

การมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดการปัญหามลพิษหมอกควัน ข้ามพรมแดนภาคเหนือ

Public Participation in Managing the Problem of Haze Pollution Across the Northern Border

ภาสกร ใจการ¹
Partsakorn Jaikarn¹

Received: 27 September 2024; Revised: 22 October 2024; Accepted: 20 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือ โดยการถอดบทเรียนแห่งความสำเร็จของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ และนำปัจจัยแห่งความสำเร็จนั้นมาสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางการจัดการมลพิษหมอกควันในภาคเหนือของประเทศไทยเพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบ ทั้งสุขภาพและสิ่งแวดล้อมไปทั่วประเทศ จึงพอสรุปได้ 5 ขั้นตอน 1) การแก้ปัญหาโดยการควบคุมมลพิษหมอกควันจากแหล่งกำเนิด 2) ภาครัฐจัดทำนโยบายการจัดการมลพิษหมอกควันที่มีความชัดเจน 3) การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน 4) ศึกษาการจัดการมลพิษหมอกควัน และการป้องกันของภาคประชาชน 5) การปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายมลพิษทางอากาศให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน ดังที่กล่าวมาในข้างต้น การบริหารจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือจะสามารถประสบความสำเร็จและเห็นผลได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ของภาครัฐที่มีความชัดเจน และการบูรณาการของภาคประชาสังคม และภาคีเครือข่ายเพื่อร่วมกันสร้างความรู้ความเข้าใจ ร่วมกันส่งเสริมและสร้างความตระหนักในการจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนในชุมชน เช่น ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายชุมชนในการเฝ้าระวังและรายงานจุดไฟไหม้ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศภาคประชาชน ที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อความยืดหยุ่นในการรับรู้ปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิด “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance) เพื่อสร้างสังคมปลอดมลพิษหมอกควัน ให้ชุมชนอย่างยั่งยืน ภายใต้ความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของสังคมต่อไป

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิตรัฐประศาสนศาสตรสาขาวិทยาการการจัดการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช; Public Administration, specializing in Management Science, at Sukhothai Thammathirat Open University
Corresponding Author, E-mail: pasgon25@hotmail.com

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน; การจัดการมลพิษหมอกควัน; การจัดการภาคีสาธารณะ
แบบใหม่

Abstract

This academic article aims to highlight the importance of public participation in addressing transboundary haze pollution in Northern Thailand by drawing lessons from the successful experiences of China, the United States, and Singapore. The study synthesizes the key success factors from these countries to propose guidelines for managing haze pollution in Northern Thailand, which has had widespread impacts on public health and the environment across the country. The findings can be summarized into five key steps: 1) Controlling haze pollution at its source, 2) Establishing clear and coherent government policies for haze pollution management, 3) Building public participation networks to address transboundary haze pollution, 4) Promoting community-based haze pollution management and prevention, and 5) Updating and revising air pollution laws to align with current contexts. As noted above, effective management of transboundary haze pollution in Northern Thailand requires not only clear governmental policies but also the integration of civil society and stakeholder networks. It is essential to foster mutual understanding, raise awareness, and promote collaborative efforts within communities to address haze pollution. Examples include encouraging community networks to monitor and report fire outbreaks, as well as establishing cross-border people-to-people cooperation networks with neighboring countries. These efforts align with the concept of “New Public Governance”, which emphasizes multi-sectoral collaboration to build haze-free and sustainable communities, grounded in the principles of active and responsible citizenship.

Keywords: Public Participation; Haze Pollution Management;
New Public Governance

บทนำ

จากสถานการณ์มลพิษหมอกควันเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการเกษตรกรรม การเผาไร่เพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกพืช จึงทำให้เกิดการปล่อยอนุภาคฝุ่นที่เป็นอันตรายและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เช่น โรคทางเดินหายใจ จนถึง

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการเกษตร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หลายประเทศได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ เช่น ประเทศจีน ประกาศใช้นโยบายสงครามต่อต้านมลพิษ (War against Pollution) ประเทศสหรัฐอเมริกา ออกกฎหมายอากาศสะอาด ประเทศสิงคโปร์การออกกฎหมายหมอกควันข้ามพรมแดน หรือ Transboundary Haze Pollution Act แต่อย่างไรก็ตามจากประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นยังไม่มี การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเท่าที่ควร เพราะการที่จะสามารถแก้ปัญหาให้สำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายของชุมชนในการเฝ้าระวัง และรายงานจุดไฟไหม้ จัดตั้งหน่วยประสานความร่วมมือภาคประชาชนระหว่างชุมชน 2 พรมแดน ผลักดันให้ชุมชนตัดสินใจเข้าร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง ภายใต้เงื่อนไขและบริบทของหมู่บ้าน โดยเปิดโอกาสให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ให้การสนับสนุนที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ (รัชดาภรณ์ บุญสาระวัง, 2561)

เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการแก้ไขปัญหาอีกด้วย เนื่องจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อภาพรวมระหว่างประเทศ และมีผลต่อสุขภาพของประชาชน รวมถึงสิ่งแวดล้อมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากสถิติประเทศไทยมีคุณภาพอากาศแย่เป็นอันดับที่ 36 ของโลก และอันดับที่ 5 ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สูงกว่าค่าแนะนำคุณภาพอากาศของ WHO ถึง 4.7 เท่า และ มีค่าเฉลี่ยฝุ่นพิษ PM2.5 รายปีเพิ่มขึ้น 28% (Policy Watch กองบรรณาธิการ, 2567) และ พื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ปี 2566 มีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยช่วงวิกฤตปัญหาไฟป่า หมอกควันและฝุ่นละออง (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 พฤษภาคม 2566) พบว่าฝุ่นละออง PM 2.5 มีค่าเฉลี่ย 62 มคก./ลบ.ม มีจำนวนวันที่เกินมาตรฐาน 112 วัน และมีจุดความร้อน (hotspot) จำนวน 109,035 จุด โดยพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือมีพื้นที่เผาไหม้รวม 9.769 ล้านไร่ (กรมควบคุมมลพิษ, 2566)

เนื้อเรื่อง

1. แนวคิดการจัดการมลพิษหมอกควัน

เนื่องจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนในบริเวณพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย นั้น ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะกระทบทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของประชาชน ดังนั้นการจัดการมลพิษหมอกควัน และฝุ่น PM 2.5 ยังถือว่าเป็นภัยคุกคาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและระดับภูมิภาค เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์มลพิษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับปัจจัยขับเคลื่อน ปัจจัยกดดัน และการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ประเทศไทยได้มีการหาหรือความร่วมมือทวิภาคีกับต่างประเทศ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกประเทศในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ได้แก่ (1) สื่อสารกับทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเปลี่ยนผ่านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กับนโยบายการดำเนินงานของภาครัฐ และตั้งรับปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (2) เร่งจัดทำและผลักดันพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล และเพิ่มขีดความสามารถ โดยเข้าถึงทรัพยากรโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (3) เร่งพัฒนาศักยภาพในการเข้าถึงแหล่งเงินต่าง ๆ (4) พัฒนาศูนย์ข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ ให้เกิดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริการข้อมูลภูมิอากาศ (Climate Services) ที่ครอบคลุม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ (5) พัฒนาระบบติดตามการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบการรายงานผลการดำเนินงาน

การประชุมผู้นำสามฝ่ายระหว่างไทย-สปป.ลาว-เมียนมา ในการจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ภายใต้ยุทธศาสตร์ฟ้าใสการประชุมระดับนายกรัฐมนตรี 3 ประเทศ ระหว่างไทย-สปป.ลาว-เมียนมา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2566 ประเทศไทยได้เสนอ "ยุทธศาสตร์ฟ้าใส (CLEAR Sky Strategy)" เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาผ่านยุทธศาสตร์ฟ้าใส และจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันระหว่าง 3 ประเทศ คือ (1) Continued Commitment การมุ่งปฏิบัติตามเป้าหมายการลดจุดความร้อนและกิจกรรมอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการเชิงราย ค.ศ. 2017 อย่างต่อเนื่อง (2) Leveraging Mechanism การใช้ประโยชน์จากกลไกที่เกี่ยวข้องในทุกระดับโดยในระดับทวิภาคี ไทยจะส่งเสริมความร่วมมือผ่านกลไกคณะกรรมการชายแดนที่เกี่ยวข้อง และเสนอให้เพิ่มความช่วยเหลือให้แก่เกษตรกรและประชาชนในการเปลี่ยนของเสียให้เป็นพลังงาน (3) Experience Sharing การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ แนวทางการดำเนินการด้านกฎหมายของแต่ละประเทศเพื่อควบคุมต้นเหตุของปัญหามลพิษหมอกควัน (4) Air Quality Network การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างเครือข่ายการตรวจวัดคุณภาพอากาศของในอนุภูมิภาค และ (5) Response การตอบสนองต่อปัญหาโดยนายกรัฐมนตรีเสนอให้เจ้าหน้าที่อาวุโสที่รับผิดชอบการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามแดนของทั้งสามประเทศหารือแนวทางการร่วมมือเพื่อต่อยอดผลการประชุมระดับผู้นำ (กรกฎาคมมลพิษ, 2566) ดังนั้นการจัดการปัญหามลพิษหมอกควัน ภาคเหนือแตกต่างจากปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 ของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากฝุ่นพิษภาคเหนือมีสาเหตุมาจากการเผาพื้นที่เกษตรและป่าในภาคเหนือและประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดหมอกควันข้ามแดน โดยส่วนใหญ่ปัญหาฝุ่นเกิดจากการเผาซากข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อขยายพื้นที่ปลูกในที่สูง การเผาถูกมองว่าเป็นวิธีที่คุ้มค่าที่สุดเพราะใช้ต้นทุนต่ำ แต่เกิดปัญหามลพิษฝุ่นมากที่สุด นอกจากนั้น ยังมีการเผาตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวบ้านในพื้นที่สูงเพื่อเลี้ยงสัตว์และเก็บหาของป่า (อนุชา ดีสวัสดิ์, 2566) สำหรับสาเหตุของการเกิดไฟป่าโดยทั่วไปนั้น เกิดจาก 2 สาเหตุใหญ่ คือ 1) เกิดจากธรรมชาติ เช่น ไฟป่า กิ่งไม้ ใบไม้แห้ง เสียดสีกัน การลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (spontaneous combustion) และ 2) เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การเผาไร่ ซึ่งที่ผ่านมาทางภาค เหนือพบว่า ไฟป่าส่วนใหญ่เกิดจากการจงใจจุดไฟเพื่อเก็บหาของป่าเป็นหลัก ไฟปายังเกิดจากการล่าสัตว์ และเผาป่าเพื่อขยายที่ทำกิน ตลอดจนความประมาทเลินเล่อ จนลุกลามและควบคุมไม่ได้ อุปสรรค จากสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูงชันทำให้

ยากต่อการเข้าไป ดับไฟของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการจัดการปัญหามลพิษหมอกควัน จึงมีแนวทางการจัดการการ ปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ ปี 2564 คือ แนวทาง “4 มาตรการเชิงพื้นที่ 5 มาตรการบริหารจัดการ” ประกอบด้วย 4 พื้นที่หลัก ได้แก่ 1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ 2) พื้นที่เกษตรกรรม 3) พื้นที่ชุมชนและเขตเมือง 4) พื้นที่ริมทาง และ 5 มาตรการบริหารจัดการ ได้แก่ 1) ระบบบัญชาการ เหตุการณ์ 2) มาตรการสร้างความตระหนัก 3) มาตรการลดปริมาณ เชื้อเพลิง 4) มาตรการจิตอาสาประชาชน และ 5) การบังคับใช้กฎหมาย (สุภาพจิตคนไทย, 2564) จากข้อมูลทำให้ทราบถึงสาเหตุการเกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนและแนวทางการแก้ไขปัญหา เริ่มจากการที่ภาครัฐมีนโยบายระหว่างประเทศในพื้นที่ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการจัดวิทยากรเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ ลงไปอบรมให้ความรู้และสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเฝ้าระวังไฟป่าตามชุมชนพื้นที่เสี่ยง เป็นต้น

2. ถอดบทเรียนและวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และ สิงคโปร์

2.1 ประเทศจีน นายกรัฐมนตรีหลี่ เค่อเฉียงประกาศ “สงครามต่อต้านมลพิษ” (War against Pollution) ในพื้นที่ที่มีมลพิษมากที่สุดในประเทศ ได้แก่ ปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ (Beijing-Tianjin-Hebei Region หรือ *Jing-Jin-Ji* Region) สามเหลี่ยมปากแม่น้ำเพิร์ลและสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแยงซี โดยได้ประกาศแผนปฏิบัติการคุณภาพอากาศแห่งชาติเพื่อลด PM10 ลง ร้อยละ 10 ภายในห้าปี มีการจัดสรรงบประมาณกว่า 270,000 ล้านดอลลาร์และรัฐบาลกรุงปักกิ่งได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอีก 120,000 ล้านดอลลาร์เพื่อลดมลพิษทางอากาศโดยรอบในทุกเขตเมือง (ลดาวัลย์ ไซค์, 2564) โดยปัจจัยที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการจัดการปัญหามลพิษหมอกควัน นั้นพอจะสรุปได้เป็น 4 ประการ

ประการที่หนึ่ง การนำนโยบายและกฎหมายที่ปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยทำพัฒนากฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ การลดการใช้ถ่านหินโดยการปิดโรงงานอุตสาหกรรมและปรับปรุงระบบทำความสะอาด การปรับปรุงรถโดยสารสาธารณะให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และโครงการปลูกป่าทางตอนเหนือของจีน ที่ช่วยลดความรุนแรงของพายุทราย

ประการที่สอง การใช้เทคโนโลยีและ Big Data ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแพลตฟอร์มในการนำเข้าสู่ข้อมูลมลพิษแบบเรียลไทม์ พวกเขาจะติดตั้งเครื่องมือตรวจมลพิษไว้กับรถแท็กซี่กว่า 50 คัน และเครื่องมือนี้จะครอบคลุมระยะทางประมาณ 5,000 กิโลเมตร โดยเครื่องมือแต่ละชิ้น จะตรวจวัดสภาพอากาศทุก 3 วินาที นั่นจึงทำให้ทางภาครัฐได้ Big Data มหาศาลที่ทำให้มองเห็นสภาพอากาศของเมืองได้ทันทีและแม่นยำด้วยการใช้ Big Data เข้ามาจัดการนี้ สามารถตรวจดูได้ทันทีว่า จุดใดของเมืองที่ส่งมลพิษ โดยหลังจากใช้งานเครื่องมือนี้ไป 3 เดือน เจ้าหน้าที่ก็พบแหล่งที่มาของการปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้นถึง 70% ซึ่งเป็นยอดที่มากกว่าเดิมถึง 10 เท่า

ประการที่สาม การส่งเสริมพลังงานสะอาด เพื่อเพิ่มการลงทุนในการใช้พลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์และพลังงานลม อีกทั้งมีการออกแบบเมือง ส่งเสริมให้ชาวเมืองใช้ระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น และมีมาตรการควบคุมการใช้รถยนต์หลายมาตรการเช่น การกำหนด

เขตการปล่อยมลพิษต่ำ เป็นต้น มาตรการดังกล่าวทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมยานยนต์ที่ต้องพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยังกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมลดมลพิษด้วย

ประการที่สี่ การพัฒนาขนส่งสาธารณะ กรุงปักกิ่งเริ่มปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบการขนส่ง โดยการส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะด้วยการสร้างเครือข่ายขนส่งสาธารณะระบบราง นอกจากนี้ในปี 2559 มีการสร้างระบบตรวจสอบคุณภาพอากาศแบบบูรณาการด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น ระบบการตรวจจับมลพิษระยะไกลด้วยดาวเทียมความละเอียดสูง และติดตั้งเซ็นเซอร์กว่า 1,000 จุดทั่วเมืองปักกิ่ง ที่ช่วยระบุพื้นที่และเวลาที่มีการปล่อยมลพิษสูงอย่างแม่นยำ (ประวีณมัย ปายคล้าย, 2566)

2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาเริ่มมีกฎหมายระดับประเทศฉบับแรกที่ใช้กำกับดูแลมลพิษอากาศ เรียกว่า กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ พ.ศ. 2498 (Air Pollution Control Act of 1955) และได้มีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมข้อบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้อีกครั้ง พ.ศ. 2533 ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางอากาศทั่วประเทศ และต่อมามีผลทำให้คุณภาพอากาศทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาสีดีขึ้นอย่างมาก โดยสามารถสรุปได้ 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศและการดำเนินการ (Air quality standards and their implementation) สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency: U.S. EPA) กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปของประเทศ สำหรับสารมลพิษ 6 ชนิด คือ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นละออง (PM2.5 และ PM10) ไนโตรเจนไดออกไซด์ โอโซน และตะกั่ว มาตรการนี้ระบุว่า การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศตามหลักวิทยาศาสตร์ ส่วนการติดตามคุณภาพอากาศให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของ สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา และรัฐบาลมลรัฐ โดยหากมลรัฐไหนไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการและแผนการควบคุมคุณภาพอากาศ EPA จะเข้ามากำกับควบคุมแทน

ประการที่สอง การปรับระบบการอนุญาตการประกอบกิจการ และกำหนดมาตรฐานระดับประเทศสำหรับแหล่งกำเนิดใหม่ประเภทอยู่กับที่ เช่น โรงไฟฟ้าและโรงงาน สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานระดับประเทศที่เรียกว่า “มาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดใหม่” (New Source Performance Standards : NSPS) สำหรับควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดใหม่และแหล่งกำเนิดที่มีการปรับปรุงดัดแปลงในกิจการที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชน โดยมาตรฐานนี้ใช้กับแหล่งกำเนิดในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น เช่น โรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรมที่จะมีการสร้างใหม่หรือขยายเพิ่มเติม และกำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ต้องทบทวนค่ามาตรฐานนี้อย่างน้อยทุก 8 ปี

ประการที่สาม การปรับปรุงและจัดทำบัญชีรายชื่อสารมลพิษทางอากาศ (hazardous air pollutants) และการบังคับตามกฎหมาย สะอาดฉบับแก้ไข ปี 2533 มีการกำหนดมาตรการบังคับไว้หลายประการ โดยให้อำนาจแก่รัฐบาลกลาง ดำเนินการ คือ (1) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (2) ออกคำสั่งกำหนดโทษทางปกครอง และ (3) ดำเนินคดีแพ่งได้ สำหรับโทษทางปกครองนั้น ผู้อำนวยการของสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา จะเป็นผู้มีอำนาจสั่งปรับเป็นจำนวนถึง 25,000 เหรียญสหรัฐต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย 1 วัน แต่รวมแล้วจะไม่เกิน 200,000 เหรียญสหรัฐ เว้นแต่ผู้อำนวยการและอัยการสูงสุดจะมีความเห็นร่วมกันว่าควรปรับในจำนวนที่มากกว่านั้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วยในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษส่งรายงานการปล่อยมลพิษ การเฝ้าติดตาม และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาเข้าไปตรวจสอบ ในขณะที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นด่านสุดท้ายในการตรวจสอบการดำเนินการของมลรัฐกฎหมายนี้ยังกำหนดให้ประชาชนดำเนินคดี ทั้งต่อบุคคล (หมายความว่าบริษัท หน่วยงานรัฐ) อีกด้วย สามารถลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ สู่สิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี 2523 จนถึงปี 2565 สามารถควบคุมและลดการปล่อยสารมลพิษทั้ง 6 ชนิดลงได้มากถึง 73% โดยเฉพาะมีความสำเร็จอย่างมากในการลดการปล่อยจากภาคอุตสาหกรรมและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Policy Watch กองบรรณาธิการ, 2567)

2.3 ประเทศสิงคโปร์ สิงคโปร์ต้องทนทุกข์กับหมอกควันพิษที่ลอยมาจากการเผาป่าและพืชไร่บนเกาะสุมาตราและเกาะบอร์เนียวของประเทศอินโดนีเซียรัฐบาลสิงคโปร์ทำการสืบสวนพบว่าสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการเผาป่าสำหรับเพาะปลูกปาล์มน้ำมัน โดยมีบริษัทใหญ่หลายแห่งในสิงคโปร์เป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ในบริษัทปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษแม้ปัญหาจะเกิดในประเทศเพื่อนบ้าน แต่รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้นิ่งเฉย ใช้มาตรการทุกอย่างกดดันและบีบบังคับบริษัทสิงคโปร์เหล่านี้ให้ยกเลิกการตัดไม้เผาป่า (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2566) จึงสามารถสรุปปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จได้ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ความเข้มแข็งของภาครัฐ ในปี 2014 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออก “กฎหมายหมอกควันข้ามพรมแดน” หรือ Transboundary Haze Pollution Act ซึ่งมีผลบังคับใช้ทันที โดยเป็นกลไกทางกฎหมายสำหรับควบคุมการดำเนินธุรกิจสวนปาล์มน้ำมันในอินโดนีเซีย ของบริษัทที่มีที่ตั้งในสิงคโปร์ เพื่อควบคุมไม่ให้กลุ่มนายทุนเผาป่าเพื่อบุกเบิกพื้นที่การเกษตร โดยเป็นการแก้ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนที่ต้นเหตุจากผลของกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้องค์กรใดหรือบุคคลใดเผาป่าหรือพื้นที่ทางเกษตรจนเกิดมลภาวะที่กระทบต่อคุณภาพอากาศของสิงคโปร์ จะต้องจ่ายค่าปรับเป็นเงินสูงสุด 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 3.5 ล้านบาทต่อวัน ซึ่งมีเพดานค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 2 ล้านบาทดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 70 ล้านบาท และยังมีโทษจำคุกตามความรุนแรงของการกระทำผิดอีกด้วย ทั้งนี้ กำหนดให้ค่ามลภาวะสูงตั้งแต่ 101 AQI ขึ้นไป และอยู่ในระดับสูงติดต่อกันเป็นเวลา 24 ชั่วโมงขึ้นไป ให้ถือว่า “คุณภาพอากาศแย่” สำหรับค่าปรับนั้นจะคิดตามจำนวนวันที่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นต้น (กรุงเทพธุรกิจ, 2566)

ประการที่สอง การใช้พลังงานสะอาด สิงคโปร์ได้ประกาศแผน Singapore Green Plan 2030 ซึ่งตั้งเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกครึ่งหนึ่งและการลดคาร์บอนเป็นศูนย์ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษนี้ รวมทั้งแผน Enhanced 2030 Nationally Determined Contribution (NDC) เพื่อลดความเข้มข้นของการปล่อยมลพิษในระยะยาว สิงคโปร์ยังคงมีความท้าทายในการปล่อยก๊าซคาร์บอน เนื่องจากร้อยละ 40 มาจากการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ภายในประเทศ เนื่องจากสิงคโปร์ผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานจากก๊าซธรรมชาติมากถึงร้อยละ 96 ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้ภาวะโลกร้อนทวีความรุนแรงขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความเป็นศูนย์กลางทางเทคโนโลยี นวัตกรรม จากพลังงานสะอาดให้มากที่สุด (ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทย (BIC), 2564)

จากการถอดบทเรียนจากประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ นั้นมีประเด็นที่สำคัญอยู่ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ มินิโยบายและกฎหมายที่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ร่วมกับ ข้อมูล Big Data และการส่งเสริมพลังงานสะอาด แต่จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศเองยังขาดเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจเป็นเพราะสภาพสังคม และวัฒนธรรมมีความแตกต่าง จึงมองว่าหากมีการเพิ่มเรื่องของ การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนพื้นที่เสี่ยง ก็จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ การจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนได้รับการแก้ไขที่ตรงจุด และเป็นแนวทางการพัฒนาการจัดการปัญหาหมอกควันของภาคประชาชนอย่างยั่งยืน

3. แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนสู่การจัดการมลพิษหมอกควันที่ยั่งยืน

การมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดการปัญหามลพิษหมอกควัน นั้นทั่วโลกให้ความสำคัญเนื่องจากปัญหามลพิษหมอกควันนั้นกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยแต่ละประเทศ นอกจากจะใช้นโยบายและกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดจากภาครัฐแล้วนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นแนวทางสำคัญ ที่สามารถทำให้การแก้ปัญหานี้ประสบความสำเร็จ จะเห็นได้จากผลการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของเครือข่ายแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” ดังนี้ การดำเนินกิจกรรมเชิงเก็บ รดเผา การลาดตระเวนหาไฟป่า การดับไฟป่า และการบริหารจัดการไฟป่าขององค์กรกำหนดการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับได้แก่ ระดับที่ 1 ขึ้นให้ข้อมูลข่าวสาร ระดับที่ 2 ทานรับฟังความคิดเห็น ระดับที่ 3 ทานเข้ามามีบทบาท ระดับที่ 4 ขึ้นสร้างความร่วมมือ ระดับที่ 5 ขึ้นเสริมอำนาจผลการศึกษพบว่า เครือข่ายมีระดับการมีส่วนร่วม ระดับที่ 1 ร้อยละ 45.19 ระดับที่ 2 ร้อยละ 23.25 ระดับที่ 3 ร้อยละ 26.71 ระดับที่ 4 ร้อยละ 4.85 ระดับที่ 5 ไม่มีกิจกรรมการมีส่วนร่วมสามารถกำหนดแนวทาง 5 แนวทางดังนี้ 1) หน่วยงานไฟฟ้าควรสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ 2) เสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายโดยสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์ที่ทันสมัย 3) กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชควรร่วมมือกับภาคประชาสังคมเพื่อจัดสรรงบประมาณการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย 4) การรับฟังความคิดเห็นในการเสนองบประมาณของเครือข่าย 5) เปิดโอกาสให้เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเป็นแนวทางการสนับสนุนหรือส่งเสริมเครือข่ายต่อไป (ศศิมา ขุนทอง, นิตยา เมี้ยนมิตร และกอบศักดิ์ วันธงไชย,

2566) จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาเป็นอย่างมา

4. บทสรุปการจัดการมลพิษหมอกควันผ่าน 5 มิติ

สิ่งที่ได้จากการศึกษาเรียนรู้และการถอดบทเรียนของแต่ละประเทศนั้นสามารถนำมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาหมอกควันของประเทศไทย สรุปได้เป็น 5 มิติ (1) มิติด้านการลดมลพิษหมอกควันจากแหล่งกำเนิด (2) มิติด้านภาครัฐจัดทำนโยบายการจัดการมลพิษหมอกควันที่มีความชัดเจน (3) มิติด้านการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศ (4) มิติด้านการจัดการมลพิษหมอกควัน และการป้องกันภาคประชาชน (5) มิติด้านการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายมลพิษทางอากาศให้สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน

4.1 มิติด้านการลดมลพิษหมอกควันจากแหล่งกำเนิด ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ในปี 2566 มีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้น ช่วงวิกฤตปัญหาไฟป่า หมอกควันและฝุ่นละออง (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 พฤษภาคม 2566) พบว่าฝุ่นละออง (ปี 2565 มีค่าเฉลี่ย 30 มคก./ลบ.ม) มีจำนวนวันที่เกินมาตรฐาน 112 วัน และมีจุดความร้อนสะสม (hotspot) จำนวน 109,035 จุด พื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ มีพื้นที่เผาไหม้รวม 9.769 ล้านไร่ โดย 5 จังหวัดที่มีพื้นที่เผาไหม้สูงสุด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน (1,761,039 ตาก (1,406,010 ไร่) เชียงใหม่ (1,168,624 ไร่) ลำปาง (767,100 ไร่) และน่าน (708,367 ไร่) ตามลำดับ โดยพื้นที่เผาไหม้ส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ จากการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ทำกิน และลูกกลามเกิดเป็นไฟป่า ส่วนต้นตอในชนบท ส่วนหนึ่งเกิดจากการเผาวัสดุการเกษตรทั้งในที่โล่งและในที่ไม้โล่ง เช่น การเผาตอซังในไร่ข้าวโพด เพราะเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดแรงงานและค่าใช้จ่ายสำหรับเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ในบางพื้นที่มีการเผาเพื่อหาของป่า การเผาเพื่อบุกรุกพื้นที่ป่าและจับจองพื้นที่เพื่อทำมาหากิน และไฟป่าโดยเฉพาะในปีถัดมาหลังจากมีฝนตกชุกในปีก่อน ทำให้มีความชื้นสะสมในป่า นอกจากต้นเหตุที่เกิดภายในประเทศแล้ว ฝุ่นควันที่พัดมาจากประเทศเพื่อนบ้านอันเนื่องจากการเผาวัสดุทางการเกษตรหลังจากการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และอ้อยก็เป็นอีกต้นตอหนึ่งโดยเฉพาะจังหวัดในภาคเหนือที่อยู่ติดชายแดนพม่าอย่าง จ.ตาก จ.แม่ฮ่องสอน จ.เชียงราย และภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ติดเขมร ฝุ่นควันดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจการจัดการของประเทศไทย ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของฝุ่นมลพิษนี้เรียกว่า airshed หรือ แอ่งฝุ่น PM 2.5 เหตุผลสำคัญที่เกษตรกรยังคงต้องเผาวัสดุการเกษตรและข้าวโพด หรือ เผาไร่ อ้อยก่อนตัด การขาดแคลนแรงงานและการใช้เครื่องจักรเก็บเกี่ยวที่ต้องลงทุนสูงในการปรับพื้นที่ไร่ให้เสมอ แปลงไร่มีขนาดเล็กจนไม่คุ้มที่จะใช้เครื่องจักร หรือขาดวิธีการจัดการวัสดุการเกษตรในแปลงข้าวโพด และนาข้าวที่มีต้นทุนจัดการต่ำกว่าการเผา หรือการทำงานติดต่อกัน 3 รอบต่อปีทำให้ไม่มีเวลาดานพอที่ตอซังและฟางที่ไกลบจะย่อยสลายได้ทัน ส่วนการทำไร่ข้าวโพดบนเขาก็ไม่สามารถใช้เครื่องจักรได้ ยิ่งกว่านั้นยังไม่มีพืชทดแทนข้าวโพดที่ปลูกง่าย พ่อค้ายีนดีให้สินเชื่เพื่อเพาะปลูก ขยายสะดวก และได้กำไรไม่น้อยกว่าข้าวโพด ไม่มีพืช/อาชีพที่ให้รายได้สูงกว่าการเผาป่าเพื่อเก็บเห็ดเผาะและของป่า รวมทั้งการที่มีนายทุนจ้างชาวบ้านเผาป่าเพื่อยึดครองที่ดินอีกด้วย (นิตยา กิริติเสริมสิน, 2566)

การลดมลพิษหมอกควันจากแหล่งกำเนิด ได้นั้นต้องทราบถึงสาเหตุการเกิดมลพิษทางอากาศก่อน แบ่งได้เป็น 3 ปัจจัย ปัจจัยที่ (1) การเกิดมลพิษจากการกระทำของมนุษย์ ปัจจัยที่ (2) การเกิดมลพิษจากธรรมชาติสร้างเอง ปัจจัยที่ (3) การเกิดมลพิษจากแหล่งอื่น ๆ ดังนั้น การลดมลพิษหมอกควันจากแหล่งกำเนิดสามารถทำได้โดยการใช้มาตรการหลายอย่าง กล่าวคือ (1) การควบคุมการเผาไหม้ ลดการเผาไหม้ในที่โล่ง เช่น การเผาในภาคการเกษตร ควรมีการจัดการที่ (2) การจัดการการสร้างเครือข่ายความร่วมมือภายในชุมชน พื้นที่เสี่ยง หรือแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน (3) การสร้างความตระหนักรู้ ส่งเสริมการศึกษาระบบนิเวศและความสำคัญของการลดมลพิษในชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และ (4) การบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืน

4.2 มิติด้านภาครัฐจัดทำนโยบายการจัดการมลพิษหมอกควันที่มีความชัดเจน
นโยบายภาครัฐต่อการจัดการมลพิษหมอกควันจะต้องมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ถ้าไม่มีความชัดเจนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เช่น ประการที่หนึ่ง แนวทางการจัดการฝุ่น PM 2.5 แบบภัยพิบัติ ไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสม เช่น การตั้งกรรมการในเดือนตุลาคมก่อนมีฝุ่น PM 2.5 และสลายตัวเดือนพฤษภาคม ทำให้ขาดความจำเป็น ขาดการจัดการและการศึกษาวิเคราะห์แบบต่อเนื่องโดยมีอาชีพ กรณีนี้ต้องเปลี่ยนระบบการจัดการเป็นการจัดการเชิงโครงสร้าง ประการที่สอง ท้องถิ่นขาดเงิน และถูกซ้ำเติมจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ แม้ว่าสภาพนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณได้ริเริ่มให้มีการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดภายใต้โครงสร้างการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560 และตั้งแต่ปี 2561 มีการตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเลขานุการ โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการกำหนดนโยบายแผนพัฒนาภาคแบบ One Plan ทำงานแบบเครือข่าย มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดผ่านกระบวนการล่างสู่บน (Bottom Up) โดยมี คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ภ.) เป็นผู้ทำแผนระดับรอง ส่วน ก.บ.จ. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดระดับอำเภอตามความต้องการของตำบล/หมู่บ้าน และมีอนุกรรมการของ ก.บ.ภ. (คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค) กลั่นกรองแผนที่ ก.บ.ภ. อนุมัติ ส่วน สศช.กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดร้อยละ 30 และจังหวัดร้อยละ 70 ซึ่งแบ่งบูรณาการเป็น 2 ประเภท ได้แก่ งบบูรณาการตามยุทธศาสตร์ (Agenda) และบูรณาการตามพื้นที่ได้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นต้น (นิตยา กิตติเสริมสิน, 2566)

4.3 มิติด้านการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมือง
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมลพิษทางอากาศกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ

และคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนจึงเป็นประเด็นที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนในฐานะพลเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้และสนับสนุนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษหมอกควันเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากปัญหานี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในเขตประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่มีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน การรวมตัวกันของประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ จะช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถเสริมสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังสามารถผลักดันให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของชุมชนได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดการมลพิษ จึงเป็นอีกหนึ่งกลไกที่สามารถสร้างแรงกดดันให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

4.4 มิติด้านการจัดการมลพิษหมอกควัน และการป้องกันภาคประชาชน ในช่วงฤดูแล้งของทุกปี ภาคเหนือมักประสบปัญหาหมอกควันจากหมอกควัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเผาพื้นที่ทางการเกษตร ส่งผลให้คุณภาพอากาศในพื้นที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมโดยตรง การจัดการมลพิษหมอกควันจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างมีระบบ และไม่สามารถทำได้เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน มลพิษทางอากาศที่สำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ ได้แก่ ฝุ่นละออง PM, ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น ระบายเคืองตา ผื่นคัน จมูก เป็นต้น และผลกระทบระยะยาวก่อให้เกิดโรค ได้แก่ 1) กลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจ 2) กลุ่มโรคหัวใจหลอดเลือดและสมองอุดตันขาดเลือด 3) กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ 4) กลุ่มโรคตาอักเสบ และสามารถก่อให้เกิดโรคมะเร็งปอดได้ และยังมีหลายการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่าสามารถส่งผลกระทบต่อระบบสืบพันธุ์และการพัฒนาของทารกในครรภ์และระบบประสาทได้ จากข้อมูลเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพที่เป็นผลกระทบในระยะสั้นจากการรับสัมผัส ฝุ่นละออง PM , ผ่านเว็บไซต์ 4Health ของกรมอนามัย พบว่าในช่วงระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 พฤษภาคม 2566 พบว่า ร้อยละ 62.3 ประชาชนมีอาการที่เกี่ยวข้องกับการรับสัมผัส ฝุ่นละออง PM), โดยอาการที่พบมากที่สุด คือ ระบบทางเดินหายใจ รองลงมา ระบบตา ระบบหู คอ จมูก ระบบผิวหนัง และระบบหัวใจและหลอดเลือด ตามลำดับ และยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทัศนวิสัย การมองเห็น และเศรษฐกิจภายในประเทศ (กรมควบคุมมลพิษ, 2566. น. 108) การดูแลและสุขภาพให้ปลอดภัยจากมลพิษหมอกควันจึงเป็นสิ่งสำคัญ และสามารถ ปฏิบัติตัวได้ดังนี้ (1) ติดตามสถานการณ์คุณภาพอากาศในแอปพลิเคชัน AirThai หรือข่าวสารตามช่องทางต่าง ๆ (2) สังเกตอาการ หากมีอาการ ไอ วิงเวียนศีรษะคลื่นไส้ อาเจียน หรืออาการอื่น ๆ ควรปรึกษาแพทย์ทันที (3) ลดกิจกรรมที่ทำให้เกิดมลพิษหมอกควัน และ PM 2.5 เช่น การจุดธูป เผาใบไม้เผาขยะ เป็นต้น (4) ควรตรวจทำกิจกรรมนอกบ้าน หากต้องออกนอกบ้านควรสวมใส่หน้ากากป้องกันฝุ่น (กรมอนามัย, 2563)

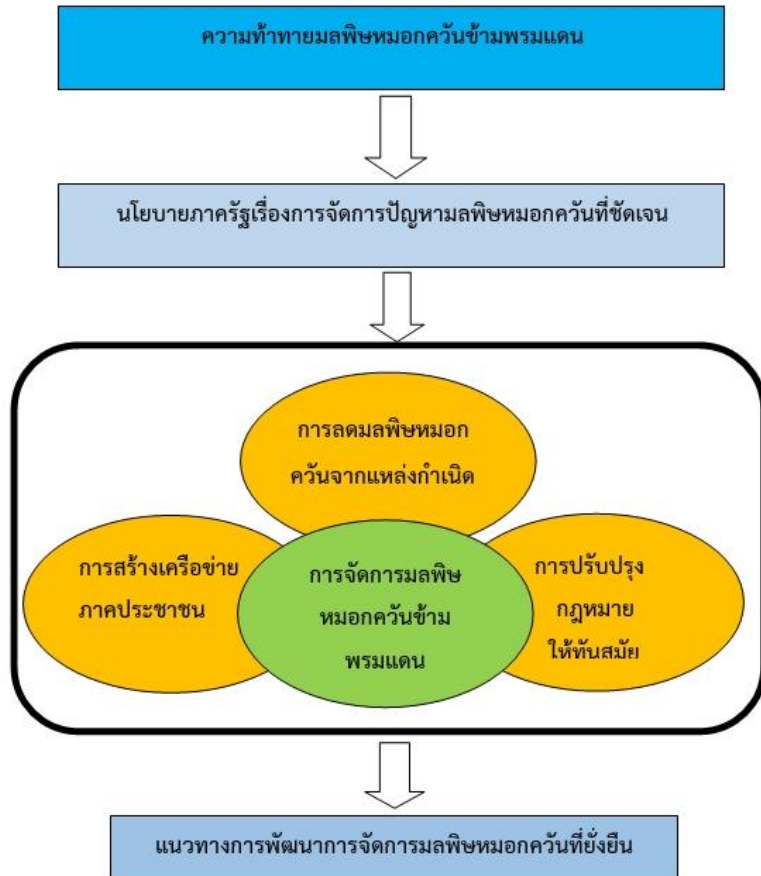
4.5 มิติด้านการปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายมลพิษทางอากาศให้เป็นปัจจุบัน ปัญหา
มลพิษหมอกควันภาคเหนือของประเทศไทยได้รับความสนใจจากสาธารณชนและภาครัฐอย่าง

ต่อเนื่อง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง การควบคุมมลพิษหมอกควันจึงกลายเป็นเรื่องเร่งด่วน การมีกรอบกฎหมายที่เข้มแข็งและเหมาะสมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การจัดการมลพิษเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอหรือไม่ทันสมัยเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ จึงต้องมี การผลักดันการออกกฎหมาย "ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ." การบริหารจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ โดยหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย บทบัญญัติ 10 หมวด 102 มาตรา คือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการเพื่อการจัดการอากาศสะอาด หมวด 3 ระเบียบการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาดของประเทศ หมวด 4 การลดและควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิด หมวด 5 เขตเฝ้าระวังและเขตประสบมลพิษในอากาศ หมวด 6 เครื่องมือและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออากาศสะอาด หมวด 7 เจ้าพนักงานอากาศสะอาด หมวด 8 ความรับผิดชอบทางแพ่ง หมวด 9 โทษอาญา หมวด 10 มาตรการปรับเป็นพินัยและบทเฉพาะกาล การยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สำนักงานป.ย.ป.) คณะทำงาน ได้นำร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าระบบกลางทางกฎหมายเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแล้วดำเนินการส่งให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2566 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ (กรมอนามัย, 2563)

สรุป

ปัญหาหมอกควันในภาคเหนือของประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการเผาไหม้ในพื้นที่เกษตรกรรมและการเผาขยะ การลดมลพิษหมอกควันต้องเริ่มจากการควบคุมแหล่งกำเนิด โดยเฉพาะการเผาในพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมการเกษตรที่ยั่งยืน เช่น การใช้วิธีการเกษตรแบบไม่เผา การจัดทำนโยบายที่มีความชัดเจนและครอบคลุมเป็นสิ่งสำคัญ รัฐบาลต้องมีแผนการบริหารจัดการที่ชัดเจน มีการกำหนดมาตรการควบคุมและการลงโทษที่เข้มงวดต่อการเผาไหม้ นอกจากนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ จะช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นแนวทางสำคัญในการจัดการปัญหาหมอกควัน โดยการสร้างความตระหนักรู้และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น การจัดกิจกรรมรณรงค์ หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์หมอกควัน สามารถกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง การจัดการมลพิษหมอกควันต้องรวมถึงการป้องกันเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการป้องกันตัวเองในช่วงที่เกิดหมอกควัน การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสุขภาพและการเตือนภัยล่วงหน้า สามารถช่วยลดผลกระทบจากหมอกควันได้ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจาก

กฎหมายเดิมอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์และบริบททางสังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเพื่อสร้างความยั่งยืนในการจัดการปัญหานี้ ดังภาพที่ 1



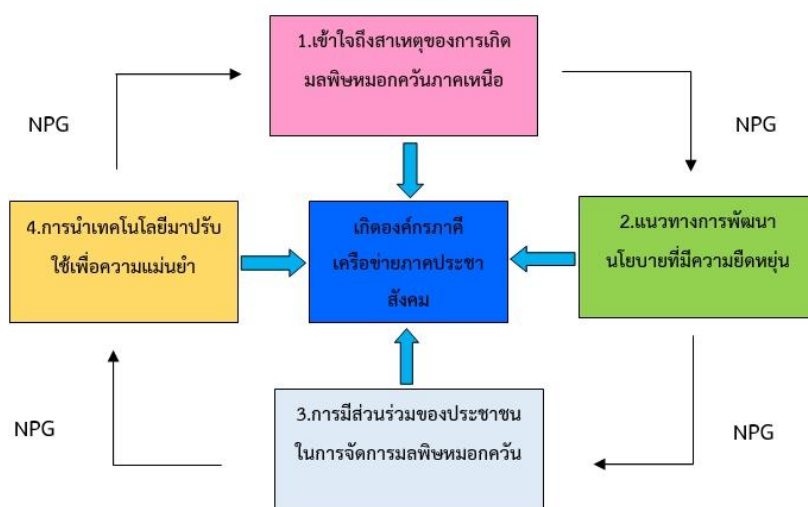
ภาพ 1 กระบวนการจัดการมลพิษข้ามพรมแดน

การจัดการปัญหาหมอกควันในภาคเหนือของประเทศไทยต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยการสร้างนโยบายที่ชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการมลพิษที่เป็นรูปธรรม และการปรับปรุงกฎหมาย จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้กับประชาชนในพื้นที่

องค์ความรู้ใหม่

จากบทความวิชาการฉบับนี้ กล่าวถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือ นั้นทำให้ทราบถึงความรุนแรงของปัญหามลพิษหมอกควันในประเทศไทยว่าเกิดจากหลายสาเหตุ และจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างไร กล่าวคือ 1) ความ

เข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุของมลพิษ การศึกษาทำให้เห็นถึงสาเหตุหลักของมลพิษหมอกควันในภาคเหนือ ไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่โล่ง การทำเกษตรกรรมแบบเดิม ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดแนวทางในการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การพัฒนาแนวทางและนโยบาย การศึกษาเผยให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาแนวทางและนโยบายที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ เช่น การสร้างกรอบกฎหมายที่เข้มแข็ง และการกำหนดมาตรการป้องกันที่เหมาะสม 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และการทำงานร่วมกัน การจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น รัฐบาล ชุมชน และเอกชน ให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษหมอกควัน เช่น การรณรงค์ลดการเผาในที่โล่ง การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังไฟป่าภาคประชาชน 4) การใช้เทคโนโลยีและข้อมูลจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทำให้การตรวจสอบและติดตามคุณภาพอากาศ รวมถึงการใช้ข้อมูลจากระบบการเฝ้าระวังที่มีความแม่นยำ ซึ่งสามารถช่วยให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการมลพิษหมอกควันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือโดยใช้แนวคิด (New Public Governance : NPG) ช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ การใช้เครือข่ายการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่การตอบสนองที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์มลพิษหมอกควันที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในระยะยาวต่อไป



ภาพ 2 แสดงถึงองค์ความรู้ใหม่ในการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนภาคเหนือ

เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. (2566). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2566. สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://www.pcd.go.th/strategy>

- กรมอนามัย. (2566). การเฝ้าระวัง PM 2.5 อย่างไรให้ปลอดภัย. สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2567. เข้าถึงได้จาก <https://hia.anamai.moph.go.th/webupload/12xb1c83353535e43f224a05e184d8fd75a/filecenter/PM2.5/book103.pdf/>
- กรุงเทพมหานคร. (2566). เปิดตัวกรีนแก๊ส 'PM 2.5' สิ่งโคโรรโมเดล ทำอย่างไรให้หมอกฝุ่นพิษหายไปถาวร. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/health/social/1060977/>
- นิตยา กิริตเสริมสิน. (2566). ทำไม... การแก้ปัญหาหมอกควันฝุ่นพิษ ของรัฐจึงล้มเหลว. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://theactive.net/read/pollution-solving-failure/>
- ประวิณมัย บ่ายคล้าย. (2566). ถอดบทเรียน : ปักกิ่งจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 อย่างไร. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://www.tcjapress.com/2023/10/29/pm-25/>
- รัชดาภรณ์ บุญสาระวัง. (2561). โครงการการการพัฒนาแบบความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า จังหวัดลำปาง. (รายงานวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ลดาวัลย์ ไขคำ. (2564). SDG Insights | ส่องเพื่อนบ้าน I: สงครามด้านฝุ่นในประเทศจีน. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://www.sdgmovement.com/2021/03/26/sdg-insight-neighbour-watch-china-war-against-pollution/>
- วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. (2566). บทเรียนจากสิงคโปร์ กับการแก้ปัญหาหมอกควันพิษ. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/lessons-singapore-smog-solution/>
- ศศิมา ขุนทอง, นิตยา เมียนมิตร และกอบศักดิ์ วันธงไชย. (2566). การมีส่วนร่วมของเครือข่ายแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. วารสารศาสตร์ไทย, 43(1), 38.
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทย (BIC). (2564). การส่งเสริมพลังงานสะอาดและพลังงานทดแทนของสิงคโปร์. สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://thaibizsingapore.com/news/%E0%B8%82/energy/clean-energy/>
- สุขภาพจิตคนไทย. (2564). ปัญหาหมอกควัน และไฟป่าในภาคเหนือ: แนวทางการจัดการอย่างยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก https://www.thaihealthreport.com/file_book/10-2564-2.pdf/
- อนุชา ดีสวัสดิ์. (2566). ปัญหาฝุ่นพิษภาคเหนือของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://library.parliament.go.th/th/radioscript/rr2566-apr4/>
- Thai PBS Policy Watch. (2567). สถิติปี 2566 คุณภาพอากาศไทยแยลง ติดที่ 36 โลก. สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2567. เข้าถึงได้จาก <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/environment-21/>