

## ‘นโยบายสาธารณะ’ ในนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ?<sup>2</sup>

การทำเหมืองแร่ทองคำบนพื้นที่ ทุนและเทคโนโลยีนขนาดใหญ่เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะที่ผ่านมาแม้ประเทศไทยจะมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทองคำมาแต่ครั้งอดีต โดยแหล่งแร่ทองคำที่มีชื่อเสียงในอดีต ได้แก่ แหล่งแร่ทองคำบ้านป่าร้อน อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แหล่งแร่ทองคำบ้านบ่อทอง อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี แหล่งแร่ทองคำโต๊ะโมะ อำเภอสุนทรบุรี จังหวัดนราธิวาส และแหล่งแร่ทองคำบ้านบ่อทอง อำเภอหนองม่วง จังหวัดลพบุรี แต่ก็เป็นการทำเหมืองแร่ทองคำบนพื้นที่ ทุนและเทคโนโลยีนขนาดเล็ก ข้อวิตกกังวลที่สำคัญยิ่งต่อการทำเหมืองแร่ทองคำบนพื้นที่ ทุนและเทคโนโลยีนใหญ่นี้ก็คือการทำลายพื้นที่ป่า แหล่งน้ำ การรุกรานพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน การปนเปื้อนของสารพิษในน้ำที่ใช้ในการสกัดแร่ทองคำ และสารหนู (Arsenic) ที่ไม่แสดงอาการเป็นพิษในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ แต่จากกิจกรรมการสกัดแร่ทองคำในชั้นหิน ได้ไปก่อควมให้สารหนูในสภาพแวดล้อมธรรมชาติกลายเป็นสารพิษขึ้นมา เป็นต้น

ในปี 2527 กรมทรัพยากรธรณี (เปลี่ยนเป็นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ หรือ กปร. เมื่อครั้งปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม เดือนตุลาคม 2545) ได้ดำเนินการสำรวจแร่ทองคำและพบพื้นที่ศักยภาพของแร่ทองคำ 2 บริเวณใหญ่ คือ บริเวณขอบที่ราบสูงโคราชในท้องที่จังหวัดเลย หนองคาย เพชรบูรณ์ พิจิตร นครสวรรค์ ลพบุรี ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี และระยอง และบริเวณท้องที่จังหวัดเชียงราย ลำปาง แพร่ อุดรดิตถ์ สุโขทัย และตาก ส่วนบริเวณอื่น ๆ ที่พบทองคำอยู่ด้วย อาทิ บ้านป่าร้อน อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บริเวณแหล่งโต๊ะโมะ อำเภอสุนทรบุรี จังหวัดนราธิวาส บริเวณบ้านบ่อทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดลพบุรี และมักพบปะปนอยู่ในลานแร่ดิบทุกแถบจังหวัดกาญจนบุรี ภูเก็ต และพังงา เป็นต้น

ผลจากการค้นพบศักยภาพของแร่ทองคำดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ‘นโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ’ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมทรัพยากรธรณีเสนอ

---

<sup>1</sup> เอกสารประกอบ “เวทีทองมองให้ลึก : ปัญหาและผลกระทบจากการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ๓ จังหวัด พิจิตร เพชรบูรณ์ และพิษณุโลก”. วันเสาร์และอาทิตย์ที่ ๑๒ - ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๒. ณ วัดป่าเขาเขียว ต.วังโพรง และวัดไทรช้อย ต.ไทรช้อย อ.เนินมะปราง จ.พิษณุโลก

<sup>2</sup> ผู้เขียน – เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์. โครงการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรแร่ กลุ่มนิเวศวัฒนธรรมศึกษา. 4 ธันวาคม 2552

มาเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2530 เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบนโยบาย การสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ต่อมาอีก

### 1. นโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ พ.ศ. 2530

กระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2530 ได้ออกประกาศ ‘นโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ ’ ซึ่งมีสาระสำคัญคือกระทรวงอุตสาหกรรม จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ได้ใน 2 กรณี คือ (1) ภาครัฐเปิดประมูลพื้นที่ กรณีนี้กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมทรัพยากรธรณี กำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอสิทธิเป็นคราว ๆ ไป (2) เอกชนขอสิทธิสำรวจโดยตรงด้วยการขออาชญาบัตรพิเศษ โดยผู้ขอจะต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐทั้งในขั้นตอนการสำรวจและการทำเหมือง ซึ่งประสบความสำเร็จพบแหล่งแร่ทองคำในเชิงพาณิชย์ 2 แห่ง ได้แก่

(1) แหล่งแร่ทองคำที่ภูทับฟ้า ตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ของบริษัท ทุ่งคำ จำกัด ในพื้นที่โครงการขนาดใหญ่ที่เปิดประมูล

(2) แหล่งแร่ทองคำในพื้นที่รอยต่อของจังหวัดพิจิตรและเพชรบูรณ์ ของบริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด ในพื้นที่ที่ส่งเสริมให้เอกชนขออาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่

จากผลสำเร็จของนโยบายดังกล่าวทำให้บริษัทอัคราฯ เปิดดำเนินการทำเหมืองแร่ทองคำและเงินในแหล่งชาติตั้งตั้งแต่ปี 2543 และชาติเหนือเมื่อปี 2551 รวมพื้นที่ทั้ง 2 แหล่งประมาณ 5,463 ไร่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ‘โครงการเหมืองแร่ทองคำชาติ’ หรือ ‘โครงการระยะที่ ๑’ ได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ และต่อมาได้รับอนุญาตประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ทองคำ และเงินเมื่อปี ๒๕๔๓ ซึ่งโครงการดังกล่าว ประกอบด้วยประทานบัตร ๕ แปลง พื้นที่ประมาณ ๑,๒๕๕ ไร่ และใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่เพื่อการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลคินทรายนอกเขตเหมืองแร่ พื้นที่ประมาณ ๑,๕๗๕ ไร่ รวมพื้นที่ประทานบัตรและใบอนุญาตฯทั้งสิ้นประมาณ ๒,๘๓๕ ไร่ ดังนี้

ประทานบัตร เลขที่	หมายเลขหลัก เขตเหมืองแร่	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
๒๖๕๑๐/๑๕๓๖๕	๒๖๕๑๐	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๕๗-๐-๘๔
๒๖๕๑๑/๑๕๓๖๖	๒๖๕๑๑	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๗๕-๑-๘๑
๒๖๕๑๒/๑๕๓๖๗	๒๖๕๑๒	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๕๔-๐-๓๗
๒๕๖๑๘/๑๕๓๖๘	๒๕๖๑๘	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๕๕-๑-๕๒

๒๕๕๒๘/๑๔๓๑๔	๒๕๕๒๘	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๕๓-๑-๓๓
รวม					๑,๒๕๕-๒-๓๓
ใบอนุญาตฯ เลขที่	หมายเลขหลัก เขตเมืองแร่	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
๑/๒๕๔๘	๐๒๖๕๑๒	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๑,๓๕๑-๐-๓๕
๑/๒๕๔๘	๐๒๕๖๓๔	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๒๔-๒-๖๔
รวม					๑,๕๗๕-๓-๓๕

๒. 'โครงการเหมืองแร่ทองคำชาติเหนือ' หรือ 'โครงการฯระยะที่ ๒' ได้รับความเห็นชอบ  
 ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และต่อมาได้รับ  
 อนุญาตประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ทองคำและเงิน โดยขอร่วมแผนผังโครงการทำเหมืองเป็น  
 เหมืองเดียวกันกับโครงการ เหมืองแร่ทองคำชาติเหนือ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งโครงการ  
 ดังกล่าวประกอบด้วยประทานบัตร ๕ แปลง พื้นที่ประมาณ ๒,๔๖๖ ไร่ และคำขอใบอนุญาตจัดตั้ง  
 สถานที่เก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ พื้นที่ประมาณ ๑๖๑ ไร่ รวมพื้นที่  
 ประทานบัตรและคำขอใบอนุญาตฯทั้งสิ้นประมาณ ๒,๖๒๗ ไร่ ดังนี้

ประทานบัตร เลขที่	หมายเลขหลัก เขตเมืองแร่	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
๒๖๕๑๓/๑๕๘๐๔	๒๖๕๑๓	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๕๒-๓-๐๖
๒๖๕๒๒/๑๕๘๐๕	๒๖๕๒๒	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๘๓-๑-๖๕
๒๖๕๒๑/๑๕๘๐๖	๒๖๕๒๑	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๓๕-๒-๕๔
๒๖๕๒๐/๑๕๘๐๗	๒๖๕๒๐	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๕๓-๒-๐๒
๒๖๕๒๓/๑๕๘๐๘	๒๖๕๒๓	เขาเจ็ดยอด	ทับคล้อ	พิจิตร	๒๐๔-๑-๒๖
๓๒๕๒๕/๑๕๘๐๙	๓๒๕๒๕	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๘๓-๑-๔๕
๓๒๕๓๐/๑๕๘๑๐	๓๒๕๓๐	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๕๕-๑-๖๐
๓๒๕๓๑/๑๕๘๑๑	๓๒๕๓๑	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๓๕-๑-๓๕
๓๒๕๓๒/๑๕๘๑๒	๓๒๕๓๒	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๒๕๔-๑-๒๘
รวม					๒,๔๖๖-๐-๖๕
คำขอใบอนุญาตฯ เลขที่	หมายเลขหลัก เขตเมืองแร่	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	เนื้อที่ (ไร่)
๑/๒๕๔๓	๓๒๕๖๓	ท้ายดง	วังโป่ง	เพชรบูรณ์	๑๖๑-๓-๓๕
รวม					๑๖๑-๓-๓๕

3. บริษัทอัคราฯ ได้คาดการณ์ว่าแหล่งแร่ทองคำชาติและชาติเหนือจะหมดลงภายใน 6-7 ปีข้างหน้า จึงกำลังสำรวจหาแหล่งสำรองแร่ทองคำแห่งใหม่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 1,806 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,128,750 ไร่ อยู่ในขณะนี้ โดยแบ่งเป็นดังนี้

(3.1) พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตอาชญาบัตรพิเศษแล้วเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2549 จำนวน 507,996 ไร่ ดำเนินการสำรวจหาแหล่งแร่ทองคำและเงินแหล่งใหม่ในพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่โครงการ แหล่งแร่ทองคำชาติและชาติเหนือ ในเขตรอยต่อ 3 จังหวัด คือ พิจิตร เพชรบูรณ์และพิษณุโลก ดังนี้

- อาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำและเงินในพื้นที่จังหวัดพิจิตร ๒๕ แปลง จำนวน ๒๓๗,๗๖๖ ไร่ (แบ่งเป็นอาชญาบัตรพิเศษของบริษัทอัคราฯ ๒๓ แปลง พื้นที่ ๒๒๑,๖๖๑ ไร่ และของบริษัท ไทย โกลบอล เว็นเจอร์ส จำกัด ๒ แปลง พื้นที่ ๑๖,๑๐๕ ไร่) ในเขต ต.เขาทราย เขาเจ็ดลูก ท้ายทุ่งและทับคล้อ อำเภอทับคล้อ ต.หนองพระ วังทรายพูน หนองปลาไหลและหนองปล้อง อำเภอวังทรายพูน ต.ท่าเยียม อำเภอสามโก้ และ ต.วังจิว สำนักขุนเณรและห้วยพุก อำเภอคงเจริญ

- อาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำและเงินในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ๓ แปลง จำนวน ๘,๘๒๘ ไร่ ในเขต ต.วังหิน อำเภอวังโป่ง ซึ่งเป็นของบริษัทไทยโกลบอลฯ ทั้งหมด

- อาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำและเงินในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ๓๐ แปลง จำนวน ๒๖๐,๓๐๑ ไร่ ในเขต ต. บ้านน้อยชุมชีวะเหล็ก เนินมะปราง วังยาง บ้านมุง ไทรย้อย วังโพรงและชมพู อำเภอเนินมะปราง

การสำรวจดังกล่าว มีระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับอาชญาบัตรพิเศษ จากผลการสำรวจในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ได้พบแหล่งแร่ทองคำที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์แห่งใหม่ขนาดพื้นที่ประมาณ 20 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,500 ไร่ เรียกว่า ‘แหล่งสุวรรณ’ ห่างจากแหล่งชาติขึ้นไปทางเหนือ 6-10 กิโลเมตร โดยแร่ทองคำที่ขุดได้จากแหล่งสุวรรณจะขนส่งมาแยกแร่ที่โรงงานซึ่งตั้งอยู่ในแหล่งชาติ

นอกจากนั้นยังพบแหล่งแร่ทองคำที่คาดว่าจะมีศักยภาพเชิงพาณิชย์แห่งใหม่อีกแหล่งหนึ่งคือ ‘แหล่งโชคดี’ ห่างจากแหล่งชาติขึ้นไปทางเหนือ 20 กิโลเมตร โดยบริษัทอัคราฯ ได้กำหนดขอบเขตการขุดเจาะสำรวจ และตรวจสอบชั้นแร่ทางธรณีเคมีและธรณีฟิสิกส์ในพื้นที่ประมาณ 30 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 18,750 ไร่ อยู่ในขณะนี้ ซึ่งหวังว่าการสำรวจตามอาชญาบัตรพิเศษที่ได้รับในอีก 2 ปีที่เหลือจะทราบผลได้อย่างแน่นอนอนันต์จนว่าจะพัฒนาการทำเหมืองแร่ทองคำและเงินที่แหล่งโชคดี ได้เต็มพื้นที่ที่กำหนดไว้คือ 18,750 ไร่ หรือเพียงแค่บางส่วน และนอกจากนั้นบริษัทอัคราฯ ยังคาดว่าจะพบแหล่งแร่ทองคำที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์แหล่งใหม่ ๆ ในพื้นที่สำรวจที่ได้รับอาชญาบัตรพิเศษอีก

(3.2) พื้นที่ที่ยังไม่ได้รับอาชญาบัตรพิเศษ แต่ได้ดำเนินการ ยื่นคำขออาชญาบัตรพิเศษเพื่อการสำรวจแร่ทองคำและเงินเพิ่มเติมอีกหลายแสนไร่ ในพื้นที่รอยต่อ 3 จังหวัด พิจิตร เพชรบูรณ์และ

พิษณุโลก ที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตพิเศษ ไปแล้ว (ในหัวข้อ 3.1) ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นพิจารณาให้อนุญาตของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอยู่ในขณะนี้

ในส่วนของบริษัท ทุงคำ จำกัด ได้รับประทานบัตร เปิดทำเหมืองเมื่อปี 2549 ทำเหมืองแร่ทองคำที่ภูทับฟ้า ต.เขาหลวง อ.วังสะพุง จ.เลย จำนวน 6 แปลง รวมพื้นที่ประทานบัตรและส่วนที่เป็นโรงงานแต่งแร่ ประมาณ 1,500 ไร่ ปัจจุบันบริษัททุงคำฯ ยังได้ดำเนินการยื่นคำขอประทานบัตรเพิ่มเติมเป็นระยะ ๆ จำนวนทั้งหมด 300 แปลง ในเนื้อที่ 30,114 ไร่ ในเขตของอำเภอวังสะพุงและเมืองอยู่ในขณะนี้

## 2. โครงการเร่งรัดการสำรวจและประเมินศักยภาพทรัพยากรแร่ พ.ศ. 2542

ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ พ.ศ. 2530 มีหลายบริษัทเข้ามาลงทุนสำรวจแร่ทองคำตามที่รัฐได้ประกาศเชิญชวน แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการพบแหล่งแร่ทองคำที่มากพอที่จะลงทุนทำเหมืองต่อไปได้ จึงได้ยุติการสำรวจเนื่องจากประสบปัญหาในด้านการหาแหล่งเงินทุนในการสำรวจอันเนื่องมาจากปัญหาราคาทองคำในตลาดโลกตกต่ำ และสถานะเศรษฐกิจที่ถดถอย ซึ่งบริษัทต่าง ๆ ที่เข้ามาลงทุนสำรวจแร่ทองคำในประเทศไทยเวลานั้นได้ประเมินว่าราคาทองคำในตลาดโลกขณะนั้น (ประมาณปี 2543) ราคาประมาณ 270 เหรียญสหรัฐต่อออนซ์ เป็นราคาที่ต่ำเกินไปต่อความคุ้มค่าการลงทุน แต่ถ้าหากราคาทองคำในขณะนั้นสูงกว่า 300 เหรียญสหรัฐต่อออนซ์ จะเป็นแรงจูงใจให้มีการสำรวจมากขึ้นเพราะต้นทุนเฉลี่ยของการสำรวจและทำเหมืองของโลกอยู่ที่ประมาณ 300 เหรียญสหรัฐต่อออนซ์

รัฐบาลจึงได้คิดนโยบายเพื่อการกระตุ้นการลงทุนพัฒนาแหล่งแร่ในประเทศ โดยการสำรวจหาข้อมูลศักยภาพแร่ที่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 ให้กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมทรัพยากรธรณี ดำเนินการ 'โครงการเร่งรัดการสำรวจและประเมินศักยภาพทรัพยากรแร่' ต่อคณะรัฐมนตรี โดยการจ้างภาคเอกชนเข้าสำรวจในพื้นที่ศักยภาพแร่สูงของประเทศ เนื้อที่รวม 36,400 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 22,750,000 ไร่ ในระยะเวลา 7 ปี (2543-2549) โดยของบประมาณเป็นรายปี วงเงินงบประมาณรวม 1,512 ล้านบาท ซึ่งแหล่งแร่ทองคำเป็นเป้าหมายหลักอันหนึ่ง

## 3. นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ พ.ศ. 2552

จากการร้องเรียนของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัทอัคราฯ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>4</sup> โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอ

<sup>3</sup> การสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย. กรมทรัพยากรธรณี. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

<sup>4</sup> รายงานผลการตรวจสอบที่ ๖๗ / ๒๕๕๕. ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๗๔ แผ่น

ความเห็นต่อรัฐบาล<sup>5</sup> ให้จัดการให้อาชนาบัตรพิเศษและประธานบัตรเพิ่ม เดิมแก่บริษัทอัคราฯ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิฯ ได้ตรวจสอบแล้วพบว่า การสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมาของบริษัทแห่งนี้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณประโยชน์ สิทธิชุมชน และภาครัฐไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่ากับการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเหตุทำให้รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการศึกษาและเสนอแนะนโยบายในการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำขึ้นใหม่โดยเร็ว<sup>6</sup> โดยให้นำมิติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าทองคำภายในประเทศ และมีมติด้านสังคม ชุมชน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลประโยชน์ตอบแทนต่อรัฐที่เหมาะสมคุ้มค่าต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้นำความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาพิจารณา ด้วย หลังจากนั้น 1 ปี สศช. ได้ส่งผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำใหม่แก่คณะรัฐมนตรี โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้<sup>7</sup>

#### ผลการศึกษา

1) นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำฉบับปัจจุบัน (นโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ พ.ศ.2530) มีการประกาศใช้ก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะมีผลบังคับใช้ ทำให้มีบางประเด็นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น การขยายขอบเขตสิทธิชุมชนในการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน เป็นต้น

2) กฎหมายและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ มีหลายฉบับและกระจายการบังคับใช้ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กพร. มีอำนาจในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำกิจการเหมืองแร่ของผู้ประกอบการ พ .ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ .ศ. 2535 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แล ะ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ .ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาเห็นชอบการให้ประธานบัตรในขั้นต้น และรับผิดชอบ

---

<sup>5</sup> จดหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๓/ ๑๐๘ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง รายงานการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถึง นายกรัฐมนตรี

<sup>6</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการศึกษาและเสนอแนะนโยบายในการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำโดยเร็ว

<sup>7</sup> หนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1104/0094 ลงวันที่ 12 มกราคม 2552 เรื่อง นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและการดูแลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ยังไม่ได้  
ปรับสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

3) กระบวนการอนุญาตสำรวจและทำเหมืองแร่ การกำกับดูแล และฟื้นฟูพื้นที่หลัง  
ปิดเหมืองและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ยังมีช่องว่างในการกำกับดูแล โดย ไม่มีกฎหมายที่บังคับ  
ใช้ในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง และ ไม่มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหากรณีเกิดความ  
ขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้ได้รับสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่

4) การค้าทองคำภายในประเทศและผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ การค้าทองคำ  
ภายในประเทศมีหลายวัตถุประสงค์ อาทิ การทำเป็นเครื่องประดับ การใช้เป็นวัตถุดิบในโรงงาน  
อุตสาหกรรม การเก็งกำไร เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จะนำเข้าทองคำบริสุทธิ์จากต่างประเทศ เนื่องจาก  
ปัจจุบันยังไม่มีโรงงานแต่งแร่โลหะผสมทอง ทำให้เป็นทองคำบริสุทธิ์ในประเทศไทย การต่อยอด  
อุตสาหกรรมจึงยังไม่ครบห่วงโซ่การผลิต สำหรับราคาทองคำในประเทศจะผันแปรตามราคาใน  
ตลาดโลก อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมนี้ทำให้มีการจ้างงานธุรกิจต่อเนื่องและงานบริการต่าง ๆ

5) ผลกระทบด้านสังคมและชุมชน มีข้อร้องเรียนจากชุมชนว่าการทำเหมือง  
ก่อให้เกิดการฉ้อโกงสิทธิจากการใช้พื้นที่สาธารณะ ประชาชนได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมทั้ง  
ฝุ่น เสียง และแรงสั่นสะเทือนจากการระเบิดหิน

6) ผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำเหมืองแร่ทองคำ  
ก่อให้เกิดการสูญเสียแร่ทองคำซึ่งเป็นทรัพยากรมีค่าประเภทใช้แล้วหมดไปไม่สามารถทดแทนได้  
และอาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา เช่น การเปลี่ยนแปลงทิศทางการไหลของน้ำใต้ดินและ  
สภาพพื้นดิน และการแพร่กระจายของสารเคมี (ไซยาไนด์) สู่อแหล่งน้ำ หากไม่มีการป้องกันที่ได้  
มาตรฐาน เป็นต้น

7) การจัดสรรผลประโยชน์จากค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ท้องถิ่นยังไม่เป็นธรรมต่อ  
พื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบ โดยปัจจุบันมีการแบ่งค่าภาคหลวงแร่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล  
(อบต.) หรือเทศบาลในพื้นที่ ประทานบัตรทำเหมืองแร่ร้อยละ 20 ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่นอกเขต  
ประทานบัตรแต่ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินเฉลี่ยจากส่วนแบ่งร้อยละ 10 เท่ากับ อบต. หรือ  
เทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมด

8) ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใ้เห็นการให้อาชญาบัตร  
พิเศษและประทานบัตรเพิ่มเติม แก่บริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิฯ ได้  
ตรวจสอบแล้วพบว่า การสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
สาธารณประโยชน์ สิทธิชุมชน และภาครัฐไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่ากับการสูญเสีย  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอด้านนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่

ก. นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทั่วไปในภาพรวม

- (1) เห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทั่วไปในภาพรวมใหม่ โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทแร่ที่จะนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เขตพื้นที่ทำเหมืองแร่ หน่วยงานรับผิดชอบและระยะเวลาในการดำเนินการ
- (2) เห็นควรให้มีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มเติม 2 เรื่อง ได้แก่
  - (2.1) ความเหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ตลอดห่วงโซ่การผลิตหรือขั้นตอนการสร้างมูลค่าเพิ่มที่ค วรสนับสนุนให้มีการลงทุนภายในประเทศ และความเป็นไปได้ของตลาดที่จะรองรับกับอุตสาหกรรมที่เกิดจากการต่อ ยอดการผลิต
  - (2.2) ความเหมาะสมของอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการทำเหมืองแร่ และรูปแบบการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสม ความคุ้มค่าและเป็นธรรมที่ภาครัฐและชุมชนควรได้รับ และการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดโครงการ

**ข. นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ**

- (1) กำหนดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาให้เกิดความเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ หากผลการพิจารณาในข้อ ข. ข้อ (1) เห็นว่าแร่ทองคำเป็นแร่เชิงเศรษฐกิจที่ ควรนำมาพัฒนาเชิงพาณิชย์
- (2) แก้ไขกฎหมาย ประกาศกระทรวง กฏ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ .ศ.2550 เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ .ศ.2510 ให้การทำเหมืองแบบเปิดใช้หลักเกณฑ์เดียวกับเหมืองใต้ดินซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์การปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสีย ีว้อย่างชัดเจน และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การสำรวจจนถึงการฟื้นฟูหลังปิดเหมือง เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานไปใช้เป็นแนวทางและเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน
- (3) กำหนดให้มีการทบทวนวิธีคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนที่เก็บจากการทำเหมือง ให้สอดคล้องกับแนวโน้มราคาทองคำ โดยทบทวนอัตราค่าภาคหลวงใหม่ทุกครั้งทีราคาทองคำในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ผิดปกติ โดยให้พิจารณารวมถึงตัวแปรต่าง ๆ ให้ครบถ้วน อาทิ ผันแปรตามศักยภาพของเหมืองแต่ละแห่งและผลกระทบจากการทำเหมือง

- (4) ปรับปรุงกระบวนการกำกับ ติดตาม และตรวจ สอบ โดยพิจารณาให้มีหน่วยงานที่เป็นกลาง โดยมี กพร . หรือ สผ. เป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ควรมีการพิจารณารูปแบบของกองทุนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาล และทบทวนการกระจายอำนาจให้ อบต . ให้เหมาะสมกับขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้ ควบคู่ไป กับการเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งจัดตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดมาตรการในการใกล้เคียงกรณีเกิดข้อขัดแย้งระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการทำเหมือง
- (5) กำหนดมาตรการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดโครงการให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น (1) กำหนดเงื่อนไขให้มีการปลูกป่าชดเชยทั้งจำนวนและพันธุ์ไม้และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังสิ้นสุดโครงการอย่างต่อเนื่อง (2) กำหนดให้มีการตั้งกองทุนฟื้นฟูหรือเงินค้ำประกันการฟื้นฟูที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเพื่อช่วยเหลือด้านสาธารณสุขในชุมชน และกองทุนพัฒนา อบต . และ (3) กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง
- (6) สำหรับพื้นที่ที่ได้ยื่นคำขออาชญาบัตรในการสำรวจไว้แล้วแต่ยังไม่มีผลทางกฎหมาย ควรให้ชะลอการอนุมัติไว้ก่อน โดยให้รอผลการกำหนดประเภทแร่ การกำหนดเขตพื้นที่ทำเหมืองและการปรับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ใหม่ ส่วนพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติอาชญาบัตรพิเศษในการสำรวจและมีสิทธิขออนุมัติประทานบัตรเพื่อทำเหมือง ซึ่งถือว่ามีผลผูกพันทางกฎหมายแล้วตามพระราชบัญญัติแร่ พ .ศ.2510 และอยู่ในอำนาจการพิจารณาของ กพร . ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปได้ โดยให้คำนึงถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ รมนูญ พ.ศ.2550 ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งมาตรการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดโครงการในประทานบัตร

จากผลการศึกษา และข้อเสนอ ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มี มติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 รับทราบรายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของ สสช . และให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับรายงานดังกล่าวไปพิจารณา โดยให้นำความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพิจารณาด้วย

#### 4. ข้อคิดเห็น

จะเห็นได้ว่านโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมีพัฒนาการที่น่าสนใจ ความคิดเห็นจากหลายหน่วยงานสอดคล้องตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องสิทธิชุมชน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมือง ผลประโยชน์ตอบแทนที่ภาครัฐและประชาชนไทยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่ากับการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่พัฒนาการในทางที่ดีของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำกลับสะดุดหยุดลงหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับผลการศึกษาและข้อเสนอแนะด้านนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ สศช. ได้ทำการศึกษามาไปพิจารณาแต่เพียงลำพังหน่วยงานเดียว กระทรวงอุตสาหกรรมได้ตอบสนองผลการศึกษาและข้อเสนอแนะนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำอยู่เพียง 2 ข้อ เท่านั้น คือ

1) ได้ทำการปรับปรุงพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ใหม่ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับใหม่เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2550 เพื่อกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ใหม่ โดยการรวบรวมกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ที่มีอยู่หลายฉบับมารวมไว้ในฉบับเดียวกัน และปรับปรุงพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่บางชนิดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะการเรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่ทองคำที่แต่เดิมเก็บในอัตรากึ่งที่ร้อยละ 2.5 (ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 47 พ.ศ.2536) ทำให้ตั้งแต่ปี 2544-2550 เฉพาะบริษัทอัคราฯ ได้จ่ายค่าภาคหลวงแร่ให้รัฐเพียง 383.82 ล้านบาทเท่านั้น จากแร่ทองคำและแร่เงินที่ผลิตได้มูลค่า 12,695.48 ล้านบาท เปลี่ยนเป็นการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ทองคำแบบอัตราก้าวหน้าตามระดับราคาทองคำตั้งแต่ร้อยละ 2.5 (ราคาทองคำต่อกรัมไม่เกิน 400 บาท) ไปจนถึงร้อยละ 20 (ราคาทองคำต่อกรัม 1,501 บาทขึ้นไป)

2) ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2552 ในเรื่อง 'โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ' ตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติว่า 'การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว' โดยได้เสนอหรือไมื่กำหนดการทำเหมืองแร่ทองคำ ให้เป็นประเภทกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำจึง **ไม่** **จำเป็น**ต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนเสียก่อน

ในขณะที่เขียนบทความชิ้นนี้ ราคาทองคำพุ่งไปที่ 1,218.3 เหรียญสหรัฐต่อออนซ์ และคาดว่ายังคงพุ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากนักลงทุนยังคงเข้าซื้อเก็งกำไรเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในยามที่เศรษฐกิจทั่วโลกยังเผชิญกับภาวะเปราะบาง ราคาดอลลาร์อ่อนค่าลง โดยเฉพาะดัชนีภาคบริการของสหรัฐอเมริกาที่หดตัวลงอย่างหนักในเดือนพฤศจิกายน 2552 ที่ผ่านมา จึงเห็นได้ชัดเจนว่าบทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมที่เป็นตัวแทนภาครัฐเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้พยายามดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศด้วยการออกใบอนุญาตเพื่อการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำแปลงใหม่ ๆ ต่อไป โดยไม่สนใจใยดีกับข้อเสนอให้ งดการให้อาชญาบัตรพิเศษและประทานบัตรเพิ่มเติมแก่บริษัทอัคราฯ และบริษัทอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำแต่อย่างใด

**‘ประชาชนต้องมาก่อนผลกำไร’** ยังเป็นคำที่เลื่อนลอยในธุรกิจเหมืองแร่ !