

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งในการจัดการโครงการก่อตั้งศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม: ศึกษากรณี จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกระบวนการต่อไป โดยได้จำแนกการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง
2. แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการมูลฝอย
3. แนวคิดเกี่ยวกับ โครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเป็นประเด็นหลักของการศึกษา ผู้วิจัยจึงให้น้ำหนักมากกับการนำเสนอโมทัศน์ที่เกี่ยวข้อง โดยจะได้กล่าวถึงการให้นิยาม แนวคิดทฤษฎี ประเภท แนวทางในการจัดการกระบวนการ ตลอดจนผลกระทบของความขัดแย้ง ตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของความขัดแย้ง

คำว่า “ความขัดแย้ง” บางคนอาจมองว่าเป็นเรื่องการใช้กำลัง การทำร้าย บางคนมองว่าเป็นเพียงเรื่องของความรู้สึกที่ไม่เป็นมิตร หรือนักวิชาการบางท่านได้นำเสนอความขัดแย้งในลักษณะที่ไม่จำเป็นจะต้องปรากฏความเป็นปรปักษ์ ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาความขัดแย้ง เราจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจจำกัดความเสียก่อน (Eldridge, 1979, p. 1)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า หมายถึง ไม่ลงรอยกัน นอกจากนั้นได้อธิบายคำว่า “ขัด” หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขืนไว้ และให้ความหมายของคำว่า “แย้ง” หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ด้านไว้ ทานไว้ จึงพอเห็นได้ว่า ความขัดแย้งนั้นประกอบไปด้วยอาการทั้งขัด ทั้งแย้ง นั่นคือแต่ละฝ่ายนอกจากจะไม่ทำตามกันแล้ว ยังต้านทานเอาไว้อีกด้วย (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540, หน้า 10)

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster’s dictionary) อธิบายว่า ความขัดแย้งมาจากภาษาละตินว่า “confligere” แปลว่า การต่อสู้ การสงคราม ความพยายามที่จะเป็นเจ้าของ การเผชิญหน้าเพื่อมุ่งร้าย การกระทำที่ไปด้วยกัน ไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิด

หรือกระทำที่ไม่เหมือนกัน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2540, หน้า 10)

เช ชุง กับ ลีออน เมกกินสัน (Chung & Megginson, 1981, p. 252 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2540, หน้า 11) อธิบายไว้ว่า ความขัดแย้ง คือการดิ้นรนต่อสู้เพื่อความต้องการ ความปรารถนา ความคิด ความสนใจของบุคคล ที่ไปด้วยกันไม่ได้หรือที่เป็นตรงกันข้าม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ต้องเผชิญกับเป้าหมายที่ไม่สามารถทำให้ทุกฝ่ายพอใจ

เดวิด เมเยอร์ (Mayers, 1983, p. 499 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2540, หน้า 11) กล่าวว่า ความขัดแย้งหมายถึงทั้งสองฝ่ายมีการรับรู้ที่ไปด้วยกันไม่ได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือจุดมุ่งหมาย ไม่ว่าการรับรู้นั้นจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม คนที่อยู่ในความขัดแย้งจะมีความรู้สึกว้าวุ่น ถ้าหากฝ่ายหนึ่งชนะ ฝ่ายหนึ่งก็ต้องแพ้

เคนเน็ท เบาล์ดิง (Boulding, 1962, p. 5 cited in Blalock, 1989, p. 8) ให้คำจำกัดความว่า ความขัดแย้งทางสังคมคือสถานการณ์การแข่งขันที่ฝ่ายต่าง ๆ ทราบถึงสถานะในอนาคตที่ไปด้วยกันไม่ได้ โดยต่างฝ่ายก็ปรารถนาที่จะครอบครองบางอย่างที่เป็นความปรารถนาของอีกฝ่ายทำให้ต้องสวนทางกัน

ลูอิส โคลเซอร์ (Coser, 1956, p. 8 cited in Blalock, 1989, p. 8) มองความขัดแย้งว่าเป็นการต่อสู้ในทางค่านิยมอันเข้มข้น และเรียกร้องในสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากร อันเป็นสิ่งที่จำกัด โดยฝ่ายต่าง ๆ ก็มุ่งที่จะลบล้าง ทำร้ายหรือทำลายคู่แข่งของตน

โจเซฟ ไฮเมส (Himes, 1980, p. 14 cited in Blalock, 1989, p. 9) ได้ให้คำจำกัดความของความขัดแย้งทางสังคมว่าเป็นการต่อสู้ทางเป้าหมายระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งจะใช้พลังทางสังคมในการลบล้างกำจัดคู่ต่อสู้เพื่อจะได้มาซึ่งสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากร รวมไปถึงคุณค่าอันหายากอื่น ๆ

จากข้างต้นแม้เราจะพบว่านิยามความหมายของความขัดแย้งไว้ตามทัศนะที่หลากหลาย แต่เราจะสังเกตได้ว่าปรากฏการณ์ของความขัดแย้งนั้นมีสถานการณ์หลัก ๆ คือ เรื่องของความตรงกันข้ามทางเป้าหมาย อุดมการณ์ วิธีการ หรืออื่น ๆ การแข่งขันหรือต่อสู้โดยอาจใช้กำลังหรือวิธีการอื่น ๆ การแบ่งฝ่ายอาจเป็นสองฝ่ายหรือมากกว่า และการมีผลประโยชน์ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง ในงานวิจัยนี้จึงขอจำกัดความว่า ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ประกอบไปด้วยสถานการณ์ดังกล่าว

2. แนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยความขัดแย้ง

“ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม เป็นสิ่งธรรมดา ยากจะหลีกเลี่ยงเพราะมีกลไกบางอย่างที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เช่น ความแตกต่างทางอำนาจ การมีทรัพยากรจำกัด ความหลากหลายในเป้าหมายทางสังคม เป็นต้น (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540, หน้า 55-56) ความ

ขัดแย้งนี้อาจหมายถึงการโต้แย้ง การแข่งขัน การพิพาทและกรณีตึงเครียดที่แสดงออกในลักษณะเป็นปฏิกิริยาต่อกันระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม (Blalock, 1989, pp. 8-9 citing Dahrendorf, 1959, p. 135) และปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตเพียงทางกายภาพเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิดภายในใจ (Bercovitch, 1984, p. 3)”

เกี่ยวกับความขัดแย้งข้างต้นนั้น เป็นตัวอย่างหนึ่งของแนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้ง แต่การจะเข้าใจความขัดแย้งอย่างชัดเจน ควรจะทำความเข้าใจในระดับทฤษฎีเสียก่อน ทฤษฎีที่เป็นกระแสหลักทางสังคมศาสตร์มีสองทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างการหน้าที่ (structural functionalism) และทฤษฎีความขัดแย้ง (conflict theory) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532, หน้า 40)

ทฤษฎีโครงสร้างการหน้าที่นั้นเห็นว่าสังคมและสถาบันสังคมทั้งหลายเป็นระบบซึ่งส่วนต่าง ๆ พึ่งพิงซึ่งกันและกัน และแต่ละส่วนมี “หน้าที่” (function) ทำงานของตนเองและร่วมกันทำให้ระบบสังคมและระบบของแต่ละสถาบันดำรงอยู่ในสภาพสมดุล ทฤษฎีแนวนี้นี้ได้ปฏิเสธว่าสังคมมีความขัดแย้ง แต่เห็นว่าสังคมมีวิธี กลไก หรือสถาบันที่กระทำหน้าที่ควบคุมความขัดแย้งนั้น ฐานคติ (assumption) อันเป็นเสาเอกของทฤษฎีนี้อยู่ที่ความสมดุลของการทำหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ในสังคม

ส่วนทฤษฎีความขัดแย้งมองปรากฏการณ์สังคมต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง โดยเห็นว่าภายในสังคมมีการต่อสู้ แข่งชิง หักเหลี่ยมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนภายในกลุ่มและในสถาบัน เพื่อผลประโยชน์และอำนาจ การที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์นั้นไม่ได้มาจากการพึ่งพาอาศัยกันและกัน แต่เป็นเพราะว่าฝ่ายอื่นเสียประโยชน์ ดังนั้น การควบคุมความขัดแย้งในสังคมจึงเป็นการกดบังคับของฝ่ายตรงข้ามที่มีอำนาจเหนือกว่า

จากฐานคติของทฤษฎีแม่บทข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่าทฤษฎีโครงสร้างการหน้าที่มองความขัดแย้งเป็นความผิดปกติของการทำหน้าที่ (dysfunction) ที่นำไปสู่ภาวะเสียสมดุล ขณะที่ทฤษฎีความขัดแย้งมองความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อนึ่ง การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ยึดแนวคิดของสำนักความขัดแย้งเป็นหลัก เพราะเห็นพ้องว่าปรากฏการณ์ความขัดแย้งในประเด็นการวิจัยนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความขัดแย้งในความเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มชนและค่านิยม และยังเห็นด้วยว่าความขัดแย้งจะนำไปสู่พลวัตทางสังคม

ฐานแนวคิดของสำนักนี้เริ่มจาก คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ที่เรารู้จักกันในนามทฤษฎีมาร์กซิสต์ (Marxism) ต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดต่อโดยจอร์จ ซิมเมล (George Simmel) และพัฒนาสืบต่อไปอีกโดยนักคิดความขัดแย้งสมัยใหม่ อาทิ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Ralf Dahrendorf)

และลูอิส โคเซอร์ (Lewis Coser) ดังจะได้นำเสนอต่อไป (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540, หน้า 56-82)

2.1 แนวความคิดของมาร์กซ์

มาร์กซ์ เห็นว่า สังคมมีลักษณะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่อยู่ในระเบียบหรือมีความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับสถาบันทางสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยตรง ความขัดแย้งเป็นกระบวนการหนึ่งในสังคมที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ หากปราศจากความขัดแย้งสังคมจะไม่มีชีวิตก้าวหน้า อำนาจก็อดกันไม่ใช่ความคิดลอยๆ หรือไม่มีตัวตน แต่มันเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม (class conflict) นั่นก็คือ การต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่เอาเปรียบ (exploiting class) กับชนชั้นที่ถูกเอาเปรียบ (exploited class) ทั้งนี้ การต่อสู้หรือดิ้นรนระหว่างชนชั้นต่าง ๆ (class struggle) เป็นพลังสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ซึ่งจะเป็นลักษณะเช่นนี้เรื่อย ๆ ไปของประวัติศาสตร์ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง (แสง รตนมณฑลมาส, ม.ป.ป., หน้า 54-55)

เหมาเจ๋อตุง (2541, หน้า 37-115) ขยายแนวความคิดความขัดแย้งของมาร์กซ์ว่า ความขัดแย้งคือ “เอกภาพของด้านตรงข้าม” เป็นการยอมรับว่าปรากฏการณ์และกระบวนการทั้งปวงของโลกธรรมชาติ (รวมทั้งจิตใจและสังคม) ล้วนแต่มีแนวโน้มที่ขัดแย้งกัน ผลักไสกัน และเป็นปรปักษ์ต่อกัน การพึ่งพาอาศัยกันและการต่อสู้กันของด้านที่ขัดแย้งกันซึ่งมีอยู่ในสิ่งทั้งปวงนั้น กำหนดชีวิตของสิ่งทั้งปวง และผลักดันให้สิ่งทั้งปวงพัฒนาไป ไม่มีสิ่งใดที่ไม่ขัดแย้ง ไม่มีความขัดแย้งก็ไม่มีโลก อธิบายได้ว่า เอกภาพอันเก่าและสิ่งตรงกันข้ามที่ประกอบขึ้นเป็นเอกภาพนี้จะสละตำแหน่งให้กับเอกภาพอันใหม่และส่วนตรงกันข้ามที่ประกอบขึ้นเป็นเอกภาพอันใหม่นี้ ดังนั้นกระบวนการใหม่จึงเกิดขึ้นแทนกระบวนการเก่า กระบวนการเก่าเป็นการสิ้นสุดลง และกระบวนการใหม่เกิดขึ้นต่อมากระบวนการใหม่นี้ก็จะเกิดความขัดแย้งใหม่ และเริ่มพัฒนาความขัดแย้งในตัวเองไปสู่กระบวนการใหม่ขึ้นอีกครั้ง เช่นนี้ไปเรื่อย ๆ

วิธีคิดดังกล่าวเป็นไปไปตามกระบวนการวิภาษวิธี (dialectics) และจากข้างต้นจึงสรุปลักษณะทั่วไปของความขัดแย้งได้ว่า “ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ทั่วไปและสมบูรณ์ ดำรงอยู่ในกระบวนการทั้งปวงแห่งการพัฒนาของสรรพสิ่ง และซึมชานอยู่ในกระบวนการทั้งปวงตั้งแต่ต้นจนจบ”

ลักษณะทั่วไปของความขัดแย้งอีกประการหนึ่งคือ การต่อสู้ของความขัดแย้งเป็นไปอย่างไม่ขาดสาย ไม่ว่าในเวลาที่มันอยู่ร่วมกันหรือในเวลาที่ยมันแปรเปลี่ยนไปสู่กันและกัน ล้วนแต่มีการต่อสู้ทั้งนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลาที่มันแปรเปลี่ยนไปสู่กันและกันนั้น การแสดงออกของการต่อสู้ยิ่งเด่นชัด ความขัดแย้งยังมีลักษณะเฉพาะหรือที่เรียกว่าลักษณะสัมพัทธ์ของความขัดแย้ง นั่นคือ สิ่งที่ขัดแย้งกันและแต่ละด้านของมันมีลักษณะที่พิเศษของมันเอง สิ่งที่ขัดแย้งกันจะมี

ลักษณะอย่างเดียวกันโดยอาศัยเงื่อนไขที่แน่นอนหนึ่ง ๆ ฉะนั้นจึงอยู่ร่วมกันในเอกภาพอันเดียวกันได้ และต่างแปรเปลี่ยนไปสู่ด้านตรงข้ามกันได้

2.2 แนวความคิดของซิมเมล

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540) นำเสนอไว้ว่า ซิมเมลมองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งเก่าแก่และหลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นเดียวกับมาร์กซ์ แต่เห็นว่าโครงสร้างทางสังคมประกอบด้วยกระบวนการที่แยกไม่ออกในความเป็นจริงสองประเภท (แยกได้เฉพาะทางทฤษฎี) คือ กระบวนการก่อสัมพันธ์ (associative process) และกระบวนการแตกสัมพันธ์ (dissociative process) เขาอธิบายว่า “โครงสร้างอาจเป็นตัวของมันเอง มูลเหตุ จูงใจและรูปแบบของมันเป็นสิ่งที่สอดคล้องอยู่ที่ตัวของมันเอง เพื่อประโยชน์ในการบรรยายและเข้าใจโครงสร้างนี้เท่านั้น ที่เราจับมารวมกันภายหลัง โดยมีแนวโน้มสองประการเสมอ คือ ประการหนึ่ง เป็นแนวโน้มเอกพันธ์ (monistic) และอีกประการหนึ่งคือ เป็นแนวโน้มปรปักษ์กัน (antagonistic)”

การที่ซิมเมลเน้นเช่นนี้ ก็เพราะเขายึดถือเรื่องสังคมเป็นสิ่งที่ชีวิตอย่างหนึ่ง แนวความคิดนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อลักษณะสังคมเป็นรูปแบบ กระบวนการทางสังคมก็ต้องมีระบบ จากความเชื่อนี้ทำให้ซิมเมลค้นหาผลลัพธ์ของความขัดแย้งในทางเป็นการสืบเนื่องมากกว่าที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลง ดังคำกล่าวของเขาคือว่า “ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่มุ่งแก้ไขปัญหา การแบ่งเป็นสองพวก (dualism) อันเป็นวิถีทางบรรลุถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบางอย่าง แม้ว่าบางครั้งจะต้องมีการทำลายล้างอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม เหตุผลเช่นนี้ก็คล้ายกับการแสดงอาการของโรคภัยในสิ่งมีชีวิต แล้วกำจัดโรคร้ายนั้นเสีย (เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้)”

เพื่อดำเนินตามเหตุผลของอินทรีย์คติ (organicism) ซิมเมลจึงได้คิดค้นแรงขับเคลื่อนปฏิปักษ์ (hostile impulse) หรือความต้องการจำเป็นด้านการเกลียด หรือการต่อสู้ขึ้นใช้กับเหตุการณ์ที่ก่อความไม่สงบ หรือสมานฉันท์กันขึ้นควบคู่กับสัญชาตญาณด้านความรัก ความผูกพันที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ในทัศนะของซิมเมล ความขัดแย้งมิได้เกิดจากผลประโยชน์เท่านั้น แต่อาจเกิดจากสัญชาตญาณด้วย สัญชาตญาณเหล่านั้นอาจเกิดจากการได้รับการกระตุ้นโดยความขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือแรงกระตุ้นให้มีความสมัคสมานหรือสัญชาตญาณแห่งความรักก็ได้ แต่ท้ายที่สุด ซิมเมลก็ยังเชื่อว่าแหล่งเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งอาจมาจากปัจจัยทางชีววิทยาของร่างกายมนุษย์ก็ได้ เพื่อเป็นการประนีประนอมฐานคติเกี่ยวกับธรรมชาติของอินทรีย์สังคมกับสัญชาตญาณการเกลียดและการต่อสู้ ซิมเมลได้พยายามแสดงให้เห็นผลทางด้านบวกของการโต้แย้ง ที่ทำให้เกิดการรักษาสังคมและหน่วยย่อยต่าง ๆ ของสังคมอย่างมาก ในแง่ที่ทำให้เห็นว่าสัญชาตญาณการเกลียด การต่อสู้ไม่ได้เป็นปฏิปักษ์หรือมะเร็งทางสังคม

เสมอไป แต่เป็นกระบวนการธำรงรักษาความมั่นคงทางสังคมแบบหนึ่ง จากแง่หนึ่งสาระความคิดเกี่ยวกับองค์การสังคมของซิมเมลจึงต่างจากมาร์กซ์ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ความสัมพันธ์ทางสังคม จะเกิดขึ้นในภาวะสังคมเป็นระบบ ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมอาจสืบเนื่องมาจากกระบวนการทางอินทรีย์ภาพ สองกระบวนการคือกระบวนการก่อความสัมพันธ์และกระบวนการแตกความสัมพันธ์

2.2.2 กระบวนการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากทั้งแรงขับสัญชาตญาณและความจำเป็นอันสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทต่าง ๆ

2.2.3 ดังนั้น กระบวนการความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่เก่าแก่แต่โบราณของสังคม ไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นสิ่งทำลายระบบสังคมหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเสมอไป

2.2.4 ตามความเป็นจริงแล้ว ความขัดแย้งเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ดำเนินไปเพื่อดำรงรักษาสังคม หรือส่วนประกอบบางอย่างของสังคม

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นว่ามาร์กซ์กับซิมเมลเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความขัดแย้ง และการหลีกเลี่ยงไม่พ้นของความขัดแย้งในระบบสังคม แต่แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของสังคมของเขาดifferent คือ มาร์กซ์เน้นผลการแบ่งแยกของความขัดแย้ง แต่ซิมเมลเน้นผลบูรณาการของความขัดแย้ง มาร์กซ์มุ่งแสดงเงื่อนไขที่ความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้น แต่ซิมเมลมุ่งหาเงื่อนไขที่จะทำให้ความขัดแย้งกว้างขวาง และมาร์กซ์มุ่งหาสาเหตุของความขัดแย้งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคม ส่วนซิมเมลมุ่งความสนใจไปที่รูปแบบและผลกระทบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ความคิดที่แตกต่างกันของมาร์กซ์และซิมเมล เมื่อรวมกันเข้าแล้วจะทำให้ได้ข้อความเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุของความเข้มข้น และผลกระทบของความขัดแย้งที่มีต่อสังคมที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแง่สาเหตุของความขัดแย้งมาร์กซ์กล่าวว่ามาจากการแบ่งปันทรัพยากรที่ไม่เสมอภาคกัน ส่วนซิมเมลอ้างว่ามาจากสัญชาตญาณการต่อสู้ ในเรื่องความเข้มข้นทั้งมาร์กซ์และซิมเมลเห็นพ้องกันว่า ขึ้นอยู่กับความสมานฉันท์ภายในของแต่ละกลุ่มกลุ่มหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ระบุสภาพเงื่อนไขทางโครงสร้างของระบบสังคมที่อาจมีผลต่อความเข้มข้นของการขัดแย้งระหว่างกลุ่มปฏิกิริยาได้ สำหรับผลกระทบของความขัดแย้ง มาร์กซ์เห็นว่าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสังคม ส่วนซิมเมลเห็นว่าผลของการขัดแย้งจะทำให้มีความต่อเนื่องของระบบสังคม

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ข้อความที่มีความขัดกันของทั้งสองท่านนั้น แม้จะกล่าวในเรื่องเดียวกัน เช่น ซิมเมลบอกว่าหากเป้าหมายของกลุ่มกลุ่มหนึ่งมีความขัดแย้งแล้ว กลุ่มขัดแย้งจะพยายามประนีประนอมกันมากกว่าต่อสู้กัน แต่มาร์กซ์กลับเห็นตรงข้ามว่าหากชนชั้นใดได้ตระหนักในผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนแล้ว ความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้น (จึงไม่สามารถประนีประนอมได้) กลายเป็นข้อถกเถียงว่าใครถูกใครผิด จากเหตุดังกล่าวนำไปสู่ความพยายามที่จะพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับ

กับความขัดแย้งจากนักคิดทั้งสอง จนเกิดนักคิดความขัดแย้งสมัยใหม่ขึ้นคือ ราล์ฟ ดาห์เรนคอฟ และ ลูอิส โคเซอร์

2.3 แนวความคิดของดาห์เรนคอฟ

แนวคิดของดาห์เรนคอฟเป็นทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีการขัดแย้งเชิงวิภาษวิธี” (dialectical conflict theory) เป็นสายที่เน้นความขัดแย้งเป็นมูลฐานของปรากฏการณ์ทางสังคมตามแนวทางของมาร์กซ์ ทฤษฎีความขัดแย้งของดาห์เรนคอฟให้ชื่อโมเดลว่า dialectical conflict perspective ในทัศนะของดาห์เรนคอฟ องค์การสังคมคือ imperatively coordinated association (ICA) องค์การนี้มีขนาดต่าง ๆ อย่างองค์การสังคมโดยทั่วไป ตั้งแต่กลุ่มสังคม ชุมชน ไปจนถึงสังคมมนุษย์ องค์การแต่ละขนาดประกอบด้วยบทบาทจำนวนหนึ่ง แต่ละบทบาทจะมีอำนาจบังคับผู้อื่นจำนวนหนึ่ง ดังนั้นในสายตาของดาห์เรนคอฟ องค์การสังคมหรือ ICA ของเขาเป็นเรื่องของความสัมพันธ์อำนาจและอำนาจในองค์การถือได้ว่าเป็นสิทธิอำนาจ (authority) เพราะบทบาทเหล่านั้นเป็นที่ยอมรับกันในองค์การ ดังนั้น ความเป็นระเบียบของสังคมจะดำรงอยู่ได้ก็โดยการพยายามซ่อมบำรุงกระบวนการสร้างความสัมพันธ์แห่งสิทธิอำนาจนั้นเอาไว้

สาเหตุของการขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเกิดจากการที่บางครั้งอำนาจมีอยู่น้อยหายาก กลุ่มย่อยต่าง ๆ ใน ICA จึงต้องแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอันหายากนั้น แนวคิดของดาห์เรนคอฟ สรุปได้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540)

- 2.3.1 ความขัดแย้งมีโอกาสเกิดขึ้นได้ หากสมาชิกของกลุ่มรู้แน่ว่าผลประโยชน์ของตนคืออะไร และสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนเพื่อมุ่งผลประโยชน์นั้น
- 2.3.2 ความขัดแย้งจะเข้มข้น หากเงื่อนไขทางเทคนิค เงื่อนไขทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคม ในการรวมกลุ่มขัดแย้งอำนวยให้
- 2.3.3 ความขัดแย้งจะมีความเข้มข้น หากกระจายสิทธิอำนาจ และรางวัลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน
- 2.3.4 ความขัดแย้งจะมีความเข้มข้น หากการสับเปลี่ยนโยกย้ายบุคคลไปมาระหว่างกลุ่มที่มีผู้มีอำนาจกับกลุ่มผู้ไม่มีอำนาจเป็นไปได้โดยยาก
- 2.3.5 ความขัดแย้งจะรุนแรง หากเงื่อนไขการรวมกลุ่มคนด้านเทคนิค ด้านการเมือง และด้านสังคมไม่อำนวยหรืออำนวยให้ทำได้น้อย
- 2.3.6 ความขัดแย้งรุนแรง หากมีการเสียประโยชน์ในการแบ่งรางวัล สืบเนื่องมาจากเกณฑ์ตายตัว (หรือเกณฑ์วัดดูวิสัย เห็นได้ชัดได้ชัดเจน) เปลี่ยนไปเป็นเกณฑ์เชิงเปรียบเทียบ (หรือเกณฑ์จิตวิสัย เช่น ใครทำดีกว่าใคร ใครทำเก่งกว่าใคร)

2.3.7 ความขัดแย้งรุนแรง ถ้ากลุ่มขัดแย้งไม่สามารถจะสร้างข้อตกลงควบคุมความขัดแย้งระหว่างกันขึ้นมาได้

2.3.8 ความขัดแย้งที่เข้มข้น จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและการจัดองค์กรใหม่ขึ้นในองค์การทางสังคมแห่งความขัดแย้งนั้น

2.3.9 ความขัดแย้งที่รุนแรง จะก่อให้เกิดอัตราการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและการจัดระเบียบใหม่ขึ้นในองค์การสังคมที่เกิดความขัดแย้งนั้นอย่างสูง

2.4 แนวความคิดของโคเซอร์

ทฤษฎีความขัดแย้งของโคเซอร์ได้ชื่อว่าเป็น conflict functionalism หรือ “การขัดแย้งเชิงหน้าที่” เป็นสายที่เชื่อมความขัดแย้งเข้ากับการทำงานประสานกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยเป็นการดำเนินตามแนวของซิมเมล ซึ่งทำให้เห็นว่าความขัดแย้งนั้นมีได้มีแต่ผลเสียเพียงอย่างเดียว แต่มีผลในทางสร้างสรรค์ มีผลในทางดีได้ด้วย ตามความคิดของโคเซอร์ องค์การทางสังคมซึ่งหมายรวมถึงสังคมมนุษย์ด้วย มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง โลกทางสังคมเป็นระบบอย่างหนึ่งอันประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกัน ประการที่สอง ระบบสังคมทั้งหมดต่างก็ไร้ดุลยภาพ มีความตึงเครียดและความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันนี้ ประการที่สาม กระบวนการทางสังคมต่าง ๆ ภายในหน่วยหรือระหว่างหน่วยของระบบดำเนินชีวิตภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อที่จะซ่อมบำรุงเปลี่ยนแปลงเพิ่มหรือลดบูรณาการและความสามารถปรับตัวของระบบ และประการสุดท้าย กระบวนการทางสังคมหลายอย่าง เช่น ความรุนแรง ความเห็นคัดค้าน ความเบี่ยงเบน และความขัดแย้ง ซึ่งถือเป็นการทำลายระบบนั้น ในขณะเดียวกันและภายใต้เงื่อนไขบางอย่างอาจเป็นสิ่งที่เพิ่มพูนสร้างสรรค์บูรณาการและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของระบบได้ด้วย (สัญญาวิวัฒน์, 2540)

โคเซอร์กล่าวถึงความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์ โดยแบ่งเป็น 4 หัวข้อ คือ

2.4.1 สาเหตุของความขัดแย้ง

2.4.1.1 ความขัดแย้งเกิดจากการที่กลุ่มไม่ได้รับประโยชน์เกิดความสงสัยข้องใจความถูกต้องของการแบ่งปันทรัพยากรหายาก

2.4.1.2 ความขัดแย้งเกิดจากการไม่ได้ประโยชน์สืบเนื่องมาจากลักษณะเชิงเปรียบเทียบมากกว่าลักษณะเชิงเด็ดขาด

2.4.2 ความเข้มข้นของความขัดแย้ง

2.4.2.1 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากความขัดแย้งของสาเหตุที่ขัดแย้ง

2.4.2.2 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากความมากน้อยของอารมณ์ผู้ผูกพัน
ของสมาชิกกลุ่มขัดแย้ง

2.4.2.3 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากการที่โครงสร้างสังคมมีความ
เข้มงวด และมีวิธีการควบคุมความเครียดและความขัดแย้งน้อย

2.4.2.4 ความขัดแย้งจะไม่เข้มข้น ถ้ากลุ่มขัดแย้งขัดแย้งกันด้วยผลประโยชน์
แท้จริง (เห็นได้ชัดเจน)

2.4.2.5 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากการขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์
ที่ไม่แท้จริง ทั้งสองฝ่าย (เห็นได้ไม่ชัดเจน)

2.4.2.6 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือ
ผลประโยชน์ส่วนตัว

2.4.2.7 ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากการขัดแย้งเนื่องมาจากค่านิยม
และประเด็นสำคัญทางสังคม

2.4.3 ระยะเวลาของความขัดแย้ง

2.4.3.1 ความขัดแย้งจะยืดยาวหากกลุ่มขัดแย้งไม่จำกัดเป้าหมายลง

2.4.3.2 ความขัดแย้งจะยืดยาวหากกลุ่มขัดแย้งไม่สามารถเห็นพ้องต้องกันเรื่อง
เป้าหมายได้

2.4.3.3 ความขัดแย้งจะยืดยาวหากกลุ่มขัดแย้งไม่รู้ความแตกต่างของตน
สัญลักษณ์แห่งชัยชนะและความพ่ายแพ้ของตน

2.4.3.4 ความขัดแย้งจะสั้นหากผู้นำความขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างรู้สึกว่าการ
บรรลุเป้าหมายมีราคาแพงกว่าการได้ชัยชนะระหว่างกัน

2.4.3.5 ความขัดแย้งจะสั้นหากผู้นำของกลุ่มขัดแย้งต่างมีความสามารถชักชวน
สมาชิกกลุ่มขัดแย้งให้ยุติการขัดแย้งได้

2.4.4 ประโยชน์ของความขัดแย้ง

2.4.4.1 ความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นจะทำให้กลุ่มขัดแย้งแต่ละกลุ่มมีความ
ชัดเจน

2.4.4.2 ความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นและแบ่งงานอย่างชัดเจนระหว่างสมาชิก
ของกลุ่ม ขัดแย้งแต่ละกลุ่ม จะทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของโครงสร้างอำนาจในการ
ตัดสินใจ

2.4.4.3 ความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นและเชื่อว่าจะมีผลกระทบไปทุกส่วนของ
แต่ละกลุ่มจะทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นในแต่ละกลุ่มขัดแย้ง

2.4.4.4 ความสัมพันธ์ขั้นปฐมภูมิระหว่างสมาชิกกลุ่มขัดแย้งและความขัดแย้งที่มีความเข้มข้น จะทำให้แต่ละกลุ่มสลายความไม่ลงรอยกันและพฤติกรรมเบี่ยงเบนภายในแต่ละกลุ่มลงไปได้ แล้วยังสามารถให้ยอมรับบรรทัดฐานและค่านิยมของกลุ่มอีกด้วย

2.4.4.5 โครงสร้างสังคมของกลุ่มขัดแย้งที่เข้มงวดน้อย และความขัดแย้งระหว่างกันที่ไม่เข้มข้นมาก จะเปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มสามารถเปลี่ยนแปลงระบบไปในแนวทางส่งเสริมการปรับตัวและความมั่นคง

2.4.4.6 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ จะไม่เป็นเครื่องแสดงความไม่ลงรอยกันในค่านิยมที่สำคัญ แต่จะสามารถรักษาคุณภาพได้มากขึ้น

2.4.4.7 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อยและไม่เข้มข้นมาก จะทำให้แต่ละกลุ่มขัดแย้งสามารถสร้างระเบียบบรรทัดฐานกำกับความขัดแย้งขึ้นมาได้

2.4.4.8 ระบบสังคมที่ไม่เข้มงวดมาก จะทำให้ความขัดแย้งสามารถสร้างสมดุลและรักษาระดับสูงต่ำของอำนาจในระบบขึ้นมาได้

2.4.4.9 ระบบสังคมที่ไม่เข้มงวดมาก จะทำให้ความขัดแย้งเป็นสาเหตุให้เกิดความสัมพันธ์แบบผสม (associative coalitions) ที่การยึดเหนี่ยวกันและบูรณาการของระบบเพิ่มขึ้น

3. ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่มีพลวัต หากที่จะจัดประเภทหรือหารูปแบบใช้เป็นเกณฑ์ที่มีเอกภาพได้ แต่ก็มีผู้จัดแบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ตามมุมมอง มิติ หรือเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

3.1 เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540, หน้า 15) พิจารณาจากผลรวมของความขัดแย้ง และจัดประเภทของความขัดแย้งไว้ 2 ประเภท คือ

3.1.1 zero-sum conflict ความขัดแย้งนี้ถ้าฝ่ายหนึ่งได้เท่าใดอีกฝ่ายหนึ่งจะเสียเท่านั้น ถือว่าฝ่ายชนะได้เท่าไรเมื่อรวมกับฝ่ายแพ้ที่เสียไปจะเท่ากับศูนย์ ความขัดแย้งประเภทนี้เป็นความขัดแย้งที่แท้จริง

3.1.2 non-zero-sum conflict เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า mixed-motive situation ความขัดแย้งประเภทนี้มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือประการแรก ผู้ชนะได้เท่าใดมิได้หมายความว่าผู้แพ้จะเสียเท่านั้น ผลรวมจึงไม่เท่ากับศูนย์ ประการที่สอง มีตัวกระตุ้นทั้งความร่วมมือและการแข่งขันเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นคู่ขัดแย้งจึงพยายามจะเอาประโยชน์ให้ได้มากที่สุด

3.2 กวินซี ไวท์ (Wright, 1990, p. 22) จัดประเภทของความขัดแย้งโดยพิจารณาจากลักษณะของเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน และจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

3.2.1 ความขัดแย้งทางกายภาพ (physical conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยมีคู่ขัดแย้งสองฝ่ายหรือมากกว่านั้นแย่งชิงการครอบครองในสิ่งเดียวกัน เช่น สงครามแย่งชิงดินแดน เป็นต้น

3.2.2 ความขัดแย้งทางการเมือง (political conflict) เป็นความขัดแย้งที่แต่ละกลุ่มแย่งกันเป็นผู้กำหนดนโยบาย

3.2.3 ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ (ideological conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการต่อสู้ทางระบบความคิด หรือการให้คุณค่าในบางสิ่งบางอย่าง

3.2.4 ความขัดแย้งในทางกฎหมาย (legal conflict) เป็นความขัดแย้งในการอ้างสิทธิหรือข้อเรียกร้องในทางกฎหมาย ซึ่งคู่ขัดแย้งเห็นส่วนทางกัน

3.3 นักศึกษาโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (EPA.) รุ่น 9 (2542, หน้า 119-120) จัดประเภทของความขัดแย้งโดยพิจารณาจากปฏิสัมพันธ์ของคู่ตรงข้าม ซึ่งจำแนกความขัดแย้งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

3.3.1 disagreement เป็นความขัดแย้งที่แตกต่างในเรื่องของวิธีการ แต่มีวัตถุประสงค์เหมือนกัน

3.3.2 conflict-non-negotiable needs เป็นความขัดแย้งที่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกันได้เพราะเป็นเรื่องความต้องการพื้นฐาน

3.4 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2532, หน้า 165) จำแนกความขัดแย้งโดยยึดตามสารานุกรมทางสังคมศาสตร์ (encyclopedia of social science) ซึ่งแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

3.4.1 ความขัดแย้งภายใน (inner conflict) หรือความขัดแย้งภายในตนเอง (self conflict) อันเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลกับค่านิยมที่สังคมของบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เช่น คนสมถะอยู่ในสังคมบริโภคนิยม

3.4.2 ความขัดแย้งทางสังคม (social conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม ประเทศกับประเทศ กลุ่มประเทศกับกลุ่มประเทศ เป็นต้น อันมีสาเหตุมาจากประเด็นต่าง ๆ นานา อาจเป็นสาเหตุจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์ทางการเมือง ลัทธิทางศาสนา ทางด้านอำนาจ ฯลฯ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกระบวนการโจรแบ่งแยกดินแดนกับผู้รักษากฎหมาย เป็นต้น

4. แนวทางการจัดการความขัดแย้ง

แนวทางการจัดการความขัดแย้งนั้นมีการศึกษาและนำเสนอไว้อย่างกว้างขวาง ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้พอสังเขป ดังนี้

4.1 สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2540 ก) ศึกษาพฤติกรรมของคนเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง และสรุปเป็นแนวทางการจัดการไว้ดังนี้

4.1.1 การแข่งขันเอาชนะ เกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความต้องการที่จะผลักดันให้บรรลุเป้าประสงค์ของตนโดยไม่คำนึงถึงการประสานความร่วมมือกับผู้อื่น อาจเป็นการแสดงถึงคนที่มีการแข่งขันสูง ผู้ซึ่งอาจจะใช้อำนาจอะไรก็ได้ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ถึงแม้จะทำให้ผู้อื่นสูญเสีย หรือบางครั้งคนเราอาจแข่งขันเมื่อเห็นว่ามันจำเป็นที่ต้องลุกขึ้นสู้สำหรับหลักการหรือสิทธิ

4.1.2 การยอมรับ อาจเป็นวิธีการที่ใช้เมื่อมีความใส่ใจในการประสานความร่วมมือมาก และมีความใส่ใจในการผลักดันให้บรรลุในเป้าประสงค์ของตนน้อย จุดมุ่งหมายอาจเป็นข้อตกลงที่เหมาะสมกับบุคคลอื่น โดยที่ตนเองเสียประโยชน์

4.1.3 การประนีประนอม เป็นการเดินสายกลางระหว่างการผลักดันให้บรรลุเป้าประสงค์ของตนโดยมีการประสานความร่วมมือ เป็นการหาสิ่งที่เหมาะสมกัน

4.1.4 การหลีกเลี่ยง หรือถอนตัว เป็นการเลื่อนและการเลี่ยงปัญหาซึ่งหมายถึงการไม่ยื่นหยัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ และไม่ประสานความร่วมมือ

4.1.5 การประสานความร่วมมือ การผสมผสาน หรือ การแก้ไขปัญหา วิธีการนี้เป็นการที่บุคคลพยายามที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็คำนึงความต้องการของฝ่ายอื่นด้วย

4.2 ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2541, หน้า 18-19) ศึกษาความขัดแย้งทางด้านทรัพยากรและการพัฒนาของประเทศที่มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม โดยได้เสนอแนวทางในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ไว้หลายระดับ หลายลักษณะ ดังนี้

4.2.1 การพยายามหลีกเลี่ยงเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ หากเป็นเรื่องทรัพยากรก็หาทางทำให้ความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในเวลาพร้อม ๆ กันนั้นแตกต่างกันออกไปเพื่อลดภาวะความไปด้วยกันไม่ได้

4.2.2 การเบี่ยงเบนประเด็นความขัดแย้งจากเรื่องหนึ่งไปสู่เรื่องหนึ่ง ที่สามารถประนีประนอมกันได้ก่อน โดยอาจจะหาประเด็นที่สามารถหาประโยชน์ร่วมกันได้

4.2.3 การควบคุมความขัดแย้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่การจำกัดประเด็นไม่ให้ขยายตัวออกไปหรือขยายกลุ่มที่ขัดแย้งออกไป การทำข้อเท็จจริงให้กระจ่าง การเปลี่ยนการต่อสู้ให้เป็นข้อถกเถียงบนฐานของเหตุผล เป็นต้น

4.2.4 การลดพฤติกรรมความขัดแย้งที่เป็นอันตรายหรือมีความรุนแรง เช่น การปราบปราม การใช้อาวุธ โดยการกำหนดเขตที่เป็นกลาง

4.2.5 การเผชิญหน้ากับความขัดแย้งและจัดให้มีแนวทางการดำเนินการ เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งที่ตกลงกันไม่ได้

4.2.6 ป้องกันและป้องเสริมความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรง ด้วยการลดเงื่อนไขความขัดแย้งและความรุนแรงที่อยู่ในโครงสร้างของสังคมและการเมือง ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างวัฒนธรรมของการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติวิธีด้วยกระบวนการกล่อมเกลารและเรียนรู้ทางสังคม

4.3 ควินซี ไวท์ (Wright, 1990, pp. 28-30) ศึกษาธรรมชาติของความขัดแย้ง และนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมไว้ 4 แนวทาง ได้แก่

4.3.1 การเจรจาและหามติร่วม หรือการพยายามประสานเจตนารมณ์ของทุก ๆ ฝ่ายเข้าด้วยกัน

4.3.2 อาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือหลักจริตประเพณีในการวินิจฉัยตัดสินข้อขัดแย้ง

4.3.3 การใช้อำนาจบีบบังคับโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

4.3.4 โดยการทำให้กรณีขัดแย้งนั้นหมดความน่าสนใจ หรือชาลงไป

5. กระบวนการของความขัดแย้ง

หลุยส์ ไครสเบอร์ก (Louis Kriesberg, 1973, p. 19 อ้างถึงใน ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2542, หน้า 15-21) เสนอตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการของความขัดแย้งว่า ในระยะแรกของความขัดแย้งจะมีการก่อตัวของคนที่มีความหมายขัดแย้งกันก่อน แล้วพัฒนาต่อไปสู่การตระหนักรู้ คือคู่กรณีจะต้องมีความเชื่อหรือความรู้ว่าเป้าหมายของตนกับคนอื่นเข้ากันไม่ได้ การตระหนักรู้ถึงความขัดแย้งมี 3 ลำดับขั้น คือ ลำดับแรก กลุ่มหรือคู่กรณีต้องตระหนักว่าตนมีลักษณะร่วมที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ลำดับที่สอง ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเกิดความรู้สึกไม่พอใจต่อสถานภาพปัจจุบันของตนเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายอื่น และลำดับสุดท้าย กลุ่มต้องมีความเชื่อว่าความไม่พอใจจะลดลงได้ก็โดยกลุ่มอื่นยอมรับเงื่อนไขตน เมื่อได้ตระหนักรู้แล้ว ความขัดแย้งจะเข้าสู่กระบวนการขยายตัว (escalation process) และกระบวนการยุบตัว (de-escalation process) โดยขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความรู้สึก หรือการจัดลำดับของเป้าหมาย คำนึงกับการกระทำที่ปรารถนา ตลอดจนอำนาจของแต่ละฝ่าย หลังความขัดแย้งยุบตัวจะเข้าสู่กระบวนการยุติความขัดแย้ง (terminating process) ซึ่งมี

ผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ 4 สถานการณ์ ดังนี้

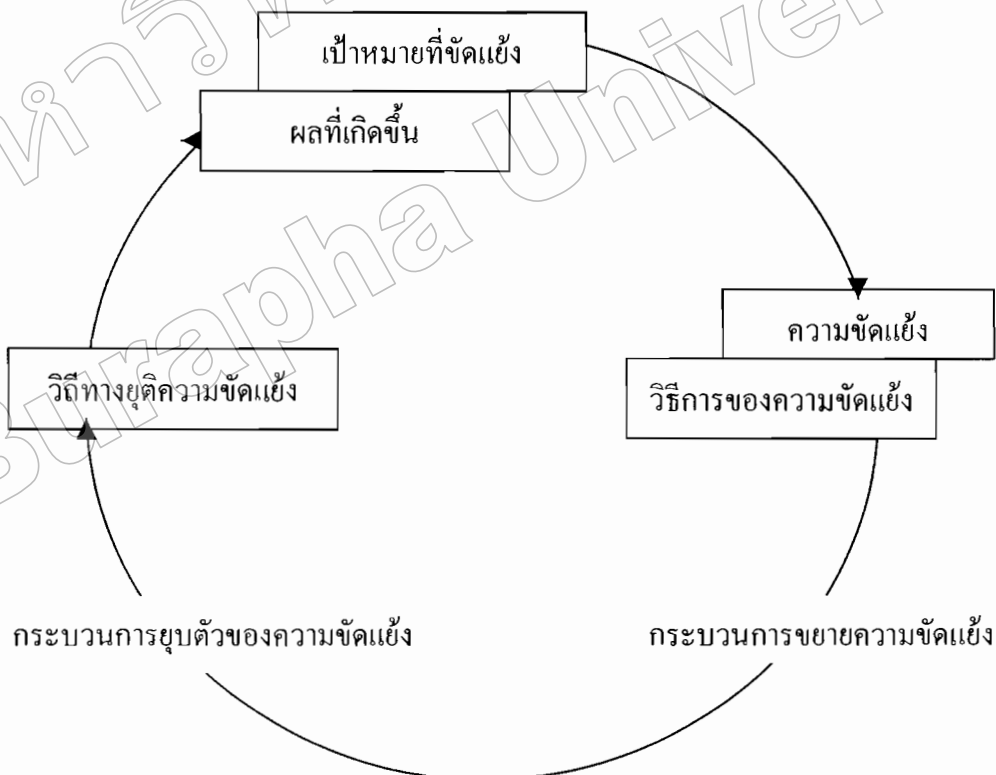
5.1 คินส์ตัทภาพเดิม (status quo) เกิดขึ้นเมื่อมีการถอนตัว (withdrawal) โดยผู้ริเริ่ม
แสดงความต้องการยอมยกเลิกเป้าหมายที่ขัดแย้ง

5.2 ชนะ-แพ้ (imposition) ฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายก็แพ้ไป

5.3 การประนีประนอม (compromise) เมื่อไม่มีฝ่ายใดได้สิ่งที่ต้องการทั้งหมด จึงมี
การประนีประนอมสิ่งที่ต้องการกัน

5.4 การก่อรูปใหม่ (conversion) เมื่อทั้งสองฝ่ายลดความเชื่อหรือคุณค่าของตนลง
เช่น การต่อสู้ทางศาสนาว่าต้องมีศาสนาเดียวเท่านั้นที่คงอยู่ในรัฐนั้น ๆ ก็อาจพัฒนาว่าภายในรัฐให้
มีสองศาสนาได้

ไม่ว่าผลลัพธ์ของความขัดแย้งจะเป็นเช่นไร ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้อีกหากเป้าหมาย
ของกลุ่มขัดแย้งที่ต้องการนั้นยัง ไม่ได้รับการตอบสนอง ความขัดแย้งจึงอาจเป็นวงจรที่ไม่มีสิ้นสุด
กระบวนการของความขัดแย้งแสดงได้ดังภาพที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการของความขัดแย้ง (Louis Kriesberg, 1973, p. 19 อ้างถึงใน ชลัท
ประเทืองรัตน์, 2542, หน้า 17)

167124

๖
๑๐๓.๖๙
๗๘๖๕๑
๗๑๐

6. ผลกระทบของความขัดแย้ง

ผลกระทบของความขัดแย้งมีทั้งด้านสร้างสรรค์และทำลาย แต่สิ่งที่สังคมปรารถนานั้นคือด้านที่สร้างสรรค์ ไม่ใช่ความขัดแย้งด้านทำลายที่อาจส่งผลสู่ความรุนแรง ทั้งนี้ ผลกระทบที่ตามมานั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าความขัดแย้งได้รับการจัดการไปในทิศทางใด (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2533)

ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ เช่น ความขัดแย้งในการปรับตัว การสร้างความเหมาะสม การสร้างนวัตกรรม หรือความขัดแย้งในการพัฒนา เมื่อความขัดแย้งเหล่านี้ได้รับการจัดการที่ดีพอหรือเหมาะสมแล้ว ผลที่ตามมาคือ ความสมานฉันท์ การรู้จักแก้ปัญหาหาทางออก และการรู้จักยอมรับคนอื่น ส่วนความขัดแย้งในทางทำลาย ได้แก่ พฤติกรรมทำลายล้าง ความรุนแรง การสร้างศัตรู การแบ่งพรรคแบ่งพวก หากไม่ได้รับการจัดการที่ดีแล้วมักส่งผลให้เกิดการต่อสู้ครอบงำ การพยายามเอาชนะกันและกัน และการเลี้ยงถอยของผู้แพ้ (Bercovitch, 1984, p. 10)

แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการมูลฝอย*

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอโมทัศน์เกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการมูลฝอย โดยจะได้กล่าวถึงการให้คำจำกัดความของมูลฝอย ประเภท แหล่งกำเนิด วิธีการกำจัด การเลือกสถานที่กำจัด และผลกระทบจากปัญหามูลฝอย ตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของมูลฝอย

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3 จังหวัดชลบุรี สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (ม.ป.ป., หน้า 1) ให้คำจำกัดความของมูลฝอยไว้ดังนี้

ขยะหรือมูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ใช้แล้ว ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า มูลฝอย แทน ขยะ¹ ซึ่งมีความหมายว่า “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำมูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น”

ขยะหรือมูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของหรือวัตถุที่เป็นของแข็งทิ้งแล้ว ยกเว้น อุจจาระ และ ปัสสาวะที่เป็นสิ่งขับถ่ายจากมนุษย์

¹ วิทยานิพนธ์นี้จะใช้คำว่า “มูลฝอย” แทนคำว่า “ขยะ” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยกเว้นกรณีการอ้างอิงจากคำให้สัมภาษณ์ รวมถึงการคัดลอกคำให้สัมภาษณ์จากหนังสือพิมพ์ และข้อความในใบปลิว แผ่นพับ ป้ายผ้า

ขยะหรือมูลฝอย หมายถึง ของเสียหรือวัสดุเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ หรือ กระบวนการผลิตทางเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

2. ประเภทของมูลฝอย

การจัดประเภทของมูลฝอยอาจจำแนกโดยใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ได้หลายเกณฑ์ ในที่นี้ผู้วิจัยได้ รวบรวมไว้พอสังเขป ดังนี้

2.1 การจัดประเภทตามลักษณะทางกายภาพของมูลฝอย สามารถจำแนกประเภทของ มูลฝอยได้ 12 ประเภท ดังต่อไปนี้ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3 จังหวัดชลบุรี สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป., หน้า 1-4)

2.1.1 มูลฝอยสด หมายถึง มูลฝอยที่ประกอบด้วยสารอินทรีย์ และความชื้นค่อนข้างสูง อาจเรียกอีกอย่างว่ามูลฝอยเปียก ได้แก่ เศษอาหาร เศษผักผลไม้ เศษเนื้อ อาหารเหลือทิ้ง เป็นต้น มูลฝอยสดเป็นตัวการให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวน และเป็นแหล่งกระจายเชื้อโรค

2.1.2 มูลฝอยแห้ง หมายถึง เศษวัสดุต่าง ๆ ที่เหลือใช้เกิดจากบ้านเรือนและแหล่ง ธุรกิจ เป็นมูลฝอยความชื้นต่ำย่อยสลายช้า ได้แก่ พวกภาชนะแตก กระดาษ มูลฝอยพวกนี้เป็นที่อาศัยของสัตว์นำโรคและเป็นเชื้อเพลิงได้

2.1.3 ถังถ่าน หมายถึง ส่วนที่เหลือจากการเผาไหม้ของวัสดุติดไฟต่าง ๆ เช่น ถังของการเผาไหม้จากถ่านหิน ถังจากการหุงต้มอาหาร ถังจากการเผาต้นพืช เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้สามารถฟุ้งกระจายเป็นอันตรายต่อทางเดินหายใจ

2.1.4 ซากสัตว์ หมายถึง ซากสัตว์ทุกชนิดที่ตายแล้ว แต่ไม่รวมถึงซากหรือชิ้นส่วนของสัตว์ที่ทิ้งจากโรงงาน ซากสัตว์ก่อให้เกิดกลิ่นเน่าเหม็น เป็นแหล่งเพาะแมลงวัน ถ้าสัตว์พวกนี้มีเชื้อโรคอยู่ก็จะสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว

2.1.5 เศษมูลฝอยบนถนน หมายถึง เศษสิ่งของต่าง ๆ ตามผิวถนนและทางเท้า เช่น ใบไม้ มูลสัตว์ กระดาษ ขวดพลาสติก เป็นต้น มูลฝอยบนถนนทำให้เกิดความสกปรกบนถนน เป็นสาเหตุของการอุดตันของทางระบายน้ำ และอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้

2.1.6 มูลสัตว์ หมายถึง มูลสัตว์ต่าง ๆ ที่สามารถนำไปใช้เป็นปุ๋ยได้ มูลสัตว์เป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันพาหะนำโรค แต่ก็มีประโยชน์สำหรับใช้เป็นปุ๋ยหมัก

2.1.7 กากของเหลือจากการย่อยสลายในถังส้วม หมายถึง สิ่งที่เหลือจากการย่อยสลายของอุจจาระและปัสสาวะของคนที่ได้ผ่านการหมักนาน ๆ ในถังส้วม ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นปุ๋ยได้

2.1.8 ซากรถยนต์ หมายถึง ซากหรือชิ้นส่วนรถเก่า ๆ ที่ไม่ใช่แล้ว เป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายยาก

2.1.9 มูลฝอยจากโรงงาน หมายถึง วัสดุใด ๆ ที่เหลือทิ้งจากปัจจัยการผลิต รวมถึงของเสียที่เป็นของแข็งที่เกิดจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ผลเสียหายแตกต่างกันไปตามวัตถุดิบในกระบวนการผลิต

2.1.10 มูลฝอยจากการก่อสร้างและสิ่งรื้อถอน หมายถึง เศษวัสดุสิ่งของ เช่น เศษคอนกรีต เศษกระเบื้อง เศษไม้ ทำให้กรูกรังและเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย

2.1.11 ตะกอนน้ำโสโครก หมายถึง ของแข็งหรือตะกอนที่แยกจากน้ำในกระบวนการบำบัดน้ำเสีย เช่น ตะกอนจากถังเกราะ บ่อตกตะกอน ตะกอนที่เกิดจากการชะลอกท่อระบายน้ำเป็นต้น สามารถนำไปทำปุ๋ยได้

2.1.12 มูลฝอยอันตราย หมายถึง มูลฝอยที่ก่อให้เกิดอันตราย เมื่อไม่มีการนำไปกำจัด หรือ ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการเก็บขนและกำจัด เช่น กระป๋องทินเนอร์ มูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล มูลฝอยที่ปนเปื้อนสารเคมี เป็นต้น

2.2 การจัดประเภทของมูลฝอยตามกฎหมาย กฎหมายไทยได้จัดประเภทของมูลฝอย โดยแบ่งตามการบังคับและควบคุมในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งจัดมูลฝอยออกเป็น 2 ประเภท คือ (Sa-nguanno, 1998, p. 9)

2.2.1 มูลฝอยบ้าน (household waste) เป็นมูลฝอยที่เกิดจากบ้านเรือน หรือแหล่งชุมชน เช่น ถุงพลาสติก กระดาษ เศษอาหาร เป็นต้น

2.2.2 มูลฝอยอุตสาหกรรม (industrial waste) เป็นสารอันตรายที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ โดยมักมาจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น เศษตะกั่ว กระป๋องกาวย สายไฟ เป็นต้น

3. แหล่งกำเนิดมูลฝอย

แหล่งกำเนิดมูลฝอยมักแบ่งตามการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โดยจำแนกได้ดังนี้ (พัฒนา มูลพฤษ, 2541, หน้า 239-243)

3.1 มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย เป็นมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีพของคนที่อาศัยในบ้านพักอาศัยหรืออาคารชุดหรืออพาร์ทเมนต์ ได้แก่ เศษอาหารจากการเตรียมอาหารหรือการเหลือใช้ เศษกระดาษ ถุงพลาสติก ขวดพลาสติก ใบไม้ใบหญ้า ภาชนะหรืออุปกรณ์ที่ชำรุดหรือเสื่อมคุณภาพ เฟอร์นิเจอร์เก่าที่ชำรุด เศษแก้ว ฯลฯ

3.2 มูลฝอยจากธุรกิจการค้า หมายถึง มูลฝอยที่มาจากสถานที่ที่มีการประกอบธุรกิจการค้าขายส่ง ขายปลีก หรือการบริการทางการค้าต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นบริการประเภทใด ได้แก่ อาคารสำนักงาน ตลาด ร้านอาหาร ร้านขายของชำ ร้านขายผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ โรงแรม โรงมหรสพ หรือโกดังเก็บสินค้า ซึ่งมักจะมีภาชนะเก็บมูลฝอยเป็นของตนเอง มูลฝอยที่เกิดขึ้นอาจมีเศษอาหาร เศษแก้ว เศษวัสดุสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ หรืออาจมีของเสียอันตราย

3.3 มูลฝอยจากการเกษตร แหล่งมูลฝอยที่สำคัญมักมาจากกิจกรรมการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหาร มูลฝอยจากแหล่งดังกล่าวมักประกอบด้วย มูลสัตว์ เศษหญ้า เศษพืชผัก ภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น ในอดีตของเสียจากการเกษตรเหล่านี้ ยกเว้นภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช มักนำมาไถกลบลงบนพื้นที่ทำการเพาะปลูก ซึ่งถือเป็นการหมุนเวียนเอาของเสียที่เกิดขึ้นกลับมาใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการเร่งผลผลิตให้ได้ปริมาณมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีการนำเอาปุ๋ยเคมีมาใช้แทน ปริมาณของเสียจากการเกษตรจึงเพิ่มมากขึ้น

3.4 มูลฝอยจากสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ มูลฝอยจากสถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือสถานที่ท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นแหล่งธรรมชาติ ได้แก่ ชายหาดต่าง ๆ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น หรือจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแหล่งศิลปกรรม ได้แก่ โบราณสถาน พิพิธภัณฑ์ วัดวาอาราม ฯลฯ กิจกรรมในการพักผ่อนมักต้องมีการรับประทานอาหาร ทำให้เกิดมูลฝอย เช่น เศษอาหาร เศษวัสดุบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

3.5 มูลฝอยจากโรงพยาบาล มูลฝอยจากโรงพยาบาลมักถูกจัดไว้ในกลุ่มของมูลฝอยอันตราย เพราะอาจทำให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการ เช่น เป็นแหล่งแพร่กระจายเชื้อโรค จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่การจัดการนั้นต้องแยกออกจากมูลฝอยที่มาจากแหล่งอื่น ๆ

EPA (environmental protection agency) ได้จำแนกของเสียจากสถานพยาบาลไว้เป็น 7 ประเภท ดังนี้

3.5.1 culture and stock หมายถึง เชื้อโรคที่เพาะเลี้ยงขึ้นมาและเก็บรักษาไว้จากการทดสอบยา หรือการทดลองเชื้อโรคในห้องปฏิบัติการ หรือการวิจัยในระดับอุตสาหกรรม รวมทั้งของเสียที่เป็นชิ้นส่วนต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิตที่ไม่ใช้แล้วจากการทดลอง วัคซีนที่เสื่อมสภาพแล้ว ภาชนะเลี้ยงเชื้อ ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการถ่ายเทเชื้อ การเพาะเชื้อและการผสมเชื้อ

3.5.2 pathological wastes หมายถึง ของเสียติดเชื้อจากมนุษย์ ได้แก่ เนื้อเยื่อ อวัยวะ ชิ้นส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ของไหลในร่างกายที่ออกมาจากการผ่าตัด การผ่าศพ หรือกรรมวิธีอื่นใดทางการแพทย์ และตัวอย่างต่าง ๆ ที่เป็นของไหลและภาชนะบรรจุ

3.5.3 human blood and blood products หมายถึง เลือด ผลิตภัณฑ์ของเลือด สิ่งต่าง ๆ ที่มีเลือดติด รวมทั้งน้ำเหลือง พลาสมา ส่วนประกอบอื่น ๆ ของเลือด และผลิตภัณฑ์ที่ใช้หรือประสงค์ที่จะใช้ไม่ว่าในการรักษาเยียวผู้ป่วยหรือการทดสอบหรือการวิเคราะห์ หรือการพัฒนาทางเภสัชกรรม และถ่วงน้ำหนัก

3.5.4 sharps หมายถึง ของมีคมที่ใช้เกี่ยวข้องกับการรักษาเย็บเย็บมนุษย์และสัตว์ ในสถานพยาบาล ในห้องปฏิบัติการ ในงานวิจัย หรือในงานอุตสาหกรรม รวมทั้งเข็มฉีดยา หลอดฉีดยา มีดผ่าตัด ใบมีดโกน ตลอดจนเครื่องมือที่สัมผัสเชื้อโรคต่าง ๆ

3.5.5 animal wastes หมายถึง ซากสัตว์ที่ปนเชื้อโรค ชิ้นส่วนของร่างกายสัตว์ ชิ้นเนื้อเยื่อสัตว์ที่ติดเชื้อในระหว่างการวิจัย หรือการทดสอบทางเภสัชกรรม

3.5.6 isolation wastes หมายถึง ของเสียจากสิ่งมีชีวิต และสิ่งที่ไม่ใช้แล้วที่เปื้อนเลือด สิ่งจับถ่าย สิ่งที่ไม่หลั่งซึมออกจากร่างกายมนุษย์ที่ป่วยและถูกแยกเดี่ยวไว้เพื่อป้องกันการระบาด รวมไปถึงจากสัตว์ที่ถูกแยกเดี่ยวไว้ในกรณีเดียวกัน

3.5.7 unuse sharps หมายถึง ของมีคมที่ไม่ได้ใช้ต่าง ๆ เช่น ใบมีดผ่าตัด เข็มฉีดยา เข็มเย็บผ้า หลอดฉีดยา เป็นต้น

3.6 มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมนั้นหรือประเภทของอุตสาหกรรม จำแนกได้ดังนี้

3.6.1 อุตสาหกรรมอาหาร ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ใช้ในการดำเนินการ ได้แก่ การปลูก การเก็บเกี่ยว การผลิต และการบรรจุ โดยทั่วไปมูลฝอยจากอุตสาหกรรมอาหารมักมีปริมาณสูง และหลากหลายชนิด เป็นต้นว่า เศษเนื้อ เศษพืชผักผลไม้ ไขมัน น้ำมัน เศษกระดูก และเปลือกต่าง ๆ รวมไปถึงเศษวัสดุที่ใช้บรรจุและขนส่ง

3.6.2 อุตสาหกรรมโลหะ ได้แก่ การทำท่อโลหะ เครื่องทำความร้อน-ความเย็น โรงงานผลิตรถยนต์ โรงงานเฟอร์นิเจอร์โลหะ ฯลฯ ซึ่งจะเกิดเศษโลหะต่าง ๆ

3.6.3 อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ได้แก่ เหมืองแร่ทองแดง เหมืองแร่เหล็ก เหมืองแร่บิทูมินัส เหมืองแร่ตะกั่ว เป็นต้น มูลฝอยที่ปล่อยออกมาส่วนใหญ่เป็นเศษแร่ต่าง ๆ ซึ่งยังมีคุณค่าหรือมีราคา

3.6.4 กากกัมมันตภาพรังสี มักถูกปล่อยออกมาจากปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรืออุปกรณ์นิวเคลียร์ต่าง ๆ หรือจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ หรือกัมมันตภาพรังสีในทางการแพทย์และการอุตสาหกรรม กากกัมมันตภาพรังสีแบ่งได้ 2 ประเภท คือ แบบระดับต่ำและแบบระดับสูง กากกัมมันตภาพรังสีระดับต่ำมักกำจัดโดยบรรจุในภาชนะที่มีการป้องกันการรั่วไหล เช่น ถังคอนกรีต แล้วทิ้งในที่ที่ทางราชการอนุญาต ส่วนกากกัมมันตภาพรังสีระดับสูงมักถูกนำกลับมาใช้ใหม่เป็นพลังงานความร้อน หรืออาจนำไปเปลี่ยนให้อยู่ในรูปของไอโซโทปที่มีกัมมันตรังสี (radio-isotope) เพื่อใช้ประโยชน์ทางการแพทย์

4. วิธีการกำจัดมูลฝอย

ตามหลักวิชาการการกำจัดมูลฝอยโดยทั่วไปจะต้องไม่ทำให้บริเวณที่กำจัดมูลฝอยกลายเป็นแหล่งอาหาร แหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์และเชื้อโรค ไม่ทำให้เกิดการปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติ และผิวดิน ไม่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญอีกประการคือจะต้องไม่ทำให้เกิดความรำคาญกับประชาชนอันเนื่องมาจากเสียง กลิ่น คว้น และฝุ่นละออง (กัลยา สุนทรวงศ์สกุล, 2542, หน้า 49)

สำหรับวิธีการกำจัดมูลฝอยที่นิยมกันมาก และสามารถควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นได้นั้นมีอยู่สามวิธี คือ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (sanitary landfill) การทำปุ๋ยจากมูลฝอย (composting) และการเผาในเตาเผา (incineration) โดยกระทำได้ดังนี้ (พลทรัพย์ ถิ่นะนิธิกุล, 2542, หน้า 17-18)

4.1 การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล เป็นการกำจัดมูลฝอยโดยการการนำมูลฝอยมาเทกองในพื้นที่ซึ่งจัดเตรียมการคาน้ำหรือปูพื้นไว้ แล้วใช้เครื่องจักรเกลี่ยและบดให้ยุบตัวแล้วดินกลบทับและอัดให้แน่นอีกครั้ง นับว่าเป็นวิธีการที่นิยมกันมากที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากใช้เงินลงทุนต่ำและไม่ซับซ้อนแต่ก็มีปัญหาในเรื่องการจัดหาที่ดิน

4.2 การหมักทำปุ๋ย การหมักทำปุ๋ยนี้สามารถทำได้ 2 วิธี คือ วิธีกองบนพื้นที่กับวิธีหมักมูลฝอยโดยใช้เครื่องจักร การใช้เครื่องจักรในการหมักจะช่วยให้ระยะเวลาในการย่อยสลายอินทรีย์วัตถุสั้นกว่าวิธีธรรมชาติ แต่เงินลงทุนจะสูงเนื่องจากต้องใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย ซึ่งปัจจุบันท้องถิ่นจะใช้วิธีหมักโดยกองกับพื้นที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนใกล้เคียง

4.3 การเผาในเตาเผา การกำจัดมูลฝอยโดยการเผาเป็นวิธีที่ดีมากอีกวิธีหนึ่ง สามารถลดมูลฝอยได้มากถึงร้อยละ 80 - 90 การเผาในเตาเผาใช้อุณหภูมิอยู่ระหว่าง 850 - 1,200 องศาเซลเซียส ผลที่ได้จากการเผาไหม้จะเกิดก๊าซชนิดต่าง ๆ ไอ น้ำ ฝุ่น และขี้เถ้า การกำจัดโดยวิธีนี้ปัจจุบันมีการใช้น้อยมาก เนื่องจากต้องใช้เทคโนโลยี และการจัดการที่ซับซ้อน ที่สำคัญเงินลงทุนสูงไม่สอดคล้องกับรายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บมูลฝอยในปัจจุบัน

ส่วนการจะเลือกใช้วิธีการใดย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของชุมชนหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ ทั้งนี้จะต้องนำประเด็นทางเทคนิคและเศรษฐกิจมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา ด้านเทคนิคประกอบด้วยความยากง่ายในการดำเนินการและซ่อมบำรุง ประสิทธิภาพในการกำจัด ความยืดหยุ่นของระบบ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลักษณะสมบัติของมูลฝอยและขนาดที่ดิน ส่วนด้านเศรษฐกิจประกอบด้วยเงินลงทุนในการก่อสร้างติดตั้งระบบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและซ่อมบำรุง และผลพลอยได้จากการบำบัด (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2536)

วิธีการต่าง ๆ ข้างต้นอาจนำมาดำเนินการแบบผสมผสานร่วมกันได้ เช่น การฝังกลบอย่างถูกสุขอนามัยอาจทำควบคู่ไปกับการหมักทำปุ๋ย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของมูลฝอยในชุมชนว่ามีสัดส่วนของสารอินทรีย์พอเหมาะหรือไม่ และรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกมูลฝอยที่มีส่วนประกอบของสารอินทรีย์ออกจากมูลฝอยทั่วไป ในแผนการกำจัดการนี้ยังต้องประกอบด้วยแผนงานลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด และแผนงานนำมูลฝอยกลับไปใช้ใหม่ ซึ่งหากดำเนินการตามนี้ได้จะส่งผลดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้นว่า ช่วยลดปริมาณมูลฝอยในกระบวนการกำจัดต่อไป ช่วยลดปริมาณสารพิษหรือสารอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในมูลฝอย ช่วยประหยัดเงินลงทุนเนื่องจากปริมาณมูลฝอยที่ลดลงจะส่งผลให้ขนาดของระบบกำจัดลดลงตามไป ไม่ว่าจะเป็นโรงงานหมักปุ๋ย โรงงานเตาเผา หรือสถานที่ฝังกลบ ยิ่งกว่านั้น การแยกวัสดุหรือมูลฝอยบางประเภทก่อนนำไปกำจัดจะช่วยลดค่าดำเนินการของระบบได้ เช่น ค่าซ่อมบำรุง ค่าเชื้อเพลิง ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำจัดมูลฝอย เช่น โรงงานเตาเผาใช้น้ำมันเชื้อเพลิงน้อยลง แต่ได้รับความร้อนจากการเผาสูงขึ้นจึงผลิตกระแสไฟฟ้าได้มากขึ้น หรือมีส่วนช่วยปรับปรุงคุณภาพของปุ๋ยที่ได้จากการหมักเนื่องจากมีสิ่งแปลกปลอมน้อยลง ท้ายที่สุดยังก่อให้เกิดผลพลอยได้จากวัสดุที่คัดแยกออก อาทิ เหล็ก อลูมิเนียม แก้ว พลาสติก และกระดาษ เป็นต้น (สำนักงานรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, 2539, หน้า 77-78)

5. การเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอย

ปรัชญาการกำจัดมูลฝอยขั้นสุดท้าย ควรเป็นการเลือกสถานที่กำจัดที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเมื่อมีการรั่วไหลหรือการปนเปื้อนเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ยังคงคำนึงถึงประสิทธิภาพในการกำจัดด้วย ดังนั้นการเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอยจึงต้องพิจารณาหลาย ๆ ปัจจัยประกอบกัน ภายใต้อัตลักษณ์ต่าง ๆ ดังนี้ (วินัย เลียวเจริญสิทธิ์, 2540, หน้า 2-5 ; สำนักงานรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, 2539, หน้า 32-36)

5.1 ระยะห่างจากจุดกำเนิดมูลฝอย และปัจจัยทางสังคม ระยะห่างจากจุดกำเนิดนี้มีผลโดยตรงต่อค่าใช้จ่ายในการขนถ่ายมูลฝอย สถานที่กำจัดมูลฝอยจึงไม่ควรห่างจากจุดกำเนิดมากนัก ควรอยู่ในรัศมีไม่เกิน 15 กิโลเมตร อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว พื้นที่ที่อยู่ใกล้แหล่งชุมชนจะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ที่ดินราคาสูง หรือหาขนาดพื้นที่ที่พอเหมาะไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้เกิดการต่อต้านจากชุมชนได้ ดังนั้น การพิจารณาระยะห่างจากจุดกำเนิดจึงต้องพิจารณาปัจจัยทางสังคมประกอบด้วย

5.2 ขนาดที่ดิน ขนาดที่ดินสำหรับใช้เป็นสถานที่กำจัดมูลฝอยควรพิจารณาให้มีขนาดเพียงพอต่อการใช้งานประมาณ 15-20 ปี เนื่องจากจะช่วยแก้ปัญหาได้ในระยะยาว อีกทั้งจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ในบริเวณกำจัด เช่น ถนน

บ้านพักเจ้าหน้าที่ โรงจอดรถ โรงซ่อม และระบบป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม การประเมินความต้องการขนาดที่ดินจำเป็นต้องอาศัยปริมาณมูลฝอยคาดการณ์ในอนาคต โดยคำนวณจากข้อมูลประชากรและอัตราการผลิตมูลฝอยต่อหัวเป็นบรรทัดฐาน เมื่อรู้ปริมาณมูลฝอยที่จะกำจัดทั้งหมดในระยะ 15-20 ปี แล้วตั้งสมมติฐานว่าจะทำการกำจัดมูลฝอยรวมทั้งสิ้น 2-3 ชั้น (คู่มือมูลระดับน้ำใต้ดินประกอบ) ก็จะสามารถประเมินขนาดที่ดินที่ต้องการได้

5.3 สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิประเทศเป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการออกแบบสถานที่ฝังกลบมูลฝอย และมีผลต่อการเลือกใช้เครื่องจักร รวมถึงปริมาณงานที่ต้องทำในการปรับพื้นที่ก่อนที่จะใช้งาน นอกจากนี้ยังมีผลต่อการดำเนินการฝังกลบและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นปัจจัยที่ควบคุมการไหลของน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน การเลือกสถานที่ฝังกลบควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ หรือเป็นพื้นที่ที่เป็นทางระบายน้ำในฤดูน้ำหลาก และไม่ควรเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงมากนัก เพราะจะทำให้การขนถ่ายมูลฝอยและการฝังกลบลำบากมากขึ้น อีกทั้งยังอาจทำให้ประสบปัญหาการชะล้างพังทลายของดินได้

5.4 สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศในท้องถิ่นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณา เนื่องจากลักษณะภูมิอากาศมีผลต่อปัจจัยอื่น ๆ อาทิ ในภูมิภาคที่มีฝนตกชุกและมีปัญหาการคมนาคม ในช่วงฤดูฝนก็อาจจำเป็นต้องเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอยมากกว่าหนึ่งแห่งเพื่ออำนวยความสะดวก

5.5 สภาพธรณีวิทยา อุทกธรณีวิทยา และคุณสมบัติของดิน ปัจจัยด้านนี้มีความสำคัญมากประการหนึ่ง เพราะมีผลต่อการดำเนินงานฝังกลบมูลฝอย และการแพร่กระจายของมลสารในน้ำชะมูลฝอย พื้นที่ที่มีชั้นดินเหนียวรองรับอยู่ข้างใต้จะช่วยป้องกันการแพร่กระจายของมลสารในน้ำชะมูลฝอยได้เป็นอย่างดี อีกทั้งช่วยลดค่าใช้จ่ายในการนำดินเหนียวจากแหล่งอื่นมารองกันบ่อ และลดทาบชั้นมูลฝอยในแต่ละวัน การเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยการฝังกลบ ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีรอยแยกในชั้นหิน และหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน โดยเฉพาะแหล่งน้ำใต้ดินระดับบนที่มีโอกาสปนเปื้อนสูง

5.6 แหล่งน้ำผิวดินและสภาพอุทกวิทยา แหล่งน้ำผิวดินที่อยู่บริเวณใกล้เคียงสามารถใช้เป็นทางระบายน้ำฝนที่ตกลงมาบน พื้นที่ฝังกลบมูลฝอย ในทางกลับกัน พื้นที่บางแห่งอาจเกิดการเอ่อล้นของน้ำผิวดินท่วมพื้นที่กลบมูลฝอยได้ ดังนั้น ในการเลือกพื้นที่และออกแบบระบบฝังกลบจึงต้องมีข้อมูลสภาพอุทกวิทยาเป็นปัจจัยประกอบ โดยพิจารณาว่า มีทางระบายน้ำหรือคูคลองอยู่ในตำแหน่งใด มีทิศทางการไหลอย่างไร บริเวณกำจัดมูลฝอยกีดขวางทางระบายน้ำหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถประเมินความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำท่วมได้

5.7 การใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยรอบพื้นที่ การเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอยควรศึกษาสภาพการใช้ที่ดินบริเวณใกล้เคียง เพื่อคว่าสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันเป็นอย่างไร แนวโน้มการพัฒนาในอนาคตเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด พื้นที่ที่มีคุณค่าหรือมีศักยภาพทางการเกษตรสูง หรือมีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียง ไม่ควรนำมาใช้เป็นที่กำจัดมูลฝอย ควรเลือกใช้พื้นที่ที่หมดสภาพความอุดมสมบูรณ์หรือถูกทำลายโดยกิจกรรมอื่นแล้ว เช่น บ่อลูกรังเก่า ขุมเหมืองเก่า เป็นต้น

นอกจากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว การเลือกสถานที่กำจัดมูลฝอยยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบด้วย ที่สำคัญได้แก่ กฎหมายหรือข้อบังคับในการใช้พื้นที่ นโยบายของรัฐ ความเป็นไปได้ทางการเมือง การยอมรับจากท้องถิ่น งบประมาณ เป็นต้น

6. ผลกระทบจากปัญหามูลฝอย

หากไม่สามารถการกำจัดมูลฝอยได้อย่างถูกต้องวิธีที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมาได้ ดังต่อไปนี้ (กัลยา สุนทรวงศ์สกุล, 2542 ; สมัชชาเยาวชนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อม, 2542)

6.1 ก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ มูลฝอยโดยทั่วไปมักมีองค์ประกอบเป็นสารอินทรีย์ถึงประมาณร้อยละ 50 ทำให้เกิดปฏิกิริยาการหมักแบบไม่ใช้ออกาศหรือเกิดการหมักโดยจุลินทรีย์ ก่อให้เกิดก๊าซต่าง ๆ ได้แก่ มีเทน คาร์บอนไดออกไซด์ และไฮโดรเจนซัลไฟด์ เป็นต้น นอกจากนี้ ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นแล้ว ยังสามารถก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบทางเดินหายใจ และโรคผิวหนังอื่น ๆ ได้อีกด้วย

6.2 ก่อให้เกิดมลพิษในน้ำและทำให้ดินเสื่อม น้ำจากมูลฝอย (leachate) มีสภาพเป็นกรด ประกอบด้วย สารอินทรีย์ สารอนินทรีย์ และโลหะหนักต่าง ๆ หากรั่วซึมสู่สิ่งแวดล้อมจะเกิดการปนเปื้อนในดินและแหล่งน้ำต่าง ๆ รวมถึงน้ำใต้ดิน ก่อให้เกิดมลพิษทั้งต่อประชาชนผู้ใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค และต่อสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยเฉพาะสัตว์น้ำ นอกจากนี้สภาพความเป็นกรดดังกล่าวยังทำให้ดินเสื่อมคุณภาพได้อีกด้วย

6.3 เกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสัตว์ที่เป็นพาหะ เช่น นก หนู แมลงสาบ แมลงวัน และสัตว์อื่น ๆ สัตว์ต่าง ๆ เหล่านี้มีก่อให้เกิดปัญหาทางสาธารณสุขที่สำคัญ เช่น โรคทางเดินหายใจ และโรคทางเดินอาหาร

6.4 ทำลายทัศนียภาพ การจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพจะทำให้มีการตักตวง ตกล้น ปลิวว่อน สัตว์เข้าไปรื้อขุดขยะกระจาย ส่งกลิ่นเหม็นคละคลุ้ง และกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลง ก่อความรำคาญ น่ารังเกียจ

6.5 สูญเสียค่าใช้จ่ายและพลังงานในการจัดการเพิ่มขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับโครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม

มโนทัศน์เกี่ยวกับโครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผล พร้อมด้วยแผนและนโยบายที่มารองรับโครงการ และหลักเกณฑ์การดำเนินงาน ตามลำดับดังนี้

1. หลักการและเหตุผล

จากการที่มีปริมาณมูลฝอยเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ได้สร้างปัญหาในการกำจัด ถึงแม้ว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่สามารถให้บริการเก็บขนมูลฝอยได้มากขึ้นทำให้ปัญหามูลฝอยตกค้างลดน้อยลง แต่ยังคงมีปัญหการจัดการกำจัดไม่ถูกสุขลักษณะ และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างระบบกำจัดที่ถูกลักษณะมากขึ้นแต่ก็ยังมีอีกหลายพื้นที่ที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งท้องถิ่นหลายแห่งถึงแม้จะมีระบบแล้วก็ไม่สามารถกำจัดมูลฝอยได้ถูกสุขลักษณะตามที่ออกแบบไว้ และที่เป็นปัญหาลำคัญอีกอย่างคือบางแห่งถูกต่อต้านคัดค้านจากประชาชนจนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างเข้าไปในพื้นที่ได้ เนื่องจากการจัดทำโครงการเท่าที่ผ่านมาไม่คำนึงถึงเรื่องการค้าเงินงานและดูแลรักษาระบบ นอกจากนี้แล้วการจัดการมูลฝอยยังมีข้อจำกัดทางด้านบุคลากร และองค์การบริหารจัดการ ตลอดจนปัญหาการจัดที่ดินที่มีขนาดเพียงพอสำหรับใช้เป็นสถานที่กำจัดมูลฝอยของชุมชนหลาย ๆ แห่งร่วมกัน

ปัจจุบันการดำเนินการกำจัดมูลฝอยส่วนใหญ่จะดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้มีสถานที่กำจัดมูลฝอยที่ไม่ถูกลักษณะกระจายไปทั่วและทำให้สิ่งแวดล้อมงบประมาณ โดยเฉพาะช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณที่อุดหนุนจากส่วนกลางมีจำกัดและไม่ต่อเนื่อง การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดการกำจัดมูลฝอยแบบศูนย์รวมขึ้นจากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงนำมูลฝอยมากำจัดร่วมกัน อันเป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขในระยะยาว อีกทั้งช่วยลดภาระของรัฐบาลด้านการลงทุน รวมถึงการบริหารจัดการ โดยอาจสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมลงทุน พร้อมกับร่วมดำเนินการได้ (นภัส บัวสรวง, 2542, หน้า 8-10)

2. แผนและนโยบายที่มารองรับโครงการ

โครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งกล่าวอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยอย่างเป็นระบบในศูนย์รวมระดับจังหวัด (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) โดยระบุย่อยลงมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ว่าให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้กำจัดมูลฝอยในระยะยาว รวมทั้งการกำหนดพื้นที่สงวนไว้เพื่อการกำจัดมูลฝอยในผังเมือง และต่อเนื่องไปถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ว่าให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดมูลฝอยที่มีระบบครบวงจร โดยลงทุนและดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน หรือโดยภาคเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546) เพื่อให้การจัดการมูลฝอย สามารถดำเนินการบรรลุตามเป้าหมายของแผนต่าง ๆ ดังกล่าว กรมควบคุมมลพิษจึงกำหนดนโยบายการบริหารจัดการมูลฝอย ไว้ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546)

2.1 นโยบาย

การบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ควรมีศูนย์กำจัดมูลฝอยที่ได้รับการศึกษาออกแบบและก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีระบบและมาตรการการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประชาชน และยังสามารถรองรับปริมาณมูลฝอยชุมชนหลาย ๆ แห่งรวมกัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการบริหารจัดการมูลฝอยแต่ละชุมชนและไม่ให้เกิดขึ้นอีกต่อไปในอนาคตโดย

2.1.1 ควบคุมการผลิตมูลฝอยของประชาชน

2.1.2 สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวิชาการแก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บ การคัดแยก การขนส่ง การนำกลับมาใช้ประโยชน์ และการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

2.1.3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในการจัดการมูลฝอยโดยมุ่งเน้นรูปแบบศูนย์กำจัดมูลฝอยชุมชนรวม

2.1.4 สนับสนุนให้มีกฎระเบียบ และเกณฑ์การจัดการมูลฝอยที่เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

2.1.5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามูลฝอยมากขึ้น

2.2 เป้าหมาย

2.2.1 ควบคุมอัตราการผลิตมูลฝอยให้มีไม่เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวันภายในปี พ.ศ. 2544

2.2.2 ให้มีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 และ 30 ภายในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามลำดับ

2.2.3 ควบคุมปริมาณมูลฝอยตกค้างในเขตเทศบาลไม่เกินร้อยละ 10 และ 5 ภายในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามลำดับ

2.2.4 ให้ทุกจังหวัดมีแผนงานการจัดการมูลฝอยในรูปแบบศูนย์กลางสำหรับ
ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ โดยสนับสนุนให้มีศูนย์กำจัดมูลฝอยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
ของจำนวนจังหวัดทั้งหมดในปี พ.ศ. 2549 (หรือ 38 จังหวัด)

2.3 มาตรการที่จะส่งเสริมให้สามารถนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.3.1 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์กำจัดมูลฝอยใช้ร่วมกันหลายชุมชน

2.3.2 ส่งเสริมการลงทุนร่วมจากภาคเอกชนในการกำจัดมูลฝอย และนำมูลฝอยมา
ใช้ประโยชน์

2.3.3 สนับสนุนภาคเอกชนดำเนินธุรกิจการจัดการมูลฝอย การติดตามตรวจสอบ

2.3.4 ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างยุติธรรมและเสมอภาค

2.3.5 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียมค่าบริการ
เก็บขนส่งและกำจัดให้สอดคล้องกับค่าดำเนินการ

2.3.6 ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่เยาวชน โดยให้การศึกษาและแรงจูงใจให้เกิด
ความร่วมมือปฏิบัติ รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2.3.7 ฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน

2.3.8 สนับสนุนการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการ
มูลฝอยอย่างมีระบบ

3. หลักเกณฑ์การดำเนินงาน

การดำเนินศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมเน้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546)

3.1 ให้โครงการศูนย์จัดการมูลฝอยชุมชนแต่ละศูนย์ในแต่ละจังหวัดหรือระหว่าง
จังหวัด สามารถรองรับการจัดการมูลฝอยได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นใน
ช่วงปี โดยมีข้อตกลงของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดปริมาณมูลฝอยขึ้น
ต่ำที่จะส่งเข้ากำจัดและกำหนดการจ่ายค่ากำจัดในอัตราที่ตกลงเบื้องต้น

3.2 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงในการจัดการมูลฝอย ทำหน้าที่เป็น
ผู้รับผิดชอบหลัก และเป็นผู้ดำเนินงานศูนย์กำจัดมูลฝอย

3.3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ตั้งสถานที่ขนถ่ายและสถานที่กำจัด
ได้รับผลประโยชน์จากโครงการและมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบ ตลอดจนอายุ
ของโครงการ

3.4 ให้พิจารณาใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ดินของรัฐเป็นที่ตั้งโครงการลำดับ
แรก และนำมูลค่าเข้ามาคิดเป็นต้นทุนในการดำเนินโครงการตลอดอายุของโครงการด้วย

3.5 ให้มีการประมาณวงเงินงบประมาณรวมตลอดจนอายุโครงการ และประมาณการขยายไว้วางหน้า และให้ระบุแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมด้วยทุกโครงการ

3.6 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการต้องมีแผนงานและรับผิดชอบในระบบการเก็บเงิน และระบบการเก็บเงินค่าธรรมเนียมบริการจัดการมูลฝอยเพื่อเป็นค่ากำจัด ในสถานที่กำจัด ซึ่งในขั้นต้นได้มีข้อตกลงไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด

3.7 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับเป็นเจ้าของโครงการควรจัดหาองค์กรเอกชน เป็นผู้ร่วมทุนในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยให้เปิดการจัดหาผู้ร่วมทุน โดยมีข้อกำหนดที่ชัดเจน สามารถเปรียบเทียบและเข้าร่วมการแข่งขันเพื่อให้ได้ร่วมทุนที่สามารถดำเนินการได้ตลอดอายุโครงการตามมาตรฐาน

3.8 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการร่วมกันกำหนดข้อสัญญา ระเบียบปฏิบัติ ค่าธรรมเนียมกำจัดมูลฝอย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ จัดเก็บจากผู้รับบริการและให้แต่ละท้องถิ่นนำส่งให้แก่ท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการเพื่อเป็นค่ากำจัดตามข้อตกลงร่วมกัน

3.9 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการปรับปรุงการจัดเก็บค่าบริการเก็บ ขนมูลฝอยจากบ้านเรือน ธุรกิจและผู้รับบริการอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการให้บริการที่เป็นมาตรฐาน

3.10 ให้หน่วยงานส่วนกลาง และชุมชนที่เข้าร่วมโครงการเป็นคณะทำงานในการ ติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบประเมินผล และเสนอแนะการแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากผลกระทบ หรือข้อผิดพลาดจากการปฏิบัติงานตั้งแต่การเก็บรวบรวม การขนส่งการจัด รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาความขัดแย้งในโครงการก่อสร้างสาธารณะในไทย มักพบว่าเป็นจากวิธีคิดที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และร่วมทุนกับต่างชาติเป็นหลัก ประโยชน์สูงสุดจึงตกแก่ชนชั้นนำ (อภิชัย พันธเสน, 2544) อีกทั้งมีแนวคิดที่ยกนักเทคนิควิชาชีพเป็นผู้นำการพัฒนามากเกินไป จนละเลยสิทธิของประชาชน (สันติ จิยะพันธ์, 2538) ทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสาธารณะมีปัญหาทั้งทางมิติและบริบท เช่น มีปัญหาในระดับและขั้นตอนในการเข้าร่วม รวมถึงการเข้าถึงข่าวสารที่ยากและขาดความเชื่อมโยง จนเป็นเหตุนำไปสู่ความขัดแย้งได้ นอกจากนี้การจัดการโครงการก่อสร้างสาธารณะของไทย ยังมักประสบปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “NIMBY” (not in my back yard) นั่นคือการต่อต้านไม่ให้โครงการเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของตน เพราะประชาชนท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงแต่กลับเพิ่มความเสี่ยง (ไพบร์เรล, 2544, หน้า 261)

อนึ่ง ผู้วิจัยไม่สามารถหาผลการศึกษาการจัดการโครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมที่อื่นมาเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาได้ เนื่องจากโครงการก่อตั้งศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม จังหวัดชลบุรี เป็นโครงการนำร่อง (pilot project) ไม่มีที่อื่นใดมาก่อน ผู้วิจัยขอใช้ผลการศึกษาที่มีส่วนใกล้เคียง คือ เป็นความขัดแย้งในการจัดการโครงการก่อสร้างสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมูลฝอย โดยนำเสนอทั้งโครงการที่ประสบความสำเร็จ และ โครงการที่ล้มเหลวในการจัดการ จาก 3 กรณีตัวอย่างได้แก่

1. กรณีเงินโก้ อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง

เงินโก้ หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า บริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) (General environmental conservation public company limited: GENCO) ก่อตั้งตามนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการกำจัดและบำบัดกากอุตสาหกรรมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมลงทุนกับภาคเอกชน คือ บริษัท จี ซี เอ็น โฮลดิ้ง จำกัด (GCN Holding company limited) ก่อตั้งเงินโก้ขึ้น และจากการสำรวจศึกษาหาความเหมาะสมในสถานที่ตั้งโรงงาน เปรียบเทียบสถานที่ถึง 52 แห่ง ก็ได้ข้อสรุปว่าพื้นที่ที่บ้านเขากระทะ เขาระวัง ใน ตำบลตาสิทธิ์ อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง เหมาะสมที่สุด

บริษัทได้ซื้อที่ดินเตรียมการก่อสร้างโรงงาน แต่ก่อนที่โรงงานจะได้ก่อสร้างก็เกิดการคัดค้านจากกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่และชาวบ้านใกล้เคียง โดยมีนักวิชาการ องค์กรนักศึกษา และองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้าร่วม โดยให้เหตุผลว่าแม้จะเห็นด้วยกับความจำเป็นที่ต้องมีโรงงานบำบัดกากอุตสาหกรรม แต่ไม่ควรตั้งในพื้นที่อำเภอปลวกแดง เพราะใกล้แหล่งน้ำ จึงหาผลกระทบต่อแหล่งน้ำอันเกิดจากการรั่วซึมของกากของเสีย ไม่ว่าจะเป็นบ่อน้ำตื้น บ่อน้ำบาดาล คลอง

ระเวียง และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ปัญหาดังกล่าวกลุ่มผู้คัดค้านจึงไม่ยอมให้มีการตั้งโรงงานในพื้นที่ ส่วนฝ่ายสนับสนุนซึ่งประกอบไปด้วยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และเจนโก้ พร้อมด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองท้องถิ่น ต่างพยายามผลักดันให้โครงการบรรลุผล ท่ามกลางกระแสคัดค้านจึงนำไปสู่ความขัดแย้ง ทั้งสองฝ่ายต่างใช้กลยุทธ์ในการสนับสนุนและคัดค้าน โครงการด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ความขัดแย้งรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อฝ่ายคัดค้านก่อม็อบปิดกั้นสะพานบางประกง

การแก้ปัญหาความขัดแย้ง ได้มีการนำประชาพิจารณ์มาใช้ แต่การประชาพิจารณ์ไม่ได้เกิดตั้งแต่ต้น โครงการ ประชาชนไม่ได้รับรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นแรก ประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เมื่อความขัดแย้งขยายตัวไปมากแล้ว และที่สำคัญที่ประชาพิจารณ์ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากทั้งฝ่ายสนับสนุน ฝ่ายคัดค้าน ไม่มีความตั้งใจจริงที่จะใช้ประชาพิจารณ์ในการแก้ปัญหานอกจากเรื่องการมีส่วนร่วมต่ำแล้วยังมีเหตุผลทางผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากที่ดินจนในที่สุดโครงการนี้ก็ต้องล้มเลิกจากพื้นที่อำเภอปลวกแดง (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2542)

2. กรณีโครงการ โรงไฟฟ้ามูลฝอยลิกไนต์ อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

โครงการนี้มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน เพื่อสิ่งแวดล้อม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นโครงการที่เทศบาลนครเชียงใหม่ร่วมกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า พร้อมกับจัดการกับปัญหามูลฝอยล้นเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ โครงการนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีใน มีนาคม 2538 และจากการสำรวจศึกษาพื้นที่ก็ได้เลือกเอาพื้นที่บ้านน้ำแพร่ อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ตั้งโครงการ โรงไฟฟ้านี้จะมีการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการจุดเผาและใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงร่วมกับมูลฝอยในเตาเผา

ทว่า โครงการนี้ถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และประชาชนพื้นที่ใกล้เคียง โดยอ้างเหตุผลว่าเกรงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงร่วม อาจก่อให้เกิดสารพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์และก๊าซอื่น ๆ ซึ่งพื้นที่เชียงใหม่เป็นแอ่งกระทะ หากที่ก๊าซจะระบายออกมา รวมทั้งเกรงความสกปรกกลิ่นเหม็นจากการขนถ่ายมูลฝอยด้วย นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าการโครงการถูกกำหนดโดยส่วนกลางโดยไม่ได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการยอมรับหรือยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่คิดว่าพวกตนไม่ได้เป็นผู้สร้างมูลฝอยเหล่านี้ แต่อาจต้องมาได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าพลังมูลฝอยจึงทำให้เกิดการต่อต้านฝ่ายสนับสนุนได้แก่ เจ้าของโครงการคือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมถึงประชาชนบางส่วน และนักการเมืองท้องถิ่นก็ได้ผลักดันโครงการ โดยอ้างการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพจะไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะดังกล่าว พร้อมกับอ้างความจำเป็นที่จะต้องเร่งจัดการกับปัญหามูลฝอยล้นเมืองด้วย

ทั้งสองฝ่ายต่างหาเหตุผล กลวิธีและวิธีการต่าง ๆ มาผลักดันวัตถุประสงค์ของตน จนนำไปสู่ความขัดแย้ง และรุนแรงขึ้นจากพลังของกลุ่มต่อต้านที่ทำการประท้วงขัดขวาง ก่อมีอบจนเกิดจลาจล แม้จะมีการแก้ไขปัญหามาจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารทางเทคนิค การประชาสัมพันธ์ถึงผลดี จนถึงการจัดประชาพิจารณ์ แต่ก็ไม่สามารถผลักดัน โครงการให้ผ่านความเห็นชอบของชุมชนได้ ในที่สุดผลลัพธ์จากความขัดแย้งก็คือการยกเลิกโครงการ (สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2540 ข)

3. กรณีโรงงานบำบัดของเสียมีพิษที่สวอร์น ฮิลล์ ในอัลเบอร์ตา แคนาดา

มีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการเลือกสถานที่จัดเก็บของเสียอันตรายอยู่กรณีหนึ่งที่ถือว่าเป็นกรณี ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการ ได้แก่ การตั้งโรงงานบำบัดของเสียในรัฐอัลเบอร์ตา ประเทศ แคนาดา (ไบร์เรล, 2544, หน้า 285-287)

สถานที่จัดเก็บของเสียมีพิษนั้นเป็นปัญหาข้อขัดแย้งทั้งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา อย่างมาตลอดมา ชุมชนมักรู้สึกต่อต้านเพราะมีความหวาดกลัวอันตรายจากการรั่วไหลของสารพิษ และไม่มีความเชื่อมั่นในความสามารถในการจัดการขององค์กรทั้งรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม ผลักดันอันจำเป็นจากสังคมให้รัฐต้องแสวงหาแหล่งกำจัดและบำบัดของเสียอันตราย ในลักษณะที่สามารถควบคุมได้ ทั้งต้องมีความปลอดภัยเพียงพอ มากกว่าจะยอมให้โยนทิ้งในแม่น้ำและพื้นที่ต่าง ๆ ประชาชนและฝ่ายสนับสนุนที่กำลังแสวงหาสถานที่สร้างโรงงานบำบัดของเสียมีพิษนั้น มักใช้รูปแบบการตัดสินใจแบบ “บนสู่ล่าง” (top down model) โดยเริ่มจากการกำหนดสถานที่ตั้ง ซึ่งมักจะเป็นความลับโดยพิจารณาจากเงื่อนไขทางเทคนิคและสังคม และจากนั้นฝ่ายสนับสนุนก็จะพยายามหว่านล้อมให้ชุมชนยอมรับข้อเสนอ ชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เหลืออะไรให้เป็นทางเลือกเลย ก็จะพยายามขัดขวางการก่อสร้างโรงงาน ความขัดแย้งและการไม่ยอมเชื่อถือ นับว่าเป็นเรื่องปกติ และโดยแท้จริงแล้วยังไม่มีการสร้างโรงงานบำบัดของเสียมีพิษใด ๆ เลยทั้งในสหรัฐอเมริกา และแคนาดานับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 80

ส่วนกรณีโรงงานบำบัดของเสียมีพิษที่สวอร์น ฮิลล์ ในอัลเบอร์ตา แคนาดา นั้นกลับแตกต่างจากที่อื่น ชุมชนชาวสวอร์น ฮิลล์มีความเห็นด้วยอย่างท่วมท้นในการตั้งโรงงานบำบัดของเสียมีพิษ ทำให้เกิดโรงงานขนาดใหญ่และสำคัญที่สุดขึ้น ถือว่าเป็นแห่งเดียวที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความสมัครใจและเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสูง

ต้นทศวรรษที่ 80 อัลเบอร์ตาประสบกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสียอย่างมาก จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการบำบัดและกำจัดของเสียเพื่อที่จะไม่ต้องทิ้งโดยขาดการจัดการที่เหมาะสม แต่ความพยายามใด ๆ ในการที่ตั้งโรงงานบำบัดโดยภาคเอกชนนั้นกลับประสบความสำเร็จล้มเหลว โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการต่อต้านของชุมชน เมื่อเห็นว่าจะต้องเผชิญกับปัญหาการ

ต่อต้านอย่างไม่มีที่สิ้นสุดต่อไป รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัดจึงได้สั่งยุติการแสวงหาสถานที่ตั้งและเข้าแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการ โดยหาแนวทางใหม่เปลี่ยนมาเป็นการใช้กระบวนการหาที่ตั้งโดยความสมัครใจ ควบคู่ไปกับการให้การศึกษาและคำปรึกษากับประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยหลักการให้ข้อมูลกับชุมชนแล้วเปิดโอกาสให้ชุมชนตัดสินใจเองว่าจะยอมให้มีการตั้งโรงงานบำบัดของเสียมีพิษในชุมชนของตนหรือไม่

ในที่สุดชุมชนกว่าห้าแห่งก็สมัครใจให้มีการตั้งโรงบำบัดในเขตของตน จากจำนวนนี้กว่าสามแห่งที่ประชาชนได้มีการออกเสียงยอมรับอย่างท่วมท้น และหนึ่งในนั้นคือสวอร์น ฮิลล์ที่มีประชาชนกว่าร้อยละ 80 จากจำนวนผู้ออกเสียงทั้งหมดกว่าร้อยละ 70 ออกเสียงอนุมัติโครงการและสวอร์น ฮิลล์ก็ได้รับคัดเลือกให้เป็นที่ตั้งโรงบำบัด ซึ่งสวอร์น ฮิลล์นั้นนับว่าเป็นสถานที่ที่มีความเหมาะสม ชุมชนแห่งนี้เคยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจฝืดเคือง ประชาชนสนใจต่อโอกาสการจ้างงานและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากโรงบำบัด แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าการเลือกที่ตั้งจะไม่ประสบปัญหาเลยทีเดียว ในระยะแรกประชาชนก็เคลือบแคลงความสามารถของภาครัฐและเอกชนในการจัดการของเสียมีพิษได้อย่างปลอดภัย ต่อมาก็รวมตัวกันต่อต้าน และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติก็พยายามทุกวิถีทางที่จะกระตุ้นให้ประชาชนต่อต้านรัฐบาล เนื่องจากไม่ต้องการให้ชุมชนของตนเป็นที่ทิ้งมูลฝอยของเมืองใหญ่

เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง ได้มีการก่อตั้งชุมชนของชาวสวอร์น ฮิลล์เพื่อแจ้งแผนการให้ชุมชนได้ทราบ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้โทรศัพท์ไปหาชาวบ้านทุกครัวเรือนเพื่อกระตุ้นให้พวกเขาเข้ามาประชุมร่วมกัน การทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้ได้ลดกระแสการต่อต้านและความไม่น่าเชื่อถือจากชุมชนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนยังช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการวางแผนก่อสร้างโรงงาน ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง การเจรจาให้มีการเพิ่มระบบควบคุมตรวจสอบให้เข้มงวดมากขึ้น และจไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายมูลฝอยในตอนกลางคืน การเจรจาดังกล่าวยังรวมถึงการที่ชุมชนอื่นจะช่วยในการจัดการและลดปริมาณมูลฝอยได้อย่างไร เพื่อไม่ให้ สวอร์น ฮิลล์ต้องเป็นฝ่ายรับภาระในการจัดการมูลฝอยมีพิษเพียงแต่ฝ่ายเดียว

ต่อมาได้มีการเปิดโรงบำบัดขึ้นในปี ค.ศ. 1987 แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากชุมชน และยังคงไว้ซึ่งกรรมการบริหารชุมชนเพื่อกระจายข่าวสารกับชุมชนในวงกว้าง และการมีส่วนร่วมของชุมชนก็ยังอยู่ในระดับสูง โรงงานบำบัดของเสียมีพิษได้ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น อย่างน้อยชุมชนก็ได้เงินชดเชยจากการยอมให้มีโรงงานบำบัดของเสียมีพิษ นักวิเคราะห์แย้งว่าเงินชดเชยไม่ใช่คำตอบของความเสียหายทีเดียว หากเกิดจากการที่ชุมชนสมัครใจยอมรับและได้ชั่งใจเลือกระหว่างผลดีและผลเสียของการมีหรือไม่มีโรงงาน

กรณีสวอร์น ฮิลล์นั้นนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และรัฐก็ได้ให้การสนับสนุนทางด้านข้อมูลอย่างเพียงพอ ฝ่ายสนับสนุนได้ใช้วิธีการหลายประเภทนับตั้งแต่การอภิปรายถึงการหยังเสียง เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด บางทีกรณีของสวอร์น ฮิลล์นั้นประสบความสำเร็จเนื่องจากการไม่คาดหวังผลล่วงหน้า ชุมชนไม่ต้องเผชิญกับปัญหาการที่จะเลือกที่จะ “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” เท่านั้น แต่ยังใช้วิธีว่าถ้าไม่เอาแบบนี้จะเอาแบบไหน หรือภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้างที่จะสามารถตั้งโรงงานได้