

## การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่

ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่ เกิดขึ้นทุกปี ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการน้อย รวมทั้งกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการ ยังคงเป็นลักษณะการบริหารราชการในรูปแบบเก่าคือ เน้นจากบนลงล่างเป็นลำดับขั้น แนวทางในการดำเนินการแก้ปัญหา ควรส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามากขึ้น

**คำสำคัญ:** หมอกควัน; การแก้ไขปัญหา; จังหวัดเชียงใหม่

<sup>1</sup>นักวิจัยอิสระ

## Community Participation in Tackling Haze Problem in Chiangmai Province.

Thanarin Harnkiattiwong

### Abstract

This research looked into the haze problem in Chiang Mai province, and the implementation of the haze problem eradication measures in order to provide operational suggestions for effective implementation of haze eradication policy. The researcher employed qualitative research and documentary research methods in this inquiry. It was revealed that the haze problem in Chiang Mai province occurred every year and so far was not eradicated. Consequently it affected people's health in this area. Government officials played major role in the haze alleviation policy implementation while the people and community had little role to play. Moreover, policy implementation was in top-down fashion. It was suggested that local people in the community and the private sector should play an active role in eradication of the problem.

**Keywords:** Haze, policy implementation, Chiang Mai

---

<sup>1</sup>Independent Researcher

58/8 Mooban Areeya, Soi Nanaenwat 6, Nakhonsawat Road, Ladprao Bangkok 10230

e-mail: thanarin.h@gmail.com

## บทนำ

ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญและพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด เนื่องจากผลกระทบของปัญหาก่อให้เกิดความเสียหายหลายด้าน ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่รุนแรงคือการสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นรายได้ร้อยละ 80 ของภาคเหนือตอนบน จังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวสูงสุดได้แก่ เชียงใหม่ และเชียงราย (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ, 2552, หน้า 1-5) การเกิดหมอกควันในพื้นที่ทำให้บรรยากาศไม่เหมาะสมแก่การท่องเที่ยวส่งผลให้นักท่องเที่ยวยกเลิกการมาท่องเที่ยวจำนวนมาก (ตั้งสมชัย และ กลั่นกลิ่น, 2555, หน้า 27) ส่วนผลกระทบด้านสุขภาพงานวิจัยของต่างประเทศที่ศึกษาผลกระทบของฝุ่นละอองในอากาศหรือหมอกควันส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คือ ทำให้เกิดตะกอนไขมันในหลอดเลือดและกระตุ้นการจับตัวเป็นก้อนของเลือดหรือทำให้เลือดเป็นลิ่ม ทำให้เกิดภาวะการขาดเลือดไปเลี้ยงหัวใจเฉียบพลันได้ (Emmerechts, Jacobs, & Hoylaerts, 2011, pp. 69-92) ลดประสิทธิภาพการทำงานสูงสุดที่ควรจะทำได้ของปอด (Gauderman et al. 2000, pp. 1383-1390) การทำงานของเอ็นไซม์ที่ทำลายเมือกและจุลินทรีย์ที่ทำลายหรืออนุภาคแปลกปลอมอื่น ๆ ทำงานได้ประสิทธิภาพลดลงเมื่อฝุ่นละอองเหล่านี้เข้าสู่หลอดลมหรือลำคอ (Abex et al., 2012, pp. 643-655) รวมถึงโรคทางเดินลมหายใจ และหลอดลมอักเสบ

สาเหตุของปัญหามีหลายประการ ประการแรกคือ เกิดจากไฟป่า ซึ่งเป็นการกระทำของมนุษย์ไม่ได้เกิดจากธรรมชาติ ประการที่สอง

คือ เกิดจากการเผาไหม้ของภาคอุตสาหกรรมและการเผาไหม้ของยานพาหนะ ประการที่สามสภาพภูมิศาสตร์ที่ติดกับเพื่อนบ้าน ส่วนปัจจัยที่ส่งเสริมให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นคือ สภาวะความกดอากาศสูงที่มาจากประเทศจีน ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคม ทำให้อุณหภูมิต่ำและมีความชื้นเกิด เมฆหยดน้ำในอากาศรวมตัวกับฝุ่นละอองและสารพิษในอากาศ จึงกลายเป็นหมอกควัน นอกจากนี้ สภาวะแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ที่เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนบริเวณระหว่างแนวเขาเป็นแอ่งที่ราบลุ่มแม่น้ำ หรือที่เรียกว่าลักษณะแอ่งกระทะ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ทำให้หมอกควันปกคลุมหมุนเวียนอยู่ในพื้นที่และไม่สามารถพัดหรือกระจายออกจากพื้นที่ได้ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2554; กรมควบคุมมลพิษ, 2553) และปัญหาเกิดขึ้นซ้ำซากทุกปี ยังไม่สามารถแก้ไขได้

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการแก้ไขปัญหาหมอกควันโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคเหนือและมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดของภาคร้อยละ 14.80 (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ, 2552) โดยมุ่งเน้นประเด็นของการศึกษาไปที่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติและกระบวนการดำเนินงานของผู้ที่มีส่วนร่วม เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไข ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหามอกควันของจังหวัดเชียงใหม่

### ประโยชน์ที่ได้คาดว่าจะรับจากการวิจัย

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพการณ์ที่แท้จริงในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามอกควันไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

2. เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นำผลการศึกษาที่ได้ มาปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์แนวทางในการสร้างมาตรการเพื่อผลักดัน การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายโดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

### แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย นโยบาย แผนงานที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของตัวแสดงและกระบวนการในนโยบายสาธารณะของไทย โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย บทบัญญัติในหมวด 3 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 มาตรา 78 (3) หมวด 5 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมวด 5 ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ถึง มาตรา 290 และยังคงกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น มาตรา 43 มาตรา 50

มาตรา 57 มาตรา 58 สาระสำคัญคือ ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง: ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเตรียมแผนงานและมาตรการรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และใช้เป็นยุทธศาสตร์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติเพื่อป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหามลพิษในอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการรอบในการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

แผนพัฒนาปฏิบัติการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ. 2551-2554 : ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 70/2550 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2550 โดยมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลักในการนำแผนตามข้อเสนอของภาคประชาชน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนมาบูรณาการร่วมกับแผนปฏิบัติการของส่วนราชการ และนำยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง มาเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ โดยมีกรอบนโยบายดังนี้

1. กรอบระดับกระทรวง มี 6 กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (3) กระทรวงมหาดไทย (4) กระทรวงคมนาคม (5) กระทรวงศึกษาธิการ (6) กระทรวงสาธารณสุข

## 2. กรอบนโยบายในระดับจังหวัด

(1) กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณและบุคลากร ภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขบวนการจัดทำ เฝ้าระวังป้องกันและแก้ไข ด้วย (2) การควบคุมการเผาในที่ชุมชนและเกษตรกรรม จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินมาตรการห้ามเผา ส่งเสริมเผยแพร่ เกษตรอินทรีย์ เทคโนโลยีเกษตรปลอดการเผา (3) การควบคุมไฟฟ้า จังหวัดมีมาตรการควบคุม ป้องกัน และระงับเหตุไฟฟ้า ต้องสนธิกำลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกองทัพภาคในการปฏิบัติการกิจรวมทั้งส่งเสริมภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่และป้องกันไฟฟ้า (4) งบประมาณ ให้จัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (5) ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม (6) รณรงค์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทุกช่องทางทุกวิธีการ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาหมอกควันนั้น พบว่ารวมอยู่ในนโยบายและการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมทั้งหมด นั่นคือ การจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการรักษาสภาพแวดล้อม เช่น นโยบายการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ มีการจัดทำบัญชีต้นทุนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้เรียกร้องฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมซึ่งนำมาสู่การออกกฎหมายควบคุมมลพิษหลายฉบับ อย่างไรก็ตามรากฐานของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็น

ผลมาจากรัฐบาลญี่ปุ่นส่งเสริมให้ระบบการศึกษาปลูกฝังจิตสำนึกแก่ประชาชน โดยทุกหลักสูตรทุกระดับการศึกษามีแนวคิดที่ให้ความสำคัญและตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนของประเทศญี่ปุ่น (รุจิวิษญู และคณะ, 2553)

การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศฟิลิปปินส์ จุดแข็งในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ คือ ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายร่วมกับภาครัฐ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะถูกนำมาทำประชาพิจารณ์จากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดก่อนที่จะนำมาบังคับใช้ แต่ปัญหาของประเทศฟิลิปปินส์คือ ภูมิภาคที่เป็นเกาะจึงยากต่อการจัดการโครงการ แผนงานต่าง ๆ มักจะประสบกับปัญหาไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ประกอบกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และการรับข้อมูลไม่ถูกต้องระหว่างหน่วยงาน (สอนศรีและสอนศรี, 2553)

การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศสิงคโปร์ ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอันดับหนึ่งของโลก ไม่มีปัญหาในด้านประสิทธิภาพและการจัดการ แต่มีปัญหาในประเด็นธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งภาครัฐควบคุมและครอบงำภาคประชาชนไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ เครือข่ายระหว่างรัฐ กลุ่มผู้นำ และประชาชนยังมีจำกัด ทำให้ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลเริ่มเปิดกว้างมากขึ้น เปิดโอกาสให้



ประชาชนเริ่มสร้างพื้นที่สำหรับประชาคมเองมากขึ้น (เฟื่องเกษม, 2553)

ประเทศออสเตรเลียมีการเผาภายใต้การกำกับในรัฐต่าง ๆ มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1920 โดยแต่ละรัฐมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการอนุญาตและกำกับ ควบคุม การเผาที่ไม่แตกต่างกันมาก การเผาภายใต้การกำกับเป็นมาตรการที่ใช้ในการลดความเสี่ยงของอัคคีภัยตามพื้นที่ซึ่งเป็นป่าเขา (รายะนาคร, 2553: 33-37)

### ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้การวิจัยเอกสารจากเอกสาร ได้แก่ เอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ภาครัฐและรวมถึงบุคคลได้รับการอ้างอิงต่อ (snowball sampling) จำนวน 17 คน และประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาหมอกควัน

ของจังหวัด โดยเลือกเฉพาะผู้ที่มีความยินดีให้ข้อมูลเท่านั้น จำนวน 13 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด จำนวน 30 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกการสังเกต แบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ที่

วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ (1) วิธีการสังเกตทั่วไป (2) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (3) การบันทึกภาคสนาม (4) การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (5) การสัมภาษณ์เจาะลึก

### ผลการวิจัย

ปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่เกิดขึ้นทุกปี และผลกระทบสำคัญที่สุดคือผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ (ตารางที่ 1)

ตาราง 1 รายงานการเฝ้าระวังผลกระทบต่อด้านสุขภาพพลายเดือน กุมภาพันธ์ 2559 - มีนาคม 2559

กลุ่มโรค	จำนวน
โรคหัวใจและหลอดเลือด	34,208 คน
โรกระบบทางเดินหายใจ	24,233 คน
โรคผิวหนังอักเสบ	2,133 คน
โรคตาอักเสบ	2,061 คน
รวม	62,635 คน

ที่มา : สำนักงานควบคุมโรคที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่

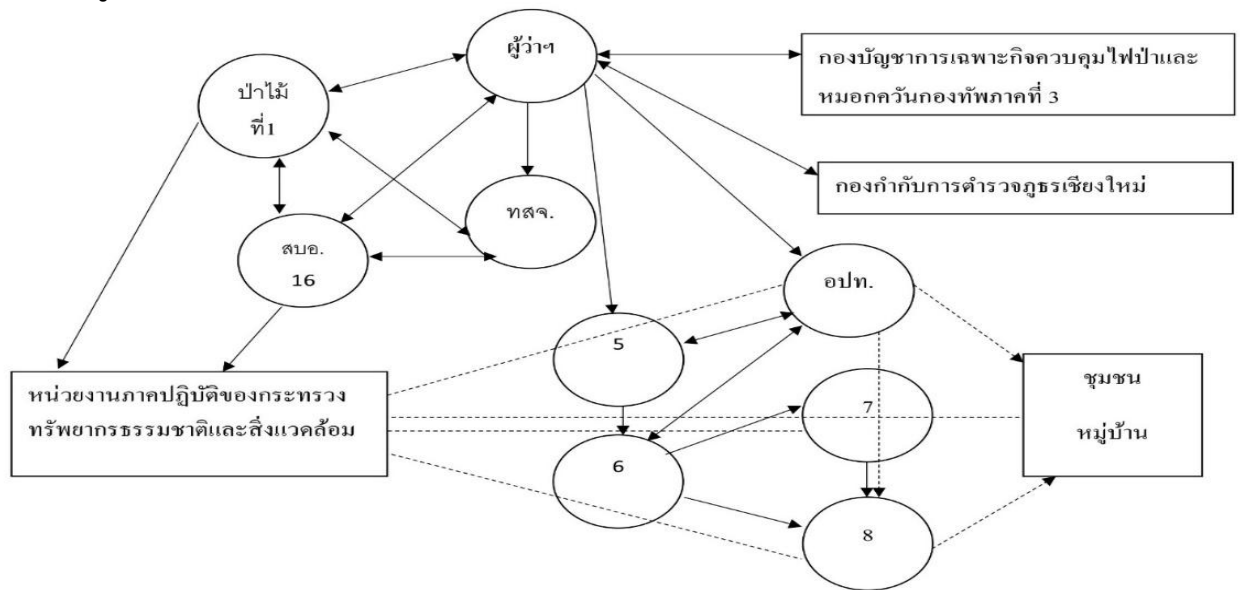
นอกจากนี้ยังมีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อด้านสุขภาพ ดังนี้ จากการศึกษาของวิวรรณเดชะ และคณะ (2550) ศึกษาอาการและอาการแสดงของผู้ป่วยที่ติดต่อกับระดับของสารก่อมลพิษและประเมินความสูญเสียเชิงเศรษฐศาสตร์ของการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการเป็นโรคที่ติดต่อกันในพื้นที่จังหวัดลำพูนและ

เชียงใหม่ พบว่า ระดับฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) และฝุ่นละออง (PM2.5) มีความสัมพันธ์กับค่าความจุของปอดกับอาการหืดหอบของผู้ป่วย ทำให้ต้นทุนการรักษาความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากโรคที่ติดต่อกันเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนเท่ากับ 1,245.45 บาท โดยข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ระบุว่าสถิติของผู้ป่วย 4 กลุ่มโรคสู่ม

เสียงของจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงตั้งแต่วันที่ 1-20 มีนาคม 2559 พบว่า มียอดผู้ป่วย 4 กลุ่มโรคดังกล่าวเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 49,176 คน นอกจากนี้ยังมีศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอาการที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษทางอากาศใน 4 ระบบ (วิศวกรรมฯ และคณะ, 2551) ได้แก่ ระบบทางเดินหายใจ หัวใจ หลอดเลือดผิวหนัง และตา จำนวนรวม 19 อาการ กับระดับของสารก่อมลพิษแต่ละชนิด ศึกษาจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และลำพูน เก็บข้อมูล 4 เดือน

ช่วงเดือนมกราคม ถึง เมษายน 121 วัน พบว่าทุก ๆ ระดับของสารมลพิษสามารถก่อให้เกิดอาการต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้การศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าสารมลพิษหนึ่ง ๆ อาจก่อให้เกิดอาการได้มากกว่า 1 อาการ ในระบบเดียวกันหรือหลายระบบ สอดคล้องกับการศึกษาของ พัดเกาะ และคณะ (2556) พบว่า การสัมผัสหมอกควันต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป ทำให้เนื้อปอดสูญเสียความสามารถในการขยายตัวและส่งผลกระทบต่อความชุ่มชื้นของผู้ที่มีการจำกัดการขยายตัวของทรวงอกเพิ่มสูงขึ้น

### ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่



ภาพ 1 ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่

ป่าไม้ 1 หมายถึง สำนักงานจัดการป่าไม้ที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่

สบอ. 16 หมายถึง สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 จังหวัดเชียงใหม่

ทสจ. หมายถึง สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่

อปท. หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่

หมายเลข 5 หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดของจังหวัดเชียงใหม่

หมายเลข 6 อำเภอและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ทั้ง 25 อำเภอ

หมายเลข 7 กำนันทุกตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

หมายเลข 8 ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่

ลักษณะของเส้น คือการติดต่อ ประสานความร่วมมือระหว่างกัน

เส้น ----- หมายถึง การติดต่อประสานงานแบบไม่เป็นทางการและไม่สามารถบอกทิศทางได้

เส้น  $\longleftrightarrow$  หมายถึง การติดต่อประสานงานแบบเป็นทางการไปและกลับระหว่างกัน

เส้น --► หมายถึง การติดต่อประสานงานแบบไม่เป็นทางการ แบบไปอย่างเดียว

เส้น  $\longrightarrow$  หมายถึง การติดต่อประสานงานแบบเป็นทางการ แบบไปอย่างเดียว

จาก ภาพ 1 พบว่า ภาครัฐมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบาย และการติดต่อประสานงานเป็นการสื่อสารทางเดียวมากกว่า การสื่อสารแบบสองทาง (ไป-กลับ) และส่วนใหญ่ยังเป็นการสื่อสารจากบนลงล่าง ในขณะที่ภาคเอกชนและประชาชนนั้น ยังไม่สามารถระบุบทบาทการมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน ผลจากการสัมภาษณ์คือ ประชาชนร่วมดำเนินนโยบายกับภาครัฐเนื่องจากได้รับการร้องขอความร่วมมือ และการจะร่วมมือหรือไม่เป็นความสมัครใจของ

ประชาชนเอง ส่วนภาคเอกชนสนับสนุนด้านงบประมาณ ในลักษณะของการบริจาคแล้วแต่ความสมัครใจเช่นกัน และไม่ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ การบริจาคของภาคเอกชนเป็นไปตามโอกาสที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการริเริ่มโครงการกลไกการชดเชยตอบแทนคุณค่าระบบนิเวศในบางพื้นที่ เช่น อำเภอแมริม แห่งแรกคือในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่สา เอกชนที่เข้าร่วมคือเครือข่ายผู้ประกอบการสถานที่ท่องเที่ยว แห่งที่สองคือ ชุมชนโป่งแยง ดำเนินการมาแล้ว 2 ปี โดย บริษัท ทิปโก้ ฟู้ด จำกัด (มหาชน) เจ้าของโรงงานน้ำแร่ออรา ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้มอบเงินสนับสนุน 400,000 บาท โครงการดำเนินงานมาแล้ว 2 ปี โดยให้ชุมชนปลูกป่าและดูแลป่าที่ปลูกไว้ ภายใต้การแนะนำของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นผู้ให้ความรู้ในการดูแลรักษาป่า

กระบวนการดำเนินงานของผู้ที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่

การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการแบบ single command สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่เป็นเลขานุการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลัก ได้แก่ หน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกรมจากส่วนกลาง และหน่วยงานในสังกัด ฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการดำเนินนโยบายเริ่มจากการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน หรือ area base ได้แก่ ดังตารางที่ 2



## ตาราง 2 การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ

พื้นที่	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
พื้นที่ป่า	สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1, สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย
พื้นที่การเกษตร	เกษตรจังหวัด, สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด (โดยมอบหมายหน่วยงานไปตามลำดับในระดัับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน)
พื้นที่ชุมชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศูนย์บัญชาการระดับจังหวัดเป็นทีมสั่งการคณะทำงาน 70 คน จากหน่วยงานปกครองทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีการประชุมทุกสัปดาห์ ในช่วงระยะเวลาประกาศห้ามเผาของจังหวัดศูนย์เปิดทำงานตลอด 24 ชั่วโมง มีการใช้แอปพลิเคชันไลน์ในการติดต่อประสานงานและในกลุ่มสนทนาจะมีตัวแทนสำคัญ 4 ฝ่าย ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบุคคลทั้ง 4 สามารถสั่งการหน่วยงานในสังกัดที่ได้กล่าวมาในข้างต้นให้ดำเนินงานได้ทันที

ศูนย์ระดับอำเภอ และตำบล ดำเนินการดังนี้ นายอำเภอเป็นผู้สั่งการ ศูนย์ระดับอำเภอ มีชุดเคลื่อนที่เร็วเข้าช่วยดับไฟหากศูนย์ระดับตำบลร้องขอ ศูนย์ระดับตำบลนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นเป็นประธาน กำนันหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานีควบคุมไฟป่า จะเข้าไปประสานกับศูนย์ระดับอำเภอและตำบลในพื้นที่ของตน รับฟังคำสั่งจากศูนย์ดังกล่าว และดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งจัดฝึกอบรม

ประชาชนในศูนย์ระดับตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจในการดับไฟ หมู่บ้านละ 25 คน ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของจังหวัดในการสั่งการให้นายอำเภอมอบหมายนโยบายให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ส่งตัวแทนประชาชนเข้ารับการฝึกอบรม การชิงเผา ในพื้นที่ป่า ดำเนินการช่วงปลายเดือนธันวาคมถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ส่วนพื้นที่เกษตรในอำเภอต่าง ๆ จะสลับสับเปลี่ยนพื้นที่ในการเผาที่ละอำเภอ โดยแบ่งเป็น 2 โซนคือพื้นที่ทางเหนือและใต้สลับกัน นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมวางแผนการจัดการชิงเผาในพื้นที่ด้วยกัน แต่พื้นที่ห้ามเผาเด็ดขาดคือ พื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย แม้จะพ้นเวลาในช่วงประกาศห้ามเผาของจังหวัดก็ตาม

หลักการดำเนินนโยบายที่สำคัญของจังหวัดคือ การพยายามดึงมวลชนหรือประชาชนเข้ามาช่วย โดยให้ทุกหน่วยงานเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนด้วยทุกวิธีการที่จะทำให้ชุมชน เลิกเผา เน้นประชาสัมพันธ์ให้สังคมรับรู้ว่าหมอกควันที่เกิดจากการเผาทั้งจากไฟป่าและการเผาในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ชุมชน ส่งผลกระทบต่อปัญหาหลายด้านและหน่วยงานราชการเอาจริงเอาจังต่อปัญหานี้ จังหวัด

เชียงใหม่ยังเน้นบทบาทของนายอำเภอ โดยมองว่าเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาเป็นผู้ที่ประสานกับชุมชนให้ร่วมมือกับหน่วยงานได้งบประมาณในการดำเนินงาน จังหวัดเชียงใหม่ได้งบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มอบให้ 25 อำเภอ ตามความเหมาะสมในการดำเนินงาน เช่น อำเภอที่ไม่มีพื้นที่ป่า ได้รับงบประมาณ 50,000 อำเภอที่เป็นพื้นที่ป่าและมีจุดความร้อน (hot spot) จากสถิติของปีที่ผ่านมาสูง จะได้รับงบประมาณ 150,000 บาท เป็นต้น ส่วนหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมียกเว้นหน่วยงานของกรมป่าไม้ไม่มีงบประมาณด้านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดป่าในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 101 แห่ง แห่งละ 50,000 บาท โดยให้นำไปอบรมอาสาสมัครป้องกันไฟป่า จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันไฟป่า อุปกรณ์ดับไฟ ค่าอาหาร ค่าเบี้ยเลี้ยงในการดับไฟ และประชาสัมพันธ์เรื่องไฟป่า ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านในปี พ.ศ. 2557 ยังแยกกันดำเนินงานเป็นกลุ่มๆ แต่ในปี พ.ศ. 2558 ได้เริ่มมีการประสานกันเป็นเครือข่ายชัดเจนมากขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ

บริบทของภาคเหนือที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายคือ ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพิงภาคเกษตร จึงมีการเผาเพื่อทำลายวัชพืช และเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก ประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่ไม่สามารถตัดพายุหมอกควันออกจากพื้นที่ได้ เป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา

## การอภิปรายผล

สภาพการณ์จริงในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนคือ ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนไม่สามารถแก้ไขได้ ปัญหาหมอกควันยังเกิดขึ้นในพื้นที่ทุก ๆ ปี และจากการทบทวนกฎหมายนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากขึ้น สอดคล้องกับการอธิบายของ กังสนันท์ (2552), อารงลักษณ์ (2556) ซึ่งได้กล่าวว่า ภาครัฐได้มีการลดอำนาจความเป็นศูนย์กลาง การดำเนินงานต่าง ๆ อยู่ในรูปแบบเครือข่ายโดยการประสานความร่วมมือจากหลายฝ่าย (กังสนันท์, 2552: 30-32; อารงลักษณ์, 2556: 17) แต่ผลการวิจัยกลับพบว่า ผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่เป็นหน่วยงาน หรือบุคลากรภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของ จารุสมบัติ (2556) และ กมลเวช (2556) ได้กล่าวว่า การเข้าร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ เนื่องจาก เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทราบถึงพื้นฐานของปัญหาอย่างแท้จริง การเข้าร่วมของประชาชนนอกจากจะแก้ไขปัญหาได้ยังสามารถพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน (จารุสมบัติ, 2556: 106-111, กมลเวช, 2556: 51-52) เช่นเดียวกับแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) John (2001) และ Goss (2001) กล่าวว่า การแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ควรเป็นการตัดสินใจร่วมกันของหลาย ๆ ฝ่ายแบบรวมหมู่ โดยเฉพาะนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม มีมิติหลากหลายซับซ้อน การแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสิ่งนี้คือการรับข้อมูลจาก

ประชาชน (เจริญเมือง, 2550: 44-45; John, 2001: 9-17; Goss, 2001: 11-15) ดังนั้น การไม่เข้าร่วมของภาคประชาชนตามผลของการวิจัยจึงเป็นสาเหตุหลักให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในระยะสั้นควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย ส่วนการแก้ไขปัญหาในระยะยาวควรเพิ่มหลักสูตรการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อปลูกจิตสำนึกของประชาชน ให้เป็นรากฐานของการมีส่วนร่วม (รุจิวิษชญ์ และ คณะ 2553) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยความสมัครใจ หรือที่เรียกว่า การระเบิดจากข้างใน เป็นแนวคิดที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทุกโครงการจะผนวกไว้ ทำให้โครงการในพระราชดำริต่าง ๆ ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และยังสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ทำให้สามารถพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จจึงอยู่ที่ความร่วมมือของภาคประชาชน แม้ว่าลักษณะวัฒนธรรมของ

ประชาชนภาคเหนือจะมีความอ่อนน้อม และเชื่อฟังผู้นำ เจ้าหน้าที่ราชการต่าง ๆ แต่ผู้นำเหล่านั้นต้องเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรติดต่อ ประสานความร่วมมือกับผู้นำที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหา

### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรประสานงานกับภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เนื่องจากภาคเอกชนมีความพร้อมในด้านงบประมาณ และการดำเนินงานที่รวดเร็วกว่าระบบราชการซึ่งต้องดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชา

2. ควรมีการวิจัยในนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ ในพื้นที่ เพื่อนำผลการวิจัยมาเปรียบเทียบว่ามีความถูกต้อง แม่นยำหรือไม่ ในด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

### References

- Arbex, M. A., et al. (2012). "Air pollution and the respiratory system". *J Bras Pneumol*, 38(5), 643-655.
- Charernmuang, Thaneth. (2548). *100 years of local government. 2440-2540* Bangkok: Kobfai.
- Charernmuang, Thaneth (2550). *Local government and local governance: another dimension of world civilization*. Bangkok: Kobfai.
- Charusombat, Soparat. (2556). *Environmental policy in Thumronglux*, A. (Ed.), *Public Governance: 21st Century Public Administration*, Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.



- Emmerechts, J., Jacobs, L., & Hoylaerts, M. F. (2011). **Air pollution and cardiovascular disease**. in M. K. Khallaf (Ed.), *The impact of air pollution on health, economy, environment and agricultural sources*. Shanghai, China: INTECH.
- Fuangkasem, Korin. (2553). **Environmental Management in Singapore**. in Sonsri, Srida (Editor) *Environmental Management in Southeast Asia*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Gauderman, W. J., et al. (2000). "Association between air pollution and lung function growth in southern California children". **American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine**, 162, 1383-1390.
- Goss, Sue. (2001). **Making local governance work: Networks, relationships, and the management of change**. New York: Palgrave Macmillan.
- Haze Situation*. Available From [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1459322028](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1459322028). (10/10/2558)
- John, Peter. (2001). **Local Governance in Western Europe**. London: SAGE Publications.
- Kamolvej, Tavida. (2556). **Public Policy in the Public Administrative Context**. In Thumronglux, A. (Ed.), **Public Governance: 21st Century Public Administration**, (pp. 35-61). Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Kungsanun, Kovith. (2552). "Governance of Government: Foundations and Challenges Thai government". **King Prajadhipok 's Institute**. (2552, January-April), 7(1), 27-46.
- National Research Council of Thailand. (2554). **Research Strategy (2555-2559): Northern Region**. Bangkok: National Research Council of Thailand.
- Northern Economic and Social Development Office. (2552, September). **Evaluation Report on the Northern Development Strategy Framework**. Chiang Mai.
- Northern Economic and Social Development Office. (2552, September). **Evaluation Report on the Northern Development Strategy Framework**. Chiang Mai.
- Pudkor, Tuswiya and Others. (2556). **Effects of Haze on lung volume and lung capacity in normal healthy individuals**. Available From [http://www.researchgatenet/publication236743140\\_Impacts\\_of\\_wildfire\\_smog\\_on\\_lung\\_volume\\_and\\_pulmonry\\_function\\_in\\_healthy\\_people/file/3deec51934f19d717c.pdf](http://www.researchgatenet/publication236743140_Impacts_of_wildfire_smog_on_lung_volume_and_pulmonry_function_in_healthy_people/file/3deec51934f19d717c.pdf). (10/8/2558)
- Pollution Control Department. (2553). **Thailand's Pollution Situation Report 2551**. Bangkok.
- Rayanakorn, Mongkol. (2553). **Haze and Air Pollution in Chiang Mai**. Chiang Mai: Lock In Design Work.

- Rujivith, Kumpol and Others. (2553). **Synthesis paper on Japanese environmental management and South Korea guidelines for Thailand: Case study on urban and community environmental management.** Available from: [http://www.asia.tu.ac.th/research/Analysis\\_paper.pdf](http://www.asia.tu.ac.th/research/Analysis_paper.pdf). (30/5/2558).
- Sonsri, Srida and Sonsri, Kamolporn. (2553). **Environmental Management in Philippines. in Sonsri, Srida (Editor).** Environmental Management in Southeast Asia. Bangkok: Chulalongkorn Publisher.
- Thumronglux, Aumporn. (2556). (Ed.). **Public Governance: 21st Century Public Administration.** Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Thungsomchai, Chaivut and Klunklin, Piyapun. (2555). **Situation and trend of tourism business in upper northern region.** Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Wiwathanadeth, Pongthep and Others. (2550). **The daily level of dust in the air and the health effects of asthmatic patients in Chiang Mai and Lamphun provinces: Full Research Report.** Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Wiwathanadeth, Pongthep and Others. (2551). **Establishment of the Northern Air Pollution Information Center.** Chiang Mai: Chiang Mai University.