

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน ที่มีผลต่อการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย กรณีศึกษาระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จ¹

นพชัย ฟองอิสสระ² และวัชรพล พุทธิรักษา³

วันที่รับบทความ: 20 กรกฎาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 21 กันยายน 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 28 กันยายน 2564

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลของระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ต่อการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษและหมอกควันข้ามพรมแดน (ATPH) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล 2 กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย ระดับองค์กร การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ จำนวน 20 คน ผลวิจัยพบว่า ระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเป็นผลมาจากข้อตกลง ATPH และข้อริเริ่มการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับอาเซียนตอนบน เมื่อนโยบายดังกล่าวลงมาถึงภาคปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดเชียงราย สามารถควบคุมการเกิดจุดความร้อนได้เฉพาะฝั่งไทย แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนจากสปป.ลาว และเมียนมา จำเป็นต้องอาศัยกลไกลักษณะเฉพาะพื้นที่อื่นๆ ประสานความร่วมมือต่อประเทศทั้งสองอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าอาเซียนมีแนวทางจัดการหมอกควันต่อประเทศสมาชิก แต่แนวทางดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการไม่ก้าวก้าวอำนาจอธิปไตยภายใต้หลักการสำคัญของอาเซียน หรือวิถีอาเซียน ส่งผลให้แนวทางการบรรเทาหมอกควันภายในภูมิภาคเป็นไปในลักษณะสร้างมาตรฐานกลางให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนและเลือกนำไปปฏิบัติใช้ตามแนวทางการจัดการของตนเอง ทำให้ (1) โรดแมป

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในงานวิทยานิพนธ์เรื่องการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในจังหวัดเชียงราย กรณีศึกษาระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก

² นักศึกษาปริญญาเอก (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: noppachaif61@nu.ac.th

³ รองศาสตราจารย์ ดร. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: watcharabonb@nu.ac.th

ปลอดหมอกควันอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2020 และ (2) แผนปฏิบัติการเชิงราย ต่อการบรรเทา
หมอกควันระดับอาเซียนตอนบน ไม่สามารถนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงได้ในเชิงปฏิบัติ

คำสำคัญ ระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จ, อาเซียน, วิถีอาเซียน, ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษ
หมอกควันข้ามพรมแดน

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution Towards Cross-Border Haze Management in Chiang Rai Province: A Case Study of the Single Command Model⁴

Noppachai Fongissara⁵ and Watcharabon Buddharaksa⁶

Received: July 20, 2021

Revised: September 21, 2021

Accepted: September 28, 2021

Abstract

This qualitative research set the objective of studying the efficiency of an integrated management system towards cross-border haze management in Chiang Rai province under the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP). Data were collected by in-depth interviews with two target groups: representing the organization unit and the ‘single command model management’, comprising 20 individuals. The study showed that Chiang Rai’s integrated management system was the result of the ATHP and the Upper ASEAN Level Environmental Management Initiative. When the aforementioned policy came into practice in Chiang Rai Province, it was able to control the occurrence of hotspot only within Thailand, but was not able to solve the problem of cross-border haze from the neighboring countries of Laos and Myanmar. Therefore, it was necessary to rely on other area-specific mechanisms, as well as strong cooperation with the two countries, to effectively manage the problem. Although ASEAN provides member states with guidelines for managing haze problems, these guidelines are based on ASEAN’s principle of non-interference (‘the ASEAN

⁴ This article is part of Ph.D. dissertation entitled “The Transboundary Haze Pollution Management in Chiang Rai Province: A Case Study of the Single Command Model” Southeast Asian Studies, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Thailand

⁵ Ph.D. Candidate (Southeast Asian Studies), Faculty of Social Sciences, Naresuan University Phitsanulok 65000. Email: noppachaif61@nu.ac.th

⁶ Associate Professor Ph.D., Faculty of Social Sciences, Naresuan University Phitsanulok 65000. Email: watcharabonb@nu.ac.th

Way’). As a result, the approach to alleviating haze within the region created a central standard for all ASEAN member countries but was implemented according to each country’s management guidelines, leading to: (1) ASEAN’s haze-free roadmap by 2020 and (2) Chiang Rai’s Action Plan on Upper ASEAN Haze Mitigation that refrains to implement in a practical change.

Keywords Single Command Model, ASEAN, the ASEAN Way, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

1. บทนำ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบและเผชิญต่อปัญหาหมอกควันอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา โดยในปี ค.ศ. 2003-2004 เกิดปัญหาหมอกควันจากการเผาป่าขนาดใหญ่บริเวณเขตสุมาตราและกาลิมันตันในอินโดนีเซียทำให้เกิดกลุ่มหมอกควันขนาดใหญ่ลอยไปยังน่านฟ้าประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ มาเลเซียและบรูไน ผลกระทบดังกล่าวทำลายวิถีทางเศรษฐกิจอย่างมาก (Jones, 2004, p. 60) และบานปลายกลายเป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ Dr.Klaus Toepfer หัวหน้าโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ประกาศให้การลุกลามของไฟดังกล่าว ถือเป็นปรากฏการณ์ภัยพิบัติระดับโลก (Tay, 2000, p. 59; Jones, 2006, p. 432) วิกฤตสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น นำไปสู่การเกิดข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: ATHP) เพื่อรับมือกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งสนับสนุนให้เป็นข้อตกลงที่มีผลผูกมัดทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกอาเซียน (Heilmann, 2015, p. 103) ลงนามโดยประเทศ 10 สมาชิกอาเซียนในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 และมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 (Jones, 2006, p. 438)

อย่างไรก็ดี การดำเนินการภายใต้ข้อตกลง ATHP และความร่วมมือของสมาชิกอาเซียนต่างถูกขัดขวางจากข้อจำกัดเชิงบรรทัดฐานและธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร (Nguitrageol, 2011b, pp. 356-357) ประกอบกับสมาชิกอาเซียนต่างมีความยืดหยุ่นเรื่องการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ สำหรับรัฐที่ไม่สามารถกระทำตามพันธกรณีในข้อตกลงและกลไกระงับข้อพิพาทที่บังคับใช้ จะถูกดำเนินการจัดการผ่านแนวทางการปรึกษาหารือและเจรจาฉันท์มิตร ปราศจากการแทรกแซง (วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2555, น. 58) ยึดถือเป็นหลักการสำคัญที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” ขณะที่ข้อตกลงและแผนต่างๆ ดำเนินไปในเชิงการส่งเสริมมากกว่าการบังคับใช้ทางกฎหมาย (Heilmann, 2015, p. 102) ส่งผลให้สมาชิกอาเซียนต่างมีความลังเลต่อสถาบันเหนือรัฐและกลไกที่จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในทางปฏิบัติ กล่าวได้ว่าข้อตกลง ATHP เกิดความล้มเหลวจากความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของอาเซียน (วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2555, น. 58)

ปัญหาไฟป่าและมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน ไม่ได้จำกัดขอบเขตเฉพาะบริเวณอาเซียนตอนล่างเพียงเท่านั้น แต่ยังคงขยายผลเป็นวงกว้างส่งผลกระทบต่ออาเซียนตอนบน หรือ อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งปัญหาดังกล่าวสัมพันธ์ต่อการเติบโตของข้าวโพดในอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ (Borras & Franco, 2018, p. 5) ซึ่งก่อให้เกิดจุดความร้อน (Hotspot)

โดยร้อยละ 30 พบในพื้นที่ปลูกข้าวโพดในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง 3 ประเทศ ประกอบด้วยภาคเหนือตอนบนของไทย รัฐฉานของเมียนมาและตอนบนของสปป.ลาว (อริศรา เจริญปัญญาเนตร, 2563, น. 1) ปัญหาดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อปัญหาในลักษณะมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาค โดยการแก้ไขด้วยการลดกิจกรรมการเผาในหนึ่งประเทศไม่เพียงพอต่อมลพิษในลักษณะข้ามพรมแดน จึงมีความจำเป็นยิ่งต่อประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิด เพื่อให้จัดการปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2555, น. 37) ประเทศไทย โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ริเริ่มและผลักดันให้มีการจัดทำข้อริเริ่มด้านสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน คือ 1) แผนอาเซียนปลอดหมอกควัน (ASEAN Haze Free Roadmap) ภายในปี ค.ศ. 2020 และ 2) แผนปฏิบัติการเชียงใหม่ (the Chiang Rai 2017 Plan of Action) โดยมีเป้าหมายลดจุดความร้อนที่เกิดขึ้นจริงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (ASEAN information center, 2018)

ขณะที่จังหวัดเชียงรายต่างได้รับผลกระทบจากไฟป่าและหมอกควันทุกปีและมีแนวโน้มค่าคุณภาพอากาศเกินมาตรฐานทุกๆ ปี ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชนในพื้นที่และสร้างความเสียหายส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจังหวัด โดยมีปัญหามาจากพฤติกรรม การเผาในพื้นที่และประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีพื้นที่ติดกับจังหวัดเชียงรายและลอยเข้ามาสร้างผลกระทบภายในจังหวัดเชียงราย (Sirimongkolertkun, 2018) โดยเฉพาะในช่วงมาตรการห้ามเผาจังหวัดเชียงราย 15 กุมภาพันธ์ - 15 พฤษภาคม ในปี พ.ศ. 2562 อำเภอมะสาวยังมีการรายงานไม่พบจำนวนจุดความร้อน แต่กลับมีค่า PM 2.5 สูงสุดของโลกของวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2562 (Lekham & Singhaputargun, 2019, p. 5) ภายใต้ปัญหาดังกล่าว จังหวัดเชียงรายเป็น 1 ใน 9 จังหวัดภาคเหนือที่นำรูปแบบระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) เข้ามาใช้แก้ไขปัญหาคุณภาพอากาศในพื้นที่วิกฤต โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพดำเนินการ ภายใต้กลไกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ ด้วยมาตรการเชิงรุกและแก้ไขปัญหาหมอกควันอย่างยั่งยืน (กรมควบคุมมลพิษ, 2561, น. 28)

2. ทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นที่ศึกษา ประกอบด้วย ประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 สถานการณ์ปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงราย

Adeleke, Apidechkul, Kanthawee, Suma, and Wongnuch (2017) กล่าวถึง ปัจจัยสนับสนุนและผลกระทบของการเผาไหม้ในจังหวัดเชียงรายนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ซึ่งนิยมเผาในที่โล่งแจ้ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ส่วนหนึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากการเผาในที่โล่งแจ้งภายในจังหวัดเพียงเท่านั้น แต่ยังได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการเผาของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอีกด้วย โดยเฉพาะจากพื้นที่เมียนมาและสปป.ลาว ลอยเข้ามาสร้างผลกระทบภายในจังหวัด ขณะที่ผลกระทบดังกล่าว ยังคงดำเนินต่อไป แม้จะมีการแก้ไขภายในจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นไปในลักษณะป้องกันเชิงรับ ตามสถานการณ์และควบคุมการเกิดจุดความร้อน (Sirimongkolertkun, 2018; Lekham & Singhaputargun, 2019) เป็นผลให้การแก้ไขปัญหาในระดับภูมิภาคด้วยการลดกิจกรรมการเผาในหนึ่งประเทศจึงไม่เพียงพอและมีความจำเป็นต้องประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิด เพื่อจัดการปัญหาข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ข้อริเริ่มด้านสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน

ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย คือ 1) ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: ATHP) 2) แผนอาเซียนปลอดหมอกควัน (ASEAN Haze-Free Roadmap) ภายในปี ค.ศ. 2020 และ 3) แผนปฏิบัติการเชียงราย (The Chiang Rai 2017 Plan of Action) ดำเนินการลดจุดความร้อนที่เกิดขึ้นจริงในบริเวณอาเซียนตอนบนหรืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

2.3 แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

(1) วิถีอาเซียน (ASEAN way: Non-interference Principle) นักวิชาการส่วนใหญ่ เช่น โดนัลด์ อี เวเธอร์บี (2556, น. 216), Dorman and Olsen (2019, p. 1), Kittijarot (2018, p. 205), และสุรัตน์ ตันแก้ว (2552, p. 70) กล่าวถึงหลักการนี้ ต่างให้ความสำคัญต่ออธิปไตยของชาติ ด้วยความมุ่งมั่นที่จะ “ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” ภายใต้การจัดการผลประโยชน์ “การปรึกษาหารือ” หรือ “การเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์” ซึ่งผู้สังเกตการณ์อาเซียน เรียกแนวทางนี้ว่า วิถีทางอาเซียน (The ASEAN Way) ซึ่งไม่ใช่กลไกเพื่อการแก้ไข

ปัญหา แต่เป็นระบบที่หลีกเลี่ยงปัญหา อาศัยการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ ในรูปแบบที่กำหนดขึ้นมาอย่างหลวมๆ ผ่านการปรึกษาหารือ ความยืดหยุ่นในการต่อรองเชิงผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก ซึ่งตรงข้ามกับผลประโยชน์ส่วนรวมของภูมิภาค (Varkkey, 2014) นำไปสู่สาเหตุของความล้มเหลวต่อการรับมือปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค ซึ่งมีความซับซ้อนในยุคโลกาภิวัตน์ (Nguitraagool, 2011b, p. 357)

(2) ระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) เป็นรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ต่อการแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤต โดยมีกลไกขับเคลื่อน 3 มาตรการ ประกอบด้วย 1) ใช้ระบบบริหารงานการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ภายใต้พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อให้สถานการณ์กลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว 2) ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายออกกฎระเบียบ/แนวทาง/ข้อบังคับในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองและ (3) ใช้กลไกคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) เป็นกลไกหลักร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) และยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนการดำเนินงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (เฉลิมศักดิ์ เพ็ชรสุวรรณ, 2562)

(3) ทฤษฎีการบริหารจัดการรัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) ของ Sørensen and Torfing (2007) อธิบายถึงการเปลี่ยนผ่านการบริหารการปกครองมาสู่ธรรมาภิบาลเครือข่าย หรือการกำกับกรปกครอง ทั้งนี้ ทฤษฎีการบริหารงานจัดการรัฐในรูปแบบเครือข่าย มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ที่เน้นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแนวใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมเนื่องจากความซับซ้อนของโลกที่มีมากขึ้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องทางด้านสาธารณะ มีเงื่อนไขที่หลากหลายและระบบการบริหารงานราชการแนวตั้งตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy Structure) ไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ เป็นผลให้การบริหารการปกครองแบบเดิม (Government) หรือ Top-down มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่รูปแบบธรรมาภิบาลเครือข่าย (Network Governance) อย่างไรก็ดี Davies and Chorianopouls (2018) ได้อธิบาย ข้อจำกัดการศึกษาธรรมาภิบาลเครือข่ายในโลกที่ 1 (ยุโรป) กล่าวว่า การศึกษาเครือข่ายในแนวทางของ Sørensen and Torfing (2007) ในแนวทางสำนัก Orthodox⁷ นั้น ไม่ได้พูดถึงพลังอำนาจแข็ง (Hard Power)

⁷ ธรรมาภิบาลเครือข่าย (Network Governance) ในแนวทางของสำนัก Orthodox ไม่ได้พูดถึงพลังอำนาจแข็ง (Hard Power) โดย Sørensen & Torfing กล่าวถึงแต่ Soft Power ในแง่ความสำเร็จของเครือข่ายมีการทำงานที่สวยงาม เน้นศิลปะการทูต การประสานความร่วมมือ อาจกล่าวได้ว่าแนวทางดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็นวาทกรรมสวยหรู (Metaphor) ขณะที่นักวิพากษ์ฝ่ายซ้ายต่างเน้นย้ำถึงการมองการดำเนินธรรมาภิบาลเครือข่ายในลักษณะความเป็นจริงผ่าน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relationship) หรือ

กล่าวถึงแต่พลังอำนาจละมุน (Soft Power) ในแง่ความสำเร็จของเครือข่ายที่มีการทำงานที่สวยงาม เน้นศิลปะการทูต ประสานความร่วมมือ มีลักษณะเป็นวาทกรรมสวゆる (Metaphor) ขณะที่ธรรมาภิบาลเครือข่ายในมุมมองของฝ่ายซ้ายมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (Change) เพื่อให้เกิดการปฏิรูปไปสู่สิ่งที่ดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม ฝ่ายซ้ายไม่ได้ปฏิเสธแนวทางการดำเนินธรรมาภิบาลเครือข่ายของสำนัก Orthodox และเชื่อว่ายังคงมีอยู่

(4) ทฤษฎีซีซาร์ (Caesarism) ของ Gramsci (1971 อ้างถึงใน De Smet, 2016, p. 96) ซึ่งอธิบายถึงในสภาวะวิกฤต หรือสภาวะถดถอยทางสังคม ที่จะก่อให้เกิดรูปแบบสูญญากาศเป็นช่องทางทำให้ผู้นำซึ่งเป็นผู้มีบุคลิกยิ่งใหญ่ (Great Personality) ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนของบริบทสังคมนั้นๆ เข้าแก้ไขสถานการณ์ให้รอดพ้นวิกฤตได้ด้วยการใช้พลังอำนาจแข็ง (Hard Power) นำไปสู่การเปลี่ยนที่ดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตามแนวทางนี้มีข้ออันตรายในกรณีที่เกิดสภาวะ Caesar without Caesar ซึ่งผู้ที่จะขึ้นมาเป็นวีรบุรุษ (Hero) ที่อาจเป็นตัวแทนที่ถูกกำหนดขึ้นโดยไม่มีความสามารถที่แท้จริง จะเกิดผลเสียต่อสังคมนั้นๆ มากกว่าที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (วัชรพล พุทธิรักษา, 2564)

3. วัตถุประสงค์

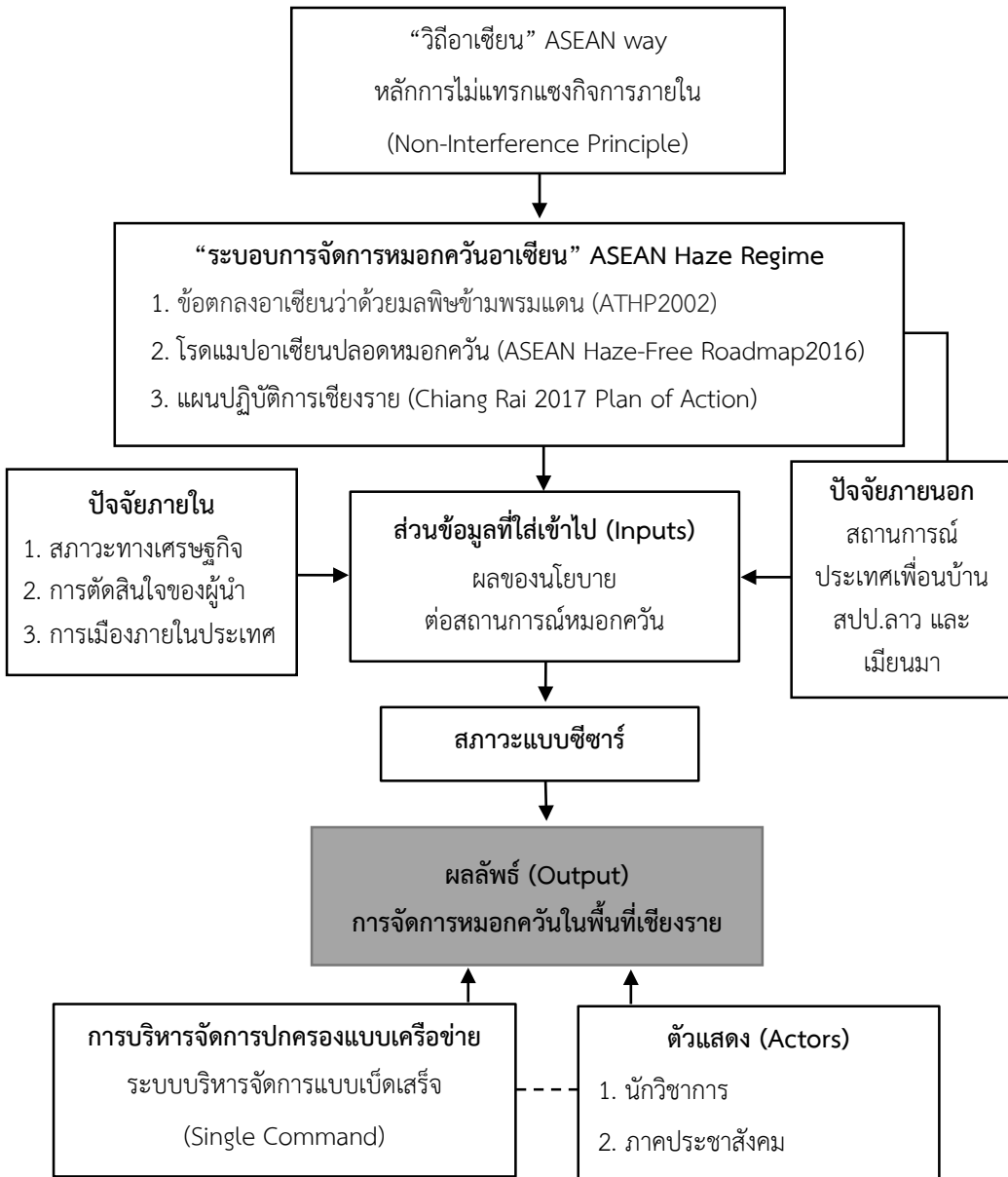
เพื่อศึกษาประสิทธิผลของระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จต่อการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษและหมอกควันข้ามพรมแดน

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาประสิทธิผลของระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จต่อการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษและหมอกควันข้ามพรมแดน ผู้วิจัยเลือกใช้ทฤษฎีการบริหารการจัดการรัฐในรูปแบบเครือข่าย และทฤษฎีซีซาร์ เพื่อมุ่งวิเคราะห์ความร่วมมือและการประสานนโยบายขององค์กรที่เกิดขึ้น จากการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนในพื้นที่ จากตัวแสดงของรัฐ ภาควิชาเครือข่ายและระดับภูมิภาค โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภาพที่ 1

การถูกครอบงำจากอำนาจ (Hegemony Power) แบบเดิม (Traditional) ต่อการดำเนินธรรมาภิบาลเครือข่าย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในแนวทางกระบวนทัศน์ทางเลือก (Alternative Paradigm) ของชาย โพธิสิตา (2549) โดยมองผู้ถูกศึกษากับผู้วิจัยนั้นต่างมีปฏิสัมพันธ์กันและต่างมีอิทธิพลต่อกัน ดังนั้น ผู้รู้กับผู้ถูกศึกษาจึงไม่สามารถแยกออกจาก

กันได้เป็นผลให้ผู้รู้ต้องพาตนเองเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ที่ถูกศึกษา นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในลักษณะการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และศึกษาพร้อมกับข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลักที่มีหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ประกอบด้วยตัวแสดง (Actors) 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) บุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับระบบสิ่งแวดล้อมส่วนกลางอาเซียน (ASEAN Haze Regime: Organization Unit) และ 2) บุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single command: Spatial Unit) โดยผู้วิจัยวิเคราะห์การจัดการหมอกควันข้ามพรมแดน จากการจัดการในพื้นที่ที่รวมกับนโยบายสิ่งแวดล้อมส่วนกลางอาเซียน เช่น ข้อตกลง ATPH โรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควันภายในปี ค.ศ. 2020 และแผนปฏิบัติการเชียงราย เพื่อทราบการประสานความร่วมมือนโยบายส่วนกลาง การจัดการพื้นที่และประสิทธิภาพการบังคับใช้ โดยมีรายละเอียดกลุ่มผู้ให้ข้อมูล รวมจำนวนทั้งหมด 20 คน ดังนี้

(1) ระดับองค์กร (Organization Unit: ASEAN Haze Regime) บุคลากรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อโรดแมปปลอดหมอกควันและแผนปฏิบัติการเชียงราย ในกลุ่มกลไกล้อยระดับภูมิภาคอาเซียนตอนบน จำนวน 1 คน

(2) ระดับพื้นที่ (Spatial Unit: Single Command) ระบบสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 19 คน ดังนี้

(2.1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเครือข่าย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายอุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ฝ่ายกระทรวงกลาโหม จำนวน 4 คน

(2.2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เชิงพื้นที่ภายใต้ระบบสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ ได้แก่ นายอำเภอ และผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ชายแดนที่ได้รับผลกระทบจากหมอกควันข้ามแดน จำนวน 4 คน

(2.3) นักวิชาการในพื้นที่จาก 3 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ลำปาง วิทยาเขตเชียงราย จำนวน 3 คน

(2.4) ฝ่ายบริหารระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ทรพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงรายและบรรเทาและป้องกันสาธารณภัย จำนวน 3 คน

(2.5) ภาคประชาสังคม ได้แก่ หอการค้าจังหวัดเชียงราย Smoke watch และ กลุ่มยักซ์ขาว จำนวน 3 คน

(2.6) ผู้แทนประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ผู้แทนจาก สปป. ลาว และเมียนมา จำนวน 2 คน กรณีที่ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าพื้นที่วิจัย อันเนื่องจากสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น สถานการณ์ การแพร่ระบาด covid-19 หรือภาวะสงครามกลางเมือง (Civil War) ผู้วิจัยคัดเลือกผู้แทน มีส่วนรับผิดชอบสัมพันธ์กับโรคแมลงหมอกควันและแผนปฏิบัติการเชียงราย หรือ การจัดการในพื้นที่

5.2 เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือวิจัย คือแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างที่พัฒนาข้อคำถามจากทฤษฎี ตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหมอกควันข้ามพรมแดน สิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จำนวน 5 ท่าน คือ 1) รองศาสตราจารย์ ดร.บุปผา อนันต์สุชาติกุล 2) รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา สุวคันธ์ 3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณิดา ปิงเมือง 4) รองศาสตราจารย์ ดร.พฤดี หงษ์ตระกูล และ 5) ดร.สุพิชฌาย์ ปัญญา และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ในการขับเคลื่อนการจัดการปัญหาหมอกควันของพื้นที่ จากเวทีการขับเคลื่อนการจัดการหมอกควันในพื้นที่

5.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลวิจัย ภายหลังจากที่ได้รับการรับรองผลการประเมิน ด้านจริยธรรมวิจัยในมนุษย์ จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2563 หมายเลขโครงการ P2-0209/2563 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2564 โดยรวบรวมข้อมูลที่ยึดตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน และเอกสารถ้อยแถลงการณ์ จากองค์กรอาเซียนที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนจาก Google scholar, JSTOR, Thaijo, Thailis และข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat)

(2) ข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่วิจัย ด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายตัวแสดง (Actors) หลัก 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มคนที่ทำงาน เกี่ยวข้องกับระบบสิ่งแวดล้อมส่วนกลางอาเซียน (ASEAN regime; Organization Unit) และ 2) กลุ่มระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single command: Spatial Unit) รวม 20 คน

5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมกับการเก็บข้อมูล ประกอบด้วย การลดทอนขนาดและปริมาณข้อมูล การเลือกเพื่อแสดงหลักฐานข้อมูล และการสร้างและทดสอบยืนยันผลสรุปเพื่อเป็นการยืนยันบทสรุปที่น่าเชื่อถือและมีความถูกต้องตรงประเด็น ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบข้อมูลซ้ำ (Second Thought) ขณะทำรายงานสรุปข้อมูลภาคสนาม ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) โดยการใช้การพิจารณาการตรวจสอบในลักษณะแหล่งบุคคล (คนใน) เพื่อยืนยันความถูกต้องตรงประเด็นของข้อมูลจากผู้วิจัย (คนนอก) และสร้างข้อสรุปข้อมูลขึ้นมา (นิศา ชูโต, 2551, น. 221-225) นอกจากนี้ ผู้วิจัยทำการเชื่อมโยงข้อมูลการสร้างข้อสรุปแต่ละเหตุการณ์ร่วมกับการตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2550, น. 129-131) เพื่อสร้างข้อสรุปเชิงพรรณนา (Descriptive Research) พิสูจน์ความเป็นไปได้ของทฤษฎี เพื่อรองรับกับการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

6. ผลการศึกษา

6.1 ระเบียบสิ่งแวดล้อมอาเซียน: ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษพหุภพข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002: ATHP)

อาเซียนมีความพยายามสร้างระเบียบสิ่งแวดล้อม เพื่อรับมือกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมและเริ่มเป็นรูปธรรม จากการลงนามข้อตกลง ATHP ในปี ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวใช้ระยะเวลาถึง 12 ปี จากประเทศอินโดนีเซียในการให้ความร่วมมือลงนามสัตยาบันต่อข้อตกลงดังกล่าว แม้จะมีการให้สัตยาบันข้อตกลงแต่ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนยังคงเกิดขึ้นและดำเนินอยู่ เนื่องจากข้อตกลง ATHP ต่างมีจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ ประกอบกับข้อตกลง ATHP ถูกสร้างและพัฒนาภายใต้พื้นฐานไม่ก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก ซึ่งไม่เอื้อให้เกิดความร่วมมือต่อการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง (Nguitrageool, 2011b, p. 357; Kittijarot, 2018, p. 202)

6.1.1 โครงสร้างการดำเนินงานข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษพหุภพข้ามพรมแดน (ATHP)

ตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ATHP จะเน้นมาตรการการป้องกันและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยมีการกำหนดโครงสร้างการทำงาน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกภายใต้กระบวนการดำเนินงาน 3 แนวทาง ดังนี้

(1) การประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง เรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน (The Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Trans boundary Haze Pollution in the Mekong Sub-Region: MSC&TWG Mekong) ภายใต้การประชุมคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ประกอบด้วย เมียนมา สปป.ลาว เวียดนาม กัมพูชาและไทย (ASEAN Secretariat, 2016, p. 25)

(2) การประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ เรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน และการประชุมคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ กลุ่มประเทศเขตใต้เส้นศูนย์สูตร (The Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution: MSC&TWG Southern) ประกอบด้วย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ทั้งนี้ พื้นที่ทั้งสองได้จัดตั้งคณะทำงานเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและทำให้เกิดการพบปะ ผ่านการประชุมประจำปี ในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ ทั้ง MSC&TWG Mekong และ TWG Southern รวมทั้ง แลกเปลี่ยนและรับการสนับสนุนจากคณะทำงานด้านเทคนิคในการจัดการปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้น (ASEAN Secretariat, 2016, p. 25) ขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่เข้าประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมทั้งสองพื้นที่ เนื่องจากได้รับผลกระทบหมอกควันข้ามพรมแดนจากพื้นที่ที่อาเซียนตอนล่างและอาเซียนตอนบน

(3) การประชุมประเทศภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน (The Conference of the Parties: COP) เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน จากปัญหาการเผาในที่โล่งของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยเป็นพื้นที่สนับสนุนการทำงานจากคณะกรรมการ (The Committee: COM) ประกอบด้วย คณะกรรมการระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (อธิบดี ปลัดกระทรวง) จาก 10 ประเทศสมาชิก ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนจากเวทีลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (TWG Mekong) และอาเซียนตอนล่าง หรือกลุ่มประเทศเขตใต้เส้นศูนย์สูตร (TWG Southern) เสนอต่อที่ประชุมสมาชิก (COP) เพื่อช่วยเหลือให้ประเทศภาคีดำเนินการตามข้อตกลง (ATHP) (พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2560, น. 68) นอกจากนี้ เวทีภาคีนี้ยังเป็นพื้นที่การประชุมพบปะระหว่าง COM และ COP อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และรับรองเห็นชอบต่อข้อเสนอ (Protocol) ต่างๆ จากวาระการประชุมที่เกิดขึ้นในรอบปี

6.1.2 ข้อริเริ่มและการผลักดันภายในภูมิภาคต่อการแก้ไขเชิงพื้นที่

ผลจากวาระการดำเนินการตามโครงสร้างข้อตกลง (ATHP) นำไปสู่ข้อริเริ่มต่างๆ ในภูมิภาคที่เน้นการแก้ไขเชิงพื้นที่ ดังนี้

(1) การจัดทำโรดแมปปลอดหมอกควันอาเซียนภายในปี 2020 (ASEAN Haze-Free Roadmap 2020) โดยประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมคณะทำงานอาเซียน เพื่อยกร่างโรดแมปปลอดหมอกควันอาเซียน ในปี ค.ศ. 2016 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งโรดแมปดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายตัวชี้วัด มาตรการ แนวทางการดำเนินงานและยกร่างเป็นโรดแมปอาเซียนลดหมอกควัน เพื่อเปลี่ยนภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคลดหมอกควันภายในปี ค.ศ. 2020 โดยแบ่งพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนประกอบด้วย 2 บริเวณ ดังนี้ (ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, 2559)

(1.1) กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย สปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งก่อนหน้านี้นี้มีข้อตกลงร่วมกันจะให้มีจุดความร้อนได้ไม่เกิน 50,000 จุด

(1.2) กลุ่มประเทศอาเซียนตอนล่าง ประกอบด้วย ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน กลุ่มนี้ไม่กำหนดจุดความร้อน แต่จะทำการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองให้อยู่ในมาตรฐานที่กำหนดของแต่ละประเทศ โดยมาเลเซียและอินโดนีเซียกำหนดค่ามาตรฐานไม่เกิน 150 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ขณะที่ไทยกำหนดค่ามาตรฐานไม่เกิน 120 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร

โรดแมปดังกล่าว ยังคงเป็นไปในลักษณะเหมือนข้อตกลง (ATHP) ที่ผ่านมา คือ เน้นกำหนด ป้องกันและควบคุมการเผาไหม้ ไม่ให้เกินค่ามาตรฐานตามที่กำหนด เพื่อไม่ให้หมอกควันภายในประเทศตนเอง ไปกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านและมีส่วนช่วยให้มลพิษอาเซียนลดลงตามเป้าหมาย ซึ่งยังคงยึดหลักวิถีอาเซียน โดยร่างโรดแมปที่จัดทำขึ้นนั้น จะไม่มีบทลงโทษและก้าวก่ายทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะเป็นเพียงพื้นที่แลกเปลี่ยนความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, 2559; สมปรารถนา ช่วยเกื้อ, 2559, น. 36)

(2) แผนปฏิบัติการเชียงราย (Chiang Rai 2017 Plan of Action for Transboundary Haze Pollution Control in the Mekong sub-region) เป็นแผนงานเร่งดำเนินการลดจำนวนจุดความร้อนที่เกิดขึ้นจริงร่วมกันภายในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงไม่ให้เกินจำนวน 50,000 จุดภายในปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์อาเซียนปลอดหมอกควันตามแนวทางโรดแมปปลอดหมอกควันอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2020 และควบคู่กับการดำเนินการภายใต้ 4 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) การจัดการไฟป่าและการเผาในพื้นที่เกษตร 2) การพัฒนาและประยุกต์ใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 4) การลด

ผลกระทบต่อสุขภาพและความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบกับมีความพยายามเจรจา จัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียน เพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน (The Establishment Agreement and Host Country Agreement of the ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control: ACCTHPC) ในประเทศ อินโดนีเซีย (ASEAN Secretariat News, 2017a)

ดังนั้น กลไกการจัดการมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน ถือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่รัฐภาคีสมาชิกอาเซียน นับตั้งแต่ข้อตกลง ATHP และข้อริเริ่มต่างๆ ที่ตามมาจาก ข้อตกลงดังกล่าว อาทิ โรดแมปปลอดหมอกควันอาเซียน 2016 และแผนปฏิบัติการเชิงราย 2017 โดยแนวทางการบรรเทาหมอกควันภายในภูมิภาคเหล่านี้ เป็นเพียงมาตรฐานกลาง ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประเทศอาเซียนและเป็นไปในลักษณะให้แต่ละประเทศ สมาชิกอาเซียนนำไปปฏิบัติตามแนวทางการจัดการของตนเอง

6.2 ข้อตกลง (ATHP) ต่อพื้นที่อาเซียนตอนบน หรืออนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (MSC&TWG Mekong)

ข้อตกลงอาเซียน ATHP เมื่อนำมาสู่แนวทางการบริหารจัดการ ต่อพื้นที่อาเซียน ตอนบน พบว่า ประเทศไทยมีการดำเนินงานผ่านกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งรับผิดชอบหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ประสานการดำเนินงานของ ประเทศไทยและดำเนินงานตามการร้องขอของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ตามข้อตกลง อาเซียนเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและติดตามตรวจสอบ มลพิษ จากหมอกควันข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากไฟบนพื้นดิน หรือไฟบริเวณพื้นที่ป่า ทั้งในระดับความร่วมมือกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง และความร่วมมือกลุ่มประเทศ เขตได้เส้นศูนย์สูตร ทั้งนี้ ระดับความร่วมมือกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เป็นการ ประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ประกอบด้วย เมียนมา สปป.ลาว เวียดนาม กัมพูชาและไทย ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในช่วงปี พ.ศ. 2564 (เดือนตุลาคม-มีนาคม พ.ศ. 2564) ประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนตอนบนได้นำเสนอมตรการ เตรียมความพร้อมในการรับมือปัญหาฝุ่นละอองจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง โดยมีสาระดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2564, น. 14)

(1) ประเทศกัมพูชาได้เพิ่มมาตรการเฝ้าระวังปัญหาและได้ติดตั้งเครื่องวัดคุณภาพ อากาศ 40 จุด ใน 24 จังหวัด พร้อมรถตรวจวัดคุณภาพ จำนวน 1 คัน และได้ออกประกาศ เรื่อง มาตรการป้องกันไฟป่าในพื้นที่อนุรักษ์และสงวนพันธุ์สัตว์ป่า

(2) สปป.ลาว แต่งตั้งคณะกรรมการด้านหมอกควันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อดำเนินการป้องกันและดับไฟป่าในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานป้องกันและดับไฟป่าในระดับจังหวัด การใช้เทคโนโลยีจากดาวเทียมรายงานคุณภาพอากาศและสถานการณ์หมอกควันไฟป่าผ่านระบบออนไลน์

(3) เมียนมา จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อจัดการปัญหาหมอกควันไฟป่าข้ามแดน ซึ่งเมียนมาได้ขอขอบคุณประเทศไทยที่ดำเนินโครงการความร่วมมือพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการคุณภาพอากาศโดยเฉพาะ PM 2.5 ให้กับเมียนมา ทั้งการสนับสนุนองค์ความรู้ในการพัฒนามาตรการป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ทุกประเทศพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและเร่งดำเนินการมาตรการแก้ไขทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อนำสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

ด้านการทำงานของ MSC&TWG Mekong ปัจจุบัน ยังคงไม่มีความชัดเจนในเรื่องค่ามาตรฐานกลางต่อการตรวจวัดคุณภาพอากาศ เนื่องจากในบางประเทศสมาชิกภาคีไม่มีความพร้อมด้านเครื่องมือ ขณะที่การรับรู้ของประชาชนต่อคุณภาพอากาศยังไม่ทั่วถึง ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษประเทศไทย มีความพยายามเข้าไปสร้างมาตรฐานตัวชี้วัดจากคุณภาพอากาศในประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนตอนบน เพื่อให้เกิดข้อมูลจากพื้นที่ในการชี้แจงต่อประชาชนในอนาคต โดยมองว่าหากประชาชนเกิดการรับรู้ข้อมูลที่ชัดเจนจะส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการจัดการคุณภาพในประเทศตนเอง นอกจากนี้ แนวทางการทำงานของกรมควบคุมมลพิษจะมีการดำเนินงานในแนวทางประสานขอความร่วมมือและไม่ยุ่งเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม การประชุมมีความพยายามเพิ่มความเข้มข้นในการลดจำนวนจุดความร้อนในอาเซียนตอนบนและเพิ่มความเข้มข้นในการดำเนินงาน โดยแรกเริ่มของความร่วมมือมีการกำหนดค่าการลดจำนวนจุดความร้อนจำนวน 25,000 จุด แต่ยังคงขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากภาคีประเทศสมาชิก ขณะเดียวกันนั้น การดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการในเชิงบังคับและเป็นไปตามหลักฉันทามติ (Consensus) นำมาซึ่งการเจรจาต่อรองระหว่างกันและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันกำหนดลดจำนวนจุดความร้อน จำนวน 50,000 จุด ในพื้นที่อาเซียนตอนบน โดยการทำงานดังกล่าวต่างเป็นไปตามวิสัยทัศน์โรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควัน 2016 และดำเนินการควบคุมแผนปฏิบัติการเชียงราย 2017 (เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนกลไกย่อยระดับภูมิภาคอาเซียนตอนบน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2564, 25 เมษายน 2564)

ต่อมาวาระการประชุมคณะทำงานอาเซียนตอนบน MSC&TWG Mekong 2020 ณ สปป.ลาว รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียนต่างเห็นชอบในหลักการแผนปฏิบัติการเชียงราย 2017 และสนับสนุนให้มีการขยายผลในเชิงปฏิบัติของแผนปฏิบัติการเชียงรายออกไปอีก 5 ปี จากเดิม

กำหนดสิ้นสุดในปี ค.ศ. 2020 เป็นปี ค.ศ. 2025 และกำหนดเป้าหมายใหม่ในการลดจำนวนจุดความร้อน พร้อมทั้งส่งเสริมการทำงานร่วมกันผ่านกลไกคณะทำงานอาเซียนตอนบน เพื่อสร้างโอกาสแบ่งปันการช่วยเหลือด้านเทคนิค การสร้างขีดความสามารถแบ่งปันความรู้ในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาค (ASEAN Secretariat NEWS, 2020b) ในกรณีที่มีการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนไม่เป็นไปตามความคาดหวัง หรือมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อทางคณะทำงานอาเซียนตอนบน ได้เปิดช่องทางให้กลไกลักษณะเฉพาะในพื้นที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหารือ เช่น กลไกคณะกรรมการชายแดนท้องถิ่น (Township Border Committee: TBC) และระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนาน (Twin City) นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนต่างพยายามเน้นย้ำถึงจุดยืนต่อการทำหน้าที่ในเวทีการประชุมคณะทำงานอาเซียนตอนบน ว่ามีสถานะเพียงเลขานุการ ดังนั้น กรณีคะแนนเสียง หรือการเสนอญัตติใดๆ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะไม่มีอำนาจในเชิงการตัดสินใจ โดยดำเนินหน้าที่เป็นผู้ประสานงานอำนวยความสะดวกในการจัดการประชุมเพียงเท่านั้น หากจะให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต้องมาจากการดำเนินงานของประเทศสมาชิกเอง (เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนกลไกองค์การระดับภูมิภาคอาเซียนตอนบน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2564)

6.3 ระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จต่อการจัดการหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

ระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองในพื้นที่วิกฤตที่เกิดขึ้นใน 9 จังหวัดภาคเหนือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตำบลหน้าพระลาน จังหวัดสระบุรีและพื้นที่อื่นๆ ที่เสี่ยงปัญหาฝุ่นละออง เช่น ขอนแก่น กาญจนบุรี โดยรูปแบบการทำงานจะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะเป็นประธานกรรมการบริหาร (Chief Executive Officer: CEO) ภายใต้ 3 มาตรการขับเคลื่อน ดังต่อไปนี้ (เถลิงศักดิ์ เพ็ชรสุวรรณ, 2562; สำนักงานบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2563)

มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ (พื้นที่ที่มีปัญหา/พื้นที่เสี่ยงต่อปัญหาฝุ่นละออง) มุ่งเน้นการบริหารจัดการและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่ กำหนดเรื่องการใช้ระบบบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จเป็นกลไกหลักในการจัดการปัญหาฝุ่นละออง โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ เพื่อให้การสั่งการต่อการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองให้มีเอกภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน

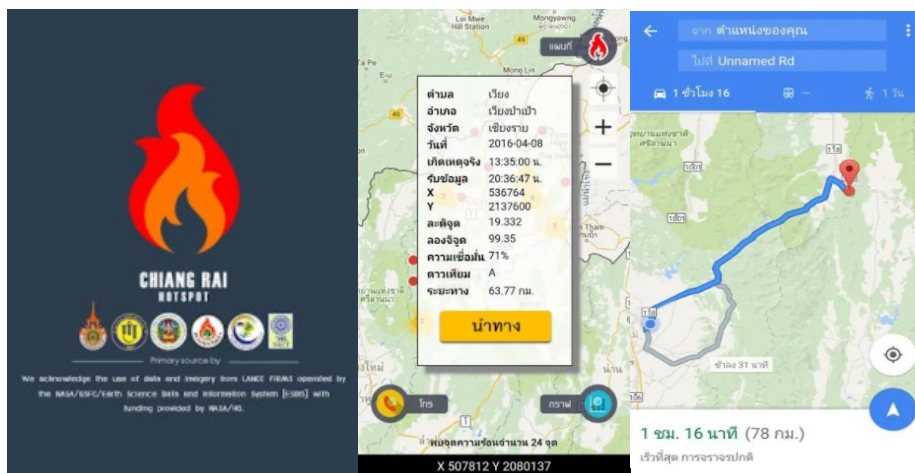
มาตรการที่ 2 แผนการป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) มุ่งให้ความสำคัญในการควบคุมและลดการระบายมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิด รวมถึง

ลดจำนวนแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น การดำเนินมาตรการด้านการขนส่งและจราจร การควบคุมการเผาในที่โล่งและพื้นที่เกษตร การตรวจสอบและควบคุมการปล่อยมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้จากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

มาตรการที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ เป็นการพัฒนากระบวนการเครื่องมือ กลไกการบริหารจัดการรวมถึงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาเครือข่ายการติดตามคุณภาพอากาศ การทบทวนปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์การแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน เป็นต้น

ระบบข้างต้น เมื่อนำมาปรับใช้ในจังหวัดเชียงราย ถูกขับเคลื่อนโดย 2 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงรายและป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย ดำเนินหน้าที่เป็นเลขานุการร่วมในการจัดการระดับจังหวัด ต่อมาถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในพื้นที่จังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ. 2559 เนื่องจากในช่วงปีดังกล่าว จังหวัดเชียงราย มีจำนวนจุดความร้อนสูงขาดความชัดเจนของการรับผิดชอบของพื้นที่ การเกิดไฟ นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานร่วมในการกลั่นกรองในรูปแบบคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอและตำบล ถ่ายทอดเป็นคำสั่งสู่การปฏิบัติ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายอุทยานแห่งชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2564) และบูรณาการการทำงาน ด้วยโมเดล 4 (ฝ่ายปกครอง ฝ่ายอุทยานแห่งชาติ ฝ่ายกรมป่าไม้และฝ่ายกระทรวงกลาโหม) + 2 (ภาคประชาชนและนักวิชาการ 3 มหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดเชียงราย) ร่วมเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนสนับสนุนข้อมูลต่างๆ ต่อการจัดการหมอกควันในพื้นที่ ด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ดำเนินการจัดการติดตามจุดความร้อน Chiang Rai Hotspot ดังภาพที่ 2 ซึ่งเป็นแอปพลิเคชัน แจ้งนำทางเข้าสู่จุดตำแหน่งความร้อนในพื้นที่และส่งข้อมูลถึงแอปพลิเคชันไลน์ฝ่ายบริหารระดับจังหวัด อำเภอและตำบล เป็นผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที (Real Time) และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทุกภาคส่วนร่วมกัน เกิดการขยายผลเป็นโครงการต่างๆ ในการสนับสนุนการทำงานระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ให้ความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการยักษ์ชาววัดฝู่นและโครงการห้องเรียนสู่ฝู่น (นักวิชาการในพื้นที่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 ธันวาคม 2563)

ภาพที่ 1 แอปพลิเคชันติดตามจุดความร้อน Chiang Rai Hotspot



ที่มา: Chiang Rai hotspot Application (2559)

จากผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2559 และเห็นผลชัดเจนในปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีการเผาไหม้ใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ตอนบนและมีจำนวนจุดความร้อนที่ลดจำนวนลงอย่างมีนัยยะสำคัญในช่วงประกาศห้ามเผา โดยจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวน 921 จุด ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวน 19 จุด และ ปี พ.ศ. 2561 มีจำนวน 17 จุด (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), 2561, น. 15)

โดยปัจจัยความสำเร็จของการลดจำนวนจุดความร้อนของจังหวัดเชียงรายภายใต้การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ ดำเนินการอย่างจริงจังและเข้มข้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 และเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนในปี พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ที่สามารถใช้เป็นต้นแบบในด้านการจัดการหมอกควัน จนก่อให้เกิดการปลูกฝังแนวทางการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเผา ในช่วงเวลา 90 วัน ห้ามเผา จากหน่วยงานภาครัฐขยายผลไปสู่ชุมชนก่อให้เกิดการรับรู้ถึงกฎระเบียบต่างๆ เกิดรูปแบบการร่วมแรงร่วมใจในการทำงานร่วมกันของภาคท้องถิ่นและชุมชนในการลงพื้นที่ลาดตระเวนดับไฟ ประกอบกับกระบวนการทำงานที่ประสบความสำเร็จและเป็นแนวทางสืบเนื่องมาถึงปัจจุบันนั้น ล้วนมาจากปัจจัยด้านผู้นำ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายที่ผ่านมา มาจากสายปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความรอบรู้ในเชิงเทคนิคปฏิบัติการและการบังคับบัญชาในระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ รวมทั้งเข้าใจบริบททางสังคมวัฒนธรรมของพื้นที่จังหวัดเชียงราย นับตั้งแต่สมัยการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นายบุญส่ง เตชะมณีสถิตย์ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายณรงค์ศักดิ์

โอสถธนากร และผู้ว่าราชการจังหวัด นายประจัญ ปรัชญ์สกุล สมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) ส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านบรรเทาสาธารณภัยภายในจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะด้านการจัดการหมอกควันภายในจังหวัดมีความต่อเนื่อง ประกอบกับมีการประสานความร่วมมือระดับจังหวัดภาคเหนือ 2 ประกอบด้วย เชียงราย พะเยา แพร่ และน่าน ในการออกมติร่วมประกาศห้ามเผาและระยะเวลาห้ามเผา เพื่อป้องกันหมอกควันข้ามระดับจังหวัดและข้ามพรมแดน (ฝ่ายบริหารระดับจังหวัด02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 พฤษภาคม 2564)

อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ มีข้อจำกัดด้านการจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้า ตามระเบียบข้อบังคับทางการเงินราชการ ซึ่งไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ ทำให้ต้องมีการระดมทุนในรูปแบบการกุศล เพื่อมาใช้จัดสรรอุปกรณ์ของภาคท้องถิ่นและชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมลาดตระเวนดับไฟ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายกระทรวงกลาโหม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2564) นอกจากนี้ ตัวระบบยังมีข้อจำกัดต่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนจากสปป.ลาวและเมียนมาที่ลอยเข้ามากระทบภายในจังหวัด ซึ่งทำให้ค่า PM 2.5 เกินค่ามาตรฐาน (ผู้แทนภาคประชาสังคม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 พฤษภาคม 2564) จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาพร้อมกับกลไกเชิงพื้นที่อื่นๆ ในประสานความร่วมมือลดหมอกควันข้ามพรมแดนกับสปป.ลาวและเมียนมา 2 รูปแบบ 1) คณะกรรมการชายแดนภายใต้กระทรวงกลาโหม และ 2) กลไกระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนาน โดยการประสานขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสปป.ลาว มีการออกกฎหมายห้ามเผาที่สัมพันธ์กับไทย ขณะที่เมียนมามีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อย (ว้าแดง) กับรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะประเด็น “การเผาเชิงการเมือง เพื่อเปิดพื้นที่ในการโจมตีทหารจากรัฐบาลกลางเมียนมา” จึงทำให้การควบคุมจุดความร้อนในพื้นที่เป็นเรื่องยากและต้องอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ สิ่งที่เกิดความร่วมมือร่วมกัน คือ ความร่วมมือเชิงสัญลักษณ์ เช่น การแจกหน้ากากอนามัย การสร้างความตระหนักรู้ในระดับภาคประชาชน (ฝ่ายบริหารระดับจังหวัด01, การสื่อสารส่วนบุคคล, 27 เมษายน 2564)

7. อภิปรายผลการศึกษา

7.1 ข้อตกลง ATHP ต่อพื้นที่อาเซียนตอนบนหรืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (MSC&TWG Mekong)

การดำเนินตามโครงสร้างข้อตกลง ATHP ก่อให้เกิด 2 แผนงาน ภายใต้การริเริ่มและผลักดันโดยประเทศไทย ประกอบด้วย 1) “การริเริ่ม” จัดทำโรดแมปลดหมอกควันอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2020 โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 27

ปี พ.ศ. 2558 ณ ประเทศมาเลเซียและสมาชิกอาเซียนให้การเห็นชอบและรับรองต่อโรดแมปดังกล่าวในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 28 ณ กรุงเวียงจันทน์ สปป.ลาว โดยสมาชิกอาเซียนต่างเห็นพ้องร่วมกันที่จะลดจุดความร้อนภายในประเทศของตนเอง เพื่อนำไปสู่การบรรลุอาเซียนปลอดหมอกควันภายในปี ค.ศ. 2020 2) ในส่วนคณะทำงานอาเซียนตอนบนหรืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมประเทศไทยได้นำเสนอแผนปฏิบัติการเชิงราย 2017 โดยมีเป้าหมายเพื่อดำเนินการลดจำนวนจุดความร้อนที่เกิดขึ้นจริงในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงไม่เกินจำนวน 50,000 จุด ภายในปี พ.ศ. 2563 เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์อาเซียนปลอดหมอกควันตามแนวทางโรดแมปปลอดหมอกควันอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2020 (เกลิงศักดิ์ เพ็ชรสุวรรณ, 2562)

เชิงปฏิบัติพบว่า การดำเนินการตามแผนงานทั้งสอง ยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมายการลดจุดความร้อนในพื้นที่ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ตามการรายงานของ กรีนพีซ ประเทศไทย และศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2563) และกรีนพีซ ประเทศไทย (2564) กล่าวถึงจุดความร้อนที่พบในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ต่างมีค่ามาตรฐานเกิน 50,000 จุด นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017-2020 โดยปี ค.ศ. 2017 มีจำนวน 79,307 จุด ปี ค.ศ. 2018 มีจำนวน 76,041 จุด ปี ค.ศ. 2019 มีจำนวน 176,044 จุด และปี ค.ศ. 2020 มีจำนวน 131,498 จุด ประกอบกับข้อจำกัดแนวทางของแผนงานที่เกิดขึ้นทั้ง 2 เป็นไปในลักษณะการประกอบสร้าง (Composite) ตามความจำเป็นในแบบที่อาเซียนกำหนดขึ้น โดยให้ถือเป็นพฤติกรรมปัจเจกประเทศ ซึ่งเป็นข้อตัดสินใจสุดท้ายแต่ละประเทศจะให้การยอมรับหรือไม่ก็ได้ (โดนัลด์ อี เวเธอร์บี, 2556) ซึ่งมุ่งเน้นแลกเปลี่ยนความร่วมมือและการช่วยเหลือในเชิงวิชาการ (ศิริชนก วิริยเกื้อกูล, 2559; สมปรารถนา ช่วยเกื้อ, 2559) อย่างไรก็ตาม กรณีที่การจัดการหมอกควันข้ามแดนเกิดแนวโน้มส่งผลกระทบรุนแรง คณะทำงานอาเซียนตอนบนได้เปิดช่องทางให้กลไกลักษณะเฉพาะพื้นที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ เช่น กลไกคณะกรรมการชายแดนท้องถิ่นและระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนาน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงปฏิบัติ การริเริ่มและดำเนินการต้องมาจากประเทศสมาชิก เนื่องจากสำนักเลขาธิการอาเซียนต่างเน้นย้ำถึงจุดยืนต่อการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานและเลขานุการในการจัดวาระการประชุมเพียงเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่าวาระและบรรทัดฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมในกลุ่มอาเซียนนั้น เป็นไปลักษณะมุ่งเน้นขอความร่วมมือและเป็นแนวทางให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนไปบริหารจัดการในแบบฉบับของตนเอง แนวทางดังกล่าวสะท้อนปัญหาการออกนโยบาย โดยข้อเสนอและมติส่วนใหญ่ของอาเซียนถูกสร้างมาจากญัตติของกลุ่มชนชั้นสูง (Elite) มากกว่าความเห็นยึดโยงจากภาคประชาชน (Nazeer, 2017) โดยเฉพาะประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับกลุ่มชนชั้นสูงมีการศึกษา เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นผู้ออกนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐในลักษณะจากภาคบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Management) (Hirsch & Warren, 1998) ประกอบกับสมาชิกอาเซียน ยังคงยืนกรานและยึดมั่นในจิตวิญญาณและวิถีอาเซียนในลักษณะแนวทางไม่ผูกมัดและการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศสมาชิก (Heilmann, 2015) ทำให้แผนงานบรรเทาหมอกควันทั้งสองไม่สามารถนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิบัติ

7.2 ระบบการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) ต่อการจัดการหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

การบริหารจัดการหมอกควันในพื้นที่ ระบบบริหารแบบเบ็ดเสร็จ เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎีการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายของ Sørensen and Torfing (2007) พบว่า มีการดำเนินงานในลักษณะแนวราบ (Horizontal Relationships) โดยมีตัวแสดง (Actors) ต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องพัวพันอย่างหลากหลายภาคส่วน (Multi-actor) ในหลายระดับ (Multi-level) มีปฏิสัมพันธ์กันโดยสมัครใจและมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันและกัน ระหว่างกลไกภายในในรูปแบบคณะกรรมการ ด้วยโมเดล 4 (ฝ่ายปกครอง ฝ่ายอุทยานแห่งชาติ ฝ่ายกรมป่าไม้และฝ่ายกระทรวงกลาโหม)+2 (ภาคประชาชนและนักวิชาการ 3 มหาวิทยาลัยในพื้นที่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายและมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ลำปาง วิทยาเขตเชียงราย) ร่วมเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนสนับสนุนการจัดการหมอกควันในพื้นที่ ด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านภูมิสารสนเทศ มาใช้ดำเนินการจัดการหมอกควัน ติดตามจุดความร้อนและแจ้งนำทางเข้าสู่ตำแหน่งความร้อนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังส่งข้อมูลถึงแอปพลิเคชันไลน์ฝ่ายบริหารระดับจังหวัด อำเภอและตำบล เป็นผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทีและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาทุกภาคส่วน ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นในลักษณะอำนาจแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง ภายใต้ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความเชื่อมั่น (Trust) ความจริงใจ (Honesty) และความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) เปลี่ยนผ่านไปสู่ความร่วมมือในลักษณะของ คุณงามความดีทางจริยธรรม (Ethical Virtues) เมื่อเกิดรูปแบบดังกล่าว ภายใต้การดำเนินการธรรมาภิบาลเครือข่ายจะมีลักษณะเกิดความเห็นอกเห็นใจ ยินยอมพร้อมใจและร่วมมือกันนำไปสู่การเกิดความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม พร้อมกับการลดบทบาทของการกำกับดูแลจากภาครัฐในที่สุด

อย่างไรก็ดี Davies and Chorianopouls (2018) มีข้อเสนอแนะถึงการอภิบาลเครือข่ายในแนวทางของสำนัก Orthodox ว่าธรรมาภิบาลเครือข่ายจะดำเนินอย่างต่อเนื่องมีความจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูป เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเน้นในลักษณะพลังอำนาจแข็ง

ในการขับเคลื่อนเครือข่าย ด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ ดังที่ปรากฏในแนวคิดกลุ่มฝ่ายซ้าย ในแนวทางวีรบุรุษ ส่วนหนึ่งทฤษฎีชีซาร์ ของ Gramsci (1971 อ้างถึงใน De Smet, 2016) อธิบายถึงสภาวะวิกฤต หรือสภาวะถดถอยทางสังคมนั้น จะเกิดรูปแบบสูญญากาศ เป็นช่องทางทำให้ผู้นำ ซึ่งเป็นผู้มีบุคลิกยิ่งใหญ่ ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนของบริบท สังคมนั้นๆ เข้าแก้ไขสถานการณ์ให้รอดพ้นวิกฤต ด้วยการใช้พลังอำนาจแข็ง เพื่อนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่าเดิม โดยแนวทางนี้ หากเทียบเคียงระบบบริหารแบบเบ็ดเสร็จต่อทฤษฎี แล้วจะพบว่า การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายสามวาระที่ผ่านมา มีลักษณะ การทำงานที่จริงจังและมุ่งแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่และมีพื้นฐานมาจากสายงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย จึงทำให้มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลระบบบริหารแบบเบ็ดเสร็จและเมื่อได้รับ อำนาจเต็มจากระบบดังกล่าวภายใต้พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้ จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีการเผาน้อยที่สุดใน 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2561 (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ องค์การมหาชน, 2561) และเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีในการจัดการหมอกควัน ในปี พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม แนวทางวีรบุรุษมีข้ออันตรายในกรณีผู้ที่จะขึ้นมาเป็นวีรบุรุษนั้นอาจถูกเลือกมาโดยไม่มี คุณสมบัติความสามารถต่อการจัดการกับปัญหาจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมนั้นๆ มากกว่า ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (วัชรพล พุทธิรักษา, 2564) ซึ่งสัมพันธ์กับการศึกษาของ Lekham and Singhaputargun (2019, p. 6) และโอฬาร อ่องพะ (2562, น. 137) กล่าวถึง ประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จจังหวัดเชียงรายนั้น ต่างขึ้นอยู่กับความ ตระหนักและความรอบรู้ของผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความคุ้นเคย ในสายงานหรือบริบทหมอกควันข้ามพรมแดน หากไม่มีการเปิดรับความเห็นที่แตกต่างต่อ ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหามิติอื่นๆ อาจถูกกดทับและผลักออกไปจากแนวทางการแก้ไข ปัญหา ซึ่งอาจสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงภายใต้การจัดการระบบดังกล่าว

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะเฉพาะของพื้นที่ในลักษณะของรัฐที่มีความแตกต่างการเมือง การปกครองสูงระหว่างไทย สปป.ลาว และเมียนมาในกรณีที่มีการจัดการหมอกควันข้ามแดน ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง จึงมีการดำเนินการแก้ไขประสานลดหมอกควันข้ามแดนจาก ประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยกลไกระดับคณะกรรมการชายแดน กระทรวงกลาโหมและกลไกระดับ จังหวัดชายแดนคู่ขนาน กระทรวงมหาดไทย ปรับใช้ควบคู่ต่อการดำเนินการตามแนวทาง การจัดการหมอกควันของจังหวัดเชียงรายและนโยบายส่วนกลางอาเซียนตอนบน ประกอบด้วย ไรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควัน 2016 ภายในปี ค.ศ. 2020 และแผนปฏิบัติการเชียงราย 2017

การดำเนินการข้างต้น สัมพันธ์ต่อแนวทางการปกป้องสิ่งแวดล้อม ด้วยการแทรกแซงโดยสถาบันทหารในกรณีฉุกเฉิน ถือเป็นรูปแบบการปกป้องสิ่งแวดล้อมขั้นสูงสุดด้านความปลอดภัย เช่น การออกกฎข้อบังคับ การขอความร่วมมือและการออกกฎหมายต่างๆ นำไปสู่การใช้อำนาจเต็มภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินทางภัยพิบัติต่างๆ (Hinchliffe, 2018, p. 159) โดยจะเห็นได้จากการดำเนินการของอินโดนีเซียกรณีส่งกองกำลังทหารเข้าไปจัดการและควบคุมไฟป่าบริเวณเกาะสุมาตราและในจังหวัดกาลิมันตัน เกาะบอร์เนียว (Agustinus Beo Da Costa, 2019)

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) งานวิจัยนี้มองปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค จากมุมมองที่กว้างขึ้นภายใต้บริบทลักษณะความแตกต่างทางการเมืองและการปกครองของอาเซียน จึงไม่สามารถใช้แนวทางจัดการภายใต้ของข้อตกลง ATHP ต่อการจัดการปัญหาเฉพาะพื้นที่ ดังนั้น ผลการศึกษานี้จึงเป็นการสะท้อนแนวทางประสานความร่วมมือด้วยกลไกอื่นๆ ในพื้นที่ชายแดนย่อย เพื่อขยายผลการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

(2) ควรมีการขยายการถอดบทเรียนในลักษณะเข้มข้นขึ้นต่อระบบจัดการแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อขยายผลการบริหารจัดการในจังหวัดเชียงรายและนำไปสู่การยอมรับตัวแสดงตัวใหม่ๆ รวมทั้งเป็นแม่แบบในการจัดการหมอกควันในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ของไทยและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

8.2 ข้อเสนอต่อการศึกษาในอนาคต

ควรศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดน ระดับภาคประชาชนในพื้นที่ชายแดนย่อย กับประชาชนประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างแนวทางการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนที่มีพื้นฐาน มาจากการมีส่วนร่วมภาคประชาชนร่วมกับข้อตกลง ATHP และข้อริเริ่มต่างๆ ต่อการบรรเทาหมอกควันระดับอาเซียนตอนบน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Chiang Rai hotspot Application. (2559). แอปพลิเคชันติดตามจุดความร้อน *Chiang Rai Hotspot*. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2564, จาก <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.gifeu.hotspot&hl=th&gl=US>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). *สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2561*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- _____. (2564). รายงานผลการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศของกรมควบคุมมลพิษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รอบ 6 เดือนแรก (ตุลาคม 2563-มีนาคม 2564). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564, จาก <https://www.pcd.go.th/strategy/รายงานผลการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศของ-คพ-ประจำปีงบประมาณ-พ-ศ-2564-รอบ-6-เดือนแรก-ตุลาคม-2563-มีนาคม-2564/>
- กรีนพีซ ประเทศไทย และศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2563). รายงานการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกข้าวโพด จุดความร้อน และร่องรอยพื้นที่เผาไหม้ จากภาพถ่ายดาวเทียมระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ภาคเหนือตอนบนของไทย ตอนบนของ สปป.ลาว และรัฐฉานของเมียนมา). กรุงเทพฯ: กรีนพีซ ประเทศไทย.
- กรีนพีซ ประเทศไทย. (2564). ผลการวิเคราะห์จุดความร้อน พื้นที่เผาไหม้ ความเข้มข้นของ PM2.5 และพื้นที่ปลูกข้าวโพด ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี 2562-2563. สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2564, จาก <https://www.greenpeace.org/thailand/publication/19092/food-label-report-pm25-crisis-in-mekong-sub-region-2021/>
- ชาย โพธิ์สิตา. (2549). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- โด널ด์ อี เวเธอร์ปี. (2556). *อาเซียน: ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* [International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy] (เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.
- เถลิงศักดิ์ เพ็ชรสุวรรณ. (2562). มลพิษทางอากาศของประเทศไทยแหล่งกำเนิดและการจัดการ. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2564, จาก <https://www.eanet.asia/wp->

- content/uploads/2019/05/ Session-T1-%E2%80%93-Understanding-Thailand%E2%80%99s-Air-Pollution-Sources-and-Measures.pdf
- นิตา ชูโต. (2551). *การวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: พรินต์โพร จำกัด.
- พรรณชญา ศิริวรรณบุษย์. (2560). นโยบายอาเซียนต่อการป้องกันปัญหาหมอกควันข้ามแดน. *วารสารด้านความมั่นคงอาเซียนและยุทธศาสตร์*, 2560, 53-72
- วัชรพล พุทธรักษา. (2564). *Between Realism and Revolt: Governing Cities in the Crisis of Neoliberal Globalism*. ใน *เวทีสาธารณะมนุษยศาสตร์ ครั้งที่ 14 วันที่ 2* บรรยายสาธารณะ, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- วิศรา ไกรวัฒน์พงศ์, และวรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2555). ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน: กรณีศึกษาปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย. ใน *จีนกับความมั่นคงของมนุษย์ ปีที่ 2* (น. 35-64). กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันอาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริชนก วิริยเกื้อกุล. (2559). *มลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมปรารถนา ช่วยเกื้อ. (2559). *แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน: กรณีศึกษา การแก้ปัญหาหมอกควันข้ามแดนในประเทศสมาชิกอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.
- สำนักงานบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2563). *การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของขนาดเล็ก (PM2.5)*. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2564, จาก <http://www.ubondopa.com/db/02-17-2020PM%202.5.pdf>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). (2561). *สรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน ด้วยภาพถ่ายจากดาวเทียม ประจำปี 2561*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน).
- สุดารัตน์ ต้นแก้ว. (2552). *ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2550). *การวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อริศรา เจริญปัญญาเนตร. (2563). *ฝุ่นควันข้ามแดนและเงื่อนไขทางภูมิอากาศ. การประชุมวิชาการไทใหญ่ศึกษานานาชาติ ครั้งที่ 2* ระหว่างวันที่ 4-6 กันยายน 2563 ณ ห้อง

ประชุมวิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน, ศูนย์ไทใหญ่ศึกษา วิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอนและ
ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษาและการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

โอฬาร อ่องพะ. (2562). รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน กรณี
แม่แจ่มโมเดล: ความคิด การเคลื่อนไหวและนโยบาย. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎี
บัณฑิต), มหาวิทยาลัยนเรศวร.

ภาษาอังกฤษ

Adeleke, A., Apidechkul, T., Kanthawee, P., Suma, Y., & Wongnuch, P. (2017).
Contributing Factors and Impacts of Open Burning in Thailand:
Perspectives from Farmers in Chiang Rai Province, Thailand. *Journal of
Health Research*, 31(2), 159-167

Agustinus Beo Da Costa. (2019). *Indonesia Sends Thousands of
Security Personnel to Combat Forest Fires*. Retrieved September 14,
2021, from [https://www.reuters.com /article/us-indonesia-environment-
fires-idUSKCN1UQ1DA](https://www.reuters.com/article/us-indonesia-environment-fires-idUSKCN1UQ1DA)

ASEAN Information Center. (2018). *7th Meeting of The Sub-Regional Ministerial
Steering Committee On Transboundary Haze Pollution in The Mekong
Sub-Region*. Retrieved June 10, 2021, from [http://www.aseanhai.net/
english/ewt_news.php?nid=2588&file_name=index](http://www.aseanhai.net/english/ewt_news.php?nid=2588&file_name=index)

ASEAN Secretariat NEWS. (2017a). *ASEAN Sets Priorities to Address Transboundary
Haze Pollution in Mekong Sub-Region*. Retrieved July, 15 2021, from
[https://asean.org/asean-sets-priorities-to-address-transboundary-haze-
pollution-in-mekong-sub-region/](https://asean.org/asean-sets-priorities-to-address-transboundary-haze-pollution-in-mekong-sub-region/)

_____. (2020b). *The Ninth Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering
Committee on Transboundary Haze Pollution in The Mekong Sub-Region*.
Retrieved July, 25 2021, from [https://asean.org/ninth-meeting-sub-
regional-ministerial-steering-committee-transboundary-haze-pollution-
mekong-sub-region/](https://asean.org/ninth-meeting-sub-regional-ministerial-steering-committee-transboundary-haze-pollution-mekong-sub-region/)

ASEAN Secretariat. (2016). *Roadmap on ASEAN Cooperation Towards
Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation*.
Singapore: Centre for international Law, National University of Singapore.

- Borras Jr, S. M., & Franco, J. C. (2018). The Challenge of Locating Land-Based Climate Change Mitigation and Adaptation Politics Within a Social Justice Perspective: Towards an Idea of Agrarian Climate Justice. *Third World Quarterly*, 39(7), 1308-1325.
- Davies, J. S., & Chorianopoulos, I. (2018). Governance: Mature Paradigm or Chicken Soup for European Public Management? *Critical Policy Studies*, 12(3), 360-366.
- De Smet, B. (2016). *Gramsci on Tahrir: Revolution and Counter-Revolution in Egypt*. London: Pluto Press.
- Dorman, B., & Olsen, T. J. (2019). *The ASEAN Way Out? Toward Cooperative Environmental Governance in Southeast Asia*. Retrieved June 10, 2021, from <https://www.e-ir.info/2019/08/10/the-asean-way-out-toward-cooperative-environmental-governance-in-southeast-asia/>.
- Heilmann, D. (2015). After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness as a Regional Environmental Governance Tool. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(3), 95-121.
- Hinchliffe, S. (2018). Biosecurity. In Castree, N., Hulme, M., & Proctor, J. (Eds.). *Companion to Environmental Studies* (pp. 158-162). New York: Routledge.
- Hirsch, P., & Warren, C. (1998). *The Politics of Environment in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Jones, D. S. (2004). ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia in Public Policy-Making. *Asian Journal of Political Science*, 12(2), 59-77.
- _____. (2006). ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia. *Asia Europe Journal*, 4(3), 431-446.
- Kittijarot, S. (2018). The Assessment of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and the Dispute Settlement Mechanisms on Liability Claims. *Ramkhamhaeng Law Journal*, 7(2), 197-197.
- Lekkham, A., & Singhaputargun, N. (2019). A Comprehensive Chiang Rai Model for Haze Management: A Case Study of Chiang Rai, Thailand. In *the 6th*

- International Conference on International Relations and Development (ICIRD)* (pp. 77-90). Chiang Rai: ICIRD Knowledge Network.
- Nazeer, N. (2017). Overview of ASEAN Environment, Transboundary Haze Pollution Agreement and Public Health. *IJAPS*, 13(1), 73–94.
- Nguitrugool, P. (2011a). *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Trans-boundary Haze Pollution*. New York: Routledge.
- _____. (2011b). Negotiating the Haze Treaty: Rationality and Institutions in the Negotiations for the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (2002). *Asian Survey*, 51(2), 356-378.
- Sirimongkonlertkun, N. (2018, May). Assessment of Long-range Transport Contribution on Haze Episode in Northern Thailand, Laos and Myanmar. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 151(1). doi: 10.1088/1755-1315/151/1/012017.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Introduction: Theories of Democratic Network Government*. Basingstoke, UK: New York, Palgrave Macmillan.
- Tay, S. S. (2000). Fires and Haze in Southeast Asia: Challenges to Regional Cooperation in ASEAN and Asia Pacific. In *Community Building in Asia Pacific: Dialogue in Okinawa* (pp. 49-67), Japan Center for International Exchange.
- Varkkey, H. (2014). Regional Cooperation, Patronage and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14(1), 65-81.