

Chapter

14

ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชุมชนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ พัฒนาอุตสาหกรรม เขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง

Struggle History of Local Community for Participation in Map Ta Phut Area Industrialization Process

ชาตรี บุณนาค (Chatree Bunnag)*

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาไทยศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Doctor of Philosophy Program in Thai Studies Faculty of Humanities and Social Science, Burapha University

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชุมชนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม เขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาพัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม 2) ศึกษาปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) เสนอแนะกลยุทธ์ กลไก กระบวนการในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด แบ่งออกเป็น 3 ยุค ดังนี้ 1) ยุคก่อนเริ่มต้นอุตสาหกรรมถึงการเกิดอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2524 - 2530) เป็นยุคของการตัดสินใจในระดับนโยบายและการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เป็นของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว 2) ยุคอุตสาหกรรมขยายตัวและเริ่มสร้างผลกระทบต่อชุมชน และชุมชนเริ่มเรียกร้องการดูแลจากภาครัฐ 3) ยุคอุตสาหกรรมเฟื่องฟู (พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน) เป็นยุคที่อุตสาหกรรมมีการขยายตัวสูงสุด เกิดกระแสต่อต้านจากภาคประชาชนอย่างกว้างขวาง และนำไปสู่คดีความในศาลปกครองซึ่งประชาชนเป็นฝ่ายได้รับชนะ จนนำไปสู่การปรับตัวเข้าหากันของอุตสาหกรรมกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในยุคปัจจุบันนั้นเป็นการแสวงหาผลการอยู่ร่วมกันได้ในลักษณะ “อุตสาหกรรมอยู่ได้ ชุมชนอยู่ได้ สิ่งแวดล้อมอยู่ได้” โดยการใช้ผลประโยชน์เป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งมีทั้งผลประโยชน์ทางตรงและผลประโยชน์ทางอ้อม ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคนี้ ได้แก่ วัฒนธรรมท้องถิ่น ความเป็นชนบทที่ไม่รับรู้และไม่สนใจภายนอก การถูกปิดกั้น

การรับรู้ข้อมูลของโครงการ และไม่ชอบขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐ อำนาจของรัฐที่ไม่สนใจในสิทธิชุมชน และอำนาจทุนที่มุ่งหวังการกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัจจัยที่เอื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ของชุมชน การเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอก เช่น เอ็นจีโอ และสื่อมวลชน รวมถึงการมีผู้นำทางธรรมชาติที่มีความเข้มแข็ง และการมีกลไกศาลปกครอง ข้อเสนอแนะภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญบริบทด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะบริบททางพื้นที่ และบริบททางสังคมควบคู่ไปกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายอย่างเป็นธรรมบนพื้นฐานความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

คำสำคัญ: การต่อสู้/ ชุมชนท้องถิ่น/ การมีส่วนร่วม/ การพัฒนาอุตสาหกรรม

Abstract

The title of this research is “Struggle History of Local Community for Participation in Map Ta Phut Area Industrialization Process” in terms of qualitative research. The objectives of this research are listed under three articles. 1) To study the progress of patterns in the local community when participating in the process of industrial development. 2) To study factors advocating and hindering participation of the community. 3) To propose practical strategies, mechanisms, and processes in the development and participation of the community in the industrial development in Map Ta Phut, Rayong.

The research revealed three periods of development and participation of the community during the industrial development of Map Ta Phut industrial estate: 1) Pre-industrial to industrial period (1981 - 1987) - the period of making decisions regarding policy, and procedure of mega projects solely by the government. 2) Period of industrial expansion and its impacts (1988 - 2006) - the period industries expanded and affected the community, and the community starting to demand responsibilities from the government. 3) Booming industries period (2007 - present) - industry has the highest growth rate during this period. The community moved to oppose development widely and this led to prosecutions in the administrative court in which the community's side prevailed. For this reason, ways to adapt have been brought to the community and the industrial sector. Nowadays, the union of the community and industries appear to be "Good for Industry, good for community, good for environment" driven by direct and indirect benefits. Factors hindering in the participation of the community in this period are local countryside cultures that ignore the outside world, no information about the projects, a reluctance to be against the government sector, government authorities that ignore the community's rights, and capitalists who aim to take advantage of the economy. Factors supporting the participation of local communities are community knowledge, receiving outside help from NGOs and the media, strong environmental leaders, and knowledge of the administrative court

mechanisms. In addition, the researcher would like to propose some recommendations. For example: the government sector should pay attention to different contexts (especially in terms of space and social contexts) together with the development of participation of local communities to make joint decisions to ensure fair advantages and social justice in the future.

Keywords: Struggling/ Local Community/ Participation/ Industrial Development

บทนำ

การพัฒนาอุตสาหกรรมทางภาคตะวันออกของไทย เริ่มเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ที่มีแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้บรรจุแผนการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) โดยมีจุดประสงค์ในการพัฒนาเพื่อที่จะทำให้พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ให้เป็นศูนย์กลางความเจริญ และเป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศ แผนดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย หรือที่ทั่วไปรู้จักกันในนามของ "โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก" (Eastern Seaboard Development Program: ESB) โดยมีพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมใน 4 ลักษณะ ดังนี้ 1) เน้นอุตสาหกรรมหนักใน

นิคมอุตสาหกรรม (Heavy Industries) 2) การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการบังคับจากส่วนกลาง (Forced Industrialization) 3) พัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงภายนอก (Dependent Industrialization) 4) เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ (Dirty Industry) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2549)

การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในทางเศรษฐกิจ แต่ได้สร้างปัญหาและผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นมาก ควบคู่กันไปอย่างการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นต้นตอปัญหาทางสังคม ความแออัด การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชน และสร้างมลพิษ เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดผลกระทบและเกิดความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนในมาบตาพุดปรากฏชัดเจนนขึ้นจากเหตุการณ์สำคัญ ประชาชนได้รับผลกระทบจากมลภาวะจากเสียง ฝุ่น และกลิ่นจากการก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันสตาร์ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นเอสพีอาร์ซี) จนทำให้เกิดการย้ายโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร ในปี พ.ศ. 2545 ทำให้ประชาชนเริ่มรับรู้ภัยอันตราย ที่เกิดขึ้นกับชีวิตตนเอง และลูกหลาน จึงได้รวมตัวกันแสดงออกถึงการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและความคุ้มครองจากหน่วยงานภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม

การต่อสู้ของประชาชนได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากภายนอก ทั้งเอ็นจีโอ นักวิชาการ และสื่อมวลชน ในการค้นหาข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณะ จนนำไปสู่ชัยชนะของประชาชนที่มีต่ออำนาจรัฐและทุน จากกรณีศาลปกครองมีคำสั่ง ประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง เป็นเขตควบคุมมลพิษ ในปี 2552 และในปี 2553 ศาลปกครองกลางมีคำสั่ง ให้ระงับการดำเนินการของ 76 โครงการอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด ชัยชนะของประชาชนทำให้ภาครัฐต้องหันมาให้ความสนใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าพัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนาอุตสาหกรรม

แต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นเป็นอย่างไร และมีปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยใดที่เกื้อหนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม สามารถต่อสู้จนทำให้ภาครัฐและเอกชนต้องยอมรับในบทบาทและหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจัง

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาค้างนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษา 3 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาพัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรม เขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง 2) ศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและที่เกื้อหนุนในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม และ 3) เสนอแนะกลยุทธ์ กลไก กระบวนการ ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเวลาของการศึกษาค้างนี้ ศึกษาตั้งแต่การมีนโยบายการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2527 เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2559 ขอบเขตด้านพื้นที่ของการศึกษาใช้ข้อมูลด้านพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ส่วนขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษาพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและเกื้อหนุนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม เขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง พร้อมทั้งเสนอแนะกลยุทธ์ กลไก กระบวนการในการพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนาอุตสาหกรรม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงพัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยเกื้อหนุนในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และทราบถึงกลยุทธ์กลไก กระบวนการในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และพื้นที่อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างยั่งยืน

วิธีในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Document Research) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย รายงานการประชุมของหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน ขั้ระเบียบกฎหมาย และสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการต่อสู้ของชุมชนท้องถิ่น ที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการต่อสู้ของชุมชนตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยการค้นหาปัจเจกและกลุ่มศักยภาพชุมชนด้วยการอ้างอิงต่อเนื่องปากต่อปาก (Snowball Sampling Technique) ซึ่งแบ่งผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 3 ราย ประกอบด้วย 1) นายอิทธิ แจ่มแจ้ง ประธานกองทุนคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และประธานชุมชนหนองแพบ 2) นายสุชิน พูลหิรัญ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฉาง 3) นายเหรียญ นิจริญ อดีตกำนันตำบลบ้านฉาง และอดีตนายกเทศมนตรีตำบลบ้านฉาง

2.2 กลุ่มชาวบ้าน จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย 1) นายน้อย ใจตั้ง ชาวบ้านชุมชนหนองดั่งเม 2) นายบุญช่วย ชวานาลุ่ม ชาวบ้านชุมชนชากกลาง อดีตคณะกรรมการแก้ปัญหาหลุมขยะบริษัทเจนโก้ 3) นายโสด ศะลาลาศ ชาวบ้านชุมชนอิสลาม และอดีตประธานชุมชนอิสลาม 4) นายเจริญ เดชคุ้ม ชาวบ้านชุมชนเกาะกก และอดีตประธานชุมชนเกาะกก-หนองดั่งเม

2.3 กลุ่มผู้ประกอบการ จำนวน 4 ราย ประกอบด้วย 1) นายประกอบ เพชรรัตน์ อดีตรกรรมการผู้จัดการ บริษัท เอ็นพีซี เซฟตี้ แอนด์ เอ็นไวรอนเมนทอล เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เดิมทำงานที่บริษัทปิโตรเคมี แห่งชาติตั้งแต่เริ่มก่อสร้างโครงการ 2) ดร.เอก บุญเยี่ยม ผู้จัดการ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัท เหล็กสยาม ยามาโตะ จำกัด (ในกลุ่ม SCG.) 3) นายปรีชา สุระชิต ผู้ช่วยผู้จัดการชุมชนสัมพันธ์ บริษัท เอสซีจี เคมิคอลส์ จำกัด 4) นายมนชัย รักสุจริต ผู้จัดการ สมาคมเพื่อนชุมชน

2.4 กลุ่มตัวแทนภาครัฐ จำนวน 2 ราย ประกอบด้วย 1) นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพงพันธ์ อดีตผู้อำนวยการการนิคมแห่งประเทศไทย นิคมอุตสาหกรรมเหมราช 2) นายนิรุทธ์ ดวงประเสริฐ สมาชิกสภาเทศบาล เมืองมาตาพุด

2.5 ตัวแทนนักวิชาการในพื้นที่จำนวน 1 ราย ได้แก่ ดร.ชัยนิเวศน์ ยิ้มขาว อาจารย์โรงเรียนมาตาพุดพันพิทยาคาร

3. การเสวนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) ผู้วิจัยได้จัดเสวนากลุ่มผู้นำชุมชนเกี่ยวกับพัฒนาการของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง และกลยุทธ์วิธีการต่อสู้ของชุมชนในการปกป้องวิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตของคนใน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพัฒนาการ การพัฒนาอุตสาหกรรมและกลยุทธ์ และวิธีการต่อสู้ของชุมชน ที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เขตมาบตาพุด จังหวัดระยอง และผลการเสวนา ได้สรุปประมวลและนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการศึกษาในวิธีอื่น เพื่อหาความสอดคล้องและความเชื่อถือได้ และสรุปเป็นผลการศึกษาที่สมบูรณ์

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ออกแบบจากการศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน รวมถึงเหตุการณ์การต่อสู้ กรณีความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในแต่ละยุคแต่ละเหตุการณ์ที่มีความสำคัญและออกแบบให้สอดคล้องกับปัญหาและวัตถุประสงค์การวิจัย และตรวจสอบเครื่องมือจากการนำแบบสัมภาษณ์ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ดร. ศักดินา บุญเยี่ยม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญเชิด หนูอิม ดร.อนูรัตน์ อนันนทาธร และ ดร.เกา บุญเยี่ยม ก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริง

การจัดการข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การจัดการข้อมูลการศึกษาคั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นกระบวนการประกอบด้วย การจำแนกและจัดระบบข้อมูล และการหาความสัมพันธ์ของข้อมูล และนำเอาทัศนะของผู้ให้ข้อมูลมาอธิบายปรากฏการณ์ โดยให้ความสำคัญต่อมุมมองของผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และเหตุการณ์การต่อสู้ระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนพื้นที่มาบตาพุด

2. การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลการวิเคราะห์เนื้อหา ผู้วิจัยวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือเนื้อหา และตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) จากความสอดคล้องของข้อมูลจากแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล และตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องอีกครั้งด้วย สามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) เพื่อความแน่นอนว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ แล้วจึงแก้ไขเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

3. การสรุปผลและการรายงานหลังจากผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ได้จัดทำเป็นร่างรายงานวิจัย เสนอให้ ดร. ศักดินา บุญเปี่ยม ที่ปรึกษาหลัก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญเชิด หนูอ้อม ที่ปรึกษา ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร ผู้เชี่ยวชาญ และ ดร.เอก บุญเยี่ยม ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ตั้งแต่เริ่มโครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตรวจสอบและปรับปรุงให้สมบูรณ์มากที่สุด ก่อนที่จะนำไปจัดทำเป็นรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลการศึกษา

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ผู้วิจัยได้แบ่งการพัฒนาการ 3 ยุค ได้แก่

1) ยุคก่อนเริ่มต้นอุตสาหกรรมถึงการเกิดอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2530)

เริ่มตั้งแต่การที่รัฐมีแนวนโยบายในการพัฒนา และวางแผนการพัฒนาโครงการอย่างเป็นทางการที่กล่าวไว้ข้างต้น ขณะเดียวกันก็พยายามโน้มน้าวให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นได้เห็นถึงประโยชน์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะนำมาซึ่งงาน อาชีพ และรายได้ ชาวบ้านในขณะนั้นไม่มีความรู้ รวมทั้งการปกปิดข้อมูลของภาครัฐ จึงเชื่อและยอมปฏิบัติตามผ่านการสร้างวาทกรรม “โชติช่วงชัชวาล” ให้ชุมชนท้องถิ่นและบุคคลทั่วไปเห็นและคล้อยตามแนวนโยบาย

การดำเนินการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดของภาครัฐเป็นไปในลักษณะปิดหูปิดตาและปิดปัญญาชาวบ้าน ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ใช้วาทกรรมในการบิดเบือน อาทิ วาทกรรม “การจะมีงานทำ การจะมีเงินทอง” แต่ข้อมูลที่เชิงลบ เช่น ผลกระทบต่าง ๆ อาทิ มลพิษ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และสภาพสังคมชุมชน เป็นต้น รัฐบาลไม่เคยบอกให้ชาวบ้านรับรู้ ดังนั้นชาวบ้านจึงไม่รู้เท่าทันและเปิดประตูรับอุตสาหกรรมอย่างยินดี

ข่าวการเวนคืนที่ดินของชาวบ้านเพื่อนำมาพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเก็งกำไร นายทุนได้เข้ามากว้านซื้อที่ดินของชาวบ้านในราคาถูก ในราคาไร่ละ 3,000 - 5,000 บาท เพื่อไปรอรับค่าเวนคืนจากรัฐบาล ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อของนายทุน ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน เงินที่ได้จากการขายที่ดินให้กับนายทุนและที่ได้รับจากการเวนคืนของรัฐนำมาเปลี่ยนเป็น

สินค้าฟุ่มเฟือย จนสุดท้ายตกเป็นหนี้เป็นสิน รัฐบาลได้จ่ายค่าเวนคืนและค่าชดเชยพืชผลทางการเกษตร ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจนและไม่รู้เรื่องการเวนคืนเกิดความดีใจ ขณะเดียวกันการเวนคืนได้สร้างความไม่พอใจให้กับเจ้าของที่ดินบางส่วนจนนำไปสู่การเรียกร้องให้ปรับราคาค่าเวนคืน และต้องจ่ายค่าชดเชยพืชผลทางการเกษตรอีกด้วย ซึ่งในส่วนของราคาการเวนคืนที่ดินนั้นรัฐให้ราคา 10,000 - 15,000 บาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในขณะนั้นสูงถึงไร่ละ 40,000 - 50,000 บาท เจ้าของที่ดินจึงมองว่าที่ได้ราคาต่ำกว่าราคาในขณะนั้น รวมถึงการชดเชยค่าพืชผลทางการเกษตรก็ต่ำกว่าความเป็นจริง ชาวบ้านจึงมองว่ากำหนดราคาไม่เป็นธรรม แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนส่วนน้อยที่เป็นนายทุน ส่วนชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์ เพราะได้ขายที่ดินให้นายทุนไปหมดแล้ว

ในส่วนของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่เกื้อหนุนในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคก่อนการเริ่มต้นอุตสาหกรรมจนถึงการเกิดอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดนั้น ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ วัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นมีวัฒนธรรมแบบเกษตรกรรมและทำประมงขนาดเล็ก เพื่อยังชีพ มีลักษณะเป็นการพึ่งพาอาศัยกันแบบเครือญาติ มีระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพจึงไม่คุ้นชินกับเศรษฐกิจมหภาค และการเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีระดับการศึกษาไม่สูงมากนัก ก็ยังทำให้เข้าใจการดำเนินการต่าง ๆ ยากยิ่งขึ้น ถูกชักจูงได้ง่าย รวมทั้งไม่รู้ข้อมูลข่าวสารใด ๆ มาก่อนเกี่ยวกับการเกิดอุตสาหกรรม อำนาจของรัฐที่ใช้กระบวนการทางกฎหมายและกลไกของรัฐที่มีอยู่เข้ามาดำเนินการ ชาวบ้านเห็นเป็นโครงการของรัฐก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะมีความเกรงกลัวในอำนาจรัฐ ทำให้ชาวบ้านตกอยู่ในสภาวะจำยอม และเฝ้ามองการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยความหวังตามการโฆษณาของภาครัฐ หลงเชื่อในข้อมูลด้านดีที่นำเสนอผ่านวาทกรรมจากภาครัฐเพียงด้านเดียว เช่น วาทกรรมที่ว่า “โชติช่วงชัชวาล” จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ชาวบ้านมีงานทำ ประเทศชาติจะมีความก้าวหน้า ชาวบ้านจึงให้การตอบรับโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมค่อนข้างดี โดยไม่มีการต่อต้าน เป็นเหมือน “การปิดหูปิดตาชาวบ้าน” เพราะหลงเคลิบเคลิ้มไปกับการโฆษณาถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมทั้งเรื่องรายได้ การจ้างงาน และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กล่าวอ้าง

รูปแบบการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชนมาบตาพุดในช่วงการเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นลักษณะของการไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ การเกิดขึ้นของโครงการเป็นไปโดยการตัดสินใจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รัฐใช้อำนาจทางกฎหมายและอำนาจของเงินในการล่อลวงให้ชาวบ้านยินยอม และด้วยความไม่รู้ ความเกรงใจอำนาจและเจ้าหน้าที่ของรัฐของชาวบ้าน ประกอบกับความหวังจากงานและรายได้ที่ภาครัฐได้ให้ยาหอมไว้ จึงตกลงยินยอมให้รัฐดำเนินการได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเริ่มก่อสร้าง ชาวบ้านได้ประสบกับปัญหาเรื่องฝุ่นละอองและเสียงจากการก่อสร้าง รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนต่างถิ่นที่เข้ามาในพื้นที่ ทำให้เกิดความแออัด ชาวบ้านเริ่มรู้สึกอึดอัด และเริ่มที่สนใจในผลกระทบจากอุตสาหกรรมและเริ่มมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้พบมากขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในช่วงนี้ จึงเป็นลักษณะของ “การไม่รู้สู่การเริ่มรับรู้ข้อมูลข่าวสาร”

2) ยุคอุตสาหกรรมขยายตัวและเริ่มสร้างผลกระทบต่อชุมชน (พ.ศ. 2531 - พ.ศ. 2549)

หลังจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเกิดขึ้น ในช่วงเริ่มต้นรัฐบาลได้มีการลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับอุตสาหกรรม และการเกิดโรงงานซึ่งเป็นของรัฐ อาทิ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โรงงานปุ๋ยแห่งชาติ และต่อมาก็มีโรงงานตามมาอีก 4 โรงงาน คือ โรงงานเอ็นพีซี โรงงานเอชเอ็มซี โรงงานทีพีไอ และโรงงานปีไอจี ทำให้นักลงทุนสนใจที่จะมา

ลงทุนในมาตาพุด ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยส่งผลให้อุตสาหกรรมเกิดการขยายตัวในประเทศมากในช่วงเวลานั้น

การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรม สร้างความพอใจให้กับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการกิจของหน่วยงาน ความภาคภูมิใจทำให้ขาดความระมัดระวังและควบคุมปริมาณ กลับส่งเสริมให้เกิดการขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมไปอีกจำนวนมาก ส่งผลให้อุตสาหกรรมเกิดการแย่งชิงที่ดินภาคการเกษตร ทั้งเกิดจากอำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมของรัฐ และการกว้านซื้อที่ดินภาคการเกษตรมาสร้างนิคมอุตสาหกรรมของเอกชน ความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างความยินดีให้รัฐบาล ใช้นโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน ได้ผ่อนปรนกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อจูงใจ ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งใช้ช่องว่างในการประกอบกิจการแบบไม่ถูกต้องและไม่มีมาตรฐาน ภาครัฐปล่อยปะละเลย ไม่มีการตรวจสอบ ส่งผลให้โรงงานแอบลักลอบปล่อยมลพิษและส่งผลกระทบต่อชาวบ้านและชุมชน

ผลกระทบที่เกิดจากการขยายโรงงานอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัวให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น จากปัญหาการของเสียของโรงงานอุตสาหกรรม และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น ได้ปรากฏให้เห็นในกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนหลายกรณี อาทิ การสร้างโรงกำจัดขยะพิษเจเนโก้ การย้ายโรงเรียนมาตาพุดพันพิทยาคาร การประกาศผังเมืองรวมฉบับใหม่ ชัยชนะของชาวบ้านในอำเภอปลวกแดงในการต่อต้านการก่อสร้างโรงกำจัดขยะพิษของบริษัทเจเนโก้ ถือว่าเป็นชัยชนะครั้งแรกของชาวบ้านในการต่อสู้กับอำนาจรัฐ และเป็นการจุดประกายให้ชาวบ้านได้ลุกขึ้นต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเอง รวมถึงการเรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในโครงการขนาดใหญ่ ชัยชนะในครั้งนี้มาจากการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และมีรูปแบบกิจกรรมที่ชัดเจนมีแบบแผน ทั้งนี้ เพราะเริ่มมี NGO จากภายนอกเข้ามาสนับสนุน ให้ความรู้และวิธีในการต่อสู้กับชาวบ้าน โดยกล่าวกันว่า การเข้ามาของ NGO นั้นมาจากการชักชวนของนักการเมืองท้องถิ่น ที่เสียผลประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการ ขณะเดียวกัน การจัดการของภาครัฐก็เริ่มทำให้ชาวบ้านเกิดความไม่พอใจ ทั้งนี้ เพราะภาครัฐละเลยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับมีการเข้ามาของ NGO ที่ให้ความรู้กับชาวบ้าน และการชักนำของผู้นำท้องถิ่น ที่สูญเสียผลประโยชน์ให้การสนับสนุน

กรณีการย้ายโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร เป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มกันของชุมชนท้องถิ่นในการเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมจากภาครัฐ การเรียกร้องของชุมชนท้องถิ่นในครั้งนี้เป็นที่สนใจของทุกภาคส่วน ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ ได้มีหน่วยงานรัฐ อาทิ กรมควบคุมมลพิษ สาธารณสุขจังหวัด กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานอุตสาหกรรม เข้ามาดูแลให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนักวิชาการ กลุ่ม NGO ให้ความสนใจและเข้ามาช่วยเหลือ จนสุดท้ายต้องตั้งรูปแบบของคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน (โรงงานอุตสาหกรรม) และภาคประชาชน (ชุมชนท้องถิ่น) เข้ามาร่วมกันหาสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหาขึ้น ที่รู้จักกันในนามคณะกรรมการพิสูจน์กลิ่น ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมแบบปฏิสัมพันธ์ (Interactive Participation) จะเห็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วม จากการรับรู้ข่าวสารสู่การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

กรณีการกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดระยอง เป็นความพยายามของชุมชนท้องถิ่นอีกครั้งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจที่มีผลกระทบกับตนเอง จากเดิมภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดผังเมืองโดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็น

ของชุมชนท้องถิ่น การต่อสู้ครั้งนี้เป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับการปรึกษาหารือไปสู่การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น

ปัจจัยอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมในมาบตาพุดยุคนี้ ได้แก่ การแทรกแซงของกลุ่มการเมืองในการต่อสู้ของชุมชนที่ทำให้การต่อสู้ของชาวบ้านถูกมองไปในทางลบ รวมถึงความหลากหลายของชุมชนทำให้ชุมชนขาดความเข้มแข็ง ชุมชนที่ได้รับผลกระทบมีหลายชุมชน โดยแต่ละชุมชนมีความคิดที่แตกต่างกัน ทำให้การรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องเป็นไปได้ด้วยความลำบาก ส่วนปัจจัยเกื้อหนุนในการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเข้ามาค้นหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เป็นการต่อยอดในสิ่งที่ชุมชนเรียกร้องว่าเป็นความจริง การเข้ามาช่วยเหลือของ NGO และเครือข่ายภายนอกที่ทำให้การขับเคลื่อนพลังชาวบ้านมีระบบและมีรูปแบบ ประกอบกับการปรับเปลี่ยนและการแก้ไขกฎหมาย ข้อระเบียบที่ให้สิทธิของชุมชนมากขึ้น ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนาอุตสาหกรรมมีความสำคัญมากขึ้นและได้รับการยอมรับจากภาครัฐมากขึ้น

3) ยุคอุตสาหกรรมเฟื่องฟู (พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน)

การพัฒนาอุตสาหกรรมในมาบตาพุดแม้จะถูกจับจ้องจากสังคมภายนอกมากขึ้น และถูกต่อต้านจากชุมชนและ NGO ในพื้นที่มากขึ้น แต่ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลยังคงเดินหน้าในการส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง และนักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างชาติยังคงให้ความสนใจในการลงทุนในอุตสาหกรรม ในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยองเพิ่มขึ้นตลอด เห็นได้จากจำนวนโครงการอุตสาหกรรมที่ยื่นขออนุญาตลงทุนจากกระทรวงอุตสาหกรรม และการขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรม การเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมที่เป็นของเอกชนมีขึ้นมากมายในบริเวณพื้นที่มาบตาพุด จนถึงปัจจุบันมีนิคมอุตสาหกรรม 5 นิคมอุตสาหกรรม และ 1 ท่าเรือ

อุตสาหกรรม ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมเหมราช ตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย และนิคมอุตสาหกรรมอาร์ไอแอล ส่วนอีก 1 ท่าเรืออุตสาหกรรม ได้แก่ ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงมีรูปแบบที่ไม่เปลี่ยนแปลง คือ อำนวยการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ยังอยู่ที่รัฐ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็ถูกแก้ไขแบบทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี ตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นยังคงเป็นผู้ร่วมปรึกษาหารือ รับฟังความคิดเห็น และเสนอความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการที่จะเรียกร้องการมีส่วนร่วมของชุมชนยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องและพัฒนามากขึ้น โดยมีการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมโดยชาวบ้านมาบตาพุด 27 คน นำโดยนายเจริญ เดชคุ้ม และพวกจาก 11 ชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ศาลปกครองระยอง กรณีละเลยต่อหน้าที่เนื่องจากไม่ประกาศพื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อควบคุม ลด และขจัดมลพิษ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59) และขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้กับสังคมว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59) และเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ศาลจึงมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้อง) ประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้งตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง ตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัด

มลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คดีหมายเลขดำที่ 192/2550) คำสั่งศาลปกครองข้างต้นถือว่าเป็นชัยชนะของประชาชน และเป็นแรงจูงใจที่นำไปสู่จุดเปลี่ยนของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องที่แห่งนี้ ซึ่งถือเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ

การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ทำให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องร่วมกันดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงตามประกาศ และต้องให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษ กระบวนการฟ้องคดีในศาลปกครองจึงเป็นมิติใหม่ เป็นช่องทางและรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจศาลปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมมาบังคับให้ภาครัฐและภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด

ต่อมา เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2552 สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ร่วมกับชาวบ้านมาบตาพุดรวม 43 ราย ฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน่วยงานของภาครัฐทั้ง 8 แห่ง ที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง โดยการสั่งให้ระงับโครงการหรือกิจกรรมทั้ง 76 โครงการที่กำลังดำเนินการในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอบ้านฉาง และบริเวณใกล้เคียง ไว้เป็นการชั่วคราว เนื่องจากทั้ง 76 โครงการ ยังไม่ผ่านกระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ผลการฟ้องร้อง ศาลปกครองกลางพิพากษาสั่งให้ระงับการดำเนินการของทั้ง 76 โครงการเอาไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษา เนื่องจากหลักฐานทั้งหมดได้แสดงให้เห็นว่า การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณชุมชนมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงนั้น ได้สร้างปัญหามลพิษต่อชุมชนอย่างรุนแรง จนทำให้ต้องมีการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ นับว่าเป็นชัยชนะอีกครั้งของชาวบ้าน ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ของภาคีรัฐและเอกชนที่ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการ รัฐบาลได้มีการตื่นตัวและหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมขึ้น เพื่อให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่าย แก้ปัญหา มาบตาพุด เพื่อหาแนวทางร่วมกันและสร้างความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีชื่อทางการว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษตาม มาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ประกอบด้วยตัวแทน 4 ฝ่าย คือ ตัวแทนภาคประชาชน 4 คน ตัวแทนภาครัฐ 4 คน ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน และตัวแทนภาคเอกชน 4 คน หรือที่เข้าใจกันทั่วไปว่าคณะกรรมการสี่ฝ่าย ขึ้นมาเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ก่อนหน้านี้จะใช้รูปแบบเฉพาะทวิภาคีและไตรภาคี มาเป็นแบบพหุภาคี และภาครัฐให้ความสนใจกับปัญหามากขึ้นถึงแม้ว่าเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553 จะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ 74 โครงการจากจำนวน 76 โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ก็ตาม แต่ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างรัดกุม ไม่ว่าจะเป็นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และหรือรายงานการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (Health Impact Assessment: HIA) และต่อมารวมกันเป็น รายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและ

สุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA)

การมีส่วนร่วมของชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งสองเหตุการณ์ ผู้วิจัยพบว่า พัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชาวบ้านชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรม เริ่มต้นจากรูปแบบการร่วมปรึกษาหารือ และการรับฟังความคิดเห็นที่เคยเป็นก่อนหน้านั้น ยกระดับสู่ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมที่ใกล้เคียงกับการตัดสินใจ กล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบที่หากชุมชนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือทำให้รัฐดำเนินการตามความต้องการของชาวบ้านชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านก็ต้องไปหาหน่วยงานที่มีอำนาจสั่งการให้รัฐดำเนินการ นั่นคือ องค์กรศาล โดยได้รับการสนับสนุนจาก NGO และเครือข่าย รวมทั้งนักวิชาการ จึงไม่แปลกที่กลุ่มชาวบ้านชุมชนท้องถิ่น และองค์กรต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนจะถือว่าเป็นชัยชนะของตนเอง และเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้กับนโยบายของรัฐที่เป็นรูปธรรม อย่างน้อยก็สามารถทำให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามความต้องการของชาวบ้าน ภายใต้การบังคับที่เรียกว่าคำพิพากษาของศาล อาทิ การยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ให้มาควบคุมเป็นเขตควบคุมมลพิษ และศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะคดี จนนำมาซึ่งการประกาศเขตควบคุมมลพิษในเวลาต่อมา ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาการสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนามากขึ้น นำไปสู่การปรับตัวเข้าหากันของอุตสาหกรรมกับชุมชน ซึ่งในปัจจุบันนั้นเป็นการแสวงหาผลการอยู่ร่วมกันได้ในลักษณะ “อุตสาหกรรมอยู่ได้ ชุมชนอยู่ได้ และสิ่งแวดล้อมอยู่ได้” โดยการใช้ผลประโยชน์เป็นตัวขับเคลื่อน มีทั้งผลประโยชน์ทางตรง เช่น การให้เงินช่วยเหลือชุมชน และผู้ได้รับผลกระทบ และผลประโยชน์ทางอ้อม เช่น การส่งเสริมอาชีพให้ชุมชน

สรุปได้ว่า พัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนาอุตสาหกรรมมาตาพุด เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมแบบการไม่รู้ สู่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในช่วงเริ่มต้นของการก่อสร้างโครงการ และพัฒนา เป็นการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือในลักษณะของคณะกรรมการไตรภาคี พหุภาคี หรือรูปแบบอื่น ในช่วงอุตสาหกรรมขยายตัว และมาสู่ยุค การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในรูปการช่วยเหลือเกื้อกูลแบ่งปัน ผลประโยชน์ แทนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในช่วงอุตสาหกรรมเฟื่องฟู โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังอยู่กับภาครัฐ และหากชุมชน ท้องถิ่นไม่เห็นด้วยก็ต้องอาศัยกลไกศาลปกครอง ปีบบังคับทางกฎหมาย ให้ปฏิบัติตาม ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและการนำเสนอของ Denis Goulet (อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2550) ที่ระบุว่า การมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจนั้นเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมสุดท้ายและสูงสุดของชุมชน ท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรม

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 ปัจจัยอุปสรรคและปัจจัยเกื้อหนุน ในการมีส่วนร่วมของการพัฒนาอุตสาหกรรมเขตมาตาพุด จังหวัดระยอง

ผู้วิจัยพบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยเกื้อหนุนในการมีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่นยุคแรก (ก่อนเริ่มต้นอุตสาหกรรมถึงการเกิดอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นยุคการไม่รู้สู่การรับรู้ข่าวสารข้อมูลของชุมชนท้องถิ่น) โดยปัจจัย อุปสรรค คือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตเกษตรกรรม ในชนบท เป็นชุมชนเล็ก ๆ พึ่งพาอาศัยกันเป็นระบบอุปถัมภ์ จึงเชื่อฟัง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ชาวบ้านมองว่าเป็นเจ้าคนนายคนจึงไม่มีการต่อต้าน รวมทั้ง ขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการศึกษาน้อย รวมทั้งการปิดบังข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงจากภาครัฐ ประกอบกับเงินที่ได้รับ จากการเวนคืนที่ดินที่ชาวบ้านมองว่าเป็นความไม่ยุติธรรมเพราะน้อยเกินไป ทั้งราคาที่ดินและค่าชดเชยพืชผลทางการเกษตร จึงเป็นส่วนที่ทำให้ชาวบ้าน

ชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในดำเนินโครงการในครั้งนี้ และเริ่มสร้างความไม่พอใจขึ้นเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม

สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคแรกนี้ ผู้วิจัยพบว่า คือ อำนาจและการดำเนินการของรัฐ โดยรัฐจะใช้ความมีอำนาจของตนเองในการบีบบังคับให้ชาวบ้านยอมทำตาม เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมแบบบีบบังคับ และกระบวนการสร้างวาทกรรม “โชติช่วงชัชวาล” เพื่อโฆษณาชวนเชื่อให้ชาวบ้านหลงคล้อยตาม โดยไม่มีการต่อต้านโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้น และการไม่นำเสนอข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริง เปรียบเสมือนเป็นการ “ปิดหูปิดตา” ยอมรับข้อมูลด้านดีเพียงด้านเดียวจากภาครัฐและกลุ่มผู้สนับสนุนโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ เช่น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผู้ค้าที่ดิน

สำหรับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่เกื้อหนุน ในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคที่สอง (ยุคอุตสาหกรรมขยายตัวและเริ่มสร้างผลกระทบหรือยุคการรับรู้ข่าวสารสู่การร่วมปรึกษาหารือ) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเมืองเข้ามาชี้นำการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น จะเห็นได้จากการกำหนดพื้นที่กำจัดกากขยะอุตสาหกรรม ซึ่งเดิมนั้นกำหนดเป็นพื้นที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ซึ่งห่างจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดไปทางทิศเหนือประมาณ 30 กิโลเมตร นอกจากจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นผลประโยชน์ในเรื่องฐานเสียงในการเลือกตั้งด้วย จึงทำให้ชาวบ้านมีรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยการชักนำของนักการเมือง หรืออาจเป็นการสมประโยชน์ของทั้งฝ่ายชาวบ้านและนักการเมืองในลักษณะ Win-Win Situation เพราะชาวบ้านเองก็เกรงจะเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ตามมากับการกำจัดกากขยะอุตสาหกรรม อีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมคือ ความหลากหลายของชุมชน ทั้งมิติของวัฒนธรรมที่ไม่มีความสามัคคี เพราะคนในสังคมส่วนหนึ่งเป็นคนที่ย้ายมาทำมาหากินในพื้นที่ ความรักใน

พื้นที่มีน้อย และการแตกตัวทางสังคมที่แยกชุมชนออกเป็นชุมชนเล็กที่ปัจจุบันเทศบาลเมืองมาตาพุตมีถึง 38 ชุมชน การเรียกร้องและการมีส่วนร่วมก็ไม่เกิดพลังในการดำเนินการ ส่วนปัจจัยที่เกื้อหนุนในยุคที่สอง ได้แก่ การเข้ามาตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐจากภายนอก เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ได้เข้ามาศึกษาปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นและมีการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่า เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจริงในพื้นที่มาตาพุตจากการขยายและพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่า สิ่งที่เขาชาวบ้านชุมชนท้องถิ่นเรียนนั้นเป็นความจริง ประกอบกับปัจจัยการเข้ามาของกลุ่ม NGO และเครือข่ายทางสังคม สื่อมวลชน นักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน ที่เข้ามาช่วยให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรมมีความเป็นแบบแผนมากขึ้น มีการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นระบบ มีข้อมูลสนับสนุนที่เป็นเหตุเป็นผล จึงเปรียบเสมือนเป็นที่ปรึกษาของชุมชนท้องถิ่นในการต่อสู้เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละครั้ง ปัจจัยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่ทำให้ทุกภาคส่วนต้องยอมรับ คือ กฎหมายที่กำหนดสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2531 กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามผังเมืองรวมมาตาพุต เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาตาพุต

แต่ยังเป็นระดับของการทำประชาพิจารณ์ร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นจากประชาชน ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการตัดสินใจ ยังเป็นอำนาจของรัฐเหมือนเดิม

สำหรับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่เอื้อหนุน ในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคที่สาม (ยุคการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ กระบวนการในศาลปกครอง หรือเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมเฟื่องฟู) ในส่วนของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคนั้น ผู้วิจัยพบว่า ได้แก่ นโยบายและการดำเนินการภาครัฐ ในการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยมองว่าประสบความสำเร็จอย่างสูง ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบันที่อุตสาหกรรมมาบตาพุดเฟื่องฟูสุดขีดใช้ตัวชี้วัดทางด้านตัวเลขทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งยังคงดำเนินการและยึดหลักการนี้ต่อไป โดยไม่มองผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และแนวทางแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นก็ไม่ยั่งยืน เป็นเพียงการลดกระแสความไม่พอใจในบางช่วงเวลา ดังจะเห็นได้จากการเกิดกรณีฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองทั้งสองกรณี

ส่วนปัจจัยเอื้อหนุนต่อการพัฒนาการรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในยุคที่สามนี้ ผู้วิจัยพบว่า ได้แก่ ศาลปกครองซึ่งเป็นกลไกที่ชาวบ้านชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยผลของคำพิพากษานั้นจะเป็นการบังคับให้ภาครัฐและภาคเอกชนต้องดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เช่นกัน ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นปัจจัยเอื้อหนุน ได้แก่ หน่วยงานภายนอกและ NGO ซึ่งเข้ามาสนับสนุนให้ความช่วยเหลือชาวบ้านชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการกระบวนการในชั้นศาล ทั้งที่ชาวบ้านไม่มีความรู้ในการดำเนินการขั้นตอนนี้มาก่อน ถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน อันจะนำไปสู่พัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น

ข้อค้นพบจากการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ข้อเสนอแนะกลยุทธ์ กลไก กระบวนการ ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้สร้างกลไกเชิงสถาบันให้เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งภาคประชาชนให้เกิดคณะกรรมการพัฒนา ชุมชน ขึ้นมาทำหน้าที่ให้ครอบคลุมในทุกกิจกรรม โดยเฉพาะการพัฒนา ให้สังคมเกิดความยั่งยืนในมิติต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม และชุมชนเมือง เช่น กิจกรรมสร้างความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรม และมีแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินการ หรือที่เรียกว่า Road Map ในส่วน ของภาคเอกชนก็จะมีคณะกรรมการพัฒนาองค์กรประจำบริษัท ซึ่งเป็น คณะกรรมการในรูปแบบไตรภาคี (Tripartite) ที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ มาจากภาคเอกชน คือ ตัวแทนของบริษัท ภาครัฐ คือ ตัวแทนจากหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน คือ ตัวแทนของประชาชนที่อาศัย บริเวณรอบ ๆ บริษัท ในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน โดยมีที่ปรึกษาเป็นภาควิชาการ ซึ่งเป็นนักวิชาการ ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตในการดำเนินกิจกรรมของ บริษัทที่อาจสร้างผลกระทบ เช่น การขยายการก่อสร้างบริษัท ก่อนที่บริษัท จะไปดำเนินการทางกฎหมายอื่น ๆ ต่อไป รวมทั้งมีหน้าที่ให้การส่งเสริมการ มีส่วนร่วมระหว่างเอกชนและประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการชุมชน สัมพันธ์ กิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) และส่วนของภาครัฐก็ให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมมาตาพุด ซึ่งเป็นรูปแบบของ คณะกรรมการแบบพหุภาคี (Multilateral) ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ทำหน้าที่กลั่นกรอง พิจารณากิจกรรมและ อนุมัติการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งภาคประชาชน และ ภาคเอกชนที่เป็นกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรม

ส่วนกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินการของกลไกเชิงสถาบัน ได้แก่ กฎหมาย โดยจะต้องมีการออกกฎหมายแม่บทในรูปของพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติ ออกโดยท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ให้ดำรง สถานะภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล เพื่อการว่าจ้าง และดำเนินการ ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงภารกิจต่าง ๆ ที่กฎหมายจะต้องครอบคลุม ในทุกกิจกรรมและการดำเนินการ การส่งเสริมความรู้ในด้านต่าง ๆ ให้กับ ชาวบ้านชุมชนท้องถิ่น การสื่อสารประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะต้องมีรูปแบบ การประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน และด้านการจ่ายผลตอบแทนจะต้องมีการกำหนด การจ่ายผลตอบแทนให้กับกรรมการและผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เช่น เป็นลักษณะของเบี้ยประชุมกรรมการ หรือผลตอบแทนจากการเข้าร่วมกิจกรรม และกำหนดงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ในแต่ละปีอย่างชัดเจน

ในส่วนของกระบวนการในการมีส่วนร่วมของกลไกเชิงสถาบันนั้น จะต้องกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของกลไกเชิงสถาบันที่ตั้งขึ้นมา อย่างเป็นระบบ ทั้งการมีส่วนร่วมในการคิด ศึกษา และค้นคว้าหาปัญหาและ สาเหตุของปัญหาตลอดจนความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการวาง นโยบาย หรือแผนงานโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อลดและแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหาร ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย และการมีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการทำงาน เพราะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นให้นำไปสู่การมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ จึงจะบรรลุเป้าหมายของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น

อภิปรายผลการศึกษา

การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด เป็นเหมือนการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ๆ อีกหลายโครงการในประเทศไทย ที่ส่วนใหญ่ภาครัฐจะดำเนินการนโยบายรูปแบบนโยบายจากบนสู่ล่าง (Top-Down Management) โดยภาครัฐจะควบคุมกระบวนการตั้งแต่การคิด การตัดสินใจ และดำเนินการ โดยผ่านกลไกของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานราชการใช้อำนาจทางกฎหมายหรืออำนาจรัฐเป็นตัวบีบบังคับชุมชนท้องถิ่นให้ยินยอม โดยมีวาทกรรมที่เรียกว่า “การพัฒนา (Development)” เป็นเป้าหมาย

การตัดสินใจโดยส่วนกลางมักจะละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดสร้างรายได้และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาล และกลุ่มคนรวยหรือนักลงทุน แต่รัฐไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งมลภาวะ มลพิษ ความแออัด ความล่มสลายของชุมชน และวัฒนธรรม รวมถึงความเสื่อมโทรมของสุขภาพและสภาวะแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2549) ที่เสนอไว้ว่า การใช้มาตรการบังคับของภาครัฐจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องพึ่งพิงเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ รวมถึงลักษณะการประกอบการของภาคอุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industry) ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ก่อมลพิษ (Dirty Industry) และภายใต้นโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ ประกอบกับกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นการบังคับจากส่วนกลางให้เกิดขึ้น โดยคนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง (Forced Industrialization) ดังนั้น ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาเชิงสังคมที่เป็นผลเชื่อมโยง (Linkage Effect) จากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ตกในปัจจุบัน

การพัฒนาอุตสาหกรรมในมาบตาพุด รัฐบาลได้ผลักดันอย่างเต็มที่ โดยใช้อำนาจรัฐทางกฎหมายและอำนาจของเงิน การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเป็นการกอบโกยทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำกับนายทุน สอดคล้องกับการศึกษาของ นิภา ต. ตุมรสุนทร, (2532) ที่พบว่า ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบชาวบ้าน โดยรัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง ตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองจังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. 2525 และมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในพื้นที่ ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2527 เพื่อใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สร้างนิคมอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่น เป็นการตัดสินใจของภาครัฐฝ่ายเดียว ประชาชนไม่รู้และไม่มีส่วนร่วม เปรียบเสมือนเป็นการ “ปิดหูปิดตาประชาชน” และใช้วาทกรรม “โชติช่วงชัชวาล” ที่ถูกผลิตขึ้นมาให้เป็นวาทกรรมกระแสหลัก (Dominant Discourse) ให้ประชาชนเห็นคล้อยตามและให้ความร่วมมือ เพื่อให้เกิดแรงต้านน้อยที่สุด การตัดสินใจเวนคืนที่ดินของชาวบ้านรัฐเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว เกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบายในการจ่ายค่าชดเชยพืชผลทางการเกษตรในระหว่างที่มีการเวนคืนที่ดิน โดยการรู้เห็นเป็นใจจากภาครัฐ เนื่องจากไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างทางที่จะเดินไปสู่การสร้างนิคมอุตสาหกรรม เปรียบเสมือน “ยอมรับความไม่ถูกต้อง เพื่อเป้าหมายที่ยิ่งใหญ่” แต่ด้วยความเป็นชุมชนท้องถิ่นชนบท ขาดความพร้อมเพื่อรองรับการเข้ามาของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นตกเป็นเบี้ยล่างของการพัฒนา รัฐจึงเข้ามาฉกฉวยเพื่อความได้เปรียบต่าง ๆ

การละเลยไม่สนใจในสิทธิและเสียงเรียกร้องของประชาชน และการเดินหน้าพัฒนาอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดการสะสมของความไม่พึงพอใจ จนทำให้ชุมชนต้องลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ และสุดท้าย

รัฐต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ จนส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงกล่าวได้ว่า เป็นพัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่ได้มาเนื่องจากการต่อสู้ ความไม่รู้และไม่มีโอกาสในการรับรู้ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบในเวทีการพัฒนาอุตสาหกรรมและต้องประสบกับผลกระทบเรื่อยมา แต่ประสบการณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการต่อสู้ เพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเอง และสิทธิของชุมชนท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้พลังของชาวบ้านมีความเข้มแข็งและสามารถต่อสู้จนเอาชนะอำนาจรัฐได้

การเปิดกว้างและการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิของชุมชนมากขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สิทธิของชุมชนได้รับการดูแล และทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบในพื้นที่ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านมีช่องทางในการต่อสู้ทางกฎหมาย และสามารถชนะได้

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของชาวบ้านเป็นเพียงการต่อสู้เพื่อต้องการสิทธิในการมีส่วนร่วมที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างอุตสาหกรรมกับชุมชนท้องถิ่น และต้องการรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบ ไม่ได้ต่อสู้เพื่อจะต่อต้านไม่ให้มีอุตสาหกรรมหรือไม่เอาอุตสาหกรรม เพราะปัจจุบันชาวบ้านส่วนใหญ่ทราบถึงความจำเป็นของอุตสาหกรรมและการพัฒนามากขึ้น ประกอบกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมมาก หากปฏิเสธอุตสาหกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิต อาชีพ และรายได้ จึงเปรียบเสมือนสิ่งที่ต้องอยู่ร่วมกันและขาดจากกันไม่ได้อีกต่อไป เป็นเหมือน “บุพเพเวิบาก” (Soulmate Force) (คือ ต้องอยู่ร่วมกันเหมือนเป็นเนื้อคู่ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ยินยอมก็ตาม หากขาดจากกันจะทำให้สภาพของแต่ละฝ่ายเปลี่ยนแปลง และการที่ต้องอยู่ร่วมกันนั้นจะต้องอยู่ภายใต้สภาวะการณ์ เงื่อนไข ที่อาจเกิดสถานการณ์ทั้งดีและร้าย)

ดังนั้น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการ และภาคประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อการอยู่ร่วมกันให้ได้ ซึ่งในปัจจุบันนั้นเป็นรูปแบบการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันในลักษณะ “อุตสาหกรรมอยู่ได้ ชุมชนอยู่ได้ สิ่งแวดล้อมอยู่ได้” โดยการใช้ผลประโยชน์เป็นตัวขับเคลื่อน มีทั้งผลประโยชน์ทางตรงและผลประโยชน์ทางอ้อมที่สนับสนุนและส่งเสริมกันของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงจะคงอยู่ และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้

บทเรียนที่ได้จากการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้ค้นพบบทเรียนสำหรับทุกฝ่ายในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1. ภาครัฐ การดำเนินการของภาครัฐที่ละเอียดรอบคอบและการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างในอดีต สามารถสร้างความสำเร็จได้ในระยะสั้น ๆ แต่ในระยะยาวแล้วจะพบกับอุปสรรค เพราะประชาชนจะมีประสบการณ์และมีการเรียนรู้ โดยเฉพาะหากโครงการสร้างผลกระทบและรัฐละเลยในการที่จะคุ้มครองหรือดูแล ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการ การดำเนินธุรกิจที่มุ่งหวังผลกำไรมากเกินไป โดยละเลยการควบคุมและรักษาคุณภาพหรือมาตรฐานการดำเนินการจนส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม จะทำให้ธุรกิจถูกการต่อต้านจากชุมชนท้องถิ่น การประกอบกิจการจะประสบกับปัญหา ดังนั้น ผู้ประกอบการต้องให้ความสนใจและดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับชุมชนและสังคม ดูแลชุมชนช่วยเหลือสังคมเพื่อให้อยู่ร่วมกันได้

3. ภาคประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น การนิ่งเฉยและการไม่เรียนรู้ จะทำให้ชุมชนตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ชุมชนต้องตระหนักถึงสิทธิของตนเอง และกล้าที่จะลุกขึ้นสู้เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของ

ชุมชนต้องเป็นไปโดยสุจริตไม่มีประโยชน์แอบแฝง เพื่อสร้างความไว้วางใจ และต้องร่วมพลังสร้างเครือข่ายทางสังคม เพื่อกระบวนการเรียนรู้และการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกัน

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมเขตมาบตาพุด เป็นการพัฒนาที่เกิดจากการกำหนดของเบื้องบน ซึ่งก็คือ ภาครัฐ ดังนั้น ภาครัฐจะต้องมีการศึกษาโครงการในบริบทด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะบริบททางพื้นที่และบริบททางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการในด้านต่าง ๆ ควบคู่ไปกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2. การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรม จะต้องเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีพื้นที่การแสดงออก ในการพูดคุยแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือความต้องการต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสวงหาทางออกร่วมกันในลักษณะที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (Win-Win Solution) มากกว่าจะเป็นการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งชัยชนะเหนือฝ่ายตรงข้าม

3. จะต้องส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือกันของผู้มีประโยชน์ได้เสีย (Stakeholder) แต่ละฝ่ายในลักษณะของพหุภาคี (Multilateral) ในทุก ๆ กิจกรรมอาจสร้างผลกระทบ เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ในผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายอย่างเป็นธรรมบนพื้นฐานความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

รายการอ้างอิง

- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2549). รายงานสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมที่สะท้อนปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ เรื่อง ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพกับข้อเสนอนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสุขภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เทศบาลมาตาพุด จังหวัดระยอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2550). การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาการขาดแคลนน้ำ และนัยการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. กรุงเทพฯ: โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท.
- ไชยนิเวศน์ อิ่มขาว. (2558, 7 พฤษภาคม). อาจารย์โรงเรียนมาตาพุด พันพิทยาคาร. สัมภาษณ์.
- น้อย ใจตั้ง. (2558, 3 เมษายน). ชาวบ้านชุมชนหนองตังเม. สัมภาษณ์.
- นิภา ต. ตุมรสุทร และคณะ. (2532). นโยบายสวัสดิการเพื่อรองรับผลการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญช่วย ชวานาลุ่ม. (2558, 1 เมษายน). ชาวบ้านชุมชนชากกลาง อดีตคณะกรรมการแก้ปัญหาหาลุมขยะบริษัทเจนโก้. สัมภาษณ์.
- พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง. (10 สิงหาคม 2527). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 101 ตอนที่ 105.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2525). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.