

# สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	XI
EXECUTIVE SUMMARY .....	XIX
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	2
1.3 เป้าหมายของการศึกษา .....	2
1.4 วิธีการและขั้นตอนการศึกษา .....	2
1.5 กระบวนการจัดทำร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม .....	4
1.6 กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำร่างแผนฯ .....	5
1.7 การนำเสนอรายงาน.....	5
บทที่ 2 สถานภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย .....	7
2.1 สถานภาพทรัพยากรธรรมชาติ .....	8
2.1.1 ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า.....	8
2.1.2 สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพ .....	14
2.1.3 ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน.....	20
2.1.4 ทรัพยากรน้ำ.....	24
2.1.5 ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	38
2.1.6 ทรัพยากรธรณี.....	46
2.1.7 ทรัพยากรพลังงาน .....	50

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 มลพิษ.....	59
2.2.1 มลพิษทางน้ำ.....	59
2.2.2 มลพิษทางอากาศ.....	63
2.2.3 มลพิษทางเสียง.....	70
2.2.4 ขยะและของเสียอันตราย.....	70
2.2.5 สารอันตราย.....	75
2.3 สิ่งแวดล้อมมนุษย์.....	76
2.3.1 สิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน.....	76
2.3.2 สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	80
2.3.3 แหล่งท่องเที่ยว.....	83
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>87</b>
<b>บทที่ 3 การวิเคราะห์นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ</b>	
<b>และสิ่งแวดล้อม.....</b>	<b>91</b>
3.1 การทบทวนและวิเคราะห์กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549.....	92
3.2 การวิเคราะห์โครงสร้างและความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ	
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน.....	109
3.2.1 ระดับนโยบาย .....	111
3.2.2 ระดับกระทรวง.....	115
3.2.3 ระดับภูมิภาค .....	117
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>119</b>
<b>บทที่ 4 การทบทวนกฎหมายและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ</b>	
<b>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม .....</b>	<b>121</b>
4.1 แผนพัฒนากฎหมาย .....	121
4.2 กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	122

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.1 นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	123
4.2.2 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการที่ดิน.....	128
4.2.3 นโยบายและกฎหมายด้านการคุ้มครองความหลากหลายและทรัพยากรชีวภาพ.....	134
4.2.4 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ.....	140
4.2.5 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง.....	144
4.2.6 นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมลพิษ.....	148
4.3 วิเคราะห์ปัญหาช่องว่างในกฎหมาย .....	157
4.3.1 ขาดกฎหมายที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ.....	157
4.3.2 กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีช่องว่าง และยังไม่มีกลไกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	163
4.3.3 กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ .....	164
4.3.4 ขาดกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม .....	169
4.3.5 ขาดกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว.....	171
4.4 ปัญหาการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	172
4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของราชการส่วนท้องถิ่น.....	173
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>180</b>
<b>บทที่ 5 พันธกรณีระหว่างประเทศและการกำหนดทำของประเทศไทย .....</b>	<b>183</b>
5.1 ความตกลงด้านการคุ้มครองบรรยากาศโลก.....	183
5.1.1 อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการคุ้มครองชั้นโอโซน (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer) ค.ศ. 1985 .....	183
5.1.2 พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) ค.ศ. 1987 .....	184
5.1.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Convention on Climate Change – UNFCCC) ค.ศ. 1992 .....	186

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.1.4 พิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) ค.ศ. 1997 .....	188
5.1.5 ความร่วมมือเอเชียแปซิฟิกด้านการพัฒนาที่สะอาดและสภาพภูมิอากาศ (Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate) ค.ศ. 2006 ....	194
5.2 ความตกลงระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ .....	195
5.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat – Ramsar Convention) ค.ศ. 1971 .....	196
5.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) ค.ศ. 1972 .....	198
5.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES) ค.ศ. 1973 .....	199
5.2.4 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 1992.....	201
5.2.5 พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity) ค.ศ. 2000.....	203
5.2.6 สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและ การเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) ค.ศ. 2001 .....	206
5.3 ความตกลงระหว่างประเทศด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย .....	208
5.3.1 อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on Control of Transboundary Movements of Harzardous Wastes and Their Disposal) ค.ศ. 1989.....	208

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.3.2	อนุสัญญารอตเตอร์ดัมว่าด้วยการกระบวนกรแจ้งข้อมูลล่วงหน้าสำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ (Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides on International Trade) ค.ศ. 1998.....	211
5.3.3	อนุสัญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) ค.ศ. 2001 .....	212
5.3.4	ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการสารเคมีระหว่างประเทศ (Strategic Approach to International Chemicals Management – SAICM) ค.ศ. 2006.....	213
5.4	ความตกลงระหว่างประเทศด้านการจัดการทรัพยากรดิน.....	214
5.4.1	อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification หรือ UNCCD) ค.ศ. 1994.....	214
5.5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	216
5.5.1	พันธกรณีด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ .....	217
5.5.2	พันธกรณีด้านความหลากหลายทางชีวภาพ .....	217
5.5.3	พันธกรณีด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย .....	219
	<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>220</b>
	<b>บทที่ 6 การวิเคราะห์เชิงลึก: ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากปัจจัยภายนอก .....</b>	<b>223</b>
6.1	การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ .....	223
6.1.1	วิกฤตพลังงานกับสิ่งแวดล้อม .....	225
6.1.2	การค้าเสรีกับสิ่งแวดล้อม .....	227
6.2	การเปลี่ยนแปลงทางสังคม.....	235
6.2.1	กระบวนการกลายเป็นเมือง (urbanization).....	236
6.2.2	การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค .....	238

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.3 พันธกรณีระหว่างประเทศและนโยบายของรัฐ.....	240
6.3.1 ความตกลงด้านการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ.....	240
6.3.2 ความตกลงด้านการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ .....	241
6.3.3 ความตกลงด้านการควบคุมสารเคมีและของเสียอันตราย.....	243
6.4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	244
6.5 บทสรุป.....	247
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>248</b>
<b>บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....</b>	<b>249</b>
7.1 วัตถุประสงค์หลักของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554.....	250
7.2 พัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของไทย .....	250
7.3 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน 5 ปีข้างหน้า .....	253
7.3.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการขยายตัวของภาคสินค้า ที่สร้างภาระต่อสิ่งแวดล้อม .....	253
7.3.2 แนวโน้มการลงทุนของอุตสาหกรรมที่มีกากของเสียบำบัดยาก หรือกากของเสียอันตรายสูง.....	253
7.3.3 ราคาเชื้อเพลิง .....	253
7.3.4 โครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Mega Projects).....	254
7.3.5 การขยายตัวของอุตสาหกรรมสู่เขตชนบทชายขอบเมือง.....	254
7.3.6 การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมโลก.....	254
7.3.7 การค้ากับสิ่งแวดล้อม.....	254
7.4 ปัจจัยภายนอกที่สร้างโอกาสใหม่ .....	256
7.4.1 การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและการออกแบบการผลิต .....	256
7.4.2 พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม.....	256

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

7.5	ปัจจัยภายในที่เกื้อหนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	257
7.5.1	เครือข่ายอนุรักษ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	257
7.5.2	การปฏิรูประบบราชการ.....	258
7.6	ช่องว่างและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	258
7.6.1	กฎหมาย.....	258
7.6.2	การรับรู้และความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม.....	258
7.6.3	ไม่มีการหลอมรวมความรู้ ความคิด และการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ.....	260
7.7	การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	260
7.7.1	สมรรถนะและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	260
7.7.2	ผลกระทบต่อประชาชนจากโครงการและนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ.....	261
7.7.3	แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ตอบสนองและไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายของประเทศ.....	262
7.7.4	แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรเน้นประสิทธิภาพไม่เชิงปริมาณ ...	262
7.7.5	นโยบายของรัฐไม่ต่อเนื่อง เป้าหมายไม่ชัดเจน ขาดบูรณาการและมีข้อยกเว้นสำหรับหน่วยงานของรัฐ.....	262
7.7.6	การประเมินความพอใจของประชาชนสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ.....	262
7.8	การประเมินขนาดมูลค่าความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม.....	263
7.9	แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายสาขา.....	264
7.9.1	ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า.....	264
7.9.2	ความหลากหลายทางชีวภาพ.....	265
7.9.3	ทรัพยากรดินและที่ดิน.....	265
7.9.4	ทรัพยากรน้ำ.....	266
7.9.5	ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.....	266
7.9.6	ทรัพยากรธรณีและพลังงาน.....	267

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7.9.7 การจัดการมลพิษ.....	267
7.9.8 การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม.....	268
7.10 แนวทางใหม่ในการดำเนินการ.....	268
7.11 วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 .....	271
7.11.1 วิสัยทัศน์.....	271
7.11.2 พันธกิจ .....	271
7.11.3 เป้าประสงค์ .....	271
7.12 กลยุทธ์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 .....	272
7.12.1 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมกันของภาคีต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม .....	272
7.12.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของทุกภาคี .....	273
7.12.3 การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก.....	273
7.12.4 ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความยากจน.....	274
7.12.5 ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน.....	274
7.12.6 กำกับ ดูแลและฟื้นฟู คุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน.....	274
7.13 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย .....	275
7.13.1 กฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ .....	275
7.13.2 กฎหมายด้านการจัดการมลพิษ.....	277
7.13.3 กฎหมายรองรับรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	278



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7.14 ข้อเสนอที่ต้องผลักดันในระดับนโยบาย.....	279
7.14.1 วาระแห่งชาติ ด้านขยะมูลฝอยและกากของเสียอันตราย.....	279
7.14.2 สนับสนุนขีดความสามารถในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม.....	280
7.14.3 การปรับโครงสร้างการบริหารองค์กร.....	281
7.14.4 ข้อเสนอเกี่ยวกับกองทุน.....	282
7.14.5 กระบวนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ.....	283
7.14.6 ข้อเสนอเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Mega Projects) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	284
7.14.7 บทบาทของรัฐในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	285
7.14.8 ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ด้านสิ่งแวดล้อม.....	286
7.14.9 ข้อเสนอด้านงบประมาณ.....	286
7.14.10 ข้อเสนอแนะในการติดตามประเมินผลแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550- 2554.....	287
7.15 ข้อเสนอแนะอื่นๆ.....	288
7.15.1 ข้อเสนอที่มีลักษณะเป็นแผนพัฒนาเชิงพื้นที่.....	288
7.15.2 ข้อเสนอซึ่งยังไม่มีช่องทางในทางกฎหมายปัจจุบันให้สามารถทำได้.....	289
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>290</b>