตประจำวันถึงจะมีการกำจัดได้ก็ยากที่จะสามารถทำให้ย่อยสลายได้โดยง่ายเพราะต้องใช้เวลาในการย่อยสลายเป็นเวลานับร้อยปี ส่วนมากปัญหาการใช้ถุงพลาสติกนี้จะมาจากผู้บริโภคผู้ประกอบการด้านธุรกิจ ดังนั้น การได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการถุงพลาสติกของผู้ประกอบการในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนครนี้จะทำให้ทราบถึงปัจจัย แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของปัญหาที่แท้จริง เพื่อที่จะทำให้ในอนาคตสามารถไปจัดการ ควบคุม หรือกำหนดมาตรฐานการบริโภคของประชาชน และยังสามารถควบคุมการจำหน่ายของผู้ประกอบการต่าง ๆ ได้ดี อีกต่างหาก

2.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมายคำว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทร์แก้ว นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ให้นิยามของสิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา”¹

ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของต่างประเทศได้อีกที่น่าสนใจ ดังนี้²

¹ เกשמ จันทร์แก้ว. (2541). *เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 1.

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1-4.

“The Canadian Environmental Protection Act 1988 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของแคนาดาให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง

- 1) อากาศ พื้นดินและน้ำ
- 2) บรรยากาศของโลกทุกชั้น
- 3) อินทรีย์และอนินทรีย์สารรวมทั้งสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย
- 4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมสิ่งประกอบในข้อ 1 ถึงข้อ 3

The Environmental Protection Act 1974 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลียมีความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “ทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละบุคคลหรือต่อกลุ่มชนที่รวมกันในสังคมก็ตาม”

The Environmental Quality Act 1974 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศมาเลเซียให้ความหมายว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง “ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวของมนุษย์ประกอบด้วย ดิน น้ำ บรรยากาศ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางภาพของความสวยงาม”

สรุปจากคำนิยามข้างต้น จึงมีความเห็นว่า สิ่งแวดล้อม คือ “ทรัพยากรทั้งหมดที่อยู่รอบตัวมนุษย์ โดยไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงอะไรบ้าง เพียงใด” การที่เราจะพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมมีอะไรบ้าง จำเป็นต้องดูว่าที่เกิดขึ้นนั้นมีผลกระทบต่อมนุษย์หรือไม่ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็ผลดีหรือร้ายก็ตาม³

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในอดีตได้มีการพยายามในการควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคก่อนคริสตกาล ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุคนี้ที่มีวัตถุประสงค์มุ่งจะคุ้มครองมนุษย์รวมทั้งผลประโยชน์ของมนุษย์โดยตรงมากกว่าคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ต่อมาคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหานี้จึงสร้างความเสียหายแก่ประชาชนและสังคมในยุคนั้นมาก จึงมีความพยายามออกกฎหมายมาควบคุม นับแต่เวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันได้มีแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

2.2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment)

แนวคิดในเรื่องนี้มีปรากฏมาอย่างช้านานมาก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะมาพร้อมการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ได้วิตกกังวลในเรื่องราวต่าง ๆ ทั้ง

³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2561). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 38.

สภาพของสิ่งแวดล้อมและการที่มนุษย์ได้กระทำขึ้น สาเหตุนี้เป็นที่มาของแนวคิดว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” จึงทำให้ทุกคนต้องมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่าง เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคนทั้งปัจจุบันและอนาคต⁴

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จัดโดยสมาคมผู้บริโภครแห่งประเทศไทยเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้ว่า

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ ดังนั้นจึงควรให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย”

เรื่องนี้ท่านศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเสียงของไทยได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องนี้ของประเทศต่าง ๆ ดังนี้⁶

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีบัญญัติไว้ 2 มาตรา ที่รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังนี้
มาตรา 13 ทุกคนในประเทศต้องเคารพสิทธิของบุคคลทุกคนซึ่งกันและกัน และทั้งสิทธิต่าง ๆ ในที่กฎหมายรับรอง แต่ต้องไม่เป็นการรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น

มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายได้รับสิทธิที่ได้รับการดูแลตามมาตรฐานขั้นต่ำของสุขภาพชีวิต และการมีชีวิตอยู่ รวมถึงรัฐต้องดำเนินการรักษาส่งเสริมสุขภาพของประชาชนด้วย

สรุปจาก 2 มาตราข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการดูแลและมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามสิทธิของตนตามมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิ

กลุ่มประเทศแอฟริกา แนวคิดนี้ถูกระบุใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and Peoples Rights, 1981) โดยระบุไว้ในข้อที่ 24

สหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐต้องดำเนินการดูแลและคุ้มครองให้ทุกคนมีสิทธิโดยเท่าเทียมกันด้วย และเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ The National Environmental Policy Act ต่อมา⁷

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3. หน้า 38. อ้างถึงใน พิเศษฐ เมลาณนท์. (2533). *บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 85.

⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2. หน้า 37-42.

⁷ เจตไท ลังการ์พินธุ์. (2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10 (1), หน้า 47-61.

ประเทศไทย มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเช่นกัน โดยนำมาจากรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ใน มาตรา 43⁸ ซึ่งการมีบทบัญญัตินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้ไปสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้นำหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาใช้ใน พระราชบัญญัติดังกล่าว

2.2.2 หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

แนวคิดเรื่องนี้มีที่มาจากการเกิดความเสียหายในคดี โดยไม่ว่าบุคคลใดจะต้องชดใช้ ค่าเสียหายและเยียวยา ค่าเสียหาย โดยไม่พิจารณาว่าบุคคลที่กระทำนั้นกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อหรือไม่อย่างไร แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อผู้เสียหาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability with Fault)⁹

หลักดังกล่าวยังวางหลักกฎหมายว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิด ในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงถือว่าเป็นหน้าของจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องใช้ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 84/1¹⁰ ในการกำหนดการพิจารณาพิสูจน์ นอกจากนี้

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 43.

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือ ชุมชน หรือควั่นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่ เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

⁹ อนุกรมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3. หน้า 31.

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. มาตรา 84/1 บัญญัติว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อ สนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ใน กฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้นยังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องความรับผิดเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา 437¹¹ นั้นกฎหมายตามมาตรานี้จะไม่สนใจว่าผู้กระทำได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่เพราะไม่ใช่ข้อสำคัญของการจะกำหนดความรับผิดพิจารณาดูเพียงว่าสิ่งที่เกิดความเสียหายนั้นเกิดจากการยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่ครอบครองหรือไม่เท่านั้น ก็พอพิสูจน์ให้ต้องรับผิดได้แล้ว ไม่ว่าผู้ครอบครองยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายจะใช้ความระมัดระวังดีอย่างไรก็ตาม¹²

ปรากฏตามมาตรา 1337¹³ ด้วยเช่นกันของเรื่องการก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่มาจากแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด เพราะเกิดจากการที่มีบุคคลมาทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร และไม่ต้องดูว่ากระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ตามมาตรานี้ก็มีข้อจำกัดหลักที่ต้องพิจารณาจากการพิสูจน์ความเสียหายของผู้ก่อความเสียหายหลายราย เช่น กรณี โรงงานอุตสาหกรรมหลายรายและประเภทเดียวกันกระทำความผิดยอมทำให้พิสูจน์ได้ยากว่าเกิดจากโรงงานใดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น จึงทำให้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการวางหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้เช่นกัน โดยที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจการของตน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 96 โดยพิจารณาเพียงว่าเมื่อเกิดความเสียหายแล้วตามมาตรา 96 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เว้นแต่

คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 437 บัญญัติว่า บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

¹² อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 566.

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1337 บัญญัติว่า บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไว้แล้ว ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยุติความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทน

เข้าช้อยกเว้นความรับผิดชอบในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้¹⁴ ดังนั้นมาดูบทบัญญัติมาตรา 96 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า

แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐ เสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- 3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่ง กำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

2.2.3 การป้องกันล่วงหน้า (Preventive Principle: PP)

หลักด้านสิ่งแวดล้อมของหลักนี้ปรากฏอยู่ในปญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ว่า

“รัฐควรกำหนดมาตรการด้านการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ”¹⁵

หลักการนี้จะเป็นหลักการด้านสิ่งแวดล้อมโดยหลักนี้มีเหตุผลที่มีมาจากความเชื่อว่าการป้องกันปัญหาเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการกระทำการป้องกันไว้ก่อนจะดีกว่า โดยหลักนี้จะได้การยอมรับอย่างมาก แต่ก่อนหลักนี้ก็ใช้ป้องกันปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมที่สร้างความเสียหายที่ร้ายแรงที่เกิดในอนาคต และต่อมาหลักการป้องกันล่วงหน้าได้มาใช้กันอย่างแพร่หลายซึ่งโดยส่วนมากจะนำมาใช้เกี่ยวกับเรื่องการป้องกันด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นควรกระทำการ โดยควบคู่กันไประหว่างการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะสิ่งแวดล้อมถ้าเกิดการเสียหายแล้วยากที่จะทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

¹⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 33.

¹⁵ Rio Declaration on Environment and Development 1992. Article 15.

ได้อย่างเช่นเหมือนก่อน ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงมีการนำมากำหนดในอนุสัญญา ระหว่างประเทศหลาย ๆ ฉบับ และได้นำไปเป็นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายไทย¹⁶

หลักนี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไว้ในหลายส่วน เช่น

หมวด 3 ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁷ ซึ่งเป็นสาระสำคัญ ของการนำไปใช้ คือ ขั้นตอนนี้เป็นการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม จะออกประกาศต่าง ๆ ให้ว่าโครงการใดต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ บ้าง ถ้าจัดทำแล้ว จะสามารถดำเนินโครงการนั้น ๆ ได้ ซึ่งเป็นการป้องกันการล่วงหน้าไว้ก่อนมีผลกระทบ เกิดขึ้นจริง

หมวด 3 ส่วนที่ 1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป¹⁸ ซึ่งจะมีการ กำหนดไว้ว่าคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปนั้น ต้องมีค่ามาตรฐานไว้ที่เท่าไร เพื่อเป็นการ ป้องกันไว้ก่อนว่าการจะทำอะไรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องให้ได้ตามมาตรฐานทั่วไป เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ รวมถึงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ เป็นต้น

หมวด 4 ส่วนที่ 2 การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด¹⁹ ซึ่งจะให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีการออกประกาศกำหนด ประเภทของมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้ล่วงหน้าเพื่อทุกคนต้องปฏิบัติให้ได้ ตามมาตรฐาน เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย เป็นต้น

หมวด 3 ส่วนที่ 2 การวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁰ ซึ่งต้องให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อแผนนี้จะเป็นหลักสำหรับส่วนราชการ ต่าง ๆ นำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

¹⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3. หน้า 34.

¹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 46 ถึงมาตรา 51.

¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 32 ถึงมาตรา 34.

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 55 ถึงมาตรา 58.

²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 35 ถึงมาตรา 41.

2.2.4 ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)

ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ใดก็ตามที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น หลักนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ไว้ในข้อบทที่ 16²¹

“องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อสนับสนุนหลักการผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษเพื่อประโยชน์สาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”

หลักเรื่องนี้รัฐต้องให้ความสำคัญเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังรับรองหลักนี้ไว้ด้วยทั้งตามมาตรา 96 เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อม²² และมีในส่วนของมาตรการส่งเสริมที่ควรจะได้รับ (incentive) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษถ้าได้กระทำการติดตั้งและดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต²³ นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนเรื่องเงินให้กู้ยืมเพื่อลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตของกิจการตน²⁴

2.2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Principle)

หลักนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาดังปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ในข้อบทที่ 10²⁵

“การพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

แนวคิดนี้พัฒนามาจาก แนวคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ซึ่งทำให้ทุกคนสามารถมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้²⁶

²¹ Rio Declaration on Environment and Development 1992. Article 16.

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 96

²³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 94

²⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 23

²⁵ Rio Declaration on Environment and Development 1992. Article 10.

²⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 36.

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้รับรองหลักการนี้ไว้เช่นกันทั้งของประชาชนและภาคองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม²⁷ และมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁸

แต่องค์กรเอกชนนั้นที่มีฐานะนิติบุคคลและมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม²⁹ ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ³⁰

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นี้ กฎหมายจะให้การรับรองสิทธิของประชาชนเพื่อจะได้มีส่วนร่วมให้การดูแลผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และยังได้กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนในการร่วมมือกับราชการเพื่อให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการรักษา ส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จากหลักการนี้การจะรักษา ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีก็ควรจะมีส่วนร่วมช่วยกันของทุกภาคส่วน ทุกองค์กร ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

2.3 แนวคิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมหรือสรรพสิ่งเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวเราไม่ว่าจะเป็นมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต เป็นสิ่งสำคัญมาก ที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเอาไว้เพื่อที่ในอนาคตจะได้มีสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ให้รุ่นลูกรุ่นหลานได้มีทรัพยากรธรรมชาติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น ทรัพยากรทางทะเล ป่าไม้ เป็นต้น ถ้าไม่มีการอนุรักษ์ไว้ อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ชีวิตประจำวันหรือการใช้ชีวิตในอนาคตที่ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางทะเลที่ต้องเป็นสิ่งสำคัญของการท่องเที่ยวในประเทศไทย เพราะทำให้ประเทศชาติมีรายได้จากการท่องเที่ยวและประชาชนยังมีอาชีพ เศรษฐกิจของประเทศก็ดี ดังนั้น สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สำคัญมากที่ต้องคำนึงถึงทั้งการอนุรักษ์และใช้ให้ดีที่สุด

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 6 (1).

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 6 (4).

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 7.

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 8.

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีแนวคิดที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอยู่ 6 ประการ³¹ ดังนี้

1) ประชาชนทุกคนต้องมีความรู้พื้นฐานเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือโทษ และคำนึงถึงเรื่องที่จะทำให้การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยไม่เสียเปล่าด้วย

2) ต้องมีการอนุรักษ์และรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งที่จำเป็นและในอนาคตจะพบเจอได้ยากอย่างระมัดระวัง ควรคำนึงตลอดว่าถ้ามีการนำมาใช้เกินความจำเป็นจะทำให้เสียหายต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้น ควรกระทำให้อยู่ในสภาพเพิ่มพูนทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพและเศรษฐกิจ

3) พยายามที่รักษาหรือดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ให้พอดีกับสิ่งที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้เป็นอย่างน้อย

4) ควรพิจารณาเป็นสำคัญที่สุด คือ ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชาชนประมาณได้

5) ควรมีการระบวนการใหม่หรือทันสมัยในการใช้หรือผลิตทรัพยากรธรรมชาติหรือมีแนวทาง แนวความคิด ทดแทนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้พอเพียง

6) ต้องให้ความรู้กับประชาชนเพราะจะทำให้ทุกคนมีความเข้าใจถึงการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้มีการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยให้ความรู้ตามความเหมาะสมแก่ประชาชนตามลำดับอายุหรือวุฒิภาวะ เพราะจะทำให้นำไปพัฒนาดูแลสิ่งแวดล้อมได้ดีตามหลักการและวิธีการของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อไปมาพิจารณาหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีปรากฏ 3 หลักการ ดังต่อไปนี้³²

1) ต้องใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด คือ ต้องนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ด้วยโดยคำนึงอย่างรอบคอบในประโยชน์และโทษ เมื่อมีการนำมาใช้แล้วยังมีเหลือใช้ในอนาคตหรือไม่

2) ประหยัดของที่หายาก คือ ควรพิจารณาว่าทรัพยากรนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใด ถ้าน้อยควรดูแลรักษาไม่ใช้ฟุ่มเฟือยเกินไป ควรสงวน รักษาไว้

3) หาวิธีฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีหรือเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น คือ ควรจะซ่อมแซมหรือดูแลอย่างดีให้กับทรัพยากรที่จะหมดไปหรือใกล้เคียงกับที่สูญเปล่า

³¹ ฉัฐพงษ์รัช กุรัตนธรรมา และฉัฐกานต์ นามบุตร. (2561). *การพัฒนาชุดความรู้กฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้นำชุมชน*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. หน้า 43.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม

นิคมอุตสาหกรรมทุกที่ที่มีการจัดตั้งขึ้นก็เพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมหรือธุรกิจต่าง ๆ หลากหลายประเภท เช่น ผลิตสินค้า เป็นต้น จึงทำให้การตั้งนิคมอุตสาหกรรมมีความสำคัญมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ทุกประเทศควรมีพื้นที่ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมนี้ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมโดยรวมของพื้นที่ด้วยว่าไปกระทบถึงสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นหรือไม่ ทั้งต้องคำนึงถึงระบบในการจัดการปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมเมื่อได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแล้ว

2.4.1 ประวัติความเป็นมาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย³³

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรมจะมีการออกกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อดูแลบริหาร ทำตามนโยบายการพัฒนาการอุตสาหกรรมภายในประเทศ และกระจายสู่ภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของนิคมอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์ของนิคมอุตสาหกรรมมีดังนี้³⁴

ประการแรก ต้องดำเนินการให้มีที่ดินที่เหมาะสมให้การก่อสร้างหรือเพื่อจะขยาย หรืออาจมีการดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ด้วย

ประการที่สอง ต้องมีการปรับปรุงที่ดินนั้น เพื่อที่จะสามารถให้บริการและจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น จัดให้มีพวงสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

ประการที่สาม การให้มีการเช่าหรือเช่าซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือไม่ว่าจะเป็นเพื่อประโยชน์แก่กิจการในการเป็นวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ประการที่สี่ ส่งเสริมและควบคุม

³³ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.). (2564). *ข้อมูลพื้นฐาน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.egov.go.th/th/government-agency/72/>. [2564, 2 มิถุนายน].

³⁴ ประจวบ ติลาภัทรการ. (2553). *การมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมบางพลี อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. หน้า 35.

2.4.2 ความหมายของนิคมอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (แก้ไขล่าสุด) ได้นิยามความหมายของ นิคมอุตสาหกรรม ไว้ว่า

นิคมอุตสาหกรรม หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี เขตอุตสาหกรรมทั่วไป³⁵ หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือการบริการ

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีการให้ความหมายของนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มเติม คือ เขตพื้นที่ที่มีการจัดสรรไว้เป็นส่วนหนึ่งในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วย พื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้หมายความรวมถึง สิ่งที่ทำเป็นสำหรับการบริการต่าง ๆ เช่น ธนาคาร ศูนย์การค้า ที่พักอาศัยคนงาน ร้านสะดวกซื้อ ตลาด³⁶

นิคมอุตสาหกรรม (2554) ได้ให้ความหมายของนิคมอุตสาหกรรม หมายถึง เขตพื้นที่ดินที่จัดสรรหรือกำหนดไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการประกอบอุตสาหกรรม ให้เข้าไปอยู่ด้วยกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่อุตสาหกรรม ระบบสาธารณูปโภค และส่วนประกอบต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ อันได้แก่ ระบบไฟฟ้า ประปา ท่อระบายน้ำ โทรศัพท์ ถนน เข้าสู่อุตสาหกรรมส่วนต่าง ๆ โรงบำบัดน้ำเสียสำหรับ โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม สถานีบริการน้ำมันหรือปั้มน้ำมัน ที่ทำการไปรษณีย์ ศูนย์การค้า หรือร้านค้าต่าง ๆ ธนาคาร ที่พักอาศัย บ้านพัก คอนโด อพาร์ทเมนต์ ศูนย์กีฬา สำหรับบุคคลากรในนิคมอุตสาหกรรม และอื่น ๆ³⁷

เขตประกอบการเสรี³⁸ หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สุวีถีภาพของประชาชน การจัดการ

³⁵ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (แก้ไขล่าสุด).

³⁶ สมถรรดชัย เพ็ญโรจน์. (2547). *แนวทางพัฒนานิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกในประเทศไทยเพื่อตอบสนองความต้องการของนักลงทุน*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

³⁷ อธิพัฒน์ สินทรโก. (2560). *การแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมเกษตรวิสัยดี จังหวัดฉะเชิงเทรา*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 65.

³⁸ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (แก้ไขล่าสุด).

ด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ

World Bank (1998) ให้ความหมาย นิคมอุตสาหกรรม คือ กลุ่มพื้นที่เฉพาะเจาะจงสำหรับกิจกรรมอุตสาหกรรม ซึ่งมีการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานไว้ให้ เช่น ถนน ไฟฟ้า และสาธารณูปโภคอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเติบโตทางอุตสาหกรรมและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

สรุปจากคำนิยามข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าความหมายของนิคมอุตสาหกรรม คือ พื้นที่ที่ใช้ทั้งเป็นพื้นที่การผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและยังเป็นพื้นที่ของการอำนวยความสะดวกของประชาชนทั่วไปหรือพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรม

2.4.3 ประวัติและความเป็นมาของเขตนิกมอุตสาหกรรมนวนคร³⁹

เขตนิกมอุตสาหกรรมนวนคร ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2514 และเป็นเขตที่การประกอบการนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรก ซึ่งมีระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่า 37 ปี เมื่อปี 2545 ได้ดำเนินการจดทะเบียนเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีชื่อว่า “บริษัท นวนคร จำกัด มหาชน”

เมื่อปี 2548 ได้มีการขยายไปธุรกิจไปจัดตั้งที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งความโดดเด่นของโครงการเขตนิกมอุตสาหกรรมนวนครนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ดีมาก เพราะเป็นทางไปสู่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ รวมถึงระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งรับรองการลงทุนของทั้งภายในประเทศและภายนอกหรือต่างประเทศ

ทั้งนี้ เขตนิกมอุตสาหกรรมนวนครเป็นที่ยอมรับของนักลงทุนต่างประเทศ ทั้งญี่ปุ่น สิงคโปร์ ได้หวัน สหรัฐอเมริกา และอื่น ๆ ประกอบด้วยกิจการทางอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

- 1) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
- 2) อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์
- 3) อุตสาหกรรมอาหาร
- 4) อุตสาหกรรมสนับสนุน

เขตนิกมอุตสาหกรรมนวนครนี้ยังมีจำนวนแรงงานที่มีฝีมือจำนวนมาก และยังมีโครงการเดอะนวนคร ไพรเวจี้ เพื่อเป็นแหล่งที่ให้ประชาชนสามารถเข้ามาพักอาศัยในโครงการนี้ได้เพราะเป็นแหล่งรับรองชุมชนที่เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ และโครงการนี้เป็นคอนโดมิเนียมที่ครบวงจรเพราะมีทั้งพลาซ่า สวนพักผ่อน และระบบรักษาความปลอดภัย นอกจากนี้ยังมีตลาดนัดดอนเย็น หรือบริเวณ

³⁹ โรงงานอุตสาหกรรมไทย (Thailand Industry). (2564). *นิคมอุตสาหกรรมนวนคร ปทุมธานี (Nava Nakorn Industrial Estate)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thailandindustry.blogspot.com/2012/07/blog-post.html>. [2564, 2 มิถุนายน].

รอบ ๆ พื้นที่ได้มีเปิดให้มีผู้ประกอบการมาทำธุรกิจต่าง ๆ อีกมาก เช่น Fitness ร้านสะดวกซื้อ ร้านค้าส่ง ค้าปลีก เป็นต้น

ดังนั้น เขตอุตสาหกรรมนวนคร แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

- 1) พื้นที่เขตอุตสาหกรรมทั่วไป
- 2) พื้นที่เขตปลอดอากร⁴⁰
- 3) พื้นที่พรีเมียมโซน
- 4) พื้นที่เขตพาณิชย์กรรม และที่พักอาศัย

2.4.4 การนิคมอุตสาหกรรมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงได้มีการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ ดังนี้⁴¹

- 1) จัดให้มีโครงการต่าง ๆ เพื่อที่จะได้สามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับประชาชนและเยาวชนโดยที่จะมีการปลูกจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมและอยู่ด้วยกันอย่างสมดุล
- 2) จัดให้มีโครงการที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3) จัดให้มีโครงการห้องเรียนรู้ในด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะได้สร้างความรู้แก่เยาวชนชุมชน
- 4) จัดให้มีโครงการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อที่จะให้สิ่งแวดล้อมรอบ ๆ นิคมอุตสาหกรรมมีความสะอาด สวยงาม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า นิคมอุตสาหกรรมควรจัดให้มีการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมทั้งในนิคมอุตสาหกรรมและรอบ ๆ เพื่อให้มีคุณภาพ สะอาด สวยงาม และเยาวชนทั้งประชาชนต้องมีความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย

แนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม⁴² จะมีดังต่อไปนี้

⁴⁰ เขตปลอดอากรนวนคร คือ บริษัท นวนคร จำกัด (มหาชน) ได้จัดแบ่งพื้นที่ 188 ไร่ ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของโครงการเขตอุตสาหกรรมนวนคร ปทุมธานี เป็นเขตปลอดอากร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือการดำเนินกิจการอื่นใดในการอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจนำเข้าและส่งออก การดำเนินกิจการใด ๆ ในพื้นที่เขตปลอดอากร ให้ถือเสมือนว่าเป็นการดำเนินการนอกประเทศไทย และนอกอาณาเขตของศุลกากรไทย ดังนั้นสินค้าหรือวัตถุดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ หรือในประเทศเมื่อเคลื่อนย้ายเข้ามา และ/หรือส่งออกจากเขตปลอดอากรจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีตามกฎหมาย

⁴¹ ประจวบ ติลาภัทรกร. อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 34. หน้า 42.

⁴² นิทัศน์ เจริญศรีพงษ์ และคณะ. (2563). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรม. *วารสารรัชต์ภักย์*, 14 (32), หน้า 52.

แนวคิดของการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม คือ แนวคิดอุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry) ซึ่งมาจากองค์การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Industrial Development Organization (UNIDO)) ทำให้ต้องมีการดำเนินการในกระบวนการผลิตที่เกี่ยวข้อง มีการใช้คาร์บอนให้น้อยหรือต่ำและต้องทำให้มีของเสียให้น้อยจากการผลิต เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ (Eco Industrial Estate) ซึ่งกระทำการจัดการด้านพลังงานและน้ำของเสียต่าง ๆ ที่ยังมีประโยชน์อยู่บ้างกลับมาใช้ใหม่หรือจะปรึกษาให้ความร่วมกันของโรงงานอุตสาหกรรมในการลดของเสียให้น้อยที่สุด

แนวคิดกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมเคมี (Chemical parks) คือ โรงงานที่มีขนาดใหญ่ในด้านอุตสาหกรรมเคมี ต้องให้ความร่วมมือกันในการจัดการด้านบริหารจัดการควบคุมมลพิษด้านสารเคมีให้มีประสิทธิภาพที่สุด

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ในการที่จะบริหารจัดการการควบคุมคุณภาพจากภาครัฐหรือทำให้สังคมมีการจัดการคุณภาพได้ดีเป็นอย่างดีเพราะผู้ประกอบการจะเป็นผู้ที่ควบคุมว่าจะแจกจ่ายพลาสติกให้แก่ผู้บริโภคหรือไม่ หรือถ้ามีแจกจ่ายพลาสติกจะเก็บเงินค่าพลาสติกหรือไม่ หรือถ้าผู้ประกอบการแจกจ่ายพลาสติกจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับมาตรการช่วยเหลือหรือมาตรการส่งเสริมในเรื่องการจัดการคุณภาพอย่างไรดี

2.5.1 ความหมายของผู้ประกอบการ⁴³

ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ตามพจนานุกรมภาษาอังกฤษของเว็บสเตอร์ (Wedster Dictionary, 2000) ได้ให้ความหมายไว้ว่า บุคคลที่จัดตั้งองค์การกิจการโดยยอมรับความเสี่ยงเพื่อหวังผลกำไร⁴⁴

⁴³ สำคัญสุด สีหตุลานนท์. (2560). *ปัจจัยแวดล้อมที่เกื้อหนุนต่อการเป็นผู้ประกอบการรุ่นใหม่ กรณีศึกษา นักศึกษาคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 11.

⁴⁴ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ สมชาย หิรัญกิตติ. (2540). *การจัดการและพฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์.

พจนานุกรมภาษาอังกฤษของอ็อกฟอร์ด (Oxford Dictionary, 1998) ให้ความหมายไว้ว่า ผู้ประกอบการ มีใจความว่า บุคคลซึ่งพยายามที่จะสร้างผลกำไร โดยการเผชิญกับความเสี่ยง และ แนวความคิดริเริ่มในสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง⁴⁵

Schumpeter (1934)⁴⁶ ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ริเริ่มโดยใช้ กระบวนการในการแยกแยะสินค้าและบริการที่มีอยู่เดิมเพื่อสร้างสินค้าและบริการใหม่ โดยมีวิธี จำแนกการเป็นผู้ประกอบการออกเป็น 5 วิธี ได้แก่

- 1) การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพใหม่
- 2) การใช้วิธีการผลิตแบบใหม่
- 3) การเปิดตลาดใหม่
- 4) การค้นหาแหล่งซื้อวัตถุดิบใหม่หรือการค้นหาวัตุดิบ ชนิดใหม่ และ
- 5) การก่อตั้งกิจการใหม่⁴⁷

พจนานุกรมไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลซึ่งขายสินค้า หรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับ ค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ประกอบกิจการหรือธุรกิจของตน โดยที่มีการหวังผลกำไรตอบแทนที่ได้จากการประกอบกิจการ ของตน ซึ่งในการประกอบกิจการของตนนั้นจะต้องมีการหวังผลกำไร

2.5.2 ลักษณะการเป็นผู้ประกอบการ⁴⁸

การที่ผู้ผู้ประกอบการที่ประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีแนวทางในการ จัดการที่ดี มีแนวคิด มีวิธีการที่เป็นการวางพื้นฐานของการเป็นผู้ประกอบการที่ดีให้ได้ ดังที่จะ กล่าวต่อไปนี้

⁴⁵ อนงค์ รุ่งสุข. (2559). *ปัจจัยที่มีผลต่อความตั้งใจที่จะเป็นผู้ประกอบการของนักศึกษาคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์.

⁴⁶ Schumpeter, J. A.. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New York: Transaction Publishers.

⁴⁷ รัชพล จอมไทรคุป และวัชรพงษ์ อินทรวงศ์. (2548). ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้ประกอบการ. *วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 2 (1), หน้า 249-290.

⁴⁸ อนงค์ รุ่งสุข. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44. หน้า 10.

Longenecker and Moore (1997)⁴⁹ ได้ศึกษาค้นพบว่า ผู้ประกอบการจะมีคุณลักษณะแตกต่างจากบุคคลทั่วไป คือ มีแรงจูงใจในผลกำไร พร้อมรับความเสี่ยง มีความกล้าได้กล้าเสีย ปรับตัวได้

Baumbach (1988)⁵⁰ กล่าวว่า ผู้ประกอบการที่จะประสบความสำเร็จนั้น ต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่ต้องมี คือ เป็นมิตร กระตือรือร้น ซื่อสัตย์สุจริต ขยันหมั่นเพียร กระฉับกระเฉง มุมานะบากบั่น มั่นคงเด็ดเดี่ยว มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบ มีความคิดแน่วแน่

จากคำดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า ลักษณะของการเป็นผู้ประกอบการ คือ ต้องมีความพร้อมให้ทุก ๆ ด้าน อาทิ ด้านร่างกาย จิตใจ เพราะจะมีความเป็นผู้นำขององค์กรได้ดีมาก เป็นแบบอย่างของลูกน้องในการทำงานในกิจการของตน

2.5.3 บทบาทของผู้ประกอบการ⁵¹

ผู้ประกอบการ คือ ผู้ริเริ่มกิจการและดำเนินกิจการ ไปเพื่อให้ตนเองประสบความสำเร็จให้มากที่สุดและให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป จากปกติแล้วกิจการบางกิจการจะเริ่มต้นโดยการเริ่มกิจการเล็ก ๆ ของตนก่อน แล้วค่อยขยายกิจการของตนเพื่อให้เป็นกิจการที่ยิ่งใหญ่ในอนาคต ทั้งควรดำเนินกิจการที่เป็นที่สนใจของลูกค้าและสังคม แต่ก็มีไม่น้อยที่กิจการขนาดเล็กมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจจำนวนมาก ทั้งภาคการผลิต การขาย การบริการต่าง ๆ

บทบาทของผู้ประกอบการในกิจการเล็ก ๆ ส่วนมากเริ่มต้นจากเจ้าของกิจการเล็ก ๆ เพราะถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยและในอนาคตกิจการเหล่านี้มีโอกาสไม่น้อยที่จะเติบโตไปเป็นกิจการใหญ่ ๆ ของประเทศได้ ความสำเร็จทั้งหลายนี้ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการและเป็นบทบาทที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามบทบาทดังต่อไปนี้⁵²

⁴⁹ Petty J. W Longenecker and Moore. (1997). *Small Business Management an Entrepreneurial Emphasis* (10th Edition). South - Western College Publishing.

⁵⁰ Baumbach, C. M. (1988). *How to Organize and Operate a Small Business* (8th ed). Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall International.

⁵¹ สิทธิชัย ธรรมเสห์. (2544). *สมรรถนะของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประเภทกิจการสถานบริการสปา ในจังหวัดชลบุรีกับขีดความสามารถอันพึงประสงค์ของผู้รับบริการ*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. หน้า 15.

⁵² Longenecker, J. G., C.W. Moore and W.J. Petty. (1994). *Small Business Management: An Entrepreneurial Emphasis*. Ohio: South-Western Publishing Company. pp.23-29.

บทบาทนักลงทุน ส่วนมากกิจการจะเริ่มจากผู้ประกอบการ แต่ไม่มีผู้ร่วมลงทุน ส่วนใหญ่ต้องใช้ทุนทรัพย์ของตนแต่อย่างเดียว ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงเป็นผู้กล้าเสี่ยงลงทุน เพื่อลงมือทำประโยชน์ต่อสังคม โดยสามารถพิสูจน์ถึงความสามารถได้ว่าจะทำให้เกิดประโยชน์อะไรบ้างต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) บทบาทของผู้จัดการ ต้องมีความรู้ในการบริหารจัดการเพื่อจะได้มีประสบความสำเร็จมากขึ้น

2) บทบาทของผู้นำ เพราะ โดยปกติแล้วในกิจการจะมีการจ้างบุคลากรมาทำงาน ซึ่งการนี้เราควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการเป็นผู้นำในบทบาทของผู้ประกอบการ

3) บทบาทของผู้สร้างสรรค์สังคม คือ พอกิจการของตนอยู่ตัวแล้วก็มีโอกาสทำคุณประโยชน์กลับคือผู้สังคมบ้าง ไม่ได้แต่มุ่งเน้นหากำไรอย่างเดียวในการดำเนินกิจการของตน หรือไม่ทำให้ชุมชนหรือสังคมเสียหายจากการประกอบกิจการของตนเอง

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย⁵³

องค์การสหประชาชาติได้มีการจัดประชุมสุดยอดว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ปี พ.ศ. 2515 ซึ่งในการจัดประชุมในครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดที่ต่อมามีการนำมาพัฒนาแบบยั่งยืน ของการนำมาพัฒนาสังคมทั่วโลก อีกทั้งยังทำให้ทั่วโลกหันกลับมาสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ต่อมาปี 2535 ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในแผนแม่บทโลกนี้ ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยในการปฏิรูประชากรเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งสาระสำคัญที่ควรตระหนักถึงก็คือ รัฐมีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย ถือเป็นภาระให้บริการของรัฐอีกช่องทางหนึ่ง

ปี พ.ศ. 2547 ณ Sherraton Tower สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานของภูมิภาคอาเซียนให้มีหน้าที่ทำงานเกี่ยวกับเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ASEAN Working Group on Environmentally Sustainable Cities; AWGESC) โดยประเทศที่จัดประชุมเป็นประธานกลุ่มคือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และได้ทำการจัดลำดับความสำคัญ ดังเรื่องต่อไปนี้

⁵³ ฌีพัทธ์พงษ์ บุญมาลัย. (2544). *การจัดการบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้แล้วโดยนักศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาวิทยาลัยอาชีวศึกษาเชียงใหม่*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- 1) เรื่อง Brown Issues (เกี่ยวกับน้ำเสียและขยะ)
- 2) เรื่อง Green Issue (เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์)
- 3) เรื่อง Blue Issue (เกี่ยวกับสัตว์ทะเลและระบบนิเวศน้ำชายฝั่ง)

โดยในการประชุมครั้งนี้จะมีการกำหนดในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับขยะตามโครงการ Clean Land จะมีการกำหนดเป้าหมายไว้ เพื่อให้มีการจัดการขยะที่ดี ตั้งแต่ต้นทางไปถึงปลายทางของการเก็บขยะ เช่น ตั้งแต่รวบรวม และกำจัดขยะทั่วไปและขยะอันตราย มีการลดปริมาณและมีการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นต้น

2.6.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

พจนานุกรมราชบัณฑิตสถานฉบับ พ.ศ. 2542 กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

มูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ

ขยะ หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นิยามคำว่า ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ⁵⁴

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใด ที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น⁵⁵

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นิยาม มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใด ที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน⁵⁶

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมานี้คำนิยามตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นี้ได้มีการให้ความหมายไว้ คล้ายคลึงกันกับคำนิยามของกรมควบคุมมลพิษของคำว่า ขยะ และขยะมูลฝอย เช่นกัน คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์

⁵⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 4.

⁵⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. มาตรา 4.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. มาตรา 4.

รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใด ที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนหรือครัวเรือน ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน⁵⁷

จากคำนิยามข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่าคำว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษของสิ่งของต่าง ๆ ที่ใช้แล้ว ซึ่งทำให้เหลือจากการงานใช้ ก็ถือว่าเป็นขยะมูลฝอยทั้งนั้น รวมถึงมูลฝอยที่อันตรายและไม่เป็นอันตราย

2.6.2 ประเภทของขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยสามารถแบ่งแยกได้หลายประเภท ซึ่งจะพิจารณาตามลักษณะทางกายภาพ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท ดังต่อไปนี้⁵⁸

1) ขยะมูลฝอยอินทรีย์ หรือ ขยะมูลฝอยที่สามารถย่อยสลายได้ (Compostable waste)

ขยะมูลฝอยอินทรีย์ หรือ ขยะมูลฝอยที่สามารถย่อยสลายได้ คือ จะเป็นขยะที่เน่าเสีย และสามารถย่อยสลายได้ไว แต่ก็ยังสามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพในการทำเกษตรกรรมได้ เช่น นำมาทำปุ๋ยหมัก จากเศษผัก เศษอาหาร เปลือกไม้ เศษอาหาร เป็นต้น จะไม่รวมถึงซากสัตว์⁵⁹

2) ขยะรีไซเคิล หรือ มูลฝอยที่ยังใช้ได้

ขยะรีไซเคิล หรือ มูลฝอยที่ยังใช้ได้ คือ ของเสียต่าง ๆ ที่มีการนำมาผ่านกระบวนการผลิตโดยใช้บรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือจากการใช้ ซึ่งของเสียทั้งหลายนี้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ เช่น แก้ว กระดาษกระป๋องเครื่องดื่ม เศษพลาสติก เศษโลหะ อลูมิเนียม ยางรถยนต์ ก่อสร้างเครื่องคั้นแบบ UHT เป็นต้น⁶⁰

3) ขยะทั่วไป หรือ มูลฝอยทั่วไป

ขยะทั่วไป หรือ มูลฝอยทั่วไป คือ ขยะอย่างอื่นที่ไม่ใช่ขยะที่ย่อยสลายได้ ขยะรีไซเคิล และขยะอันตราย ซึ่งขยะประเภทนี้จะย่อยสลายได้ยากและจะนำกลับมาใช้ใหม่ก็เป็นการที่นำกลับมาใช้ได้ยาก เช่น ห่อพลาสติกใส่ขนม ถุงพลาสติกบรรจุผงซักฟอก พลาสติกห่อลูกอม ของ

⁵⁷ กรมควบคุมมลพิษ. (2564). *ความรู้ด้าน 3Rs*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://pcd.go.th/info_serv/waste_3R.htm. [2564, 3 มิถุนายน].

⁵⁸ กรมควบคุมมลพิษ. (2546). *คู่มือการลด คัดแยกและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย*. กรุงเทพฯ: ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด. หน้า 2.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶⁰ กรมควบคุมมลพิษ. อ้างแล้ว เชียงอรรด 58. หน้า 2.

บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป ถูกลวดลายเป็นเศษอาหาร โฟมเป็นเศษอาหาร ฟอยล์เป็นอาหาร ซองหรือ ถูกลวดลายสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีรีดความร้อน เป็นต้น⁶¹

4) ขยะอันตราย หรือมูลฝอยอันตราย

ขยะอันตราย หรือมูลฝอยอันตราย คือ ประเภทนี้เป็นมูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือ องค์ประกอบของวัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกไซด์และวัตถุ
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืชหรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉายหรือแบตเตอรี่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกำจัดแมลงหรือวัชพืช กระป๋องสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น⁶²

การคัดแยกขยะมูลฝอย จะมีวิธีการและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁶³

1) ประเภทขยะอินทรีย์ หรือขยะย่อยสลาย

วิธีการคัดแยก คือ จะคัดแยกอาหาร กิ่งไม้ ใบไม้ ออกจากขยะอื่น จัดภาชนะที่มีฝาปิดเพื่อแยกเศษอาหาร ผัก ผลไม้ ซึ่งจะใช้ถังขยะสีเขียวในการทิ้งไว้สำหรับขยะประเภทนี้⁶⁴

การนำไปใช้ประโยชน์ คือ นำเศษอาหารที่สามารถยังบริโภคได้ไปเลี้ยงสัตว์ต่อ หรือนำเศษไม้ไปทำน้ำหมักจุลินทรีย์⁶⁵

⁶¹ กรมควบคุมมลพิษ. อ่างแล้ว เชียงอรรด 58. หน้า 2.

⁶² กรมควบคุมมลพิษ. อ่างแล้ว เชียงอรรด 58. หน้า 2.

⁶³ ปนัดดา วิเศษจนา. (2549). *การจัดการขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตดินแดงกรุงเทพมหานคร*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ ปนัดดา วิเศษจนา. อ่างแล้ว เชียงอรรด 63.

2) ขยะรีไซเคิล

วิธีการคัดแยก คือ ทำการแยกขยะดูว่าขยะชิ้นไหนที่สามารถรีไซเคิลได้ราคาออกให้เป็นระเบียบก่อน เพื่อสะดวกต่อการไปขายต่อ ซึ่งจะใช้ถังขยะสีเหลือง⁶⁶

การนำไปใช้ประโยชน์ คือ อาจมีการรวบรวมนำเข้ามาทำกิจกรรมของชุมชนก็ได้ เช่น ขยะแลกไข่ เป็นต้น หรืออีกวิธีที่นิยมกันมากในปัจจุบันคือ นำมารีไซเคิลใช้ซ้ำ โดยสามารถประยุกต์เป็นอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้ เช่น ทำเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น⁶⁷

3) ขยะอันตราย

วิธีการคัดแยก คือ ต้องทำการแยกขยะอันตราย ออกจากขยะประเภทอื่นก่อน โดยต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้ขยะดังกล่าวซึ่งอันตรายแตกหัก หรือทำให้สารเคมีที่บรรจุอยู่เข้าสู่ร่างกาย ซึ่งจะมีการใช้ถังสีเทาฝาตีสี่มุม และสำหรับถังสีฟ้าจะรองรับขยะที่สลายไม่ได้ ไม่เป็นพิษและไม่คุ้มค่าแก่การรีไซเคิล เช่น พลาสติกห่อลูกอม ซองบะหมี่สำเร็จรูป เป็นต้น⁶⁸

การนำไปใช้ประโยชน์ คือ ขยะประเภทนี้บางชิ้นสามารถนำกลับมาแปรรูปใหม่ได้ เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์แบบตรง แบตเตอรี่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ถ่านชาร์จ เป็นต้น แต่ปัญหาเพราะในปัจจุบัน พวกขยะอันตรายนี้ไม่สามารถนำมาขายได้หรือมีมูลค่า⁶⁹

2.6.3 แหล่งกำเนิด

ขยะมูลฝอยดังกล่าวแม้จะแบ่งได้ 4 ประเภทดังที่ได้อธิบายมาข้างต้นแล้ว แหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยก็สามารถเกิดขึ้นได้ 4 ประเภทดังต่อไปนี้เช่นกัน

1) ขยะจากชุมชน (Municipal Wastes)⁷⁰

ขยะจากชุมชน (Municipal Wastes) คือ ขยะที่ประชาชนทุกคนใช้กันในชีวิตประจำวัน ในทุก ๆ วัน ซึ่งก็สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) ขยะจากบ้านพักอาศัย เช่น เศษอาหารจากที่ครอบครัวได้ประกอบอาหารกินไว้รับประทาน เศษกระดาษ ถูพลาสติกจากคร้วเรือน เป็นต้น

(2) ขยะจากธุรกิจการค้า เช่น เศษอาหาร เศษแก้ว พลาสติกที่แจกให้ลูกค้า เป็นต้น

⁶⁶ ปนัดดา วิเศษจนา. อ่างแล้ว เชียงอรรด 63.

⁶⁷ ปนัดดา วิเศษจนา. อ่างแล้ว เชียงอรรด 63.

⁶⁸ ปนัดดา วิเศษจนา. อ่างแล้ว เชียงอรรด 63.

⁶⁹ กรมควบคุมมลพิษ. อ่างแล้ว เชียงอรรด 58. หน้า 2.

⁷⁰ ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. (2560). *มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอย: ศึกษาเปรียบเทียบ สาธารณรัฐเกาหลี*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิสิตาตรมหาบัณฑิต คณะนิสิตาตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(3) ขยะจากสถานที่พักผ่อนหรือแหล่งท่องเที่ยว เช่น เศษอาหาร วัสดุบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น⁷¹

2) ขยะจากการเกษตร (Agricultural Wastes)

ขยะจากการเกษตร (Agricultural Wastes) คือ เกิดการภาคเกษตรกรรมทั้งการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ เช่น ซากพืช ซากสัตว์ มูลสัตว์ เป็นต้น ซึ่งขยะประเภทนี้มักถูกเวียนมาใช้ในการผลิตของภาคการเกษตรต่อไปได้⁷²

3) ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Wastes)

ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม สามารถแบ่งออกได้ 2 ส่วนด้วยกัน⁷³ คือ ส่วนแรกจะเป็นขยะที่มีการเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมแต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตโดยตรง เช่น ในสำนักงานและโรงอาหารของโรงงาน ซึ่งขยะในส่วนนี้ก็อาจเป็นขยะที่เกิดขึ้นจากชุมชนได้ เช่นเดียวกัน ส่วนที่สอง ขยะที่เกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรงและจากสถานประกอบการต่าง ๆ แต่ขยะประเภทนี้จะไม่เป็นอันตรายก็มี เช่น เศษผ้า เศษพลาสติก เป็นต้น ส่วนที่เป็นอันตรายก็มี เช่น ตะกอนโลหะหนัก กากตะกอนน้ำมัน เป็นต้น

4) ขยะจากสถานพยาบาล (Hospital Wastes)

ขยะจากสถานพยาบาล (Hospital Wastes) คือ ขยะที่มีที่มาจากโรงพยาบาล คลินิก สถานีอนามัย ซึ่งจะเป็นมูลฝอยอันตราย เพราะอาจมีมูลฝอยติดเชื้อได้ ซึ่งเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ในกรณีการแพร่กระจายของเชื้อโรค จึงเป็นขยะที่มีแหล่งที่อันตรายมาก ควรแยกประเภทจากขยะอื่น⁷⁴

2.6.4 ผลกระทบ⁷⁵

ถ้าไม่ได้รับการจัดการหรือคัดแยกที่ดี จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากดังต่อไปนี้

⁷¹ พชรนันท์ รักพงษ์ไทย. (2560). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยจากครัวเรือนประเภทพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷² ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญอรอด 70.

⁷³ ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญอรอด 70.

⁷⁴ พชรนันท์ รักพงษ์ไทย. อ้างแล้ว เจริญอรอด 71.

⁷⁵ ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. อ้างแล้ว เจริญอรอด 70.

1) มลพิษต่อแหล่งน้ำ กล่าวคือ ถ้ามีการทิ้งลงแหล่งน้ำจะทำให้แม่น้ำเน่าเสียได้และประชาชนไม่สามารถนำน้ำไปบริโภคได้ และยังมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำด้วย แล้วยังเป็นที่มาของโรคติดต่อต่าง ๆ เช่น ท้องร่วง เป็นต้น

การทิ้งมูลฝอยนี้ยังมีผลทำให้เกิดการอุดตันของท่อระบายน้ำอีก โดยเฉพาะที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาคือในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนคร

2) มลพิษต่ออากาศ กล่าวคือ การเผามูลฝอยยังมีผลกระทบต่ออากาศทำให้ไปเพิ่มปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่บรรยากาศ และมูลฝอยที่ทับถมกันเป็นเวลานานเกิดการย่อยสลายทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจก ซึ่งสิ่งนี้เป็นอันตรายในระยะยาวอย่างมาก เช่น ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน หรือเป็นที่มาของเรื่องโรคทางเดินหายใจ และปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ณ ตอนนี้อยู่คือ ปัญหาฝุ่น PM2.5

3) มลพิษต่อดิน กล่าวคือ หากไม่มีการจัดการจะทำให้มีการปนเปื้อนลงไปในพื้นดินได้ อาจจะมีผลมาจากการฝังกลบขยะ ซึ่งอาจทำให้ดินเปลี่ยนไปได้ทำให้การเพาะปลูกทางการเกษตรไม่ได้ผลที่ดี

4) มลพิษต่อน้ำใต้ดิน กล่าวคือ จะทำให้คุณภาพน้ำที่มีสิ่งปนเปื้อนลงไปในน้ำใต้ดินไม่มีผลดี ไม่สามารถบริโภคได้ แล้วยังนำไปบริโภคอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับพลาสติก

ในปัจจุบันขยะพลาสติกหรือถุงพลาสติกเป็นปัญหาที่สำคัญมาก ในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทั่วประเทศไทยและต่างประเทศ แต่ของต่างประเทศส่วนใหญ่จะได้รับการแก้ไขปัญหาแล้วโดยมีการออกกฎหมายมาควบคุม ซึ่งเรื่องนี้จะกล่าวต่อไปในบทที่ 3⁷⁶

เมื่อ 130 ปีกว่าที่แล้ว มนุษย์ได้รู้จักสิ่งที่เป็นวัสดุเรียกว่า พลาสติก (Plastic) มีการพัฒนา มาตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. 1868 โดยจอห์น เวสลีย์ ไฮแอท (John Wesley Hyatt) ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์ สหรัฐอเมริกา ได้ทดลองวัสดุชนิดหนึ่งจากปฏิกิริยาของเซลลูโลสในเทอร์ตกับการบูร เป็นผลิตภัณฑ์ แผ่นแบบบาง จะมีความใส ๆ คล้ายกระจกแต่ม้วนหรืองอได้ โดยมีการเรียกชื่อตามวัตถุดิบ คือ “เซลลูโลสในเทอร์ต” ต่อมาเป็นที่นิยม และเรียกว่า “เซลลูลอยด์”⁷⁷

⁷⁶ ไบโอฟอรัม. (2564). *ภัยอันตรายจากขยะพลาสติก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.bioformthailand.com/TH/environment/>. [2564, 4 มิถุนายน].

⁷⁷ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ. (2564). *ประวัติพลาสติก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/what-is-plastic/plastic-history.html>. [2564, 4 มิถุนายน].

2.7.1 ความหมายของพลาสติก

พลาสติก⁷⁸ หมายถึง สารผสมระหว่างโพลิเมอร์และสารเติมแต่ง เช่น สี สารพลาสติกไซเซออร์ สารเพิ่มเสถียรภาพ และฟิลเลอร์

ทางเคมี พลาสติกจะหมายถึง สารประกอบของไฮโดรคาร์บอนที่มีน้ำหนักโมเลกุลสูง ประกอบด้วย โมเลกุลซ้ำ ๆ ต่อกันเป็น โมเลกุลสายยาว ประกอบด้วยธาตุสำคัญ 3 ชนิด คือ คาร์บอน ไฮโดรเจน และออกซิเจน

โดยทั่วไปแล้ว พลาสติกเป็นสิ่งที่มนุษย์ผลิตขึ้นมาได้เอง โดยส่วนมากจะนำวัตถุดิบมาจากธรรมชาติ เช่น น้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน เป็นต้น พลาสติกนี้สามารถแยกออกไปแตกต่างกันได้ซึ่งตามแต่สิ่งที่นำมาผลิต แต่ละชนิด ถ้าเป็นพลาสติกที่บริสุทธิ์โดยไม่ผ่านขั้นตอนใด ๆ จะเรียกว่า “เรซิน” ส่วนใหญ่จะเป็นแบบโปร่งใส ไม่มีสี หรือสีขาวตามลำดับ บางชนิดจะมีลักษณะที่บดแสงอาจผลิตเป็นเม็ด ผง ของเหลว จะมีการผลิตของอุตสาหกรรมพลาสติกที่ทำผลิตภัณฑ์⁷⁹

2.7.2 ประเภทพลาสติก

ประเภทพลาสติก แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) พลาสติกเทอร์โมเซต หรือพลาสติกที่คงรูปถาวร (Thermosetting Plastic)

พลาสติกเทอร์โมเซต หรือพลาสติกที่คงรูปถาวร (Thermosetting Plastic) คือ พลาสติกประเภทนี้จะเป็นพลาสติกที่มีความแข็ง เพราะทำด้วยความร้อนแบบไม่ย้อนกลับ ซึ่งทำเป็นทรงตามผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ โดยจะทำให้แข็งตัวด้วยความร้อนในแม่แบบ เพราะถ้าเกิดการแข็งตัวแล้วจะมีความคงรูปสูงมาก เนื่องจากไม่สามารถหลอมเหลวได้อีก พลาสติกประเภทนี้ไม่สามารถนำไปรีไซเคิลได้⁸⁰

2) พลาสติกเทอร์โมพลาสติก หรือพลาสติกที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Thermoplastic)

พลาสติกเทอร์โมพลาสติก หรือพลาสติกที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Thermoplastic) คือ พลาสติกประเภทนี้จะเป็นการหลอมตัวด้วยความร้อนและกลับแข็งตัวเมื่ออุณหภูมิลดต่ำลง เช่น

⁷⁸ บริษัท ไดนาเทค ประเทศไทย. (2564). *พลาสติกคืออะไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dynatech.grit.cloud/?p=118>. [2564, 4 มิถุนายน].

⁷⁹ ชมพูนุท พรหมภักดี. (2563). *สถานการณ์ขยะพลาสติกของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.senate.go.th/document/Ext23700/23700444_0002.PDF. [2564, 4 มิถุนายน].

⁸⁰ พัชรนันท์ รักพงษ์ไทย. อ่างแล้ว เชิงอรธ 71.

พอลิเอทิลีน พอลิโพรไพลีน พอลิไวนิลคลอไรด์ เป็นต้น จึงทำให้พลาสติกประเภทนี้แทบจะ 100% สามารถนำกลับมารีไซเคิลหรือกลับมาใช้ใหม่ได้⁸¹

พลาสติกที่นิยมใช้ในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้⁸²

(1) พอลิเอทิลีน (Polyethylene : PE) มีลักษณะขาวขุ่น โปร่งแสง ยืดตัวได้ ไม่มีกลิ่น ไม่ติดแม่พิมพ์ มีความเหนียว ทนต่อการกัดกร่อนของสารเคมีได้ดี เป็นฉนวนไฟฟ้า ได้แก่ ขวดใส่น้ำ ของเล่นเด็ก ถุงเย็น เป็นต้น

(2) พอลิโพรไพลีน (Polypropylene : PP) มีลักษณะขาวขุ่น ทึบแสงกว่าพอลิเอทิลีน มีความหนาแน่นในช่วง 0.89-0.90 ลอยน้ำได้ ลักษณะอื่นคล้ายพอลิเอทิลีน ได้แก่ ปกเพิ่มเอกสาร กล่องและตลับเครื่องสำอาง อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น

(3) พอลิไวนิลคลอไรด์ (Polyvinylchloride : PVC) มีคุณสมบัติเป็นฉนวนไฟฟ้า ไม่ติดไฟ ลักษณะขุ่นทึบ เป็นทั้งของแข็งคงรูปและอ่อนนุ่มสามารถนำไปใช้งานได้หลากหลาย ได้แก่ หนังสืมหุ้มสำหรับหุ้มเบาะ เก้าอี้ ท่อน้ำ อ่างน้ำ ประตู หน้าต่าง เป็นต้น

(4) พอลิไวนิลแอซิเตต (Polyvinylacetate : PVA) เป็นพอลิเมอร์ที่มีแขนงหนาแน่น มีลักษณะโมเลกุลแบบอะแทกติก ไม่เป็นผลึก ลักษณะของเหลวข้นหนืด ไม่สามารถหล่อขึ้นรูปด้วยแม่พิมพ์ได้ ใช้ทำกาวในรูปของอิมัลชันสำหรับติดไม้ กระดาษ ผ้า

(5) พอลิสไตรีน (Polystyrene : PS) มีความแข็ง เปราะแตกง่าย แต่สามารถทำให้เหนียวขึ้นได้ โดยอาจจะผสมกับสารบิวทาไดอิน เรียกว่า สไตรีน ทนแรงอัดสูง สามารถใช้เป็นโคพอลิเมอร์เพื่อปรับปรุงคุณภาพและสมบัติของพอลิเมอร์อื่น ได้แก่ เพิ่มความเหนียวและความแข็ง เพิ่มการทนความร้อน เป็นต้น

(6) พอลิคาร์บอเนต (Polycarbonate : PC) เป็นพลาสติกที่มีความโปร่งใส และแข็งแรงมาก ด้านทานการขีดข่วนได้ดีจึงมักใช้ทำผลิตภัณฑ์แทนแก้วหรือกระจก

(7) ไนลอน (Nylon) มีคุณสมบัติเป็นฉนวนไฟฟ้า สีขาวขุ่น โปร่งแสง ไนลอนลอน ใช้ทำเสื้อผ้า เชือกเฟืองเกียร์ ลูกปืนในเครื่องจักรกลที่ไม่ต้องใช้น้ำมันหล่อลื่น

(8) พอลิเทตระฟลูออโรเอทิลีน (Polytetrafluoroethylene : PTFE) หรือ เทฟลอน มีคุณสมบัติทนความร้อนได้สูง 300 องศาเซลเซียส ทนต่อการกัดกร่อนของสารเคมี

⁸¹ ชมพูนุท พรหมภักดี. (2563). *สถานการณ์ขยะพลาสติกของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.senate.go.th/document/Ext23700/23700444_0002.PDF. [2564, 4 มิถุนายน].

⁸² plastic (พลาสติก). (2564). *พลาสติกที่ใช้มากในชีวิตประจำวัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://sites.google.com/site/plastic9911/the-use-of-plastic/plastic-01>. [2564, 4 มิถุนายน].

(9) เมลามีนฟอรัมาลดีไฮด์ (Melamine Formaldehyde) เป็นพอลิเมอร์ที่ได้จากปฏิกิริยาคอนเดนเซชันของเมลามีนกับฟอรัมาลดีไฮด์มีโครงสร้างเป็นโครงข่ายร่างแหหนาแน่นทั้งสามมิติที่แข็งแรงคล้ายฟีนอลฟอรัมาลดีไฮด์ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากเมลามีนฟอรัมาลดีไฮด์ ได้แก่จาน ชาม ถ้วยกาแฟ เครื่องใช้ภายในครัว

2.7.3 ความหมายของถุงพลาสติก

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า ถุงพลาสติก แต่ได้ให้ความหมายของคำว่า ถุง หมายถึง เครื่องใช้สำหรับใส่สิ่งของ ทำด้วยผ้าหรือกระดาษ เป็นต้น กั้นปิด ปากเปิด บางชนิดที่ปากมีหูรัดหรือหูหิ้ว เรียกเครื่องใช้สำหรับสวมมือสวมเท้า มีลักษณะยืดหรือหดได้ ว่า ถุงมือ ถุงเท้า โดยปริยายใช้เรียกสิ่งทีคล้ายคลึงเช่นนั้น เช่น ถุงน้ำดี ถุงน้ำคร่ำ ถุงน้ำตา เรียกฝ้านุ่นของผู้หญิงซึ่งใช้ฝืนผ้าเย็บริมด้านข้างให้ติดกัน ว่า ฝ้าถุง⁸³

คำว่า พลาสติก หมายความว่า สารประกอบอินทรีย์ที่สังเคราะห์ขึ้นใช้แทนวัสดุธรรมชาติ บางชนิดเมื่อเย็นก็แข็งตัว เมื่อถูกความร้อนก็อ่อนตัว บางชนิดแข็งตัวถาวร มีหลายชนิด เช่น ไนลอน ยางเทียม ใช้ทำสิ่งต่าง ๆ เช่น เสื้อผ้า ฟิล์ม ภาชนะ ส่วนประกอบเรือหรือรถยนต์⁸⁴

ดังนั้น จากความหมายของคำว่า “ถุง” และ “พลาสติก” ผู้เขียนมีความเห็นว่า คือ ถุงหิ้วที่ใช้ใส่สิ่งของทั่วไป แล้วแต่ความสะดวกของบุคคลว่าจะนำมาใช้ใส่ของร้อน ของเย็น ของเหลวก็ตาม

พจนานุกรม ให้ความหมายของถุงพลาสติก (Plastic Bag) ว่า ถุงก๊อบแก๊บ⁸⁵

โดยถุงพลาสติก จะมีแต่ละประเภทแตกต่างกัน ควรเลือกใช้ให้เกิดความเหมาะสมให้มากที่สุด ตามประเภทของถุงพลาสติกดังต่อไปนี้⁸⁶

HDPE: High Density polyethylene คือ ทั่วไปแล้วถุงชนิดนี้สีขาวขุ่น แต่เปลี่ยนไปได้ตามความต้องการของลูกค้า มักเรียกถุงชนิดนี้ว่า ถุงหิ้ว ไว้ใช้สำหรับอุปโภค บริโภค บรรจุภัณฑ์ และสินค้าต่าง ๆ ซึ่งจะมีความทนทาน

⁸³ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2544). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ Long do Dict. (2564). *ถุงพลาสติก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dict.longdo.com/search/>. [2564, 4 มิถุนายน].

⁸⁶ บริษัท วัสดุถุงพลาสติก จำกัด. (2564). *ถุงพลาสติก/Plastic bag*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.visanplastic.com/%E0%B8%96%E0%B8%B8%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%81.html>. [2564, 4 มิถุนายน].

LDPE: Low Density polyethylene คือ เนื้อถุงพลาสติกผ่านลม ซึ่งเป็นความใสกว่าแบบแรก มักนิยมมาทำฟิล์มหัด ถุงน้ำแข็ง ถุงน้ำใส

LLDPE: Linear Low Density polyethylene คือ เนื้อถุงพลาสติกผ่าน มีความทนทานมาก มีความใสและเหนียวเป็นพิเศษ เช่น ถุงแช่แข็ง ถุงน้ำแข็ง

PP: Polypropylene คือ ถุงร้อน มีลักษณะใสเหนียว ทนต่อความร้อนได้ดี

2.8 แนวคิดด้านความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ

จากการได้ศึกษาแนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่าเป็นแนวคิดการผลิตที่ยั่งยืน (Sustainable Production) แนวคิดนี้ทำให้ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น โดยใช้กระบวนการผลิตหรือการดำเนินการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แล้วยังใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรด้วย ต้องพิจารณาว่าต้นทุนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมนำมาคิดเป็นต้นทุนด้วย ซึ่งทั้งนี้ได้มีการพัฒนามาให้เป็นต้นทุนของสินค้าชนิดหนึ่ง ๆ ด้วย ทำให้เป็นที่มาของแนวคิดความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ ที่ทำให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบต่อ (Producer Responsibility) ดังนั้น ในการออกแบบและผลิตสินค้าใหม่ รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนการใช้วัสดุต่าง ๆ ต้องเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ให้ได้ และต้องนำกลับมาใช้อย่างปลอดภัย เพื่อลดปริมาณของเสีย หรือเป็นแนวคิดกรอบการผลิตที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Production)⁸⁷

หลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR)⁸⁸ แนวคิดนี้เป็นที่นิยมมากในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดนี้ใช้ครั้งแรกที่ประเทศสวีเดน ค.ศ. 1990 ในรายงาน Swedish Ministry of Environment and Natural Resource (Lindquist and Lindgren, 1990) แนวคิดนี้มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าตรวจจับสั่งการควบคุมจากรัฐ ด้วยรูปแบบการใช้แนวคิดที่ครอบคลุมทั้งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์

Rosemont all (2006) and Lindquist (2000) ได้นิยามแนวคิดนี้ไว้ว่า “หลักนโยบายในการส่งเสริมการปรับปรุงระบบผลิตภัณฑ์ทั้งวงจรชีวิตเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ไปถึงผู้ผลิตชิ้นส่วนต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมในการนำกลับมาใช้ใหม่และทิ้งทำลายผลิตภัณฑ์”

⁸⁷ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). *ยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการลดและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ (Reduce Reuse Recycle: 3R)*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 2.

⁸⁸ มนพร พันธุมชัย. (2548). *มาตรการทางกฎหมายในการจัดการลดการใช้และการผลิตขวดพลาสติกในการบรรจุน้ำดื่ม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วัตถุประสงค์ของ EPR คือ จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้การผลิตลดมลภาวะและทรัพยากร ตลอดจนอายุการใช้ผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ต้องเริ่มแต่การผลิต การใช้งาน ไปจนถึงเสื่อมสภาพด้วยการปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์และขั้นตอนการผลิตโดยการใช้เทคโนโลยี

จากข้อความข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้ผลิตต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่ต้นทางการผลิต ไปจนถึงปลายทาง

2.9 การจัดการขยะตามหลัก 3R⁸⁹

หลักการ 3 ใช้ หรือ 3R ต้องประกอบด้วยใช้น้อย (หรือลดการใช้ : Reduce) ใช้ซ้ำ (Reuse) และใช้แปรรูป (หรือแปรรูปใช้ใหม่ : Recycle) ทั้งนี้ เพื่อจัดการขยะได้ง่าย ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นวิธีการง่าย ทำให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็น ทุกเพศ ทุกวัย กระทำได้ในชีวิตประจำวันขอเพียงตั้งใจให้ทุกคนรักในความสะอาดมากขึ้น สามารถนำหลักดังกล่าวเพื่อจัดการขยะได้ดังต่อไปนี้

1) ใช้น้อย หรือลดการใช้ (Reduce : R แรก) หมายถึง การลดการใช้ปริมาณที่ไม่จำเป็น หลีกเลี่ยงการใช้ของฟุ่มเฟือยเพื่อลดการสูญเปล่าและลดขยะให้มากที่สุด เช่น

(1) การใช้ถุงผ้าหรือตะกร้าแทนพลาสติกหรือ โฟมซึ่งทั้ง 2 สิ่งนี้สามารถกำจัดได้ยาก และ

(2) การใช้แก้วส่วนตัวแทนการใช้แก้วที่เป็นแก้วซึ่งใช้ครั้งเดียวทิ้ง

(3) บีบโตหรือกลองใส่อาหารเพื่อลดขยะ โฟม ซึ่งย่อยสลายยาก เป็นต้น

2) ใช้ซ้ำ (Reuse : R ที่สอง) หมายถึง การนำของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้อีกโดยไม่ผ่านขบวนการแปรรูปหรือแปรสภาพ เช่น

(1) มีการทำสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุที่เหลือใช้ เพราะสร้างอาชีพมีรายได้ให้กับครอบครัว เพื่อไปเลี้ยงดูแลคนในครอบครัวได้ และนอกจากนี้ยังช่วยลดปริมาณขยะอีก

(2) การใช้กระดาษสองหน้า เมื่อใช้ครบทั้งสองหน้าแล้วยังทำเป็นกระดาษหน้าที่สาม โดยใช้เป็นกระดาษพิมพ์อักษรเบรลล์ให้ผู้พิการทางสายตา

(3) การใช้ถ่านไฟฉายแบบชาร์จใหม่ได้ (Rechargeable Battery) จะทำให้ประหยัดเงินได้มากกว่าจากที่ต้องไปซื้อใหม่ทุกครั้งเมื่อใช้เสร็จ นอกจากนี้ลดปริมาณขยะด้วย

⁸⁹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *คู่มือปฏิบัติการ 3ใช้ (3R) เพื่อจัดการขยะชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 4-7.

(4) บริจาคเสื้อผ้า ข้าวของเครื่องใช้ต่าง ๆ ให้ผู้ที่มีความจำเป็น ทำให้ได้ทำบุญด้วย ถ้าหากสำหรับคนที่ไม่ค่อยมีเวลาไปทำบุญที่วัด ทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่รกรุงรังไปด้วยสิ่งของที่ไม่ได้ใช้แล้ว

(5) การขายสินค้ามือสอง เช่น หนังสือ เสื้อผ้า รองเท้า อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น จะให้ปริมาณขายลดลงไปมาก และยังสามารถสร้างรายได้ให้กับตนเอง

3) ใช้แปรรูป หรือแปรรูปใช้ใหม่ หรือ รีไซเคิล (Recycle : R ที่สาม) หมายถึง นำขยะไปรีไซเคิล ของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้มาแปรรูปเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต หรือเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น

- (1) การนำกระป๋องอะลูมิเนียมมาหลอมเป็นขาเทียม
- (2) การนำกล่องเครื่องดื่ม UHT มาแปรรูปเป็นตะกร้า
- (3) การนำกระดาษมาแปรรูปเป็นกล่องทิชชู
- (4) การนำขวดพลาสติกใส(PET) มาแปรรูปเป็นเสื้อ

2.10 ทฤษฎีแรงจูงใจ

การที่จะให้ใครทำอะไรให้หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ควรจะต้องการแรงจูงใจให้บุคคลนั้นเกิดการสนใจหรือมีแรงจูงใจที่กระทำสิ่งนั้นเพราะจะทำให้สามารถทำสิ่งนั้นได้อย่างดี แต่ถ้าปราศจากแรงจูงใจแล้วนั้นบุคคลดังกล่าวอาจที่จะไม่ยอมกระทำก็ได้เพราะไม่รู้จะทำสิ่งนั้นไปเพื่ออะไร ในเมื่อตนเองไม่มีส่วนได้ส่วนเสียอะไร ดังนั้น มาพิจารณาทฤษฎีที่จะเป็นแรงจูงใจให้บุคคลนั้นอยากกระทำมากยิ่งขึ้นก็ได้ ดังนี้

ทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow (Maslow's general theory of human motivation)

มาสโลว์ (Maslow, 1970)⁹⁰ มีการกระทำที่เรียกว่า การตั้งสมมติฐานในเรื่องความต้องการของมนุษย์ เพราะมนุษย์นั้นมีความต้องการอยู่เสมอ ความต้องการได้รับการตอบสนองแล้วจะมีความต้องการอื่นมาแทนที่ แต่จะทำให้ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วนั้นจะไม่ทำให้เป็นสิ่งจูงใจอีกต่อไป แต่ถ้าความต้องการไหนยังไม่ได้รับการตอบสนองนั้นถือว่ายังมีสิ่งจูงใจอยู่ ซึ่ง Maslow มองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เป็น 5 ลำดับ ดังนี้ คือ

1) ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs) สิ่งนี้มนุษย์ต้องการเป็นขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว ได้แก่ ความต้องการเกี่ยวกับอาหาร น้ำ อุดหนุนที่เหมาะสม ยารักษาโรค ความต้องการทางเพศ เป็นต้น ถ้ามนุษย์ได้รับการตอบสนองแล้วด้านความจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้เป็นที่พอใจแล้ว มนุษย์นั้น

⁹⁰ Maslow, A. H. (1970). *Motivation and Personality* (2nd ed.). New York: Harper & Row. pp. 80-81.

จะมีความต้องการอีกในระดับสูงขึ้นไปและความต้องการดังกล่าวจะเป็นเครื่องกระตุ้นพฤติกรรมของมนุษย์

2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety needs) มี 2 แบบคือ ความต้องการความปลอดภัยด้านร่างกายและจิตใจกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

3) ความต้องการทางสังคม (Social or belonging needs) ซึ่งความต้องการของมนุษย์ในข้อนี้ปัจจุบันเห็นเยอะมาก เพราะต้องการที่จะเป็นที่ยอมรับของสังคม และให้สังคมที่มีบุคคลอื่นอยู่ด้วยนั้นยอมรับในตัวเรา เพราะตนเองอยากเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงหรือฐานะทางสังคม (Esteem or status needs) ความต้องการนี้เชื่อได้ว่ามนุษย์ทุกคนต้องการแน่นอนที่จะทำให้ตนเองมีฐานะที่โดดเด่นเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป ต้องการความเป็นตนเองเพราะอยากมีอิสระในการตัดสินใจอะไรก็ได้ด้วยตนเอง เป็นต้น

5) ความต้องการที่ได้รับความสมหวังในชีวิต (Self actualization or self realization)แน่นอนความต้องการนี้เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของชีวิตมนุษย์ เช่น ความต้องการอยากเป็นผู้นำในทุก ๆ องค์กร ในทุก ๆ หน่วยงาน ความต้องการที่จะมีความโดดเด่นทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง⁹¹

จากที่กล่าวทฤษฎีของ Maslow มาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ความต้องการที่มนุษย์ต้องการนั้นมีทั้งหมด 5 ด้านด้วยกันดังนี้

- 1) ความต้องการด้านร่างกาย
- 2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย
- 3) ความต้องการทางสังคม
- 4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงหรือฐานะทางสังคม
- 5) ความต้องการที่ได้รับความสมหวังในชีวิต

⁹¹ สมบัติ อาริยาสาธ. (2561). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษา. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 3 (2), หน้า 33-46.

2.11 แนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับและการบังคับโทษปรับ

ความเป็นมาของโทษปรับจะมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยการที่กำหนดให้มีโทษปรับและการริบทรัพย์สินขึ้นมานั้น เพราะเนื่องมาจากจะมีการแก้แค้นกันเพื่อทดแทนตนเอง ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการทดแทนจะได้ไม่ต้องไปแก้แค้นทดแทนการกระทำ ความผิด ดังที่ ศาสตราจารย์เกอฮาร์ท เกร์บิง (Gerhard Grebing) กล่าวไว้⁹²

ต่อมารัฐเข้ามามีบทบาทโดยได้เข้ามานำระบบความยุติธรรมโดยมหาชนเข้ามาแทนที่ระบบความยุติธรรมโดยเอกชนก็เพื่อรัฐจะนำความเสียหายที่เป็นความผิดต่อสังคมเป็นความผิดมหาชน ก็จะต้องให้จ่ายเงินเป็นส่วนหนึ่งของค่าไถ่โทษให้กับรัฐเป็นค่าตอบแทน⁹³

กฎหมายเยอรมันโบราณ ก็ได้มีการสร้างเกณฑ์เกี่ยวกับโทษปรับเช่นกัน แต่มีหลายประการ โดยเฉพาะมีการแยกกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชน จึงทำให้มีการแยกโทษปรับออกจาก การชดเชยค่าเสียหายได้ และมีโทษปรับมาใช้คู่กับโทษจำคุกอีกด้วย ซึ่งมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดให้เช็ดหลายมากขึ้น เพราะถ้ายังมีโทษปรับแพงอาจทำให้ผู้กระทำความผิดดูเป็นเรื่องที่น่ากลัวและรุนแรงขึ้นได้⁹⁴

ต่อมา ก่อนศตวรรษที่ 19 กฎหมายโรมานอ-เยอรมันนิก มีการพัฒนาไปอีกขั้นโดยสามารถนำโทษปรับมาลงโทษสถานเบาได้ ซึ่งก็คือ ความผิดลหุโทษ เพราะกรณีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ถ้าได้รับโทษอื่นอาจรุนแรงเกินไป ซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง⁹⁵

สำหรับประเทศไทย โดยจะการปรับเป็น “สินไหมพินัย” โดยแบ่งเป็น ถ้าปรับสินไหม ก็จะให้ผู้เสียหาย ถ้าปรับเป็นพินัยจะให้แก่หลวง แต่เมื่อมีการใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 โทษปรับจะถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยทั้งหมดที่เป็นค่าปรับจะให้ตกเป็นของรัฐทั้งสิ้น แต่ถ้าผู้เสียหายอยากได้ค่าปรับหรือเรียกว่าค่าสินไหม ก็ให้ไปดำเนินเป็นคดีแพ่งแทนในเรื่องละเมิด⁹⁶

⁹² โกเมน ภัทรภิรมย์. (2534). โทษปรับ. *วารสารอัยการ*, 163 (14), หน้า 455.

⁹³ สมพงษ์ เตชะสมบุญ, พลตำรวจตรี. (2560). *มาตรการเสริมแทนโทษปรับในคดีลหุโทษ*. เอกสารส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

⁹⁴ กานดา ปานดำ. (2547). การบังคับโทษปรับ: ศึกษากรณีบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁶ กานดา ปานดำ. อ้างแล้ว เจริญธรรม 94.

2.11.1 วัตถุประสงค์ของโทษปรับ

วัตถุประสงค์ส่วนมากจะเหมือนกันทุกประการ คือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ แต่ในปัจจุบันนี้วัตถุประสงค์ของการลงโทษนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุค ตามสมัย เพราะการแก้แค้นทดแทนไม่ใช่เจตนารมณ์ของการลงโทษซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐแต่ละประเทศ ที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมให้มากที่สุด เพราะเห็นว่าการลงโทษที่เหมาะสมนั้น อาจสามารถมีการนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อลงโทษให้เกิดเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าก็ได้⁹⁷

การกำหนดโทษปรับจะมีบัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา⁹⁸ ที่ต้องการให้มีการลงโทษเฉพาะผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งแนวคิดการนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐจะลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่รุนแรงมาก และไม่ให้เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลถ้าได้มีการลงโทษปรับ แต่การลงโทษจำคุกเพียงระยะเวลาไม่นานนักก็ไม่ทำให้เกิดการเข็ดหลาบ บางทีอาจทำให้เกิดปมด้อยซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมต่อไปก็ได้⁹⁹

ดังนั้น ถ้ามีการกระทำความผิดอาญาที่มีโทษไม่มากนักหรือเล็กน้อย หรือไม่ควรได้รับโทษ ควรที่จะให้ลงโทษปรับจะดีกว่าเพราะเป็นทางที่ดีที่สุดต่อการให้ลงโทษจำคุก นอกจากนี้ รัฐยังประหยัดงบประมาณอีกมาก ฉะนั้น วัตถุประสงค์การนำโทษปรับมาใช้เพื่อประโยชน์ดังนี้

- 1) รัฐไม่ต้องจัดหาที่จำคุกหรือที่กักขัง
 - 2) ประหยัดงบประมาณของรัฐ
 - 3) ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงได้
- และต่อสภาพเศรษฐกิจ
- 4) ผู้กระทำความผิดไม่มีมลทิน
 - 5) โทษปรับจะมีประสิทธิภาพมาก ถ้าใช้บังคับกับคนที่มีฐานะยากจน
 - 6) รัฐมีรายได้อีกมากขึ้น

⁹⁷ กานดา ปานคำ. อ่างแล้ว เจริงอรรถ 94.

⁹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 18 โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

(4) ปรับ

⁹⁹ สมพร พรหมพิทาธร. (2512). โทษปรับ. *อัยการนิเทศ*, 31 (4), หน้า 443.

2.11.2 ลักษณะของโทษปรับ

โทษปรับนี้จะบังคับเอากับทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28¹⁰⁰ ซึ่งโทษปรับมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้¹⁰¹

1) โทษปรับบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด คือ เงิน แต่ถ้าบังคับเอาทรัพย์สินอื่น ไม่ใช่โทษปรับ แต่เป็นการริบทรัพย์สิน

2) ค่าปรับต้องตกเป็นของแผ่นดิน

3) โทษปรับนี้บางที่อาจกำหนดไว้ควบคู่กับกับโทษอื่นก็ได้หรือจะกำหนดโทษปรับไว้เพียงสถานเดียวก็ได้เช่นกัน แต่ในต่างประเทศส่วนมากนิยมใช้โทษปรับสถานเดียวสำหรับความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทยค่าปรับนี้นิยมนำมาใช้กับความผิดที่เป็นความผิดใหม่ที่กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา เช่น ความผิดอาญาทางเศรษฐกิจความผิดเกี่ยวกับคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น แต่โทษปรับที่นำมาใช้กับความผิดใหม่นี้จะกำหนดให้ค่าปรับในลักษณะที่ค่อนข้างสูงมาก เพื่อสมกับความผิดทางเศรษฐกิจ เรียกว่าเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด¹⁰²

2.11.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับ

โดยหลักโทษปรับ (Fine) เป็นโทษที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการทำให้เกิดผลร้ายแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำผิด โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดเองว่าเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งโดยทั่วไปการกำหนดโทษปรับต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการลงโทษทางอาญา กล่าวคือ¹⁰³

1) หลักความยุติธรรม

การลงโทษต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมด้วย ไม่ว่าจะต่อใครก็ตามเพราะมีหลักสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11(2) กล่าวไว้ว่า “จะถือว่าบุคคลใดมีความผิดทางอาญาเพราะเหตุการณ์กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดอันยังมีได้ถือว่าเป็นความผิด

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 28 ผู้ใดต้องโทษปรับ ผู้นั้นจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล

¹⁰¹ หยุด แสงอุทัย. (2544). *กฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 191.

¹⁰² รองพล เจริญพันธ์. (2521). การใช้โทษปรับเป็นตามมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องพรรณาคูณภาพสินค้าหรือการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค. *วารสารนิติศาสตร์*, 10 (2), หน้า 319.

¹⁰³ พิรุฬห์ โดศกุลวรรณ. (2532). *การลงโทษปรับทางอาญา*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 28.

อาญาตามกฎหมายแห่งชาติ หรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะกระทำการนั้นหาได้ไม่ และ จะลงโทษให้หนักไปกว่าโทษที่ใช้ในขณะกระทำความผิดหาได้ไม่”

2) หลักมนุษยธรรม

โทษทางอาญาต้องสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรม คือโทษต้องไม่โหดร้ายไม่ว่าจะเป็น ประเภทของโทษหรืออัตราโทษ และจะมีอีกหลักที่สำคัญ คือบุคคลห้ามถูกลงโทษซ้ำสอง

3) หลักความแน่นอนแต่ยืดหยุ่นของโทษ

หลักความแน่นอนแต่ยืดหยุ่นของโทษ คือ แม้จะเป็นโทษประเภทเดียวกัน แต่อาจจะ ได้รับโทษที่ไม่เหมือนกันก็ได้ หรือไม่เท่ากันก็ได้เป็นไปตามหลักของการยืดหยุ่น

4) หลักการกำหนดโทษให้สมกับผู้กระทำความผิด

ในการลงโทษไม่ว่าสถานใดก็ตาม ศาลต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อีกมาก ทางปฏิบัติ ไม่ว่าประเทศใด ศาลมักจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดความผิดทั่วไปในทางที่ไม่เป็นอัตราโทษสูงมาก

2.11.4 ประเภทของโทษปรับ

บางประเทศจะกำหนดให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจของประเทศด้วย แต่ปัจจุบันมีการ ลงโทษปรับแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้¹⁰⁴

1) การปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (Ordinary Fine) โดยแยกออกเป็นขั้นสูงสุด หรือขั้นต่ำสุด

การปรับนี้จะมีการกำหนดไว้เป็นอัตราโทษปรับที่แน่นอน (Fixed Sum) โดยบัญญัติ ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ จะปรับได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ต่ำกว่าที่กฎหมาย กำหนด โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับได้ให้เหมาะสมกับสัดส่วนของบุคคล เพราะถ้าไม่กำหนดโทษให้เหมาะสมกับสัดส่วน แม้โทษปรับนี้อาจไม่กระทบต่อสถานะเศรษฐกิจ หรือความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นก็จะไม่สมดังเจตนารมณ์ของโทษปรับ

แต่การลงโทษปรับนี้ให้ได้เหมาะสมและสัดส่วนกับผู้กระทำความผิดแต่ก็ยังคงมี ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของศาลว่ามีหลักเกณฑ์ใดในการกำหนดโทษปรับของผู้กระทำความผิด แต่ละบุคคล ดังนี้¹⁰⁵

(1) การกำหนดสัดส่วนหรืออัตราโทษปรับให้ได้สัดส่วนกับภัยอันตรายหรือความผิด (Proportionment according to Harm and Guilt)

(2) การกำหนดสัดส่วนตามภาวะทางเศรษฐกิจและการเงิน (Proportionment according to Economy or Financial Circumstances)

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁰⁵ พิรุฬห์ โศกุลวรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรม 103. หน้า 28.

2) การปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine)

เป็นแนวคิดที่กำหนดอัตราค่าปรับโดยต้องให้มีความสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิด ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ที่นอกจากจะช่วยหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ตามการลงโทษปรับแบบกำหนดอัตราแน่นอนตายตัว ทั้งนี้ยังทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เพราะเป็นการคำนวณค่าปรับจากรายได้เฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิดตามที่กล่าวมาข้างต้น

ระบบการลงโทษปรับตามวันและรายได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 3 ข้อ ดังนี้¹⁰⁶

(1) รายได้ต่อวันของผู้ที่จะถูกปรับ (Day Income) ศาลโดยความช่วยเหลือของพนักงานอัยการจะพิจารณารายได้ต่อวันของจำเลยในคดีนั้น ๆ ว่ามีรายได้วันละเท่าใด

(2) จำนวนวัน (Amount of Day) จำนวนวันที่ศาลเห็นจะปรับโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิด หากความผิดที่ก่อมีความร้ายแรงจำนวนวันก็จะสูงขึ้น โดยจำนวนวันจะเป็นตัวตั้งเพื่อนำไปคูณกับรายได้ต่อวันของจำเลย

(3) จำนวนค่าปรับ (Amount of Fine) คือผลลัพธ์ที่ได้จากการนำจำนวนวันไปคูณกับจำนวนรายได้ต่อวันของจำเลย อันจะเป็นค่าปรับในแต่ละคดีความผิด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ระบบการลงโทษปรับตามวันและรายได้เป็นระบบการลงโทษปรับที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสองฝ่ายและมีประสิทธิภาพมากกว่าลงโทษอื่น ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีใช้กันแล้วทั้งในประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือ Common Law

3) การปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

ส่วนมากจะกำหนดไว้ในการคุ้มครองตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการกำหนดบทลงโทษปรับที่หนักเพื่อให้เข็ดหลาบไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมีได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดว่าจะมีเงินเพียงพอชำระค่าปรับหรือไม่¹⁰⁷

¹⁰⁶ พิรุฬห์ โศกุลวรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรม 103. หน้า 28.

¹⁰⁷ พิรุฬห์ โศกุลวรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรม 103. หน้า 28.

2.11.5 วิธีการกำหนดโทษปรับ

การกำหนดโทษปรับนี้จะเป็นนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ออกกฎหมายต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวมด้วย ซึ่งการกำหนดโทษปรับเท่าที่ปรากฏมีอยู่ 3 แนวทาง ได้แก่

1) การกำหนดโทษปรับไว้อย่างเด็ดขาด (Definite) คือ การระบุจำนวนค่าปรับไว้ตายตัวโดยศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดได้¹⁰⁸

2) การกำหนดโทษปรับไว้อย่างสัมพันธ์ (Relative) คือ การกำหนดกรอบของโทษปรับไว้เพื่อศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับอัตราค่าปรับภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การกำหนดขั้นสูงหรือขั้นต่ำ

3) การกำหนดโทษปรับแต่ไม่ได้ระบุอัตราโทษที่แน่นอน คือ กฎหมายที่กำหนดโทษปรับไว้เช่นนี้จะเป็นโทษสถานเบา

2.12 หลักการบริการสาธารณะ (Public service)

บริการสาธารณะ¹⁰⁹ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนที่ดี เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง เรื่องการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น

ดังนั้น สรุปจากข้อความข้างต้นได้ว่า บริการสาธารณะมีลักษณะที่แบ่งได้ 2 ประการ คือ

1) ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ คือ ประชาชนทั้งหลายก็มีความหวังที่จะได้รับการดูแลจากทางภาครัฐ ซึ่งความต้องการของประชาชนนี้ต้องการมีส่วนร่วมในลักษณะ 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) ความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยต่อชีวิต เช่น มีการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ หรือทหาร เป็นต้น

(2) ต้องการที่จะได้รับความสะดวกสบายต่อการใช้ชีวิต เช่น มีระบบขนส่งที่ดีทันสมัย มีสาธารณสุขของประเทศที่ดี การไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

¹⁰⁸ พิษยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). *โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine)*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18.

¹⁰⁹ มานิต จุมปา. (2544). *ถาม-ตอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 29.

ดังนั้น การให้บริการสาธารณะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้ง 2 ลักษณะ เพราะว่าถ้าฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ จะไม่ใช่การบริการสาธารณะ

2) ต้องเป็นการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง คือ อาจจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรงก็ได้ โดยการลงมือกระทำบริการสาธารณะเอง เช่น การที่กรมทางหลวงได้มีการดำเนินการก่อสร้างทางเอง เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการมอบหมายให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นกระทำแทนก็ได้ในเรื่องบริการสาธารณะ แต่กรณีนี้จะมีฝ่ายปกครองกำกับดูแล เช่น อาจให้มอบหมายให้องค์กรอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อาทิ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอิสระ เป็นต้น หรือมอบหมายให้เอกชน อาทิ ให้เรื่องสัมปทาน เป็นต้น

การบริการสาธารณะจะแตกต่างจากการทำกิจกรรมการกุศลที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ แม้จะมีจุดประสงค์หรือเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกันก็ตาม ดังนี้¹¹⁰

(1) เอกชน ไม่มีกฎหมายบังคับให้กระทำ อยู่ที่ความสมัครใจ และไม่มีการกำหนดว่าจะกระทำต่อใครบ้าง หรือจะทำกับใครก็ได้ แต่บริการสาธารณะ กฎหมายกำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยจะไม่มีสิทธิปฏิเสธไม่กระทำบริการสาธารณะ และการกระทำต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและต้องปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน

(2) หลักกฎหมายในการควบคุมของเอกชนกับฝ่ายปกครองก็แตกต่างกัน กล่าวคือการกระทำของเอกชน ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องมูลนิธิตั้ง และสมาคม เป็นต้น ถ้ามีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลยุติธรรม แต่บริการสาธารณะนั้นใช้กฎหมายมหาชนใช้บังคับ ถ้ามีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง

หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ¹¹¹

บริการสาธารณะทุกประการ ต้องอยู่ในหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1) หลักความเสมอภาค คือ ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิประโยชน์เท่ากันทุกคนจากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน โดยฝ่ายปกครองจะต้องไม่เอื้อประโยชน์ในกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

2) หลักความต่อเนื่อง คือ บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องโดยเฉพาะการบริการเกี่ยวกับระบบคมนาคมระบบราง เช่น บีทีเอส เพราะถ้าเกิดการหยุดชะงักไปอาจเกิดความเสียหายที่มหาศาลได้ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

¹¹¹ ปนัดดา วิเศษจนา. อ้างแล้ว เจริญธรรม 63.

3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ คือ บริการสาธารณะต้องสามารถทำการเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เกิดการทันสมัยกับสังคมในปัจจุบัน และทันต่อเหตุการณ์โลกปัจจุบัน เพื่อให้สามารถแก้ไขได้ตลอดเวลา

จากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมตามบทที่ 2 สามารถสรุปแนวคิด ความเป็นมา และทฤษฎีของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกของผู้ประกอบการในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนครได้ว่าจะต้องนำแนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อจะได้ทราบว่าในอดีตได้มีแนวคิดที่จะอนุรักษ์ ดูแลสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไรบ้าง เช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น และแนวคิดในเรื่องนิคมอุตสาหกรรมเพื่อที่จะทราบว่านิคมอุตสาหกรรมควรที่จะมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่อย่างไร โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับผู้ประกอบการที่เป็นปัจจัยสำคัญมากที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกของกิจการของตน และได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อที่สามารถนำแนวคิดส่วนนี้มาใช้พิจารณาว่าการจัดการขยะพลาสติกที่ได้ผลดีจะต้องทำอย่างไรบ้าง ทั้งยังได้ศึกษาทฤษฎีแรงจูงใจเพื่อที่ได้ทราบสิ่งที่มนุษย์ต้องการให้จูงใจในด้านใดบ้าง แนวคิดสุดท้ายจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับโทษเพื่อนำมาพิจารณาว่าโทษปรับที่สมควรนำมากำหนดที่จะต้องกับการลงโทษผู้ประกอบการในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมนวนครที่ฝ่าฝืนการใช้พลาสติกที่ได้ผลและเหมาะสมควรเป็นเช่นไร ซึ่งรายละเอียดจะไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป