

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปัญหาและความเป็นมาของการศึกษา

เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2513 หลังจากพบหายนะของระบบนิเวศที่เกิดจากการผลิตในสังคมอุตสาหกรรม เป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งสิ่งมีชีวิตสูญพันธุ์ไปอย่างมาก พร้อมๆ กับที่ผู้คนที่พยายามจะแก้ปัญหาที่พบว่า ระบบราชการซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งในระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลก จึงเกิดการลงมือปฏิบัติและกลายเป็น “การนำสีเขียวกลับคืนสู่พิภพ” ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การพึ่งตนเองของภาคประชาชน เกิดการประสานงานกันและเป็นองค์กรระดับโลกขึ้น

แนวคิดที่ให้ประชาชน ชุมชน มีอำนาจและมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อชีวิตที่ดีกว่า การรวมความรับผิดชอบทั้งหมดไปไว้ที่รัฐนั้น จอห์น โลเบลล์ ชาวแคนาดา (อ้างโดยไพศาล วิสาโล และ สมควร ใฝ่งามดี, 2533) ได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “...การแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะทาง และการรวมศูนย์ของวัฒนธรรมอุตสาหกรรมทำให้เราโอนความรับผิดชอบที่มีต่อชีวิตของเราในหลายๆ ด้านไปให้แก่สถาบันบริษัทและรัฐบาลทั้งหลาย ลักษณะองค์กรรวมและการกระจายอำนาจตามทัศนะแนว เขียว นั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการเริ่มต้น คืนความรับผิดชอบเหล่านี้กลับไปยังชุมชนท้องถิ่น และแก่เราทุกคน ประชาชนต้องเข้าไปมีบทบาทโดยตรง ...”

สำหรับประเทศไทยนั้น มีพัฒนาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมายาวนานเช่นกัน จนกระทั่งปี พ.ศ.2540 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีผลบังคับใช้ในปี 2540 เช่นกัน (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544)

แต่เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ หรือภาคประชาชนกับกลุ่มนายทุน อันเกิดจากปัญหาการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมาในอดีต ตั้งแต่ก่อนพัฒนาการข้างต้นก็ยังคงเกิดขึ้นมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน รวมทั้งมีเหตุการณ์ความรุนแรงปรากฏให้เห็นเป็นระยะๆ

ขณะเดียวกัน ก็มีงานศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีความขัดแย้งจากการดำเนินโครงการต่างๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก พร้อมทั้งการเกิดขึ้นของสถาบันและบุคลากรที่ผ่านการศึกษาด้านเฉพาะทางด้านนี้จากต่างประเทศ ทำให้มีการพัฒนาข้อเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายวาระ ที่เป็นการเสนอรอบ กลไก เพื่อการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ก็เช่นเดียวกัน เป็นโครงการร่วมทุนระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย เพื่อพัฒนาทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมไทยมาเลเซีย อันถือได้ว่าเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐ ซึ่งปรากฏให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ และกลุ่มทุนที่เกี่ยวข้องกับโครงการมาโดยตลอด โดยมีความเป็นมาของโครงการฯ โดยสรุป ดังนี้

เมื่อปี 2522 นายกรัฐมนตรีไทย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์และนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออห์น ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีความเหลื่อมล้ำกันหรือที่เรียกกันต่อมาว่า JDA (Joint Development Area) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 7,250 ตารางกิโลเมตร (บริษัท ทรานส์ ไทย - มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด (6), ม.ป.ป.)

ปี 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย¹ ลงนามในบันทึกแสดงเจตจำนง (MOI : Memorandum of Intent) กับบริษัทเปโตรนาสซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติของมาเลเซีย ในการร่วมซื้อก๊าซธรรมชาติจากพื้นที่ดังกล่าว (บริษัท ทรานส์ ไทย - มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด (3), 2544)

ต่อมาในปี 2541 ได้มีการกำหนดว่าพื้นที่วางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่เหมาะสมที่สุดคืออำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งจะต้องวางท่อในทะเลประมาณ 277 กิโลเมตร และก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติมีขนาดแยกก๊าซ 425 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน นอกจากนี้จะมีการวางท่อส่งก๊าซหุงต้ม โดยเริ่มจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติวางใต้ดินขนานคู่ไปกับท่อส่งก๊าซธรรมชาติจนถึงชายแดนไทย-มาเลเซีย(บริษัท ทรานส์ ไทย - มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด (6), ม.ป.ป.)

ในปีเดียวกันนี้โครงการดังกล่าวเริ่มเป็นที่รับรู้ของประชาชนในสังคมวงกว้าง เมื่อมีการลงนามในข้อตกลง Head of Agreement หลักการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัทเปโตรนาส โดยมีนายกรัฐมนตรีของทั้ง 2 ประเทศมาเป็นสักขีพยาน ปัญหาจึงเริ่มก่อตัวขึ้น

เนื่องจากมีคำถามเกิดขึ้นมากมาย เช่น “ทำประชาพิจารณ์หรือยัง” และ “ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือยัง” เป็นต้น

หลังจากนั้นจึงเริ่มมีกลุ่มประชาชนในพื้นที่โครงการดังกล่าว กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักพัฒนาเอกชนและผู้สนใจเกิดขึ้น เพื่อศึกษาว่ารายละเอียดของโครงการนี้มีข้อเท็จจริงเป็นเช่นไร

ในขณะที่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เป้าหมายของโครงการนี้เต็มไปด้วยคำถามและความสับสน อยู่ในระหว่างการแสวงหาคำตอบด้วยการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในพื้นที่ภาครัฐเองก็มีการดำเนินการรุดหน้าต่อไปเช่นกัน โดยปลายปี 2542 นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย เดินทางไปร่วมเป็นสักขีพยานกับนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัด เพื่อให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและบริษัทเปโตรนาส ประเทศมาเลเซีย ลงนามสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ สัญญาการให้ยืมคืน สัญญาผู้ถือหุ้นบริษัทร่วมทุน และสัญญาแม่บทการร่วมทุนจัดตั้งบริษัทร่วมทุน ณ เมืองอลอร์สตาร์ รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย (บริษัททราฟส์ ไทย – มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด (3), 2544)

พร้อมๆ กันนั้นภาครัฐ และบริษัทผู้รับผิดชอบโครงการฯ ก็พยายามดำเนินการชี้แจงและประชาสัมพันธ์โครงการฯ ให้ประชาชนได้รับทราบ ดังคำกล่าวของนายสัมพันธ์ ละออจิตร (สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2548) อดีตเจ้าหน้าที่มวลชนสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ บริษัทที่ปรึกษาโครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย (บริษัทดูลประชาธรรม จำกัด) ที่ว่า “โครงการนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่การทำงานของตนนั้นไม่จำกัดใครเลย ทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านโครงการฯ ล้วนแต่เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับแต่งโครงการ ซึ่งผลคือตนคิดว่าเป็นโครงการที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในประเทศไทยเท่าที่เคยมีมา”

ในปี 2543 รัฐบาลเองก็พยายามแก้ปัญหาโดยการตอบสนองคำเรียกร้องเมื่อครั้งแรกเริ่มของประชาชน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น นอกจากนั้นทางบริษัท ทราฟส์ ไทย-มาเลเซีย ก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการฯ ตั้งแต่ปี 2541

แต่การจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว กลับเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนฝ่ายผู้คัดค้านและสนับสนุนโครงการฯ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บจากการปะทะกัน ส่งผลให้

เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านโครงการดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจขึ้น และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

และเหตุการณ์ความรุนแรงได้เกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยกลุ่มผู้คัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย จำนวนประมาณ 1,500 คน เดินทางมายังอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยื่นหนังสือขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติทบทวนโครงการฯ แต่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุม มีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงมีการจับกุมคุมขังจากเหตุการณ์ดังกล่าว (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (1), 2546)

จนกระทั่งวันที่ 25 เมษายน 2547 เริ่มมีการวางท่อก๊าซขนานไปตามถนนสายเอเชียเส้นทางจะนะ -หาดใหญ่ (คมชัดลึก (2), 2547) และดำเนินการก่อสร้างมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาของรัฐในกรณีนี้ส่งผลให้เกิดภาพของความรุนแรงปรากฏให้เห็นทางสื่อสาธารณะอยู่เสมอ นอกจากนั้นยังสื่อให้เห็นถึงความขัดแย้งของภาคประชาชนในพื้นที่กับองค์กรภายนอก ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นไปจนถึงนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ของประชาชน ที่สังคมนอกจากกรณีนี้ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในนโยบาย และกลไกการทำงานของภาครัฐขึ้นอย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกรณีนี้ ด้วยการศึกษาวิจัยเพื่อมุ่งตอบคำถามว่า “ความเป็นมาของโครงการดังกล่าวตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ อย่างไร” “การมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการคลี่คลายปัญหาหรือไม่” และ “การมีส่วนร่วมรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับโครงการพัฒนาของรัฐ” นอกจากนั้นยังเป็นแนวทางซึ่งจะส่งผลให้แนวคิด “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 69 มาตรา 76 มาตรา 79 และมาตรา 290 บรรลุผลเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยบรรเทากรณีปัญหาเร่งด่วนอื่น ๆ ในสังคมไทย ที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาในโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ในประเด็นต่อไปนี้

- 1) บทบาทของหน่วยงานรัฐ และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - 2) บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของประชาชน ในการมีส่วนร่วมต่อโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย
 - 1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย
 - 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทาง และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการพัฒนาของรัฐในอนาคต

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1.3.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทของหน่วยงานรัฐ องค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งของประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
- 1.3.2 ได้ทราบอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อโครงการพัฒนาของรัฐ กรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย
- 1.3.3 ได้ข้อเสนออันเป็นแนวทางซึ่งจะส่งผลให้แนวคิด “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยบรรเทากรณีปัญหาเร่งด่วนอื่น ๆ ในสังคมไทย ที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ โดยอาศัยบทเรียนจากกรณีโครงการฯ นี้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 พื้นที่ในการศึกษา

พื้นที่ของการวิจัยคือ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งใน

พื้นที่

เป้าหมายของโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย (ดังรูปที่ 1) สำหรับพื้นที่อื่นๆ ที่แนวท่อก๊าซพาดผ่าน รวมทั้งโครงการฯ ในส่วนของประเทศมาเลเซียผู้วิจัยไม่ได้ทำการศึกษา



ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543

รูปที่ 1 พื้นที่โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย – มาเลเซีย

1.4.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

1) ข้อมูลทุติยภูมิ

เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการทั้งภาครัฐและเอกชน สื่อสิ่งพิมพ์ รายงานการวิจัย ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยจัดเก็บข้อมูลในช่วงปี 2503 – 2549

2) ข้อมูลปฐมภูมิ

การจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิได้กำหนดไว้ 2 ขั้นตอน ได้แก่

2.1) การสัมภาษณ์ ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่ การสัมภาษณ์ระดับลึก โดยทำการสัมภาษณ์ตัวแทนประชาชน ที่เข้าร่วมกิจกรรมและแสดงออกอย่างชัดเจนว่าสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการฯ ตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปัจจุบัน ในพื้นที่ตำบลสะกอม ตำบลดิ่งชัน และตำบลคลองเปี้ยะ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการสัมภาษณ์รายบุคคลนั้นสุ่มตัวอย่างจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบ้านโคกสัก หมู่ที่ 6 ตำบลสะกอม และบ้านดิ่งชัน หมู่ที่ 2 ตำบลดิ่งชัน อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งทั้งสองหมู่บ้านเป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติ และเป็นพื้นที่ที่ตั้งโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โดยการสัมภาษณ์ทั้ง 2 แบบนั้น ได้ทำการจัดเก็บข้อมูลในช่วงปี 2547-2548

2.2) การสังเกต โดยผู้วิจัยเข้าร่วมสังเกตโดยตรงและสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในช่วงปี 2540 – 2549

1.4.3 ประเด็นในการศึกษา

ประเด็นของเนื้อหาในการศึกษาคั้งนี้ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีต่อโครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย โดยศึกษาตั้งแต่พัฒนาการของโครงการ บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐต่อการดำเนินโครงการฯ รวมถึงผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการฯ

¹ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2521 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีคณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปและมีผู้ว่าการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร ต่อมาแปลงสภาพ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็น บริษัท ปตท. จำกัด

(มหาชน) หรือ บมจ.ปตท. จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ
สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)