

วิกฤตขยะพลาสติกทะเลไทย: การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ว่าด้วยช่องว่าง ในการบูรณาการเชิงโครงสร้าง

พิชญา วิฑูรภิจา*

Received: 28 June 2025

Revised: 28 August 2025

Accepted: 8 September 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์วิกฤตขยะพลาสติกทะเลของไทย โดยเสนอข้อถกเถียงหลักว่า รากเหง้าของปัญหามีได้อยู่ที่การขาดแคลน แผนงานหรือนโยบาย แต่อยู่ที่ “ช่องว่างในการบูรณาการเชิงโครงสร้าง” (Structural Integration Gaps) ที่ฝังลึกอยู่ในระบบการอภิบาลของรัฐ การวิจัยเชิงคุณภาพนี้สังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารนโยบาย กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่าง 3 ประการ ได้แก่ (1) การขาดการบูรณาการในแนวระนาบ จากโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) ที่ส่งผลให้หน่วยงานรัฐทำงานแยกส่วนและมีนโยบายที่ขัดแย้งกัน (2) การขาดการบูรณาการในแนวดิ่ง อันเกิดจากภาวะรัฐกลวง (Hollow State)

* อาจารย์ประจำ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; อีเมล: pchya.w@gmail.com

ที่ถ่ายโอนภาระสู่ท้องถิ่นโดยปราศจากอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอ และ
(3) การขาดการบูรณาการภาคส่วน ซึ่งสะท้อนผ่านโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่ไม่สมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาสังคม

บทความสรุปว่า การก้าวข้ามวิกฤตนี้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเชิงสถาบันอย่างเร่งด่วน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างคือ การผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน (EPR) ให้มีผลบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการคลังของท้องถิ่น ควบคู่กับการจัดตั้งกลไกบูรณาการระดับชาติที่มีอำนาจแท้จริง และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างมีความหมาย เพื่อวางรากฐานการจัดการขยะทะเลของประเทศให้ยั่งยืน

คำสำคัญ: ขยะพลาสติกทะเล, การอภิบาล, ช่องว่างในการบูรณาการ, ภาวะรัฐกลวง, ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR)

Thailand's Marine Plastic Waste Crisis: A Critical Analysis of Structural Integration Gaps

Pichaya Witoonkitja**

Abstract

This academic article analyzes Thailand's marine plastic waste crisis, positing that the problem's root cause lies not in a scarcity of policies but in “Structural Integration Gaps” deeply embedded within the state's governance system. This qualitative research, synthesizing policy documents, legislation, and related literature, identifies three principal gaps: (1) a horizontal integration gap, stemming from a “Fragmented Centralism” structure that leads to siloed government agencies and conflicting policies; (2) a vertical integration gap, resulting from a “Hollow State” phenomenon where responsibilities are devolved to local administrations without commensurate authority and resources; and (3) a sectoral integration gap, reflected in an imbalanced participation structure between the industrial sector and civil society.

** Faculty Member, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University; E-mail: pchya.w@gmail.com

The article concludes that overcoming this crisis necessitates urgent institutional reform. Its structural recommendations focus on expediting the enactment of the (Draft) Sustainable Packaging Management Act, based on Extended Producer Responsibility (EPR), to resolve the fiscal challenges of local administrations. This should be coupled with the establishment of a national integration mechanism with genuine authority and the creation of a meaningful participation process for all sectors, thereby laying a sustainable foundation for the nation's marine waste management.

Keywords: Marine Plastic Waste, Governance, Integration Gaps, Hollow State, Extended Producer Responsibility (EPR)

บทนำ: จากขยะบนบกสู่โศกนาฏกรรมในทะเล

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาขยะพลาสติกทะเลได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมระดับโลก โดยพลาสติกคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85 ของขยะทะเลทั้งหมด¹ หากไม่มีมาตรการรับมืออย่างจริงจัง ปริมาณพลาสติกที่รั่วไหลลงสู่ระบบนิเวศทางทะเลอาจเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าภายในปี 2040² และอาจเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าในปี 2050³ สำหรับประเทศไทย ซึ่งได้รับการจัดอันดับให้เป็น 1 ใน 10 ประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงสู่ทะเลสูงที่สุดในโลกในปี พ.ศ. 2566⁴ วิกฤตการณ์นี้ไม่เพียงคุกคามระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยว สุขภาพ และวิถีชีวิตของผู้คน ปัญหาดังกล่าวจึงมีความซับซ้อนและลึกซึ้งกว่าที่เห็น

แม้ว่าภาพโศกนาฏกรรมของสัตว์ทะเลที่ตายเพราะพลาสติกจะเป็นสิ่งที่กระตุ้นความตระหนักของสังคม แต่หัวใจของปัญหาที่แท้จริงมีต้นกำเนิดมาจากบนบก โดยมีรากฐานมาจาก “ขยะพลาสติกที่จัดการไม่ถูกต้อง” (Mismanaged Plastic Waste: MPW) ซึ่งหมายถึงขยะที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการจัดเก็บหรือกำจัดอย่างถูกสุขลักษณะหรือไม่ถูกนำไปรีไซเคิล เช่น ขยะที่ถูกทิ้งแบบเทกองกลางแจ้ง หรือขยะที่ไม่ได้ถูกจัดเก็บจากครัวเรือนและชุมชน และที่สำคัญยิ่งกว่า ขยะ MPW ทั้งหมดนั้นไม่ได้มีโอกาสรั่วไหลลงสู่ทะเลเท่ากัน

¹ United Nations Environment Programme, *From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution*, (UNEP, 2021), 14.

² Ibid., 18.

³ Tekman, M. B., Walther, B., Peter, C., Gutow, L., & Bergmann, M., *Impacts of plastic pollution in the oceans on marine species, biodiversity and ecosystems*, (WWW Germany, 2002).

⁴ Liviana Zorzi, “How to defeat the plastic tide threatening the ASEAN region’s green growth,” World Economic Forum (เว็บไซต์), <https://www.weforum.org/agenda/2023/10/defeat-plastic-tide-threatening-asean-green-growth/> (สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2568).

แนวคิดที่เข้าปัญหาได้ชัดเจนกว่า คือ “ขยะพลาสติกที่จัดการไม่ถูกต้องและเสี่ยงรั่วไหล” (Exposed MPW) หมายถึง ขยะในพื้นที่วิกฤตที่พร้อมจะถูกพัดพาลงสู่แม่น้ำและไหลออกสู่ทะเลโดยตรง เช่น กองขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งไว้ริมคลองในชุมชนแออัด เศษถุงพลาสติกที่ปลิวว่อนอยู่ข้างถนนซึ่งมีท่อระบายน้ำเปิดอยู่ หรือบ่อขยะแบบเปิดที่ตั้งอยู่ไม่ไกลจากแม่น้ำ เมื่อฝนตกหรือลมพัดแรงขยะเหล่านี้คือขยะกลุ่มแรกที่จะถูกชะล้างหรือพัดพาไปสู่คูคลอง ซึ่งจะถูกลำเลียงผ่านแม่น้ำสายหลักลงสู่อ่าวไทย กลายเป็นจุดเริ่มต้นของมลพิษในทะเล⁵

ในบริบทของประเทศไทย ธนาคารโลกได้ระบุ **พื้นที่วิกฤต (Critical Areas)** 10 อันดับแรก (จากทั้งหมด 247 แห่ง) ที่ก่อให้เกิด Exposed MPW ในปริมาณสูง คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51.7 ของ Exposed MPW ทั้งหมด อยู่ใน 5 ลุ่มน้ำหลัก ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีการจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพและอยู่ใกล้เส้นทางน้ำ และส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ทั้งในและรอบกรุงเทพมหานครและไม่ไกลจากทะเล เช่น อำเภอเมืองสมุทรสาคร อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอเมืองชลบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา (กรุงเทพฯ) เป็นต้น ในที่นี้คำว่า “ลุ่มน้ำ” ไม่ได้หมายถึงเพียงแค่ว่า “แม่น้ำ” (river) แต่หมายถึง พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ทั้งหมด ที่ครอบคลุมแม่น้ำสายหลักและลำคลองสาขาทั้งหมดที่ไหลมารวมกัน

ตัวอย่างแม่น้ำสายหลักซึ่งเป็นเส้นเลือดใหญ่ของลุ่มน้ำสำคัญเหล่านี้ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำเพชรบุรี⁶ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเส้นทางหลักในการลำเลียงขยะพลาสติกจากชุมชนเมืองและแหล่งอุตสาหกรรมลงสู่อ่าวไทยโดยตรง

⁵ World Bank, *Plastic Waste Material Flow Analysis for Thailand – Summary Report*, (Marine Plastics Series, East Asia and Pacific Region, 2022).

⁶ Ibid., 11, 46.

ตารางที่ 1 แหล่งที่มาของ Exposed MPW ใน 5 กลุ่มน้ำ

อันดับ	กลุ่มน้ำ	แหล่งที่มาของ Exposed MPW	สัดส่วน (ร้อยละ)
1	บางปะกง	ขยะตกค้างจากการจัดเก็บที่ไม่ทั่วถึง	64.8
		สถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ	34.2
		การทิ้งขยะลงแหล่งน้ำโดยตรง	<1
2	เจ้าพระยา	ขยะตกค้างในเขตเมือง	79.1
		การทิ้งขยะลงแหล่งน้ำโดยตรง	20.9
3	ท่าจีน	ขยะตกค้างจากการจัดเก็บที่ไม่ทั่วถึง	54.2
		สถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ	45.8
4	แม่กลอง	สถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ	51.4
		ขยะตกค้างจากการจัดเก็บที่ไม่ทั่วถึง	48.6
5	เพชรบุรี	สถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ	84.3

ที่มา: สรุปข้อมูลจากธนาคารโลก⁷

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่ากลุ่มน้ำหลักในประเทศไทยมีส่วนในการปล่อย MPW หรือกล่าวได้ว่า พื้นที่วิกฤตที่ใกล้แม่น้ำส่วนใหญ่เป็นเส้นทางลำเลียงขยะพลาสติกลงสู่ทะเล โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มแม่น้ำสำคัญของไทย และเป็นแหล่งที่มาของขยะพลาสติกที่หลากหลาย

⁷ Ibid.

นอกจากนี้ ภาคการท่องเที่ยวเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ซ้ำเติมปัญหา โดยเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยวชายทะเล เช่น หาดบางแสนและเกาะเสม็ดสาร จังหวัดชลบุรี ที่การบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งเพิ่มสูงขึ้น ตามฤดูกาล แต่ระบบการจัดการขยะในพื้นที่กลับไม่สามารถรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸ หากระบบการจัดการขยะไม่สามารถรองรับปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นได้ ก็จะส่งผลให้ Exposed MPW เพิ่มขึ้น การทำความเข้าใจความแตกต่างนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปลี่ยนโจทย์จากการจัดการขยะทั้งหมด ไปสู่การสกัดกั้นขยะ ณ จุดเสี่ยง ซึ่งตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ที่ผ่านมา การวิเคราะห์ปัญหานี้จำนวนมากมักมุ่งไปที่ข้อบกพร่องของตัวบทกฎหมายและการขาดแคลนนโยบายที่เฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นการที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่ล้าสมัย หรือการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility - EPR) ที่เป็นภาคบังคับ (หรือเรียกว่า กฎหมาย EPR) อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีข้อเสนอหลักว่า แม้การมีกฎหมายที่ดีจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่ลำพังการออกกฎหมายใหม่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาก็ได้ หากยังไม่ได้จัดการกับรากของปัญหาที่แท้จริง ดังนั้น อุปสรรคสำคัญที่สุดในการแก้ไขวิกฤตขยะทะเลของไทยจึงไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนนโยบายหรือแผนงาน แต่หยั่งรากลึกอยู่ใน **ช่องว่างในการบูรณาการ (Integration Gap)** เชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นความล้มเหลวในการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติ การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น และการทำงาน

⁸ Thushari, G. G. N., Senevirathna, J. D. M., Yakupitiyage, A., & Chavanich, S., "Effects of microplastics on sessile invertebrates in the eastern coast of Thailand: an approach to coastal zone conservation," *Marine Pollution Bulletin*, Vol.124 No.1(2017), 349-355.

ของภาคส่วนต่างๆ^{9, 10} บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ภูมิทัศน์นโยบายและกรอบกฎหมายของไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องเชิงระบบ 3 ประการที่เป็นใจกลางปัญหา ได้แก่

1. **การขาดการบูรณาการในแนวระนาบ:** เกิดจากโครงสร้างการบริหารแบบ “การรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย” (Fragmented Centralism) ที่ทำให้หน่วยงานส่วนกลางทำงานแบบแยกส่วนและมีนโยบายที่ขัดแย้งกันเอง

2. **การขาดการบูรณาการในแนวดิ่ง:** เป็นผลจากภาวะรัฐกลวง (Hollow State) ที่มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการขยะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยไม่มอบอำนาจทางการคลังและทรัพยากรที่เพียงพอตามไปด้วย

3. **การขาดการบูรณาการภาคส่วน:** สะท้อนผ่านโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่ไม่สมดุล โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มอุตสาหกรรมพลาสติกมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ขณะที่การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเพียงกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์

วงจรชีวิตของขยะพลาสติกและภูมิทัศน์นโยบายในบริบทไทย

เพื่อให้เข้าใจรากของความล้มเหลวเชิงนโยบาย การวิเคราะห์ปัญหาขยะพลาสติกทะเลจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจ **วงจรชีวิตของขยะพลาสติก (Plastic Waste Life Cycle)** ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางเสียก่อน เพราะในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตนั้น ถูกกำกับดูแลโดยนโยบายกฎหมาย และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน การฉายภาพให้เห็นถึง

⁹ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (ระยะที่ 2) เล่มที่ 1, (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566ก).

¹⁰ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (ระยะที่ 2) เล่มที่ 3, (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566ข).

ภูมิทัศน์นโยบายตลอดทั้งห่วงโซ่นี้ จะช่วยให้สามารถระบุ “ช่องว่าง” หรือ “รอยร้าว” เชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาได้อย่างแม่นยำ

การวิเคราะห์ในส่วนต่อไปนี้จะใช้วงจรชีวิตของขยะพลาสติกเป็นเครื่องมือนำทาง เพื่อสำรวจว่าในแต่ละช่วงของวงจรนั้นมีนโยบายใดกำกับดูแลอยู่ และมีความบกพร่องเชิงสถาบันใดที่ทำให้การจัดการในแต่ละช่วงล้มเหลว ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างในภาพรวมต่อไป

1. ต้นทาง (Upstream): การผลิตและการบริโภค

วงจรชีวิตของขยะพลาสติกในประเทศไทยเริ่มต้นจากต้นทาง คือ ภาคการผลิตและการบริโภค ประเทศไทยไม่เพียงแต่เป็นฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่สำคัญ แต่ยังมีอัตราการบริโภคบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในระดับที่สูงมาก¹¹ อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทางนี้ยังคงมีช่องว่างเชิงนโยบายที่สำคัญ คือการขาดกฎหมายที่กำกับดูแลการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อความยั่งยืน (Eco-design) และการขาดกลไกทางกฎหมายที่เข้มแข็งในการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมลดการผลิตพลาสติกที่ไม่จำเป็นและออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่สามารถรีไซเคิลได้ง่ายขึ้น¹²

2. กลางทาง (Mid-stream): การจัดการหลังการบริโภค

เมื่อพลาสติกถูกใช้งานและกลายเป็นขยะ จะเข้าสู่ช่วงกลางทาง คือ ระบบการจัดการหลังการบริโภค ซึ่งเป็นช่วงที่ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุด โดยสามารถแบ่งการวิเคราะห์ในช่วงนี้ออกเป็นสององค์ประกอบที่เชื่อมโยงกัน คือ ระบบการเก็บรวบรวม และกระบวนการคัดแยกและรีไซเคิล

¹¹ World Bank, *Market Study for Thailand: Plastics Circularity Opportunities and Barriers*, Marine Plastics Series, East Asia and Pacific Region, (Washington DC.: World Bank Group, 2021).

¹² World Bank, *Support Development of Thailand's Draft Action Plan on Marine Plastic Debris*, (Washington, DC: World Bank, 2022), 49-50.

การเก็บรวบรวม (Collection): ระบบการเก็บรวบรวมที่เป็นทางการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีขีดความสามารถที่จำกัดและไม่ครอบคลุม ทำให้เกิดช่องว่างขนาดใหญ่ซึ่งภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) เช่น ซาเล้ง รวมถึงร้านรับซื้อของเก่า ต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกชดเชยเพื่ออุดช่องว่าง เป็นภาพสะท้อนของภาวะรัฐกลวง ที่รัฐไม่สามารถให้บริการพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง

การคัดแยกและรีไซเคิล (Sorting & Recycling): แม้จะมีภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการคอยขับเคลื่อน แต่ประเทศไทยก็ยังมีอัตราการรีไซเคิลที่ต่ำ เนื่องจากความล้มเหลวของกลไกตลาดที่ทำให้พลาสติกมูลค่าต่ำจำนวนมากไม่ถูกเก็บรวบรวม และการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการคัดแยกและการนำกลับไปใช้ประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพ¹³

3. ปลายทาง (Downstream): การกำจัดและการรั่วไหล

สุดท้ายคือช่วงปลายทาง ซึ่งขยะที่ไม่ถูกนำไปรีไซเคิลจะต้องถูกนำไปกำจัด ในขั้นตอนนี้ ความสำเร็จภาพของรัฐปรากฏให้เห็นผ่านการพึ่งพิงสถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ (Unsanitary Landfills) และการลักลอบทิ้งในที่โล่ง (Open Dumping) เป็นหลัก ซึ่งการจัดการที่ปลายทางที่บกพร่องนี้เองคือสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ขยะพลาสติกจำนวนมากสาหลวรั่วไหล (Leakage) ออกจากระบบการจัดการบนบก หลุดรอดลงสู่น้ำลำคลอง และกลายเป็นขยะพลาสติกในทะเลในที่สุด¹⁴

กรอบการวิเคราะห์ความล้มเหลวเชิงโครงสร้าง

ในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว บทความนี้จะใช้มุมมองเชิงอภิบาล (Governance Perspective) เป็นแว่นตาหลัก โดยจะวิเคราะห์ช่องว่าง

¹³ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567), 78.

¹⁴ World Bank, *Plastic Waste Material Flow Analysis for Thailand – Summary Report*, cited, 35.

เชิงโครงสร้างผ่านเครื่องมือ 3 ประการที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ (1) แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) เพื่ออธิบายการทำงานแบบแยกส่วนของรัฐส่วนกลาง (2) การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ (Weak Devolution) เพื่ออธิบายภาวะรัฐกลวงในระดับท้องถิ่น และ (3) บันไดแห่งการมีส่วนร่วมของ Arnstein เพื่อประเมินคุณภาพการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทาง โดยเฉพาะการเร่งผลักดันกฎหมาย EPR ให้มีผลบังคับใช้เพื่อสร้างระบบการจัดการขยะที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (Qualitative Content Analysis) จากการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่หลากหลาย ทั้งเอกสารเชิงนโยบาย กฎหมาย รายงานขององค์กรระหว่างประเทศ และงานวิจัยทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการอภิบาลสิ่งแวดล้อมและนโยบายการจัดการขยะ

บทความจะนำเสนอบทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เพื่อประเมินประสิทธิภาพของนโยบายที่มีอยู่ และสรุปด้วยข้อเสนอแนะเชิงระบบ โดยมีหัวใจสำคัญคือการปฏิรูปเชิงสถาบัน โดยเฉพาะการเร่งผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. ... หรือกฎหมาย EPR ให้มีผลบังคับใช้เพื่อสร้างกลไกทางการเงินที่ยั่งยืน ปรับเปลี่ยนภาระความรับผิดชอบไปสู่ผู้ผลิตและเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 1: ภูมิทัศน์การอภิบาลขยะพลาสติกทะเล: จากแรงกดดันระดับโลกสู่การตอบสนองระดับชาติ

ส่วนนี้จะวิเคราะห์บริบทที่หล่อหลอมนโยบายการจัดการขยะพลาสติกทะเลของประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายภายในประเทศเป็นผลพวงจากการตอบสนองต่อแรงกดดันจากภายนอกและวิกฤตการณ์ภายใน ซึ่งนำไปสู่ภูมิทัศน์นโยบายที่ซับซ้อนและมักมีลักษณะเป็นการตอบสนองเฉพาะหน้า

1.1 บริบทระดับโลกและระดับภูมิภาค: แรงขับเคลื่อนภายนอก ต่อนโยบายภายในประเทศ

ทิศทางการดำเนินนโยบายของประเทศไทยในการจัดการขยะพลาสติกในทะเลไม่สามารถแยกขาดจากพลวัตและแรงกดดันในเวทีระหว่างประเทศได้ โดยมีปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญจากพันธกรณีทางกฎหมาย กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการเจรจาจัดทำสนธิสัญญาาระดับโลก ซึ่งล้วนสร้างแรงผลักดันให้ไทยต้องทบทวนและปฏิรูปแนวทางการจัดการภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

พันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

แม้จะยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่เจาะจงเฉพาะเรื่องขยะพลาสติกโดยตรง แต่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญาที่สำคัญหลายฉบับ มีพันธกรณีทางกฎหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งครอบคลุมถึงปัญหามลพิษจากพลาสติกด้วย ดังนี้

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS): ถือเป็นกฎหมายแม่บททางทะเลที่สำคัญที่สุดซึ่งเชื่อมโยงการจัดการขยะบนบกของไทยเข้ากับพันธกรณีระหว่างประเทศโดยตรง โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลจากทุกแหล่งที่มา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 194 ที่กำหนดให้รัฐต้องใช้มาตรการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมลพิษ และ ข้อ 207 ที่กำหนดให้รัฐต้องออกกฎหมายภายในเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งบนบก แม้จะไม่ได้ระบุถึงขยะพลาสติกโดยตรง แต่หลักการนี้ครอบคลุมถึงภาระหน้าที่ของประเทศไทยในการจัดการขยะบนบกเพื่อป้องกันการรั่วไหลลงสู่ทะเล¹⁵

¹⁵ Chang, Y.-C., *Ocean governance: A way forward*, (Springer Science & Business Media, 2011).

- **อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ** (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships - MARPOL): อนุสัญญานี้โดยเฉพาะภาคผนวก V มีบทบัญญัติที่ห้ามการทิ้งขยะทุกชนิด รวมถึงพลาสติกจากเรือลงสู่ทะเลอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม แม้อนุสัญญานี้จะมีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่การบังคับใช้ยังคงมีความท้าทาย โดยเฉพาะกับเรือประมงขนาดเล็กจำนวนมาก นอกจากนี้ การที่กฎหมายไทยบางฉบับยังกำหนดช้อยกเว้นในเขตน่านน้ำภายใน อาจกลายเป็นช่องว่างในการควบคุมมลพิษจากเรือได้ ที่สำคัญคือ MARPOL มุ่งเน้นการควบคุมมลพิษจากเรือเป็นหลัก จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาขยะพลาสติกส่วนใหญ่ที่รั่วไหลมาจากกิจกรรมบนบกได้^{16, 17}

กรอบความร่วมมืออาเซียนและข้อจำกัด

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ได้รับการจัดอันดับให้เป็นแหล่งปล่อยขยะพลาสติกลงสู่ทะเลที่สำคัญของโลก โดยมี 6 ประเทศในอาเซียนติด 10 อันดับแรก ซึ่งรวมถึงประเทศไทย¹⁸ ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงมีความพยายามสร้างกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อรับมือกับปัญหาขยะทะเลซึ่งมีลักษณะข้ามพรมแดน ความพยายามในระยะแรกเริ่มเห็นได้จาก แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของ COBSEA ว่าด้วยขยะทะเล (พ.ศ. 2551) ซึ่งเป็นหนึ่งในความพยายามแรกๆ ของภูมิภาคภายใต้การสนับสนุนของ

¹⁶ Harris, P. G., *Routledge handbook of marine governance and global environmental change*, (Routledge, 2022).

¹⁷ Monaco, A., & Prouzet, P., *Governance of seas and oceans*, (John Wiley & Sons, 2015).

¹⁸ Geyer, R., Jambeck, J. R., & Law, K. L., "Production, use, and fate of all plastics ever made," *Science Advances*, Vol. 3 No.7 (2017).

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP)¹⁹ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือได้ทวีความเข้มข้นขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงที่ประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งนำไปสู่การรับรองเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ

- **ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน (Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in ASEAN Region):** เป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของผู้นำอาเซียนในการป้องกันและลดปริมาณขยะทะเลอย่างมีนัยสำคัญ
- **กรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล (ASEAN Framework of Action on Marine Debris):** เป็นกรอบการทำงานที่ระบุแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้นใน 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) การสนับสนุนนโยบายและการวางแผน (2) การวิจัย นวัตกรรม และการเสริมสร้างศักยภาพ (3) การสร้างความตระหนัก การศึกษา และการเข้าถึง และ (4) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ต่อมากรอบการทำงานนี้ได้ถูกแปลงสู่การปฏิบัติที่ละเอียดขึ้นใน **แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคอาเซียนเพื่อต่อต้านขยะทะเล (พ.ศ. 2564-2568)** โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อปัญหาขยะพลาสติกในภูมิภาคอาเซียนอย่างเป็นระบบและบูรณาการ²⁰ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญคือกรอบความร่วมมือเหล่านี้ยังคงยึดมั่นใน “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ที่เน้นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและฉันท์สามัคคี ทำให้ขาดกลไกการบังคับใช้ทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีลักษณะเป็นความร่วมมือแบบสมัครใจเป็นหลัก

¹⁹ Sudirman, A., Idris, I., Siswandi, A. G., Adolf, H., Fadilah, E. M., Maulana, M., & Hakiki, F., “The Impact of Weak Marine Debris Governance on the Increased Environmental Insecurity in Southeast Asia,” *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 14 No.1(2023), 141-159.

²⁰ Ibid.

ซึ่งจำกัดประสิทธิผลในการสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง²¹

สนธิสัญญาพลาสติกระดับโลก: แรงกดดันที่มีอิทธิพลสูง

ปัจจุบัน ปัจจัยภายนอกที่ส่งอิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อทิศทางนโยบายของไทยมากที่สุด คือพลวัตของกระบวนการเจรจาเพื่อจัดทำตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเพื่อยุติมลพิษพลาสติก หรือที่รู้จักกันในชื่อ สนธิสัญญาพลาสติกระดับโลก (Global Plastics Treaty) การเจรจาทันทีได้คณะกรรมการระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiating Committee - INC) ซึ่งกำลังดำเนินการต่อเนื่องอยู่จนถึงปัจจุบัน²² ได้สร้างพลวัตที่สำคัญซึ่งส่งผลโดยตรงต่อท่าทีของประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ในเวทีโลก การเจรจาสະท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งที่ชัดเจนระหว่างสองกลุ่มหลัก กลุ่มแรกคือกลุ่มประเทศที่มีความมุ่งมั่นสูง (High Ambition Coalition) และองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งผลักดันให้สนธิสัญญามีมาตรการที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเพื่อลดการผลิตพลาสติกปฐมภูมิ (Reduction of Primary Plastic Production) โดยมองว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นตอ²³ ตรงกันข้ามกับกลุ่มที่สองคือ กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันและกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งต่อต้านมาตรการควบคุมการผลิต และพยายามจำกัดขอบเขตของสนธิสัญญาให้มุ่งเน้นเพียงการจัดการขยะปลายทาง (Downstream Waste Management) เช่น การรีไซเคิลและ

²¹ United Nations Environment Programme, “Second Part of the Fifth Session (INC-5.2),” UNEP (เว็บไซต์), <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-5.2> (สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2568).

²² Ibid.

²³ Jenish, A. “Key players and positions in the global plastic treaty negotiations,” EARTH.ORG (เว็บไซต์), <https://earth.org/key-players-and-positions-in-the-global-plastic-treaty-negotiations/> (สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2568).

การกำจัดขยะ²⁴ ความขัดแย้งพื้นฐานนี้เองที่เป็นพลวัตหลักทำให้การเจรจาเต็มไปด้วยความซับซ้อนและล่าช้า

ประการที่สอง จุดยืนบนทางแพร่งและแรงกดดันต่อไทย ความขัดแย้งระดับโลกนี้สร้างแรงกดดันมหาศาลต่อประเทศไทย ซึ่งอยู่ในสถานะที่ซับซ้อนคือเป็นทั้งผู้ผลิตพลาสติกทรายสำคัญของภูมิภาคและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาขยะทะเล ทำหน้าที่ของประเทศไทยในเวทีเจรจามีลักษณะ “สวงวนท่าที” เพื่อพยายามสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในประเทศกับความจำเป็นในการปกป้องสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามไม่ว่าผลการเจรจาจะออกมาในรูปแบบใดสนธิสัญญาฉบับนี้จะสร้างแรงกดดันให้ไทยต้องปฏิรูปกฎหมายและการจัดการภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²⁵ ภาคประชาสังคมและแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐบาลส่วนต่างคาดหวังว่าสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายนี้ จะเป็นกลไกสำคัญจากภายนอกที่ช่วย “ปลดล็อก” อุปสรรคทางการเมืองภายใน และผลักดันให้เกิดกฎหมายที่จำเป็น เช่น กฎหมาย EPR ซึ่งจะยกระดับการจัดการขยะของไทยจากมาตรการเชิงสมัครใจไปสู่การบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง²⁶

1.2 วิวัฒนาการของกรอบนโยบายไทย: การตอบสนองต่อวิกฤต

ภูมิทัศน์นโยบายการจัดการขยะพลาสติกของไทยไม่ได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แต่มีวิวัฒนาการมาจากการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่มองเห็นได้

²⁴ Greenpeace Thailand, “ข้อเสนอสู่เวทีเจรจาสถิติสัญญาพลาสติกโลก กับคำถามโค้งสุดท้าย: ผลิตและบริโภคพลาสติกอย่างไรถึงเรียกว่ายั่งยืน?”, Green Peace (เว็บไซต์), <https://www.greenpeace.org/thailand/story/53908/plastics-treaty-how-can-we-produce-and-consume-plastics-sustainably/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

²⁵ เพิ่งอ้าง.

²⁶ Marks, D., Miller, M. A., & Vassanadumrongdee, S., “Closing the loop or widening the gap? The unequal politics of Thailand’s circular economy in addressing marine plastic pollution,” *Journal of Cleaner Production*, Vol. 391 (10 March 2023), 1-11.

และแรงกดดันจากประชาคมโลก ซึ่งสามารถอธิบายให้เข้าใจได้ผ่านกรอบทฤษฎี หน้าต่างแห่งนโยบาย (Policy Window) ของจอห์น คิงดอน (John Kingdon) ทฤษฎีนี้เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งสำคัญมักจะเกิดขึ้นเมื่อกระแสธาร (Streams) สามสายไหลมาบรรจบกันอย่างพอดี ได้แก่ กระแสธารของปัญหา (Problem Stream) กระแสธารของนโยบาย (Policy Stream) และกระแสธารของการเมือง (Political Stream)²⁷

หน้าต่างแห่งนโยบาย (พ.ศ. 2558-2561): เมื่อวิกฤตเปิดทางสู่การเปลี่ยนแปลง

ก่อนหน้านี้ ปัญหาขยะพลาสติกในทะเลยังถูกมองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาขยะมูลฝอยทั่วไป สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่อกระแสธารสามสายตามทฤษฎีของคิงดอนไหลมาบรรจบกันอย่างพอดี

- **กระแสธารของปัญหา (Problem Stream):** ปัญหาที่เป็นนามธรรมในเชิงสถิติถูกกระตุ้นให้กลายเป็นภาพที่ทรงพลังและสะเทือนใจสังคมไทย ผ่านเหตุการณ์สำคัญสามระลอก ได้แก่
 - ปี 2558: การตีพิมพ์ผลการศึกษาของ Jambeck และคณะ จัดอันดับให้ประเทศไทยเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรมากที่สุดในโลก²⁸ งานวิจัยชิ้นนี้สร้างแรงสั่นสะเทือนในระดับนานาชาติและกลายเป็น “จุดเปลี่ยนทางข้อมูล” ที่ทำให้รัฐบาลไทยไม่อาจปฏิเสธความรุนแรงของปัญหาได้อีกต่อไป²⁹

²⁷ Kingdon, J. W., *Agendas, alternatives, and public policies*, (Brown and Company, 1984).

²⁸ Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L., “Plastic waste inputs from land into the ocean,” *Science*, Vol. 347(2015), 768-771.

²⁹ Marks, D., Miller, M. A., & Vassanadumrongdee, S., Cited.

- ปี พ.ศ. 2560: การค้นพบเกาะขยะ (garbage patch) หรือแพขยะพลาสติกขนาดใหญ่ยาวกว่า 1 กิโลเมตร ลอยอยู่นอกชายฝั่งอ่าวไทย³⁰ ภาพข่าวที่น่าตกใจนี้ได้สร้างความตื่นตัวในหมู่ประชาชนและสื่อมวลชนอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน
- ปี พ.ศ. 2561: การตายของวาฬน้ำร่องที่เกยตื้นในจังหวัดสงขลา ซึ่งผลการชันสูตรพบถุงพลาสติกในกระเพาะอาหารมากถึง 85 ใบ หรือหนักกว่า 8 กิโลกรัม เหตุการณ์นี้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่ทรงพลังของผลกระทบอันเลวร้ายของขยะพลาสติกต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล³¹ และเกิดแรงกดดันทางสังคมที่ส่งผลให้รัฐบาลต้องตอบสนองโดยการออกนโยบายอย่างเร่งด่วน
- กระแสธารของนโยบาย (Policy Stream) และการเมือง (Political Stream): วิฤตการณ์ที่ปรากฏให้เห็นในช่วงต้นนี้มีรากฐานมาจากการจัดการขยะบนบกที่ไม่มีประสิทธิภาพในพื้นที่ลุ่มน้ำสำคัญ โดยมีแหล่งกำเนิดปัญหาที่แตกต่างกันไป เช่น ในลุ่มน้ำบางปะกง ขยะที่เสี่ยงรั่วไหล (Exposed MPW) กว่าร้อยละ 64.8 มาจากขยะที่ตกค้างจากการจัดเก็บไม่ทั่วถึง ในขณะที่ลุ่มน้ำท่าจีนและแม่กลอง มีสัดส่วนขยะจากสถานที่กำจัดที่ไม่ถูกสุขลักษณะเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญ เหตุการณ์จุดประกายเหล่านี้ได้ผลักดันให้กระแสธารของปัญหา มีความเข้มข้น ขณะเดียวกันกระแสธารของนโยบาย ซึ่งก็คือแนวทางแก้ไขปัญหาก็

³⁰ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “อึ้ง! ภาพแพขยะยาว 10 กม.กลางอ่าวไทยชี้ไทยติดอันดับโลกทั้งขยะลงทะเล,” กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (เว็บไซต์), <https://www.dmcg.go.th/detailAll/13101/nws/0/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

³¹ บีบีซีไทย, “เปิดใจทีมสัตวแพทย์ ยื้อชีวิตวาฬน้ำร่อง กินถุงพลาสติก 85 ชิ้น,” บีบีซีไทย (เว็บไซต์), <https://www.bbc.com/thai/thailand-44346034> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

ที่ถูกพัฒนาและถกเถียงกันในหมู่ผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการ (เช่น แนวคิดเรื่องการจัดทำแผนแม่บท การลดใช้พลาสติก หรือ หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน) ก็เริ่มตกผลึก เมื่อแรงกดดันจากสาธารณชนและนานาชาติเพิ่มสูงขึ้น ก็ได้สร้างสมภาวะที่เอื้ออำนวยใน “กระแสธารของการเมือง” ทำให้นักการเมืองและรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องตอบสนองอย่างจริงจัง

การบรรจบกันของทั้งสามกระแสธารได้เปิดหน้าต่างแห่งนโยบายขึ้น และเป็นโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายครั้งสำคัญ นั่นคือ การจัดทำ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 และการประกาศให้ปัญหาขยะทะเลเป็นวาระแห่งชาติ

ยุคแห่งแผนแม่บทและกับดักการวางแผนเชิงสัญลักษณ์

เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยได้จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการขึ้นมากมายฉบับ โดยมียุทธศาสตร์หลักที่ขึ้นนำการดำเนินงาน ได้แก่

- Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 ถือเป็นแผนแม่บทระยะยาวฉบับแรกของประเทศที่มุ่งจัดการพลาสติกโดยเฉพาะ โดยตั้งเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ (1) การลดและเลิกใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว 7 ชนิด และ (2) การนำขยะพลาสติกเป้าหมายกลับมาใช้ประโยชน์ร้อยละ 100 ภายใน พ.ศ. 2570³²
- แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) เป็นการแปลง Roadmap สู่การปฏิบัติ มาตรการสำคัญคือเริ่มแบนพลาสติก 4 ชนิด ได้แก่ ถุงหูหิ้วขนาด <36µm พลาสติก OXO

³² กรมควบคุมมลพิษ, “Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573,” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2021/10/pcd-new-2021-10-19_08-59-31_527174.pdf (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

ฟาสีล และไมโครพลาสติก/ไมโครบีด (Microbeads) โดยมุ่งเน้นหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและมีมาตรการสำคัญคือการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการดักจับพลาสติก ตลอดจนส่งเสริมคัดแยกขยะจากภาครัฐและสถานศึกษา^{33, 34}

แม้ว่ารัฐไทยจะพยายามออกแผนงานจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหา แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกลับสวนทาง ข้อมูลล่าสุดใน พ.ศ. 2566 พบว่าปริมาณขยะพลาสติกโดยรวมยังคงเพิ่มขึ้นเป็น 3.03 ล้านตัน และอัตราการรีไซเคิลมีความผันผวนและโดยเฉลี่ยยังคงอยู่ในระดับต่ำที่ประมาณร้อยละ 20-25³⁵ ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าแผนเหล่านี้ยังไม่สามารถลดปริมาณขยะพลาสติกที่เสี่ยงต่อการรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำ ได้อย่างมีนัยสำคัญ ที่สำคัญกว่านั้นคือสถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงลักษณะของภูมิทัศน์นโยบายไทยที่อาจเข้าข่าย **การวางแผนเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Planning)** กล่าวคือ การออกแผนงานจำนวนมากกลายเป็นเครื่องมือในการแสดงออกถึงเจตจำนงของรัฐเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันทางสังคมและการเมือง แต่แผนเหล่านี้กลับขาดกลไกการบังคับใช้ทางกฎหมายที่เข้มแข็ง ขาดทรัพยากรที่เพียงพอ และขาดการบูรณาการที่จำเป็นในการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงในระดับปฏิบัติการ มืออยู่ของแผนจึงกลายเป็นสิ่งทดแทนการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ยากและมีต้นทุนทางการเมืองสูง แทนที่จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการปฏิรูป

³³ กรมควบคุมมลพิษ, “แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565),” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/15038/> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568).

³⁴ กรมควบคุมมลพิษ, “แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570),” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/28484/> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568).

³⁵ เพิ่งอ้าง.

ตารางที่ 2 สรุปวิวัฒนาการของนโยบายและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดการขยะพลาสติกของประเทศไทย

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ/แรงกดดัน (Catalysts/Pressures)	นโยบาย/แผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้น (Policy/ Action Plan Responses)	พัฒนาการ/ช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Development/Gaps)
ก่อน พ.ศ. 2558	- ปัญหาขยะพลาสติกถูกมองเป็นส่วนหนึ่งของขยะมูลฝอยทั่วไป - การเติบโตทางเศรษฐกิจและการบริโภคพลาสติกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง	- แผนจัดการขยะมูลฝอยระดับชาติที่เน้นเฉพาะการกำจัดปลายทาง - เก็บค่าธรรมเนียมได้แต่ไม่ครอบคลุมต้นทุนกำจัด	- กฎหมายหลัก ได้แก่ พ.ร.บ. สาธารณสุข, พ.ร.บ. รักษาความสะอาดฯ ไม่ได้มุ่งเป้าที่พลาสติกโดยเฉพาะ - อปท. มีอำนาจและทรัพยากรจำกัด
พ.ศ. 2558 - 2561	- (2558) งานวิจัย Jambeck et al. ไทยเป็นผู้ก่อมลพิษทางทะเลอันดับ 6 ของโลก - (2560) การค้นพบเกาะขยะในอ่าวไทย - (2561) การตายของปลาวาฬน้ำร้อนจากการกินขยะพลาสติก	- เริ่มมีการหารือและยกระดับปัญหาขยะพลาสติกเป็นวาระสำคัญ - โครงการความร่วมมือเบื้องต้น เช่น Up-cycling the Oceans, Thailand (2560) ทดลองแนวคิด Circular Economy – Life Cycle Thinking	- เริ่มเห็นช่องว่างของกฎหมายเดิมที่ไม่สามารถรับมือกับวิกฤตได้ - การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ (เช่น MARPOL) ยังมีข้อจำกัด

ตารางที่ 2 สรุปวิวัฒนาการของนโยบายและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดการขยะพลาสติกของประเทศไทย (ต่อ)

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ/แรงกดดัน (Catalysts/Pressures)	นโยบาย/แผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้น (Policy/ Action Plan Responses)	พัฒนาการ/ช่องว่างทางกฎหมาย (Legal Development/Gaps)
พ.ศ. 2561 - 2565	- แรงกดดันทางสังคม สื่อมวลชน และ นานาชาติเพิ่มขึ้น - การเป็นประธานอาเซียนของไทย (2562)	- Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 - ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเล 2 (2562) - แผนปฏิบัติการฯ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565 เริ่มบนพลาสติก 4 ชนิด และส่งเสริมการคิดแยกขยะจากภาคส่วนต่างๆ)	- มีความพยายามใช้กฎหมายเดิมกับดูแล แต่ยังไม่ครอบคลุม - เริ่มมีการศึกษาและยกร่างกฎหมายใหม่ที่เน้นเศรษฐกิจหมุนเวียน - ผลกระทบจาก COVID-19 ทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร
พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน	- การเจรจากสนธิสัญญาพลาสติกระดับโลก (INC-1 ถึง INC-5) - ความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายรีไซเคิลของแผนระยะที่ 1 - ปัญหาการลักลอบนำเข้าขยะพลาสติก	- แผนปฏิบัติการฯ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) พลาสติกเป้าหมายรีไซเคิลร้อยละ 100 และลดการรั่วไหลขยะเล็กร้อยละ 50 - มาตรการห้ามนำเข้าเศษพลาสติกบางประเภท มีผลบังคับใช้เต็มรูปแบบ (2568)	- การผลักดัน ร่าง พ.ร.บ. การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ยั่งยืน (EPR) อย่างจริงจัง (คาดว่าจะบังคับใช้ ประมาณปี 2570) - ขยายขอบเขตการบังคับใช้ไปถึงเศษพลาสติกจากต่างประเทศ - การปรับทำที่และเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับพันธกรณีจากสนธิสัญญาพลาสติกโลก

ที่มา: สรุปและรวบรวมโดยผู้เขียน

ตารางข้างต้น ฉายภาพให้เห็นถึงวิวัฒนาการของนโยบายการจัดการขยะพลาสติกไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการตั้งรับต่อแรงกดดันและวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าการออกนโยบายหลัก เช่น Roadmap การจัดการขยะพลาสติก เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์สำคัญที่สร้างผลกระทบในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อปัญหา แต่กลับไม่ได้ถูกหนุนหลังด้วยการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็นในทันที โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นและการสร้างความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR)

1.3 มุมมองเดิมต่อปัญหา: ข้อจำกัดเชิงนโยบายและช่องว่างทางกฎหมาย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การวิเคราะห์วิกฤตขยะพลาสติกในทะเลของไทยมักมุ่งเน้นไปที่ความอ่อนแอและช่องว่างของกรอบกฎหมายที่มีอยู่เป็นสำคัญ งานศึกษาจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในกฎหมายปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่แม้จะให้อำนาจองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดการขยะ แต่กลับมีบทบัญญัติที่ล้าสมัยและไม่ให้อำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมต้นทุนการกำจัดจริง ทำให้อปท. ขาดแคลนงบประมาณอย่างเป็นระบบ^{36, 37} นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่ได้ออกแบบมาเพื่อจัดการพลาสติกโดยเฉพาะ ทำให้ขาดมาตรการเชิงรุกในการลดขยะ ณ แหล่งกำเนิด³⁸

³⁶ วิชชุดา จีระเสมานนท์, มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง เพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล, (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 84-85, 101.

³⁷ พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล, (นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต), (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), 376-377

³⁸ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), 5-34.

ขณะเดียวกัน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญและได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง คือการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ที่เป็นภาคบังคับ ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ การไม่มีกฎหมาย EPR ทำให้ภาระทางการคลังทั้งหมดตกอยู่กับภาครัฐและประชาชน และขาดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่จะผลักดันให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนการออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น^{39, 40} มุมมองเหล่านี้ล้วนชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายและการมีนโยบายที่เข้มแข็งคือหัวใจของการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม บทความนี้เสนอว่าการมองปัญหาผ่านเลนส์ของกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจความล้มเหลวเชิงระบบที่เกิดขึ้นจริง บทความนี้จึงมุ่งเปลี่ยนมุมมองไปสู่การวิเคราะห์มิติเชิงอภิบาล (Governance Dimension) และปัญหาการบูรณาการ (Integration) ที่เป็นรากฐานของความไร้ประสิทธิภาพดังกล่าว และเพื่อชี้ให้เห็นถึงช่องว่างเหล่านี้ในส่วนต่อไปของบทความ (ส่วนที่ 2) จะทำการวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่สำคัญอย่างละเอียดเพื่อแสดงให้เห็นถึงรอยร้าวเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่จากนั้นในส่วนที่ 3 ซึ่งเป็นประเด็นหลักของบทความ จะทำการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างในการบูรณาการทั้ง 3 มิติอย่างเป็นระบบก่อนจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนสุดท้าย

³⁹ Marks, D., Miller, M. A., & Vassanadumrongdee, S., "Closing the loop or widening the gap? The unequal politics of Thailand's circular economy in addressing marine plastic pollution," *Journal of Cleaner Production*, Vol. 391 (10 March 2023), 1-11.

⁴⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการขยะที่มุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน," *วารสารสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (2565), 1-13.

ส่วนที่ 2: กรอบกฎหมาย: รากฐาน รอยร้าว และการขาดดุลการบังคับใช้

ส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางกฎหมายที่มีอยู่นั้นล้าสมัย กระจัดกระจาย และไม่เหมาะสมกับความท้าทายของวิกฤตพลาสติกในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งหมด

2.1 กฎหมายพื้นฐาน: เครื่องมือที่ล้าสมัยสำหรับวิกฤตการณ์ยุคใหม่

การจัดการขยะในประเทศไทยปัจจุบันยังคงอาศัยกฎหมายหลักที่ตราขึ้นมานานแล้ว ซึ่งออกแบบมาเพื่อจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในภาพรวม และไม่ได้มีเป้าหมายหรือเครื่องมือที่เฉพาะเจาะจงเพื่อบรรณาการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกตลอดวงจรชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการรั่วไหลลงสู่ทะเล กฎหมายหลักสำคัญ ได้แก่

- **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535** กฎหมายพื้นฐานสองฉบับที่มักมีการอ้างถึงในการจัดการขยะมูลฝอย และเป็นเครื่องมือหลักที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดการขยะมูลฝอย อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการจัดการปลายทางเป็นหลัก คือการเก็บ ขน และกำจัดขยะที่เกิดขึ้นแล้ว และไม่ได้มีมาตรการเชิงรุกเพื่อลดการเกิดขยะที่ต้นทาง หรือสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้เกิดการคัดแยกและรีไซเคิลอย่างเป็นระบบ

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แม้กฎหมายฉบับนี้จะให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) ในการจัดการปัญหาขยะทะเลโดยตรง แต่ขอบเขตอำนาจส่วนใหญ่จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ทะเลและชายฝั่ง ทำให้การจัดการปัญหาที่ต้นตอซึ่งอยู่บนบกยังคงอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่หลัก

2.2 รากเหง้าทางกฎหมายของสภาวะรัฐกลวง

ประเด็นที่เป็นสาเหตุหลักและสะท้อนให้เห็นถึงรอยร้าวในกรอบกฎหมายได้อย่างชัดเจนที่สุด คือข้อบกพร่องในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นต้นตอทางกฎหมายโดยตรงที่นำไปสู่สภาวะที่เรียกว่า **รัฐกลวง (Hollow State)** ในทางทฤษฎี แนวคิดรัฐกลวงดั้งเดิมของ Milward และ Provan (2000)⁴¹ มักเน้นอธิบายสภาวะที่รัฐสูญเสียขีดความสามารถในการปฏิบัติการโดยตรง และต้องบริหารจัดการผ่านเครือข่ายภายนอก (governing through networks) เช่น การจ้างเหมาเอกชน (contracting out) อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้ประยุกต์ใช้และขยายความแนวคิดดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นในบริบทของประเทศไทย นั่นคือ การที่รัฐส่วนกลางได้ทำให้ตนเองกลวง ผ่านกลไก **การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ (Weak Devolution)** หรือที่เรียกว่า “Unfunded Mandates” ปรากฏการณ์นี้หมายถึงการที่รัฐส่วนกลางได้ถ่ายโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ซับซ้อนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้มอบอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรที่จำเป็นไปด้วยอย่างสมส่วน การทำเช่นนี้ทำให้รัฐส่วนกลางกลวงโหวในทางปฏิบัติ เพราะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายผ่านกลไกท้องถิ่นที่ตนสร้างขึ้นได้ ขณะที่ท้องถิ่นเองก็ขาดศักยภาพที่จะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁴¹ Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan, “Governing the Hollow State,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2 (2000), 359-379.

สำหรับสภาวะรัฐกลวงในระบบการจัดการขยะของ อบท. จากการวิเคราะห์พบว่า

- 1) **การให้อำนาจทางการคลังที่ไม่สมบูรณ์:** กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจ อบท. ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงค่ากำจัดขยะ
- 2) **การละเลยต้นทุนการกำจัด:** กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ อบท. ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมต้นทุนการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดในกระบวนการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการฝังกลบ การเผา หรือการบำบัดในรูปแบบอื่น ๆ
- 3) **ผลลัพธ์เชิงโครงสร้าง:** การออกแบบกฎหมายในลักษณะนี้ได้สร้างช่องว่างทางการคลังเชิงโครงสร้าง (Structural Fiscal Gap) ขึ้นมาอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ อบท. มีภาระรับผิดชอบตามกฎหมายในการจัดการขยะทั้งระบบ แต่กลับมีอำนาจตามกฎหมายในการหารายได้เพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพียงส่วนเดียวเท่านั้น ส่งผลให้รายรับที่จัดเก็บได้ไม่เคยเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจริง

ดังนั้นปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของ อบท. จึงไม่ใช่เพียงความล้มเหลวในการบริหารจัดการ แต่เป็นผลลัพธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากโครงสร้างทางกฎหมายที่บกพร่อง ซึ่งผลกระทบความรับผิดชอบสู่ท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้มอบเครื่องมือทางการคลังที่จำเป็นสำหรับปฏิบัติการกิจนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วย นี่คือรากฐานทางกฎหมายที่ทำให้ อบท. จำนวนมากต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่ไม่เพียงพอ หรือจำใจต้องเลือกวิธีการกำจัดขยะที่ไม่ถูกต้องหลักวิชาการ เช่น การเทกองกลางแจ้ง เป็นหลัก⁴² ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของขยะพลาสติกที่รั่วไหลลงสู่สิ่งแวดล้อม

⁴² Saengroj Srisawaskraisorn, *Feasibility study on implementing the economic and fiscal measures for plastic packaging waste management*, (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2022).

2.3 พรหมแดนใหม่ทางกฎหมาย: ความจำเป็นเร่งด่วนของกฎหมาย EPR

ช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดและเป็นที่กล่าวถึงอย่างกว้างขวางคือการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต หรือกฎหมาย EPR ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูประบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ โดยกฎหมาย EPR ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ผู้ผลิตสินค้าซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการนำบรรจุภัณฑ์เข้าสู่ตลาด ควรมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรวบรวม คัดแยก และจัดการบรรจุภัณฑ์ของตนเองหลังการบริโภค⁴³ การไม่มีกฎหมาย EPR ทำให้ภาระและต้นทุนทั้งหมดตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริโภคผ่านภาษี ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมและไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตลดการใช้บรรจุภัณฑ์หรือออกแบบผลิตภัณฑ์ให้ง่ายต่อการรีไซเคิล สถานการณ์นี้แตกต่างจากประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งได้ประกาศใช้กฎหมาย EPR แล้วในปีพ.ศ. 2565 แต่ก็ยังคงเผชิญกับความท้าทายในการบังคับใช้กับผู้ผลิตจำนวนมาก⁴⁴ ในขณะที่อินโดนีเซียและมาเลเซีย แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ แต่ก็ยังขาดข้อกำหนดที่เฉพาะเจาะจงและมีสภาพบังคับสำหรับ EPR โดยตรง^{45, 46}

⁴³ กรมควบคุมมลพิษ, “พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (ฉบับรับฟังความเห็น),” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/laws/31505/> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

⁴⁴ Evergreen Labs, “A Year of Progress: Evaluating the Impact of Extended Producer Responsibility (EPR) in the Philippines,” Evergreen Labs (เว็บไซต์), <https://www.evergreenlabs.org/post/a-year-of-progress-evaluating-the-impact-of-extended-producer-responsibility-epr-in-the-philippines?> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2568).

⁴⁵ The Nation Thailand, “Packaging producers push for enactment of EPR law,” The Nation Thailand (เว็บไซต์), https://www.nationthailand.com/thailand/general/40030126?utm_source=chatgpt.com (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2568).

⁴⁶ Samantha H., The case for mandatory extended producer responsibility in Malaysia, Eco-Business (เว็บไซต์), <https://www.eco-business.com/news/the-case-for-mandatory-extended-producer-responsibility-in-malaysia> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2568).

การผลักดันร่าง พ.ร.บ. ของไทยให้มีผลบังคับใช้จึงเป็นก้าวที่สำคัญอย่างยิ่ง

สถานะและความเคลื่อนไหวของ (ร่าง) พ.ร.บ. การจัดการบรรจุภัณฑ์ อย่างยั่งยืนในปัจจุบัน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) ซึ่งได้ยกร่าง “พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ.....” โดยมีหลักการ EPR เป็นหัวใจสำคัญ ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้วในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2567 และอยู่ระหว่างการผลักดันเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

การบังคับใช้กฎหมาย EPR ที่เข้มแข็งและมีผลในทางปฏิบัติจะเป็นจุดเปลี่ยน (Game-Changer) ของระบบการจัดการขยะในประเทศไทย เพราะจะสามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้หลายประการพร้อมกัน ทั้งการสร้างแหล่งทุนที่ยั่งยืนสำหรับการรีไซเคิลโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณรัฐ การลดภาระทางการคลังของ อบต. และที่สำคัญคือการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงการจัดการตลอดวงจรชีวิตของบรรจุภัณฑ์ (Life Cycle Thinking) ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบหรือปรับเปลี่ยนไปใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2.4 ช่องว่างเชิงอำนาจหน้าที่และการขาดดุลการบังคับใช้

นอกเหนือจากข้อจำกัดในตัวบทกฎหมายแล้ว การจัดการขยะพลาสติก ในทะเลของไทยยังเผชิญกับปัญหาช่องว่างเชิงอำนาจหน้าที่ (Jurisdictional Gap) ซึ่งเกิดจากการแบ่งแยกภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดการบูรณาการ ทำให้เกิดพื้นที่รอยต่อบนบก-ในทะเล ที่ไม่มีเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยปัญหาที่เด่นชัดที่สุดคือช่องว่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งรับผิดชอบการจัดการมลพิษบนบก กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่รับผิดชอบขยะในทะเลและชายฝั่ง การแบ่งแยกเช่นนี้ทำให้เกิด “พื้นที่สีเทา” บริเวณปากแม่น้ำและชายฝั่ง ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่ขยะพลาสติกจากบนบก รั่วไหลลงสู่ทะเล การทำงานจึงมักเป็นไปในลักษณะตั้งรับตามขอบเขตอำนาจ

ของตนเอง ขาดการมองภาพรวมและปฏิบัติการร่วมกันเพื่อสกัดกั้นขยะ ณ จุดเชื่อมต่อ

นอกจากนี้ ปัญหาการขาดดุลการบังคับใช้ (Enforcement Deficit) กฎหมายขยะทะเล ที่แม้จะมีกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ควบคุมการทิ้งขยะอยู่ แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังคงอ่อนแอและไม่สม่ำเสมอ ปัญหานี้เกิดจากหลายปัจจัยประกอบกัน ทั้งการขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากรของหน่วยงานกำกับดูแลในพื้นที่ การขาดเจตจำนงทางการเมือง (political will) ในบางระดับ และความยากลำบากในการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การขาดดุลการบังคับใช้นี้เองที่ทำให้ช่องว่างระหว่างกฎหมายบนหน้ากระดาษกับความเป็นจริงในพื้นที่กว้างขึ้น และบั่นทอนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในสายตาของประชาชน

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายระดับชาติที่สำคัญต่อการจัดการขยะและอำนาจหน้าที่

กฎหมาย	บทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	หน่วยงานรับผิดชอบ (กลาง/ท้องถิ่น)	ข้อจำกัด/ช่องว่างที่สำคัญ
พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ให้อำนาจ อปท. ออกข้อบัญญัติการจัดการมูลฝอยและเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขน	- กระทรวงสาธารณสุข - อปท.	- อำนาจเก็บค่าธรรมเนียมไม่ครอบคลุมค่ากำจัด - ไม่ได้ ออก แบบ มา สำหรับพลาสติกโดยเฉพาะ
พ.ร.บ. รักษาความสะอาด พ.ศ. 2535	กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษสำหรับการทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในที่สาธารณะ	- กระทรวงมหาดไทย - อปท.	- เน้นการจัดการปลายทางและบทลงโทษ - ขาดกลไกส่งเสริมการลดและคัดแยกขยะ

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายระดับชาติที่สำคัญต่อการจัดการขยะและอำนาจหน้าที่ (ต่อ)

กฎหมาย	บทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	หน่วยงานรับผิดชอบ (กลาง/ท้องถิ่น)	ข้อจำกัด/ช่องว่างที่สำคัญ
พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล พ.ศ. 2558	ให้อำนาจ ทช. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล รวมถึงขยะทะเล	- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	- อำนาจจำกัดอยู่ในพื้นที่ทะเลและชายฝั่ง - ขาดอำนาจในการจัดการแหล่งกำเนิดบนบกโดยตรง
(ร่าง) พ.ร.บ. การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน (EPR)	กำหนดให้ผู้ผลิตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมและจัดการบรรจุภัณฑ์หลังการบริโภค	- กรมควบคุมมลพิษ - องค์กรผู้ผลิต (PRO)	- ยังไม่มีผลบังคับใช้ - อาจเผชิญแรงต้านจากภาคอุตสาหกรรม

ที่มา: สรุปและรวบรวมโดยผู้เขียน

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า กรอบกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีลักษณะแตกกระจาย (Fragmented) และไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่มีอำนาจครอบคลุมการจัดการปัญหาตลอดวงจรชีวิตของพลาสติกได้อย่างสมบูรณ์โดยกฎหมายหลักอย่าง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้สร้างช่องว่างทางการคลังให้กับ อบท. อย่างชัดเจน ขณะที่ พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล พ.ศ. 2558 มีอำนาจจำกัดอยู่เพียงในทะเลและชายฝั่ง และกฎหมายที่คาดว่าจะ เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างกฎหมาย EPR ก็ยังไม่มีผลบังคับใช้ สภาวะสุญญากาศทางกฎหมายเชิงบูรณาการนี้เองที่เป็นรากฐานสำคัญของปัญหาช่องว่างในการบูรณาการทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง ซึ่งจะวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

ส่วนที่ 3: การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์: ช่องว่างในการบูรณาการเชิงโครงสร้าง

ส่วนนี้คือหัวใจของการวิเคราะห์ โดยจะประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อวินิจฉัยปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นรากเหง้าของความล้มเหลวในการจัดการขยะทะเล ซึ่งสะท้อนผ่านช่องว่างในการบูรณาการใน 3 มิติหลัก คือ

3.1 การขาดการบูรณาการในแนวระนาบ: ภาวะการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย

ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เด่นชัดที่สุดและเป็นรากฐานของความล้มเหลวในการจัดการขยะพลาสติกทะเลของไทย คือการขาดเอกภาพและการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับเดียวกัน ซึ่งในกรอบการวิเคราะห์ในมุมมองเชิงการอภิบาล (Governance) ถือเป็นความล้มเหลวในมิติของการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency Coordination) และสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนด้วยแนวคิด **การรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย** แนวคิดนี้ชี้ว่า แม้อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง (ระดับกรม) แต่กรมต่างๆ กลับทำงานในลักษณะแยกส่วน (Silo Mentality) ขาดการประสานงาน และมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันเอง⁴⁷ สถานะนี้แสดงออกผ่านปัญหาที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน 2 ประการหลัก ดังนี้

ประการแรก การทำงานแบบไซโลและช่องว่างเชิงอำนาจหน้าที่ อุปสรรคสำคัญต่อการจัดการขยะพลาสติกที่รั่วไหลลงสู่ทะเลเกิดจากการที่ภารกิจดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน แต่ปัจจุบันยังไม่องค์กรใดเป็นเจ้าภาพหลักที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบูรณาการกิจกรรมทั้งหมด⁴⁸

⁴⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*, (สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

⁴⁸ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (ร่าง) *โครงการศึกษาที่มาของขยะทะเล และมาตรการการจัดการปัญหาขยะ*, (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562).

ในทางโครงสร้าง กฎหมายหลายฉบับแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน อย่างชัดเจนเกินไป จนเกิด “พื้นที่รอยต่อที่ไร้เจ้าภาพ” โดยเฉพาะบริเวณปากแม่น้ำและชายฝั่ง ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่ขยะพลาสติกจากบนบกรั่วไหลลงสู่ทะเล ยกตัวอย่าง กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) มีหน้าที่หลักในการจัดการขยะและมลพิษบนบก ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) รับผิดชอบการจัดการขยะบริเวณทะเลและชายฝั่ง การแบ่งแยกเช่นนี้ทำให้แต่ละกรมดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจของตนเอง โดยมุ่งแก้ปัญหาตามขอบเขตหน้าที่ และขาดการมองภาพรวมร่วมกัน

ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค ต้องรับผิดชอบในการลดและคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง แต่กลับมอบภาระหลักให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งทั้งอ่อนกำลังและขาดทรัพยากรเพียงพอ⁴⁹ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานแบบไซโล และช่องว่างเชิงอำนาจหน้าที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการจัดการขยะทะเลอย่างเป็นระบบและครบวงจร

ประการที่สอง ความขัดแย้งเชิงนโยบาย เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการบูรณาการ ไม่เพียงแต่จะเกิดการทำงานซ้ำซ้อน แต่ยังอาจนำไปสู่นโยบายที่บั่นทอนเป้าหมายซึ่งกันและกันโดยตรง ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดคือ ความขัดแย้งระหว่างนโยบาย การผลิตพลังงานจากขยะ (Waste-to-Energy: WtE) กับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน (3Rs: Reduce-Reuse-Recycle) กล่าวคือนโยบาย WtE ขับเคลื่อนโดยกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพลังงาน มุ่งเน้นการจัดการและแปรสภาพขยะเป็นขยะเชื้อเพลิง (Refuse-Derived Fuel: RDF) ในปริมาณมากและสม่ำเสมอเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ในขณะที่ นโยบาย 3Rs อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁴⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการขยะที่มุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน,” *วารสารสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (2565), 1-13.

มีเป้าหมายในการลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง และส่งเสริมการคัดแยกเพื่อการรีไซเคิลให้ได้สูงสุด

แม้ว่านโยบายทั้งสองจะถูกวางไว้ควบคู่กันในแผนแม่บทการจัดการขยะของไทย แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือบทลงโทษทางกฎหมายมาประสานผลประโยชน์ทั้งสองด้านอย่างเป็นรูปธรรม ผลที่ตามมาคือการส่งเสริม WtE ได้สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้น “การรวบรวมขยะทั้งหมด” เพื่อส่งเข้าเตาเผา มากกว่าที่จะลงทุนในระบบ “การคัดแยกขยะ” ที่ต้นทางอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการรีไซเคิลและการลดปริมาณขยะพลาสติกที่อาจรั่วไหลลงสู่ทะเล ความขัดแย้งนี้ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายในภาพรวมขาดทิศทางที่บูรณาการและชัดเจน และทำให้ความพยายามในการลดขยะถูกบั่นทอนโดยนโยบายของรัฐอีกส่วนหนึ่ง

3.2 การขาดการบูรณาการในแนวคิด: วิฤตขีดความสามารถของ อปท. ในพื้นที่เสี่ยง

ช่องว่างในการบูรณาการที่ส่งผลกระทบต่อการรั่วไหลของขยะพลาสติกลงสู่ทะเลมากที่สุด คือการขาดการเชื่อมโยงในแนวคิดระหว่างนโยบายระดับชาติกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยง เช่น ชุมชนริมแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ปัญหานี้เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของความบกพร่องของระบบการอภิบาล และเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของรัฐกลวง ซึ่งหมายถึงสถานะที่รัฐบาลกลางได้กระจาย “ความรับผิดชอบ” ในการดำเนินงานลงไปยังระดับท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้บูรณาการ “ทรัพยากร” และ “อำนาจที่แท้จริง” ตามไปด้วยอย่างสมเหตุสมผล⁵⁰ สภาะรัฐกลวงนี้ได้สร้างวิฤตขีดความสามารถเชิงสถาบันให้แก่ อปท. ในหลายมิติ ดังนี้

⁵⁰ Provan, K. G., & Brinton, M. H., “Governing the Hollow State,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2 (April 2000), 359-380.

วิกฤตการณ์ด้านงบประมาณและอำนาจทางการคลัง

อุปสรรคสำคัญของ อปท. ในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร คือข้อจำกัดทางกฎหมายและการคลัง ตามที่วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อนุญาตให้ อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมค่ากำจัดซึ่งมีต้นทุนสูงกว่ามาก แม้จะมีการปรับโครงสร้างค่าธรรมเนียมบ้าง แต่ช่องว่างระหว่างต้นทุนจริงกับรายรับยังคงสูง รายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในปี พ.ศ. 2564 พบว่า จาก 71 อปท. ที่สุ่มตรวจ อปท. 67 แห่งขาดทุนโดยรวมประมาณ 4,000 ล้านบาทต่อปี เนื่องจากเก็บค่าธรรมเนียมไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายจริง⁵¹

นอกจากนี้ ผลกระทบทางการเมืองยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้บริหาร อปท. ไม่กล้าปรับขึ้นค่าธรรมเนียมขยะ ผู้บริหารมักจะไม่ต้องการสร้างภาระให้กับประชาชน เพราะเกรงว่าจะส่งผลเสียทางการเมือง จึงเลือกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำ (10-20 บาทต่อเดือน) หรือไม่เก็บเลย แม้แนวทางการบริหารเช่นนี้ช่วยลดการร้องเรียน แต่ก็ทำให้ช่องว่างระหว่างต้นทุนแท้จริงของการจัดการขยะกับรายรับยังคงสูงอยู่⁵² งบประมาณของ อปท. ส่วนใหญ่ยังในพื้นที่ชนบทหรือตำบลท่องเที่ยว จึงขาดทั้งงบประมาณและศักยภาพทางเทคนิคในการลงทุนเทคโนโลยีหรือสถานที่กำจัดที่ได้มาตรฐาน ทำให้ต้องพึ่งพาการกำจัดแบบเทกองกลางแจ้ง (open dumping) เป็นหลัก

ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของภาวะรัฐกลวงและวิกฤตขีดความสามารถนี้คือการเกิดพื้นที่วิกฤตที่เป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของขยะรั่วไหลลงสู่ทะเล

⁵¹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “สตง. สุ่มตรวจ อปท. 71 แห่ง พบ 51 แห่ง เก็บ “ค่าขยะ” ไม่ครบ-67 แห่ง ขาดทุนปีละ 4,000 ล้านบาท,” สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, (เว็บไซต์), <https://en.audit.go.th/th/สตงสุ่มตรวจ-อปท-71-แห่ง-พบ-51-แห่ง-เก็บ-ค่าขยะ-ไม่ครบ-67-แห่ง-ขาดทุนปีละ-4000-ล้าน> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

⁵² ภัทรพล ตุลาภิรักษ์ และสุจิตรา วาสนาดำรงดี, “หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้ง ตอนที่ 2: ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอเชิงระบบ,” *วารสารสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 (2566), 1-10.

ยกตัวอย่าง กรณีของอำเภอเมืองชลบุรี ซึ่งมีอัตราการจัดเก็บขยะค่อนข้างต่ำเพียงร้อยละ 51.5 หมายความว่าขยะเกือบครึ่งหนึ่ง (รวมถึงขยะพลาสติก) ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ไม่เข้าสู่ระบบการจัดการขยะอย่างเป็นทางการ ทำให้กลายเป็นพื้นที่ที่ก่อให้เกิด Exposed MPW สูงเป็นอันดับต้นในกลุ่มน้ำบางปะกง หรือในกรณีของอำเภอเมืองสมุทรสาครที่มีสถานที่กำจัดขยะแบบเทกองกลางแจ้งขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งใน 5 กลุ่มน้ำ⁵³ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของมลพิษพลาสติกในทะเล สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนชัดเจนว่าความล้มเหลวในการเสริมสร้างศักยภาพของ อปท. ได้นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและจับต้องได้ในพื้นที่เสี่ยงโดยตรง เมื่อประกอบกับข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษใน พ.ศ. 2566 ยืนยันว่ากว่าร้อยละ 95 ของสถานที่กำจัดขยะทั่วประเทศยังคงเป็นบ่อขยะแบบเทกองกลางแจ้ง⁵⁴ ซึ่งไม่มีการควบคุมการรั่วซึมและกลายเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของ ขยะพลาสติกที่จัดการไม่ถูกต้องและเสี่ยงรั่วไหล ที่พร้อมจะถูกพัดพาลงสู่แหล่งน้ำและทะเลได้ตลอดเวลา

ข้อจำกัดด้านบุคลากรและองค์ความรู้

อปท. โดยเฉพาะในพื้นที่ขนาดเล็กและห่างไกล มักประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการขยะและวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามวิธีที่คุ้นเคย มากกว่าจะอาศัยการวางแผนอย่างเป็นระบบหรือการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ⁵⁴ ในหลายกรณีโครงการติดตั้งระบบดักจับขยะในลำคลองหรือแนวป้องกันริมแม่น้ำไม่สามารถเกิดขึ้นจริง หรือแม้จะดำเนินการไปแล้วก็มักขาดความยั่งยืน เนื่องจากไม่มีบุคลากรที่มีความรู้เพียงพอในการออกแบบ ติดตั้ง และบำรุงรักษาระบบ

⁵³ World Bank, *Plastic Waste Material Flow Analysis for Thailand – Summary Report*, cited, 44, 59.

⁵⁴ กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566,” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/32171/> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

รายงานของธนาคารโลก⁵⁵ และ UNEP⁵⁶ ต่างชี้ตรงกันว่า อุปสรรคสำคัญในการจัดการขยะในประเทศกำลังพัฒนาคือการที่หน่วยงานท้องถิ่นมีทรัพยากรและสมรรถภาพทางเทคนิคจำกัด ทำให้ขาดศักยภาพในการวางแผนระยะยาวหรือควบคุมคุณภาพกระบวนการกำจัดขยะ

อปท. ในฐานะ “คอขวด” ของระบบ

เมื่อพิจารณาข้อจำกัดทั้งสองประการร่วมกัน จึงเปรียบเสมือน อปท. ถูกกดดันให้บรรลุเป้าหมายระดับชาติอันท้าทาย เช่น การรีไซเคิลขยะให้ได้ร้อยละ 100 (Roadmap การจัดการขยะพลาสติก) หรือลดขยะทะเลลงร้อยละ 50 (แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก) โดยไม่เคยได้รับ “อาวุธและกระสุน” ที่จำเป็น ทั้งงบประมาณที่สอดคล้อง บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรืออำนาจทางกฎหมายที่เพียงพอ แม้จะมีความพยายามเก็บขยะในทะเลและชายหาด แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ทรายชายหาดที่ขยะกว่า 5 ล้านตันต่อปี ยังคงถูกจัดการอย่างไม่ถูกวิธีบนบก เป้าหมายการลดขยะในทะเลลงครึ่งหนึ่งจึงแทบเป็นไปไม่ได้เลย

ผลที่ตามมาคือ อปท. กลายเป็นคอขวดของระบบการจัดการขยะทั้งระบบ ทำให้นโยบายที่สวยหรูไม่อาจลงสู่การปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ สภาพปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของการบูรณาการในแนวตั้งอย่างชัดเจน และเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ขยะพลาสติกยังคงรั่วไหลจากบนบกลงสู่ทะเลอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง อปท. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำจัดขยะมูลฝอย กำลังเผชิญกับปัญหาหลุมฝังกลบที่ใกล้เต็ม ขาดแคลนเทคโนโลยีกำจัดขยะที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ขยะจำนวนมากถูกทิ้งกองกลางแจ้งหรือลักลอบทิ้ง ซึ่งพร้อมจะรั่วไหลสู่ระบบนิเวศเสมอ

⁵⁵ Kaza, S., Lisa, Y., Perinaz, B.T., and Frank, W. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (World Bank Publications, 2018).

⁵⁶ Wilson, D. C., & David, C., *United Nations Environment Programme; International Solid Waste Association*, (Global waste management outlook, 2015), 332.

ตารางที่ 4 สถิติปริมาณขยะมูลฝอยและขยะพลาสติกในประเทศไทย (พ.ศ.
2561-2566)

พ.ศ.	ปริมาณ ขยะมูลฝอย รวม (ล้านตัน)	ปริมาณ ขยะ พลาสติก (ล้านตัน)	ปริมาณที่ นำกลับไป ใช้ประโยชน์ (ล้านตัน)	อัตราการ นำกลับไป ใช้ประโยชน์ (%)	แนวโน้ม/ข้อสังเกต
2561	27.80	2.00	0.50	25.0	ปริมาณขยะพลาสติกสูง แต่สัดส่วนที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ยังอยู่ในระดับต่ำ เพิ่มความเสี่ยงรั่วไหลสู่ทะเล
2562	28.70	2.12	0.49	23.1	อัตราการนำกลับไปใช้ประโยชน์ลดลงเล็กน้อย
2563	24.98	3.40	0.66	19.4	ขยะพลาสติกพุ่งสูงช่วง COVID-19 จากบริการส่งอาหาร เพิ่มปริมาณ MPW
2564	24.90	2.76	0.50	18.0	อัตราการนำกลับไปใช้ประโยชน์ลดลงต่ำสุด
2565	25.70	2.83	0.71	25.0	อัตราการนำกลับไปใช้ประโยชน์กลับมาใกล้เคียงระดับเดิม
2566	26.95	3.03	0.75	25.0	ปริมาณขยะพลาสติกยังคงเพิ่มขึ้น อัตราการนำกลับไปใช้ประโยชน์คงที่ ทำให้ปริมาณขยะที่ต้องกำจัดและเสี่ยงรั่วไหลยังคงสูง

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยผู้เขียน^{57 58 59 60}

ข้อมูลในตารางที่ 4 สะท้อนให้เห็นภาพที่น่ากังวลของสถานการณ์ขยะพลาสติกในประเทศไทย กล่าวคือ แม้จะมีความพยายามในเชิงนโยบาย แต่ปริมาณขยะพลาสติกโดยรวมกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 และยังคงอยู่ในระดับสูงหลังจากนั้น ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ อัตราการนำกลับไปใช้ประโยชน์ (Recycling Rate) ยังคงอยู่ในระดับต่ำและคงที่ที่ประมาณร้อยละ 25 มาโดยตลอด ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่าขยะพลาสติกกว่า 2 ล้านตันในแต่ละปีไม่ถูกนำไปรีไซเคิลและกลายเป็น “ขยะพลาสติกที่จัดการไม่ถูกต้อง” (MPW) จำนวนมหาศาล ซึ่งเป็นต้นทางสำคัญของขยะที่พร้อมจะรั่วไหลลงสู่สิ่งแวดล้อมและทะเลในท้ายที่สุด ข้อมูลสถิตินี้จึงเป็นหลักฐานเชิงปริมาณที่ยืนยันว่าแผนแม่บทและมาตรการที่มีอยู่ยังไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ

3.3 การขาดการบูรณาการภาคส่วน: เสียงที่ไม่เท่าเทียมกันในการกำหนดนโยบาย

นอกเหนือจากปัญหาภายในระบบราชการแล้ว ช่องว่างในการบูรณาการยังปรากฏชัดในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

⁵⁷ กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของประเทศไทย พ.ศ. 2566,” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/31985/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

⁵⁸ กรมอนามัย, “กรมอนามัย ชวนลดขยะพลาสติก ลดภาวะโลกเดือด วันสิ่งแวดล้อมโลก,” กรมอนามัย (เว็บไซต์), <https://multimedia.anamai.moph.go.th/news/050667/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

⁵⁹ กรุงเทพธุรกิจ, “ลด ละ เลิก! สร้างขยะพลาสติก สู่เศรษฐกิจหมุนเวียน,” กรุงเทพธุรกิจ (เว็บไซต์), <https://www.bangkokbiznews.com/social/923383> (สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2568).

⁶⁰ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), เมื่อ “ขยะพลาสติก” กำลังกลับมา,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (เว็บไซต์), <https://www.prd.go.th/th/file/get/file/202107314c79a6fead89b92db35a6803c9114cf0195710.pdf> (สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2568).

การนำกรอบ **บันไดแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation)** ของ เซอร์รี่ อาร์นสไตน์ (Sherry Arnstein)⁶¹ มาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ จะช่วยให้เข้าใจพลวัตของการมีส่วนร่วมอย่างลึกซึ้ง โดยหัวใจสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องมีการกระจายอำนาจ (redistribution of power) จากผู้มีอำนาจไปสู่ผู้ไร้อำนาจ หากปราศจากเงื่อนไขนี้ การมีส่วนร่วมก็เป็นเพียงพิธีกรรมที่ว่างเปล่า

อภิสิทธิ์ในการเข้าถึงของภาคอุตสาหกรรม

ภาคส่วนที่เสียงดังและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากที่สุดคือ กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งรวมถึงผู้ผลิตเม็ดพลาสติก ผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค และผู้ค้าปลีกรายใหญ่ การมีส่วนร่วมของกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นทางการ และมีโครงสร้างรองรับที่ชัดเจนผ่านกลไก “โครงการความร่วมมือภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม เพื่อจัดการพลาสติกและขยะอย่างยั่งยืน” (PPP Plastics) การมีอยู่ของเวทีนี้ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีช่องทางในการเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายโดยตรง สามารถร่วมออกแบบยุทธศาสตร์ และนำเสนอแนวทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้⁶² เมื่อวิเคราะห์ด้วยกรอบของอาร์นสไตน์ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้อาจจัดอยู่ในระดับความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ซึ่งเป็นขั้นที่ 6 ของบันได และเป็นระดับที่สูงซึ่งมีการแบ่งปันอำนาจในการวางแผนและตัดสินใจร่วมกันอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่ตามมาคือทิศทางของนโยบายมักจะมุ่งเน้นไปที่แนวทางการจัดการปลายทาง เช่น การส่งเสริมการรีไซเคิล ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการ

⁶¹ Arnstein, S. R., “A ladder of citizen participation,” *Journal of the American Institute of planners*, Vol.35 No.4 (1969), 216-224.

⁶² PPP Plastics, Role of Public Private Partnership for Sustainable Plastic and Waste Management (PPP Plastics) for solving the plastic waste problem in Thailand, PPP Plastics, (เว็บไซต์), https://www.tei.or.th/file/library/2021-Brochure_PPP-Plastics-ENG_60.pdf (สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2568).

ผลิตพลาสติกโดยรวม และเป็นการรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ผลิตไว้เป็นสำคัญ

การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ของชุมชนและภาคประชาชน

ในทางตรงกันข้าม การมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชนทั่วไป และชาวประมง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาขยะทะเล กลับมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ริเริ่มโดยภาครัฐหรือเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ โครงการ “ขยะคืนฝั่ง ทะเลสวยด้วยมือเรา” หรือกิจกรรมเก็บขยะชายหาดต่างๆ แม้กิจกรรมเหล่านี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักรู้และช่วยลดปริมาณขยะที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อวิเคราะห์ในเชิงอำนาจแล้ว การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มักจะอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) (ขั้นที่ 4) หรือ การสงบเสียงวิจารณ์ (Placation) (ขั้นที่ 5) บนบันไดของอาร์นสไตน์เท่านั้น กล่าวคือ ประชาชนถูกระดมให้เข้ามาเป็น “ผู้ปฏิบัติ” ตามแผนที่กำหนดไว้แล้ว หรือเป็น “ผู้รับข้อมูล” แต่ไม่ได้มีอำนาจในการร่วม “ตัดสินใจ” เิงนโยบายหรือกลยุทธ์ในภาพรวมอย่างแท้จริง

สถานการณ์นี้ได้เผยให้เห็นถึงระบบการมีส่วนร่วมสองระดับที่ไม่สมดุลอย่างชัดเจน ระดับบนคือพื้นที่ของกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบและมีอำนาจต่อรองสูง สามารถเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายในระดับความเป็นหุ้นส่วน ในขณะที่ระดับล่างคือพื้นที่ของชุมชนและประชาชนทั่วไป ซึ่งการมีส่วนร่วมมักจำกัดอยู่แค่ในระดับกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ ความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนานโยบายที่ครอบคลุมและเป็นธรรม เพราะทำให้เสียงและองค์ความรู้จากระดับพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ไม่ถูกนำไปพิจารณาในการออกแบบนโยบายภาพรวมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี แม้ภาพรวมการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายจะมีลักษณะเชิงสัญลักษณ์เป็นส่วนใหญ่ แต่ในระดับปฏิบัติการก็ได้ปรากฏให้เห็นถึงความ

พยายามและความสำเร็จของภาคประชาสังคมและชุมชน ในการจัดการปัญหา ด้วยตนเองอย่างน่าสนใจ ตัวอย่างที่เด่นชัดคือเครือข่ายอาสาสมัคร Trash Hero ที่สามารถระดมพลเมืองให้ร่วมกิจกรรมเก็บขยะและสร้างความตระหนักรู้ ได้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ หรือกรณีศึกษาของชุมชนเกาะพิทักษ์ จังหวัด ชุมพร ที่ชุมชนได้ร่วมกันสร้างกฎระเบียบและระบบการจัดการขยะของตนเอง จนประสบความสำเร็จ⁶³ ปรากฏการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพและพลังของ ภาคประชาชนที่ซ่อนอยู่ ซึ่งหากได้รับการสนับสนุนและมีช่องทางที่เหมาะสม ก็พร้อมที่จะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาจากฐานรากได้

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระดับการมีส่วนร่วมใน การอภิบาลขยะพลาสติกทะเลของไทยตามบันไดของอาร์นสไตน์

ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	บทบาท/ กิจกรรมหลัก	รูปแบบการมี ส่วนร่วมหลัก	ระดับการมี ส่วนร่วม (ตามบันไดของ อาร์นสไตน์)	การวิเคราะห์เชิง อำนาจ
ภาค อุตสาหกรรม (ผ่าน PPP Plastics)	- ประสานงานภาค อุตสาหกรรม - ขับเคลื่อน โครงการนำร่อง - ร่วมกำหนด ยุทธศาสตร์	- ร่วมออกแบบ นโยบายกับรัฐ - ให้ข้อมูลกับ สาธารณะ	ขั้นที่ 6: ความ เป็นหุ้นส่วน (Partnership)	- มีอำนาจต่อรองสูง - เข้าถึงศูนย์กลางการ ตัดสินใจ - มีอิทธิพลต่อทิศทาง นโยบายระดับชาติ

⁶³ ชุมพูนุท ชัยรัตน์ และณัฐพล เมฆแดง, “การจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเกาะพิทักษ์ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร”, *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2564): 29-49.

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระดับการมีส่วนร่วมในการอภิบาลขยะพลาสติกทะเลของไทยตามบันไดของอาร์นสไตน์ (ต่อ)

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	บทบาท/กิจกรรมหลัก	รูปแบบการมีส่วนร่วมหลัก	ระดับการมีส่วนร่วม (ตามบันไดของอาร์นสไตน์)	การวิเคราะห์เชิงอำนาจ
องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs)	รณรงค์ ติดตาม ตรวจสอบ และ วิพากษ์นโยบาย	- กดดัน/ล๊อบบี้ - สร้างเครือข่าย - รณรงค์สาธารณะ	อยู่นอกบันได (ใช้แรงกดดันจากภายนอก)	- ไม่มีอำนาจในกระบวนการที่เป็นทางการ - ใช้อิทธิพลผ่านการสร้างแรงกดดันทางสังคมและการเมือง
ชุมชนประมง/ท้องถิ่น	- ปฏิบัติการในพื้นที่ - จัดการขยะระดับชุมชน - เก็บขยะคืนฝั่ง	- เข้าร่วมโครงการ - ดำเนินงานในพื้นที่	ขั้นที่ 4/5: การปรึกษาหารือ/การส่งเสียงวิจารณ์ (Consultation/Placation)	- มีอำนาจจำกัด - เป็นผู้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ - เสี่ยงไม่ถูกนำไปสู่การตัดสินใจ

ที่มา: สรุปและวิเคราะห์โดยผู้เขียน

ส่วนที่ 4: เส้นทางข้างหน้า: ข้อเสนอแนะเชิงบูรณาการเพื่อการปฏิรูปเชิงระบบ

จากการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สั่งสมมานานในระบบการอภิบาลขยะพลาสติกของประเทศไทย การแก้ไขปัญหายังยั่งยืนจำเป็นต้องก้าวข้ามการดำเนินงานแบบแยกส่วนและมาตรการเฉพาะกิจ ไปสู่การปฏิรูปเชิงระบบที่บูรณาการทั้งมิติของกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และกระบวนการ

มีส่วนร่วม ส่วนนี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบหลายระดับที่มุ่งอุดช่องว่างและสร้างรากฐานที่เข้มแข็งสำหรับการจัดการขยะทะเลในระยะยาว

4.1 การปฏิรูปเชิงสถาบันทางกฎหมายและนโยบาย

รากฐานที่สำคัญที่สุดของการเปลี่ยนแปลงคือการมีกรอบกฎหมายที่ทันสมัยและเอื้อต่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้มุ่งเน้นการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นต้นตอของปัญหา ดังนี้

1) ผลักดันและบังคับใช้กฎหมาย EPR อย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไข ปัญหา ภาวะรัฐกลวง และช่องว่างทางการคลังของ อปท. ที่ได้วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 3.2 ข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญสูงสุดคือ การเร่งรัดกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประกาศใช้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ..... ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด กฎหมายฉบับนี้ต้องมีลักษณะเป็นภาคบังคับ (Mandatory) ไม่ใช่ภาคสมัครใจ โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลิตอย่างชัดเจนในการสนับสนุนทางการเงินแก่ระบบการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วของตนเอง การดำเนินการนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของ อปท. ได้อย่างตรงจุด และสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ผู้ผลิตหันมาออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่รีไซเคิลได้ง่ายขึ้น (Design for Recycling)

ภาครัฐอาจริเริ่มจัดตั้งพื้นที่นำร่อง (Regulatory Sandbox) ในจังหวัดที่มีความพร้อม เพื่อทดลองกลไกการสมทบทุนจากผู้ผลิตและการบริหารกองทุนในขนาดที่ควบคุมได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับต้นทุนที่แท้จริง อัตราการเก็บกลับที่เพิ่มขึ้น และประสิทธิผลของรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำบทเรียนที่ได้ไปใช้ออกแบบกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องกับระบบ EPR ระดับชาติให้สามารถปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2) แก้ไขกฎหมายพื้นฐานเพื่อเสริมอำนาจท้องถิ่น ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น (อปท.) อย่างเต็มที่ในการกำหนดและจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การเก็บ ขนส่ง ไปจนถึง การบำบัดและกำจัดขั้นสุดท้าย การให้อำนาจทางการคลังที่สมบูรณ์นี้จะช่วยให้ อปท. มีความเป็นอิสระและมีทรัพยากรเพียงพอในการพัฒนาระบบจัดการขยะในพื้นที่ของตนเองได้อย่างยั่งยืน

3) จัดตั้งกลไกบูรณาการระดับชาติที่มีอำนาจตามกฎหมาย
เพื่อตอบโจทย์ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย และการทำงานแบบไซโล การแก้ไขปัญหาคำเป็นต้องอาศัยกลไกที่มีอำนาจเหนือกว่าโครงสร้างปกติ โดยให้เป็นคณะกรรมการ/องค์กรระดับชาติที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการกำหนดทิศทางแบบเอกภาพ ประสานและคลี่คลายความขัดแย้งของนโยบาย (เช่น นโยบายพลังงานจากขยะกับเศรษฐกิจหมุนเวียน) มอบหมายภารกิจ และติดตามผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตระหนักดีว่า การเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ในบริบทของประเทศไทยนั้น มักเสี่ยงที่จะกลายเป็นเพียง “สถาบันเชิงสัญลักษณ์” (Symbolic Institution) และไม่สามารถแก้ไขปัญหการบูรณาการได้อย่างแท้จริง ดังที่บทเรียนความล้มเหลวของการปฏิรูปโครงสร้างในภูมิภาคได้ชี้ให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่า⁶⁴

⁶⁴ บทเรียนความล้มเหลวเชิงโครงสร้างปรากฏให้เห็นทั้งในกรณีของอินโดนีเซีย ที่คณะกรรมการระหว่างกระทรวงมักล้มเหลวเพราะขาดความเป็นเจ้าของร่วมกันและมีแรงจูงใจที่บิดเบือน และกรณีของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่ถูกวิจารณ์ว่า แม้จะเพิ่มความเป็นทางการ แต่ไม่ได้ยกระดับสมรรถนะการบูรณาการอย่างแท้จริง โปรดดูเพิ่มเติมในงาน Smoke, Paul, and Blane D. Lewis., “Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea,” *World Development*, Vol. 24 No. 8 (1996), 1281-1299.; LaForge, Gordon, *Reforming Indonesia’s Ministry of Finance, 2006-2010*, (Innovations for Successful Societies, Princeton University, May 5, 2016).; Leviter, Lee., “The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member States’ Failure?,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 43 No. 1 (2010-11), 159-210.

ดังนั้น ข้อเสนอในที่นี้จึงไม่ใช่การเพิ่มหน่วยงานราชการถาวร แต่คือการจัดตั้ง “กลไกสั่งการพิเศษ” ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization - NAO)⁶⁵ ที่มีฐานกฎหมายรองรับ มีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวง และมีกรอบเวลาดำเนินงานที่ชัดเจน (sunset clause) เพื่อป้องกันการพองตัวขององค์กร โดยมีบทบาทหลักคือการเป็นตัวกลางประสานเครือข่าย ที่จะเข้ามาคลี่คลายความขัดแย้งเชิงนโยบาย และขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ติดขัดให้เดินหน้าต่อไปได้ โดยยึดหลักวินิจฉัยก่อนสั่งการและใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับระดับความซับซ้อนของปัญหา ไม่ใช่สูตรสำเร็จเดียวกันทุกเรื่อง⁶⁶

4.2 การเชื่อมช่องว่างในการอภิบาล

การปฏิรูปกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานเพื่อเชื่อมช่องว่างในการบูรณาการทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ

1) เสริมสร้างขีดความสามารถของ อปท. ในพื้นที่วิกฤตอย่างตรงจุด
แทนที่จะจัดสรรงบประมาณหรือจัดอบรมแบบกระจายทั่วไป ควรมีการจัดทำ

⁶⁵ Provan, Keith G., and Patrick Kenis, “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2 (2008), 229-252.

⁶⁶ หลักการนี้ตั้งอยู่บนกรอบการปัญหาซับซ้อน-ขัดแย้งสูง (Wicked Problems) ตามแนวทางของ Alford & Head ซึ่งเน้นการประเมินระดับความซับซ้อนของปัญหาแล้วจึงจับคู่เครื่องมือที่เหมาะสม และใช้แนวทางการพัฒนาและแก้ปัญหาแบบวนซ้ำและปรับตัว (Problem Driven Iterative Adaptation - PDIA) เพื่อหลีกเลี่ยงการ “เลียนแบบเปลือก” (Isomorphic Mimicry) ของนโยบายต่างประเทศ โปรดดูเพิ่มเติมในงาน John Alford and Brian W. Head, “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework,” *Policy and Society*, Vol. 36, No. 3 (2017), 397-413.; Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, (New York: Oxford University Press, 2017).

โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถแบบเข้มข้น (Targeted Capacity Building Programs) สำหรับ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วิกฤต ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของขยะพลาสติกที่เลี้ยวรั่วไหล โครงการนี้ควรให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ การให้คำปรึกษาทางเทคนิค และการจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการจัดการขยะอย่างเร่งด่วน

2) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อปท. (Cluster Approach)

ภาครัฐควรมีมาตรการจูงใจทางการเงินหรือทางเทคนิค เพื่อสนับสนุนให้อปท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันเกิดการรวมกลุ่ม (Cluster) ในการจัดการขยะ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีต้นทุนสูง เช่น สถานที่กำจัดขยะที่ถูกต้องหลักวิชาการ หรือโรงงานคัดแยกและรีไซเคิล การรวมกลุ่มจะช่วยให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการโดยรวม

นอกจากนี้ เพื่อสร้างทั้งขีดความสามารถและส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อปท. ส่วนกลางควรพัฒนาคู่มือปฏิบัติการ (Operational Playbook) ที่เน้นเครื่องมือแก้ปัญหาจริงให้แก่ อปท. ควบคู่กับการส่งเสริมให้อปท. ที่อยู่ใกล้เคียงกันริเริ่มการจัดการขยะแบบกลุ่มพื้นที่คลัสเตอร์ (Cluster Approach) เพื่อใช้ศูนย์กำจัดขยะและบริการเก็บขนร่วมกัน ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพได้จริง

4.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นที่ยอมรับและยั่งยืน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการมีส่วนร่วมจากการเป็นเพียงพิธีกรรมไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

1) ยกระดับบทบาทชุมชนสู่การเป็นหุ้นส่วน ต้องมีการออกแบบกลไกที่เป็นทางการเพื่อยกระดับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม

จากการเป็นเพียงผู้เข้าร่วมกิจกรรม ไปสู่การเป็นหุ้นส่วนในการกำกับดูแล ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น ที่มีตัวแทนจากชุมชนเข้าร่วมและมีอำนาจในการร่วมวางแผนและติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อบต. โดยภาคเอกชนสามารถเข้ามาจับบทบาทผ่านโครงการพี่เลี้ยง (Mentorship Program) เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ชุมชน ในขณะที่ภาคประชาสังคมสามารถยกระดับกิจกรรมไปสู่วิทยาศาสตร์ ภาวพลเมือง (Citizen Science) เช่น การทำ Brand Audit ของบรรจุภัณฑ์ที่พบมากที่สุด เพื่อสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เป็นหลักฐานที่สำคัญสำหรับภาคประชาสังคมใช้ผลักดันการเปลี่ยนแปลง

2) แผนวงการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) ไว้ในกฎหมาย กฎหมายใหม่ โดยเฉพาะกฎหมาย EPR ควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการสนับสนุนและผนวกรวม ภาคส่วนไม่เป็นทางการ เช่น ผู้เก็บขยะ (ชาเล้ง) และร้านรับซื้อของเก่ารายย่อย เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นทางการ การดำเนินการนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยปกป้องอาชีพและรายได้ของกลุ่มคนเปราะบาง แต่ยังเป็นการใช้ประโยชน์จากความรู้และเครือข่ายที่มีอยู่เดิมของคนกลุ่มนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อระบบโดยรวม⁶⁷

3) กำหนดจุดยืนที่ชัดเจนและสร้างสรรค์ในเวทีโลก ประเทศไทยควรใช้โอกาสจากการเจรจาสนธิสัญญาพลาสติกระดับโลกในการแสดงจุดยืนที่มุ่งมั่นและชัดเจนมากขึ้นในการสนับสนุนมาตรการควบคุมตลอดวงจรชีวิตของพลาสติก ควบคู่ไปกับการเรียกร้องการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและการเงินจากประชาคมโลก เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปและยกระดับระบบการจัดการขยะภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

⁶⁷ World Bank, 2023 Annual Report: Healthy Oceans, Healthy Economies, Healthy Communities, (World Bank, 2023), 33.

บทสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์วิกฤตขยะพลาสติกทะเลของไทยและสรุปว่าอุปสรรคสำคัญไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลนแผนงาน แต่มีรากฐานมาจาก **ช่องว่างในการบูรณาการเชิงโครงสร้าง (Structural Integration Gaps)** 3 ประการ ได้แก่ (1) **การขาดการบูรณาการในแนวนอน** จากโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่แตกกระจาย (Fragmented Centralism) (2) **การขาดการบูรณาการในแนวตั้ง** จากภาวะรัฐกลวง (Hollow State) และ (3) **การขาดการบูรณาการภาคส่วน** ที่มีโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่ไม่สมดุล ช่องว่างเหล่านี้ส่งผลให้แผนแม่บทที่มีอยู่กลายเป็นการวางแผนเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

การจะก้าวข้ามวิกฤตนี้ได้นั้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเชิงสถาบันที่มุ่งอุดช่องว่างเหล่านี้โดยตรงจุดและเป็นระบบ โดยบทความมีข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกัน

ประการแรก **เพื่อแก้ไขการขาดการบูรณาการในแนวนอน** ควรมีการจัดตั้งกลไกบูรณาการระดับชาติที่มีอำนาจสั่งการข้ามหน่วยงานอย่างแท้จริง เพื่อลดการทำงานแบบแยกส่วนและแก้ไขความขัดแย้งเชิงนโยบาย

ประการที่สอง **เพื่อแก้ไขการขาดการบูรณาการในแนวตั้ง** ข้อเสนอเร่งด่วนที่สุดคือการผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน (กฎหมาย EPR) ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด เพื่อสร้างกลไกทางการเงินที่ยั่งยืน ลดภาระและเสริมศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการสุดท้าย **เพื่อแก้ไขการขาดการบูรณาการภาคส่วน** จำเป็นต้องยกระดับบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมจากการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ไปสู่การเป็นหุ้นส่วนในการกำกับดูแล เพื่อสร้างสมดุลทางอำนาจกับภาคอุตสาหกรรม

ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ใช่มาตรการที่แยกส่วนจากกัน แต่เป็นองค์ประกอบของการปฏิรูประบบการอภินา (Governance System) ทั้งระบบ หัวใจสำคัญคือการเปลี่ยนจากการวางแผนเชิงสัญลักษณ์ไปสู่การสร้างโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหนทางเดียวที่จะรับมือกับวิกฤตขยะพลาสติกทะเลของไทยได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567), 78.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (ร่าง) โครงการศึกษาที่มาของขยะทะเล และมาตรการการจัดการปัญหาขยะ, (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562).
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป, (สถาบันพระปกเกล้า, 2558).
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานการศึกษาดัชนีสมบูรณั โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (ระยะที่ 2) เล่มที่ 1, (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566ก).
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานการศึกษาดัชนีสมบูรณั โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (ระยะที่ 2) เล่มที่ 3, (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566ข).
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, รายงานดัชนีสมบูรณั โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564).
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M., *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, (New York: Oxford University Press, 2017).

- Chang, Y.-C., *Ocean governance: A way forward*, (Springer Science & Business Media, 2011).
- Harris, P. G., *Routledge handbook of marine governance and global environmental change*, (Routledge, 2022).
- Kingdon, J. W., *Agendas, alternatives, and public policies*, (Brown and Company, 1984).
- LaForge, Gordon., *Reforming Indonesia's Ministry of Finance, 2006–2010*. Innovations for Successful Societies. Princeton University, May 5, 2016.
- Monaco, A., & Prouzet, P., *Governance of seas and oceans*, (John Wiley & Sons, 2015).
- Saengroj Srisawaskraisorn, *Feasibility study on implementing the economic and fiscal measures for plastic packaging waste management*, (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2022).
- World Bank, *2023 Annual Report: Healthy Oceans, Healthy Economies, Healthy Communities*, (World Bank, 2023).
- World Bank, *Market Study for Thailand: Plastics Circularity Opportunities and Barriers*, *Marine Plastics Series, East Asia and Pacific Region* (Washington DC.: World Bank Group, 2021).
- World Bank, *Plastic Waste Material Flow Analysis for Thailand – Summary Report*, (Marine Plastics Series, East Asia and Pacific Region, 2022).
- World Bank, *Support Development of Thailand's Draft Action Plan on Marine Plastic Debris* (Washington, DC: World Bank, 2022).

บทความ

ชมพูนุท ชัยรัตน์ และณัฐพล เมฆแดง, “การจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเกาะพิทักษ์ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร,” *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2564), 29-49.

ภัทรพล ตูลารักษ์ และสุจิตรา วาสนาดำรงดี, “หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้ง ตอนที่ 2: ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอเชิงระบบ,” *วารสารสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 (2566), 1-10.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการขยะที่มุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน,” *วารสารสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 (2565), 1-13.

Alford, J., & Head, B. W., “Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework,” *Policy and Society*, Vol.36, No.3 (2017), 1-14.

Arnstein, S. R., “A ladder of citizen participation,” *Journal of the American Institute of planners*, Vol.35, No.4 (1969), 216-224.

Geyer, R., Jambeck, J. R., & Law, K. L., “Production, use, and fate of all plastics ever made,” *Science Advances*, Vol.3, No.7 (2017).

Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R., & Law, K. L., “Plastic waste inputs from land into the ocean,” *Science*, Vol. 347(2015), 768-771.

Kaza, S., Lisa, Y., Perinaz, B.T., and Frank, W., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (World Bank Publications, 2018).

LaForge, Gordon., *Reforming Indonesia’s Ministry of Finance, 2006–2010*. Innovations for Successful Societies. Princeton University, May 5, 2016.

- Leviter, Lee., "The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member States' Failure?," *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 43 No. 1 (2010-11), 159-210.
- Marks, D., Miller, M. A., & Vassanadumrongdee, S., "Closing the loop or widening the gap? The unequal politics of Thailand's circular economy in addressing marine plastic pollution," *Journal of Cleaner Production*, Vol. 391 (10 March 2023), 1-11.
- Provan, K. G., & Brinton, M. H., "Governing the Hollow State," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 No. 2 (April 2000), 359-380.
- Provan, K. G., & Kenis, P., "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18, No.2 (2008).
- Smoke, Paul, and Blane D. Lewis, "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea," *World Development*, Vol. 24, No. 8 (1996), 1281-1299.
- Sudirman, A., Idris, I., Siswandi, A. G., Adolf, H., Fadilah, E. M., Maulana, M., & Hakiki, F., "The Impact of Weak Marine Debris Governance on the Increased Environmental Insecurity in Southeast Asia," *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 14 No.1(2023), 141-159.
- Thushari, G. G. N., Senevirathna, J. D. M., Yakupitiyage, A., & Chavanich, S., "Effects of microplastics on sessile invertebrates in the eastern coast of Thailand: an approach to coastal zone conservation," *Marine Pollution Bulletin*, Vol.124 No.1(2017), 349-355.

Wilson, D. C., & David, C., *United Nations Environment Programme; International Solid Waste Association*, (Global waste management outlook, 2015), 332.

Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. "Governing the Hollow State," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000), 359-379.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมมลพิษ, "แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565)," กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/15038/> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568).

กรมควบคุมมลพิษ, "แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570)," กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/28484/> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568).

กรมควบคุมมลพิษ, "พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (ฉบับรับฟังความเห็น)," กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/laws/31505/> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

กรมควบคุมมลพิษ, "รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566," กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/32171/> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

กรมควบคุมมลพิษ, "รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของประเทศไทย พ.ศ. 2566," กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), <https://www.pcd.go.th/publication/31985/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

กรมควบคุมมลพิษ, “Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573,” กรมควบคุมมลพิษ (เว็บไซต์), https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2021/10/pcdnew-2021-10-19_08-59-31_527174.pdf (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “อึ้ง! ภาพแพขยะยาว 10 กม.กลางอ่าวไทย ชี้ไทยติดอันดับโลกทิ้งขยะลงทะเล,” กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (เว็บไซต์), <https://www.dmcr.go.th/detailAll/13101/nws/0/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

กรมอนามัย, “กรมอนามัย ชวนลดขยะพลาสติก ลดภาวะโลกเดือด วันสิ่งแวดล้อมโลก,” กรมอนามัย (เว็บไซต์), <https://multimedia.anamai.moph.go.th/news/050667/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

กรุงเทพธุรกิจ, “ลด ละ เลิก’ สร้างขยะพลาสติก สู่เศรษฐกิจหมุนเวียน,” กรุงเทพธุรกิจ (เว็บไซต์), <https://www.bangkokbiznews.com/social/923383> (สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2568).

บีบีซีไทย, “เปิดใจทีมสัตวแพทย์ ยื้อชีวิตวาฬนำร่อง กินถุงพลาสติก 85 ชิ้น,” บีบีซีไทย (เว็บไซต์), <https://www.bbc.com/thai/thailand-44346034> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), เมื่อ ‘ขยะพลาสติก’ กำลังกลับมา,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (เว็บไซต์), <https://www.prd.go.th/th/file/get/file/202107314c79a6fead89b92db35a6803c9114cf0195710.pdf> (สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2568).

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “สดง.สุ่มตรวจ อปท. 71 แห่ง พบ 51 แห่ง เก็บ ‘ค่าขยะ’ ไม่ครบ- 67 แห่ง ขาดทุนปีละ 4,000 ล้านบาท,” สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, (เว็บไซต์), <https://en.audit.go.th/th/สดงสุ่มตรวจ-อปท-71-แห่ง-พบ-51-แห่ง-เก็บ-ค่าขยะ-ไม่ครบ-67-แห่ง-ขาดทุนปีละ-4000-ล้าน> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2568).

- Evergreen Labs, “A Year of Progress: Evaluating the Impact of Extended Producer Responsibility (EPR) in the Philippines,” Evergreen Labs (เว็บไซต์), <https://www.evergreenlabs.org/post/a-year-of-progress-evaluating-the-impact-of-extended-producer-responsibility-epr-in-the-philippines/> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2568).
- Greenpeace Thailand, “ข้อเสนอสู่เวทีเจรจาสนธิสัญญาพลาสติกโลก กับคำถามโค้งสุดท้าย: ผลิตและบริโภคพลาสติกอย่างไรถึงเรียกว่ายั่งยืน?,” Green Peace (เว็บไซต์), <https://www.greenpeace.org/thailand/story/53908/plastics-treaty-how-can-we-produce-and-consume-plastics-sustainably/> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2568).
- Jenish, A. “Key players and positions in the global plastic treaty negotiations,” EARTH. ORG (เว็บไซต์), <https://earth.org/key-players-and-positions-in-the-global-plastic-treaty-negotiations/> (สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2568).
- Liviana Zorzi, “How to defeat the plastic tide threatening the ASEAN region’s green growth,” World Economic Forum (เว็บไซต์), <https://www.weforum.org/agenda/2023/10/defeat-plastic-tide-threatening-asean-green-growth/> (สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2568).
- PPP Plastics, Role of Public Private Partnership for Sustainable Plastic and Waste Management (PPP Plastics) for solving the plastic waste problem in Thailand, PPP Plastics, (เว็บไซต์), https://www.tei.or.th/file/library/2021-Brochure_PPP-Plastics-ENG_60.pdf (สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2568).
- Samantha H., The case for mandatory extended producer responsibility in Malaysia, Eco-Business (เว็บไซต์), <https://www.eco-business.com/news/the-case-for-mandatory-extended-producer-responsibility-in-malaysia> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2568).

The Nation Thailand, “Packaging producers push for enactment of EPR law,” The Nation Thailand (เว็บไซต์), https://www.nationthailand.com/thailand/general/40030126?utm_source=chatgpt.com (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2568).

United Nations Environment Programme, “Comprehensive assessment on marine litter and plastic pollution confirms need for urgent global action,” UNEP (เว็บไซต์), <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/comprehensive-assessment-marine-litter-and-plastic-pollution#:~:text=The%20report%20highlights%20that%20plastic,per%20meter%20of%20coast-line%20worldwide> (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2568).

United Nations Environment Programme, “Second Part of the Fifth Session (INC-5.2),” UNEP (เว็บไซต์), <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-5.2> (สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2568).

United Nations Environment Programme, From Pollution to Solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution, (UNEP, 2021), 14.

วิทยานิพนธ์

วิฑูรดา จีระเสมานนท์, *มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง เพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล*, (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 84-85, 101.

พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล*, (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), 376-377.