

Guidelines for Resolving the Cross-Border Haze Problem in Chiang Rai Province through a Chiang Rai-Yunnan “Sister City” Cooperation Framework

Charinya Limprapuwattana

School of Sinology,
Mae Fah Luang University, Thailand

Pornpawis Lhapeerakul

School of Sinology,
Mae Fah Luang University, Thailand

Abstract

The haze issue in Chiang Rai Province has persisted for several years, exacerbated by both local and transboundary air pollution. Efforts under the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) have proven insufficient in adequately addressing the problem. China, particularly Yunnan Province, has been recognized for its effective policies and measures to mitigate transboundary haze. This article aims to investigate China’s policies and strategies—specifically in Yunnan Province—for mitigating haze problems and to provide insights for resolving the transboundary haze issue in Chiang Rai Province. The study emphasizes the use of collaborative frameworks, facilitated through Sister City cooperation, to address haze issues by leveraging existing relationships and favorable geopolitical conditions. The research is conducted using documentary research methods, involving the collection and analysis of relevant documents to draw conclusions. The results indicate that the problem can be addressed through three approaches: 1) promoting knowledge exchange among public sectors and citizens, 2) strengthening Thai-Chinese cooperation to negotiate with Laos and Myanmar, and 3) establishing collaborative frameworks on specific issues, including the consideration of legally binding implementations.

Keywords

transboundary haze, sister city, Chiang Rai-Yunnan, local government

CORRESPONDING AUTHOR

Pornpawis Lhapeerakul, School of Sinology, Mae Fah Luang University, 333 Moo.1 Tasud, Muang Chiangrai District, Chiangrai 57100, Thailand Email: pornpawis.lha@mfu.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนของจังหวัดเชียงรายด้วยความร่วมมือ “เมืองพี่เมืองน้อง” เชียงราย-ยูนนาน

ชรินยา ลิ้มประภูรีวัฒนา
สำนักวิชาจีนวิทยา
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

พรวิชัย หล้าพิระกุล
สำนักวิชาจีนวิทยา
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บทคัดย่อ

ปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีความรุนแรงติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ประกอบด้วยปัจจัยทั้งจากในพื้นที่ และปัจจัยของหมอกควันข้ามแดน ซึ่งการดำเนินงานและบริหารจัดการแก้ไขภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหา ประเทศจีนถือเป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถดำเนินนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาหมอกควันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทความนี้จึงเลือกที่ศึกษาจากประสบการณ์และความสำเร็จของจีนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควัน โดยเฉพาะมณฑลยูนนาน ประเทศจีน เพื่อสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผ่านกรอบความร่วมมือ “เมืองพี่เมืองน้อง” เชียงราย-ยูนนาน ที่สามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือที่มีอยู่เดิมและเงื่อนไขข้อได้เปรียบในเชิงภูมิรัฐศาสตร์อื่นๆ ซึ่งการดำเนินการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยด้วยเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปผลโดยการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าการแก้ไขปัญหาสามารถเป็นไปได้ใน 3 แนวทาง คือ 1) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งในภาครัฐและภาคประชาชน 2) ตรึงกำลังความร่วมมือไทยและจีนเพื่อใช้ต่อรองกับลาวและเมียนมา 3) จัดสร้างกรอบความร่วมมือในประเด็นเฉพาะ รวมถึงอาจพิจารณาการสร้างพันธะทางกฎหมายควบคู่การแก้ปัญหาด้วย

คำสำคัญ

หมอกควันข้ามแดน, เมืองพี่เมืองน้อง, เชียงราย-ยูนนาน, รัฐบาลท้องถิ่น

บทนำ

ปัญหาหมอกควันในปัจจุบันมีแนวโน้มความรุนแรงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อเกิดผลกระทบต่อหลากหลายมิติ ไม่เพียงแต่ในเรื่องของสุขภาพและสิ่งแวดล้อม แต่ยังรวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดการชะลอตัวด้วยข้อจำกัดการใช้ชีวิตกลางแจ้ง ส่งผลในทุกระดับตั้งแต่ส่วนภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจและการบริการ ไปจนถึงการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจในวงกว้างด้วยเช่นกัน ซึ่งภาคเหนือของประเทศไทยเป็นภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควันอย่างหนักสุดโดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ หรือ จิสด้า (GISTDA) ได้มีการรายงานถึงจุดความร้อนและดัชนีคุณภาพอากาศระดับต่ำกว่ามาตรฐานจำนวนมากในภาคเหนือของไทย จาก

การศึกษาในประเด็น “ข่าวโศกเลื่องลือ: การลงทุนข้ามพรมแดนและมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน” โดยองค์กรกรีนพีซ ประเทศไทย ชี้ว่าปัญหาหมอกควันข้ามแดนนี้มีศูนย์กลางการกำเนิดอยู่บริเวณพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กล่าวคือ มีการกระจุกตัวอยู่ในบริเวณภาคเหนือตอนบนของไทย รัฐฉานของเมียนมา และภาคเหนือของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นหลัก ซึ่งปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายไม่เพียงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเพียงเท่านั้น แต่ยังส่งผลเสียในเชิงลึกและมีผลกระทบที่ขยายวงกว้างไปจนถึงขอบเขตอื่นๆ อาทิเช่น สุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การคมนาคม และการท่องเที่ยว ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขหรือจัดการอย่างมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลในระยะยาวด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการศึกษาโดย Namkam (2021) ระบุว่า ผลกระทบจากปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เสียโอกาสจากนักท่องเที่ยวสูงถึง 476.27 ล้านบาทโดยประมาณ ตลอดจนส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวในช่วงเวลาถัดไปลดลง เนื่องจากนักท่องเที่ยวมีความกังวลต่อสถานการณ์ปัญหาข้างต้น

การดำเนินงานแก้ไขปัญหามอกควันของประเทศจีน ถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่มีกระบวนการวางแผนและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อ้างอิงตามประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการการป้องกันและจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ (Action Plan for Prevention and Control of Air Pollution: 大气污染防治行动计划) รัฐบาลจีนตั้งเป้าหมายในการลดค่า PM2.5 ให้ได้ร้อยละ 10 ในแต่ละเมืองทั่วประเทศ ซึ่งเป้าหมายในภาพรวมคือการลดค่า PM2.5 ในพื้นที่ที่กำหนดให้อยู่ที่ร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2017 โดยขอบเขตของมาตรการในส่วนการมุ่งเป้าที่ต้นตอของปัญหา ได้แก่ การควบคุมถ่านหินและสนับสนุนพลังงานทางเลือก การกำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพของเชื้อเพลิงและการปล่อยมลพิษอย่างเคร่งครัด และในส่วนของบรรเทาปัญหา รัฐบาลกลางได้ส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการสร้างอากาศสะอาด ซึ่งมีการดำเนินนโยบายและบังคับใช้บทลงโทษตามมาตรการที่เข้มงวดควบคู่กัน นอกจากนี้ จีนยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายภารกิจได้อย่างยั่งยืนและรอบด้าน ซึ่งทำให้การผลักดันเป้าหมายในภาพรวมของจีนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่ควรค่าแก่การศึกษาวิเคราะห์และนำมาประยุกต์เพื่อแก้ไขปัญหามอกควันในบริบทที่แตกต่างแต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งในระดับพื้นที่ที่มีเขตแดนติดต่อกัน ระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตลอดจนระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

อ้างอิงตามรายงานสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief) แนวทางการเตรียมความพร้อมและแผนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องของจังหวัดเชียงราย กับมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ด้านการค้า การลงทุน การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การสร้างความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงการพัฒนา โดยจะจัดตั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่มีฐานะเทียบเท่ากัน ซึ่งการดำเนินงานภายใต้ความสัมพันธ์ข้างต้นจะมีพันธะผูกพันต่อกันในระยะยาว ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในลักษณะสองฝ่าย (Bilateral Cooperation) ซึ่งจะมีการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ ความช่วยเหลือ รวมถึงประสบการณ์ของกันและกัน สร้างมิตรภาพต่อกันในระดับย่อยให้มีความเหนียวแน่นใกล้ชิด เป็นประโยชน์ในการพัฒนาในขอบเขตอื่น ๆ ต่อไป และสำหรับการแก้ไขปัญหามอกควันนี้ การร่วมมือดำเนินงานถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ทั้งในทางตรงทางอ้อม ซึ่งหาก

สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้แล้วนั้น ก็จะเป็นพื้นฐานที่ดีในการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความครอบคลุมด้วยเช่นกัน (Chiang Rai Provincial Government Center, 2022)

ตลอดระยะเวลาการดำเนินการความสัมพันธของทั้งฝ่ายจีนและไทยได้นำมาซึ่งการหารือเพื่อพัฒนากันในหลากหลายมิติอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้การหารือและดำเนินการความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องเชียงราย-ยูนนานยังคงมีขอบเขตที่กำหนดไว้ในด้านความสัมพันธ์และการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมเพียงเท่านั้น ทว่าการหยิบยกประเด็นปัญหาหมอกควันข้ามแดน หรือภารกิจเชิงสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่มี การหารือและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม แต่การดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องยังคงมีบทบาทสำคัญในแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยหลากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นความคล่องตัวหรือความใกล้ชิดที่เกิดขึ้นในการหารือด้วยความร่วมมือระหว่างเมืองกับเมือง การใช้ประโยชน์จากความร่วมมือที่มีอยู่เดิม ประกอบกับข้อได้เปรียบทางภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิเศรษฐศาสตร์ที่จะช่วยเพิ่มอำนาจในการต่อรองในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาในลาวและเมียนมา เจื่อนไขข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความความเป็นไปได้ในสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพผ่านการร่วมมือ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้การพัฒนาสามารถต่อยอดไปในมิติและขอบเขตอื่น ๆ ได้อย่างยั่งยืนและสร้างสรรค์สืบไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษาปัญหา กระบวนการจัดการปัญหาหมอกควันของมณฑลยูนนาน ประเทศจีน และจังหวัดเชียงราย ประเทศไทย
- 2) ศึกษาแนวทางการแก้ปัญหามอกควันในจังหวัดเชียงรายโดยใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศ “เมืองพี่เมืองน้อง” เชียงราย-ยูนนานเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน

การทบทวนวรรณกรรม

ในปัจจุบัน โลกกำลังเผชิญปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลากหลายมิติ ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนับเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ไม่เพียงส่งผลกระทบในการดำรงชีวิตและระบบนิเวศ แต่ยังก่อเกิดปัญหาในเชิงเศรษฐกิจที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่นเดียวกันกับหมอกควันข้ามแดนที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ความรุนแรงของปัญหาลดลงหรือกำจัดสาเหตุของปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากหมอกควันที่เกิดขึ้นมีหลากหลายที่มา แต่โดยมากแล้วเกิดจากการดำเนินกิจกรรมโดยมนุษย์เพื่อการดำรงชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น ควันที่เกิดจากการสันดาปของยานพาหนะ ควันที่เกิดจากการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ควันที่เกิดจากการดำรงชีวิตในครัวเรือนที่สะสมรวมตัวกันในพื้นที่หนึ่ง หรือแม้กระทั่งควันที่เกิดขึ้นจากการทำการเกษตร เป็นต้น จากตัวอย่างที่มาของหมอกควันข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่ยากต่อการหลีกเลี่ยงทั้งสิ้น เมื่อสภาพปัญหาการสะสมมาอย่างยาวนานจึงเกิดผลกระทบและกลายเป็นปัญหาสภาพแวดล้อมที่ทั่วโลกกำลังเผชิญหน้าร่วมกันในปัจจุบัน

ขณะเดียวกัน แต่ละภาคส่วนมีการรับมือต่อการอุบัติขึ้นของปัญหามอกควันข้ามแดนที่แตกต่างกันไปอย่างเหมาะสมตามบริบทและแวดล้อม สำหรับการรับมือกับปัญหาข้างต้นของประเทศจีน Wei, Gu และ Liu (2022) ระบุว่าจีนมีการดำเนินนโยบายในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียวที่มีคุณภาพสูงเป็นสำคัญ และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ได้จากการ

ทำงานขององค์กรท้องถิ่น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการควบคุมปัญหาหมอกควันส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว โครงสร้างอุตสาหกรรมภายในเศรษฐกิจสีเขียว และเทคโนโลยีเชิงนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยในการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติของจีนครั้งที่ 19 ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงได้มีการเน้นย้ำถึงการยึดแนวคิดอารยธรรมแห่งนิเวศน์ซึ่งมีองค์ประกอบของการพัฒนาสีเขียวในการช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาในยุคใหม่ที่มีคุณภาพสูง รวมถึงเพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

การควบคุมหมอกควันยังถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ ซึ่งการจัดการปัญหาหมอกควันเป็นหนึ่งในปัญหาที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะเมื่อจีนเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคใหม่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมควบคู่กันถือเป็นอีกหนึ่งทิศทางที่สำคัญ อีกทั้งการดำเนินงานในท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจจะช่วยให้หน่วยงานในพื้นที่นั้นมีอิสระในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ ภายใต้งานชิ้นการทำงานข้างต้น หน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียวที่มีคุณภาพสูง

ในมิติของการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามแดน Kumtrai (2018) ระบุว่า การแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับย่อยที่มีลักษณะบังคับเชิงพื้นที่ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมต่อบริบทเชิงพื้นที่ที่ร่วมด้วย โดยแนวคิดสำคัญของปัญหาข้างต้นนี้ คือ การแพร่กระจายที่ส่งผลกระทบในพื้นที่อื่นๆ ได้โดยง่ายและไม่จำกัดบริเวณ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการรับมือกับปัญหาข้างต้นด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาในการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน คือ อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ระยะไกล ค.ศ. 1979 (The Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) แต่การบังคับใช้ในกลุ่มสมาชิกประเทศสหภาพยุโรปเป็นสำคัญนี้มีได้เป็นผลให้ประเทศนอกภาคอื่นๆ มีการปฏิบัติตามข้อตกลงข้างต้นอย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอนุสัญญาข้างต้นสร้างขึ้นในบริบทและปัจจัยแวดล้อมของสมาชิกประเทศสหภาพยุโรป การบังคับใช้กับประเทศอื่นๆ จึงไม่เกิดประสิทธิผล

สืบเนื่องจากข้อจำกัดข้างต้น เมื่อพิจารณาจากการศึกษาโดย Fongissara (2021) ในเวลาถัดมา กรณีที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1997 อินโดนีเซียเกิดไฟป่าที่สร้างความเสียหายครั้งใหญ่ มีการศึกษาวิเคราะห์สาเหตุโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ของอินโดนีเซียที่ระบุว่า อุปสรรคต่อการรับมือปัญหาไฟป่าในประเทศคือการขาดการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เหตุการณ์นี้นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อตกลงว่าด้วยมลพิษข้ามแดนอาเซียนในปี ค.ศ. 2002 (2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) แต่ปัญหาในรูปแบบดังที่กล่าวมาก็ยังมิได้รับการแก้ไขซ้ำยังเกิดขึ้นเช่นเดิมในเวลาต่อมา และเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่มีความใกล้เคียงกัน คือ ปัญหาหมอกควันในบริเวณภาคเหนือตอนบนของไทย ในการศึกษาเดียวกันนี้พบว่า ประเทศลาวและเมียนมามีได้มีการบรรลุข้อตกลงที่จัดตั้งขึ้นในข้างต้น ทว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการทำงานในส่วนนี้มีผลลัพธ์อยู่ในระยะบรรเทาและลดความรุนแรงของปัญหา มิได้เป็นการแก้ไขที่สาเหตุ เนื่องจากความตกลงระหว่างประเทศนั้นอยู่ภายใต้ความร่วมมือ การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศเพียงเท่านั้น จึงไม่สามารถสร้างผลบังคับในลักษณะกฎหมายเพื่อจัดการแก้ไขแต่อย่างใด

ด้วยเงื่อนไขที่ไม่สามารถก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้เป็นข้อบังคับและมีบทลงโทษ เช่นนี้ มีปัจจัยสำคัญที่เป็นข้อจำกัด คือ การเมืองระหว่างประเทศ อันมีข้อกำหนดที่ให้ความสำคัญในการ ยึดมั่นอำนาจอธิปไตยของทุกฝ่ายและการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาหลักการ ป้องกันปัญหาที่มีการระบุเอาไว้ในข้อตกลงอาเซียนซึ่งประสบปัญหาการขาดสภาพบังคับ หากจะทำให้ การควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความเป็นไปได้ จำเป็นต้องยึดหลักการเดียวกัน คือ การกำหนด ข้อบังคับให้เป็นกฎหมายภายในประเทศนั้น และบังคับใช้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจในทุกระดับ ทั้งนี้ ปัจจัยร่วมในกรณีข้างต้น คือ รัฐบกพร่องด้วยความตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง คือ การดำเนินการของรัฐและท้องถิ่นที่สัมพันธ์ กัน กล่าวคือ การดำเนินการในระดับท้องถิ่นภายในจะทำหน้าที่เสมือนกลไกควบคุมพฤติกรรมและการก่อ มลภาวะภายในประเทศ ที่จะมีส่วนต่อการควบคุมมลภาวะในระดับภูมิภาคด้วยในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้ข้อตกลงหรือความร่วมมืออาจมีความท้าทายด้วยปัจจัยความแตกต่าง ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศสมาชิก แต่ลักษณะข้างต้นนี้ก็มีส่วนสำคัญที่ชี้ให้เห็น ว่าการประสานงานหรือเน้นย้ำการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มที่ชัดเจนและมี ประสิทธิภาพกว่า เมื่อองค์กรระดับท้องถิ่นสามารถหารือกันในแต่ละฝ่ายด้วยรูปแบบทวิภาคีแล้ว ก็จะมี ส่วนสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมได้ด้วย อีกทั้งจะช่วยลดข้อจำกัดของคู่ตกลงความร่วมมือ สร้างบรรทัดฐานการทำข้อตกลงระหว่างกันในบริบทใกล้เคียงและสอดคล้องต่อการนำไปปฏิบัติของแต่ละ ฝ่ายได้ดียิ่งขึ้น

ในการประยุกต์ใช้ความร่วมมือนี้ สามารถใช้แนวคิดการทูตเพื่อนบ้านที่ดีเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ การดำเนินงานนั้นมีความเป็นไปได้ยิ่งขึ้น ในการศึกษาของ Tsai, Hung, และ Tai (2011) ได้ระบุว่า ภายหลังช่วงสงครามเย็น จีนมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสันติภาพและความมั่นคงในฐานะปัจจัยที่ช่วย ให้เกิดการพัฒนามีเสถียรภาพเท่านั้น แต่ยังมองว่าปัจจัยข้างต้นนี้มีความสำคัญในการบูรณาการ และเชื่อมโยงจีนเข้ากับระบบเศรษฐกิจและการเมืองระดับนานาชาติด้วยเช่นกัน ในเวลานั้น จีนหวั่น ยนโยบายวิสัยทัศน์การอยู่ร่วมกันอย่างปรองดองและใช้เป็นแนวทางในการรับมือกับทฤษฎีสมคบคิดเรื่อง ภัยคุกคามจากจีน โดยมีการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบภายใต้นโยบายเพื่อนบ้านที่ ดี เพื่อสร้างพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ รวมถึงจัดตั้งความสัมพันธ์และความร่วมมือทั้งในระดับ ทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งต่อความร่วมมือ ที่จีนมีในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การดำเนินการใช้เครื่องมือนโยบายการต่างประเทศในรูปแบบ ใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างสันติภาพ ความมั่นคง ความร่วมมือ และความรุ่งเรือง โดยแสดงถึง เจตนารมณ์ของจีนในการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคควบคู่กับการดำเนินนโยบายวิสัยทัศน์ในการอยู่ ร่วมกันอย่างปรองดอง รวมถึงเน้นย้ำในจุดยืนที่สนับสนุนการเจรจาระดับพหุภาคีด้วย

การดำเนินนโยบายการทูตเพื่อนบ้านที่ดีแสดงให้เห็นถึงความต้องการและความพยายามของจีน ในการสร้างความสัมพันธ์และรักษาความมั่นคงในระดับต่าง ๆ รวมถึงใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือและการเจรจา อย่างไรก็ตาม เมื่อจีนและมิตรประเทศทั้งหลายมีความ พร้อมและตกลงในการจัดตั้งความสัมพันธ์แล้ว การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกันนั้นก็ ถือเป็นภารกิจที่จำเป็นจะต้องร่วมมือกันต่อไปเพื่อบรรลุเป้าหมายความสัมพันธ์แบบความร่วมมือ ผลประโยชน์ต่างตอบแทน การนำแนวคิดและหลักการนโยบายจีนมาวิเคราะห์ในบริบทการสร้างแนว ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้จึงแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้และศักยภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้

และหากพิจารณาถึงการดำเนินงานด้วยกลไกความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้อง ในการศึกษาของ Cremer, Bruin และ Dupuis (2001) ระบุว่า เนื่องจากในเชิงการวิเคราะห์ข้อมูล การแบ่งขอบเขตของเมืองและชนบทอย่างชัดเจนได้เสื่อมลง ในทางกลับกันนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทสำคัญของท้องถิ่นที่จะเชื่อมโยงกับประชาคมโลกอย่างลึกซึ้ง โดยความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นแนวคิดที่มีการริเริ่มมาจากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาความสัมพันธ์ การจัดตั้งความสัมพันธ์ข้างต้นจึงเกิดขึ้นจากการจับคู่ความร่วมมือด้วยหน่วยการปกครองที่มีลักษณะบางอย่างคล้ายคลึงกัน ขณะเดียวกันเมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง เจตนารมณ์ของประธานาธิบดี ดไวต์ ดี. ไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) ผู้นำเสนอแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง คือการทำให้บุคคลและองค์กรในทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินการทูตภาคประชาชน เพื่อเป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ในระดับมณฑลและรัฐ ลดโอกาสการเกิดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงการเพิ่มความเข้าใจอันดีต่อกันในระดับนานาชาติเพื่อส่งเสริมสันติภาพโลกด้วยการหารือกันในระดับนานาชาติ และการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลที่นำไปสู่การสานสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับเมือง

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องยังมีการระบุถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ที่จะก่อตัวขึ้นบนพื้นฐานที่เหมาะสมกับความต้องการและทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมี การดำเนินกิจกรรมอื่นๆ อาจเกิดขึ้นได้ตามสมควร ในประการสุดท้ายนี้ สิ่งที่สำคัญคือเป็นการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์และผลประโยชน์อย่างแท้จริง สำหรับการดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องคือการร่วมกันบรรลุเป้าหมายการพัฒนาด้านวัฒนธรรม การเมือง สังคม และเศรษฐกิจให้มีความสมดุล ยืนหยัดการสร้างผลลัพธ์ในกรอบความร่วมมือสามารถเป็นไปได้จริง นอกจากนี้ยังมีการระบุถึงปัจจัยด้านวัฒนธรรม คือ การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและการสร้างความเข้าใจทางวัฒนธรรมของกันและกันระหว่างคู่ความร่วมมือ เมืองพี่เมืองน้องจะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญสำหรับการมีส่วนร่วมในระดับประชาชนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ควบคู่ไปกับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารที่จะนำมาซึ่งความเข้าใจทางวัฒนธรรมในระยะยาว สร้างแวดล้อมเชิงบวกที่จะช่วยลดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในเชิงเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยว และการลงทุน

Liu และ Hu (2018) ระบุว่า ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนที่มีการจัดตั้งขึ้นไม่เพียงทำให้องค์กรท้องถิ่นมีนโยบายและการบริหารสมัยใหม่มีความเป็นสากล แต่ยังเป็นการสร้างช่องทางการเชื่อมโยงองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เข้าหากันด้วย ทั้งนี้ การศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนนั้นมีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 1970-1980 ที่ภาพรวมนโยบายระหว่างประเทศของจีนมีการพัฒนาครั้งใหญ่ ความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องมีการนำมาใช้เพื่อสร้างจุดยืนทางการเมืองในการแสดงความเป็นมิตรกับนานาชาติ ในเวลานั้นความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องมีการขับเคลื่อนเพื่อเป็นกลยุทธ์ที่ส่งเสริมภาพลักษณ์จีนที่มีความทันสมัย สร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ส่งเสริมการค้าและธุรกิจนานาชาติ ทั้งหมดข้างต้นล้วนถือเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาลจีนในเวลานั้น แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนนั้นไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยมติของรัฐบาลท้องถิ่นเพียงเท่านั้น แต่ยังมีกรหารือร่วมกันในขอบเขตความรับผิดชอบของภาคส่วนทางการเมืองและเศรษฐกิจในหลายระดับ รวมถึงปัจจัยทางภูมิศาสตร์และบริบททางสังคมด้วย

เนื่องจากความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องเป็นการดำเนินกิจกรรมการทูตภายใต้การฟื้นฟูความสัมพันธ์หลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การร่วมเป็นส่วนหนึ่งของจีนในการดำเนินการข้างต้นนี้จึงเป็นไปเพื่อสันติภาพของนานาชาติและการประนีประนอมกันในทุกฝ่าย แม้ในช่วงแรกปัจจัยทางการเมืองที่จีนเป็นคอมมิวนิสต์และเป็นพันธมิตรกับสหภาพโซเวียตทั้งสองประการนี้จะส่งผลแนวโน้มของความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ดีนัก แต่ภายหลังที่สหรัฐอเมริกาได้สานสัมพันธ์กับจีนอีกครั้ง การจัดตั้งความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนกับกลุ่มประเทศฝ่ายพันธมิตรก็มีทิศทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงมีส่วนช่วยในการสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันในช่วงหลังภาวะสงครามและการสร้างความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างดี

เงื่อนไขในการจัดตั้งความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องในประเทศจีนนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่จีนยังคงมีหลักการในการเลือกสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นรูปธรรมมาโดยตลอด ซึ่งอาจมีการพิจารณาแตกต่างกันไปตามภูมิภาคของคู่ความตกลง โดยมากมักมีการจับคู่เมืองด้วยเงื่อนไขความใกล้เคียงในปัจจัยที่หลากหลาย ได้แก่ ความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ การเมือง วัฒนธรรม สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง ลักษณะเฉพาะ สภาพปัญหา และภูมิศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ การศึกษาที่เกี่ยวข้องยังพบว่าความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องที่จัดตั้งโดยจีนจะสร้างขึ้นด้วยการปฏิบัติทางการเมืองที่มีความทันสมัย และจะมีอิทธิพลของความเชื่อมโยงเชิงภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นองค์ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งความสัมพันธ์โดยมากมักเป็นการหารือในกลุ่มองค์กรหลากหลายระดับร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ที่จัดตั้งขึ้นถูกขัดเกลามาผ่านบริบทและแวดล้อมที่เหมาะสม และเนื่องจากจีนกำลังดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นช่องว่างขนาดใหญ่ที่เป็นความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะเมืองที่มีระดับการบริหารแตกต่างกันออกไปอาจทำให้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดตั้งความร่วมมือที่ระบุไว้ในกรณีก่อนหน้ามีความหลากหลายยิ่งขึ้น อาจมีผลต่อการตอบรับหรือปฏิเสธข้อตกลงที่ซับซ้อนตามเงื่อนไขดังกล่าวมา ทั้งนี้ อีกนัยหนึ่งในการกระจายอำนาจของประเทศจีน คือการที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะมีความอิสระในการบริหารงานและแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

Mahyuni and Syahrin (2021) ในการศึกษาการใช้แบบจำลองความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องในการจัดการสิ่งแวดล้อมพื้นที่ชุ่มน้ำบันจาร์มาซิน ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีการใช้แบบจำลองความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องที่ดำเนินการในรูปแบบจากล่างสู่บน คือ องค์การบริหารระดับท้องถิ่นไปยังรัฐบาลระดับกลางและระดับสูง ซึ่งการดำเนินงานนี้จำเป็นต้องมีการหารือร่วมกันในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างการตัดสินใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมร่วมกัน และให้คำมั่นสัญญาร่วมกันที่จะดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อที่จะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมและดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขการบูรณาการความร่วมมือ ความยั่งยืน และการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดการสภาพแวดล้อมในพื้นที่ การทำงานในภาพรวมจึงจะต้องอาศัยเวลาและความพยายามในการทำงานเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น การลงมือที่เป็นรูปธรรมถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการสามารถสำเร็จได้ และเนื่องจากแบบจำลองความร่วมมือข้างต้นนั้นอยู่บนพื้นฐานการเชื่อมโยงรัฐและประชาชน การทำงานจึงจะต้องมีการประสานงานระหว่างองค์การบริหารในท้องถิ่น (เทศบาล) และผู้อาศัยเข้าด้วยกัน โดยองค์การบริหารในท้องถิ่นจะมีส่วนรับผิดชอบในการติดตามการดำเนินการเชิงโครงสร้างและช่วยชี้แนะแนวทางในการดำเนินการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น องค์การบริหารในท้องถิ่นสามารถพิจารณาเพื่อมีส่วนร่วมในการสนับสนุน

ทรัพยากรบุคคลและต้นทุนการดำเนินการในฐานะหน่วยงานรัฐ รวมถึงการประสานงานเพื่อหาอาสาสมัครและองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากข้อมูลทั้งหมดในช่วงต้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศโดยปัจจัยต่าง ๆ ภายใต้งานร่วมมือในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความสามารถและความเป็นไปได้ในการประสานงานและดำเนินงาน ในขณะเดียวกันที่จีนได้เล็งเห็นความสำคัญและให้ความสนใจกับการแก้ไขมลพิษทางอากาศอย่างจริงจัง รวมถึงยึดถือแนวคิดการทูตเพื่อนบ้านที่ดีในการดำเนินความสัมพันธ์กับมิตรประเทศ เงื่อนไขช่วงต้นแสดงให้เห็นถึงความพร้อมของจีนที่จะให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับสภาพปัญหาเรื่องมลพิษทางอากาศในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ที่จะต้องอาศัยการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ โดยการศึกษานี้จะเชื่อมโยงนโยบายของจังหวัดเชียงรายและมณฑลยูนนาน และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สามารถดำเนินการได้บนพื้นฐานของกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิม เพื่อให้เกิดการพัฒนาในเชิงความร่วมมือในขอบเขตใหม่ รวมถึงร่วมกันบรรลุเป้าหมายและประโยชน์ร่วมกันต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเริ่มด้วยการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย คือ ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นจากการเผาในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคมในทุก ๆ ปี เนื่องจากจังหวัดเชียงรายของประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีบริเวณติดกับพื้นที่ที่มีการเผาในประเทศลาวและเมียนมา ทำให้ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควันข้ามแดนโดยตรง การใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อจีน รวมถึงความร่วมมือในระดับเมืองเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสภาพปัญหาก็จะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งในเวลาก่อนหน้า พื้นที่ประเทศอาเซียนได้มีการดำเนินการกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) แล้ว แต่การดำเนินการด้วยความร่วมมือข้างต้นยังไม่ได้รับความสนใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังเท่าที่ควร ดังนั้น การพึ่งพาจีนในฐานะมหาอำนาจและประเทศนอกกลุ่มสมาชิกอาเซียนที่มีอำนาจจึงเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะช่วยผลักดันการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และระดับระหว่างประเทศต่อไปได้อย่างยั่งยืน

โดยการศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีการดำเนินการศึกษาผ่านการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารบทความวิจัย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง ประกาศจากทางการของประเทศไทยและจีน ตลอดจนแหล่งข่าวที่มีความน่าเชื่อถือ โดยมีขอบเขตระยะเวลาการศึกษารวมทั้งหมดประมาณ 9 เดือน นับตั้งแต่เดือนเมษายนจนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2023 ประกอบด้วยขั้นตอนการนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดหมวดหมู่ตามขอบเขตของการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นลำดับแรก ได้แก่ ปัญหา กระบวนการจัดการปัญหาหมอกควันมณฑลยูนนานประเทศจีน และจังหวัดเชียงราย ประเทศไทย จากนั้นจึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงรายโดยใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศ “เมืองพี่เมืองน้อง” เชียงราย-ยูนนานเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนในลำดับถัดมา จากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมดมานำเสนอในรูปแบบของการพรรณานิเวศ (Descriptive Analysis) และสรุปอภิปรายผล

ผลการวิจัย

สถานการณ์และการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหามอกควันของมณฑลยูนนาน

ตามการรายงานโดยรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนานในปี ค.ศ. 2022 การสานต่อและตอบสนองนโยบายชาติผ่านการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นของมณฑลยูนนาน เมืองคุนหมิงได้มีการประกาศใช้บทบัญญัติการควบคุมและป้องกันมลพิษทางอากาศของเมืองคุนหมิง ตามด้วยการแก้ไขเนื้อหาเรื่องความรับผิดชอบในการจัดการควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนฉุกเฉินเพื่อรับมือปัญหามลพิษฝุ่นของเมืองคุนหมิง และแผนฉุกเฉินเพื่อรับมือปัญหามลพิษทางอากาศระดับรุนแรง โดยให้การส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลและการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน รวมศูนย์หน่วยงานในการออกคำสั่งและควบคุมไว้ด้วยกัน ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหามอกควันอย่างเคร่งครัดในช่วงฤดูใบไม้ผลิและฤดูร้อน พัฒนาการควบคุมและป้องกันรายวันในช่วงเวลาที่สำคัญ และดำเนินแผนฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นที่การควบคุมการปล่อยมลพิษของภาคอุตสาหกรรม โรงงานผลิตไฟฟ้าจากพลังงานความร้อน และภาคธุรกิจ (People's Government of Yunnan Province, 2021)

นับตั้งแต่การประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 18 ในปี ค.ศ. 2012 จีนมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างอารยธรรมทางนิเวศวิทยา (Ecological Civilization: 生态文明) ตามแนวทางของประธานาธิบดีสี จิ้นผิงอย่างจริงจัง รัฐบาลท้องถิ่นมณฑลยูนนานมีการสานต่อนโยบายและให้ความสำคัญในการสงครามต่อต้านมลพิษ ในขอบเขตของการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและการต่อสู้เพื่อท้องฟ้าสีครามนี้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่รัฐบาลมณฑลยูนนานให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ซึ่งรัฐบาลมณฑลยูนนานยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามอกควันในหลากหลายแนวทาง ทั้งการควบคุมการเผาในภาคเกษตรกรรม การปล่อยควันพิษและสารระเหยจากภาคอุตสาหกรรม การเร่งมือปรับปรุงการปล่อยก๊าซให้มีระดับต่ำในการผลิตเหล็กกล้า ปูนซีเมนต์ และฟืน ฯลฯ นอกจากนี้ สำนักงานสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยาเมืองคุนหมิงยังมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ คือ หน่วยกำกับดูแลกวดขันกฎหมายการควบคุมมลพิษฝุ่นของเขตก่อสร้างในเวลากลางคืน ซึ่งทำงานร่วมกับเทศบาลเมืองคุนหมิงในการป้องกันและควบคุมมลพิษฝุ่นในเขตก่อสร้าง เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีความสอดคล้องกัน มีประสิทธิภาพ และดำเนินไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในทุกขอบเขต อีกปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลและหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหามอกควันระดับท้องถิ่นของมณฑลยูนนานได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหภายในพื้นที่อย่างจริงจังเด็ดขาดตลอดกระบวนการ ทั้งการดำเนินนโยบายและมาตรการ การควบคุมกำกับดูแล การตรวจตรา และการไต่สวนเมื่อพบการละเมิด รวมถึงยังมีการประยุกต์ใช้แนวทางในด้านวิทยาศาสตร์ การวิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมด้วย

จากรายงานของรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนาน ในปี ค.ศ. 2021 การดำเนินงานของรัฐบาลมณฑลยูนนานได้บรรลุเป้าหมายแล้วในเบื้องต้น กล่าวคือ มีดัชนีชี้วัดคุณภาพอากาศที่สูงถึงร้อยละ 98.63 และดัชนีข้างต้นนี้ยังมีตัวเลขในภาพรวมสูงยิ่งขึ้นถึงร้อยละ 99.7 ของปี ค.ศ. 2022 โดยความมุ่งมั่นพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้านี้จะยังคงดำเนินต่อไปในอนาคต ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลมณฑลยูนนานมีการตั้งเป้าที่จะรักษาจำนวนวันที่มีอากาศอยู่ในระดับคุณภาพดีให้ได้มากกว่าร้อยละ 98 ภายในปีค.ศ. 2025 (People's Government of Yunnan Province, 2021)

ปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของไทย

ปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของไทย สามารถจำแนกแหล่งที่มาของปัญหาได้ 2 ปัจจัย ประการแรก คือ หมอกควันจากไฟป่า ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ และประการที่สอง คือ หมอกควันที่เกิดจากการเผาซากไร่หลายล้านไร่ในอุตสาหกรรมการเกษตรข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศเพื่อนบ้าน (Sretwilai, 2021)

สถานการณ์ปัญหาหมอกควันพื้นที่จังหวัดเชียงรายในปัจจุบัน

ตามการรายงานของ Green News เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2023 ได้มีการอ้างอิงถึงข้อมูลของศูนย์แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศมีการรายงานดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) ในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย วัดได้ที่ 343 ไม่โครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งนอกจากพบว่าไฟป่าหลายพื้นที่ที่จังหวัดเชียงราย พร้อมกันนี้ นายบุญส่ง ตินารี นายอำเภอเทิง ได้สรุปข้อมูลจุดความร้อน จากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ซึ่งนอกจากปรากฏจุดร้อนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายแล้ว ยังมีพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวร่วมด้วย

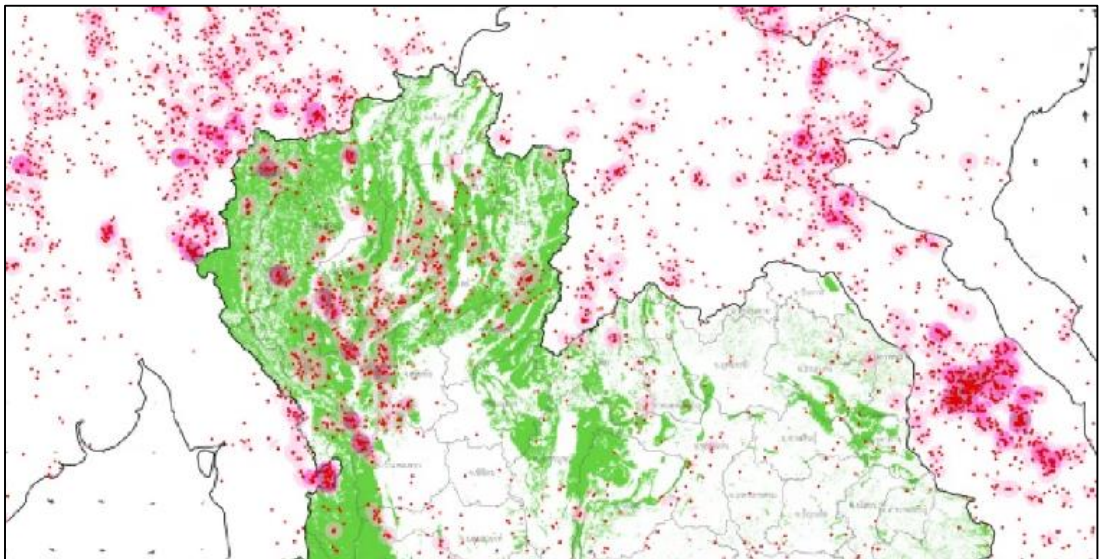


Figure 1. Map Showing Hotspots in Northern Thailand and Neighboring Countries in Early 2023

Source: Geo-Informatics and Space Technology Development Agency (GSTDA)

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) (2023) ได้รายงานพื้นที่จุดความร้อน มีข้อมูลการวัดผลจากดาวเทียมซูโอมิ เอ็นพีพี (Suomi NPP) ได้แก่ ในประเทศลาวมี 6,679 จุด และในประเทศเมียนมามี 5,324 จุด การรายงานเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่รัฐไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง หากแต่ยังมีปัจจัยภายนอกอย่างประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาวและเมียนมา เข้ามาเกี่ยวข้อง นำมาซึ่งข้อจำกัดการดำเนินงานในหลากหลายปัจจัย อาทิเช่น การบังคับใช้อำนาจตามความชอบธรรม การออกระเบียบและข้อบังคับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ฯลฯ

เกษตรพันธสัญญาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สาเหตุหมอกควันในบริเวณอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง

จากรายงาน “เติบโตบนความสูญเสีย: ผลวิเคราะห์ดาวเทียม 20 ปี ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และอิทธิพลของนโยบายรัฐ” จัดทำโดยกรีนพีซประเทศไทย และศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เกษตรพันธสัญญา กล่าวโดยสรุปแล้วคือระบบการผลิตหรือการบริการทางเกษตรที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการกิจการทางเกษตร และบุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตร หรือกับวิสาหกิจชุมชน เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งทำสัญญาต่อเกษตรกรในการผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตผลผลิตทางการเกษตรภายใต้เงื่อนไขในด้านจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลา ตามที่ผู้ประกอบการกำหนดไว้ และเมื่อการตกลงซื้อขายสำเร็จ ผู้ประกอบการจึงจะจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาที่จัดทำไว้

รายงานข้างต้นระบุว่า การรุกที่เผาป่าเพื่อสร้างพื้นที่การปลูกตามความต้องการที่สูงขึ้นในตลาด และการเผาไร่เพื่อกำจัดวัชพืชมหลังการเก็บเกี่ยวจึงเป็นทางเลือกของเกษตรกรเหล่านี้ เนื่องจากสามารถทำได้ง่ายและมีต้นทุนไม่สูงมาก การเผาป่าในอุตสาหกรรมข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จึงเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยประการนี้ ในกระบวนการจัดทำรายงานข้างต้นนี้ มีการใช้เทคโนโลยีรีโมตเซนซิงและข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม Terra/AQUA ระบบเซ็นเซอร์ MODIS ที่ออกแบบเพื่อใช้ในการติดตามและตรวจสอบข้อมูลด้านทรัพยากรโดยเฉพาะ การรายงานข้างต้นมุ่งเน้นศึกษาการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นสำคัญ จากการสำรวจติดตามพบว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ที่มีจุดความร้อนปรากฏบริเวณอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คือพื้นที่ที่มีการเผาไหม้จากการปลูกข้าวโพดทั้งสิ้น

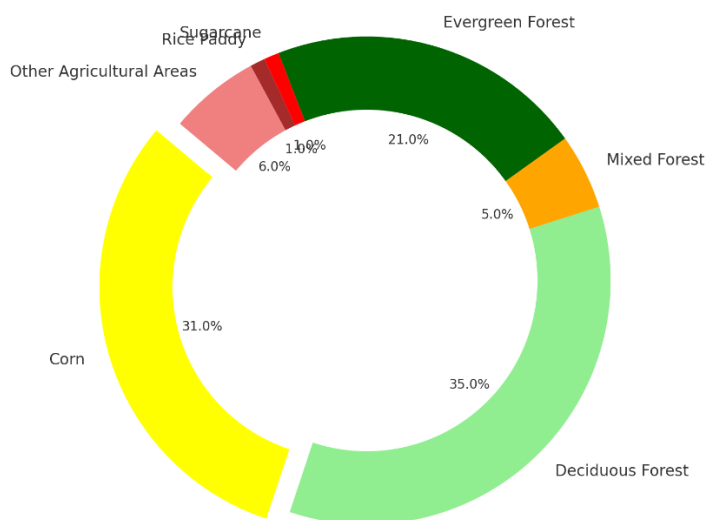


Figure 2. Proportion of Hotspots by Land Cover and Land Use Types in the Greater Mekong Subregion, 6-Year Average (2015-2020) from the Suomi-NPP VIIRS Satellite

Source: Greenpeace Thailand and the Geo-Informatics and Space Technology Regional Center (North), Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University

นอกจากประเทศไทยแล้ว พื้นที่ที่มีการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อทำเกษตรพันธสัญญาในการปลูกข้าวโพดอย่างลาวและเมียนมานั้น เกษตรกรก็ประสบปัญหาหนี้สินจากการทำสัญญาการผลิตที่ไม่เป็นธรรมในลักษณะเดียวกัน สัมพันธ์กับสาเหตุของปัญหาการรุกรานเพื่อเผาและหาพื้นที่ในการเพาะปลูกในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย รวมถึงมีความสอดคล้องกับหลักฐานอื่น ๆ ทั้งสถิติพื้นที่ป่าที่ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และภาพถ่ายดาวเทียมที่แสดงจุดร้อนที่แสดงข้อมูลและผลการศึกษาในพื้นที่ของทั้งสองประเทศ

ปัจจัยการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีบริเวณใกล้เคียงกับภาคเหนือของไทยไม่เพียงมีอยู่ในปริมาณมาก ยากต่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่ยังมีข้อจำกัดที่รัฐไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้โดยตรงร่วมด้วย ดังนั้น นอกจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการรุกรานเพื่อเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกแล้ว ในช่วงเดือนหลังฤดูเก็บเกี่ยวจึงมีการเผาไร่และเกิดหมอกควันจำนวนมาก ประกอบกับปัจจัยทางสภาพภูมิอากาศในช่วงเวลาเดียวกันนี้ยังทำให้หมอกควันมีการกระจุกตัวในพื้นที่ ทำให้ช่วงระยะเวลาการเข้าสู่ฤดูร้อน (เดือนธันวาคม-พฤษภาคมโดยประมาณ) ของภาคเหนือประเทศไทยเกิดปัญหาหมอกควันในพื้นที่ร่วมกับหมอกควันข้ามแดนที่ส่งผลให้ภาคเหนือของไทยประสบปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงในเวลาหลายปีที่ผ่านมา

แนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนของประเทศไทยโดยสังเขป

การแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของประเทศไทยในปี ค.ศ. 2023 มีการดำเนินงานหลากหลายแนวทางทั้งด้วยการกำหนดมาตรการแก้ไขในภาพใหญ่และมาตรการที่มีความเจาะจงในเชิงพื้นที่และช่วงเวลา เช่น (1) มาตรการห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดโดยเด็ดขาด 60 วัน ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (2) มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันจากฝุ่นละอองในช่วงสถานการณ์วิกฤติ (3) การประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันไฟป่าและแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน เป็นต้น ตลอดจนการพูดคุยระหว่างประเทศ คือ (4) การหารือเกี่ยวกับการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามแดนของไทยร่วมกับลาวและเมียนมา เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ภายหลังการดำเนินงานข้างต้น พบว่าปัญหาหมอกควันในพื้นที่ยังไม่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยการควบคุมการดำเนินนโยบายและมาตรการที่อาจยังมีข้อบกพร่องหรือช่องว่างต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงและยกระดับแนวทางการดำเนินงานให้มีความเข้มข้นและจริงจังมากขึ้นต่อไปในอนาคต

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้น แนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนด้วยความร่วมมือ “เมืองพี่เมืองน้อง” เชียงราย-ยูนนาน เป็นดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งในภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อสร้างพื้นฐานการดำเนินนโยบายอย่างเข้มข้นและสร้างผลลัพธ์เชิงประจักษ์ในอนาคต

ในประการแรกเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับประชาชน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Cremer, Bruin และ Dupuis (2001) ที่ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องจัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายให้บุคคลและองค์กรทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการทูตภาคประชาชน

โดยตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการแลกเปลี่ยน ความร่วมมือ และการรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการลดความเสี่ยง ผลกระทบในเชิงลบ และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ทั้งในระดับท้องถิ่นและรัฐ ทั้งนี้ แนวทางข้างต้นยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Liu และ Hu (2018) ที่ระบุว่าความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องนั้นจัดตั้งขึ้นบนเงื่อนไขที่มีการหารือในเชิงนโยบายเพื่อสร้างการดำเนินงานที่สอดคล้องกันและสร้างผลลัพธ์เชิงบวกต่อกัน อีกทั้งยังส่งผลให้การทำงานในระดับท้องถิ่นมีความอิสระและมีแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาสูงขึ้นร่วมด้วย

การดำเนินงานจะแบ่ง 2 ส่วนด้วยกัน คือภาครัฐและภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1) การดำเนินงานในภาครัฐ สามารถจัดการสัมมนาหรือเสวนาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีผู้เข้าร่วมเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ดำเนินงาน ผู้ควบคุมและบังคับใช้นโยบาย มาตรการ หรือกฎหมาย ฯลฯ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการทบทวนการทำงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีส่วนช่วยในการแก้ไขและพัฒนาแนวทางในการทำงานผ่านการถอดบทเรียนจากกรณีศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป ทั้งนี้ การทำความเข้าใจในต้นตอปัญหาเรื่องเกษตรพันธสัญญาอย่างลึกซึ้งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพื่อแก้ไขปัญหอย่างตรงจุด

1.2) การดำเนินงานในภาคประชาชน ในขอบเขตของการศึกษาและการปลูกฝังเยาวชน สามารถดำเนินงานผ่านกิจกรรมส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคณะเยาวชนจังหวัดเชียงราย ประเทศไทย และมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 2013 เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความเข้าใจ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเยาวชนทั้งสองฝ่าย ส่งเสริมให้ความสัมพันธ์แน่นแฟ้นและบรรลุการสร้างมิตรภาพและเครือข่ายเยาวชนไทย-ยูนนาน อีกทั้งกิจกรรมข้างต้นนี้ยังจะถูกจัดขึ้นในระยะยาว ตลอดจนมีการจัดทำแผนงานที่สอดคล้องกับนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” ของจีน และ “ประเทศไทย 4.0” ควบคู่กันอยู่เสมอ การสอดแทรกการเรียนรู้ถึงสาเหตุของปัญหา ผลกระทบและแนวทางการแก้ไข จะส่งผลผลเชิงบวกในระยะยาว โดยมีส่วนช่วยในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาหมอกควัน และสามารถต่อยอดความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปในอนาคตได้ด้วยเช่นกัน นอกเหนือจากในขอบเขตข้างต้น การสร้างความตระหนักรู้ยังสามารถทำได้โดยอาศัยผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นแนวร่วมของผู้ดำเนินนโยบาย โดยอาจดำเนินงานในลักษณะการประชุมสัมมนา การณรงค์ หรือการทำกิจกรรมอื่นๆ ที่สร้างแรงจูงใจในการร่วมกันบรรเทาปัญหา ซึ่งจะต้องนำเสนอสาเหตุ ผลกระทบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจน สร้างการรับรู้และเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาในขอบเขตที่กว้างขึ้นต่อไป

2) ตรึงกำลังความร่วมมือไทยและจีนเพื่อใช้ต่อรองกับลาวและเมียนมาผ่านกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือเพื่อยืนยันย้ำให้ประเทศในความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดอย่างจริงจัง

ประการที่สอง เป็นแนวทางการใช้ความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องเพื่อแก้ไขปัญหาผ่านการหยิบยกประเด็นปัญหาและทำการเจรจากับจีนในระดับทวิภาคี เนื่องจากจีนมีอำนาจต่อรองในเวทีโลกสูง ทั้งในเชิงการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นการเพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนในการเจรจา หรือสร้างกลไกการแก้ปัญหาในระดับพหุภาคีต่อไปในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคที่มีอยู่เดิม แนวทางข้างต้นนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Tsai, Hung, และ Tai (2011) ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของจีนที่สนับสนุนการสร้างความร่วมมือและการเจรจาพหุภาคี ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่มีประโยชน์ต่อการร่วมกันแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยสามารถถือเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์ความร่วมมือผลประโยชน์ต่าง

ตอบแทนที่ดี รักษาความมั่นคงในขอบเขตต่าง ๆ ให้มีเสถียรภาพและสันติภาพ ตลอดจนบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาาร่วมกันต่อไป

2.1) การต่อร้อมร่วมกับลาวและเมียนมาเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เนื่องจากปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีปัจจัยหมอกควันข้ามแดนเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมด้วย ซึ่งหากพิจารณาตัวแสดงของรัฐในพื้นที่และการแก้ไขปัญหาข้างต้นนี้ ประกอบด้วย ไทย ลาว เมียนมา และมณฑลยูนนานของจีน จะพบว่าทั้งหมดล้วนเป็นสมาชิกในความร่วมมือ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งสิ้น ซึ่งแม้ว่าเป้าหมายหลักของความร่วมมือข้างต้นนี้จะมีวัตถุประสงค์อยู่ในขอบเขตเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ปัจจัยดังกล่าวนี้ก็ถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถทำให้การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาสามารถเป็นไปได้ อาทิเช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้าส่งออกพืชที่มีการเผาอยู่ในกระบวนการผลิต การเพิ่มอัตราภาษีพืชที่มีการเผาในกระบวนการผลิต การตั้งเป้าหมายเพื่อจำกัดปริมาณการผลิตและปริมาณการเผา เป็นต้น เนื่องจากประเทศที่ระบุในแนวทางข้างต้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำเกษตรพันธสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรง การหิบบกและนำเสนอประเด็นปัญหาข้างต้นระหว่างการเจรจาและสร้างความร่วมมือจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทุกฝ่ายจะต้องสื่อสารต่อกันอย่างจริงจังและตรงไปตรงมาเพื่อที่จะสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนและเหมาะสมกับเงื่อนไขของทุกฝ่าย

2.2 การเน้นย้ำให้ประเทศในความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดอย่างจริงจัง เนื่องจากอาเซียนมีความร่วมมืออาเซียน+1 คือการทำความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศจีนโดยตรง แสดงให้เห็นว่าจีนมีความสำคัญต่อประชาคมอาเซียน และมีอำนาจเพียงพอที่จะต่อร้อมหรือเจรจาในประเด็นปัญหาที่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขร่วมกัน ซึ่งหากสามารถบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหมอกควันร่วมกันได้ ก็จะเป็นการบรรลุการพัฒนาตามรูปแบบความสัมพันธ์ความร่วมมือผลประโยชน์ต่างตอบแทนได้ด้วยในเวลาเดียวกัน ส่งผลการพัฒนาในระดับภูมิภาคได้รับการยกระดับให้สูงขึ้นและสร้างแนวโน้มเชิงบวกในการพัฒนาด้านอื่น ๆ ต่อไป

3) จัดสร้างกรอบความร่วมมือในประเด็นเฉพาะ โดยอาศัยเหตุผลถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน รวมถึงอาจพิจารณาการสร้างพันธะทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในขอบเขตที่เหมาะสม ประการสุดท้าย คือการพัฒนากรอบความร่วมมือให้มีลักษณะเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตรง ซึ่งกรอบความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องจะทำหน้าที่เป็นช่องทางที่ไทยจะหารือร่วมกับจีนเพื่อจัดสร้างกรอบความร่วมมือ และขอความช่วยเหลือจากจีนในการทบทวนแนวทางเพื่อออกแบบกลไกการแก้ไขปัญหาให้มีความเหมาะสม สามารถประยุกต์ใช้ได้จริง มีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว

แนวทางข้างต้นนี้เป็นการต่อยอดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงที่มีอยู่เดิมให้มีอำนาจในการบังคับใช้ที่สมบูรณ์และเข้มข้นขึ้น สอดคล้องกับการศึกษาของ Kumtrai (2018) ที่ระบุถึงความสำคัญในการใช้กลไกการแก้ไขปัญหาที่มีการพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ที่สามารถออกแบบให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมได้ดีกว่า รวมถึงการดำเนินงานในลักษณะการหารือเพื่อบรรเทาปัญหาในปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเดิมที่ความร่วมมือข้างต้นนี้ไม่ได้ถูกใช้ตามควร การสร้างกลไกการแก้ไขปัญหาที่มีผลบังคับจึงสามารถดำเนินการได้ แต่จะยังคงอยู่บนพื้นฐานการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างสันติต่อไป ซึ่งหากสามารถบรรลุได้ในท้ายที่สุดก็ถือเป็นความสำเร็จและการพัฒนาในระดับที่สูงขึ้นของภูมิภาคด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าก่อนหน้านี้ความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องเชียงรายูนนานจะมีการดำเนินงานที่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว

ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม และวัฒนธรรม (Lhapeerakul & Zhai, 2024) แต่การดำเนินงานด้วยความร่วมมือข้างต้นอาจมีความท้าทายจากปัจจัยต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การประสานความร่วมมือ และการสร้างความรับรู้ในภาคประชาชน (Sunanta, 2022) ซึ่งจะต้องอาศัยความการทำงานจากทุกฝ่ายในการร่วมกันผลักดันให้การดำเนินนโยบายสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายต่อไปตามลำดับ

สรุป

แม้ว่าการศึกษาสาเหตุปัญหาหมอกควันและกระบวนการแก้ไขปัญหาของมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และจังหวัดเชียงราย ประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงการกำเนิดหมอกควันในปัจจุบันที่แตกต่างกัน หากแต่การดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและการรับมือปัญหาหมอกควันยังคงมีความสอดคล้องกันในหลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งการแก้ไขปัญหาหมอกควันเป็นวาระแห่งชาติหรือการดำเนินนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน ปัจจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงจุดร่วมและความสอดคล้องของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินนโยบายและแก้ไขปัญหา อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเชิงบวกในการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและจีน ความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องเชียงราย-ยูนนานที่มีอยู่เดิม และการขยายความร่วมมือในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ที่ถือเป็นขอบเขตที่ทุกฝ่ายควรให้ความสนใจและดำเนินนโยบายอย่างจริงจังร่วมกัน

การใช้ความร่วมมือเมืองพี่เมืองน้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนนี้ นอกจากเป็นการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือที่มีอยู่เดิมแล้ว การดำเนินงานยังสามารถเป็นไปได้อย่างคล่องตัวด้วยเช่นกัน เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเมืองกับเมือง การหยิบยกประเด็นปัญหาเชิงพื้นที่และการสร้างแนวทางการแก้ไขหรือพัฒนาสภาพปัญหาจึงสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดน้อยลง ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันการแก้ไขปัญหาสามารถเป็นไปใน 3 แนวทาง คือ 1) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งในภาครัฐและภาคประชาชน 2) สร้างกำลังความร่วมมือไทยและจีนเพื่อใช้ต่อรองกับลาวและเมียนมา 3) จัดสร้างกรอบความร่วมมือในประเด็นเฉพาะ รวมถึงอาจพิจารณาการสร้างพันธมิตรทางกฎหมายควบคู่การแก้ไขปัญหาด้วย อันเป็นแนวทางใหม่ ซึ่งหากสามารถมีการนำเสนอในขอบเขตของการเจรจาครั้งใหม่ และได้รับความเห็นชอบในการดำเนินการแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือในข้างต้นนี้ด้วย โดยจะช่วยยกระดับการดำเนินงานและพัฒนาความร่วมมือให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น รวมถึงได้แก้ไขปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนสืบไป

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงรายสามารถทำได้โดยการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือกฎระเบียบข้อบังคับภายในพื้นที่จังหวัดเชียงรายโดยภาครัฐบาลไทยได้ หากแต่สาเหตุของปัญหาหมอกควันในพื้นที่นี้ไม่เพียงเป็นปัจจัยในพื้นที่ที่รัฐบาลไทยสามารถควบคุมกำกับดูแลได้เพียงเท่านั้น แต่ยังสาเหตุร่วม คือ ปัญหาหมอกควันข้ามแดน ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในระดับเทียบเท่ากัน โดยหมอกควันข้ามแดนเหล่านี้มีที่มาจากการทำเกษตรพันธสัญญาในพื้นที่ประเทศลาวและเมียนมาที่มีพรมแดนติดกับจังหวัดเชียงรายของประเทศไทย และการทำการเกษตรถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่

สำคัญการเลี้ยงชีพในพื้นที่ข้างต้น อีกทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจยังทำให้เกษตรกรจำนวนมากมีความจำเป็นต้องประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตต่อไปโดยไม่สามารถให้ความสนใจหรือตระหนักถึงผลเสียในการรุกที่เผาป่าและสร้างควันพิษในปริมาณมาก ในทางกลับกัน การทำเกษตรพันธสัญญาอันยังเป็นปัจจัยที่หลีกเลี่ยงยาก หากต้องการรายได้ในระดับที่ดี ก็จำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขต่อไป ทั้งนี้ยังไม่รวมกรณี que การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะล่อตัว ปัญหาหนี้สินครัวเรือน ปัญหาหนี้จากการทำการเกษตรของเกษตรกรที่ต้องแบกรับ

เมื่อกล่าวถึงปัจจัยด้านการเกษตรเป็นสำคัญ ในประเด็นปัญหานี้จะมีปัจจัยที่ควรพิจารณาอยู่ 2 ฝ่าย คือ เกษตรกรหรือผู้ผลิต และ ผู้บริโภค ในการศึกษา นี้ ผู้วิจัยต้องการเน้นย้ำถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในฐานะผู้บริโภค ความต้องการในการบริโภคสามารถแปรเปลี่ยนได้ เนื่องจากยังคงมีทางเลือกในการบริโภค หากแต่ในฐานะผู้ผลิต การผลิตที่เป็นปัจจัยสร้างรายได้มิได้มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ต้นทุนในการผลิตมีจำกัด ทั้งในเชิงทุนทรัพย์ พื้นที่ ความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งเพาะปลูก ฯลฯ ภายใต้การดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยพิจารณาจากสาเหตุปัญหาโดยตรง ไทย ลาว และเมียนมาสามารถมุ่งเป้าไปที่การทำการเกษตร คือ การลดหรือจำกัดปริมาณการผลิตที่มีกระบวนการเผาไหม้ร่วมด้วย หรือห้ามทำการเกษตรที่มีการเผาในกระบวนการผลิตโดยสิ้นเชิง หากแต่ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงคือการสร้างรายได้ทดแทนจากแนวทางในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับลาวและเมียนมาที่ถือเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ การสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหามีเงื่อนไขรองรับอย่างไรต่อประเด็นดังกล่าว การใช้กลไกความร่วมมือจึงจำเป็นต้องหารือถึงข้อเสนอแนะ และนำเสนอแนวทางที่สร้างสรรค์ร่วมกันได้ในประการนี้

References

- Chiang Rai Provincial Government Center. (2022). *Policy Brief Report: Preparedness Guidelines and Operational Plans for Developing Sister City Relationships between Chiang Rai Province and Yunnan Province, People's Republic of China, in Trade, Investment, Education, and Cultural Aspects*. Chiang Rai: Chiang Rai Provincial Government Center. (in Thai)
- Cremer, R. D., Bruin, A. & Dupuis, A. (2001). International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide. *The American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377-401.
- Fongissara, N. (2021). *The Transboundary Haze Pollution Management in Chiang Rai Province: A Case study of the Single Command Model*. Phitsanulok: Naresuan University. (in Thai)
- Geo-Informatics and Space Technology Development Agency (Public Organization). (2023). Map showing hotspots on March 23, 2023. Retrieved from https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=7604&lang=TH (in Thai)
- Geo-Informatics and Space Technology Development Agency (Public Organization). (2023). *Soaring to the point of concern...!!! Both the heat index and PM 2.5*. Retrieved from https://www.gistda.or.th/ewtadmin/ewt/gistda_web/news_view.php?n_id=6845&lang=TH (in Thai)
- GREENNEWS. (2023). *Persistent heavy dust, Northern and Northeastern Thailand, 'Severe in Chiang Rai', result from cross-border fires*. Retrieved from <https://greennews.agency/> (in Thai)

- Greenpeace Thailand, GISTNORTH. (2020). *Maize, Changes of Land Utilization and Transboundary Haze*. Bangkok: Greenpeace Thailand. (in Thai)
- Greenpeace Thailand, GISTNORTH. (2021). *Forestation, Maize Plantation, and PM2.5 Pollution in Greater Mekong Subregion in 2015-2013*. Bangkok: Greenpeace Thailand. (in Thai)
- Greenpeace Thailand. (2022). *Haze problem in Thai northern region: The issues behind the accusation to farmers*. Retrieved from <https://www.greenpeace.org/thailand/story/24851/food-agriculture-haze-structural-problems-behind-discourse-on-burners/> (in Thai)
- Greenpeace Thailand. (2022). *Not So Amazing, Maize: Mapping 20 years of maize and deforestation in Thailand*. Bangkok: Greenpeace Thailand. (in Thai)
- Greenpeace Thailand. (2023). *Maize: Cross-border Investment and Transboundary Air Pollution*. Retrieved from <https://www.greenpeace.org/thailand/story/26536/food-agriculture-maize-transboundary-haze/> (in Thai)
- Kumtrai, D. (2018). ASEAN Transboundary Haze Pollution and the Resolution of Thai Local Administrative Regulation. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 11(1), 87-109. (in Thai)
- Lhapeerakul, P., Zhai, Y. (2024). An Analysis of Obstacles, Problems, and Sustainable Development Strategies for “City Diplomacy” Operations Between Chiang Rai and Yunnan. *Thammasat Review*, 27(1), 27-51.
- Liu, X., Hu, X. (2018). Are ‘Sister Cities’ from ‘Sister Provinces’? An Exploratory Study of Sister City Relations (SCRs) in China. *Networks and Spatial Economics*, 18, 473-491.
- Mahyuni, S., M. (2021). Sister City Cooperation Model in Wetland Environmental Governance: Case Study in Banjarmasin, South of Kalimantan. *International Journal of Politic, Public Policy and Environmental Issues*, 1(2), 116-125.
- Namkam, T. (2021). *The Impact of air pollution on the number of foreign tourists in Chiang Mai and Bangkok*. Chiangmai: Chiang Mai University. (in Thai)
- People’s Government of Yunnan Province. (2021). *Notice from the People’s Government of Yunnan Province on Issuing the Fourteenth Five-Year Plan and Vision Targets for 2035 for the National Economic and Social Development of Yunnan Province*. Yunnan. (in Chinese)
- People’s Government of Yunnan Province. (2021). *Notice from the People’s Government of Yunnan Province on Issuing the Fourteenth Five-Year Plan and Vision Targets for 2035 for the National Economic and Social Development of Yunnan Province*. Yunnan. (in Chinese)
- Sister City org. (n.d.). *What is a sister city?* Retrieved from <https://sistercities.org/about-us/what-is-a-sister-city-3>
- Sretwilai, P. (2021). *Get to know about the causes of PM2.5, and why we have always stuck on the rank for several years*. *thestandagLrd*. Retrieved from <https://thestandard.co/northern-bush-fire-mystery/> (in Thai)
- Sunanta, U. (2022). *The Results of policy implementation establishment of Sister-Cities of Chiang Rai Province*. (in Thai)
- Tsai, T., Hung, M., & Tai, T. (2011). China’s foreign policy in Southeast Asia: Harmonious worldview and its impact on good neighbor diplomacy. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 10(1), 25-42.

Wei, D., Gu, N., & Liu, Y. (2022). Haze Governance, Local Government Behavior and High-quality Development of Green Economy: Evidence from Chinese Counties. *Economic Science*, 64-77.

