

## การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปกป้องป่าของภาครัฐ:

### กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ

ปวีตรา ผลสุวรรณชัย \*

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

---

วันที่รับบทความ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2563

วันที่แก้ไขบทความ 5 สิงหาคม พ.ศ.2563

วันที่ตอบรับบทความ 12 สิงหาคม พ.ศ.2563

---

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษานโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทย ผ่านการสำรวจเอกสาร และ (2) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้ถูกกล่าวหาจากภาครัฐ ผ่านการใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน โดยเครื่องมือในการเก็บข้อมูลคือโพลล์สำรวจความคิดเห็น สำหรับวิธีการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น และกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาในครั้งนี้คือประชาชนทั่วไปที่ได้รับแบบสอบถามในระหว่างวันที่ 22 - 24 เมษายน พ.ศ.2563 จำนวนทั้งสิ้น 1,126 คน

การศึกษาพบว่านโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทยเริ่มต้นที่ พ.ศ.2548 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง อย่างไรก็ตามนโยบายการแก้ไขมลพิษทางอากาศของประเทศไทยยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งสาธารณะไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ การขาดจิตสำนึกของประชาชนที่เป็นผลมาจากการปลูกฝังของระบบการศึกษาที่มีความไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว (กรมควบคุมมลพิษ 2560B)

ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อข้อกล่าวหาของรัฐได้ใช้สถิติอนุมานในการวิเคราะห์พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่สำรวจมองปัญหามลพิษทางอากาศเหมือนกันกับภาครัฐ กล่าวคือ สาเหตุที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพราะจิตสำนึกของประชาชน และกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่หน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องมลพิษทางอากาศในอนาคตควรที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา

คำสำคัญ: จิตสำนึก, สิ่งแวดล้อม, ประเทศไทย, การสำรวจความคิดเห็น, ประชาชน

## Public Opinion Survey on Government Accusations: A Case Study of Air Pollution

Pravitra Pholsuwanchai \*

Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University

---

*Received 8 May 2020*

*Received in revised 5 August 2020*

*Accepted 12 August 2020*

---

### Abstract

This article has 2 objectives which are (1) to study the air pollution policy of the Thai state with documentary research method and (2) to survey the opinions of the people as the accused from the government. Data collection employ opinion polls and sampling technique with nonprobability sampling. The sample group for this study is the public who received the questionnaires during April 22 – 24, 2020 from a total of 1,126 people.

This study found that the air pollution policy of the Thai state started in 2005 has been amended many times. However, the Thai's air pollution control policies are still unsuccessful. Due to many obstacles, whether the public transportation system does not cover all areas, lack of public awareness because of the discontinuous education system causing the public to have an opinion that the solution to environmental problems is the sole duty of the government. (Pollution Control Department, 2560B)

The results of the public opinion survey on the allegations of the state used inferential statistics for analysis and found that the sample group also think about air pollution just like the government does, which mean, the reason that the solutions to air pollution are unsuccessful due to people's awareness and they also agreed that the solution to environmental problems is not the sole responsibility of the government. In addition to solve air pollution in the future public participation should be increased.

**Keywords:** Consciousness, Environment, Thai State, Opinion Survey, People

---

\* Corresponding author: pravitrphwc@gmail.com      DOI: 10.14456/tujournal.2021.7

## บทนำ

รูปแบบการพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีตัวบ่งชี้จากตัวเลขการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2558-2562 พบว่างบประมาณสำหรับด้านสิ่งแวดล้อมมีสัดส่วนน้อยที่สุด โดยเฉพาะงบประมาณปีพ.ศ.2562 พบว่างบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.4 เท่านั้น ขณะที่งบประมาณรายจ่ายด้านการเศรษฐกิจ (545,023 – 656,400 ล้านบาท/ปี) มีสัดส่วนที่สูงเป็นอันดับที่ 2 จากงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ (วิชญ์ อรรถกวนิช, 2019) เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำไปสู่สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลกระทบต่อความรุนแรงขึ้นตามความเข้มข้นของปัญหาในระดับที่ส่งผลกระทบต่อดำเนินชีวิตของประชาชนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรงหรือทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสุขภาพ จนกระทั่งมีการกล่าวพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่เปลี่ยนแปลงตามบริบทของโลกาภิวัตน์ โดยแผนพัฒนาฯฉบับนี้มุ่งเน้นความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ นอกจากนี้แผนพัฒนาฯฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจพอเพียง การพึ่งพาอาศัยกันเองภายในชุมชน หรือที่เรียกว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” จึงกล่าวได้ว่าศูนย์กลางของการพัฒนาสำหรับแผนพัฒนาฯฉบับนี้คือ “คน” (เฉลิมเกียรติ แก้วหอม, 2555) กล่าวคือแผนพัฒนาฯฉบับนี้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติมากขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความแตกต่างจากการพัฒนาที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดีถึงแม้ทางรัฐบาลจะมีการออกกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการแก้ไขปัญหามลพิษ แต่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างสมบูรณ์จากรายงานของภาครัฐและการวิจัยที่ผ่านมา มีการพูดถึงอุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโครงสร้างทางสังคม กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง ขาดทัศนคติและความรู้สึกการเป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมที่ต้องช่วยกันดูแลรักษา (ธรรมนุญ เขียวการปราบ, 2559) ขาดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขาดจิตสำนึกที่จะรับผิดชอบต่อส่วนรวม การขาดระเบียบวินัยของประชาชน และอีกประการหนึ่งคือประชาชนมองว่า การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเท่านั้น (ณัฐวรรณ สุนทรวิโรดิโชติ, 2556) ทั้งนี้ปัญหาจิตสำนึกของประชาชนเกิดขึ้นจากระบบการศึกษาที่ปลูกฝังเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีความต่อเนื่อง (กรมควบคุมมลพิษ, 2560B) และถึงแม้ว่าประชาชนจะมองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัว แต่เมื่อเกิดผลกระทบต่อตนเองจะออกมาเรียกร้อง อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้

ได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นหนึ่งในปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย (ธนิสา ตันติเจริญ, 2557 อ้างถึงใน วีรศักดิ์ อรุณวิภาดา, 2559)

บทความชิ้นนี้จึงเป็นการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทย และเมื่อพบถึงข้อครหาของภาครัฐที่มีต่อประชาชน ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกล่าวหาของภาครัฐ ในฐานะหนึ่งในอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมว่ามีความเห็นตรงกันกับทางภาครัฐหรือไม่ และหากมีความสอดคล้องจะเป็นประชาชนกลุ่มใดมีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นของภาครัฐ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทย
2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้ถูกกล่าวหาจากภาครัฐ

### ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดนโยบายสาธารณะ

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานให้ความหมาย “นโยบาย” ว่า (น.) หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ และ “สาธารณะ” ว่า (ว.) เพื่อประชาชนทั่วไป เพราะฉะนั้นสามารถอธิบายความหมายของ “นโยบายสาธารณะ (public policy)” ว่าหลักการ วิธีปฏิบัติหรือแนวดำเนินการเพื่อประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น มีการให้ความหมายและการนิยามจากนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

Thomas R. Dye (1984:1) ได้ให้นิยาม นโยบายสาธารณะ ว่า เป็นกิจกรรมหรือสิ่งที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่กระทำก็ได้ (whatever the governments choose to do or not to do) เนื่องด้วยรัฐมีหน้าที่หลากหลาย อาทิ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม การจัดระเบียบทางสังคม นโยบายเกิดขึ้นมาเพื่อบรรเทาความทุกข์หรือความแตกแยกของสังคม เป็นที่พึ่งพาของประชาชน นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะครอบคลุมทุกมิติชีวิตของประชาชน กรณีที่รัฐเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมทุกกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งลักษณะที่เป็นกิจวัตรหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามวาระโอกาส สำหรับกรณีที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ Dye อธิบายว่าเป็นหนึ่งในใจความสำคัญของนโยบายสาธารณะ เช่น ยกเลิกนโยบายบังคับเกณฑ์ทหาร ส่งผลให้รัฐบาลได้รับกองทัพจากความสมัครใจ หรือในอีกแง่หนึ่งยกเลิกนโยบายเรียนฟรี ส่งผลให้ประชาชนหลายกลุ่มไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ทำให้การศึกษากลายเป็นเรื่องของโอกาสมากกว่าความเท่าเทียม

วิเคราะห์ความหมายนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของ Dye พบว่า นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมของภาครัฐ กล่าวคือเป็นกิจกรรมที่ภาครัฐเลือกที่จะกระทำ และกิจกรรมที่ภาครัฐเลือก

ที่จะไม่กระทำ โดยไม่ว่าจะเลือกกระทำหรือไม่ต่างมีความสำคัญ เนื่องจากจะส่งผลทั้งทางบวกและทางลบต่อภาพความเป็นอยู่ วิธีการดำรงชีวิตของประชาชน

James E. Anderson (1994: 5-6) อธิบาย นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนและมั่นคงของตัวแสดงหรือกลุ่มตัวแสดงในการแก้ไขปัญหา (a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern) ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวเป็นการจำแนกความแตกต่างระหว่าง “นโยบาย” กับ “การตัดสินใจของรัฐบาล” นโยบายจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนและมีการกระทำเกิดขึ้นจริง ขณะที่การตัดสินใจของรัฐบาลจะไม่มี การดำเนินการในทางปฏิบัติ กล่าวคือเป็นการแสดงออกถึงข้อเสนอเท่านั้น และนโยบายสาธารณะสามารถได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานของภาครัฐ พรรคการเมือง และองค์การเอกชน หรือกลุ่มคนที่มีอำนาจในระบบการเมือง โดย Anderson ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ว่าเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน จึงจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำที่ทำให้บรรลุเป้าหมายกับนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องดำเนินการชุดหรือแบบแผนของการกระทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ทั้งนั้นนโยบายสาธารณะสามารถมีเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ โดยส่วนใหญ่นโยบายที่เป็นทางบวกมักจะเป็นลักษณะกฎหมาย และหากนโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ ข้อเสนอจากนโยบายดังกล่าวอาจเป็นแนวคิดหรือกลายเป็นสมมติฐานใหม่

วิเคราะห์การให้ความหมายนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของ Anderson พบว่า มีความโดดเด่นในประเด็นที่ว่า นโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมาย มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าสิ่งใดบ้างจะต้องกระทำให้สำเร็จ และจะต้องลักษณะอย่างต่อเนื่อง และแตกต่างจากแนวความคิดของ Dye ตรงที่ไม่ได้กล่าวถึงสิ่งที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำ และกล่าวถึงมีการอธิบายถึงการตัดสินใจของรัฐบาลที่แยกขาดจากนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

Carl j. Friedrich (1963: 70) ให้การนิยาม นโยบายสาธารณะ ว่า รูปแบบหรือชุดของการดำเนินการของกลุ่มคนหรือรัฐบาล ในช่วงที่สิ่งแวดล้อมหรือสภาพสังคมประกอบไปด้วยอุปสรรค และโอกาส ทำให้เกิดการเสนอนโยบายเพื่อใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน และลักษณะของนโยบายสาธารณะคือ พยายามที่จะกระทำให้ลุล่วงวัตถุประสงค์ (policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose) องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะจึงประกอบไปด้วย แนวความคิดเกี่ยวกับเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ เพราะฉะนั้นกิจกรรมใดที่ไม่ให้ความสำคัญกับเป้าประสงค์ จะไม่ถูกนับว่าเป็นนโยบายสาธารณะ กิจกรรมดังกล่าวอาจเป็นเพียง “กิจกรรมเฉพาะของรัฐบาล”

วิเคราะห์การให้ความหมาย นโยบายสาธารณะ จากแนวคิดของ Friedrich มีจุดเด่นในการอธิบายว่าไม่ใช่ทุกกิจกรรมของภาครัฐคือ “นโยบายสาธารณะ” การจำแนกว่ากิจกรรมใดคือนโยบายสาธารณะ จะต้องดูเป้าประสงค์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นหลัก มีความสอดคล้องกับการให้ความหมายของ Anderson ในการอธิบายนโยบายสาธารณะในลักษณะของชุดการกระทำ หรือสิ่งที่จะต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผล และเน้นย้ำไปที่การบรรลุผลตามเป้าประสงค์

David Easton (1953) ได้ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะ ว่า อำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรือการจัดสรรผลประโยชน์ของสังคม (the authoritative allocation of values for the whole society) เนื่องจากการตัดสินใจสำหรับการกระทำเป็นผลพวงมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ซึ่งผู้ที่มีอำนาจดำเนินการจัดสรรค่านิยมคือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลพวงมาจากค่านิยม (Dye, 1984:9) ผ่านการใช้อำนาจทางกฎหมายที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่เพื่อสังคมส่วนรวม เป็นความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ เนื่องจากการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของประชาชนมีรากฐานมาจากค่านิยมของสังคม นอกจากรัฐบาลแล้ว ผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมคือ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมือง หรือปัจเจกที่มีอำนาจในการออกคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือผู้นำทางการเมืองอื่น ๆ ที่ยอมรับในระบบการเมือง หรือเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบตามกฎหมาย (สัญญา เคนาภูมิ, 2559)

วิเคราะห์การให้ความหมาย นโยบายสาธารณะ จากแนวคิดของ Easton พบว่าการตัดสินใจในการกระทำของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่านิยม ระบบความเชื่อของประชาชน เนื่องจากหากกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยม ประชาชนอาจเป็นอุปสรรคของดำเนินงานในทางปฏิบัติหรืออาจได้รับการต่อต้านจากประชาชน นอกจากนี้ยังพบความสอดคล้องกับข้อเสนอของ Dye ในการอธิบายว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกตัดสินใจกระทำ

จากการศึกษาแนวคิดนโยบายสาธารณะของนักคิดสามารถสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินหรือไม่ดำเนินกิจกรรม โดยผู้ดำเนินอาจเป็นรัฐบาลเอง หรือผู้มีความชอบธรรมทางการเมือง นโยบายสาธารณะถูกเสนอขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหของประชาชนผ่านการบรรลุเป้าประสงค์ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะสามารถส่งผลกระทบต่อประชาชนได้เช่นกัน

#### แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการบริหาร (Governance) คือ แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนสำหรับการตัดสินใจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันแนวคิดการบริหารได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและมีการนำมาปรับเปลี่ยนในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

แนวคิดการบริหารสิ่งแวดล้อม คือ วาทกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจของศตวรรษที่ 21 มักถูกใช้แทน “การจัดการธรรมชาติ” (natural resource management) ทั้งสองแนวคิดต่างมีความสอดคล้องและขัดแย้งกัน เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวข้องกันกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ขณะที่การบริหารสิ่งแวดล้อมคือการอธิบายระบบและองค์กรต่าง ๆ ที่กำหนดปฏิสัมพันธ์และการบริหารสิ่งแวดล้อม (Vanessa Ushie, 2013) อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายหรือการนิยาม “การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม” มีนักคิดให้การนิยามไว้ ดังนี้

Miranda A. Shreurs (2009) ให้ความหมาย การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม ว่าเป็นแนวเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของสังคม ผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ตัวแสดง” หรือสถาบันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการและไม่เป็นทางการ ความสำคัญของตัวแสดง คือ การมีอิทธิพลทางด้านความคิดในสังคม อาทิ การจำแนกว่าอะไรคือปัญหาสิ่งแวดล้อม การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไปจนถึงการสร้างนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา การผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเข้าไปอยู่ในพื้นที่ทางการเมือง

การวิเคราะห์การให้ความหมายการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของ Shreurs พบว่าได้ นิยามการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมคือ สิ่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยสังคมมีความต้องการที่จะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยใช้กิจกรรมทางการเมืองเพื่อที่จะนำไปสู่การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

Frances Seymour และ George Faraday (2001) อธิบายเกี่ยวกับ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม ว่า อำนาจและความสามารถ (authority and capacity) ของตัวแสดงราชการและมีข้าราชการในการจัดการเหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ (1) มีความโปร่งใสในการใช้อำนาจดำเนินการเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ผ่านการมีส่วนร่วม และต้องรับผิดชอบได้และ (2) ความสมดุลของระดับอำนาจของพฤติกรรม สำหรับการดำเนินการเหนือธรรมชาติต้องสร้างความสมดุลระหว่างจำนวนทรัพยากรและผู้ใช้ทรัพยากร (สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว, 2558)

การวิเคราะห์การให้ความหมายการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของ Seymour และ Faraday พบว่า มุ่งเน้นในประเด็นของการเป็นพฤติกรรมที่มีการใช้อำนาจของตัวแสดงทางสังคมในการบริหารทรัพยากร โดยจะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน และต้องสร้างความสมดุลระหว่างทรัพยากรและประชากร ซึ่งแตกต่างกันกับแนวคิดของ Shreurs ที่เน้นเรื่องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นหลัก

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม พบว่าเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมผ่านการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสถาบันทางการและไม่เป็นทางการในสังคม โดยสถาบัน

ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม อีกทั้งมีอำนาจในการดำเนินการเหนือ  
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและโปร่งใส

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรเพ็ญ วิจักขณ์ ประเสริฐ (2552) “การสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อปัญหา  
สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” พบว่าประชาชนปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษไม่อยู่ใน 5 อันดับ  
แรกของปัญหาที่ได้รับความสำคัญ และเมื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและ  
จัดลำดับปัญหาความเสื่อมโทรมพบว่าประชาชนเลือก การสูญเสียพื้นที่ป่าเป็นอันดับแรกของทั้ง  
สองข้อคำถาม และสำหรับการจัดลำดับความสำคัญของปัญหามลพิษของประเทศที่วิกฤตที่สุด  
ประชาชนเลือกปัญหาภาวะโลกร้อน ต่อมาเป็นผลของการสำรวจเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ  
พื้นฐานของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าประชาชนยังมีความรู้ความ  
เข้าใจที่ไม่ถูกต้อง และสำหรับหน้าที่ในการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชาชนส่วนใหญ่ให้  
ความเห็นว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนทั้งหมด

ภาวนี กาญจนภา และ ปานจิต วัฒนสารัช (2557) “อิทธิพลของทัศนคติที่ส่งผลต่อ  
พฤติกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร” พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติด้าน  
สิ่งแวดล้อมทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม ความห่วงใยสิ่งแวดล้อม และด้านองค์การ  
ที่มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับมาก ซึ่งปัจจัยทางด้านทัศนคติทั้ง 3 ด้านนั้นมี  
อิทธิพลต่อพฤติกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพฤติกรรมการเลือกซื้อสินค้าและบริการ  
เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ณัฐวรรณ สุนทรวิทธิโชติ (2556) “การศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตตำบลสาม  
ัคคี : กรณีศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน”  
พบว่าการมีส่วนร่วม การบำรุงรักษา มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ขณะที่ปัจจัยด้านจิตสำนึกไม่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม  
จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ

ณัฐชยา อุ่นทองดี (2556) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษ  
ทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน” พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความโปร่งใส  
ประมาณหนึ่ง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการแสดงความคิดเห็น ในส่วนนี้มีปัญหาด้าน  
งบประมาณที่ไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ในส่วนของปัจจัยสามารถแบ่ง  
ได้ออกเป็น ปัจจัยส่วนบุคคล ว่าด้วยจิตสำนึกของประชาชน ความรู้ความเข้าใจ และผลกระทบที่  
ได้รับจากมลพิษ และปัจจัยด้านการจัดการ ศักยภาพของผู้นำชุมชน ท้ายที่สุดแล้วคือข้อเสนอแนะ  
ให้ประชาชนเปิดใจยอมรับการเข้ามาของรัฐบาล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากงานของพรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ (2552) ญัฐวรรณ สุนทรวิริชิต (2556) และ ญัฐชยา อุ่นทองดี (2556) แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจในด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับงานของภาวณี กาญจนภา และ ปานจิต วัฒนสารัช (2557) เมื่อประชาชนมีความรู้ เกิดทัศนคติด้านสิ่งแวดล้อม จะส่งผลต่ออิทธิพลของพฤติกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

จากงานของพรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ (2552) และ ญัฐวรรณ สุนทรวิริชิต (2556) แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความคิดเห็นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่หน้าที่ของทางภาครัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นหน้าที่ของประชาชนเช่นกัน

ญัฐวรรณ สุนทรวิริชิต (2556) เสนอว่า ปัจจัยด้านจิตสำนึกไม่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกัน ญัฐชยา อุ่นทองดี (2556) อธิบายว่า จิตสำนึก เป็นหนึ่งในปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ภาวณี กาญจนภา และ ปานจิต วัฒนสารัช (2557) ที่ว่าด้วยทัศนคติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีผลต่อพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่าง

## วิธีการวิจัย

การดำเนินการศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดในการเก็บข้อมูล เนื่องจากช่วงระยะเวลาระหว่างการศึกษาก่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส19 (COVID-19) การเก็บแบบสอบถามผ่านจึงทำผ่านการส่งตอบบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ เนื่องจากมีความรวดเร็ว สะดวก และมีความเป็นส่วนตัว เนื่องจากไม่มีการระบุตัวตนในระบบออนไลน์ ทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ให้ไปจะเป็นความลับ ส่งผลให้ตอบตามความเป็นจริง และผู้เขียนจะได้รับข้อมูลโดยตรง ไม่เกิดข้อผิดพลาดผ่านการส่งข้อมูล สำหรับการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เป็นหลัก แต่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อย่างการสำรวจเอกสาร (documentary research) เพื่อให้ได้มาซึ่งประเด็นหัวข้อคำถาม จากนั้นนำประเด็นที่ได้จากการสำรวจเอกสารสร้างแบบสำรวจความคิดเห็น (opinion poll) และก่อนที่จะนำมาเก็บข้อมูลแบบสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับแบบสอบถามสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลพื้นฐาน คุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบไปด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ในรูปแบบคำถามปลายปิด (close-ended question) ที่ไม่บังคับตอบ

ส่วนที่ 2 : ข้อคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกล่าวหาของภาครัฐ เป็นการนำข้อกล่าวหาของภาครัฐเกี่ยวกับประชาชนในฐานะหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้การแก้ไขปัญหา มลพิษไม่สำเร็จมาปรับเป็นรูปแบบคำถามความคิดเห็น มีบางข้อเป็นข้อคำถามปลายเปิด (open-ended question) สามารถตอบได้มากกว่าตัวเลือกที่ให้มา สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ และเป็นรูปแบบคำถามปลายเปิด (close-ended question) ไม่บังคับตอบ

จากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลเบื้องต้น ผู้เขียนจึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความ น่าจะเป็น (nonprobability sampling) คือ การเลือกตัวอย่างแบบสะดวกสบาย (accidental sampling) ตามความสะดวกของผู้เขียน เนื่องจากเก็บแบบสอบถามผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ จึงไม่สามารถกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ชัดเจน แต่มีการกำหนดอายุของผู้ทำ แบบสอบถามจะต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์ ซึ่งสำหรับการศึกษาในครั้งนี้เก็บข้อมูลในช่วงวันที่ 22 - 24 เมษายน 2563 จำนวนทั้งสิ้น 1,126 คน และสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาคั้ง นี้ เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามและปัจจัยด้านพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วม โดยการแจกแจงค่าความถี่ (frequency) และหาค่าร้อยละ (percentage)

### **ประเทศไทยกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ**

ในขณะที่ต่างประเทศเริ่มมีนโยบายหรือแผนงานสำหรับการแก้ไขปัญหามลพิษทาง อากาศตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ค.ศ. 1950 - 1970 ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทาง อากาศโดยตรงเมื่อปีค.ศ.2005 หรือปีพ.ศ.2548 โดยก่อนหน้านั้นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ จะเป็นเพียงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติวัตถุ อันตราย พ.ศ. 2535 สำหรับในส่วนนี้ผู้เขียนได้เรียบเรียงลำดับวิวัฒนาการการแก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศของประเทศไทย เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ผ่านมา

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝุ่นฉบับแรกในประเทศไทยคือ “แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการ ควบคุมการเผาในที่โล่ง ปีพ.ศ.2551-2554” เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมของประเทศไทยใน การเข้าสู่สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations:ASEAN) เหตุที่กฎหมายฉบับนี้มุ่งไปยังประเด็นการเผาในที่โล่ง เนื่องจากในประเทศไทยการ เผาในที่โล่งเป็นแหล่งสำคัญในการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งความหมายของการเผาในที่โล่ง ประกอบไปด้วย การเผาเศษพืชจากการเกษตร การเผาขยะมูลฝอย และไฟไหม้ป่า สำหรับแผนแม่บท ฉบับนี้มี 7 ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การรองรับข้อตกลง อาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาค การเกษตร ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการไฟป่า

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน ยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์  
ยุทธศาสตร์ที่ 7 การใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย (กรมควบคุมมลพิษ, 2548)

ในปีเดียวกันได้มีการออก “แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า ปีพ.ศ.2551-2554” ที่นับได้ว่าเป็นการนำ “แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ปีพ.ศ.2551-2554” มาเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยน เนื่องจากพื้นที่เป้าหมายคือ 8 จังหวัดภาคเหนือ ประกอบไปด้วย เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน ลำพูน ลำปาง พะเยา และแพร่ เนื่องจากปัญหามอกควันในพื้นที่ภาคเหนือมักเกิดขึ้นจากการเผาในที่โล่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดทำร่างและยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหามอกควันโดยมีเป้าหมายคือ คุณภาพอากาศในบรรยากาศ (ฝุ่นละออง) อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในช่วงหน้าแล้ง 6 เดือน (ตุลาคม – มีนาคม) และลดพื้นที่ป่าที่ถูกไฟไหม้ลงเหลือไม่เกิน 300,000 ไร่/ปี ประกอบไปด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรม ยุทธศาสตร์ที่ 2 ควบคุมไฟป่า และท้ายที่สุดยุทธศาสตร์ที่ 3 รมรงค์ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์ความรู้ การมีส่วนร่วม และการเฝ้าระวัง ป้องกัน ผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน (กรมควบคุมมลพิษ, 2550)

ต่อมาในปีพ.ศ.2555 เกิด “แผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2555-2559” ที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในพื้นที่ปัญหา ซึ่งยังคงเป็นพื้นที่เดิม ประกอบไปด้วยกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดจากการระบายสารพิษของยานพาหนะที่ไม่ได้มาตรฐาน และพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดจากการเผาในที่โล่ง โดยแผนจัดการมลพิษฉบับนี้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศผ่านการใช้ระบบการรายงานผลการตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากปล่องโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง (Continuous Emission Monitoring Systems : CEMs) ให้ครอบคลุมมากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมการใช้ยานพาหนะและเชื้อเพลิงที่มีมลพิษต่ำ เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศจากท่อไอเสียอากาศยานพาหนะ การอนุรักษ์ป่าไม้โดยใช้ระบบพันธบัตรป่าไม้และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติ จัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อมลพิษ โดยแผนการจัดการมลพิษฉบับนี้มุ่งเน้นปัญหาฝุ่นละอองเล็กขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) (กรมควบคุมมลพิษ, 2555)

และในปีพ.ศ.2560 มี “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560 – 2564” และยุทธศาสตร์การจัดการมลพิษ 20 ปี และแผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2560 – 2564” โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ เป็นรูปแบบของกรอบสำหรับการดำเนินการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อให้กรอบในการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมไทยและสากลโลก สำหรับในส่วนมลพิษทางอากาศภายในแผนการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานในการปล่อยมลพิษทางอากาศ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบคุณภาพอากาศจากโรงงานที่ปล่อยผ่านปล่องอัตโนมัติอย่างต่อเนื่องในพื้นที่วิกฤติ

การใช้ยานพาหนะที่มีมาตรฐาน และมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความสามารถในการวิเคราะห์ และทดสอบมลพิษทางอากาศจากโรงงาน (กรมควบคุมมลพิษ, 2560A)

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการมลพิษ 20 ปี และแผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2560 – 2564 ประเด็นเรื่องมลพิษทางอากาศนั้นอยู่ภายใต้วาระปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ มีการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยมลพิษ และนำระบบการรายงานผลการตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากปล่องโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง (CEMs) มาใช้มากขึ้น สำหรับพื้นที่วิกฤตยังคงเป็นพื้นที่เดิม ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตควบคุมมลพิษ ตำบลหน้าพระลาน จังหวัดสระบุรี พื้นที่เขตควบคุมมลพิษพื้นที่มาตาพุดและบริเวณใกล้เคียง จังหวัดระยอง และ 9 จังหวัดภาคเหนือ มีปัญหาฝุ่นละอองสูงเกิดมาตรฐาน โดยแต่ละพื้นที่จะมีต้นกำเนิดของมลพิษที่แตกต่างกันตามวิถีชีวิตของชุมชน (กรมควบคุมมลพิษ, 2560B)

ต่อมาในปีพ.ศ.2562 มีการออก “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง”” โดยแผนนี้มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหามลพิษโดยเฉพาะ มีทั้งหมด 3 มาตรการในการแก้ไขและป้องกันฝุ่น ดังนี้ มาตรการที่1 การแบ่งสถานการณ์ฝุ่นละอองโดยได้กำหนดเป็น 4 ระดับ ตามระดับความอันตรายต่อร่างกาย และเมื่อมีค่าตั้งแต่ 76 – 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จะเริ่มมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขปัญหา มาตรการที่2 การป้องกันและการลดมลพิษจากต้นทาง เป็นความพยายามลดจำนวนแหล่งเกิดมลพิษและจำนวนการระบายออก และมาตรการสุดท้าย เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษผ่านการศึกษา การวิจัย การพัฒนาอุปกรณ์เครื่องมือ พัฒนานองค์ความรู้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดแนวทางการแก้ไขในอนาคต (กรุงเทพธุรกิจ, 2563)

ประเทศไทยหลังจากการออกแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ปี พ.ศ.2551-2554 และ แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและไฟฟ้า ปีพ.ศ.2551-2554 พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้ เนื่องจากการสั่งห้ามเผาขัดกับความเป็นจริงและวิถีชีวิตของคนในชุมชน เทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างการกลบหน้าดินยังไม่เข้าถึง (จำโร ลำเจียก, 2558) และเมื่อเกิดแผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2555-2559 แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้เช่นกัน มีการระบุถึงสาเหตุที่การแก้ไขปัญหามลพิษยังไม่ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ ระบบขนส่งสาธารณะไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และแต่ละระบบยังไม่เชื่อมต่อกันสมบูรณ์ ซึ่งรวมไปถึงการขาดจิตสำนึกของประชาชน ที่มองว่าการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว เพราะระบบการปลูกฝังและการสร้างจิตสำนึกขาดความต่อเนื่องในระบบการศึกษา (กรมควบคุมมลพิษ, 2560B)

ความพยายามแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการแก้ไขด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ถึงแม้การแก้ไขปัญหามลพิษจะมีการ

เปลี่ยนแปลงตามบริบทสากลโลก เนื่องจากมาตรการในการแก้ไขไม่สอดคล้องกับลักษณะวิถีชีวิตของคนในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่เพียงพอ สามารถอธิบายตามแนวคิดของ Easton (1953) ได้ว่านโยบายสาธารณะที่ออกมาไม่ได้คำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชน ทำให้ท้ายที่สุดแล้วประชาชนกลายเป็นหนึ่งในอุปสรรคของการดำเนินการแก้ไขปัญหา

### อุปสรรคของการแก้ไขปัญหามลพิษ

จากการสืบค้นในประเด็นประเทศไทยกับการแก้ไขปัญหามลพิษและการทบทวนวรรณกรรม พบว่าการแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทยยังคงไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา โดยผู้เขียนได้รวบรวมอุปสรรคสำหรับการแก้ไขปัญหามลพิษจากรายงานของกรมควบคุมมลพิษมาทั้งหมด ดังนี้

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีไม่ครอบคลุมตลอดช่วงระยะเวลาวงจรชีวิตของสารเคมี
- ไม่มีบทลงโทษทางกฎหมายที่มีต่อการกระทำผิดในการเผา และไม่มีกฎหมายหรือมาตรการชัดเจน
- นโยบายรัฐไม่สอดคล้องและไม่ส่งเสริมการจัดการคุณภาพอากาศ
- ระบบขนส่งสาธารณะไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และแต่ละระบบยังไม่เชื่อมต่อกันสมบูรณ์
- การขาดจิตสำนึกของประชาชน ที่มองว่าการแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว เพราะระบบการปลูกฝังและการสร้างจิตสำนึกขาดความต่อเนื่องในระบบการศึกษา

การรวบรวมอุปสรรคของการแก้ไขปัญหามลพิษจากรายงานของภาครัฐและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็งานของ ณัฐชยา อุ่นทองดี (2556) ที่กล่าวว่าจิตสำนึกเป็นปัจจัยส่วนบุคคลที่เป็นอุปสรรค เนื่องจาก “การขาดจิตสำนึกของประชาชน” ของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งรายงานของกรมควบคุมมลพิษมีการกล่าวถึง “ประชาชน” ในฐานะหนึ่งในอุปสรรคของการแก้ไขปัญหามลพิษ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการอธิบายผ่านการกล่าวหาว่าประชาชนเป็นอุปสรรคในการพัฒนา เป็นการอธิบายผ่านมุมมองของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

ผู้เขียนจึงมีความต้องการที่จะสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องกันกับรัฐบาลหรือไม่ ว่าด้วย ประเด็นการประชาชนขาดจิตสำนึกทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนถึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามลพิษ และในทัศนะของประชาชน “อะไร” คืออุปสรรคของการแก้ไขปัญหามลพิษที่แท้จริง เนื่องจากการแก้ไขปัญหามลพิษของภาครัฐที่ผ่านมาไม่ได้ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ามุมมองของประชาชนที่มีต่อมลพิษสามารถแก้ไขปัญหได้ในระดับนโยบาย เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และหัวใจสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ “ประชาชน” ความคิดเห็น

ของประชาชนจึงมีความสำคัญมากในการพัฒนาประเทศและทำนโยบาย ความคิดเห็นที่ได้มาจะตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง

### ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกล่าวหาของภาครัฐในฐานะอุปสรรค

สำหรับในส่วนของการได้มาถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกล่าวหาของภาครัฐ ในฐานะอุปสรรคครั้งนี้ ใช้โพลล์ความคิดเห็น (Opinion Poll) ด้วยเครื่องมือการสำรวจแบบสอบถาม (written surveys) อีกทั้งการระบาดของโคโรนาไวรัส19 (COVID-19) จึงใช้วิธีการกระจายแบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์แบบออนไลน์ (electronic surveys) บนเครือข่ายสังคมออนไลน์ (social network) เพื่อหลีกเลี่ยงการใกล้ชิดและสัมผัสร่างกาย และสามารถกระจายแบบสอบถามได้ด้วยความเร็ว อีกทั้งมีความเป็นส่วนตัวให้แก่ผู้ตอบแบบสอบถาม เนื่องจากระบบในการตอบแบบสอบถามนั้นไม่ระบุตัวตน ข้อมูลที่ได้รับมาจึงมีความน่าเชื่อถือ อีกทั้งเมื่อผู้ตอบแบบสอบถามให้ข้อมูลเสร็จ ข้อมูลจะถูกส่งมาอยู่ในฐานข้อมูลโดยตรง ไม่ผ่านบุคคลที่สาม และสำหรับการสำรวจความคิดเห็นในครั้งนี้ มีลักษณะไม่บังคับตอบ และมีรายละเอียดหัวข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกในข้อคำถามคือ “การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว” เนื่องจากมีการกล่าวถึงโดย กรมควบคุมมลพิษ (2560B) และ ญัตติวรรธน สุนทรวิทธิโชติ (2556) ว่า ประชาชนมีความคิดเห็นว่าการแก้ไขปัญหามลพิษเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ต่อมาจึงเกิดเป็นข้อคำถามสืบเนื่องจากข้อก่อนหน้าว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษ” และในข้อถัดมาคือ “ประชาชนชาวไทยขาดจิตสำนึกเป็นผลทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ” ซึ่งมีการรายงานอธิบายว่าจิตสำนึกของประชาชน การขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของนั้นเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้ โดย กรมควบคุมมลพิษ (2560B) ญัตติวรรธน สุนทรวิทธิโชติ (2556) และธรรมนูญ เกี่ยวการปราบ (2559) ข้อคำถามถัดมาเป็นข้อคำถามสืบเนื่อง คือ “ระบอบการศึกษาของประเทศไทยไม่ปลูกฝังเรื่องสิ่งแวดล้อม” เนื่องจาก กรมควบคุมมลพิษ (2560B) อธิบายไว้ว่าการขาดจิตสำนึกเกิดจากการปลูกฝังและระบอบการศึกษา และข้อคำถาม “ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน” เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนว่าปัจจัยใดก่อให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน และข้อคำถาม “ความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามลพิษ” เพื่อทราบถึงความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหามลพิษของรัฐบาลผ่านสายตาของประชาชน และข้อคำถามท้ายสุด คือ “อุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไม่สำเร็จลุล่วง” เพื่อทราบถึงมุมมองของประชาชนว่าอะไรคืออุปสรรคสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากการเก็บข้อมูลในช่วงเวลา 22 - 24 เมษายน 2563 การตอบทุกหัวข้อคำถามมีลักษณะเป็นทิศทางเดียวกัน เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลทั้งหมด 1,126 คน มีลักษณะ ดังนี้

ตาราง 1 ผลสำรวจแบ่งตามคุณลักษณะเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

	จำนวน	ร้อยละ
<b>เพศ:</b>		
ชาย	194	17.20
หญิง	883	78.40
ทางเลือก	39	3.50
ไม่ระบุ	10	0.90
<b>รวม</b>	<b>1,126</b>	<b>100.00</b>
<b>อายุ:</b>		
20 – 34 ปี	752	66.80
35 – 45 ปี	152	13.50
46 – 55 ปี	155	13.80
55 ปีขึ้นไป	51	4.50
ไม่ระบุ	15	1.40
<b>รวม</b>	<b>1,126</b>	<b>100.00</b>
<b>การศึกษา:</b>		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	254	22.60
ปริญญาตรี	708	62.90
สูงกว่าปริญญาตรี	147	13.10
ไม่ระบุ	17	1.50
<b>รวม</b>	<b>1,126</b>	<b>100.00</b>
<b>อาชีพ:</b>		
ลูกจ้างรัฐบาล	164	14.60
ลูกจ้างเอกชน	267	23.70
ค้าขาย/ ทำงานส่วนตัว/ เกษตรกร	122	10.80
เจ้าของกิจการ/ นายจ้าง	55	4.90
ทำงานให้ครอบครัว	30	2.70
พ่อบ้าน / แม่บ้าน / เกษียณอายุ	30	2.70
นักเรียน/ นักศึกษา	367	32.60
ว่างงาน/ รวมกลุ่ม	65	5.80
ไม่ระบุ	26	2.30
<b>รวม</b>	<b>1,126</b>	<b>100.00</b>

ตาราง 2 ผลสำรวจแบ่งตามคุณลักษณะรายได้เฉลี่ยต่อเดือน

	จำนวน	ร้อยละ
<b>รายได้เฉลี่ยต่อเดือน:</b>		
น้อยกว่า 15,000	480	42.60
15,001 – 25,000	252	22.40
25,001 – 35,000	121	10.70
35,001 – 45,000	85	7.50
45,001 – 55,000	52	4.60
55,001 – 65,000	26	2.30
มากกว่า 65,000	90	8.00
ไม่ระบุ	20	1.80
<b>รวม</b>	<b>1,126</b>	<b>100.00</b>

ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจากกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลทั้งหมด 1,126 คน ข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นจะถูกนำมาวิเคราะห์ผ่านโปรแกรมสำเร็จรูปที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์หาข้อมูลทางสถิติ โดยผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกล่าวหาของภาครัฐในฐานะอุปสรรคได้ออกมาดังนี้

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนสำหรับข้อความถาม “การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว” พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 93.6) ไม่เห็นด้วยกับการมองว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นการปฏิเสธการปรักปรำจากภาครัฐว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเป็นเพียงหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และกลุ่มตัวอย่างที่เลือกตอบ “ไม่เห็นด้วย” ส่วนใหญ่มีคุณลักษณะเป็นเพศหญิง อายุ 20 – 34 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี ยังคงสถานะนักเรียน – นักศึกษา และมีรายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 15,000 บาท โดยคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในการสำรวจความคิดเห็นครั้งนี้จะเหมือนกันทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลของผู้เขียน ทำให้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีคุณลักษณะตามที่กล่าวไว้ในข้างต้น

สำหรับข้อความถัดมา คือ “ประชาชนชาวไทยไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษ” พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.9) เห็นด้วยกับการไม่ให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษของประชาชน นับว่าสอดคล้องกันกับมุมมองของภาครัฐที่มีต่อประชาชน และสำหรับข้อความถาม “ประชาชนชาวไทยขาดจิตสำนึกเป็นผลทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ” และ “ระบอบการศึกษาของประเทศไทยไม่ปลูกฝังเรื่องสิ่งแวดล้อม” กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่

“เห็นด้วย”กับข้อความที่กล่าวไว้ข้างต้น (ร้อยละ 71.7 และ ร้อยละ 59.7 ตามลำดับ) ซึ่งสอดคล้องกันกับคำกล่าวอ้างของภาครัฐที่มีต่อการแก้ไขปัญหามลพิษเช่นกัน

ในส่วนของผลสำรวจของข้อคำถาม “ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน” ที่เป็นลักษณะคำถามปลายเปิด สามารถเลือกได้มากกว่า 1 ข้อ และกลุ่มตัวอย่างสามารถเพิ่มเติมความเห็นได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างจัดลำดับปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน “จากการปล่อยควันจากอุตสาหกรรม” (ร้อยละ 93.9) เป็นลำดับแรก และสำหรับปัจจัยรองมาคือ “การใช้รถยนต์ส่วนตัว” (ร้อยละ 83.6) และ “การเผาในการเกษตร” (ร้อยละ 81.3) ตามลำดับ สำหรับส่วนของความเห็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากตัวเลือกที่ให้ กลุ่มตัวอย่างได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน ประกอบไปด้วย การก่อสร้างตึก อาคาร รวมไปถึงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน คอร์รัปชัน การกำจัดขยะแบบผิดวิธี การคมนาคมรูปแบบต่าง ๆ และควันดำที่เกิดจากรถสาธารณะที่เก่าและไม่ได้มาตรฐาน สำหรับหัวข้อคำถามนี้ สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของประชาชนเกี่ยวกับสาเหตุของมลพิษทางอากาศ ซึ่งแตกต่างจากภาครัฐที่มีการเพิ่มเติมและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่งและไฟป่า

ต่อมาในข้อคำถาม “ความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม” พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79.2) มีความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลในระดับที่น้อย แสดงให้เห็นถึงมุมมองของประชาชนที่เห็นความไม่น่าเชื่อถือของรัฐบาลในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา

ผลสำรวจของข้อคำถามท้ายที่สุด “อุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไม่สำเร็จลุล่วง” ซึ่งเป็นข้อคำถามที่มีลักษณะปลายเปิด สามารถเลือกได้มากกว่า 1 ข้อ และกลุ่มตัวอย่างสามารถเพิ่มเติมความเห็นได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างเลือก “จิตสำนึกของประชาชน” (ร้อยละ 78.6) เป็นลำดับแรก และลำดับถัดมาเป็น “ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” (ร้อยละ 77) และ “ขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน” (ร้อยละ 76.8) ตามลำดับ จะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกันกับข้อครหาของภาครัฐ ว่าด้วยเรื่องของจิตสำนึกของประชาชนเป็นปัญหาหลักในการดำเนินงานแก้ไขปัญหามลพิษ และสำหรับความเห็นเพิ่มเติมประกอบไปด้วย โครงสร้างทางสังคมในทุกด้าน การรับสินบนของเจ้าหน้าที่พนักงาน ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา จิตสำนึกของรัฐบาล ไม่มีองค์กรที่คอยดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

### การสรุปและอภิปรายผล

ผู้เขียนขอสรุปผลการศึกษาเรื่อง “การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปรับปรำของภาครัฐ: กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ” ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 2 ข้อ ได้แก่

(1) เพื่อศึกษานโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทย และ (2) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาจากภาครัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำหรับการศึกษาว่าด้วยนโยบายมลพิษทางอากาศ พบว่าสำหรับประเทศไทยการมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น เนื่องจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจสังคมอาเซียนของประเทศไทย จึงมีต้องการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นควันข้ามพรมแดนที่เป็นปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด ในปีพ.ศ.2548 จึงมีการออกแผน 2 แม่บทเพื่อที่จะแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นควันที่เกิดจากการเผาไหม้ในที่โล่งเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นควันยังคงไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการแก้ไขปัญหามานานการห้ามเผาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการดำรงชีวิตของคนในชุมชน

ต่อมาการจัดการมลพิษทางอากาศได้ปรับเปลี่ยนไปในปีพ.ศ.2555 ได้ออกแผนเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ แต่เปลี่ยนประเด็นมุ่งเน้นจากการเผาในที่โล่งเป็นฝุ่นละอองเล็กขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) ที่เกิดจากท่อไอเสียอากาศยานพาหนะ และนำระบบการรายงานผลการตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากปล่องโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องเข้ามาใช้เป็นครั้งแรก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยดี โดยกรมควบคุมมลพิษระบุว่า เป็นเพราะระบบขนส่งสาธารณะไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ การขาดจิตสำนึกของประชาชนที่เป็นผลมาจากการปลูกฝังของระบบการศึกษาที่มีความไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว

ในปีพ.ศ. 2560 ได้ออกแผนสำหรับแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอีกครั้ง โดยมีทั้งหมด 2 แผน โดยมุ่งที่มาตรฐานการระบายมลพิษทางอากาศและการตรวจสอบคุณภาพอากาศจากโรงงานที่ปล่อยผ่านปล่องแบบอัตโนมัติอย่างต่อเนื่องบริเวณพื้นที่วิกฤติ อีกทั้งเป็นต้นแบบหรือกรอบในการดำเนินงานแก้ไขการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอีก 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2565) และอีกแผนนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) มาสร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยมลพิษ และเพิ่มการใช้งานระบบการรายงานผลการตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากปล่องโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง

ท้ายที่สุดในปีพ.ศ.2562 มีการออกแผนที่มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นควันโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ โดยทั้งสองได้แบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น (พ.ศ.2562 - 2564) และระยะยาว (พ.ศ.2565 - 2567)

จากการศึกษานโยบายมลพิษทางอากาศของประเทศไทย พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงประเด็นที่มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหามาตามบริบทสากลโลก อย่างไรก็ตามก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้ เนื่องจากสาเหตุที่ปัญหามลพิษทางอากาศภายในประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขได้หมดไป

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิถีชีวิตของประชาชนที่คุ้นชินกับการเผาในการเกษตร การออกนโยบายห้ามเผา ในที่โล่งจึงไม่ประสบความสำเร็จสอดคล้องกันกับการอธิบายนโยบายสาธารณะ Easton (1953) ที่จะต้องมาจากค่านิยม ระบบความเชื่อ มิฉะนั้นประชาชนเองจะกลายเป็นอุปสรรคของนโยบาย สาธารณะ และการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของ Shreurs (2009) ที่มุ่งเน้นปฏิสัมพันธ์กัน ระหว่างสถาบันทางการเมืองและไม่เป็นทางการ เพื่อที่ตกลงและจะได้มาซึ่ง “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นทั้งที่ทางการเมืองและการสร้างนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหานั้นที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้ในประเด็นด้านมลพิษของประเทศไทย มักจะเป็นการแก้ไข จากทางภาครัฐที่เป็นสถาบันทางการเมืองเพียงอย่างเดียว

ปัญหาจิตสำนึกของประชาชนต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม และการขาดจิตสำนึกของ ประชาชนนั้นเกิดจากการปลูกฝังและการขัดเกลาทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ญัฐชยา อุ่นทองดี (2556) อธิบายว่า “จิตสำนึก” เป็นหนึ่งในปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม จึงสามารถกล่าวได้ว่าระบอบการศึกษาของประเทศไทยปลูกฝังเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้อเสนอที่สนับสนุนจากการสืบค้น จากงานของ พรเพ็ญ วิจิษณ์ประเสริฐ (2552) พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับปัญหาการเมือง การว่างงาน ปัญหายาเสพติด และปัญหา อาชญากรรมมากกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม

สำหรับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ได้เก็บข้อมูลเมื่อวันที่ 22 – 24 เมษายน พ.ศ. 2563 จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 1,126 คน ผ่านวิธีการกระจายแบบสอบถามทาง อิเล็กทรอนิกส์เมลล์ ด้วยรายละเอียดหัวข้อคำถามจำนวน 7 ข้อในช่วงต้น พบว่า คุณลักษณะ โดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,126 คน มากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเพศหญิง อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 22 – 34 ปี และส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี สำหรับในด้านเศรษฐกิจแล้ว กลุ่มตัวอย่างมีสถานะเป็นนักเรียน/นักศึกษา และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนน้อยกว่า 15,000 บาท

ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปกป้องรักษาของภาครัฐ แสดงให้เห็น ว่า กลุ่มตัวอย่างที่สำรวจส่วนใหญ่มีมุมมองต่อปัญหาหรืออุปสรรคในการแก้ไขปัญหามลพิษ เหมือนกันกับภาครัฐ กล่าวคือ ผลสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกับรัฐ ว่าด้วยเหตุ ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการแก้ไขเพราะจิตสำนึกของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชาชนเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาและอีกทั้งเป็นอุปสรรคของรัฐในการตามแก้ไขปัญหานี้ในภายหลัง

อย่างไรก็ดีผลสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างจากภาครัฐมีเพียง ประเด็นเดียว คือ “การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น” ซึ่งมีความสอดคล้อง กันกับงานของ พรเพ็ญ วิจิษณ์ประเสริฐ (2552) ที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าใน

การบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมควรเป็นหน้าที่ของประชาชนทั้งหมด กล่าวคือ หน้าที่ในการแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษไม่ใช่หน้าที่ของภาครัฐอย่างเดียว ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ประชาชนจะเป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ตาม

การสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่าการปล่อยควันในอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุ หลักของการเกิดปัญหามลพิษฝุ่นควัน เนื่องจากมองว่าปัญหาเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีกลุ่มนายทุนเป็นเจ้าของ และภาครัฐละเลยที่จะจัดการกับกลุ่มนายทุนแต่กลับมุ่งเน้นไปที่ การเผาในที่โล่ง จะเห็นได้ว่าทัศนคติของประชาชนกับภาครัฐไม่สอดคล้องกันตั้งแต่สาเหตุหลักของ ปัญหามลพิษทางอากาศ จุดมุ่งเน้นของปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึก อีหลักอีเหลือ่กับการดำเนินการแก้ไขปัญหา เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ แก้ไขปัญหามลพิษจึงมีความสำคัญอย่างมาก และผลสำรวจยังพบถึงความเชื่อมั่นของรัฐบาลในการ แก้ไขปัญหามลพิษ อยู่ในระดับความเชื่อมั่นน้อย กล่าวคือ ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะ สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้สำเร็จ ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลพวงมาจากการแก้ไขปัญหามลพิษ ที่ผ่านมา

นอกเหนือจากผลที่ได้มาจากการสำรวจแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหามลพิษ ของประเทศไทย คือ ต้องร่วมมือกับภาคประชาชน ผ่านการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเสนอ ความคิดเห็นหรือลงประชามติเลือกรูปแบบวิธีการแก้ไขปัญหา จะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาลำบาก ลุล่วง การเลือกตั้งกล่าวเป็นความต้องการของประชาชนเองที่มาจากค่านิยม ทัศนคติ เนื่องจากใน การแก้ไขปัญหามลพิษที่ผ่านมา ทางภาครัฐทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหามลพิษผ่านการออกนโยบายที่ไม่ สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน เป็นการมองปัญหาจากบนลงล่าง ผู้ที่แก้ไขปัญหามลพิษไม่ได้เป็นผู้ประสบ ปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งทางภาครัฐเองมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน ให้กับประชาชน ต้องเป็นที่พึ่งพาของประชาชน ผ่านการดำเนินงานที่โปร่งใส ประชาชนสามารถ ตรวจสอบได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมกับมลพิษจะช่วย ปรับเปลี่ยนทัศนคติและจิตสำนึกของประชาชน การสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนจะทำให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษมากขึ้น จะเห็นได้ว่าถึงแม้ในปัจจุบันประชาชนมิได้ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาอย่างถ่องแท้ แต่ยังคงมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมไม่ใช่หน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยตั้งแต่ ต้นตลอดจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2563) ซึ่งปราศจากความร่วมมือของภาคประชาชนในการแสดงออก ความคิดเห็น มุมมองของภาครัฐที่มอง “ประชาชน” ในฐานะอุปสรรคของการแก้ไขปัญหามลพิษ ทางอากาศ และความคิดเห็นของประชาชนในฐานะอุปสรรคของการแก้ไขปัญหา ผู้เขียนมีความ เชื่อมั่นว่าบทความนี้จะประโยชน์ไม่มากนักน้อยสำหรับการศึกษาในอนาคตเกี่ยวกับความคิดเห็น

ของประชาชนที่มีต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และสำหรับการศึกษาเพิ่มเติมต่อยอดจากการศึกษาครั้งนี้ อาจต้องเพิ่มวิธีในการศึกษาให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อาทิ การเก็บข้อมูลแบบกลุ่ม (focus group) เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็น ทศนคติของกลุ่มตัวอย่าง หรือการศึกษาในมิติอื่นที่ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศไม่สำเร็จ และท้ายที่สุดผู้เขียนคาดหวังว่าในการออกนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาในอนาคตจะได้เห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มากก็น้อย เพราะจากการแก้ไขปัญหามาโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนแสดงให้เห็นแล้วว่า ท้ายที่สุดแล้วเมื่อความพยายามแก้ไขปัญหาไม่ตอบสนองต่อความต้องการ และขัดต่อขนบธรรมเนียมของประชาชน ประชาชนจะกลายเป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหา

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. (2548). *แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง*. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2550). *แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี 2551-2554*. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2555). *แผนจัดการมลพิษ 2555 – 2559*. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560A). *แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2560 – 2564*. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560B). *ยุทธศาสตร์การจัดการมลพิษ 20 ปี และแผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2560 – 2564*. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- เฉลิมเกียรติ แก้วหอม. (2555). หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development). สืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://sukanrat.blogspot.com/2012/09/sustainable-development.html>
- ณัฐวรรณ สุนทรวิโรดิโชติ. (2556). *การศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตตำบลสามัคคีพัฒนา : กรณีศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน*. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
- ธนิสา ตันติเจริญ. (2557). *อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (ข้ามชาติ) ทางแก้ไขที่ไม่ใช่แค่บังคับใช้กฎหมาย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคมพ.ศ.2563 <http://oknation.nationtv.tv/blog/LittleLee/2014/09/24/entry-1>

- ธรรมบุญ เชี่ยวการปราบ. (2559). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ปัญหามลพิษทางน้ำ. *รัฐสารวิจัย*, 58(1), 77-90
- พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ. (2552). การสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. *รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 77 เดือนธันวาคม 2552*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2012/09/wb77/>
- ภาวิณี กาญจนภา และ ปานจิต วัฒนสารรัช. (2557). *อิทธิพลของทัศนคติที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร*. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
- วิชญ์ อรรถวานิช. (2019). ต้นทุนของสังคมไทยจากมลพิษทางอากาศและมาตรการรับมือ. สืบค้น 4 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.pier.or.th/en/?abridged=ต้นทุนของสังคมไทยจากมล>
- วีรศักดิ์ อรุณวิภาดา. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2559)
- สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว. (2558). การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 4(1), 30-71. DOI: 10.14456/papo.2015.2

#### ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin
- Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. (5th ed). Englewood Cliffs. New Jersey:Prentice -Hall, Inc.
- Easton, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York:Alfred A. Knopf
- Friedrich, Carl J. (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill
- Seymour, F., & Faraday, G. (2001). *Emerging Environmental Governance*. Philippines: Asian Development Bank.

Shreurs, A. M. (2009). An Analytic Framework for a Comparative Study of Environmental Governance in Asia. Institute of Global Environmental Strategies. Retrieved from <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=1713>.

Ushie, Vanessa. (2013). *The Management and Use of Natural Resources and their Potential for Economic and Social Development in the Mediterranean*. Istituto Affari Internazionali (IAI)