

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

อุตสาหกรรมการก่อสร้างนับเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมต่างๆ ที่สร้างมูลค่ามหาศาลให้แก่ประเทศในปัจจุบัน และมีมูลค่าตลาดโดยรวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ต่อไป ในอนาคตอันเนื่องจากการพัฒนาโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของทางภาครัฐและทางภาคเอกชน ตลอดจนการบำรุงรักษาและซ่อมแซมส่วนสีกหรือของโครงสร้างที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้การก่อสร้างทั้งโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และที่อยู่อาศัย ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญรุดหน้าไป อย่างไรก็ตามการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการก่อสร้างให้มีความยั่งยืนได้นั้น บุคลากรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง อาทิผู้ออกแบบ ผู้ค้าวัสดุก่อสร้าง ผู้ควบคุมการก่อสร้างและผู้ดูแลรักษาโครงการ ต้องมีการปรับตัวและเข้าใจในทุกขั้นตอนเพื่อที่จะทำให้โครงการมีความสามารถเชิงโครงสร้าง และมีความคงทน ตลอดจนมีอายุการใช้งานที่ยาวนานตามที่ต้องการและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการก่อสร้างเป็นดัชนีชี้วัดอันสำคัญตัวหนึ่ง ถึงการเจริญเติบโตของประเทศอย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนพลังงาน การขาดแคลนแรงงาน ฝีมือ เงินทุน และปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ ย่อมส่งผลกระทบต่อ การก่อสร้างในอนาคต ปัญหาเหล่านั้นจะเป็นแรงผลักดันให้ราคาค่าก่อสร้างสูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งราคาของวัสดุก่อสร้าง ค่าแรง ความปลอดภัย และการป้องกันสิ่งแวดล้อม เพราะถึงแม้ว่าการก่อสร้างจะเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำในการพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ตามมา ทว่าอุตสาหกรรมการก่อสร้างเองนั้นจัดได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีส่วนรับผิดชอบทั้งด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการปลดปล่อยมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ระมัดระวังเพื่องานการก่อสร้างย่อมสร้างปัญหาด้านทรัพยากรขาดแคลนต่ออนุชนรุ่นหลังได้ นอกจากนี้ถ้าหากทำการก่อสร้างโดยปราศจากการตระหนักถึงมลภาวะที่เกิดขึ้นแล้วก็จะยิ่งเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นถ้าสามารถนำแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในงานก่อสร้างได้ก็คาดว่าจะช่วยให้เกิดผลดีต่อการก่อสร้างสำหรับโลกแห่งอนาคต ดังที่Griffith (1994) ได้กล่าวไว้ว่าการควบคุมมลพิษจากงานก่อสร้างแท้จริงแล้วคือการควบคุมกิจกรรมในงานก่อสร้าง

ที่มนุษย์เป็นผู้กระทำซึ่งส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสังคม ดังนั้นจึงควรมีการบังคับใช้ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในโครงการก่อสร้างทุกโครงการเพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติที่ดี

สิ่งแวดล้อมเป็นพิษนับเป็นปัญหาสำคัญระดับโลก เพราะเป็นวาระเร่งด่วนที่ทุกคนจะต้องช่วยกันรักษาและปรับปรุงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ปัจจุบันสาธารณชนเองได้มีความตื่นตัวอย่างมาก และตระหนักถึงผลกระทบทางด้านลบที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมต่อสังคม และคุณภาพชีวิตของทุกคนโดยรวม จากการเร่งพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้าทำให้ประเทศไทยเองต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเช่นกัน และรัฐบาลได้จัดความสำคัญของปัญหานี้ไว้ในลำดับต้น ๆ พร้อมทั้งมีการกำหนดมาตรการอันสำคัญขึ้นหลายประการ ได้แก่ การออกกฎหมายบังคับใช้ให้มีการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่จะก่อให้เกิดมลภาวะขึ้น การรณรงค์เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม และการใช้เทคโนโลยีสะอาด รวมไปถึงแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ได้สร้างแรงกดดันต่อผู้ประกอบการในการที่จะหาแนวทางต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับกิจการของตน

โครงการก่อสร้างถือเป็นกิจการหนึ่งที่มีหลายกิจกรรมเป็นมูลเหตุของการก่อมลภาวะให้แก่สิ่งแวดล้อมอย่างมากไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องเสียง ฝุ่นละออง ชยะ น้ำเสีย การจราจรที่หนาแน่นขึ้น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การใช้สารเคมี และมลภาวะทางสายตา เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีผลบังคับใช้โครงการก่อสร้างหลายประเภท ดังที่ได้ระบุไว้ในเอกสารแนบท้ายของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535ว่าโครงการเหล่านั้น ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม(EIA) ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่ได้บังคับใช้ได้กับเฉพาะโครงการที่มีขนาดใหญ่เท่านั้นและยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการโครงการก่อสร้างขนาดกลางและเล็ก โดยเฉพาะโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมือง ในหลายครั้งโครงการเหล่านี้ได้สร้างผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่น้อยเช่นกัน และถึงแม้ว่าได้ตรากฎหมายออกมาบังคับใช้กับกิจกรรมก่อสร้างแล้วก็ตาม แต่กลับพบว่า การบังคับใช้ไม่ค่อยเป็นผลในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักพยายามหาช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ทำการขออนุญาตปลูกสร้างเป็นโครงการที่มีขนาดเล็ก ทั้ง ๆ ที่ในสภาพความเป็นจริงคือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มก่อสร้างโครงการ ทั้งนี้สาเหตุอาจจะมาจากความไม่พร้อมของหน่วยงานภาครัฐเอง ทำให้การตรวจประเมินผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนาน อันเป็นผลต่อเนื่องให้การเริ่มต้นของโครงการต้องล่าช้าออกไป หรือทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้น ในฝ่ายของผู้รับเหมาก่อสร้าง

ก็เช่นกันที่พยายามหลีกเลี่ยง ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมขณะที่ดำเนินกิจกรรมการก่อสร้าง เช่น การป้องกันเศษดินไม่ให้ติดล้อรถออกไปทำความสะอาดสกปรกต่อพื้นที่นอกหน่วยงานก่อสร้าง ฯลฯ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมองไม่เห็นว่าคุณสมบัติที่จะได้รับประโยชน์ใดๆ จากการปฏิบัติตามดังกล่าว แต่ในทางกลับกันอาจจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ตนเอง ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินงานป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นประโยชน์อย่างมาก ทั้งในด้านการลดต้นทุนทางสังคม และต้นทุนของโครงการ รวมทั้งยังเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่บริษัทอีกด้วย ผลตอบแทนที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในงานก่อสร้างที่ผู้รับเหมาพึงจะได้มีหลายทาง ได้แก่ การลดต้นทุนในส่วนของคุณค่าปรับจากทางภาครัฐในกรณีที่ผู้รับเหมาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การลดความสูญเสียของวัสดุและมีการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ (Shen,2002)

ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องมีการวิจัยเพื่อตรวจสอบว่า ผู้ประกอบการ ผู้รับเหมา และผู้ออกแบบ ว่าจะมีความคิดเห็นอย่างไรต่อประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และค้นหาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติใช้กฎหมาย รวมไปถึงมาตรการและแนวทางอันเหมาะสมที่จะช่วยลดอุปสรรคดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

จากหลักการและเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นนั้น การวิจัยเรื่องปัญหาในการปฏิบัติใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในโครงการก่อสร้างอาคาร มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ศึกษารายละเอียดของข้อกำหนดสิ่งแวดล้อมที่มีผลบังคับใช้กับการก่อสร้าง
2. เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นของผู้ประกอบการ ผู้รับเหมา และ ผู้ออกแบบ ต่อผลกระทบทางธุรกิจ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิบัติตามกฎหมายนี้
3. วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติใช้กฎหมายให้ได้ผล และเสนอแนะมาตรการอันเหมาะสมที่จะช่วยลดอุปสรรคดังกล่าว

### 1.3 ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

ในการวิจัยนี้จะครอบคลุมเฉพาะผู้ประกอบการ ผู้รับเหมา และ ผู้ออกแบบ ที่มีประสบการณ์ในการทำโครงการก่อสร้างขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยจะพิจารณาเฉพาะโครงการก่อสร้างที่เป็นงานอาคารเพียงอย่างเดียว

วิธีวิจัยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำข้อมูลดังกล่าวเพื่อประเมินผลการสำรวจ โดยได้แยกกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสองกลุ่มๆละ 100 ตัวอย่าง ไว้ดังนี้

- 1.กลุ่มผู้ประกอบการก่อสร้าง ได้แก่ ผู้รับเหมา วิศวกรผู้ควบคุมงาน และ เจ้าของโครงการ
- 2.กลุ่มผู้ออกแบบ ได้แก่ สถาปนิก วิศวกรผู้ออกแบบโครงสร้าง

### 1.4 คำโครงวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาในการปฏิบัติใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในงานก่อสร้างอาคาร” (Problems in Implementation of Environmental Legislation in Building Construction Projects) แบ่งออกเป็นบททั้งหมด 8 บทด้วยกัน ซึ่งมีเค้าโครงในบทต่างๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญและที่มาของปัญหารวมถึงวัตถุประสงค์ และ ขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้

บทที่ 2 สิ่งแวดล้อมกับอุตสาหกรรมการก่อสร้าง

บทนี้จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของอุตสาหกรรมการก่อสร้างในประเทศไทย และยังได้กล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆที่เกิดจากกิจกรรมการก่อสร้าง

บทที่ 3 กฎหมาย ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้นำเสนอเนื้อหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงบทลงโทษของกฎหมายทั้งทางแพ่ง และทางอาญา ในช่วงท้ายของบทนี้ได้นำเสนอถึงทฤษฎี และงานวิจัยทางด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### บทที่ 4 การจัดการสิ่งแวดล้อมในโครงการก่อสร้าง

ในบทนี้จะกล่าวถึงการนำระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ที่เรียกว่า ISO14001 มาใช้กับอุตสาหกรรมก่อสร้าง เพื่อให้มีมาตรฐานในการบริหารจัดการงานด้านสิ่งแวดล้อมในงานก่อสร้างอย่างเป็นรูปธรรม

#### บทที่ 5 บทบาทหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

บทนี้ได้รายงานถึง บทบาท อำนาจ และ หน้าที่ ของหน่วยงานภาครัฐในงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 4 หน่วยงานด้วยกัน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กป.วล.)

#### บทที่ 6 วิธีการศึกษา

บทนี้จะนำเสนอถึงขั้นตอนในการดำเนินงานวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลรวมถึงสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์แบบสอบถาม

#### บทที่ 7 ผลศึกษาและการวิจารณ์

เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาและการวิเคราะห์ผลที่ได้จากแบบสอบถามซึ่งเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในงานก่อสร้างอาคาร ได้แก่ ปัญหามลพิษที่เกิดจากกิจกรรมการก่อสร้าง ปัญหาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในโครงการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

#### บทที่ 8 สรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้จะเป็นการสรุปผลที่พบจากการศึกษาและวิจัย ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยต่อไปในอนาคตได้บรรจุลงในส่วนท้ายของบทนี้

นอกจากบทต่างๆ ทั้ง 8 บท ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว แบบสอบถามที่ใช้สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล และ ประเภทของโครงการก่อสร้างที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บรรจุไว้ในภาคผนวกท้ายเล่มของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย