

**“การมีส่วนร่วม”  
เพื่อการตัดสินใจ  
ด้านสิ่งแวดล้อม**

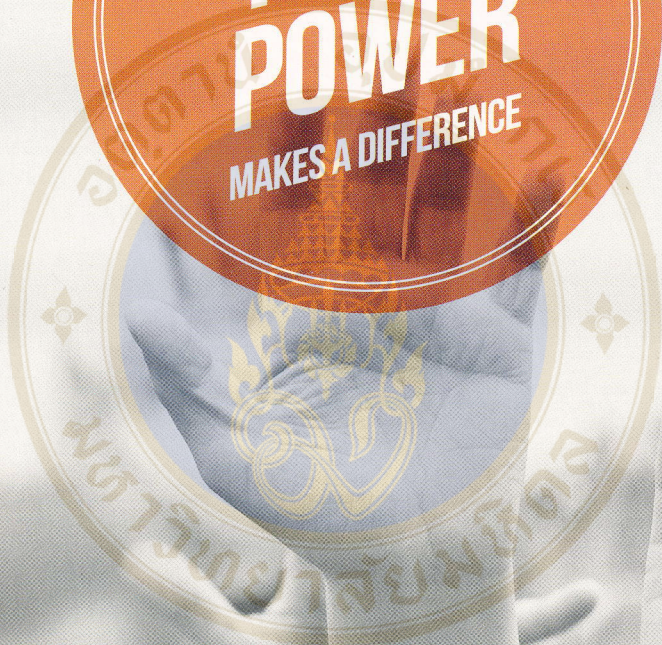
A3  
98ส  
59

**YOUR POWER  
MAKES A DIFFERENCE**





**YOUR  
POWER**  
MAKES A DIFFERENCE



“การมีส่วนร่วม”

เพื่อการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม

๑ 14762857

เลขหมู่ 0476 A3 W-30 L  
เลขทะเบียน 118291147  
วันที่รับ 14 NOV 2017

ฉบับนี้เป็นการ  
ห้องสมุดกลางสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล

# คำนำ

ประเทศไทยจัดเป็นประเทศหนึ่งที่ได้เดินตามกระแสการพัฒนาแบบทุนนิยมในโลก จนถึงจุดที่เกินขีดกำลังความสามารถของธรรมชาติ ทำให้ผลกระทบค่อยปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม และส่งผลต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในสังคม อาทิเช่น มลพิษทางอากาศ ปัญหาน้ำเสีย และขยะ เป็นต้น ถึงเวลาแล้วที่ทุกคนควรเรียนรู้ว่าควรปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งให้เกิดความสมดุลในทุกระดับของสังคมไทย และต้องเร่งขยายผลไปยังคนรุ่นใหม่ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ในศตวรรษที่ 21 นี้หลายประเทศได้ริเริ่มแนวคิดใหม่ๆ ที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ แนวคิดเพื่อพัฒนาโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมควรเป็นการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม ด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ไม่ใช่เป็นภาระของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนอย่างที่ผ่านมา สำหรับประเทศไทยพบว่า แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาและยอมรับกันมากขึ้น โดยได้เรียนรู้ผ่านกรณีความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเขื่อนปากมูล เขื่อนน้ำโจน และอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อจะสอดคล้องกับการพัฒนาทางสังคมและการเมือง

# ถอดตาม อุปถัมภ์

จุดเปลี่ยนที่สำคัญเกิดขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องับกระบวนการตัดสินใจพัฒนาโครงการ หรือกิจกรรม หรือนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศยังคงต้องเรียนรู้และพัฒนา “การมีส่วนร่วม” คู่ขนานไปกับการพัฒนาทางสังคม เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่มีคุณภาพและเกิดการยอมรับของทุกฝ่ายก็ตาม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้จัดทำหนังสือเล่มนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม และเผยแพร่ข้อมูลตลอดจนกรณีศึกษาและประสบการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งหวังให้ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
กรกฎาคม 2559



สารบัญ



ความเสี่ยง  
จุดเริ่มต้นการมีส่วนร่วม

10



รู้จัก “การมีส่วนร่วม”

16



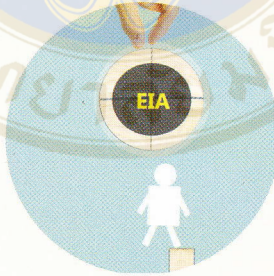
พัฒนาการ  
“การมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจ”  
ในประเทศไทย

36



เวทีรับฟังความคิดเห็น

54



การมีส่วนร่วม  
ในการวิเคราะห์ผลกระทบ

70



ประท้วง

84



# ความเสี่ยง จุดเริ่มต้น การมีส่วนร่วม

“ ความเสี่ยง หรือ Risk จัดเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเชื่อว่ามนุษย์มีความกลัวเป็นพื้นฐานโดยธรรมชาติ และการที่มนุษย์มีปฏิกิริยาตอบโต้กับสภาพแวดล้อมที่คาดว่าจะอาจเป็นอันตรายต่อการดำเนินชีวิตของตัวเอง และผู้รอบข้าง ซึ่งมีเหตุจากการที่มนุษย์ได้รับรู้ถึง “ความเสี่ยง” ที่อาจเกิดขึ้นนั่นเอง ”

**ทศวรรษ 1950** นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของโลก อันเนื่องจากประชาชนในโลกตะวันตกเริ่มรู้สึกไม่เชื่อมั่นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประชาชนเริ่มมีทัศนคติต่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประชาชนเริ่มตั้งคำถามถึงผลกระทบทางลบจากเทคโนโลยีที่มีต่อมนุษย์ และเหตุการณ์ที่สำคัญคือ ในช่วงทศวรรษ 1950 เกิดอุบัติเหตุการณ์อันเป็นสัญญาณที่ว่า เทคโนโลยีตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถควบคุมได้ อันเนื่องจากปัญหาจากการใช้สารเคมีต่างๆ เช่น ดีดีที ออร์แกโนฟอสเฟต ทาลิโกลไมด์ เป็นต้น เพราะผลกระทบจากสารเคมีเหล่านี้เริ่มปรากฏให้เห็น อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เหตุนี้เองทำให้นักวิชาการจำนวนไม่น้อยหันมาให้ความสนใจถึงทัศนคติที่เปลี่ยนไปในสังคม โดยเฉพาะสังคมอเมริกัน ซึ่งเชื่อว่าสิ่งที่เกิดขึ้นทำให้ผู้คนตระหนักถึงความเสี่ยงอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีที่มีต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต (Frewer, 1999)

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า **“ความเสี่ยง คืออะไร”** ซึ่งพบว่าคำตอบที่โดดเด่นในยุคแรกๆ ก็คือ “โอกาสที่จะเกิดการบาดเจ็บ ความเสียหาย หรือ การสูญเสียขึ้น” ทั้งนี้ “ความเสี่ยง” ที่ว่านี้อาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพที่เป็นได้ซึ่งสามารถประเมินได้เชิงปริมาณ แต่นักสังคมศาสตร์กลับมีมุมมองที่แตกต่างจากนิยามดังกล่าว โดยคิดว่าความเสี่ยงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ ดังนั้นนักสังคมศาสตร์จึงคิดว่า ความเสี่ยงอาจไม่มีอยู่จริงก็เป็นได้ แต่การรับรู้ความเสี่ยงจะช่วยให้มนุษย์เข้าใจและสามารถจัดการกับอันตรายและความไม่แน่นอนในชีวิตได้ (Kunreuther and Slovic, 1996)

**ความเข้าใจแนวคิดเรื่อง ความเสี่ยงและการรับรู้ความเสี่ยง** นี้เองทำให้เป็นจุดเริ่มต้นของการนำไปสู่พัฒนาเรื่อง **“การมีส่วนร่วม”** รวมไปถึงการพัฒนาเครื่องมือเพื่อป้องกันความเสี่ยง เริ่มจาก การประเมินความเสี่ยง และต่อมาพัฒนาเครื่องมืออื่นๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพ เป็นต้น

### การรับรู้ความเสี่ยง

ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับ “ประชาชนทั่วไปรับรู้ “ความเสี่ยง” อย่างไร” ในช่วงทศวรรษ 1980 ในอเมริกาโดยนักวิจัยที่สนใจเรื่องนี้ เช่น Paul Slovic สรุปได้ว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีมุมมองเรื่องความเสี่ยง มากกว่าเรื่องของจำนวนของผู้ที่คาดว่าจะเสียชีวิต หากแต่มีมุมมองที่กว้างกว่าเชื่อมโยงไปถึงปัจจัยอื่นๆ ด้วย เช่น ความเป็นธรรม เป็นต้น ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดว่ามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ปล่อยออกมามีความปลอดภัย แต่ประชาชนทั่วไปต่างยืนยันว่าอันตราย ตัวอย่างงานวิจัยซึ่งดำเนินการโดย Slovic และคณะ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทั่วไป 3 กลุ่ม คัดคะแนนอัตราการเสียชีวิตจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ชนิดต่างๆ เปรียบเทียบกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผลการศึกษาปรากฏว่า กลุ่มประชาชนทั่วไปคัดคะแนนอัตราการเสียชีวิตอันเนื่องจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และสัตว์ และเทคโนโลยีอื่นๆ สูงกว่าความเป็นจริงที่เกิดขึ้นขณะที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีการคัดคะแนนที่แม่นยำมากกว่า นักวิจัยจึงตั้งสมมติฐานว่า ประชาชนทั่วไปคิดถึงสารอันตรายโดยไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับการเสียชีวิตที่คาดว่าจะเกิดขึ้น แต่เชื่อมโยงกับคุณสมบัติของสารอันตรายนั้นๆ

ต่อมาจึงพบว่า สารอันตรายที่ประชาชนทั่วไป คิดว่าเสี่ยงกลับตอบว่า “ไม่ทราบ” (ไม่สังเกตได้ ไม่คุ้นเคย มีผลข้าง และอื่นๆ) และ “กลัว” (ควบคุม ไม่ได้ ลดไม่ได้ง่าย ๆ เป็นต้น) ในทางกลับกัน สารอันตรายที่ประชาชนคิดว่าไม่เสี่ยงกลับรู้สึก คุ้นเคยและควบคุมได้ นักวิจัยได้ข้อสรุปว่า ประชาชนทั่วไปไม่ได้ละเลยสิ่งซึ่งเสี่ยงจริงๆ เมื่อเทียบกับผู้เชี่ยวชาญ พบว่าประชาชนทั่วไป กลับให้เหตุผลที่กว้างและหลากหลายมากกว่า ทั้งนี้ประชาชนทั่วไปไม่ได้พิจารณาถึงเหตุผล ทางวิทยาศาสตร์ แต่พิจารณาถึงประเด็นอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม ต้นทุนกับ ผลประโยชน์ที่ได้รับ คิดถึงชุมชน ความเป็นอยู่ ของคนรุ่นถัดไป และชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งเป็น ผลจากความเชื่อและค่านิยมของคนๆนั้น สำหรับ Paul Slavic เองมีความคิดที่สรุปได้ว่า “ในการถกกันเรื่องมลพิษสิ่งแวดล้อม เราไม่ได้มอง ความขัดแย้งระหว่างพลเมืองและผู้เชี่ยวชาญ แต่เป็นระหว่างผู้เชี่ยวชาญสองกลุ่ม” (Tesh, 1999)

ข้อสรุปที่ได้ จึงนำมาซึ่งแนวคิด ที่ว่า นักจัดการสิ่งแวดล้อมควรให้ความสำคัญกับ มุมมองของประชาชนในสังคมด้วย มิใช่ใช้ข้อมูล จากผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการเพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นที่มาของแนวคิดเชิงนโยบายที่ควรเปิด โอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกถึง ความคิดเห็น ความรู้สึกในเรื่องที่คาดว่าจะประชาชนอาจเป็น ฝ่ายได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสี่ยงจาก การพัฒนาของรัฐหรือการกำหนดนโยบายต่างๆ ของภาครัฐ ดังนั้นนักวิชาการจึงเสนอแนวคิด เรื่อง “การสื่อสารความเสี่ยง” มาตั้งแต่ช่วง ทศวรรษ 1980

ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับ “ความเสี่ยง” ทำให้ ได้ข้อสรุปร่วมกันว่า ประชาชนทั่วไปรับรู้หรือ มีความรู้เรื่อง “ความเสี่ยง” (ในประเด็นเดียวกัน) แตกต่างจากผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการหรือ ผู้รู้ทางวิทยาศาสตร์ และนี่เองคือ **ต้นเหตุหนึ่ง ของความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม**

### การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

การสื่อสารความเสี่ยง หมายถึง การสื่อสารทั้งที่เป็นกระบวนการระหว่าง ประชาชนด้วยกันเอง และระหว่างผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการกับประชาชนซึ่งมิใช่ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้รู้ในเรื่องที่ต้องการสื่อสาร การสื่อสาร ความเสี่ยงเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับ ความเสี่ยง และการส่งผ่านข้อมูลความเสี่ยง (หรือ risk message) จากผู้เชี่ยวชาญไปยัง ผู้ที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ โดยหลักการแล้วเนื้อหาของ ความเสี่ยงเหล่านี้โดยทั่วไปมาจาก (1) ข้อเท็จจริง หรือสมมุติฐานเกี่ยวกับระดับความเสี่ยง ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (2) ความสำคัญ ของความเสี่ยง ที่สัมพันธ์กับประเด็นอื่นๆ หรือ (3) การตัดสินใจ การกระทำ หรือนโยบายของรัฐเพื่อจัดการ หรือควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

จากความหมายการสื่อสารความเสี่ยง จึงกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมนั่นเอง ซึ่งสามารถดำเนินการ ได้หลายวิธี ทั้งวิธีการที่เป็นการสื่อสารทางเดียว วิธีการที่เป็นการสื่อสารสองทาง แต่ผลจากงาน วิจัยจำนวนไม่น้อยที่ยืนยันถึงประสิทธิภาพ ของการสื่อสารแบบสองทาง ดังเช่น งานวิจัย ในประเทศอเมริกา ซึ่งเป็นการทดลองเปรียบเทียบ

ผลการสื่อสารความเสี่ยงระหว่างการสื่อสารทางเดียวกับการสื่อสารสองทาง ซึ่งเป็นการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกชุมชนเกี่ยวกับการทำ ความสะอาดชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณปนเปื้อน สารอันตราย 3 แห่งด้วยกัน โดย**วิธีการแรก** เป็นวิธีการแบบดั้งเดิม ที่เน้นการนำเสนอข้อมูลทางเทคนิคและวิธีการปรับปรุงจากความรู้ทางวิชาการที่มีอยู่ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมสามารถตัดสินใจได้จากรายละเอียดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่นำเสนอ **วิธีการที่สอง** เป็นการให้ข้อมูลทางเทคนิคเช่นกัน แตกต่างจากวิธีการแรก โดยวิธีที่สองให้ผู้มีส่วนร่วมได้ร่วมแสดงความคิดเห็น จากนั้นให้ผู้เข้าร่วมการสื่อสาร ความเสี่ยงทั้งสองวิธีได้จัดลำดับความสำคัญ การทำความสะอาดบริเวณที่เกิดการปนเปื้อน ทั้งสามแห่ง ภายใต้เงื่อนไขของงบประมาณ จำนวน 30 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยผู้เข้าร่วม ต้องตอบคำถาม “Self-Rating” ทั้งก่อนและ ภายหลังจากเข้าร่วมการศึกษา **ผลการศึกษา** พบว่าประชาชนที่เข้าร่วมวิธีการสื่อสารความเสี่ยง แบบที่สอง (เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่เข้าร่วมแบบ วิธีดั้งเดิม) (1) รู้สึกไว้วางใจหน่วยงานจัดการ ความเสี่ยงซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลในระดับที่สูงกว่า (2) รู้สึกพึงพอใจสูงกว่ากับการตัดสินใจสุดท้าย **ผลที่ได้จากการวิจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชน** ที่เข้าร่วมในวิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิมมีแรงจูงใจ สำหรับการตัดสินใจจากอารมณ์ความรู้สึกที่มี ต่อบริเวณที่ปนเปื้อน ในทางกลับกัน ประชาชน ที่เข้าร่วมในวิธีการที่สองมีแรงจูงใจจากข้อมูล ที่ได้รับและใช้อารมณ์ความรู้สึกน้อยกว่า (Aevai, 2007)

การสื่อสารความเสี่ยง ได้พัฒนา เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งพัฒนา กลไกและวิธีการต่างๆมากมายเพื่อให้เหมาะสม กับสภาพปัญหาและบริบทของแต่ละสังคม สำหรับ ประเทศไทยก็เช่นกันได้เลือกใช้วิธีการสื่อสาร ความเสี่ยง ที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็นการเผยแพร่ ข้อมูลซึ่งอาจมีได้มุ่งเฉพาะข้อมูลด้านผลกระทบ ที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เท่า แต่รวมถึงข้อมูลอื่นๆด้วย นอกจากนี้ใน ขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพสำหรับกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อ อย่งรุนแรง กฎหมายก็กำหนดให้ผู้รับผิดชอบ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วน ได้เสีย ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการสื่อสารความเสี่ยง เช่นกัน ทั้งนี้หน่วยงานรัฐย่อมมีบทบาทสำคัญ

การวิจัยเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมควบคุม มลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่หลักด้านการจัดการมลพิษของประเทศ การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์มุมมองของ เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการสื่อสาร ความเสี่ยงกับผู้มีส่วนได้เสียจากภายนอก หน่วยงาน ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ กรมควบคุมมลพิษกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นด้วย กับเป้าหมายการสื่อสารความเสี่ยงกับผู้มีส่วน ได้เสีย แต่มีความเห็นว่าอุปสรรคสำคัญคือ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และทักษะ มากพอสำหรับดำเนินกิจกรรมการสื่อสาร ความเสี่ยง นอกจากนี้ภารกิจด้านนี้มิใช่ภารกิจ หลักของหน่วยงาน (Tuler et al., 2012)

