

# การจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง

## Environmental conflict management: A case study of the thermal coal-fired power plant project in Rayong province

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์

Chutarat Chompunth

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Graduate School of Environmental Development Administration,

National Institute of Development Administration, Bangkok 10240, Thailand

### ARTICLE INFO

#### *Article history:*

Received 7 July 2015

Received in revised form 30 May 2016

Accepted 5 June 2016

#### *Keywords:*

environmental conflicts,  
environmental justice,  
public participation,  
thermal power plant

### ABSTRACT

Large national developmental projects in Thailand in the past have principally focused on economic growth. The exploitation of a large amount of natural resources and the environment led to an unfair allocation of natural resources, which in turn caused injustice and environmental conflicts. This is especially the case for power plant projects, since most of them are not well accepted by the people, with the opposition and protests against these projects leading to environmental conflicts. The present research study investigated the cause of environmental conflicts involving a coal-fired thermal power plant in Rayong and suggested ways to solve the conflicts, as well as ways to promote environmental justice. This was qualitative research. Data were collected through in-depth interviews and non-participant observation. The results showed that environmental conflict was caused by: A lack of meaningful public participation; ineffective environmental management of the government implementation; and a concern regarding the environmental impact on the local people. Moreover, the government sector and other organizations involved failed to disclose and communicate the information the people needed as accurately, clearly, and honestly as possible. To promote environmental justice, it is important that the people be informed of information and other news with regard to the power plant project. They should have knowledge and understanding about the project, be allowed to help make decisions, and to give their opinions on the matter. It is also crucial that the government sector and other organizations provide the people with correct information so that the people will trust the project, which will in turn result in solutions to environmental conflicts.

## บทคัดย่อ

ในอดีตประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้มีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาโรงไฟฟ้าซึ่งส่วนมากไม่ได้รับการยอมรับ จึงเกิดการต่อต้านและคัดค้านจากประชาชนดังจะเห็นได้จากโครงการโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดระยอง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง และเสนอแนวทางการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมมี 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม การดำเนินงานของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ไม่มีความเป็นธรรม และความกังวลต่อผลกระทบที่ประชาชนอาจได้รับ ทำให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยองยังมีความกังวลและไม่มีความเชื่อมั่นต่อโครงการดังกล่าว สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม คือ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูลข่าวสารในทุกๆ ขั้นตอนของโครงการโรงไฟฟ้า สร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนัก และมีสิทธิในการตัดสินใจ ทั้งนี้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสื่อสารและนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริงกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อโครงการ เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อไป

*คำสำคัญ:* ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรม ด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน

## บทนำ

ประเทศไทยในอดีตมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตและการพัฒนาประเทศ จึงส่งผลต่อความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องตกเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่กระจายของมลพิษจากการดำเนินงานของโครงการผู้ตั้งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่โครงการจึงจำเป็นต้องมีการจัดการความขัดแย้งเพื่อบรรเทาปัญหาให้เบาบางลงและพยายามหาข้อยุติ ดังจะเห็นได้จากโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินในอดีตของประเทศไทยที่ประสบปัญหาดังกล่าว

จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมสูง ส่งผลให้มีความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงมีการวางแผนการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยได้มีการศึกษาความเหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง เพื่อดำเนินการสำรวจความเป็นไปได้ ทั้งเชิงสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม โครงการโรงไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ของจังหวัดระยองนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ คือ ประชาชนในพื้นที่ โดยประชาชนส่วนหนึ่งสนับสนุนให้มีการสร้างโรงไฟฟ้า เพราะเห็นถึงประโยชน์ทั้งตนเองและสังคมโดยรวมจะได้รับ ในขณะที่อีกกลุ่มก็มีประชาชนอีกกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว เนื่องจากความกังวลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ปัญหาเหล่านี้ได้สร้างความขัดแย้งให้กับหลายฝ่าย ความไม่ชัดเจนของความยุติธรรมในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ประกอบกับประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง ทั้งที่ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

ด้วยความไม่ยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาส่งผลให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นลุกลามและขยายวงกว้างยิ่งขึ้นยืดเยื้อยาวนาน ซึ่งไม่เกิดผลดีทั้งต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการกระบวนการ

มีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม จะสามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและนำประเทศไทยไปสู่ การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต ดังนั้นผู้วิจัยจึงศึกษาสาเหตุ ของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมจากกรณีศึกษาดังกล่าว และเสนอแนวทางการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการโรงไฟฟ้า พลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยองต่อไป

**การตรวจเอกสาร**

**การจัดการความขัดแย้ง**

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดจาก การแข่งขันกันของปัจเจกบุคคล กลุ่ม และฝ่ายต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ตำแหน่ง อำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งประเภทของความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (ดังแสดง ในรูปที่ 1) (Moore, 1996; จำลอง, 2554, หน้า 171-173) ได้แก่

**1) ความขัดแย้งที่ไม่จำเป็น (Unnecessary Conflicts)**

แบ่งออกเป็น

- (1) ความขัดแย้งในเรื่องความสัมพันธ์ (Relationship Conflicts) เกิดจากการรับรู้ที่ไม่ถูกต้อง การมีทัศนคติเชิงลบ

การสื่อสารที่ผิดพลาดหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคคล

**(2) ความขัดแย้งในเรื่องข้อมูล (Data Conflicts)**

เกิดจากการขาดข้อมูล หรือได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องมีความขัดแย้งกัน ในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล การตีความข้อมูลที่แตกต่างกัน หรือความเห็นต่างเกี่ยวกับวิธีการประเมิน

**(3) ความขัดแย้งในเรื่องค่านิยม (Value Conflicts)**

เกิดจากระบบความเชื่อที่ต่างกัน ซึ่งจะไม่เป็นความขัดแย้ง จนกว่าจะมีการบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งเชื่อเหมือนกับตนหรือ โจมตีความเชื่อของผู้อื่น

**2) ความขัดแย้งที่แท้จริง (Genuine Conflicts)**

แบ่งออกเป็น

**(1) ความขัดแย้งทางโครงสร้าง (Structural Conflicts)**

เกิดจากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม โดยผู้ที่เกิดความขัดแย้งอาจเป็นผู้ที่ถูกทำให้เสียเปรียบ เนื่องจากการจัดองค์กรหรือการจัดการเชิงพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

**(2) ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (Interest Conflicts)**

เกิดจากการตัดสินใจ วิธีการตัดสินใจ เช่น ความน่าเชื่อถือ ความยุติธรรม ความต้องการมีส่วนร่วม โดยความขัดแย้งจะ เกิดขึ้นเมื่อมีฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผลประโยชน์ที่ฝ่ายตนได้ไม่เหมาะสม หรือน้อยกว่าผลประโยชน์ที่ฝ่ายตรงข้ามได้รับ



ภาพที่ 1 วงกลมความขัดแย้งประเภทต่างๆ ที่มา: Moore (1996)

### การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ (จินตวีร์, 2557) คือ

1) การรับรู้อำนาจ (Public Information) ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหรือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจและค้นหาเหตุผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้น ซึ่งมีหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) โดยจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยผู้พัฒนาโครงการจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม

(2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งเชิงวิชาการ จำเป็นต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาอธิบายและให้ความคิดเห็นต่อโครงการ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

(3) การประชาพิจารณา (Public Hearing) เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายผู้พัฒนาโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน

4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็น

เป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของผู้แทนประชาชนในพื้นที่

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนจำเป็นต้องใช้วิธีการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมในการนำข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนไปสู่ประชาชนผู้เป็นเป้าหมาย สิ่งสำคัญในการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการซึ่งเป็นการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการให้เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น

### วิธีการวิจัย

#### การรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participatory Observation) ร่วมกับการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) จากนั้นนำข้อมูลมาเรียบเรียงและวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการวิเคราะห์แบบ 3 เสา (Triangulation) กล่าวคือ การหาข้อมูลจากแหล่งที่มาหลายแหล่ง (Data Triangulation) เป็นการศึกษาที่แสวงหาความจริงในสภาพที่เป็นอยู่โดยธรรมชาติ (Naturalistic Inquiry) และมองภาพรวมทุกมิติ (Holistic Perspective) ด้วยตัวผู้วิจัยเอง

#### กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก

การศึกษาในครั้งนี้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) คือ กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้มีส่วนร่วมกับอาจได้รับผลกระทบจากโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง คือ ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่รอบโครงการ โรงไฟฟ้าจังหวัดระยองในรัศมี 5 กิโลเมตร ซึ่งผู้ศึกษาเริ่มสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้ทำความรู้จักเริ่มแรกและสอบถามถึงบุคคลต่อไปด้วยเทคนิคลูกบอลหิมะ (Snowball Technique) สำหรับการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Selection) รวมผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 30 ท่าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้แก่ข้าราชการหรือพนักงานสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดระยอง จำนวน 2 คน ข้าราชการและผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดระยอง จำนวน 3 คน ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน

2) นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและ NGOs จำนวน 3 คน

3) ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ ผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 4 คน และประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดระยอง จำนวน 15 คน

## ผลการศึกษา

โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง เป็นหนึ่งในโครงการขนาดใหญ่ที่มีการศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินที่มีกำลังการผลิต 800 เมกะวัตต์ และมีแผนการเลือกใช้ถ่านหินที่มีคุณภาพดีนำเข้ามาจากต่างประเทศเป็นเชื้อเพลิงเพื่อทดแทนการใช้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศมีความมั่นคงทางด้านพลังงาน รวมถึงช่วยส่งเสริมศักยภาพด้านเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตได้อย่างยั่งยืน โดยได้ประมาณการความเหมาะสมถึงขนาดของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินที่จะสามารถเกิดขึ้นได้ในพื้นที่จังหวัดระยอง และคาดการณ์ว่าจะสามารถเปิดดำเนินการผลิตได้ประมาณปี พ.ศ. 2562

## สาเหตุของความขัดแย้ง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการจัดการความขัดแย้ง กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยองได้ทำการศึกษาโดยใช้กรอบแนวคิดทางการศึกษาของ Moore (1996) ในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและสภาพของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

### ความขัดแย้งในเรื่องความสัมพันธ์ (Relationship Conflicts)

จากบริบทกระบวนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่าผู้พัฒนาโครงการอยู่ในฐานะเหนือกว่าชุมชนอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจ ทรัพยากร กฎระเบียบข้อบังคับ ที่ให้ความชอบธรรมในการดำเนินการต่างๆ ทำให้ความสัมพันธ์

ของผู้พัฒนาโครงการกับชุมชนอยู่บนฐานของความไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนา ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผู้พัฒนาโครงการกับประชาชนในพื้นที่โดยรอบโครงการโรงไฟฟ้า

การที่ผู้พัฒนาโครงการเข้าไปครอบครองทรัพยากรโดยขาดการจัดสรรที่เหมาะสม อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งหมดจึงอยู่ในอำนาจผู้พัฒนาโครงการ ในขณะที่ประชาชนต้องเป็นเพียงฝ่ายตั้งรับกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการพัฒนาเท่านั้น ดังนั้นกลุ่มประชาชนซึ่งไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินจึงต่อต้านและคัดค้านโครงการ เพื่อปกป้องทรัพยากรและต่อรองกับผู้พัฒนาโครงการตามกรอบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เคลื่อนไหวเพื่อแสดงถึงความไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว และเป็นผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์จากการเข้าครอบครองทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนทั้งทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ยากต่อการเยียวยา จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่ โดยประชาชนท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า “เรายังมีความหวังว่าภาครัฐและกลุ่มนายทุนจะให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ เพราะมีหลายๆ หน่วยงานทั้งองค์กรอิสระและองค์กรเอกชนได้เข้ามาให้ข้อมูลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีโครงการโรงไฟฟ้า พวกเราจึงต้องเข้าไปมีบทบาทร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมถึงการเรียกร้องมาตรการในการเยียวยาต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น” (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2558)

### ความขัดแย้งในเรื่องข้อมูล (Data Conflicts)

จากการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งระหว่างประชาชนและผู้พัฒนาโครงการเกิดจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นที่ทราบโดยอยู่แล้วว่าการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินอาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในระยะก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และหลังการดำเนินการ แต่ผู้พัฒนาโครงการกลับไม่ให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าวแก่ภาคประชาชนรวมถึงช่องทางการสื่อสารที่อาจไม่ครอบคลุม ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเหมาะสม เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ ส่งผลให้ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงที่มาและการดำเนินการของโครงการอย่างแท้จริง นอกจากนี้จากผลการศึกษายังพบว่าการให้ข้อมูลที่อาจมีความผิดพลาด ไม่ถูกต้อง และครบถ้วน

ของผู้พัฒนาโครงการทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ในด้านการรับข้อมูลเท่าที่ควร เป็นสาเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในข้อมูลจากผู้พัฒนาโครงการ

#### ความขัดแย้งในเรื่องค่านิยม (Value Conflicts)

ค่านิยมที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประชาชนและผู้พัฒนาโครงการ จากการศึกษาในพื้นที่พบว่ามุมมองของประชาชนในพื้นที่โดยรอบโครงการมองว่าทรัพยากรทางธรรมชาติที่ประชาชนดำรงอยู่และใช้ประกอบอาชีพตั้งแต่อดีตนั้นประชาชนควรมีสิทธิอันชอบธรรมที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงค่านิยมที่สะท้อนผ่านวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทั้งการประมงและเกษตรกรรม ทรัพยากรจึงเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ที่ทุกคนมีส่วนในการใช้และรับผิดชอบดูแลรักษา จนกระทั่งมีการวางแผนการดำเนินการของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินประชาชนจึงมีความห่วงกังวลต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้น โดยตรงกับประชาชน ในขณะที่ผู้พัฒนาโครงการมีค่านิยมที่มุ่งเน้นกับการพัฒนาไปสู่ความเจริญและทันสมัย โดยอาจไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ประชาชนอาจได้รับมากนัก รวมถึงการกำหนดมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม

#### ความขัดแย้งทางโครงสร้าง (Structural Conflicts)

หากพิจารณาในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ จากผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ คือ นักลงทุน หน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างมีอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายและนโยบายทั้งระดับประเทศและระดับองค์กรเป็นฐานอำนาจในการดำเนินการตัดสินใจและดำเนินการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้จะมีข้อกำหนดและกฎหมายที่รองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากโครงการโรงไฟฟ้า แต่ในความเป็นจริงนั้นกระบวนการขั้นตอนนี้กลับถูกละเลยไปท่ามกลางเสียงคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการซึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและไม่ได้มีการขอมติจากประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินโครงการ สะท้อนให้เห็นนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ได้กำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลางและนำมาปฏิบัติในพื้นที่ จึงเป็นการตัดสินใจตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้แบบบนลงล่าง (Top-Down Approach) ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้เกิดความขัดแย้ง

ด้านสิ่งแวดล้อม เกิดการต่อต้านและคัดค้านของประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับผู้พัฒนาโครงการในการเข้าถึงสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่นของตน

#### ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (Interest Conflicts)

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจะมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่มจะยึดประโยชน์ของกลุ่มคนเป็นหลักกว่ามีความสำคัญกว่ากลุ่มอื่นเสมอ ถึงแม้ว่ากระบวนการและวิธีการในการเข้าไปใช้ประโยชน์จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มอื่นก็ตาม เพียงแต่ให้กลุ่มตนได้รับผลประโยชน์ก็พอ ในกรณีนี้ผู้พัฒนาโครงการจะกล่าวอ้างเสมอว่าดำเนินโครงการเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ขณะที่ประชาชนโดยรอบพื้นที่โครงการมีวิถีการมองที่สวนทางกับผู้พัฒนาโครงการ กล่าวคือประชาชนเห็นว่าที่พวกเขาดำรงชีวิตอยู่ได้ในปัจจุบันเพราะทรัพยากรที่เป็นรากฐานของการดำเนินชีวิตและเป็นแหล่งที่ทำกินของประชาชนตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ขณะที่โครงการโรงไฟฟ้าได้ใช้พื้นที่และทรัพยากรเกินความจำเป็น อีกทั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วยแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่จึงมองว่าโครงการดังกล่าวไม่ใช่ความต้องการของประชาชนในชุมชนแต่เป็นความต้องการของผู้พัฒนาโครงการ ดังที่ประชาชนท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “การเข้ามาของโครงการถึงจะเป็นแค่แผนการดำเนินงาน แต่ก็ต้องสร้างขึ้นอยู่ดี พอมีโครงการก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมทำให้ประกอบอาชีพไม่ได้ อีกทั้งสุขภาพก็แย่ รวมถึงประชาชนไม่เคยได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนแม้แต่มาตรการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นยังไม่ได้เลยแล้วจะให้ประชาชนเชื่อมั่นต่อโครงการได้อย่างไร และถ้ามีโครงการเกิดขึ้นมาจริงถามว่าประชาชนได้ประโยชน์อะไรจากโครงการ สิ่งที่มาทำให้พื้นที่เรามีอะไรบ้าง พื้นที่ได้รับการพัฒนามากกว่าทรัพยากรที่เสียไปจริงหรือไม่ ทั้งนี้กลุ่มทุนและภาครัฐยังหาคำตอบให้ไม่ได้เลย” (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2558) แสดงให้เห็นถึงความรู้สึกรังเกียจของประชาชนว่าเป็นผู้เสียผลประโยชน์ การลุกขึ้นมาเรียกร้องจึงเป็นการหาความเป็นธรรมและปกป้องผลประโยชน์ของตน

จากผลการศึกษาข้างต้นกล่าวได้ว่า โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยองไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เท่าที่ควร เนื่องจากผู้พัฒนาโครงการได้ประโยชน์จากโครงการพัฒนา ในขณะที่ประชาชนต้องประกอบอาชีพการประมงและเกษตรกรรม โดยใช้ทรัพยากรเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ทั้งโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจาก

ด้านหินและกลุ่มประชาชน โดยรอบโครงการจึงพยายามแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ของตน คือ ต่างฝ่ายต่างแย่งและครอบครองทรัพยากรอันเป็นผลประโยชน์ของส่วนตนไว้ ความสัมพันธ์ที่มีความขัดแย้งในผลประโยชน์ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่นำมาสู่ความขัดแย้งที่เผชิญหน้ากันระหว่างผู้พัฒนาโครงการกับประชาชน

### สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษา สรุปได้ว่า โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาด้านโครงการพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม จากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้โครงการไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เกิดการต่อต้านและคัดค้านเรื่อยมา โดยมีสาเหตุความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ประเด็นหลัก ประเด็นแรกพบว่า ผู้พัฒนาโครงการไม่มีบทบาทต่อการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหานี้ยังพบในกรณีศึกษาของต่างประเทศในหลายๆ กรณี โดยผลการศึกษาของ Almer and Koontz (2004) และ Vantunen and Marttunen (2005) ที่ระบุว่า หากประชาชนและองค์กรต่างๆ ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ครอบคลุม และไม่สามารถเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในภายหลังกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการควรให้ความสำคัญ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการยุติความขัดแย้งและทำให้โครงการดำเนินการต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรค ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Creighton (2005) ที่กล่าวว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น จะสามารถลดความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ และจะทำให้โครงการสามารถดำเนินการและอยู่ร่วมกับชุมชนได้ สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมาจากความสมัครใจ ประชาชนต้องเปิดใจยอมรับฟังข้อมูล เพราะการไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารหรือการประชาสัมพันธ์ รวมถึงการที่ประชาชนผู้คัดค้านโครงการไม่เข้าร่วมการมีส่วนร่วมด้วยแล้ว จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ข้อมูลน้อยไม่ครอบคลุมปัญหา และไม่ได้ข้อกังวลที่แท้จริง

ประเด็นที่สอง พบว่าการดำเนินงานของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ที่ไม่มีความเป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนักลงทุน ไม่มีมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างจริงจัง รวมถึงประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาช่วยเหลือจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อธิทิพล วีระชัย และ ทัศชัย (2544) ที่พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครองใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกัน จึงกล่าวได้ว่า อุปสรรคทางกฎหมายและการดำเนินงานของผู้พัฒนาโครงการต่อการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ที่ไม่เป็นธรรมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ดังนั้น การดำเนินงานของผู้พัฒนาโครงการด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใสจึงเป็นส่วนสำคัญที่ผู้พัฒนาโครงการจะต้องแสดงให้ประชาชนเห็น ตลอดจนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการดำเนินการทุกขั้นตอน ซึ่งจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ และเป็นการแสดงความจริงใจในประชาชน

ประเด็นสุดท้าย พบว่า ผลกระทบและมลภาวะที่ประชาชนอาจได้รับจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่อย่างรุนแรง รวมถึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตรและการประมง จากผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนตื่นตัวกับสภาพปัญหาดังกล่าว ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมจากผู้พัฒนาโครงการ ตลอดจนการต่อต้านและคัดค้านการดำเนินการของโครงการให้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐพึงกระทำ เนื่องจากประชาชนอาจมีข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การให้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และมีความน่าเชื่อถือ จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อโครงการและลดความห่วงกังวลลงได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ บุญชัย (2535) และ จุฬารัตน์ (2556) พบว่า ก่อนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใดๆ ควรให้ประชาชนมีความพร้อมในด้านต่างๆ ของข่าวสารและข้อมูล ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องในเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการและผลดี ผลเสียของโครงการ รวมถึงการสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการต้องอธิบายข้อมูลเหล่านั้นให้เป็นข้อมูลที่เข้าใจง่ายสำหรับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ดำเนินโครงการได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับการดำเนินงานของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง แม้จะมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับข้อกำหนดและกฎหมาย แต่ก็ยังพบช่องว่างในการปฏิบัติอยู่มาก โดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้พัฒนาโครงการควรให้ความสำคัญ ซึ่งจะเป็นแนวทางต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงความคิดเห็นและเสนอข้อเท็จจริง ทั้งยังเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจหากประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับก็สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ นอกจากนี้การกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพนั้น จะส่งผลให้ประชาชนยอมรับและเชื่อมั่นต่อโครงการ (สุนีย์, 2545)

สรุปได้ว่า สาเหตุของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยองประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ประเด็นแรกคือผู้พัฒนาโครงการอาจไม่ได้ส่งเสริมการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม ประเด็นที่สองคือ การดำเนินงานของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ที่ไม่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนักลงทุน และประเด็นสุดท้ายคือ ความกังวลต่อผลกระทบที่ประชาชนอาจได้รับ ทั้งผลกระทบต่อสุขภาพและผลกระทบต่อผลผลิตการเกษตร รวมทั้งปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาโรงไฟฟ้า ได้แก่ ลักษณะการสั่งการแบบบนสู่ล่าง การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ โครงการพัฒนา และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมเนื่องจากการตัดสินใจต่างๆ ไม่ได้รับการยอมรับ

#### **การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม**

เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยการรับทราบข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา ร่วมแสดงความคิดเห็น การประสานความร่วมมือ และการติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ เป็นบทบาทที่สำคัญ

ต่อกระบวนการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นแนวทางในการจัดการความขัดแย้งสร้างความโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐในการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Chompunth, 2013)

จากข้อกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้จะถูกยกเลิกไปแล้วแต่ได้วางกรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในระดับโครงการไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกิจกรรมหรือโครงการพัฒนานั้นๆ และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบเสียก่อน นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึงการให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา 66

อย่างไรก็ตาม กลไกในการบังคับใช้กฎหมายด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยพบว่ามีช่องว่างอยู่มาก แม้จะมีข้อกำหนดและกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตาม แต่ด้วยความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อีกทั้งแนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายบางส่วนให้อำนาจรัฐในการตัดสินใจ จึงขาดความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญและส่งผลต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การพัฒนาโครงการต่างๆ สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากปัญหากับกลุ่มคนในพื้นที่หรือผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและบริบทของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการดำเนินโครงการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งและสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง



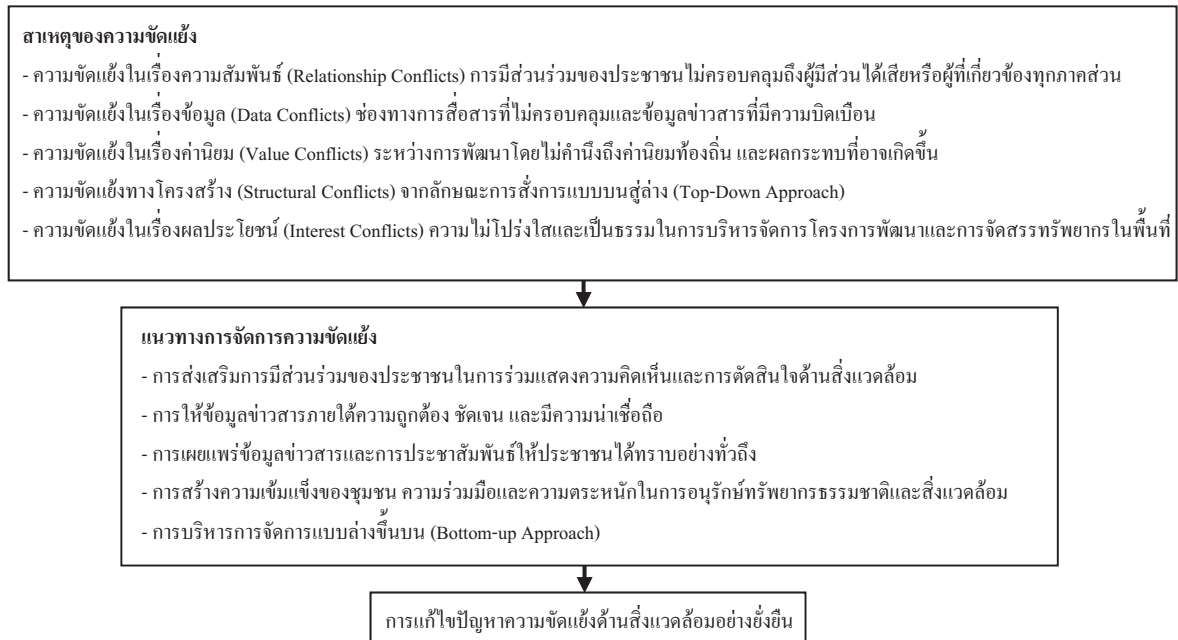
### แนวทางการจัดการความขัดแย้งจากการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าในประเทศไทย

สำหรับแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง ประชาชนในพื้นที่ได้มีการดำเนินการเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งการจัดการและแก้ไขปัญหาในการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการเยียวยาช่วยเหลือจากผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการจะต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นต่อโครงการจากกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินในพื้นที่จังหวัดระยอง แสดงให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาจากการมุ่งเน้นพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแต่ยังขาดการจัดการที่ดีกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาแม้ว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างแท้จริง ดังนั้นการเข้ามามีบทบาทของทุกภาคส่วนย่อมมีส่วนสำคัญต่อการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น สิ่งสำคัญอย่างยิ่งคือประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง โดยการร่วมแสดงความคิดเห็น กำหนดเป้าหมายและใช้อำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจของโครงการ รวมถึงการรับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในกระบวนการมีส่วนร่วม โดยประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทราบถึงการเข้ามาของโครงการ พร้อมทั้งเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน

ในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลที่ต้องเกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งนี้ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มานั้น จะต้องอยู่บนหลักของความถูกต้องชัดเจนและมีความน่าเชื่อถือ (พิเชษฐ และ จุฑารัตน์, 2556)

กล่าวได้ว่า ความซับซ้อนของปัญหาและระบบสังคมตลอดจนความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจการต่อรอง ทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและยากที่จะใช้วิธีการใดๆ มาจัดการได้สำเร็จ จึงต้องการเรียกร้องความเป็นธรรม แต่การจัดการแก้ไขความขัดแย้งส่วนใหญ่ต้องรอการตัดสินใจจากภาครัฐส่วนกลาง และเป็นการยากที่จะหาคนกลางที่เป็นที่ยอมรับมาไกลเกลี่ยได้ทันกับปัญหาความเดือนร้อนที่เกิดขึ้น จึงเกิดการเดินขบวนเรียกร้องผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ดังนั้น แนวทางการส่งเสริมความยุติธรรมที่เหมาะสมก็คือ ภาครัฐควรบริหารจัดการแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงานของภาครัฐ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน ซึ่งจะต้องมีความน่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ โดยจะส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้มีระดับที่สูงขึ้น (จุฑารัตน์, 2555) ประกอบกับการสร้างจิตสำนึกของประชาชน และการฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือจากภาคประชาชนจะเป็นส่วนสำคัญทำให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยสามารถดำเนินธุรกิจอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืน ดังสรุปได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ความยุติธรรมและการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่ประสบความสำเร็จ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.1 ด้านกฎหมาย ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจากการศึกษาพบว่า กฎหมายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังพบช่องว่างอยู่มาก โดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 การบริหารของภาครัฐ โดยทั่วไปการดำเนินงานของภาครัฐมักจะมีระบบการจัดการจากส่วนกลางหรือจากบนสู่ล่าง (Top-Down Approach) ขณะที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมาจากอำนาจการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งเป็นการกระจายบทบาท อำนาจและหน้าที่ตลอดจนให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภาครัฐควรบริหารจัดการแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) ร่วมกับการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

1.3 ภาครัฐต้องส่งเสริมให้มีการสื่อสารและเปิดเผยข้อมูลของทั้งภาครัฐและเอกชนที่ถูกต้อง ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ เพื่อลดความหวงกัวลของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นที่ดีต่อโครงการ

1.4 ภาครัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรอยู่ภายใต้หลักเหตุและผล มีความถูกต้องและชัดเจน ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวแอบแฝง

2.2 ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจและเป็นกลาง ไม่อคติต่อโครงการ ควรพิจารณาได้ตรงและรับฟังด้วยเหตุผลก่อนการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ ของโครงการ

## บทสรุป

กล่าวได้ว่าความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมมักเป็นผลมาจากกระบวนการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แม้จะมีการชดเชยเรียกชดเชยความเป็นธรรมจากรัฐบาลและผู้พัฒนาโครงการ แต่ทั้งนี้ก็เป็นเพียงการเยียวยาชดเชยหรือแก้ไขปัญหามือหนึ่งมากกว่าที่จะลงลึกไปถึงสภาพปัญหาของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการพัฒนาดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียจึงควรให้ความสำคัญกับแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการส่งเสริมการบริหารจัดการของภาครัฐแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) ร่วมกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกระจายบทบาท อำนาจและหน้าที่ สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน การสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และมีความน่าเชื่อถือ ให้ประชาชนได้ทราบถึงผลดีและผลเสียของโครงการพัฒนา ความโปร่งใสและเป็นธรรม นอกจากนี้ สิ่งที่ภาครัฐและผู้พัฒนาโครงการควรดำเนินการควบคู่กันไป คือ การเสริมอำนาจให้กับชุมชนและประชาชน เพราะเมื่อประชาชนมีความสามารถและพร้อมในการเสนอแนะแสดงความคิดเห็น รวมถึงการมีความมั่นใจพอที่จะไว้วางใจอำนาจจากรัฐ ความอ่อนแอของประชาชนในปัจจุบันมิใช่เพียงขาดศักยภาพเท่านั้น แต่ยังหมายถึงช่องว่างของปัญหาและสำนักความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน ดังนั้น การเสริมอำนาจให้กับประชาชนจึงเป็นการสร้างสำนักสาธารณะไปพร้อมๆ กันด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการสามารถดำเนินการและอยู่ร่วมกับชุมชนได้

## เอกสารอ้างอิง

- จินตวิรี เกษมสุข. (2557). *หลักการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จำลอง โพธิ์บุญ. (2554). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการฝ่าวิกฤตภาวะโลกร้อน: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลเมืองแกลง. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 7(1), 1-16.
- จุฬารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement” ในบริบทประเทศไทย. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 8(1), 123-141.
- จุฬารัตน์ ชมพันธุ์. (2556). *ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนา. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 9(1), 85-106.
- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2535). *การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ.
- พิเชฐ โสภณแพทย์ และ จุฬารัตน์ ชมพันธุ์. (2556). การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหินเขาหินซ้อน จังหวัดฉะเชิงเทรา. *วารสารวิจัยรำไพพรรณี*, 7(3), 93-101.
- ศุภินีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และ ทัชชมัย ฤกษ์สุด. (2544). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Almer, H. L., & Koontz, T. M. (2004). Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: Do they work? *Environmental Impact Assessment Review*, 24(5), 473-493.
- Chompunth, C. (2013). Public participation in environmental management in constitutional and legal framework. *American Journal of Applied Sciences*, 10(1), 73-80.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Moore, C. W. (1996). *The mediation process*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Vantanen, A., & Marttunen, M. (2005). Public involvement in multi-objective water level regulation development projects-evaluating the applicability of public involvement methods. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(3), 281-304.

## Translated Thai References

- Kasemsuk, C. (2014). *Participation concept and sustainable community development*. Bangkok, Thailand. Chulalongkorn University Press. [in Thai]

- Poboorn, C. (2011). Local authority and global warming mitigation: A case study of Muang Klaeng municipality. *Journal of Environmental Management*, 7(1), 1–16. [in Thai]
- Chompunth, C. (2012). A review of the public participation concept in “The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement” in Thai context. *Journal of Environmental Management*, 8(1), 123–141. [in Thai]
- Chompunth, C. (2013). Good governance and public participation in decision-making process of development project. *Journal of Environmental Management*, 9(1), 85–106. [in Thai]
- Kurtpanyawat, B. (1992). *The study of the suitability in public participation for environmental impact assessment* (Unpublished master’s thesis). Mahidol University, Bangkok. [in Thai]
- Soponpats, P., & Chompunth, C. (2013). An evaluation of public participation in environmental impact assessment: A study of the Khao Hin Son coal-fired power plant project, Chachoengsao. *Rajabhat Rambhai Barni Research Journal*, 7(3), 93–101. [in Thai]
- Mallikamarl, S. (2002). *Constitution and public participation in preventing natural resource and environment*. Bangkok, Thailand: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Srisawaluck, E., Narkwiboonwong, W., & Rikshasuta, T. (2011). *Research project laws with manage locality*. Bangkok, Thailand: The Thailand Research Fund (TRF). [in Thai]