

ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทูน เมือง และชนบท ในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันร่วมสมัย:
กรณีศึกษาสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2535 - มิถุนายน 2563



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE INTERACTION BETWEEN STATE, CAPITAL, URBAN AND RURAL
AREA IN POLITICS OF CONTEMPORARY WILDFIRE AND HAZE: A CASE STUDY
OF WILDFIRE AND HAZE SITUATION IN CHIANG MAI IN 1992 - JUNE 2020



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts (Government) in Government

Department of Government

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทูน เมือง และชนบท ในการเมือง
เรื่องไฟฟ้าและหมอกควันร่วมสมัย: กรณีศึกษาสถานการณ์
ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2535 - มิถุนายน
2563

โดย

น.ส.มัทนา ปัญญาคำ

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศ. เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อ. ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์)

มีทนา ปัญญา คำ : ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทุน เมือง และชนบท ในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและ
หมอกควันร่วมสมัย: กรณีศึกษาสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2535 -
มิถุนายน 2563 . (THE INTERACTION BETWEEN STATE, CAPITAL,
URBAN AND RURAL AREA IN POLITICS OF CONTEMPORARY WILDFIRE AND HAZE:
A CASE STUDY OF WILDFIRE AND HAZE SITUATION IN CHIANG MAI IN 1992 -
JUNE 2020) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทุน เมือง และชนบท ในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและ
หมอกควัน จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2535 – 2563 โดยมีคำถามว่า “รัฐ ทุน เมืองและชนบท มีปฏิสัมพันธ์ทาง
อำนาจระหว่างกันต่อประเด็นปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2535 -
มิถุนายน 2563 อย่างไร”

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแสดงที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันไม่ได้มี
เพียง รัฐ ทุน และชนบทเท่านั้นที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชนบทและก่อให้เกิดการใช้ไฟในพื้นที่
มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุไฟฟ้า แต่ในปัจจุบันตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีบทบาทคือภาคเมือง อันเกิด
จากการขยายตัวของเมืองที่มีลักษณะเศรษฐกิจในรูปแบบการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว หรือ
ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "เอกนครระดับภาค" เมื่อหมอกควันเข้ามากระทบกับเมือง จึงทำให้ภาคเมืองเข้า
มามีบทบาทเชิงวาทกรรมเชิงข้อเรียกร้องและการผลักดันในการจัดการกับปัญหา ภาคเมืองได้แบ่ง
ออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ 1. ภาคเมืองที่ไม่ได้มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนมีข้อเรียกร้องที่กดทับชนบท
ภายใต้วาทกรรม “ผู้คนที่อยู่ในเขตป่าเป็นก่อให้เกิดไฟฟ้า” โดยสนับสนุนข้อเรียกร้องว่าด้วยการห้ามเผา
ซึ่งสอดคล้องกับการจัดการปัญหาของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่ ภาคเมืองรูปแบบที่ 2 คือ ภาคเมืองที่
มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนหรือกลุ่มสหภาพใจพยายามต่อต้านกับวาทกรรมภาคเมืองกลุ่มแรก “ทุก
คนเป็นต้นตอของปัญหาฝุ่นควัน” และพยายามผลักดันวิธีการจัดการปัญหาแบบการจัดการไฟ (fire
management) แต่อย่างไรก็ตาม ภาคเมืองทั้ง 2 รูปแบบมีลักษณะและทำที่ที่ประนีประนอมกับรัฐและ
ร่วมมือกับรัฐ โดยที่ไม่ท้าทายต่อระบอบรัฐราชการรวมศูนย์อำนาจ และไม่ได้สร้างข้อเรียกร้องเรื่องการ
กระจายอำนาจ

สาขาวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6180621624 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD:

Matana Panyakam : THE INTERACTION BETWEEN STATE, CAPITAL, URBAN AND RURAL AREA IN POLITICS OF CONTEMPORARY WILDFIRE AND HAZE: A CASE STUDY OF WILDFIRE AND HAZE SITUATION IN CHIANG MAI IN 1992 - JUNE 2020 . Advisor: Asst. Prof. PITCH PONGSAWAT, Ph.D.

This dissertation aims to interaction between state, capital, urban and rural in the politics of haze and wildfire in Chiang Mai in 1992 - 2020 June by the question that how have state, capital, Urban and rural relate to the issue?

The research found that the actors who relate to the politics of problem not only have had state, capital in the change of rural resulting increasingly fire to crop management that is a past of wildfire problem but the new actor who adds to the issue are urban sectors. the new actors have come to play a role resulting from the expansion of the city with economic characteristics in the forms of trade, investment, and tourism or a phenomenon known as a regional primate city. When the haze hit the city as a result, the urban sector has played a role in claim-based discourse and action in dealing with problems. The urban sector that relates to the issue in terms of the claim can divide into 2 sectors. 1. urban sector that is not explicitly organized has accusing claim on the countryside by using a discourse that “the people in People living in the forest area is the source of wildfire” and supports Zero Burning which is the management of the state's problems during the past period. While another urban sector that is explicitly organized (The Breath Council group) attempts to resist the urban discourse that “Everyone is the source of the haze problem” and to push on a fire management solution. However, both sectors have characteristics that compromise the centralized state without the counter of a centralized state and do not create a decentralization

Field of Study: Government

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่สำเร็จล่วงได้ หากขาดความช่วยเหลือจากบุคคลจากหลายภาคส่วน ผู้เขียนจึงขอใช้โอกาสนี้ในการกล่าวขอบคุณบุคคลเหล่านี้ ณ ที่นี้ด้วย ลำดับแรกขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่กรุณาตอบรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ อาจารย์เป็นผู้ที่มีคุณูปการกับผู้เขียนอย่างมาก ทั้งทางวิชาการที่ได้เปิดโลกวิชาการให้กับผู้เขียน และข้อคิดในการใช้ชีวิต ไถ่ถามชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ขอขอบพระคุณ ศ.เกียรติคุณ ดร.ชเนศวร์ เจริญเมือง ที่นอกจากจะเป็นประธานให้กับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ที่คอยให้คำปรึกษาแล้ว ยังเป็นผู้ที่บ่มเพาะความรู้ทางวิชาการ ตั้งแต่ผู้เขียนได้เข้าเรียนเมื่อปริญญาตรี คอยจุดประกายความคิดเรื่องการรักท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในตัวของผู้เขียน อีกทั้งยังคอยสอนทั้งทางโลกและทางธรรมให้ผู้เขียนอยู่เสมอ และขอบคุณ อ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์ ที่กรุณาตอบรับเป็นกรรมการให้แก่ผู้เขียน คอยให้คำปรึกษา และคำแนะนำในการเขียนงานให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จนสามารถเขียนจบได้

ขอขอบคุณคณะอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง จุฬาฯ ทุกท่านที่ได้บ่มเพาะความรู้ของผู้เขียนให้มีความคิดความอ่านที่กว้างขวางมากขึ้น ขอขอบคุณคณะอาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองการปกครอง มช. ที่คอยให้ความรู้ผู้เขียนในระดับปริญญาตรี ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่คอยอำนวยความสะดวกในการใช้ห้องสมุด และขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านทั้งผู้ที่ช่วยเหลือเรื่องการค้าเงินเอกสาร และผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน

ขอขอบคุณมิตรสหายจากจุฬาฯทุกท่าน (พีเกม, เต้, พีเจม, พีจอห์น, พีทท., พีปาม, น้ำตาล, โบว์, พ้าใส, ก้อป, แก๊ป) มิตรสหายจากมช. ทุกท่าน เพื่อนร่วมชั้นเรียนให้ช่วงมัธยมต้นและปลาย และพี่ ๆ น้อง ๆ จากสถาบันสอนภาษา IGenius ที่ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา คอยไถ่ถามชีวิตของผู้เขียน รวมถึงให้กำลังใจกันและกันตลอดมา

ขอขอบพระคุณครอบครัวคุณลุงกับลุงป้า ที่ได้ให้ที่พักอาศัยกับผู้เขียน ตลอดจนการเลี้ยงดูผู้เขียนอย่างดีมาก ขอขอบคุณพ่อกับคุณแม่ ที่ดูแลให้การสนับสนุนที่ดีมาโดยตลอด และให้โอกาสข้าพเจ้าได้เรียนรู้และรู้จักตัวเองมากขึ้น ขอขอบคุณครอบครัวที่ได้ให้กำลังใจกันมาเสมอ โดยเฉพาะน้องสาว (น้องลันนา) และคุณปู่ ที่คอยเป็นรอยยิ้มให้ข้าพเจ้าในวันที่รู้สึกเหนื่อยล้า

สุดท้ายนี้อยากจะกล่าวขอบคุณตัวเองที่อดทน ฝ่าฝืนอุปสรรคต่าง ๆ และบททดสอบที่ผ่านเข้ามาในชีวิต แต่ก็ยังคงความมุ่งมั่น จนเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จสมบูรณ์

(...แต่เสรีภาพและความเป็นธรรม...)

เชียงใหม่ - สามย่าน - ปากน้ำ

มัทนา ปัญญาคำ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญ.....	1
คำถาม.....	5
วัตถุประสงค์.....	6
การนิยามศัพท์.....	6
ระเบียบวิธีวิจัย.....	6
วิธีการเก็บข้อมูล.....	7
การเลือกกรณีศึกษา.....	8
ขอบเขตการศึกษา.....	9
บทที่ 2 ทฤษฎี และวรรณกรรม.....	10
แนวทางการวิเคราะห์และทฤษฎี.....	10
1. แนววิเคราะห์นิเวศวิทยาการเมือง (Political ecology Analysis).....	10
2. แนววิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institution Analysis).....	16
3. แนวคิดรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization).....	21
4. แนวคิดว่าด้วยเรื่องเอกนครระดับภาค.....	23

การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....	25
กรอบการวิเคราะห์	36
บทที่ 3 ไฟฟ้าในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง	37
: ปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทูน กับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบท	37
3.1 ปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทูน กับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบท	37
3.1.1. ยุคแห่งการตั้งถิ่นฐาน.....	37
3.1.2. ยุคการขยายตัวของอำนาจรัฐสยาม และการสัมปทานป่าไม้	39
3.1.3. ยุคการขยายอำนาจรัฐเหนือเขตป่า	41
3.1.4 ยุคพืชเศรษฐกิจ : ต้นตอปัญหาไฟฟ้าและบุกรุกที่ดินใหม่	44
การขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่มและอำเภอเชียงดาว	47
3.1.5 การเปลี่ยนแปลงของบทบาททุนอุตสาหกรรมอาหาร	61
3.2 ปัญหาไฟฟ้าและหมอกควันกับการกีดกันทางสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน และพัฒนา: เงื่อนไขใหญ่ ที่ไม่เปลี่ยนแปลง	63
3.3 ประเภทของสาเหตุที่ก่อให้เกิดไฟฟ้า	66
‘ไฟ’ ในฐานะเครื่องมือการผลิตในพื้นที่ป่า	66
ไฟเครื่องมือการผลิตในอดีต.....	66
ไฟเครื่องมือการผลิตในการผลิตพืชเชิงเดี่ยว	69
ไฟป่ากับการเก็บของป่า.....	71
ไฟแห่งความขัดแย้ง	73
ไฟป่าในอำเภอเชียงดาวในพื้นที่ชายแดน	74
สรุป.....	75
บทที่ 4 การจัดสถาบันในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้า	76
4.1 นโยบายไฟฟ้าและหมอกควัน	76
4.1.1 ยุคนโยบายไฟฟ้าและหมอกควัน ก่อนยุคนโยบายห้ามเผา	76

4.1.2 ยุคนโยบายไฟฟ้าและหมอกควัน: นโยบาย Zero Burning	79
4.1.3 วิเคราะห์ลักษณะของนโยบายไฟฟ้าและหมอกควัน	83
4.2 สถานการณ์ไฟฟ้าภายใต้การบังคับใช้มาตรการห้ามเผา.....	85
4.2.1 นโยบาย Zero – burning กับค่าคุณภาพอากาศ	85
4.2.2 พื้นที่ที่มีการเผาไหม้.....	85
4.2.3. ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายต่อการยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์.....	86
1) การลักลอบเผาในพื้นที่เขตป่า : ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการไร่กับนโยบาย Zero - burning.....	87
2) การสะสมของเชื้อเพลิงที่มากกว่าปกติ	90
ปัญหาระบบราชการไทย: ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	91
4.3 บทบาทของหน่วยงานรัฐ ท้องถิ่น และภาคประชาชน กับปฏิบัติการไฟฟ้า.....	94
4.3.1 การปกครองส่วนกลางกับการปฏิบัติการไฟฟ้า.....	94
4.3.2 การปกครองส่วนภูมิภาคกับการปฏิบัติการไฟฟ้า	97
4.3.3 การปกครองท้องถิ่นกับการจัดการไฟฟ้า.....	100
4.3.4 การจัดการไฟฟ้าของประชาชนภายใต้ระบบหมู่บ้าน	103
สรุป.....	106
บทที่ 5 การเมืองวัฒนธรรมเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน: ความสัมพันธ์ระหว่าง เมือง ทุนและชนบท ภายใต้สถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่.....	107
5.1 สถานการณ์ไฟฟ้า: แนวโน้มและความรุนแรง	107
5.2 สถานการณ์หมอกควัน จ.เชียงใหม่	111
5.3 การเปรียบเทียบค่าคุณภาพอากาศระหว่าง จ.เชียงใหม่และจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาค	114
5.4 โครงสร้างหมอกควันใน จ.เชียงใหม่	121
5.5 การเติบโตของเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงพื้นที่	124
5.5.1 พัฒนาการการกลายเป็นของเมืองเชียงใหม่ และอำเภอโดยรอบเมือง.....	124

5.5.2 การพัฒนา การเติบโตของเมือง และการลุกคืบของเมืองเข้าสู่ชนบท ในยุคปัจจุบัน .	129
5.5.3 ประเภทของการใช้ที่ดิน.....	135
5.5.4 ตัวชี้วัดทางประชากรกับการกลายเป็นเมือง	137
5.6 ความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท	141
5.5.1. เมือง และชื่อเรียกร่องของเมือง (ภาคเมืองที่ไม่ได้รวมตัวกันอย่างชัดเจน).....	144
5.5.2 สภาลมหายใจ: ภาคประชาสังคม รูปแบบ และชื่อเรียกร่อง.....	152
1) มุมมองในการเข้าใจปัญหาหมอกควันไฟป่าของสภาลมหายใจ	152
2) รูปแบบ	153
3) ข้อเสนอหลัก.....	155
4) การวิเคราะห์รูปแบบสภาลมหายใจ และบทบาทของสภาลมหายใจ.....	159
5.7 การปะทะกันภายใต้แนวคิดการจัดการไฟป่าระหว่างภาคเมือง.....	163
5.8 ความสัมพันธ์ระหว่างทุน ภาคเมือง และชนบท.....	164
สรุป.....	167
บทที่ 6 การวิเคราะห์ข้อมูล	168
6.1 ทฤษฎีรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน	168
6.2. นิเวศวิทยาการเมืองไฟป่า และหมอกควัน.....	169
6.1.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทุน และชนบท.....	169
6.1.2 ความสัมพันธ์เมืองและชนบท: มุมมองทางชนชั้น.....	172
6.3 การวิเคราะห์เชิงกติกาสถาบัน: การแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่.....	180
บทที่ 7 บทสรุป อภิปราย และข้อถกเถียง	188
7.1 ข้อสรุปและการอภิปรายผลการศึกษา.....	188
7.2 ข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎี และคุณูปการในทางรัฐศาสตร์	192
7.3 ข้อเสนอแนะ	193
บทส่งท้าย.....	196

บรรณานุกรม..... 2

ประวัติผู้เขียน..... 11



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: พื้นที่เผาไหม้สะสม จ.เชียงใหม่ ปี 2563.....	1
ตารางที่ 2: รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	8
ตารางที่ 3: ลำดับชนิดของพืชและพื้นที่ปลูกพืช อำเภอเชียงดาว.....	57
ตารางที่ 4: ค่าเฉลี่ยจำนวนจุดความร้อนระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2564	85
ตารางที่ 5: สรุปสถานการณ์ไฟป่า จากข้อมูลระบบ Terra/Aqua ระบบ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 พฤษภาคม 2558 - 2562.....	86
ตารางที่ 6: ค่าเฉลี่ยฝุ่น 24 ชั่วโมง PM 10 เดือนมีนาคม ตั้งแต่ปี 2539 – 2556.....	112
ตารางที่ 7: ค่าเฉลี่ยฝุ่น 24 ชั่วโมง PM 10 เดือนมีนาคม ระหว่างปี 2558 และ 2559	113
ตารางที่ 8: ค่าฝุ่นละออง ประจำปี 2550	113
ตารางที่ 9: ค่าฝุ่นละออง ประจำปี 2563	114
ตารางที่ 10: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.เวียง อ.เมือง จ.เชียงราย ปี 2563.....	114
ตารางที่ 11: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.จองคำ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน ปี 2563.....	115
ตารางที่ 12: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.พระบาท อ.เมือง จ.ลำปาง ปี 2563.....	115
ตารางที่ 13: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ปี 2563.....	115
ตารางที่ 14: พื้นที่เผาไหม้ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2560 และ 2561	116
ตารางที่ 15: พื้นที่เผาไหม้ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2562 และ 2563	116
ตารางที่ 16: สถิติการเปลี่ยนแปลงและความหนาแน่นของประชากร รายอำเภอ ปี 2554 – 2558	138

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1: ภาพแสดงแอ่งเชียงใหม่ลำพูน	4
ภาพที่ 2: ภาพแสดงความสัมพันธ์ของสัปดาห์ของไฟฟ้าและหมอกควัน.....	4
ภาพที่ 3: กรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน.....	36
ภาพที่ 4: ภาพแสดงลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่อำเภอแม่แจ่มและอำเภอเชียงดาว	60
ภาพที่ 5: ความสัมพันธ์ทางอำนาจในการสั่งการ ภายใต้ระบบ single command.....	98
ภาพที่ 6: กราฟแสดงจุดความร้อนรายปีในพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ระหว่างปี 2549 - 2563.....	108
ภาพที่ 7: กราฟแสดงความรุนแรงของพื้นที่เผาไหม้ จ.เชียงใหม่ ระหว่าง 2558 - 2563.....	109
ภาพที่ 8: แผนภูมิแท่งจำแนกประเภทพื้นที่ป่าที่ถูกเผาไหม้ ระหว่าง 2558 – 2563.....	110
ภาพที่ 9: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.ตาก.....	118
ภาพที่ 10: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.แม่ฮ่องสอน	119
ภาพที่ 11: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.ลำปาง.....	120
ภาพที่ 12: ภาพแสดงแอ่งเชียงใหม่ - ลำพูน	123
ภาพที่ 13: การขยายตัวของเมืองโดยรอบอำเภอเมือง.....	127
ภาพที่ 14: การขยายตัวของในทิศตะวันออก ปี 2563 (เส้นถนนสันทราย).....	129
ภาพที่ 15: การขยายตัวของในทิศใต้ ปี 2563 (เส้นถนนแม่เหียะ).....	130
ภาพที่ 16: การขยายตัวเมืองในทิศตะวันออกฝั่งสันกำแพง.....	131
ภาพที่ 17: การขยายตัวของเมืองในทิศเหนือ (แม่ริม).....	132
ภาพที่ 18: การขยายตัวของพื้นที่เมืองโดยรวม.....	133
ภาพที่ 19: ภาพแสดงการแบ่งพื้นที่ของเมือง.....	136
ภาพที่ 20: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน	145
ภาพที่ 21: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน	145

ภาพที่ 22: เว็บไซต์ลารายชื่อไล่ผู้ว่าฯเชียงใหม่	148
ภาพที่ 23: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน	148
ภาพที่ 24: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน	149
ภาพที่ 25: ลำดับชั้นของส่วนราชการส่วนภูมิภาค	169
ภาพที่ 26: ความสัมพันธ์ทางการเมือง เรื่อง ไฟป่าและหมอกควัน ระหว่างรัฐ ทูน และชนบท	171
ภาพที่ 27: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคมในเมือง และชนบท	177
ภาพที่ 28: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง รัฐ เมือง และชนบท	179
ภาพที่ 29: ภาพความสัมพันธ์ระหว่างทูน เมือง และชนบท	179
ภาพที่ 30: แสดงความสัมพันธ์เชิงสถาบันในการจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน	187



บทที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

พื้นที่ภาคเหนือมีลักษณะภูมิประเทศอันประกอบไปด้วยเทือกเขาปกคลุมไปด้วยป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ โดยประกอบไปด้วย ป่าเบญจพรรณ ป่าดิบ และป่าสน จังหวัดที่มีป่าไม้มากที่สุดของภาคเหนือคือ จังหวัดเชียงใหม่ คิดเป็น 9,661,526,03 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69.83 ของพื้นที่ ด้วยลักษณะทางกายภาพเช่นนี้ ส่งผลให้ปัญหาของภาคเหนือเป็นเรื่องของทรัพยากรป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ เช่น ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า และปัญหาที่สำคัญคือ ไฟป่าที่ยังเป็นปัญหาหลักของภาคเหนือที่ไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายให้แก่ป่าเท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาหมอกควันด้วย ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงฤดูแล้งเป็นประจำทุกปี และนับจากปี พ.ศ. 2550 ทวีความรุนแรงมากขึ้น หลักฐานจากสถิติการลดลงของจำนวนพื้นที่ป่า พบว่า อัตราพื้นที่ป่าไม้ จ.เชียงใหม่ลดลง จากปี พ.ศ. 2551 มีพื้นที่ป่าเท่ากับ 10,380,924.07 ไร่ และลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2556 เท่ากับ 9,573,349.66 ไร่ และจากการเก็บข้อมูลในปีล่าสุด ปี พ.ศ. 2561 เท่ากับ 9,661,526.03 ไร่ จ.เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่เผชิญกับสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันมาเป็นระยะเวลาที่มากกว่าทศวรรษ โดยเฉพาะเดือนมกราคม - เมษายน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อจังหวัดหลายด้าน เช่น เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การคมนาคม สาธารณสุข ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาไฟป่าและหมอกควันกลายเป็นปัญหาที่ได้รับการแก้ไขเป็นระยะ ๆ หรือเฉพาะช่วงที่มีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่เกิดปัญหานั้นขึ้นเท่านั้น ฉะนั้น จ.เชียงใหม่ยังเผชิญปัญหาดังกล่าวในทุก ๆ ปี และยังไม่มีความแนวโน้มที่จะลดลง ในขณะที่เดียวกันปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น

การรวบรวมข้อมูลไฟป่า โดย Gistda ที่เกิดรายอำเภอพบว่า ในปี 2558 , 2559 และ 2563 จำนวนไฟป่าที่เกิดขึ้นในจ.เชียงใหม่มาจากอำเภอในทางตอนใต้ของจังหวัด ฉะนั้น ข้อมูลชุดนี้จึงสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาจากทิศใต้และตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ อันเป็นช่วงที่เกิดหมอกควันขึ้นในเมืองเชียงใหม่ด้วย โดยสามารถพิจารณาได้จากตารางหมอกควันดังนี้

ตารางที่ 1: พื้นที่เผาไหม้สะสม จ.เชียงใหม่ ปี 2563

ปี 2558		ปี 2559		ปี 2563	
อำเภอ	จำนวน	อำเภอ	จำนวน	อำเภอ	จำนวน
แม่แจ่ม	563,799	แม่แจ่ม	231,868	ฮอด	257,624
เชียงดาว	382,633	ฮอด	175,294	แม่แจ่ม	227,365
ฮอด	367,301	อมก๋อย	152,328	อมก๋อย	139,206
อมก๋อย	245,106	จอมทอง	129,417	ดอยเต่า	132,475
ดอยเต่า	234,843	ดอยเต่า	113,775	เชียงดาว	123,312
จอมทอง	211,130	เชียงดาว	76,119	จอมทอง	97,373

ที่มา : (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2563)

ในขณะที่ สถานการณ์หมอกควันในจ.เชียงใหม่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่อดีต ซึ่งปีที่หนักที่สุดคือ ปี พ.ศ. 2550 กรมควบคุมมลพิษได้รายงานปริมาณฝุ่นขนาดเล็กที่มีเส้นผ่านไม่เกิน 10 ไมครอนหรือ PM10 หมอกควันภาคเหนือนี้มีที่มาจากหลายแห่ง ได้แก่ ไฟป่า การเผาในที่โล่ง และการใช้ยานพาหนะ (มงคล รายนาคกร, 2553: 1) แต่ปัญหาไม่ได้เริ่มต้นจากปี พ.ศ. 2550 ฝุ่นขนาด PM10 เริ่มต้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว กรมควบคุมมลพิษรายงานคุณภาพอากาศเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 โดยมีค่า PM10 อยู่ที่ 136.5 และเพิ่มสูงขึ้นในปี 2542 อยู่ที่ 202.5 ซึ่งโดยภาพรวมนั้นตั้งแต่ปี 2540 – 2549 ค่าเฉลี่ย PM 10 ในเชียงใหม่ เดือนมีนาคม มีค่าอยู่ที่ 109.42 แต่ที่ค่าฝุ่นเพิ่มขึ้นอีกครั้งคือ ปี 2550 อยู่ที่ 162.4 และตลอด 10 ปี ระหว่างปี 50 – 61 มีค่าเฉลี่ย PM 10 อยู่ที่ 93.36 (กรมมลพิษ , 2561)

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงปัญหาในเรื่องของการใช้ทรัพยากรร่วมด้วย กล่าวคือ 1. การสูญเสียทรัพยากรร่วมทางตรง ป่าไม้ที่ถูกไฟไหม้เสียหายส่งผลต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าจากการใช้ที่ดินอย่างมหาศาล และ 2. การสูญเสียการใช้ทรัพยากรร่วมทางอ้อม ความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งยังเกิดการสูญเสียทางอ้อมคือการเกิดผลกระทบด้านมลภาวะที่ส่งผลต่อสภาพอากาศอย่างมาก โดยเฉพาะหมอกควันที่แผ่กระจายไปทั่วพื้นที่ของจังหวัด

อย่างไรก็ตาม การที่จะเข้าใจว่าหมอกควันเหล่านี้เกิดขึ้นจากไฟป่าเป็นหลักจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขทางทิศทางลม สภาพอากาศ และสภาพพื้นที่ของ จ.เชียงใหม่ ซึ่งจะทำให้เข้าใจว่า หมอกควันเหล่านี้ถูกพัดมาจากทิศใดมากที่สุด เพื่อที่จะกำหนดขอบเขตของพื้นที่ศึกษาต่อไป

เงื่อนไขทิศทางลม ฝุ่นควันในเมืองเชียงใหม่เกิดขึ้นในฤดูร้อน เริ่มต้นขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ในเดือนนี้มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มอ่อนกำลังลง ทำให้ลมตะวันออกเฉียงใต้จากทะเลจีนมีกำลังแรงขึ้น ในช่วงนี้ทิศทางลมจากพัดมาจากตะวันตกและใต้ หมายความว่า ลมได้พัดเอาฝุ่นควันมาจากแหล่งก่อกำเนิดจากทางทิศใต้ของเมือง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่อำเภอหางดง สันป่าตอง แม่วาง ดอยหล่อ จอมทอง ฮอด ดอยเต่า อมก๋อย และแม่แจ่ม (ชาคริต โชติอมรศักดิ์ และดวงนภา ลาภใหญ่, 2561) เช่นเดียวกับคำอธิบายของศุทธิณี ดนตรีและคณะ ได้อธิบายว่า เงื่อนไขของความเร็วมลในช่วงเวลาที่เกิดไฟป่าในช่วงฤดูร้อน โดยเฉพาะในเดือนปลายเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคม อุณหภูมิสูงขึ้น ความแห้งแล้งมากขึ้น ลมเปลี่ยนทิศทางการพัดมาจากทิศตะวันตก (อำเภอแม่แจ่มและสะเมิง) ทิศ

ตะวันตกเฉียงใต้ (อำเภอแม่แจ่มและหางดง) และทิศใต้ (อำเภอจอมทอง, แม่วาง อมก๋อย และฮอด) เมื่อมีไฟป่าป่าเกิดในอำเภอโซนใต้และโซนกลางดังกล่าว ประกอบกับลม จึงพัดเอาหมอกควันและฝุ่นละอองเข้าสู่แอ่งเชียงใหม่ลำพูนจนกลายเป็นหมอกควันข้ามแดนเกิดขึ้น จากข้อมูลทางภูมิศาสตร์ชุดนี้ จึงเป็นสิ่งที่อธิบายได้ว่า หมอกควันที่เกิดขึ้นในเดือนมกราคมถึงเมษายนมีเหตุมาจากการเกิดไฟป่ามากกว่าการเผาไหม้อื่น ๆ (ศุทธิณี ดนตรี และคณะ, 2557)

สอดคล้องกับคำอธิบายของ Gistda ว่า ในเดือนกุมภาพันธ์เริ่มมีควันสะสมในพื้นที่ในโซนกลางของจังหวัดเชียงใหม่อย่างมาก โดยระดับความอันตรายของฝุ่นควันในช่วงนี้อยู่ในระดับมีผลต่อสุขภาพ มีค่า AQI = 51-100 และทิศทางลมจะมาจากทางตอนใต้ของจังหวัด โดยเฉพาะลมที่พัดมาจากจังหวัดลำปาง ในขณะที่เดียวกันมีทิศทางลมพัดมาจากตะวันตกของจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอำเภอทางตอนตะวันตก รวมไปถึงจังหวัดที่อยู่ในทางตะวันตกด้วย อันได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และในเดือนมีนาคมมีควันสะสมเข้ามาไม่เพียงแค่นั้นในเชียงใหม่เท่านั้น แต่ภาคเหนือทั้งภาคเผชิญกับสภาวะหมอกควันสะสมในหลายจังหวัด ค่าของฝุ่นควันในช่วงนี้ยังคงมีผลต่ออยู่สุขภาพในระดับ AQI 51-100 มีความแรงลมระดับ 3.00 – 6.00 knot ทิศทางลมในระยะนี้พัดเข้ามาจากตอนกลางและตอนใต้ของจังหวัดทั้งในทางตอนใต้ ได้แก่ จังหวัดลำปาง ตาก ลำพูน ในขณะเดียวกัน ลมก็พัดเข้ามาจากฝั่งตะวันตกด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะจ.แม่ฮ่องสอนและประเทศเพื่อนบ้าน (เมียร์มาร์)

เงื่อนไขทิศทางลมเช่นนี้ ประกอบกับตำแหน่งที่ตั้งของ จ.เชียงใหม่ อยู่ภายใต้ แอ่งเชียงใหม่ – ลำพูนที่ล้อมรอบไปด้วยแนวเขาเป็นแอ่งขนาดใหญ่ จากภาพถ่ายทางดาวเทียมจะมีลักษณะคล้ายกระทะเพาะเห็ด เช่นเดียวกับการไหลเวียนของอากาศซึ่งระบบแอ่งจะทำให้อากาศไหลมากองรวมกันอยู่ในแอ่ง และลักษณะแอ่งเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายตัวของอากาศ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนายั่งยืนภาคเหนือ, 2551) รวมไปถึง ในเดือนมกราคมถึงมีนาคม นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมอธิบายว่า อากาศในระยะ 4 เดือนนี้จะนิ่ง (BBC, 2562b) ซึ่งหมายถึงว่า สภาวะอากาศที่นิ่งทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นานโดยไม่ตกลงสู่พื้นดิน และสภาวะทางอุตุนิยมวิทยาในช่วงต้นปีประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากร่องความกดอากาศสูงที่พัดผ่านพื้นที่ตอนบนของประเทศ ภาพความกดอากาศสูง อุณหภูมิต่ำ ก่อให้เกิดหมอกในตอนเช้า เมื่อหยดน้ำในอากาศรวมตัวกับฝุ่นละอองและสารมลพิษในอากาศเกิดเป็นลักษณะของ smog ขึ้น นอกจากนี้ยังมีการผสมตัวของอากาศในแนวตั้งได้น้อยเนื่องจากความต่างของอุณหภูมิ (temperature inversion) ก่อให้เกิดการสะสมของมลพิษในบริเวณแอ่ง (สมพร จันทร, 2563) อีกทั้งผลจากความกดอากาศสูงในระยะนี้ ทำให้อากาศขึ้นไปได้ไม่เต็มที่ โดยปกติอากาศจะไหลขึ้นไปสู่ชั้นบรรยากาศประมาณ 10 กิโลเมตร แต่ในระยะที่มี

ความกดอากาศสูง อากาศจะไหลขึ้นไปสู่ชั้นบรรยากาศเพียง 2 กิโลเมตร ด้วยเหตุทั้งหมดนี้จึงก่อให้เกิดการสะสมของหมอกควันในเมือง

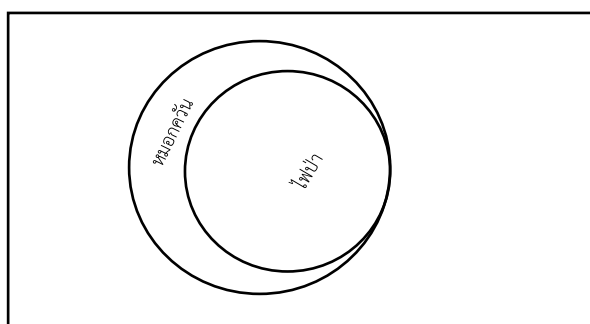
ภาพที่ 1: ภาพแสดงแอ่งเชียงใหม่ลำพูน



ที่มา : (Google Earth, 2020)

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบความสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขทิศทางลม ในระยะที่เกิดหมอกควันที่มีความสัมพันธ์การเกิดไฟฟ้าในจังหวัดดังที่ได้เห็นจากตารางที่ 1 จะพบว่า พื้นที่ที่เกิดไฟป่ามากที่สุดคืออำเภอที่ตั้งอยู่ในตอนใต้ของจังหวัด ได้แก่ แม่แจ่ม ฮอด อมก๋อย ดอยเต่า จอมทอง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นอำเภอที่อยู่ทางใต้ของจังหวัด ในขณะที่มีอำเภอเดียวที่อยู่ทางตอนเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกิดไฟป่ามาก เช่น อ.เชียงดาวมีผลน้อยต่อหมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ ดังนั้น จากเหตุผลทั้งหมดจึงสามารถอธิบายได้ว่า หมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองมาจากไฟป่าเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนำไปสู่เหตุผลว่าทำไมจึงต้องศึกษาเรื่องไฟป่า

ภาพที่ 2: ภาพแสดงความสัมพันธ์ของลัษณะของไฟป่าและหมอกควัน



ที่มา: ผู้เขียน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของไฟฟ้าในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหมอกควันในเมือง ซึ่งพื้นที่ที่ผู้วิจัยได้เลือกเป็นตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้คือ 2 พื้นที่ ได้แก่ 1. พื้นที่อำเภอแม่แจ่ม เนื่องจากเป็นอำเภอทางทิศทางใต้ ซึ่งมีส่วนที่ส่งผลต่อหมอกควันในเมือง และมีจำนวนของไฟฟ้ามากเป็นอันดับ 1 และ 2 (เมื่อเปรียบเทียบรายปี) และ 2. พื้นที่อำเภอเชียงดาว แม้ว่าพื้นที่จะไม่ได้อยู่ในทางใต้ของจังหวัด แต่อำเภอเชียงดาวก็มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เกิดไฟป่ามาก มีพื้นที่ป่ามาก ซึ่งพื้นที่ป่าเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการลำน้ำแม่ปิง เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษาว่า ไฟป่าในชนบทเกิดจากปัจจัยใด โดยมุ่งเน้นการอธิบายความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากโดยรัฐและทุนในระยะที่ผ่านมา และนโยบายและบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหา

มากไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องภาคประชาสังคมต่อการตระหนักถึงประเด็นนี้ก็น่าสนใจอย่างยิ่ง แม้ภาคประชาสังคมหลายกลุ่มได้ให้ความสนใจต่อปัญหา แต่กลุ่มที่มีบทบาทที่โดดเด่นอย่างมากในปี 2562 คือ กลุ่มที่ชื่อว่า “สภามหาใจ” ซึ่งเกิดขึ้นจากคนเชียงใหม่กลุ่มหนึ่งที่ตระหนักถึงปัญหาจึงได้รวมตัวกันในฐานะพลเมืองจัดตั้ง “สภามหาใจเชียงใหม่” ขึ้นมาเมื่อ 9 กันยายน 2562 ที่ผ่านมานี้ กลุ่มนี้มีเป้าหมายและแนวความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

ฉะนั้น วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จึงต้องการทำความเข้าใจปัญหาหมอกควันและไฟฟ้า ภายใต้แนวทางการศึกษานิวทริวิทยาการเมือง โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ นับตั้งแต่ปี 2535 - 2563 ผ่านการอธิบายพลวัตของพื้นที่ศึกษา การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดิน เพื่อทำความเข้าใจตัวแสดงที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจ อันได้แก่ รัฐ ทุน ภาคเมือง และภาคชนบท เพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งจะเป็นการศึกษาที่เติมเต็มช่องว่างในการศึกษาปัญหาไฟฟ้าและหมอกควันอีกแง่มุมหนึ่ง

คำถาม

1. พื้นที่เมือง และชนบท ได้แก่ อ.เมืองเชียงใหม่ อ.แม่แจ่ม และ อ.เชียงดาว มีการเปลี่ยนแปลงก่อนหน้าจนมาถึงปัจจุบันอย่างไร

2. จากข้อ 1 สะท้อนว่า รัฐ ทุน เมืองและชนบท มีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันต่อประเด็นปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2535 - มิถุนายน 2563 อย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างบทบาทรัฐ ทูน ต่อประเด็นเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันในเชิงสาเหตุในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์และอธิบายการจัดสถาบันของรัฐในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้า
3. เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเมือง ทูน และชนบทในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน

การนิยามศัพท์

1. **รัฐ** หมายถึง เครื่องมืออันมีลักษณะของโครงสร้างหนึ่ง โดยประกอบไปด้วยสถาบันต่าง ๆ มีอำนาจในการบังคับที่มีแหล่งอ้างอิงตามกฎหมาย และการใช้อำนาจในการบังคับนี้ส่งผลต่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจในแง่ของการเมือง เช่น การกำหนดนโยบาย การปฏิบัตินโยบาย เป็น อันเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
2. **ทูน** หมายถึง กลุ่มทุน อาทิ นายทุน นักธุรกิจ กลุ่มทุนเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจบังคับเช่นเดียวกับรัฐ แต่กลุ่มทุนเหล่านี้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และพลังทางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การจ้างงาน การผลิต และการบริโภค
3. **เมือง** หมายถึง ภาคประชาสังคมในเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่
5. **ไฟฟ้าและหมอกควัน** หมายถึง เพลิงที่ไหม้อย่างเป็นอิสระในชนบท อันมีลักษณะของพื้นที่ป่า หุบเขา และส่งผลต่อการเกิดหมอกควัน โดยเป็นไฟฟ้าและหมอกควันที่เกิดขึ้นในเดือนมกราคม – เมษายนของทุกปี ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาและตีความ โดยเน้นการศึกษา 2 ประเด็นสำคัญคือ 1.การศึกษาเพื่อสร้างชุดคำอธิบายในเชิงเหตุผลของไฟฟ้าและหมอกควัน อันเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทูน ทั้งในด้านของนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติ 2. การศึกษาความเป็นไปของสถานการณ์หมอกควันและไฟฟ้าในยุคปัจจุบันที่เน้นการอธิบายท่าทีและบทบาทเชิงอำนาจของภาคเมืองอันเป็น “ตัวแสดงใหม่” ที่มีต่อสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 2 รูปแบบ ได้แก่ 1. วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) 2. วิธีวิจัยจากสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth-interview)

วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล โดยผู้เขียนใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลออกเป็นเป็น 2 ลักษณะ

1. วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

1) ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วย หน่วยการศึกษาในงานวิจัยนี้ ใช้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

- กฎหมายหรือพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและการจัดการต่อปัญหา เช่น พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.ป้องกันสาธารณสุข พ.ศ. 2550
- เอกสารจากส่วนราชการ เช่น เอกสารมาตรการแก้ไขปัญหาหมอกควัน และไฟป่ารายปี
- ข้อบัญญัติของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ ประกาศจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัด
- การใช้ข้อมูลจากระบบสารสนเทศแผนที่ หรือ Google earth

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมไว้แล้วเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในการวิจัยครั้งนี้จะนำเอาเอกสารเหล่านี้มาประกอบในการอธิบาย เช่น วิทยานิพนธ์ ตำรา วิชาการ บทความ วารสาร เพื่อให้เห็นถึงการกล่าวอ้างว่าบริบทและสาเหตุที่บทความ ตำรา วิทยานิพนธ์ที่เผยแพร่ในช่วงนั้น ๆ นิยามหรือกล่าวถึงสาเหตุของสถานการณ์หมอกควันและไฟป่าว่าอย่างไร (Hollweck, 2015: 105)

2. วิธีการวิจัยจากการลงพื้นที่ (Field Research) การเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ ผู้เขียนได้ระบุพื้นที่การศึกษาไว้ 3 พื้นที่ ได้แก่ อ.เมือง อ.แม่แจ่ม และอ. เชียงดาว โดยใช้ในการสัมภาษณ์ ในฐานะของข้อมูลรองเพื่อยืนยันการหาข้อมูลที่ได้มาจากการใช้เอกสารเป็นฐานข้อมูล การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Depth-interview) ผู้เขียนเลือกบุคคลที่จะมาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ได้แก่ 1. บุคคลที่มาจากหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นี้ เพื่อให้ทราบถึงปฏิสัมพันธ์ทางตัวแสดงที่เกิดขึ้น จะเลือกบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมาเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key information) (Hollweck, 2015: 110) เพื่อการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้จึงต้องเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานและบุคคล โดยมีรายละเอียดดังนี้ต่อไป

ตารางที่ 2: รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ	องค์กร/หน่วยงาน
1. นิคม พุทธา	ประธานกลุ่มอนุรักษ์ลุ่มน้ำปิง
2. สมเกียรติ มีธรรม	ผู้ประสานงานโครงการแม่แจ่มโมเดลพลัส
3. ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ	ประธานสภามหาวิทยาลัย
4. เดโช ไชยทัฬห	ผู้อำนวยการมูลนิธิพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ)
5. รังสฤษฎ์ กาจญนะวงษ์	ภาคประชาชน
6. ธีระวัฒน์ สุขศรี	หัวหน้าฝ่ายปกครอง เทศบาลตำบลเมืองนะ
7. ทศพัฒน์ เลาจาง	รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบึงไค้
8. ดวงใจ ดวงทิพย์	ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม
9. ศรัณวิทย์ ทอดเสียง	หัวหน้าอุทยานแห่งชาติผาแดง
10. ชัชวาลย์ พุทธโธ	นายอำเภอเชียงดาว
11. ศรียรรณ ปภัสสรวัฒนกุล	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกองแขก

การเลือกกรณีศึกษา

การเลือกพื้นที่กรณีศึกษา 2 พื้นที่ ได้แก่ อำเภอเชียงดาว และอำเภอแม่แจ่ม ซึ่งเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ป่ามาก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้พื้นที่การประสบปัญหาภัยพิบัติไฟป่าที่หนักและรุนแรงมากเป็นลำดับต้น ๆ ในจ.เชียงใหม่ สำหรับอ.แม่แจ่ม ความสำคัญของไฟป่าที่เกิดขึ้นในอำเภอนี้คือ มีความสัมพันธ์กับหมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองด้วย ในขณะที่ ไฟป่าในอ.เชียงดาวไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับหมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่มากนัก แต่ความสำคัญของไฟป่าในอ.เชียงดาว คือ การเป็นป่าต้นน้ำของลำน้ำแม่ปิง ซึ่งเมื่อเกิดไฟป่ามาก ๆ จะทำให้ป่าเหล่านี้ขาดความสามารถในการกักน้ำไป

เรื่อย ๆ ปัญหาที่ตามมาคือ ความเสียสมดุลของธรรมชาติป่าและต้นน้ำ ซึ่งจะก่อให้เกิดภัยธรรมชาติหลายประการตามมา เช่น น้ำท่วม และดินถล่ม เป็นต้น ฉะนั้น ทั้ง 2 พื้นที่ จึงมีความสำคัญที่จะศึกษาอย่างมาก

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตเนื้อหา: การศึกษาการเมืองเรื่องไฟฟ้าเป็นการเน้นศึกษาการอธิบายปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ต่อปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน โดยการใช้แนวคิดวิทยาการเมืองเป็นกรอบในการตอบคำถาม

ขอบเขตด้านเวลา: การกำหนดระยะเวลาการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นตามขอบเขตของเนื้อหา ดังนี้

การศึกษาพลวัตการเมืองและเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์ต่อปรากฏการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน เป็นการศึกษาที่มีระยะเวลาค่อนข้างกว้างในการกล่าวถึงพัฒนาการไฟฟ้าและหมอกควัน ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงกำหนดตามเหตุการณ์ที่สำคัญ ซึ่งให้จุดเน้นสถานการณ์ไฟฟ้านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - มิถุนายน 2563 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ทำให้เราเห็นภาพของการเกิดขึ้นพลวัตของการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่อปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

บทที่ 2

ทฤษฎี และวรรณกรรม

แนวทางการวิเคราะห์และทฤษฎี

1. แนววิเคราะห์นิเวศวิทยาการเมือง (Political ecology Analysis)

แนววิเคราะห์นี้เริ่มมาจากเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 1980 และต้นศตวรรษ 1990 ที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมตามมา ผู้คนในขณะนั้นมักจะถกเถียงกันในความสัมพันธ์ของ 2 ประเด็นควบคู่กัน ในขณะที่ ทุนนิยมส่วนใหญ่มักไม่ได้ให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากนัก เพราะมุ่งเน้นแต่การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลักภายใต้ระบบเปิดทางเศรษฐกิจ เพื่อทำหน้าที่สนองความต้องการของมนุษย์ โดยมีหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง การนำเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาจากสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง การแปรรูปทรัพยากรให้กลายเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค และประการสุดท้ายคือ การนำของเสียกลับเสียสู่ธรรมชาติ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543: 4 - 6)

การนำของเสียมาคืนสู่ธรรมชาติก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “มลภาวะ” ซึ่งส่งผลต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ฉะนั้น การก่อมลภาวะจึงมีความสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมอย่างแนบแน่น และสิ่งสร้างภาวะนี้อย่างมหาศาลในโลกปัจจุบัน เป็นสิ่งซึ่งสะท้อนภาพของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อตัวขึ้นภายใต้ระบบทุนนิยมที่ดำรงอยู่ ยิ่งไปกว่านั้น การขยายตัวของทุนนิยมยังส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจอันเกิดจากการครอบงำของทุนอีกด้วย

วิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากนิเวศวิทยาเศรษฐศาสตร์ สู่นิเวศวิทยาการเมือง

การอธิบายเชิงนิเวศวิทยาการเมืองเป็นการให้ความสนใจต่อการวิเคราะห์หน่วยที่เพิ่มไปจากนิเวศวิทยาเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ จากการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการอธิบายตัวแปรเดียว ในขณะที่ นิเวศวิทยาการเมืองเป็นการอธิบายตัวแปรเพิ่มไปอีกหนึ่งตัวแปรคือ ตัวแปรด้านการเมือง ฉะนั้น การวิเคราะห์เชิงนิเวศวิทยาการเมืองจึงเป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสิ่งแวดล้อม 2 ตัวแปรหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจและการเมือง หรือวิเคราะห์บนฐานวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม

การอธิบายคำว่า “นิเวศวิทยาการเมือง” ถูกอธิบายในหลากหลายมุมมองของนักวิชาการหลายคน ซึ่งหลายมุมมองในที่นี้ก็ทำให้การวิเคราะห์ถูกแบ่งย่อยลงไปอีก โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้ (Robbins, 2011: 14 - 16)

Blaikie และ Brookfield (1987) อธิบายนิเวศวิทยาการเมืองในมิติของระบบนิเวศและเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งสองสิ่งนี้เป็นอยู่ห้อมล้อมภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของสังคม การถือครองที่ดินภายใต้ชนชั้นและกลุ่มทางสังคม เน้นการอธิบายสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้พลังเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นกระทำต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร

Greenberg and Park (1994) ได้อธิบายว่า นิเวศวิทยาการเมือง คือ การรวมศาสตร์ระหว่าง นิเวศทางสังคมศาสตร์ และหลักเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยให้ความสนใจกับการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์การผลิต เรียกร้องสิทธิ และความยุติธรรมทางสังคม

Hempel (1996) การศึกษาการพึ่งพาระหว่างหน่วยทางการเมือง (Political units) และความสัมพันธ์หน่วยทางการเมืองกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

Stott and Sullivan (2000) อธิบายการปรากฏการณ์ทางการเมืองที่พลังผู้คนในสังคมเข้าไปมีข้อเรียกร้องที่เกิดมาจากความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติ

Michael watts (2000) ได้ให้คำอธิบายว่า แนวการศึกษานิเวศวิทยาทางการเมืองสร้างทฤษฎีขึ้นจากการวิเคราะห์ลัทธิมาร์กซ์ เน้นเศรษฐกิจการเมืองซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิตการเข้าถึงและการควบคุมทรัพยากรและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ฝังรากอยู่ในศูนย์กลางของรัฐและทุน (Michel watts ใน Perreault, Bridge, & McCarthy, 2015: 32) อีกทั้ง ความซับซ้อนความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติและสังคมผ่านการวิเคราะห์ และอธิบายความขัดแย้งในแง่ของการต่อสู้ระหว่างความรู้ อำนาจ และการปฏิบัติการ อันเกี่ยวกับการต่อสู้ทางการเมือง ความยุติธรรม และธรรมาภิบาล

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการไทยก็ได้ให้คำอธิบายในเกี่ยวกับแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองเช่นกัน ดังนี้ (จารุสมบัติ, 2548: 258 - 259)

ยศ สันตสมบัติ และอรัญญา ศิริผล (2543) ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาระบบนิเวศพังทลาย แต่เกิดจากโครงสร้างทางการเมือง ความไม่เป็นธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิด

การพังทลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น เพื่อแก้ไขที่ระบบสังคมแบบใหม่ที่เน้นคุณภาพชีวิตและมีสถาบันการเมืองแบบใหม่ที่มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ชูศักดิ์ วิทยาภัก (2543) เน้นศึกษาปัญหาและประเด็นทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองหรือมีสาเหตุมาจากการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร ความสัมพันธ์ทางการผลิตของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม เป็นสาเหตุของความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษานิเวศวิทยาการเมืองเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการ ระบบ การทำงาน และกลไกอำนาจรัฐที่ปรากฏอยู่ในนโยบาย กฎหมาย อันมีผลกระทบต่อการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2000) แนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองเป็นการผสมผสานศาสตร์ระหว่างเศรษฐศาสตร์และการเมืองกับระบบนิเวศ กล่าวคือ มีมิติในเชิงอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ความขัดแย้ง การครอบงำ การแข่งขัน และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งที่เกิดจากการครอบครอง การแบ่ง/ใช้/จัดสรรทรัพยากร ที่ไม่เท่าเทียมกันอันนำไปสู่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำของสังคม (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543: 6)

ในขณะที่ **Svarstad, Benjaminsen and Overa** (ในบทความที่ชื่อว่า Power theories in political ecology) ได้อธิบายแนวทางการศึกษาของนิเวศวิทยาการเมืองว่า ทฤษฎีอำนาจที่อยู่ในแนวทางนิเวศวิทยาการเมือง 3 แนวทาง (Svarstad, Benjaminsen, & Overa, 2018)

1. Actor-oriented power perspectives มุ่งเน้นการอธิบายอำนาจของตัวแสดงทั้งในแง่การบังคับและการต่อต้าน โดยองค์กรต่างๆ เช่น รัฐบาล องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ อีกทั้งยังมีตัวแสดงที่มีอำนาจในการต่อต้านด้วย เช่น เกษตรกร ชาวนา ชาวประมง

2. Neo-Marxist perspectives อำนาจในมุมมองของ Neo-Marxism ได้ให้ความสนใจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้หยิบยื่นโอกาสในการสะสมทุนให้แก่ตัวแสดงบางกลุ่ม ๆ ในขณะที่ ตัวแสดงอื่น ๆ ถูกลดทอนอำนาจและถูกทำให้เป็นชายขอบอย่างไร ซึ่งการวิเคราะห์อำนาจในรูปแบบยังสนใจด้วยว่า จะสร้างทางเลือกแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร ภายใต้ลัทธิเสรีนิยมใหม่

3. Poststructuralist power แนวทางการศึกษาได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีอำนาจของ Michel Foucault คือ วาทกรรมเปรียบเสมือนเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลต่อ ความคิด ความคิดเห็นสาธารณะ และ

การตัดสินใจ วาทกรรมเป็นที่ถูกสร้างขึ้นโดยตัวแสดงทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น รัฐบาล องค์กร ไม่ใช่รัฐที่ได้ผลิตวาทกรรม และการผลิตซ้ำ เพื่อที่จะจัดการกับกลุ่มคนอื่น และนำไปสู่การครอบงำ ในทางนิเวศวิทยาการเมืองได้นิยามว่า วาทกรรมก็เป็นกลไกหนึ่ง ๆ ที่ใช้ในการต่อสู้ในสถานการณ์ ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

แต่ทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองที่น่าสนใจและเป็นรากฐานของการอธิบายนิเวศวิทยาการเมือง ซึ่งผู้เขียนได้หยิบมาอธิบายในงานชิ้นนี้ด้วยคือ งานของ **Raymond L. Bryant และ Sinead Bailey** ในหนังสือที่ชื่อว่า **Third world political ecology (2005)** อธิบายว่า ปฏิสัมพันธ์ ระหว่าง ธรรมชาติ สังคม (nature – society interaction) หรือ**ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม (human environment interaction)** โดยมีตัวแสดงสำคัญ ๆ ได้แก่ รัฐ ทุน และ ภาวประชาสังคม แนวทางนี้พยายามจะอธิบายว่าทำไมมนุษย์จึงเปลี่ยนแปลงธรรมชาติ เปลี่ยนแปลง อย่างไร และมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างไร แนวทางการศึกษานี้เชื่อว่า ประเด็น หรือปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเป็นผลมาจากเศรษฐกิจและการเมือง ฉะนั้น ประเด็นหรือปัญหาทาง สิ่งแวดล้อมจึงถูกทำให้เป็นการเมือง (politicised environment) กล่าวคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมืองเป็นตัวแปรที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยเน้นว่า “ใครเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหานี้” ซึ่งมีจุดเน้นที่ตัวแสดงเป็นหลัก โดยพิจารณาจากกระบวนการทางเศรษฐกิจและการเมือง อีกทั้งแนวคิด นิเวศวิทยาการเมืองเชื่อว่า อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ถูกถือครองโดย รัฐและทุนสามารถ ควบคุมทรัพยากรของผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า อันนำไปสู่การเกิดปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติ (Bailey & Bryant, 2005: 26 - 27)

การอธิบายมิติเรื่องอำนาจของทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองถูกอธิบายในแง่ที่ว่า “**ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างไร**” กล่าวคือ ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างตัวแสดงเป็นปัจจัยสำคัญในการทำความเข้าใจรูปแบบของ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมเหล่านี้ เกี่ยวข้องกับพลังที่ตัวแสดงแต่ละคนมีอยู่ในจำนวนที่มากหรือน้อยกว่า และมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของ ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม อำนาจที่อยู่ภายใต้รูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยต้องเข้าใจผ่าน 3 ประเด็นหลักคือ 1. อะไรคือวิธีการหรือรูปแบบต่าง ๆ ที่ตัวแสดงคนหนึ่ง พยายามที่จะควบคุมสภาพแวดล้อมของตัวแสดงอื่น 2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเกิดขึ้นอย่างไร? ลักษณะของทั้ง 2 คำถาม เพื่อให้เข้าใจบทบาทของอำนาจของตัวแสดงที่สามารถควบคุมทรัพยากร ของตัวแสดงอื่น ๆ โดยการใช้อำนาจเข้าไปกำกับและแทรกแซงรูปแบบของมนุษย์ต่อการมีปฏิสัมพันธ์ กับสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจนั้นมีผลต่อปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอย่างไร (Bailey & Bryant, 2005: 39) ตัวแสดงมีอำนาจในการกำหนดใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมผ่านกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจ เช่น การทำไม้ การผลิต การปลูกพืชเศรษฐกิจ กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ในการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมของแต่ละตัวแสดง และ 3. เหตุใดตัวแสดงหนึ่ง ๆ ที่มีลักษณะของความต่ำกว่าทางอำนาจ สามารถต่อต้านหรือเรียกร้องต่อรัฐในประเด็นสิ่งปัญหาทางสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งคำถามในลักษณะที่ 3 นี้ เป็นไปในลักษณะของภาพประกอบที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และเป็นภาพของการต่อสู้ทางความคิดอันข้องเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของพวกเขาจะผลิต ‘สิ่งที่ดี’ (the common good) ให้แก่สังคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นสิ่งที่ เป็นธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย

ฉะนั้น นิเวศวิทยาการเมืองจึงพยายามทำความเข้าใจกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของตัวแสดงต่อการควบคุมสภาพแวดล้อม ปฏิสัมพันธ์ตัวแสดงต่อสิ่งแวดล้อม และการเข้าใจเรื่องปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงกับมิติของอำนาจด้วย คำถามหลักของการศึกษานิเวศวิทยาการเมือง: วิธีการใดที่ตัวแสดงทางการเมืองใช้เพื่อมีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในด้านสิ่งแวดล้อม รูปแบบใดที่ตัวแสดงที่เป็นรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐพยายามแสวงหาการควบคุมสิ่งแวดล้อมของตัวแสดงอื่น หรือสามารถจะทำให้ตนเองเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของตัวแสดงอื่นได้ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และแร่ธาตุ ซึ่งสิ่งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการเข้าควบคุมแหล่งทรัพยากรเหล่านั้น ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ตามมาภายหลัง และความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นมีผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร (Bailey & Bryant, 2005: 37 - 39)

นอกจากนี้ Bryant (1997) ได้อธิบายแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง เช่น รัฐ ธุรกิจ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ กลุ่มชาวนา ชาวไร่ ว่า ตัวแสดงเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงอำนาจ ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เท่าเทียม อันนำไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เท่าเทียมด้วย และตามมาด้วยความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้นแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองยังพยายามทำความเข้าใจ ‘การควบคุม’ ว่า กลุ่มคนหนึ่งๆ สามารถควบคุมหรืออยู่เหนือสิ่งแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมของกลุ่มคนอื่นได้อย่างไร จากที่ได้กล่าวมาสะท้อนถึงความพยายามเข้าใจมิติเชิงอำนาจที่เกี่ยวข้องการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมว่า มนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในเชิงอำนาจอย่างไร (Bryant, 1997: 5 - 19)

จากการอธิบายภายใต้คำถามที่หนึ่งคือ ตัวแสดงที่พยายามควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรของตัวแสดงอื่น ๆ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และแร่ธาตุ เนื่องมาจากพยายามต้องการผูกขาดทรัพยากรนั้น ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ความพยายามของรัฐต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 19 -20 การควบคุมป่าไม้เพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น ไม้สัก ความพยายามควบคุมทรัพยากรสะท้อนการ

เห็นถึงการกำหนดของรัฐว่า ใครสามารถใช้ประโยชน์จากป่าได้บ้าง และใช้เพื่อจุดประสงค์ใด เป็นการสะท้อนถึงความเหนือกว่าของรัฐที่มีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่น ในขณะที่ ตัวอย่างในปัจจุบันไม่ได้เป็นอธิบายเพียงแค่การควบคุมทรัพยากรเฉย ๆ แต่การใช้ทรัพยากรหนึ่ง ๆ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือ การที่ตัวแสดงหนึ่งสามารถควบคุมสิ่งแวดล้อมของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ๆ หมายความว่า ตัวแสดงเหล่านั้นมีอิทธิพลต่ออีกตัวแสดงด้วย ตัวอย่างเช่น การก่อเกิดของโรงงานอุตสาหกรรม สะท้อนให้เห็นว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจในการควบคุม สภาพแวดล้อมของผู้อื่น กล่าวคือ ผลกระทบของโรงงานอุตสาหกรรมคือการก่อเกิดมลพิษ ซึ่งมลพิษส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของผู้อื่นที่อยู่รอบ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม ในแง่ที่ยังสะท้อนให้เห็นคือความไม่เท่าเทียมในต้นทุนที่ก่อเกิดกับสังคมด้วย เท่ากับต้นทุนและผลประโยชน์ (cost and benefit) ถูกกระจายสู่นายทุนและสังคมอย่างไม่เท่าเทียมกัน การสร้างมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของกลุ่มคนที่อยู่ในบริเวณของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งกลุ่มคนที่อยู่บริเวณโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ผู้ที่เผชิญกับปัญหานี้มักเป็นผู้มีรายได้น้อยหรือชนชั้นล่าง นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เช่น ต้นไม้ พืชพันธุ์ อันเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญต่อการบริโภคของมนุษย์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงกระจายต้นทุนที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม ฉะนั้น คนจนจึงกลายเป็นเหยื่อของการใช้อำนาจของรัฐและทุนภายใต้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมในแง่ผลประโยชน์ของพวกเขา อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสังคม

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมสะท้อนออกมาภายใต้รูปแบบของการควบคุมจึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่มีอำนาจในการกำหนดการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การทำไม้ การผลิต หรือการปลูกพืชเศรษฐกิจ กิจกรรมเหล่านี้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น การตัดไม้ขนาดใหญ่ อันเป็นการทำลายป่าเขตร้อนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการร่วมมือกันของรัฐและทุน ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถของรัฐและทุนที่มีอำนาจมากกว่าในการควบคุมพื้นที่ป่า

ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางการศึกษานี้ยังอธิบายบทบาทของภาคประชาสังคมที่มีต่อประเด็นทางสิ่งแวดล้อมในมิติของความขัดแย้งทางนิเวศวิทยาการเมืองอันเป็นลักษณะใหม่ของการศึกษาการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งภาคประชาสังคมในฐานะของตัวแสดงอิสระจากตัวแสดงอื่น ๆ อันประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลายกลุ่ม อันได้แก่ ชนชั้นกลาง (middle class) องค์กรภาคประชาสังคม (Non-governmental organizations) โดยกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้ผลประโยชน์ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจหรือการเมือง และไม่แสวงหากำไร แต่มีความต้องการที่จะแสดงออกและมีอิทธิพลทางการเมือง เพื่อเรียกร้องในการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเพื่อที่สร้างความเท่าเทียมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ

ฉะนั้นจึงเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้งของรัฐ ทุน และภาคประชาสังคม (Bailey & Bryant, 2005: 124 - 130)

ในขณะเดียวกันภาคประชาชนก็แสวงหาการมีปฏิสัมพันธ์กับประเด็นสิ่งแวดล้อม ในการต่อต้าน (Counterparts) หรือสร้างการกระทำเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่อรัฐหรือตัวแสดงอื่น ๆ ในฐานะที่ตัวแสดงเหล่านี้เป็นตัวแสดงที่มีอำนาจเหนือกว่าภาคประชาสังคม แต่ภาคประชาสังคมมีโอกาสที่จะต่อสู้ได้และเอาชนะตัวแสดงเหล่านี้ได้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เช่น การมีคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ที่มีบทบาทอย่างมากในยุคปัจจุบัน ส่งผลให้การแสดงออกเพื่อเรียกร้องของตัวแสดงนี้มีพลังในการต่อสู้มากขึ้นด้วย โดยเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของพวกเขา

2. แนววิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institution Analysis)

กรอบการวิเคราะห์สถาบันนิยม

งานชิ้นนี้เลือกใช้แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟฟ้า และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึง 1. ความหมายของสถาบันนิยมใหม่และเก่า และ 2. แนวความคิดสถาบันนิยมของ Ostrom และ 3. แนวคิดรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ที่ใช้ในการวิเคราะห์งานชิ้นนี้

แนววิเคราะห์สถาบันนิยมเก่า

แนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมเป็นการศึกษาสถาบันทางการเมือง ในการศึกษารูปแบบหนึ่งของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ที่ได้รับความสนใจในช่วงทศวรรษ 1950 ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ (Lowndes, Marsh, & Stoker, 2010: 60 - 62) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสถาบันที่เป็นทางการ (formal rule) และโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการ หรือสิ่งที่เป็นการรวมตัวของระเบียบ แบบแผนการปฏิบัติที่เป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบาย และโครงสร้างของรัฐบาล ซึ่งกฎ (Rule) เหล่านี้เกิดจากการสร้างโดยอำนาจ (authority) การศึกษาเช่นนี้คือลักษณะของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ที่เรียกว่า ‘แนววิเคราะห์สถาบันนิยมเก่า’ (old institution approach) ซึ่งการศึกษาสถาบันในฐานะของตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการพฤติกรรมทางการเมืองหรือการก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อยู่ในฐานะของตัวแปรตาม (Rhodes, Binder, & Rockman, 2008: 94) หรืออาจกล่าวได้ว่า สถาบันที่มีอยู่ก่อนหน้ากำกับความเป็นไปทางการเมืองทั้งในแง่ของปรากฏการณ์และพฤติกรรมของตัวแสดง เช่น ผลของการรวมศูนย์อำนาจรัฐส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติใช้ (อนุสรณ์ ลีมนณี, 2542: 82) ฉะนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า สถาบันการเมืองมักลักษณะที่เป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางการเมือง (Political outcome) (March and Olsen 1984 ใน Lowndes et al., 2010: 63) เช่น การศึกษาของ Finer (1932) ได้ทำการเปรียบเทียบสถาบันการเมืองของแต่ละประเทศ ได้แก่ อเมริกา, อังกฤษ, ฝรั่งเศส, และ เยอรมัน โดยใช้ทฤษฎีรัฐ (theory of state) ในการทำความเข้าใจองค์ประกอบของรัฐ ได้แก่ ระบบของรัฐบาล, ระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power), รัฐธรรมนูญ (Constitution), ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึง ระบบการเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, รัฐสภา, และฝ่ายบริหาร พบว่า ลักษณะของรัฐเหล่านี้คือ การผูกขาดอำนาจโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือบีบบังคับ

แนววิเคราะห์สถาบันนิยมใหม่

แนวการวิเคราะห์แบบสถาบันเก่ามีข้อจำกัดในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ จึงมีการพัฒนาแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมให้มีความครอบคลุมในการอธิบายมากขึ้น ซึ่งการพัฒนาแนวทางการศึกษานี้เรียกว่า ‘แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่’ (new institution approach) สถาบันใหม่ให้ความสนใจต่อ รูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ เช่น กฎ ระเบียบ แบบแผน บรรทัดฐาน ความเชื่อ อัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันระหว่างกลุ่ม กลุ่มก้อนของความสัมพันธ์ในเชิงประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ จนก่อเกิดเป็นบรรทัดฐานหนึ่ง ๆ ที่กำหนดความเป็นไปทางสังคมการเมือง

แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่หันมาให้ความสนใจมากขึ้น ซึ่งมีความหมายที่กว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือ ให้ความสนใจสิ่งที่เป็นสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal rule) ที่หยึดหยุ่น ความเป็นพลวัต และมีลักษณะของความเป็นปทัสถาน (normative) ซึ่งสถาบันใหม่เป็นตัวกำหนดความเป็นไปของสังคมการเมือง (Lowndes et al., 2010: 66 - 67)

การจัดสถาบันของ Ostrom

คุณูปการของ Elinor Ostrom ต่อการจัดสรรทรัพยากรร่วม (common-pool resource) เป็นการสร้างข้อเสนอในมุมมองของการจัดสถาบัน (institution argument) โดยท้าทายต่อความเชื่อเดิมที่มีต่อการจัดการทรัพยากร ก่อนที่จะเข้าใจแนวคิดความการจัดการสถาบันของ Ostrom จำเป็นต้องเข้าใจ แนวคิดทรัพยากรร่วมด้วย ทรัพยากรร่วมคือ ทรัพยากรที่เมื่อถูกใช้แล้ว สามารถลดจำนวนลงแต่ในขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มจำนวนได้ด้วย ซึ่งเกิดจากการใช้งานจากมนุษย์ ทรัพยากร

ร่วมมือขนาดใหญ่และเพียงพอต่อหลาย ๆ คน สามารถใช้สอยได้ เช่น น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น ทรัพยากรร่วมถูกใช้ประโยชน์จากมนุษย์และสามารถเข้าถึงได้ (Open access to all) เช่น การบริโภค การแลกเปลี่ยน และการแปรรูป เมื่อมนุษย์คนหนึ่ง ๆ ใช้ทรัพยากรร่วมเป็นจำนวนมาก ก็ส่งผลกระทบต่ออีกหลาย ๆ คน ในแง่ที่ว่าทำให้ใช้ทรัพยากรได้น้อยลง เมื่อเป็นเช่นนี้ทรัพยากรถูกทำลายเรื่อย และไม่ได้รับการควบคุม ซึ่งการทำลายทรัพยากรร่วมจึงเป็นปัญหาสาธารณะด้วย (the tragedy of common) (Ostrom, 1990: 30) ฉะนั้น คำถามสำคัญคือ เราจะสามารถรอดพ้นจากสภาวะปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมได้อย่างไร ซึ่งจะเป็นคำถามที่นำไป แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

โดยทั่วไปแล้ววิธีการจัดการทรัพยากรร่วมหลักๆ มี 2 วิธี คือระบบของรัฐบาลที่มีอำนาจ (leviathan way) หรือการใช้อำนาจรัฐในการจัดการ (the sovereign state) ซึ่งในลักษณะนี้เป็นไป การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปแบบรวมศูนย์ (centralization) กับการจัดการแบบระบบเอกชน (private way) การใช้เหล่านี้ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ (Ostrom, 1990: 8 - 12)

ความสำคัญของ Leviathan ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผลให้รัฐต้องเข้ามาจัดการทรัพยากรเหล่านี้ ฉะนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติขึ้น โดยการควบคุม บังคับ ผ่านการใช้นโยบาย อันมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจรัฐในการควบคุมและสร้างกฎระเบียบของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การควบคุมป่าไม้ ทะเล แนวทางนี้เชื่อว่า การรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรเป็นแนวทางที่ดี เพื่อให้เกิดการสั่งการต่อผู้ใช้ทรัพยากรอื่น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงต่อปัญหาทางทรัพยากร อันเป็นลักษณะการบริหารทรัพยากรธรรมชาติจากรัฐ

ในขณะเดียวกัน การจัดการทรัพยากรโดยตนเอง (self-organization) บางที่สำเร็จ เช่น การจัดระบบชลประทานในเนปาล แต่บางกรณีล้มเหลว ในขณะที่ การจัดการโดยรัฐก็กลายเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (Over-centralization) การจัดการไม่ใช่แค่เพียงเลือกทางใดทางหนึ่ง แต่เป็นการให้การจัดการต้องมาจากหลากหลายตัวแสดงที่มีอำนาจในการจัดการ (multiple governing authority) (บทสัมภาษณ์: Elinor Ostrom ใน Rethink governance systems and Challenging disciplinary boundaries)

ฉะนั้นข้อเสนอของ Ostrom จัดการปัญหาทรัพยากรร่วม คือ ต้องปรับเปลี่ยนสถาบัน (institution change) ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วม ทางเลือกที่ Ostrom เสนอคือทางเลือกของการมีส่วนร่วม หรือการกระทำร่วมกันโดยชุมชน (Collective action) (Ostrom, 1990: 8 -15) โดยการสร้างสถาบันเพื่อจัดการกับการใช้ทรัพยากร

ร่วม (common pool resource institution arrangement) ที่มีผลต่อการปฏิบัติการ อันนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วม

ในมุมมองของ Ostrom คำว่า ‘สถาบัน’ คือ ชุดของการปฏิบัติการ (Sets of working rules) ที่ใช้การในกำกับการตัดสินใจในสถานการณ์ ซึ่งสถาบันภายใต้สถาบันจะมีชุดคำสั่งที่บ่งบอกถึงการกระทำว่า สิ่งใดอนุญาตให้ทำ หรือสิ่งใดไม่อนุญาตให้ทำ หรือการบ่งบอกข้อมูลและการกระทำ 3 แบบ เช่น การห้าม, การอนุญาต และความต้องการให้บางสิ่งบางอย่าง สถาบันมีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยสามารถแบ่งประเภทของสถาบันที่เกี่ยวกับระดับการวิเคราะห์ได้ดังนี้ (Ostrom, 1990: 51)

สถาบัน คือ กฎ (rule) หรือกติกา เพื่อการเปลี่ยนแปลงการจัดการสถาบันใหม่ภายใต้การเกิดสถานการณ์ จากการตัดสินใจโดยคน ๆ เดียว (by one) หรือ กลุ่มผู้นำ (by few leader) ไปสู่ การใช้เสียงข้างมาก หรือฉันทามติร่วมกันในการตัดสินใจและทางเลือกร่วมกัน (Collective choice rule) กฎในฐานะชุดของการปฏิบัติ หรือส่งผลต่อกระทำบางอย่างให้เกิดขึ้น เช่น การตัดสินใจ หรือสถาบันเป็นตัวกำหนดหรือกำกับปฏิสัมพันธ์ของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรร่วม สถาบันออกแบ่งเป็นทั้งที่เป็นทางการ (Formal rule) เช่น กฎหมาย นโยบายและไม่เป็นทางการ (informal rule) เช่น ค่านิยม บรรทัดฐาน ซึ่ง Ostrom แบ่งสถาบันในฐานะของกติกาหรือกฎออกเป็น 3 รูปแบบดังนี้ (Ostrom, 1990: 52 - 54)

1. กติการะดับปฏิบัติการ (Operational rules) เป็นกฎที่ส่งผลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำในวันต่อวัน ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละวันก็ได้ ซึ่งกฎอาจจะแปรผันไปในตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
2. กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective choice rules) ถูกใช้โดยผู้จัดสรรทรัพยากรที่เป็น external authorities เข้ามาข้องเกี่ยวกับการตัดสินใจด้วย
3. กติการะดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule) ส่งผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติการ กำหนดทางเลือกการตัดสินใจ กฎเหล่านี้มีอำนาจในการกำหนด การปกครอง กำกับการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้น

เมื่อทรัพยากรร่วมสามารถเสื่อมสภาพและใช้แล้วหมดไป ฉะนั้น Ostrom จึงพยายามสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรร่วมโดยกำหนดเงื่อนไขของผู้เข้ามามีส่วนร่วมภายใต้สถาบัน อีกทั้งสถาบันเป็นตัวกำหนดและกำกับปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้สถานการณ์ให้เกิดการกระทำหรือไม่เกิดการกระทำ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันนำไปสู่การสร้างสถาบันแห่งความร่วมมือกัน โดย Ostrom ได้เสนอการออก

ลักษณะของสถาบัน 8 ข้อ (Design Principles illustrated by long-enduring CPR institution)
(Ostrom, 1990: 92 - 100)

1. การกำหนดขอบเขตของการจัดการ และกำหนดสมาชิก คือ กฎที่กำหนดว่าใครมีสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรและขอบเขตของทรัพยากรอย่างชัดเจน – ทำให้มั่นใจว่าผู้ที่เหมาะสมสามารถระบุใครก็ตามที่ไม่มีสิทธิ์และดำเนินการกับพวกเขาอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดพื้นที่หรือขอบเขตและผู้มีสิทธิ์ใช้ทรัพยากรเป็นกฎของการจัดการร่วมกัน (Collective action)

2. กฎกติกาการแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรต้องมีความสอดคล้องกันกับจารีตหรือประเพณี (Norms) ระหว่างการใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

3. กติกาในการจัดการทรัพยากร (Collective Choice Arrangement) ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหรือสามารถเปลี่ยนแปลงกฎได้ เป็นหลักการที่ทำให้สมาชิกสามารถกำหนดกติกาได้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น เพราะเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกเอง และเป็นพันธะความผูกพันต่อกัน (commitment)

4. การติดตามและการควบคุมดูแล (monitoring) เป็นการตรวจสอบการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรของสมาชิก เพื่อให้มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ

5. การลงโทษ (Sanction) โดยเป็นการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และหากมีการลงโทษเรื่อย ๆ ก็จะส่งผลถึงความรุนแรงเพิ่มขึ้นด้วย

6. กลไกจำกัดความขัดแย้ง (Conflict-Resolution Mechanisms) ผู้จัดสรรและเจ้าหน้าที่ของพวกเขาสามารถเข้าถึงพื้นที่ที่มีต้นทุนไม่สูงนักและรวดเร็วเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างผู้จัดสรรเองหรือระหว่างผู้จัดสรรและเจ้าหน้าที่

7. การรับรู้สิทธิขั้นต่ำสุดในการจัดระเบียบ (Minimal Recognition of Rights to Organize) รัฐรับรู้สิทธิและให้สิทธิต่อผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

8. กติกาและการจัดสรรทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) การจัดการเตรียมการตรวจสอบการบังคับใช้การแก้ไขข้อขัดแย้งและกิจกรรมด้านการกำกับดูแลถูกจัดขึ้นในองค์กรหลายระดับที่ซ้อนกัน หรือจะต้องมีการบริหารจัดการเชิงเครือข่าย

Ostrom การสร้างสถาบันจะต้องนำไปสู่รูปแบบของการสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากร โดยให้สถาบันเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงอันเกี่ยวข้อง โดยการสร้างสถาบันที่

เหมาะสมกับสถานการณ์ นอกจากนี้ข้อเสนอของ Ostrom การจัดสถาบันในฐานะกฎที่ตกลงร่วมกัน จะทำให้เกิดกระจายการจัดการทรัพยากรและความยุติธรรม นอกจากนี้ ไม่จำเป็นมีการดูแลและจัดการทรัพยากรเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น แต่อาจจะเกิดการผสมผสานระหว่าง การจัดการโดยชุมชนร่วมกับการจัดการโดยภาครัฐ เพื่อแบ่งปันข้อมูล และช่วยการดูแลทรัพยากรในชุมชน

3. แนวคิดรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)

ในทางทฤษฎีหลักการจัดสรรอำนาจแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. การรวมศูนย์อำนาจ 2. การแบ่งอำนาจ และ 3. การกระจายอำนาจ ซึ่งงานในชิ้นนี้จะอธิบาย รัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ที่เป็นผลมาจากรัฐรวมศูนย์อำนาจที่มีมาอย่างยาวนาน ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบสำคัญคือ การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (Over-centralization) จนขยายตัวหน่วยงานของตนเองลงไปในห้องถิ่นมากขึ้น ในรูปแบบของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) รูปแบบสำคัญของรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ กระทรวง ได้แบ่งแยกอำนาจย่อยไปสู่การการจัดตั้ง “กรม” หรือ หน่วยงานของรัฐ (central government agencies) ที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวง การรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ ส่งผลให้ท้องถิ่นอ่อนแอ (Tanet Charoenmuang, 2006:180 - 187) ซึ่งลักษณะรัฐเช่นนี้เป็นการอธิบายลักษณะราชการของประเทศไทยที่มีวิวัฒนาการมานับตั้งแต่สมัยร.5 ได้เกิดกระบวนการการสร้างรัฐ (state-building) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบศักดินาสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เน้นการสร้างกลไกอำนาจรัฐเป็นหลัก ได้แก่ กระทรวง-ทบวง-กรม ซึ่งมาไม่ได้เป็นการเปลี่ยนทางโครงสร้าง หากแต่เป็นการเปลี่ยนเชิงโครงสร้างทางการบริหาร ที่การระดมทรัพยากรทางสังคมเพื่อขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ ในการเข้ามาตอบสนองเป้าหมายและภารกิจของรัฐ โดยไม่มีมิติของการมีส่วนร่วมอื่น ๆ ของพลังนอกระบบ ซึ่งผู้ที่อยู่ในวงอำนาจเหล่านี้มักจะเป็นวงของชนชั้นนำเก่า ซึ่งจะเป็นผู้ควบคุมการใช้ทรัพยากรและกำหนด นโยบาย ระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475 ได้ก่อให้เกิดการระบอบใหม่ที่ขยายการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ยังไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนในด้านกลไกรัฐ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, 2535: 1 - 24) งานชิ้นที่ชื่อว่า **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (1966)** โดย Fred W. Riggs ศึกษาการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 -2500 โดยพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาจากสังคมดั้งเดิมไปสู่สมัยใหม่ พบว่า การเมืองถูกครอบงำโดยระบอบราชการ ได้แก่ บรรดากลุ่มข้าราชการ บรรดาผู้นำการเมือง คณะรัฐมนตรี ต่างเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่เดียวกันพลังนอกระบบราชการไม่มีอำนาจพอที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในระบบการเมือง ซึ่ง Riggs เรียกระบบนี้ว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตย/รัฐราชการ (Bureaucratic polity)

(Riggs, 1966: 319) การสร้างรัฐในรูปแบบนี้นับตั้งแต่ปี 2435 ได้ไม่เปลี่ยนแปลงไปเลย ไม่มีการปรับปรุงโครงสร้าง แม้ระบอบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ระหว่าง 2475 – 2540

กระทั่งมีรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ ครั้งแรก ผลพวงจากการได้รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจึงส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นผลพวงจากการรัฐประหารในปี 2549 ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจและขยายบทบาทการปกครองท้องถิ่นต่อไป ไม่ได้มีการลดบทบาทของการกระจายอำนาจลง

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้ยกเลิกภารกิจการกระจายอำนาจ ไม่ยอมให้ภารกิจนี้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ และยังกำหนดบทบาทของรัฐบาลกลางอย่างชัดเจนว่าจะต้องเข้าไปดูแลบริหารศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งมีเนื้อหาขัดแย้งกับการกระจายอำนาจ

สามารถสรุปได้ว่าความไม่มั่นคงของประชาธิปไตยส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่นสูง ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความอ่อนแอ ไม่มีพลังมากพอที่จะจัดการและมีอิสระทางอำนาจที่จะจัดการกับปัญหาของตัวเอง ซึ่งถูกกดทับจากรัฐรวมศูนย์

ผลพวงของการรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกและรัฐรวมศูนย์อำนาจ ธเนศวร์ได้อธิบายถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจและลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจในฐานะลักษณะสำคัญของการปกครองไทย 3 ประการ ดังนี้ (Tanet Charoenmuang, 2006: 175 - 188)

ประการแรก รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (Over centralization state) คือโดยทั่วไปแล้วการจัดสรรอำนาจมี 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงแล้วรัฐไทยยังใช้ระบบการรวมศูนย์ แม้ว่าจะมีการปกครองท้องถิ่นแต่เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น การตัดสินใจยังคงอยู่ที่ส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำหนดงบประมาณ จำกัดอำนาจ และกิจกรรมของท้องถิ่น ผ่านกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐรวมอำนาจในการปกครอง ในแง่การจัดการ การควบคุม ทั้งในด้านของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยการแต่งตั้งข้าราชการไปบริหารตั้งแต่ระดับการปกครองส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอ รวมไปถึงการควบคุมกำนัน ผู้ใหญ่

ประการที่สอง พลังท้องถิ่นอ่อนแอ (Weak local forces) เมื่อการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่มากเกินไปทำให้ท้องถิ่นขาดพลังในการปกครองตนเอง

ประการที่สาม การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) ผลจากการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และส่วนกลางก็ใช้หน่วยงานของ

ส่วนกลางโดยแยกออกเป็นกระทรวงและกรม ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองหลาย ๆ หน่วย โดยแบ่งออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน่วยการปกครองย่อย ๆ ลงไป หรือเรียกว่ากรม พบสำรวจในปี พ.ศ. 2535 พบว่า จ.เชียงใหม่ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองส่วนกลาง 194 หน่วยแบ่งออกเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค 35 หน่วย ในขณะที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 27 หน่วย การปกครองเหล่านี้ถูกรวบงำให้อยู่ภายใต้อำนาจของการปกครองส่วนกลางผ่านการครอบงำ ทาง ระเบียบ นโยบาย งบประมาณ รวมไปถึงการระบุและจำกัดจำนวนบุคลากรที่กำหนดและกำกับกรปฏิบัติของเหล่าข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น อีกทั้ง การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไปส่งผลให้ระบบประชาธิปไตยอ่อนแอ

เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาทั้งในแง่ปัญหาที่เป็นผลพวงมาจากการจัดการโครงสร้างภายในตัวของระบบราชการ เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของภาระ ตลอดจนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ความล่าช้าในการดำเนินงานหรือภารกิจ ซึ่งส่งผลต่อปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาอื่น ๆ ในสังคม ที่ทำให้ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และแม้ว่าจะจะมีการเปลี่ยนระบอบการเมืองระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย แต่กลไกและโครงสร้างของรัฐด้านการบริหารเปลี่ยนแปลงน้อยมาก อันเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมยุคปัจจุบันได้

4. แนวคิดว่าด้วยเรื่องเอกนครระดับภาค

เอกนครหรือเมืองโตเดี่ยว เป็นแนวที่ถูกอธิบายโดย Mark Jefferson ที่พยายามอธิบายปรากฏการณ์การเติบโตของเมืองในเชิงลักษณะต่าง ๆ เขาได้นิยามของเอกนครว่า “เมืองที่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองอันดับสองอย่างน้อยสองเท่า และมีความสำคัญมากกว่าสองเท่า” นอกจากขนาดของเมืองและอิทธิพลทางเศรษฐกิจแล้ว เอกนครยังมีความสำคัญมากกว่าในด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านศูนย์กลางทางการเมือง สื่อ วัฒนธรรม และการศึกษา ซึ่งส่งผลต่อการย้ายถิ่นเข้ามาจากเมืองอื่น ๆ ภายในประเทศ (Jefferson, 1989) เมืองที่มีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นจำนวนมาก และการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ปารีส, ลอนดอน และกรุงเทพฯ (ThoughtCo, 2019)

ผลจากการเป็นเอกนครหรือเมืองโตเดี่ยวก็คือ เกิดการรวมศูนย์ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมไว้ที่เมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหาประชากรล้นเมือง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิด **เอกนครระดับภาค** ขึ้นมา งานของดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง ที่ชื่อว่า *เชียงใหม่: เอกนครระดับภาค* ได้อธิบายว่า จากการที่

กรุงเทพฯ ได้กลายเป็นเมืองโตเดี่ยวในระดับประเทศ ทำให้กรุงเทพฯ เผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากการกลายเป็นเมืองโตเดี่ยวที่มากเกินไป เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้รัฐได้เริ่มกำหนดให้เมืองอื่น ๆ เริ่มพัฒนาเมือง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหากลุ่มกรุงเทพฯ ซึ่งรัฐก็ได้กำหนดให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลัก นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) เป็นต้นมา นโยบายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเป็นเมืองในระดับภาคขึ้น โดยให้เมืองเชียงใหม่เป็นแหล่งในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในแง่ภาคบริการและอุตสาหกรรม นอกจากนี้แล้วยังถูกสร้างขึ้นให้เป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม ธุรกิจ การเงิน การท่องเที่ยว การกลายเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโตในทุก ๆ ด้าน เช่นนี้ก็นำมาซึ่งการอพยพคนเข้ามามากขึ้น (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, 2539)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายทำให้เชียงใหม่เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่อย่างมาก คือ มีการสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันได้แก่ อาคารพาณิชย์ ทาวน์เฮ้าส์ นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยอีก 6 แห่ง รวมไปถึงโรงเรียนประถมและมัธยมที่เพิ่มมากขึ้นด้วย และการเปลี่ยนแปลงนี้ยังก่อให้เกิดการอพยพของผู้คนเข้ามาในเมืองเชียงใหม่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการอพยพเข้ามาของผู้คนก็ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น เช่น ปัญหาจราจรติดขัด ปัญหาอากาศเสีย ปัญหาสาธารณสุขโรคไม่เพียงพอสู่ความต้องการ การใช้ที่ดินผิดประเภท น้ำเสีย ชุมชนแออัด ราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง ข้อขัดแย้งในการสร้างอาคารสูง โสเภณี และขยะไม่มีที่ทิ้ง

ฉะนั้นในเชิงทฤษฎีเอกราชระดับภาคจึงเป็นการอธิบายว่า การเกิดขึ้นมาจากความต้องการพัฒนาเมืองในระดับภูมิภาคให้เป็นไปตามแบบอย่างของเมืองโตเดี่ยวในทุก ๆ ด้านหรือมีพัฒนาการมาเมืองโตเดี่ยว เพื่อรองรับประชากร การกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนานี้ก็นำไปสู่ปัญหาของเมืองที่ตามหลายประการด้วยเช่นกัน

การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องหมอกควันและไฟฟ้าที่ผ่านมานั้นมีความหลากหลาย อันประกอบไปด้วยองค์ความรู้ของหลาย ๆ ศาสตร์ โดยในงานชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นงานที่สำคัญ ๆ ทั้งหมดเพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหมอกควันและไฟฟ้า และสถานะของการศึกษาว่าได้พัฒนามาถึงจุดใดแล้ว ดังนี้

เริ่มด้วยการศึกษาของ อัจฉรา รักษ์ดิตรธรรม (2543) ในงานศึกษา **ไฟฟ้าที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ศึกษาวิจัยและชุมชนต่อการจัดการไฟฟ้า** กล่าวคือ รัฐมีบริบทและเงื่อนไขอย่างไรในการให้ความสำคัญต่อปัญหาไฟฟ้า และมีแนวทางการศึกษาไฟฟ้าอย่างไร และองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นพลวัตและเงื่อนไขในการปรับใช้องค์ความรู้ดังกล่าวในการจัดการไฟฟ้า โดยใช้ทฤษฎีในการอธิบาย 3 ทฤษฎี 1.นิเวศวิทยาของไฟฟ้า 2.ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร และ 3.นิเวศวิทยาการเมือง พบว่า บทบาทของรัฐหลักในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศได้ให้ความสำคัญต่อไฟฟ้า อันเนื่องมาจากรับอิทธิพลในการจัดการป่าแบบวิทยาศาสตร์ตะวันตก โดยเริ่มจากการปกป้องเนื้อไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจในยุคการให้สัมปทานทำไม้ จนมาถึงการมุ่งอนุรักษ์ป่าตามกระแสสิ่งแวดล้อม นำมาสู่แนวความคิดการควบคุมไฟฟ้าป้องกันและกำจัด ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยใกล้ชิดและพึ่งพาในการดำเนินชีวิต ซึ่งมีองค์ความรู้ในการจัดการไฟฟ้าแตกต่างไปจากรัฐ มีลักษณะเป็นภูมิปัญญา แต่ไม่ได้มองว่าไฟฟ้าเป็นภัยร้ายที่ต้องกำจัด เพราะพวกเขาต่างก็ใช้ประโยชน์จากไฟ และจัดการไฟควบคู่ไปกับการจัดการป่า และการจัดการระบบการผลิต นอกจากนั้นแล้วงานชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นการเมืองของปัญหาไฟฟ้า โดยรัฐและกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มได้ให้ความสำคัญต่อไฟฟ้าที่เกิดขึ้น โดยช่วงชิงการสร้างคำอธิบาย โดยการกล่าวหาชาวเขาเผาป่าเพราะต้องการที่ดินทำกิน และนำไปสู่การผลักดันพวกเขาออกจากป่า กีดกันการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในดินแดน และยังมีมุ่งควบคุมและครอบครองทรัพยากร

ซึ่งงานที่ต่อจากงานของ อัจฉรา รักษ์ดิตรธรรม การศึกษาปรากฏการณ์ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการไฟฟ้าของหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นหลัก รวมไปถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการไฟฟ้า โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

งานที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก คือ งานของ อรชร กำเนิด (2549) **ศึกษาเรื่องการจัดการไฟฟ้าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ศึกษารูปแบบการจัดการไฟฟ้า** พบว่า สองหมู่บ้านมีการจัดการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรชุมชน โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ในลักษณะการปรึกษาและแสดงความคิดเห็น ส่วนใหญ่เป็นบทบาทของผู้นำชุมชนและชาวบ้านเป็นเพียงผู้เข้าร่วม นอกจากนั้นปัญหาในการจัดการไฟฟ้าคือ ความขัดแย้ง

ในหลายด้าน 1. ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่น เช่น ภาครัฐไม่ยอมรับวิธีการป้องกันไฟในฐานะภูมิปัญญาของชาวบ้าน แต่มักจะยอมรับตามหลักการของรัฐ เช่น การชิงเผาตามหลักวิชาการที่รัฐยอมรับ แต่หากชาวบ้านเผาเองถือว่าผิด อีกทั้งยังพบความขัดแย้งของคนภายในชุมชนท้องถิ่นด้วยกันเองคือ การที่ชาวบ้านจากชุมชนอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าซึ่งใกล้เคียงกับบริเวณหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ และการผิดข้อบังคับเกี่ยวกับการเผาของชุมชนสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเองอีกด้วย ความขัดแย้งนั้นล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคในการทำงาน

ในขณะที่ การศึกษาของ วีระชัย ไชยมงคล (2551) ศึกษา **ความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการควบคุมและป้องกันไฟป่า: กรณีบ้านใหม่สันคะยอม ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่** ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการควบคุมและป้องกันไฟป่า กรณีบ้านใหม่สันคะยอม ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนไม่เห็นถึงความสำคัญของปัญหาไฟป่า อีกทั้งยังเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากไฟป่า โดยเฉพาะการงอกของเห็ดและหน่อไม้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปก็ต่อเมื่อมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ได้มีเงินหรือการจ้างให้แก่ประชาชน ฉะนั้น การมีส่วนร่วมจึงจัดอยู่ในระดับกลาง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร อีกทั้งหน่วยงานไฟป่าไม่ได้รับงบประมาณในการสนับสนุนในการจ้าง

งานของ ชนพร เมฆไพบูลย์ (2551) ได้ศึกษา **ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน ภายใต้สาระสำคัญของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน** โดยศึกษาแนวทางที่ประเทศไทยควรดำเนินการในฐานะประเทศภาคี พบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนในเรื่องของการใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์มีหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ มีหลักการรัฐต้องไม่อนุญาตหรือยินยอมให้มีการใช้ดินแดนของตนเองที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นๆ (Sic Utere Ut Alienum Non Laedas) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่สิ่งแวดล้อมบางอย่างไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ซึ่งทางอาเซียนได้มีการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม มีการวางมาตรการป้องกันและติดตาม แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่ใช้จัดการปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่า แต่ยังคงขาดการนำกฎหมายไปปฏิบัติใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ

ซึ่งสอดคล้องกับงานของสุตารัตน์ ดันแก้ว (2552) ได้ศึกษา **ปัญหาและสู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย** พบว่า ข้อตกลงฉบับนี้มีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากยังมีช่องโหว่ในเรื่องมาตรการทางกฎหมาย องค์การควบคุมดูแล มาตรการลงโทษ และการระงับข้อพิพาท ซึ่งข้อตกลงที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิผลและไม่

เพียงพอต่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนในการบังคับใช้ ซึ่งงานทั้ง 2 ชิ้นดังกล่าวเป็นงานในเชิงการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับกฎหมายประชาสังคมอาเซียนเป็นหลัก

ในขณะเดียวกันก็มีงานอีกประเภทหนึ่งที่เริ่มให้ความสนใจเรื่องสภาพปัญหา กฎหมาย และการปกครองท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหาคือ **งานเรื่อง หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ (2553)** โดย **มงคล ราชนาคร** อธิบายสภาพปัญหาหมอกควันจ.เชียงใหม่ และพยายามแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหามอกควันสำหรับจังหวัดเชียงใหม่ โดยเสนอมাত্র 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว มาตรการระยะสั้นและระยะกลาง เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจกับชุมชน , การปลูกฝังจิตสำนึก, การส่งเสริมเทคโนโลยีการเกษตร , การเพิ่มจำนวนเครื่องไม่หรือย่อยเศษวัสดุพืช และสำรวจ สร้างฐานข้อมูล และแผนที่เสี่ยงภัยของพื้นที่ที่จะก่อเกิดไฟป่า รวมไปถึงการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแทนการปลูกข้าวโพด ในขณะเดียวกัน การเสนอมাত্রการระยะยาวได้แก่ การแก้ไขกรอบกฎหมายป่าไม้และกฎระเบียบ, การมีส่วนร่วมของบริษัทเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการกับเศษวัสดุพืช

อีกทั้งยังมีงานของ **ณัฐพงษ์ โพธิ์ศรี (2553)** ในงานที่ชื่อ **แนวทางการแก้ปัญหาไฟป่าในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพของเกษตรกร ตำบลตอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่** มีวัตถุประสงค์ ศึกษาสถานการณ์ไฟป่า ณ อุทยานแห่งชาติสุเทพปุย ในพื้นที่ตำบลตอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อเกิดไฟป่าในมุมมองของเกษตรกร รวมไปถึงการหาแนวทางแก้ไขไฟป่าของเกษตรกร โดยใช้ทฤษฎีหลัก ๆ ในการวิเคราะห์ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับไฟป่า และทัศนคติของประชาชนและนโยบายการแก้ปัญหาไฟป่า พบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดไฟป่าในมุมมองของเกษตรกรคือ การเผาพื้นที่ป่าเพื่อการเก็บหาของป่า เช่น เห็ดชนิดต่างๆ ผักหวาน และไข่มดแดงเป็นเงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า นอกจากนั้นชาวมูเซอหรือชาวเขานั้นยังมีวัฒนธรรมคือ การดำรงชีพด้วยการอาศัยป่าในการเก็บหาของป่าและสัตว์ ในขณะเดียวกัน งานชิ้นนี้อธิบายปัจจัยด้านการเกิดไฟป่าจากเกษตรกรว่า เป็นประเด็นที่ไม่แน่ใจว่าเกิดขึ้นจากการเผาเพื่อเกษตรกรหรือไม่ เพราะเกษตรกรบางส่วนอยู่ไกลจากพื้นที่ปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหของงานชิ้นนี้คือ การรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้เยาวชนให้มีความรักและผูกพันกับพื้นที่ป่า และการใช้มาตรการกฎหมายที่รุนแรง

งานเรื่อง **บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วและในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควัน (2553)** โดย **สุภัคจารีย์ เชื้อยัง** อธิบายบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลตอน

แก้ว และประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควัน โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็น คือ 1.สาเหตุของปัญหามอกควันในพื้นที่ตำบลดอนแก้ว 2.ศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและประชาชน 3. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น พบว่า สาเหตุปัญหามอกควันที่เกิดขึ้นมาจากการเผาขยะในครัวเรือน การเผาไร่นาหลังการเก็บเกี่ยว การเผาป่าและจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น ควันจากยานพาหนะ ฝุ่นละอองและควันไฟลอยมาจากที่อื่นด้วย โดยอบต.ได้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันทางตรง คือ มีการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผามาบังคับใช้ การประชาสัมพันธ์ถึงโทษของการเผา บทบาททางอ้อมคือ การแก้ไขปัญหามาตรการจัดการขยะในพื้นที่ การเพิ่มพื้นที่สีเขียว และการส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่ ในส่วนของบทบาทของประชาชนในพื้นที่นั้นส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือกับโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยนำนโยบาย/โครงการ/ข้อปฏิบัติที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนในท้องที่ เพื่อให้ทราบถึงข้อมูล ข่าวสาร ที่เกี่ยวกับปัญหามอกควันและวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันด้วย

เช่นเดียวกับงานเรื่อง **บทบาทของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหามอกควันในพื้นที่ตำบลทาบลาตูก อำเภอมะนัง จังหวัดลำพูน** โดย สัญญา ทุมตะขบ (2553) ศึกษา สาเหตุของสภาพปัญหา, บทบาทของหน่วยงานระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและการแก้ไขปัญหามอกควัน และบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้ทฤษฎีในการอธิบายได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วม, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับมลพิษ, การจัดการปัญหามลพิษ มอกควัน, การบริหารจัดการไฟป่าและหมอกควัน พบว่า หน่วยงานในระดับภูมิภาคทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ส่งเสริม/สนับสนุนด้านทรัพยากร องค์ความรู้ และการมาตรฐานห้ามเผา รวมไปถึงการส่ง การผู้แทนหน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสั่งให้มีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้จุดไฟเผาป่า จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ดับไฟป่าในขณะที่การทำงานของท้องถิ่นคือ การมีส่วนร่วมของหน่วยการปกครองต่าง ๆ ตั้งแต่การประชุมระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จัดการฝึกอบรมอาสาสมัคร การประชาสัมพันธ์ มีการจัดสนับสนุนกิจกรรมของหมู่บ้านร่วมกัน เช่น การทำแนวกันไฟ โดยให้ชาวบ้าน กำหนดพื้นที่ที่จะทำแนวกันไฟร่วมกับการสถานีควบคุมไฟป่า

การศึกษาของอรรวรรณ หลังสัน (2554) **เรื่องศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการแก้ไขปัญหามอกควัน ในอำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่** พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีศักยภาพในการป้องกันในระดับมาก ด้านการเตรียมพบว่า มีความเตรียมพร้อมในระดับด้านการช่วยเหลือขณะเกิดภัย

พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีศักยภาพในด้านการช่วยเหลือขณะเกิดภัยในระดับปานกลาง และด้านการฟื้นฟูพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีระดับมาก ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการแก้ไขปัญหาหมอกควัน พบว่า ด้านการป้องกันปัจจัยส่วนบุคคลในเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมีความสัมพันธ์กับศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการเตรียมพร้อม ด้านการช่วยเหลือขณะเกิดภัย พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลในเรื่องอายุมีความสัมพันธ์กับศักยภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการแก้ไขหมอกควัน

จากที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า งานศึกษาเรื่องหมอกควันและไฟป่ามีลักษณะร่วมกันอยู่หนึ่งประการคือ การให้ความสำคัญกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชน ในประเด็นเรื่องไฟป่าเป็นหลัก

ต่อมา เริ่มมีงานอีกประเภทหนึ่งในเชิงนิเทศศาสตร์ที่ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างวาทกรรมในการอธิบายไฟป่าและหมอกควันที่เกิดขึ้นคือ งานวิทยานิพนธ์เรื่อง **การวิเคราะห์วาทกรรมกรณีปัญหาหมอกควันปกคลุมจังหวัดเชียงใหม่ของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนท้องถิ่น (2554)** โดย ธัญจนพร สุกสอด เน้นให้ความสำคัญของสื่อท้องถิ่น โดยงานดังกล่าวอธิบายการนำเสนอวาทกรรมเกี่ยวกับปัญหาหมอกควันปกคลุมของสื่อท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ และอธิบายว่าวาทกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับคนกลุ่มใด ในช่วง 1-31 มีนาคม 2550 พบว่า การสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับหมอกควันจังหวัดเชียงใหม่ มีหลักอยู่ 2 ประเด็น 1.สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบด้วย พฤติกรรมการเผาของประชาชน เช่น กิจกรรมของชีวิตคนในเมือง การเผาเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะการเก็บเห็ด และ 2.การแก้ไขปัญหา ประกอบด้วย การควบคุมการเผาของประชาชน การควบคุมกิจกรรมการดำเนินชีวิตในเขตเมือง การใช้เทคโนโลยีบรรเทาปัญหา การส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา วาทกรรมการเผาเพื่อการเกษตร โดยการเก็บเห็ดกลายเป็นวาทกรรมที่เป็นกระแสหลัก โดยการอธิบายว่าชาวบ้านเป็นต้นเหตุของปัญหาดังกล่าว ในขณะที่ รัฐมีหน้าที่ควบคุม และวาทกรรมนี้สอดคล้องกับรัฐอย่างเต็มที่ ซึ่งมีส่วนช่วยในการสร้างความชอบธรรมแก่รัฐและปิดกั้นข้อมูลอีกชุดให้กลายเป็นวาทกรรมกระแสรองคือ วาทกรรมการบริหารจัดการที่ผิดพลาด

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาหมอกควันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ (2556) โดย วีระพล มนตรี พบว่า ปัญหาในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1. การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากชาวบ้านไม่ยอมรับในกฎหรือระเบียบดังกล่าว 2. ปัญหาด้านการเมือง โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของชาวบ้านจึงไม่กล้าที่

จะบังคับใช้กฎหมายกับชาวบ้าน 3. ปัญหาด้านงบประมาณที่ใช้ในการจัดการปัญหามีน้อย 4. ปัญหาการขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและส่วนราชการในระดับชาติและจังหวัด รวมไปถึงภูมิภาคเป็นภูเขาสูง ซึ่งยากแก่การจัดการปัญหาหมอกควัน ปัญหาการขาดการประสานงานในความร่วมมือขององค์กรแต่ละแห่ง

ต่อมาในประมาณปี 2556 ได้เริ่มมีการอธิบายเรื่องปรากฏการณ์การขยายตัวของข่าวโศกเลื่องสัตว์ที่สัมพันธ์กับปัญหาหมอกควันมากขึ้น โดยมีงานวิจัยที่ศึกษา ดังนี้

พุดพิงศ์ นวกิจบำรุง (2556) ในงานที่ชื่อ **การช่วงชิงความหมายเพื่อเข้าถึงพื้นที่แห่งความคลุมเครือของแนวเขตป่า: กรณีศึกษาข่าวโศกเลื่องสัตว์** ได้อธิบายว่า ปรากฏการณ์ข่าวโศกเลื่องสัตว์บนพื้นที่สูงสะท้อนความเปลี่ยนแปลงในมิติการผลิตและการบริโภค โดยเฉพาะการให้ความหมายของที่ดิน กระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากไร่มุมนเวียนสู่ไร่ถาวร ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงในที่ดินท่ามกลางแรงกดดันและความไม่มั่นคงในชีวิต แต่ผู้เขียนมองว่า แม้จะมีการสร้างความถาวรทางที่ดินมากขึ้น ดังที่งานชิ้นได้พยายามอธิบาย หากแต่ความมั่นคงทางที่ดินนั้นไม่ใช่ความจริง เนื่องจากมิใช่การให้สิทธิทางกฎหมาย

ในขณะเดียวกัน ก็มีงานศึกษาอีกประเภทหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญด้านภูมิศาสตร์เชิงพื้นที่คือ งานของศุทธิณี ดนตรีและคณะ (2557) เรื่อง **การจำแนกเชิงพื้นที่ของพื้นที่เผาไหม้เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน** ได้อธิบายจำนวนพื้นที่เผาไหม้รายอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2550 , 2553 และ 2555 พบว่าอำเภอแม่แจ่มเป็นอำเภอที่มีพื้นที่เผาไหม้มากที่สุด จำนวน 479,212 , 419,316 และ 551,784 ไร่ตามลำดับ นอกจากนี้ การวิจัยยังพบว่า อำเภอแม่แจ่มเป็นอำเภอที่มีความสัมพันธ์กับการเกิดหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ด้วย เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขความเร็วลมในช่วงที่เกิดหมอกควันพบว่า มีกำลังลมที่อ่อน และพัดจากทิศใต้ไปทางเหนือ จากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปทิศทางตะวันออกเฉียงเหนือ และจากทิศตะวันตกไปยังทิศตะวันออก มากไปกว่านั้น ยังได้อธิบายข้อค้นพบเชิงภูมิศาสตร์ พบว่า สภาพที่ตั้ง ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และการใช้ประโยชน์ทางที่ดินเป็นเงื่อนไขสำคัญของการก่อเกิดหมอกควันและไฟป่า ซึ่งในสามพื้นที่นี้มีความแตกต่างกันในแง่ของเวลาในก่อเกิดหมอกควันและไฟป่า นอกจากนี้แล้วงานชิ้นนี้ยังกล่าวถึง สาเหตุของการก่อเกิดไฟป่าและหมอกควันในแง่มุมอื่น ได้แก่ ข้อจำกัดด้านสภาพกายภาพ การเผาไหม้เชื้อเพลิงชีวมวลในเขตป่าการควบคุมไฟป่า และแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐ อันมีลักษณะจากบนลงล่าง ข้อจำกัดด้านงบประมาณในการควบคุมไฟป่า

ในขณะที่ งานที่ชื่อว่า การปรับเปลี่ยนเข้าสู่การเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ประเภท “ข้าวโพด” : กรณีศึกษาชุมชนปกากะญอบนพื้นที่สูง อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ โดย สุรพจน์ มงคล เจริญสกุล (2558) พบว่า 3 เงื่อนไขที่ทำให้ข้าวโพดรุกราน ได้แก่ 1) ปัญหาการลดลงของพื้นที่ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ราบ ทำให้เกษตรกรต้องแสวงหาพื้นที่ทดแทน 2) การส่งเสริมทางอ้อมโดยนโยบายรัฐ โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2540 เช่น กองทุนหมู่บ้าน นโยบายประกันราคา 3) พืชพาณิชย์ประเภทข้าวโพด ตอบโจทย์ความต้องการและความคาดหวังใหม่ ๆ ทำให้ชาวบ้านมีเงินหมุนเวียนและการสะสมทุน

ต่อมา งานที่ชื่อว่า ข้าวโพดแม่แจ่ม รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการ ชีวมวลเหลือใช้จากการปลูกและแปรรูปข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ โดย วสันต์ ปัญญาแก้ว และคณะ (2559) ได้สำรวจงานรื่องเกี่ยวกับสถานการณ์การผลิตและขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในอำเภอแม่แจ่ม โดยเน้นไปที่พื้นที่ข้าวโพด ผลผลิต ตลอดจนปริมาณเศษชีวมวลเหลือใช้ พบว่า ชีวมวลที่เหลือทิ้งไว้ในพื้นที่ปลูกข้าวโพด จะมีค่าเฉลี่ยน้ำหนักที่ 582.4 กิโลกรัม/ไร่ โดยสัดส่วนชีวมวลต่ำสุดคือ 275.2 กิโลกรัม/ไร่ และสูง 1,011.2 กิโลกรัม/ไร่ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของชีวมวลต่อไร่ต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ ชนิดพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สภาพพื้นที่ปลูกและการดูแลรักษา ซึ่งทำให้ต้นข้าวโพดเติบโตมากน้อยต่างกัน อีกทั้ง การศึกษาคั้งนี้ยังได้พยายาม ประเมินปริมาณชีวมวลที่ได้จากการไม่ข้าวโพดฯ โดยอ้างอิงจากข้อมูลพื้นที่ปลูกข้าวโพดฯ ปี 2557/2558 มีชีวมวล รวมทั้งสิ้น 26,415 ตัน โดยแยกส่วนเปลือกข้าวโพดฯ 10,566 ตัน และขังข้าวโพด 15,849 ตัน (แต่อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ก็ยังไม่ได้ตอบว่า ปริมาณชีวมวลเท่านี้ก่อให้เกิดวันเท่าไร)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในขณะที่เดียวกันการศึกษาเรื่องหมอกควันและไฟป่าก็ได้พัฒนาไปสู่การค้นหาแนวทางการแก้ไข ปัญหา บทความเรื่อง การจัดการไฟป่าและหมอกควัน : บทเรียนจากการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของพหุภาคีในจังหวัดเชียงใหม่ โดย ศุทธิณี ดนตรี (2558) บทความชิ้นนี้พยายามหารูปแบบการจัดการไฟป่าที่ประสบความสำเร็จ โดยได้ทดลองทำในอ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ในระหว่างปี 2555 - 2558 โดยรูปแบบนี้พยายามขับเคลื่อนหลักการล่างสู่บน ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันของภาคีเครือข่าย เน้นชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนเป็นหลัก บทบาทอันสำคัญได้แก่ผู้นำชุมชนและชาวบ้าน วิธีการที่ชาวบ้านใช้คือการชิงเผาร่วมกับวิธีการที่มีอยู่แต่เดิม เช่น การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวน และการดับไฟป่า การชิงเผาก็เป็นวิธีการสำคัญซึ่งจะนำไปสู่การลดปริมาณของเชื้อเพลิงอันเป็นการป้องกันการลุกลามของไฟป่าได้อย่างดี นอกจากนี้ใช้ชุมชนเป็นตัวการขับเคลื่อนแล้วยังมี

การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น สถานีควบคุมไฟฟ้าลุ่มแม่น้ำปิง สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิจัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การร่วมมือส่งผลให้ไฟป่าลดลงได้จริง แต่สิ่งที่พยายามอธิบายให้เห็นอีกส่วนหนึ่งของงานชิ้นนี้ ความล้มเหลวอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐทั้งนโยบายห้ามเผา และการที่ไม่มีงบประมาณ ซึ่งการอธิบายนโยบายของรัฐก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจที่ทำให้ผู้เขียนต้องเข้าไปสืบค้นในเรื่องนี้เพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม เรื่องการชิงเผาก็ยังเป็นข้อถกเถียงสำคัญอยู่ โดยในบทความวิชาการชื่อ **ปัญหาและแนวทางแก้ไขหมอกควันและหมอกควันข้ามแดน** โดย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2557) ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบนิเวศป่าในในประเทศส่วนใหญ่แล้วจำเป็นต้องใช้ไฟในการฟื้นฟูระบบนิเวศในมีความอุดมสมบูรณ์ทั้งในพืชและสัตว์ อีกทั้งยังสามารถช่วยลดเชื้อเพลิงในการเผาไหม้ หรือลดความเสี่ยงต่อการเกิดไฟที่จะลุกลามในป่าด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การชิงเผาแม้จะมีข้อดีอยู่บ้างแต่ก็มีข้อเสียด้วยกัน เช่น การทำให้สัตว์ที่อาศัยอยู่ใต้ดินมีปริมาณลดลงเร็วมากขึ้น การก่อให้เกิดมลภาวะในอากาศก่อเกิดปัญหาหมอกควันตามมาด้วย วิธีการชิงเผาก็มีข้อจำกัดและเงื่อนไข กล่าวคือ การชิงเผาจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเรื่องทิศทางของลม ถ้าลมน้อยมลพิษก็จะมากตามไปด้วย แต่หากลมแรงจะทำให้ไฟลุกลามรุนแรงควบคุมยาก ซึ่งเป็นปัญหาและข้อจำกัดของการชิงเผา แต่งานชิ้นนี้ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันกับงานที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้คือ การจัดการปัญหาจำเป็นต้องใช้รูปแบบของพหุภาคีในกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยได้แนวทางทั้งในส่วนของการและเอกชนไว้ด้วย

ชัยรัฐ สิทธิมิล เสนอ **การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ 80 วันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมหมอกควันไฟป่าในพื้นที่บ้านผาหลาย ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ (2559)** เป็นการศึกษาผลสำเร็จของการดำเนินการโครงการในพื้นที่ตามหัวข้อ ในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2558 และการมีส่วนร่วมของราษฎรในพื้นที่ในการในมาตรการทางทางเลือกในการป้องกันแก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควันที่ฝ่ายความมั่นคงไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคของราษฎรในพื้นที่ในการดำเนินการตามมาตรการทางเลือกที่กำหนดไว้ และแนวทางในการสร้างความร่วมมือและจิตสำนึก โดยใช้แนวคิดได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย แนวคิดจิตสำนึกซึ่งใช้การวิจัยเชิงปริมาณผสมคุณภาพ พบว่า การป้องกันตามโครงการนั้น ผลคือ สำเร็จในระดับดี เช่นเดียวกันของการมีส่วนร่วมของราษฎรบ้านผาหลาย ซึ่งการมีส่วนร่วมค่อนข้างมากในการนำมาตรการทางเลือกในการป้องกันแก้ไข คือ การใช้วิธีชิงเผาตามกำหนดตารางเวลาและพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่พบคือ ไม่มีความรู้ ความสามารถในการทำตามการปฏิบัติตามมาตรการทางเลือก, ไม่มีผู้นำชุมชนให้

คำปรึกษา ในขณะที่เดียวกันการปลูกจิตสำนึก จิตสำนึกของชาวบ้านที่มีต่อการให้ความร่วมมือมีระดับมาก (มีค่าเท่ากับ 3.98)

ต่อมา งานของสมพร จันทระ และคณะ (2561) ที่ชื่อว่า โครงการ “ติดตามตรวจสอบการเผาในที่โล่งในภาคเหนือของประเทศไทยสำหรับการประเมินการปล่อยและการเคลื่อนที่ของมลพิษ” ได้เข้ามาเพิ่มเติมต่อไปในประเด็นของการปล่อยแก๊ส PM 2.5 และองค์ประกอบทางเคมีต่าง ๆ จากการเผาของชีวมวล 4 ชนิด ได้แก่ ฟางข้าว, ต้นข้าวโพด, เศษใบไม้ป่าเต็งรัง และเศษใบไม้ป่าเบญจพรรณ พบว่า การปล่อย PM 2.5 ขององค์ประกอบแต่ละชนิดมีค่าไม่ต่างกันมากนัก โดยมีค่า PM 2.5 อยู่ที่ 2.2 – 4.4 กรัมต่อกิโลกรัมชีวมวล ต้นข้าวโพดมีการปล่อย PM 2.5 เท่ากับ 2.15 กรัมต่อกิโลกรัมชีวมวล ซึ่งมาค่าน้อยว่าการปล่อย PM 2.5 ของเศษใบไม้ป่าเต็งรัง และเศษใบไม้ป่าเบญจพรรณที่มีค่าเท่ากับ 3.33 และ 4.38 กรัมต่อกิโลกรัมชีวมวล ตามลำดับ อีกทั้งยังพบว่า พื้นที่ที่มีการเผาชีวมวลเกษตรมากที่สุดคือ จ.น่านและพะเยา และการเผาชีวมวลในพื้นที่ป่ามากที่สุดคือ จ.แม่ฮ่องสอน และจ.เชียงใหม่ ดังนั้น งานนี้จึงสร้างข้อเสนอว่า ทางเลือกให้มีการอนุญาตเผาอย่างเป็นระบบ จากการประเมินสภาพอากาศล่วงหน้า อัตราการระบายอากาศรายวัน

งานของไอฟาร อ่องพะ เรื่อง (2561) **รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน** ได้อธิบายว่า แนวคิดแม่แจ่มโมเดลเป็นแนวคิดที่มีนัยสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย ซึ่งไม่ได้เกิดแบบไร้หลักการคิด หากแต่มีพัฒนาการประวัติศาสตร์จากการที่ชาวบ้านได้ถูกรัฐกระทำมาตลอด โดยโครงการแม่แจ่มโมเดลได้พยายามผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน รวมไปถึง การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ไม่ได้มีเพียงพลังการเปลี่ยนแปลงจากท้องถิ่นเท่านั้น แต่มีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม นักธุรกิจ การแก้ไขปัญหาเริ่มจากการสำรวจที่ดินรายแปลง การกำหนดขอบเขตการจัดการดูแลป่าชุมชน และการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากรของตนเอง ฉะนั้น โครงการแม่แจ่มโมเดล จึงเปรียบเสมือนการช่วงชิงพื้นที่ความคิดกับรัฐ พื้นที่เจรจาต่อรองที่นำไปสู่การหาจุดร่วมผ่านการทำงานภายใต้การจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ , ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

อย่างไรก็ดี ไอฟารก็ยังตั้งคำถามกับ แม่แจ่มโมเดล ว่าท้ายที่สุดแล้วโครงการนี้จะสามารถประสบความสำเร็จได้หรือไม่ เช่นเดียวกับ เดโซ ไชยทัฬห ได้อธิบายว่า เริ่มต้นทำเกษตรแบบครบวงจร โดยการปลูกไม้ หนาดลาด ทำในรูปแบบอุตสาหกรรม โดยการต่อตรงกับอำนาจข้างบน แต่การที่

จะบอกได้ว่า โครงการนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น เขาไม่สามารถตอบได้ เพียงแต่ตอบว่า มันต้องใช้เวลาให้ชาวบ้านยอมรับก่อนเท่านั้น

จากการทบทวนวรรณกรรมการศึกษาเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันที่ผ่านมานั้นมีความหลากหลายในแง่ของงานอย่างมาก ซึ่งงานทั้งหมดที่ได้ทบทวนนั้นสามารถสรุปลักษณะของวรรณกรรมได้ 4 ประการคือ

1. การสร้างองค์ความรู้ในเชิงสังคมศาสตร์เน้นมองชุมชนหรืองานเชิงพื้นที่ การศึกษาในแนวทางนี้จะใช้หน่วยวิเคราะห์เป็นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการไฟฟ้า ทั้งในระดับท้องถิ่น ท้องที่ และบทบาทของชุมชนเอง ซึ่งงานเหล่านี้มักจะอยู่ในแนวทางการศึกษาเชิง รัฐประศาสนศาสตร์ การวัดประเมิน และแนวสังคมศาสตร์เน้นศึกษาเชิงพื้นที่

2. การศึกษาในแนวทางวิทยาศาสตร์และภูมิศาสตร์ ที่นำข้อเท็จจริงทางเชิงวิทยาศาสตร์เข้ามาอธิบายปรากฏการณ์หมอกควัน ซึ่งทำให้คำถามที่ว่า “หมอกควันมาจากไหน” โดยพิจารณาจาก ทิศทางลมที่สัมพันธ์กับพื้นที่ที่เกิดไฟฟ้า สภาพทางกายภาพ รวมไปถึง การทดสอบเกี่ยวกับการเผาชีวมวลชนิดต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับการเกิด PM 2.5 ซึ่งการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ได้ทำให้เกิดสถานะการคลี่คลายของปัญหาในระดับหนึ่งที่ทำให้รู้ว่าพื้นที่ไหนเกิดไฟฟ้า และเกิดในประเภทใดบ้าง การศึกษาวิทยาศาสตร์นำไปสู่การคิดคำนวณการแก้ไขปัญหาพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้าในพื้นที่ป่า ไฟฟ้าที่สัมพันธ์กับไร่ข้าวโพด

3. การมองปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทุน และชนบท งานในระยะหลัง ๆ นับตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า มีการอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงในวิถีการเกษตร โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม อันเนื่องมาจากการส่งเสริมจากรัฐ และทุน ซึ่งงานเหล่านี้ก็ให้พยายามให้เหตุผลว่า ความเปลี่ยนแปลงนี้มีความสัมพันธ์กับการเกิดหมอกควันและไฟฟ้าในพื้นที่ จ.เชียงใหม่ด้วย

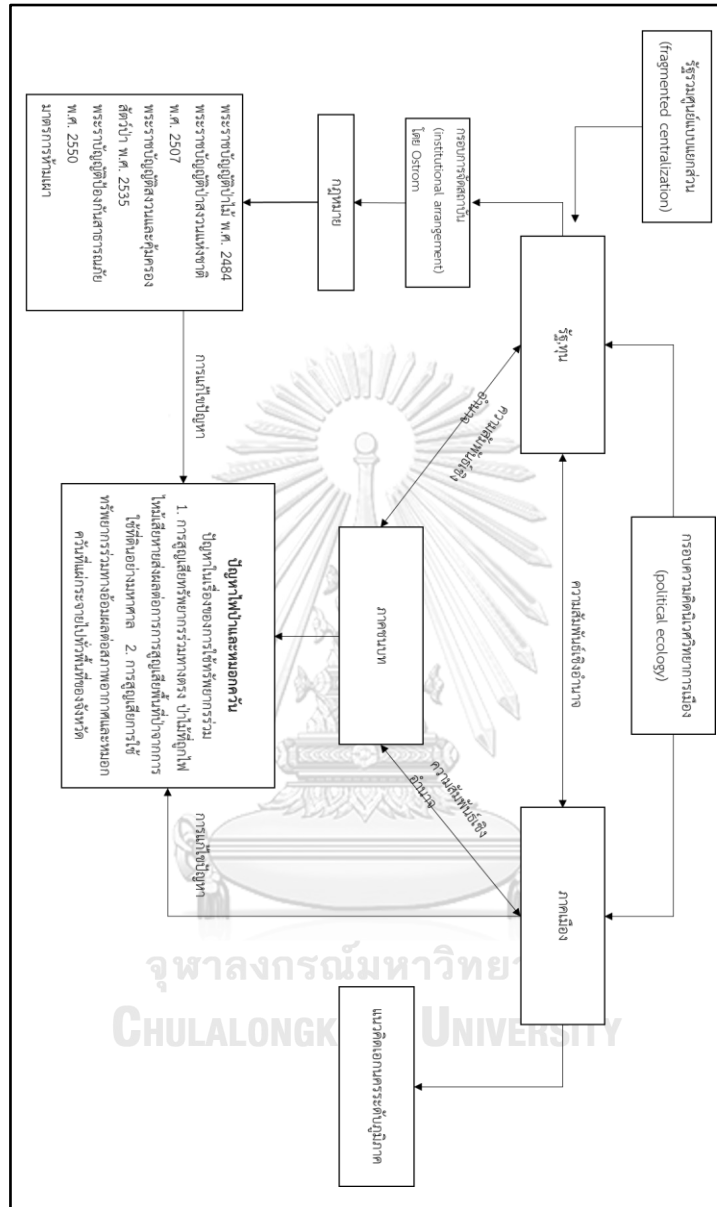
4. งานในเชิงการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาปัญหา เมื่องานเชิงวิทยาศาสตร์ได้พยายามหาข้อสรุปเชิงพื้นที่ งานในระยะต่อมาก็พยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขทั้งในไฟฟ้าในพื้นที่ป่า และหมอกควันที่เกิดจากไร่ข้าวโพด ซึ่งงานที่สำคัญ ๆ ในกลุ่มนี้คือ งานที่พยายามอธิบายการสร้างระบบการเผา โดยซึ่งมีข้อถกเถียงใหญ่ ๆ อยู่ในงาน 2 ประเภทด้วยกันคือ งานที่สนับสนุนการให้เกิดการจัดการเชื้อเพลิงอย่างเป็นระบบ และงานที่พยายามถกเถียงการจัดการเชื้อเพลิงอย่างเป็นระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้เขียนคิดว่า งานที่อธิบายเรื่องหมอกควันในระยะที่ผ่านมาได้คลี่คลายพอสมควรทั้งในองค์ความรู้ในแง่ที่มาของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น งานชิ้นนี้จะพัฒนาองค์ความรู้ในมิติรัฐศาสตร์ต่อไป โดยเฉพาะการอธิบายตัวแสดงที่เพิ่มเข้ามาในปัญหาหมอกควันและไฟป่าคือ “ภาคเมือง” อันเป็นตัวแสดงใหม่ที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับปัญหาเมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ผู้เขียนตั้งคำถามว่า “ปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทูน เมือง และชนบท ในการเมืองเรื่องไฟป่าและหมอกควันเป็นอย่างไร” เพื่อที่จะอธิบายช่องว่างทางความรู้ที่ยังไม่ได้ปรากฏในงานชิ้นอื่น ๆ โดยเฉพาะการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเมืองและชนบทในมิติเชิงอำนาจ ที่อธิบายไปมากกว่าปรากฏการณ์ไฟป่าและหมอกควันในเชิงสาเหตุ หากแต่ยังอธิบายความเป็นไปของปรากฏการณ์ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนด้วย และเพื่อที่จะทำให้เข้าใจบทบาทของเมืองในการจัดการปัญหาหมอกควันและไฟป่ามากขึ้น อีกทั้ง การอธิบายและวิเคราะห์ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์จะทำให้เราสามารถพิจารณาการจัดสถาบันใหม่ ในการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่าด้วย

เมื่อวรรณกรรมที่ได้ทบทวนมาเป็นเช่นนี้ผู้เขียนจึงเห็นช่องว่างของการอธิบายและการสร้างองค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าวที่แตกต่าง คือ การอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทูน ภาคเมืองในพื้นที่เมือง และชนบท เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์หมอกควันและไฟป่า จ.เชียงใหม่ และการใช้ทฤษฎีที่ต่างออกไปจากงานเหล่านี้ เพื่อค้นหาปัจจัยและแรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมืองเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงพลวัตของพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดิน อันจะทำให้เราเข้าใจถึงปัญหาในเชิงโครงสร้างมากขึ้น นอกจากนี้การศึกษาของงานชิ้นนี้ยังจะอธิบายบทบาทของภาคประชาสังคมเพิ่มเติมด้วย

กรอบการวิเคราะห์

ภาพที่ 3: กรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน



ที่มา: ผู้เขียน

บทที่ 3 ไฟป่าในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง : ปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทูน กับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบท

ในบทนี้ต้องการอธิบายบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่จ.เชียงใหม่ โดยให้ความสำคัญเขตพื้นที่ที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเป็นหลัก ได้แก่ อำเภอแม่แจ่ม และอำเภอเชียงดาว การอธิบายจะสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในเชิงอำนาจในเรื่องไฟป่าและหมอกควัน โดยมีหัวข้อในการอธิบาย ดังนี้

3.1 ปฏิสัมพันธ์ รัฐ ทูน กับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบท

3.1.1. ยุคแห่งการตั้งถิ่นฐาน

จากลักษณะทางกายภาพของภาคเหนือส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยภูเขาสูง ที่ราบลุ่มมีน้อย ด้วยลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดกระบวนการการตั้งถิ่นฐาน 2 ลักษณะ คือ 1. การตั้งถิ่นฐานในที่ราบลุ่ม 2. การตั้งถิ่นฐานในพื้นที่หุบเขา แต่อย่างไรก็ตาม การตั้งถิ่นฐานของ 2 รูปแบบมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในทางกระบวนการอย่างยิ่ง ในช่วงก่อนยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 พบว่า ในที่ราบลุ่มขนาดใหญ่ในระดับจังหวัดและที่ราบลุ่มขนาดกลางและอำเภอ เริ่มเต็มไปด้วยการตั้งถิ่นของจังหวัด มีประชากรตั้งถิ่นฐานเต็มเกือบทั่วทุกพื้นที่แล้ว โดยแรงกดดันของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นการไร้ที่ดินของประชากรส่งผลให้มีการขยายพื้นที่ทั้งที่อยู่อาศัย และพื้นที่ทำกินเข้าไปในป่าหรือในหุบเขาเพิ่มมากขึ้น (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2538: 36 -37)

ในขณะเดียวกัน การตั้งถิ่นฐานรูปแบบที่สองคือ การตั้งถิ่นฐานหุบเขาเป็นที่ที่มีชุมชนดั้งเดิมมาอยู่ก่อนหน้าแล้ว เช่น ชาวลัวะ และชาวปกากะญอ แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนเหล่านี้ก็จะต้องเผชิญกับประชากรที่อพยพมาจากที่ราบด้วยเช่นกัน โดยมีประชากรพื้นราบเข้ามาแทรกและยึดครองที่ดิน จนไปถึงขั้นที่ว่า ชุมชนดั้งเดิมจะต้องย้ายถิ่นเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่หุบเขาที่มีความไกลและลึกกว่าเดิม

วิธีการผลิตของผู้ที่อาศัยอยู่ในป่าและภูเขาในยุคแรกนี้คือ วิธีการเกษตรแบบยังชีพเน้นการปลูกข้าวนาแบบขั้นบันได การทำไร่หมุนเวียน ในอ.แม่แจ่มการตั้งถิ่นฐานในยุคแรกของชุมชนความสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตคือ การพึ่งพาทรัพยากรของหมู่บ้านเป็นหลัก ได้แก่ ที่ดิน ไม้ และแหล่งน้ำ จึงทำวิถีชีวิตของชาวบ้านผูกติดกับอาชีพเกษตรกรรมในแบบพอยังชีพ เช่น ทำไร่ ทำสวน ทำนา เลี้ยงวัวเลี้ยงควาย ซึ่งเป็นวิธีการผลิตที่ผูกโยงเข้ากับลักษณะทางกายภาพของชุมชนคือ การทำเกษตร

ชั้นบันไดระดับต่ำและระดับสูง และการทำไร่มุหนเวียน ในขณะที่การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างอิสระจากอำนาจรัฐ (อิศรา กันตง, 2014: 70 -71)

ในด้านลักษณะการปกครองก่อนที่รัฐสยามจะผนวกเอาอาณาจักรล้านนาเป็นส่วนหนึ่ง อาณาจักรล้านนาได้อยู่ในฐานะของเมืองประเทศราชของรัฐสยาม มีการจัดเขตปกครองพิเศษมีความเป็นอิสระ มีฐานะการปกครองตนเองทั้งในด้านของการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอื่น โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของเมืองเชียงใหม่และล้านนาคือ เมืองมีระบบกษัตริย์ และระบบเจ้าเมืองของตัวเอง แต่ละเมืองมีตำแหน่งการเมืองระดับสูง คือ “เจ้าชั้น 5 ใบ” เจ้าเมืองและผู้ช่วยเหลือในการปกครอง 4 ตำแหน่งคือ พระยาอุปราช พระยาราชวงศ์ พระยาราชบุตร และพระยาบุรีรัตน์ ขณะที่ ระดับการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจของยศเป็น แสน ท้าว หรือพญา ซึ่งท้องถิ่นที่อยู่ใกล้กับเมือง เจ้าเมืองจะเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ท้องถิ่นที่อยู่ไกลเมืองก็จะมาจากการสืบทอดตำแหน่งตามระบบสายโลหิต เช่น การปกครองในช่วงก่อนทศวรรษ 2440 เมืองแม่แจ่มแม้จะมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเมืองจอมทอง ซึ่งมีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นในของล้านนาหรือเมืองเชียงใหม่ก็ตาม แต่มีอิสระจากอำนาจรัฐสยามและอำนาจรัฐล้านนา เมืองแม่แจ่มค่อนข้างมีอิสระจากอำนาจรัฐภายนอก และมีผู้ปกครองเป็นของตนเอง ผู้ปกครองแม่แจ่มเป็นคนในพื้นที่ของเมืองมัยศคือ “พญา” ซึ่งจะคอยสืบทอดตำแหน่งภายในตระกูลเดียวกัน แม้ว่าเมืองแม่แจ่มจะเป็นส่วนหนึ่งของเมืองเชียงใหม่ แต่เจ้าเมืองเชียงใหม่นั้นก็ไม่ได้เข้มงวดต่อการควบคุมเมืองแม่แจ่มมากนัก นานครั้งถึงจะส่งเจ้านายเข้ามาตรวจ นอกจากนั้นความสัมพันธ์ของระหว่างเมืองเชียงใหม่และเมืองแม่แจ่มยังมีการส่งส่วยให้เพียง 1 ต่อปีเท่านั้น (วิทยา อารณ, 2541: 47 - 50) ขณะที่ เมืองเชียงดาวมีการพูดถึงเป็นครั้งคราวในพงศาวดาร และมีระยะห่างกันมาก ๆ ฉะนั้นจึงไม่รู้ว่าใครเป็นผู้ปกครอง ใครเป็นเจ้าเมืองเชียงดาวบ้าง ต่อจากเจ้าไชยสงคราม หากแต่มีเพียงตำนานลำห้วงที่เล่าว่า ผู้ครองนครเชียงดาวมีนามว่า “อนันทราชา” เป็นผู้เสียมใส่ลำห้วงอันศักดิ์สิทธิ์เป็นคนแรก แต่ก็ไม่มีการสร้างบรรณปฏิสังขรณ์ ทำให้ไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่า อนันทราชา เป็นผู้ครองนครเชียงดาว ในปี พ.ศ. ใด แต่พอสรุปได้ว่าเมืองเชียงดาวเป็นเมืองเก่าแก่โบราณเมืองเชียงดาว มีอายุประมาณ 700 กว่าปี และเมืองเชียงดาวก็คงจะเหมือนกับเมืองอื่นที่ประสบกับสภาวะสงคราม และส่งผลให้กลายเป็นเมืองร้างหลายครั้ง และอาจจะก่อตั้งขึ้นมาอีกหลายครั้ง

3.1.2. ยุคการขยายตัวของอำนาจรัฐสยาม และการสัมปทานป่าไม้

การขยายตัวของอำนาจรัฐสยามที่มีต่อรัฐล้านนาในระบอบนี้มีการผนวกเอาแผ่นดินของประเทศราชล้านนาเป็นแผ่นดินเดียวกันกับรัฐสยาม ซึ่งเป็นผลพวงมาจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกคือ ความขัดแย้งระหว่างล้านนาและอังกฤษเรื่องการให้สัมปทานป่า และความต้องการของรัฐสยามที่ต้องการรวมอำนาจของพระมหากษัตริย์ จากปัจจัยนี้นำมาซึ่งการผนวกดินแดนของล้านนาให้เป็นแผ่นดินเดียวกับสยาม แต่ยังคงผลต่อการลดอำนาจของผู้ปกครองล้านนาทั้งในระดับเมือง และท้องถิ่น โดยการแทนที่ด้วยระบบข้าราชการอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนในที่สุดเจ้าเมืองเดิมต่างสูญเสียอำนาจในการปกครองล้านนา

ธุรกิจการค้าไม้สักเริ่มต้นขึ้นก่อนในประเทศพม่าในบริเวณหัวเมืองมอญ โดยมีบริษัทสำคัญ ๆ ของอังกฤษได้แก่ บริษัท บอร์เนียว และ บริษัท บอมเบย์ เบอร์มา ที่มีทุนและอิทธิพลทางการเมืองอย่างมาก ต่อมาธุรกิจทำไม้ก็ได้ขยายตัวของมาในรัฐล้านนา เนื่องจากเขตติดต่อที่ใกล้กัน การคมนาคมสะดวก ชาวมอญในบังคับของอังกฤษได้เริ่มเข้ามาทำไม้ในล้านนา โดยขอเช่าทำป่าไม้จากเจ้านายล้านนา (สร้อยดี อ่องสกุล, 2561: 292)

แต่อย่างไรก็ตาม การทำไม้ภาคเหนือก็ไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วมากนัก มักมีความขัดแย้งในการให้สัมปทานไม้อยู่เสมอ ๆ เมื่อความขัดแย้งเพิ่มสูงขึ้นจึงทำให้เจ้านายอังกฤษไปร้องขอต่อรัฐบาลกรุงเทพให้มาจัดการปัญหาป่าไม้ภาคเหนือ โดยเฉพาะปัญหาการให้สัมปทานล่าช้าก่อนสนธิสัญญาเบาริ่ง (พ.ศ. 2398) ชาวมอญถูกเจ้านายล้านนาข่มเหงตามอำเภอใจ แต่ช่วงหลังจากนั้นคนในบังคับอังกฤษได้รับสิทธิภายนอกอาณาเขตส่งผลให้มีการฟ้องร้องปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวมอญและเจ้านายล้านนาต่อรัฐบาลกลาง จากความขัดแย้งนี้ทำให้รัฐบาลกรุงเทพจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 เพื่อดูแลผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และให้สัมปทานไม้กับบริษัทต่างประเทศ ส่งผลให้ในระยะเวลาที่มีการให้สัมปทานบริษัทต่างชาติหลายบริษัท เช่น บริษัท บอมเบย์เบอร์มา (พ.ศ. 2469-2484) , อิสต์เอเชียติก ฝรั่งเศส จำกัด (พ.ศ. 2469-2484) และบริษัทที่เข้ามาทำไม้ในแม่แจ่มได้แก่ บริษัท บอร์เนียวอังกฤษ (พ.ศ.2498-2500) ที่เข้ามาทำไม้ในเขตป่าแม่แจ่ม-แม่ตื่น (ไอพารอ่องพะ, 2563) แม้ว่าการเข้ามาของทุนทำไม้จะได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐ และส่งผลให้ชาวบ้านมีอาชีพพร้อมกับเริ่มสะสมทุนมากขึ้น เช่น การรับจ้างตัดไม้ รับจ้างแปรรูปไม้ แต่การจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อควบคุมผลประโยชน์และดูแลป่าไม้เท่ากับการเริ่มสถาปนาอำนาจของรัฐสยามที่มีเหนือ

ป่าไม้ของทางเหนือ โดยการยึดอำนาจการควบคุมป่าไม้ของเจ้านายทางเหนือ และกลายเป็นรัฐสยาม มีอำนาจให้การควบคุมดูแลแทน¹ (ชмыโนม สุนทรสวัสดิ์, 2521: 2)

เช่นเดียวกับอ.เชียงดาว นับตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2482 มีพุนป่าไม้สำคัญ ๆ มีบริษัท สัมปทานตัดไม้ ตัดถนนบุกเบิกทางเข้าไปในป่า ตัดฟันไม้สักที่ได้เข้าทำไม้ ได้แก่ อีสเอเชียติก บอมเบย์ เบอร์มา เข้ามาทำไม้ในพื้นที่ป่าในอ.เชียงดาวเป็นพื้นที่ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรัง โดยเฉพาะที่อยู่รอบพื้นที่ดอยหลวงเชียงดาว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตของไม้สักอย่างมาก ส่งผลให้มีไม้สักมากด้วย ในยุคนี้มีเป้าหมายคือ การแสวงหาผลประโยชน์จากไม้ ฉะนั้นในยุคนี้ป่าจะเสื่อมโทรมเนื่องมาจากการสัมปทานไม้สักเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การตัดไม้สักไม่ได้ตัดทั้งหมดหรือทั้งป่า กระบวนการการตัดไม้สักจะต้องคัดเลือกไม้ที่ได้ขนาดและสัดส่วน แม้จะการตัดไม้ แต่ป่าก็ไม่ได้เสื่อมโทรม และป่าก็ยังสามารถฟื้นตัวได้ง่ายกว่า (นิคม พุทธา, *สัมภาษณ์*, 27 สิงหาคม 2563)

จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงระหว่างรัฐสยามและรัฐล้านนา ในปี 2435 เมืองเชียงใหม่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามส่งผลให้ระบบเจ้าล้านนาล่มสลาย และถูกแทนที่โดยการปกครองส่วนภูมิภาคแทน (สร้อยดี อ่องสกุล, 2561: 339) ผลจากการเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อเมืองแม่แจ่มด้วยคือ ระบบเจ้าแบบพญาในฐานะของหัวหน้าเมืองถูกยกเลิก และแทนที่ด้วยการปกครองส่วนภูมิภาคจากรัฐสยามโดยการส่ง “นายอำเภอ” พร้อมกับกำหนดให้มีการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองเดิม หรือที่เรียกว่ารูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยการใช้กฎข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลพายัพ ร.ศ. 119 ในขณะเดียวกันการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็ได้เริ่มต้นขึ้นคือ ด้านการทำไม้ ในพ.ศ. 2456 เช่น ในอ.แม่แจ่ม รัฐบาลเริ่มเวนคืนป่าแม่แจ่มจากเจ้าเมืองเชียงใหม่ และเริ่มเข้ามาทำไม้สักเอง (พุดิพงศ์ นวกิจบำรุง, 2556: 73) เช่นเดียวกับ อ.เชียงดาวที่ได้เผชิญกับอำนาจรัฐสยามมากขึ้น โดยได้รับการยกฐานะจากกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอเชียงดาว² และจากนั้นในปีพ.ศ. 2490 ตั้งตำบลแม่ระแหง

¹ ในปี พ.ศ. 2440 มีการเจรจาของโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ในมณฑลพายัพให้เป็นสมบัติของแผ่นดินโดยพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ได้มาเจรจากับเจ้านายฝ่ายเหนือ รวมทั้งการโอนอำนาจในการควบคุมป่าและการตรวจเก็บค่าต่อไม้ ซึ่งการเจรจาได้เป็นไปได้ด้วยดี เจ้านายฝ่ายเหนือพร้อมใจการยกอำนาจให้แก่รัฐบาลกรุงเทพในการควบคุมป่าไม้ การเจรจาเริ่มจาก แพร่, น่าน, ลำปาง, ลำพูน, และเชียงใหม่ตามลำดับ

² แจ้งความกระทรวงมหาดไทย [เรื่อง ยุบอำเภอสลวงที่ขึ้นนครเชียงใหม่ตั้งกิ่งอำเภอเชียงดาวเป็นอำเภอเชียงดาวตั้งกิ่งอำเภอสเมิงเป็นอำเภอสเมิงขึ้นนครเชียงใหม่ แยกตำบลต่างๆรวม 4 ตำบล ซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอจอมทอง ตั้งเป็นอำเภอเมืองแจ่มขึ้นเมืองนครเชียงใหม่ แยกตำบลต่างๆรวม ๗ ตำบลในท้องที่อำเภอเมืองน่าน ตั้งเป็นกิ่งอำเภอเมืองสาแยกตำบลต่างๆรวม 4 ตำบลซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองน่านเป็นกิ่งอำเภอเชียงม่อนขึ้นอำเภอเมืองน่าน]

ออกจากตำบลเชียงดาว (กระทรวงมหาดไทย, 2490) และเริ่มจัดการปกครองท้องถิ่น สุขาภิบาลเชียงดาว ในท้องที่บางส่วนของตำบลเชียงดาว (กระทรวงมหาดไทย, 2500)

การขยายตัวของธุรกิจทำไม้ในระยะหลัง 2490 เป็นต้น ยังดำเนินไปพร้อม ๆ กับการบุกเบิกการปลูกพืช โดยเฉพาะการปลูกฝิ่น บทบาทของการปลูกฝิ่นเริ่มต้นขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2490 การผลิตฝิ่นเป็นไปอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้ชาวบ้านหันมาปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นด้วยและในระยะนี้ก็ทำให้ชาวบ้านสัมผัสระบบเงินตราและการสะสมทุนมากขึ้น อ.แม่แจ่มก็เริ่มปลูกฝิ่นตั้งแต่ช่วงก่อนและหลัง พ.ศ. 2502 อยู่แล้ว ต่อมาในพ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ได้ประกาศให้ฝิ่นกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในระยะหลัง พ.ศ. 2502 การปลูกฝิ่นเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากราคาฝิ่นมีราคาสูง แม้ว่าจะมีการประกาศว่า ฝิ่นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่การปลูกฝิ่นในหลายพื้นที่ก็ยังสามารถกระทำ เช่น ในพื้นที่ อ.แม่แจ่ม พบว่า การปลูกฝิ่นยังสามารถดำเนินต่อไป เนื่องมาจากการคอร์ปชั่นของหมู่เจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางที่ถูกส่งไปอยู่ในอ.แม่แจ่มต่างหาผลประโยชน์จากการเปิดช่องให้มีการลักลอบค้า ซึ่งชาวบ้านจ่ายเงินค่าส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีการลักลอบปลูก ทำให้ฝิ่นมีบทบาทต่ออ.แม่แจ่มไปจนถึง พ.ศ. 2530 (วิทยา อารณ, 2541: 57 - 58)

3.1.3. ยุคการขยายอำนาจรัฐเหนือเขตป่า

การขยายอำนาจรัฐเหนือเขตป่าเริ่มต้นมาจากการออกกฎหมายป่าไม้ที่สำคัญ ในปี 2484 คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484³ แต่พรบ.นี้ยังไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติกับสังคมชนบทมากนัก โดยพบว่า ชาวบ้านอ.แม่แจ่มยังมีอิสระในการดำรงชีพในการเขตป่าและพึ่งพาฐานทรัพยากรจากป่าได้ เช่น การหาของป่า ล่าสัตว์ การตัดไม้มาสร้างบ้านก็ยังยังสามารถทำได้ปกติ (สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ, 2546b: 117 -119)

นับตั้งแต่พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ประเทศไทยถูกแรงกระแทกจากปัจจัยภายในและภายนอกอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมายและมีความสำคัญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการที่หนึ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ความสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดินของชุมชนพื้นที่สูงคือ การเร่งจำแนกที่ดินและ

ดำเนินการจัดป่าสงวน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2504: 4) จะเห็นได้ว่ารัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับป่ามากขึ้น โดยมีการทำสำรวจสำมะโนครัวในทศวรรษ 2490 ในอ.แม่แจ่ม (วิทยา อภรณ์, 2541: 37) ไปพร้อม ๆ กับการให้ความสำคัญกับการสถาปนาอำนาจเหนือเขตป่า โดยการประกาศเขตป่าสงวน เขตอุทยาน แม้ว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่าผ่านพระราชบัญญัติ (พรบ.) จะเริ่มประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 แล้ว แต่ในระบอบนี้รัฐก็ทำการประกาศเขตป่าเพิ่ม ทำให้พรบ.ป่าไม้ทั้งหมด ประกอบด้วย พรบ.คุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พ.ศ. 2503⁴, พรบ.อุทยาน พ.ศ. 2504⁵, พรบ.ป่าสงวน พ.ศ. 2507⁶ เท่ากับว่ารัฐได้ใช้อำนาจโดยการอ้างอิงแหล่งอำนาจทางกฎหมายในการประกาศว่าป่านั้น “รัฐเป็นเจ้าของ” การประกาศเขตป่าเช่นนี้มีผลต่อการถือครองที่ดินของชาวบ้านด้วย ซึ่งนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชาวบ้านหลายครั้ง การขยายอำนาจของรัฐเหนือเขตป่ายังกระทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ การประกาศอำนาจเหนือเขตป่าได้สร้างปัญหาให้แก่ชาวบ้านอย่างมาก การประกาศเขตป่าแม่แจ่มเป็นไปตามพรบ. ในพ.ศ. 2507 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ให้พื้นที่ในตำบลแม่जार ตำบลแม่ศึกษา ตำบลช่างเคิ่ง ตำบลบ้านทับ และตำบลท่าผาในอ.แม่แจ่มเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2517) รวมเนื้อที่ทั้งหมด 2,477,634 ไร่ จากนั้นในเดือนธันวาคม 2509 มีการประกาศเขาป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม - แม่ตั้น อันเป็นบริเวณตอนล่างของกลุ่มน้ำแม่

⁴ มาตรา 19 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวง การเมือง โปรดดูเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

⁵ มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวง การเมือง โปรดดูเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁶ มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้เมื่อรัฐมนตรี เห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย โปรดดูเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

แจ่มกับป่าพาคตะวันตกของแม่น้ำปิง ประกาศอุทยานแห่งชาติอินทนนท์ทางตะวันออกของกลุ่มน้ำแม่แจ่ม ในปี พ.ศ. 2515 และ 2517 มีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่แจ่ม พื้นที่จำนวน 2 ล้าน 4 แสนไร่ ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ, 2546a: 137) อันเป็นสิ่งที่ส่งผลให้เกิดการผลัดชาวบ้านให้ออกจากป่า ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยและวิถีชีวิตของพวกเขา และยิ่งไปกว่านั้นปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาชาวบ้านรุกป่า และมีที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ที่รัฐประกาศในกลายเป็นเขตป่า ชาวบ้านกลายเป็นผู้ที่ทำผิดกฎหมาย

การประกาศเขตป่านี้ โดยเริ่มจากการใช้หน่วยงานราชการในเริ่มจัดสำรวจป่าเพิ่มเติมด้วย ในปี พ.ศ. 2511 กรมป่าไม้ได้เริ่มทำการสำรวจพื้นที่ป่าจังหวัดเชียงใหม่ ด้านทิศเหนือได้แก่ อำเภอแมริม, แม่แตง, เชียงดาว, ไชยปราการ นอกจากนี้จะอ้างอิงอำนาจของกฎหมายแล้ว ยังสร้างระบบการควบคุมป่าอย่างใกล้ชิด โดยการใช้หน่วยงานต่าง ๆ เช่น อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ที่ถูกประกาศในปี พ.ศ.2515 อุทยานแห่งชาติแม่โถ ที่ถูกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ภายใต้การกำกับของกรมอุทยานแห่งชาติ ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เช่นเดียวกับในพื้นที่ อ.เชียงดาวในการใช้กฎหมายและดูแลป่าไม้ของพื้นที่ด้วย ได้แก่ อุทยานแห่งชาติศรีลานนา , หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.4 (เชียงดาว), อุทยานแห่งชาติผาแดง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความรับผิดชอบและมีหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่า ส่งผลให้หน่วยงานเหล่านี้ใช้กฎหมายต่อประชาชนในพื้นที่มาโดยตลอด

จากการประกาศเขตป่าทั้งหมดทำให้พื้นที่ป่าของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน จากเอกสารของอำเภอพบว่า มีพื้นที่ที่ทับซ้อนในพื้นที่เขตป่าอุทยานและป่าสงวนทับซ้อนกับพื้นที่ชาวบ้านถึง 60 หมู่บ้าน (บางหมู่บ้านมีพื้นที่ทับซ้อน) คิดเป็นจำนวนพื้นที่ 139,926.834 ไร่ (ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า อำเภอเชียงดาว, 2563)

ประการที่สอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) และต่อเนื่องมายังฉบับที่ 3 ที่เน้นในมิติการพัฒนาให้เกิดความทั่วถึงในทุกหนแห่งของประเทศ โดยเฉพาะชนบท เนื่องจากชนบทมีฐานะต่ำกว่าคนที่อยู่เมือง ฉะนั้นจึงต้องเร่งพัฒนาชนบทก่อน ทั้งในด้านของการไฟฟ้าและประปา และการคมนาคมและขนส่ง ในปี พ.ศ. 2504 มีการริเริ่มสร้างถนนโดยการเกณฑ์แรงงานสร้างทางเชื่อมต่อจากเขตฮอดเข้าสู่แม่แจ่ม และเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2506 ถนนสายแยกจากฮอด-แม่สะเรียงนี้ เข้าตัวอ.แม่แจ่มระยะทาง 45 กิโลเมตร หรือ “ถนนปลาทุ” อันเป็นชื่อเรียกของชาวบ้าน (สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ, 2546a: 136) การริเริ่มพัฒนาพื้นที่สูง เช่น การศึกษา การสร้างถนน ระบบสาธารณสุข โภค การพัฒนาวิธีการเกษตร โครงการที่สำคัญต่าง ๆ ผลของการพัฒนา

เหล่านี้ทำให้แม่แจ่มมีการติดต่อกับโลกภายนอก อันเนื่องมาจากการพัฒนาระบบคมนาคม ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลของทุนมากขึ้นด้วย การสัมผัสกับระบบเงินตรา และการสะสมทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในย่อหน้าถัดไป

3.1.4 ยุคพืชเศรษฐกิจ : ต้นตอปัญหาไฟฟ้าและบุกรุกที่ดินใหม่

ก่อนที่เราจะเข้าสู่การอธิบายยุคถัดไปจากนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณายุคก่อนหน้าในแง่ของการก่อตัวของนโยบายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจอันเป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ซึ่งผลของนโยบายเศรษฐกิจในยุคก่อนหน้านี้นี้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงต่อพื้นที่ภาคเหนืออย่างมากในเวลาต่อมา

จะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมามีการปลูกพืชชนิดต่าง ๆ และการพัฒนาจากโครงการของรัฐที่สร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วง ปี 2535 – 2536 เกิดวิกฤตความแห้งแล้ง กอปรกับราคาถั่วเหลืองเริ่มตกต่ำ (สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ, 2546a: 236) ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจระดับประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ที่นำโดยรัฐบาลพลเอกเปรม เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาในปลายปี 2527 โดยภาพรวมแล้วเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย ราคาของสินค้าเกษตรตกต่ำ เช่น ข้าว น้ำตาล ติบुक ยางพารา และปุย ซึ่งทำให้การส่งออกของไทยต่ำไป ด้วย มูลค่าการส่งออกสินค้าจึงอยู่ในสภาวะขาดดุลด้านการคลัง อีกทั้งยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท ความยากจนในชนบท การว่างงาน และปัญหาหนี้สิน (พิชามญชุ์ รุ่งเรืองศรีเมธา, 2558: 70) เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับตัวกับเพื่อเผชิญกับภาวะนี้ โดยเริ่มที่การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการสนับสนุนให้เกษตรกรทำแผนการผลิตให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ โดยการเปลี่ยนการเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมเกษตร และเชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับระบบตลาด ซึ่งเป็นแนวทางไปสู่การผลิตแบบพันธสัญญา อันเป็นนโยบายที่รัฐส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาผ่านการจัดแผนประสานความร่วมมือสี่ภาคเพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม ได้แก่ ภาคเอกชน ภาครัฐ เกษตรกร และสถาบันการเงิน (พิชามญชุ์ รุ่งเรืองศรีเมธา, 2558: 70) บทบาทของเอกชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาภาคการเกษตรกลายเป็นเรื่องใหม่ของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ภาคเกษตรกรรมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายนี้ได้ส่งผลต่อการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในอำเภอหลาย ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยการขยายตัวของพืชเดียวอันนี้เกิดจาก 4 เงื่อนไขหลักที่เป็นทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของข้าวโพดได้แก่

ประการแรก ความต้องการของตลาด กล่าวคือ อุปสงค์อุปทานของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบหลักในการเลี้ยงสัตว์ของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร ในช่วง พ.ศ. 2530/31-2552/53 จะเห็นได้จาก การนำข้าวโพดมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตของสัตว์ในประเทศถึง 93.1% ของผลผลิตทั้งหมดของประเทศ (สุรพจน์ มงคลเจริญสกุล, 2558: 104) เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้แรงจูงใจด้านราคารับซื้อ ราคารับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในระยะที่ผ่านมา มีการให้ราคาเพิ่มสูงในแต่ละปีด้วย ในระหว่างช่วง ปี 2547 – 2548 มีราคาเฉลี่ยต่อไร่ ไร่ละ 4,606 บาท และในปี 2549 ราคาข้าวโพดอยู่ที่ 6 บาท ในปี 2550 มีการให้ราคาเพิ่มสูงขึ้น ถึง 7.10 บาท และมีแนวโน้มสูงถึง 8 บาท แรงจูงใจทางด้านราคามีผลต่อการเพิ่มพื้นที่ปลูกมากขึ้นตามไปด้วย การขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อพื้นที่ป่าอย่างมาก (อานุกาพ นุนสง, 2551)

ประการที่สอง นโยบายเกษตรพันธสัญญา เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นนโยบายที่สร้างความมั่นใจให้แก่ชาวบ้าน กล่าวคือ ระบบเกษตรพันธสัญญาให้สัญญาว่าจะมีแหล่งรับซื้อข้าวโพดที่ชัดเจน อีกทั้ง รัฐยังมีนโยบายประกันราคารับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในแต่ละปีอยู่ในค่าเฉลี่ยที่เกษตรกรยังได้กำไร ราคาข้าวโพดต่อปีไม่ต่ำกว่า 5.46 บาท/กิโลกรัม เมื่อเป็นเช่นนี้ ชาวบ้านยิ่งมั่นใจว่า การลงทุนมีความคุ้มค่าและสามารถนำไปสู่การสะสมทุน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการเข้าถึงขายสินค้าและโอกาสต่าง ๆ เพื่อนำขวัญฐานะและมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม (สุรพจน์ มงคลเจริญสกุล, 2558: 106 -108) มีรายงานข่าวว่าช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 บริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ ได้เริ่มเข้าไปส่งเสริมเกษตรกรให้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในลักษณะเกษตรพันธสัญญาส่งผลให้ข้าวโพดกลายเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับหนึ่ง โดยเฉพาะในพื้นที่แม่แจ่ม (พุดพิงศ์ นวกิจบำรุง และอัจฉรา รักยุติธรรม, 2556) มีบริษัทที่เข้ามาสนับสนุนการรับซื้อผลผลิตอย่างน้อย 4 บริษัท ได้แก่ 1. บริษัท บีโออาร์เอฟ ฟีด (ไทยแลนด์) จำกัด 2.บริษัท ลีพัฒนาอาหารสัตว์ จำกัด 3.บริษัท เบทาโกร จำกัด และ 4.บริษัท คาร์กิลล์มีทส์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น และบริษัทที่เข้ามาสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ ผ่านร้านค้าจำหน่ายปัจจัยการผลิต 4 บริษัท ได้แก่ 1.บริษัท แปซิฟิค เมล็ดพันธุ์ จำกัด 2.บริษัท ชินเจนทา ซีดส์ จำกัด 3.บริษัท เมล็ดพันธุ์ เอเชีย จำกัด และ 4.บริษัท เจริญโภคภัณฑ์โปรดิ้ว จำกัด เป็นต้น โดยทุกบริษัทสามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ได้ทุกจังหวัด เกษตรกรสามารถเลือกใช้ได้ตามความชอบ (ประชาชาติธุรกิจ, 2562) ไม่เพียงแต่การสนับสนุนการปลูกข้าวโพดโดยทุนเท่านั้น แต่ยังมี การสนับสนุนจากรัฐและสถาบันการเงินของรัฐอีกด้วย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังได้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

ประการที่สาม เงื่อนไขด้านความไม่มั่นคงทางที่ดิน แม้ว่าภาคเหนือมีที่ดินค่อนข้างมาก⁷ แต่เนื่องจากการประกาศอำนาจเหนือป่าของรัฐผ่านกฎหมาย ส่งผลให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่สูงส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน เนื่องจากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างพื้นที่ทำกินกับเขตป่าของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางที่ดินขึ้น ที่ไม่รู้ว่าจะโดนยึดที่ดินที่ทำกินคืน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็กลายเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับการปลูกข้าวโพดเช่นกัน เพราะการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นพืชที่ใช้เวลาในการปลูกให้โตเต็มที่เพียง 100 – 120 เท่านั้น ก็พร้อมที่จะเก็บเกี่ยว และได้รับเงินได้ทันที ความเสี่ยงของการถูกยึดที่ดินก็จะมึ่น้อยตามมาด้วย (ในประเด็นนี้จะอธิบายอีกครั้งในหัวข้อถัดไปว่าด้วยเรื่อง ปัญหาทางสิทธิและการพัฒนา)

ประการสุดท้ายคือ เงื่อนไขทางลักษณะเชิงภูมิศาสตร์และระบบนิเวศ พื้นที่ในภาคเหนือที่มีลักษณะน้ำน้อย สอดรับกับพืช โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ปลูกง่ายไม่ต้องการน้ำมาก และลักษณะภูมิประเทศภูเขาสูง เอื้อต่อการเจริญเติบโตของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ผลผลิตที่สม่ำเสมอ จากเงื่อนไขทั้งหมดจึงมีความสอดคล้องกับการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อย่างมาก เพราะลักษณะของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ได้รับการพัฒนาจากการผสมพันธุ์ใหม่ ทำให้ข้าวโพดมีความทนทานต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ แม้ว่าดินจะไม่ดี หรือฤดูแล้งก็สามารถปลูกได้ ฉะนั้น ลักษณะของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขของสภาพระบบนิเวศของภาคเหนือที่มีลักษณะน้ำน้อยด้วย (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2563)

จากเงื่อนไขทั้งหมดที่ได้กล่าวมาส่งผลให้เกิดการขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ป่า และภูเขาสูงที่มีลักษณะลาดชัน ในปี พ.ศ. 2562 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า ทั่วประเทศมีเนื้อที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทั้งหมดในภาคเหนือตอนบนมาก 2,083,604 ไร่ (กรีซพีซ, 2563)

การขยายตัวของของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าอย่างมาก กระทรวงเกษตรฯ เผยว่า กระบวนการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ราวครึ่งหนึ่งของพื้นที่การปลูกข้าวโพดทั้งหมดนั้นอยู่ในพื้นที่ป่าที่ถูกทำลาย โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าต้นน้ำ และภาครัฐไม่สามารถระบุหรือสามารถออกกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ ในขณะเดียวกัน การปลูกข้าวโพดไม่เพียงแต่สัมพันธ์กับการทำลาย

⁷ จากเงื่อนไขเหล่านี้ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารเริ่มแสวงหาพื้นที่ในการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และเห็นว่าที่ดินภาคเหนือมีลักษณะของป่าเขาค่อนข้างมาก อีกทั้งยังมีวิถีปลูกพืชชนิดอื่นมาอยู่ก่อนแล้ว เช่น อ้อย มันสำปะหลัง กระเทียม หอมแดง จากปัจจัยเหล่านี้ทำให้กลุ่มทุนเริ่มรุกเข้ามาส่งเสริมการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงระบบการเกษตรของพื้นที่สูง อันส่งผลกระทบในระยะเวลาดังกล่าวอย่างมากเช่น ปัญหาระบบนิเวศ ปัญหาหนี้สิน และปัญหาการใช้ที่ดินอีกด้วย

พื้นที่ป่าเท่านั้น แต่ยังสัมพันธ์กับปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ กระบวนการการผลิตข้าวโพดสัมพันธ์กับการใช้ไฟ โดยเฉพาะการปลูกในพื้นที่สูงที่มีความลาดชันมาก ไม่สามารถใช้รถไถเพื่อการกำจัดต้นที่เก็บผลผลิตแล้วและกำจัดวัชพืชในไร่ได้ อีกทั้งการใช้ไฟในการจัดการไร่ยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายอีกด้วย ฉะนั้นการเลือกใช้ไฟ จึงมีสอดคล้องกับการจัดการไร่มากกว่า

การขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่มและอำเภอเชียงดาว อำเภอแม่แจ่ม

ไร่ข้าวโพดในอ.แม่แจ่มมีพัฒนามาจากไร่หมุนเวียนเดิม โดยเปลี่ยนจากการเกษตรแบบยังชีพไปสู่เกษตรเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ เดิมทีแล้วพื้นที่แม่แจ่มไม่ได้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นหลัก แต่ชาวบ้านทำไร่หมุนเวียนเป็นหลัก ซึ่งไร่หมุนเวียนแม่แจ่มจะเผาพื้นที่แต่ไร่หมุนเวียนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมากเท่ากับการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นี้เองเป็นจุดเริ่มต้นของการแผ้วถางป่าแล้วเผา โดยเปลี่ยนจากไร่หมุนเวียนเดิมสู่การปลูกข้าวโพด เดโช ไชยทัฬห อธิบายว่า

“ข้าวโพดมีพัฒนาก็คือ การถางไร่หมุนเวียนเดิม ถางที่ทำกินเดิม หรือบุก
รุกป่าใหม่ ไปจากที่ทำกินเดิม ไร่หมุนเวียน อันนี้เป็นพัฒนารยุคที่หนึ่ง
เดิมทีปลูกข้าวไร่หมุนเวียนแปลงเดี่ยวปีละ 10 ไร่ แล้วก็ปล่อยมันฟื้นเป็น
ป่า จากนั้นปีต่อไปก็ไปทำแปลงที่มันครบ 7 ปี ก็ถางอีก 10 ไร่ หลัง ๆ
เมื่อข้าวโพดมีแรงจูงใจ ชาวบ้านก็ถางทั้ง 7 แปลง สมมุติ 1 ครอบครัวมี 7
แปลง ก็ถางไปหมดเลย 70 ไร่ ฉะนั้น การเผาไหม้ก็เลยเยอะ ต่อไม่เยอะๆ
ชีวมวลมันเยอะโดยเฉลี่ย ถ้าเป็นไปไม้เฉย ๆ 1000 – 3000 กิโลกรัม/ไร่
แต่พอมันต้นไม้ด้วย 30,000-60,000 กิโลกรัม/ไร่ การบุกรุกป่าใหม่จึงเป็น
ฝุ่นควันและไฟป่าเยอะๆ โดยเฉลี่ยปีละแสนไร่” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์,
11 มิถุนายน 2563)

โดยการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เริ่มเข้าสู่อ.แม่แจ่มภายใต้ระบบการผลิตแบบพาณิชย์ เมื่อประมาณ พ.ศ. 2542 ซึ่งการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นที่แพร่หลายอย่างมากในอ.แม่แจ่ม จากรายงานของสำนักงานเกษตรอำเภอแม่แจ่มพบว่า ระหว่างปี 2549- 2550 เกษตรกรร้อยละ 80 ของอำเภอมีอาชีพหลักคือการปลูกข้าวโพด ส่วนที่เหลือ 20% จะปลูกหอมแดง ลิ้นจี่ ลำไย ฯลฯ จน

ข้าวโพดได้กลายเป็นพืชเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของอ.แม่แจ่ม (พุดิพงษ์ นวกิจบำรุง และ อัจฉรา รักยุติธรรม, 2556)

รูปแบบการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของเกษตรกรอ.แม่แจ่มภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา ระยะแรกสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเมล็ดพันธุ์ในรูปแบบเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) ระบบนี้จะมีบริษัทอุตสาหกรรมเกษตร เช่น บริษัทแปซิฟิกเมล็ดพันธุ์, บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) ฯลฯ ระบบเกษตรพันธสัญญาในอ.แม่แจ่มสามารถแบ่งออกเป็น 3 แบบด้วยกัน ได้แก่ แบบประกันรายได้ แบบประกันราคา และแบบรับซื้อตามราคาตลาด ซีพีได้เข้ามาสนับสนุนหลายหมู่บ้านในเขตตำบลท่าผา และกลุ่มที่ 2 เกษตรพันธสัญญานอกระบบ คือ กลุ่มเกษตรกรที่ไม่ได้ทำสัญญากับบริษัทชัดเจนเหมือนกับกลุ่มแรก แต่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยมีกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องหลายระดับ นับตั้งแต่เกษตรกร ผู้รับจ้างโม่ นายหน้า ผู้รับจ้างขนผลผลิต ผู้รับซื้อรายย่อยในท้องถิ่นหรือพ่อค้าคนกลาง ผู้รับซื้อรายใหญ่ที่มีไซโล/เตาอบ และสุดท้ายก็คือ โรงงานผลิตอาหารสัตว์ (สมเกียรติ มีธรรม, 2558)

การเข้ามาของทุน ภาคธุรกิจ และสถาบันธนาคารที่กำกับโดยรัฐ ทำให้อ.แม่แจ่มกลายสภาพเข้าสู่ยุคทุนนิยมเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเต็มที่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถูกป้อนเข้าไปสู่ระบบอุตสาหกรรมเกษตร ทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจของอำเภอ ภาคธุรกิจ และตลาดโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำเกษตรจึงต้องเป็นไปตามระบบตลาด ทั้งความต้องการซื้อ ความต้องการขาย และการแสวงหากำไร โดยการผนวกเกษตรกรเข้าสู่เครือข่ายธุรกิจหรือห่วงโซ่ของธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาข้าวโพดของเกษตรกรไม่ถูกกำหนดโดยเกษตรกรเอง ซึ่งการกำหนดราคาและการต่อรองเป็นเรื่องสำคัญมากในระบบตลาด ราคารับซื้อข้าวโพดไม่เป็นไปอย่างอิสระ แต่ผู้กำหนดมาจากผู้รับซื้อรายใหญ่หรือโรงงานอุตสาหกรรมเกษตรทำให้เกษตรกรตกอยู่ภายใต้ระบบตลาดและระบบทุนนิยมที่มีเอกชนรายใหญ่เป็นผู้กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้ เกษตรกรจึงกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าผู้รับซื้อผลผลิต และอำนาจที่พวกเขามีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น คือ จะขายให้ผู้ใด ยิ่งไปกว่านั้น หากพูดถึงเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนภายใต้ห่วงโซ่ธุรกิจนี้เกษตรกรย่อมได้กำไรน้อยกว่ากลุ่มพ่อค้าคนกลางและบริษัทรายใหญ่ ในอ.แม่แจ่มซึ่งมีพื้นที่ปลูกข้าวโพดใหญ่ที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่ มีผู้รับซื้อข้าวโพดสิบกกว่าราย ทำให้มีการแข่งขันเพื่อแย่งรับซื้อผลผลิตพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ตลาดมีความต้องการสูง เช่น บ้านก่อวิละ (นามสมมุติ) ผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ปีละประมาณ 1,200 ตัน แม้ว่าจะไม่ใช่ปริมาณมากนัก แต่ก็ช่วยสร้างผลกำไรให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยในอ.แม่แจ่มได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1.2 – 2.4 แสนบาท (พุดิพงษ์ นวกิจบำรุง และอัจฉรา รักยุติธรรม, 2556)

นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมาที่บริษัทซีพีได้เข้าไปส่งเสริมการปลูกข้าวโพด นอกจากจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีเกษตรเดิมไปสู่วิถีเกษตรใหม่ที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์แล้ว ยังก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นตามมาด้วย⁸ รวมไปถึงการใช้สารเคมีอย่างมหาศาล ผู้นำหมู่บ้านเซโซดา ต.แม่แจ่ม อ.แม่แจ่ม กล่าวถึง ป่าแม่แจ่มว่าตั้งแต่มีซีพีเข้ามานั้นพบว่าสภาพป่าสูญหายไปอย่างชัดเจน และการบุกรุกป่ามีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ นายประเสริฐ ทะนะมูล ผู้ใหญ่บ้านหัวดอย ต.กองแขก อ.แม่แจ่ม กล่าวว่า พื้นที่ป่า อ.แม่แจ่ม ในปัจจุบันลดลงถึงร้อยละ 50 มี แต่ส่วนที่เป็นเขตอุทยานฯ อาจยังมีความอุดมสมบูรณ์บ้าง สาเหตุการลดลงของป่าเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกของชาวบ้านจากการสนับสนุนของนายทุน โดยเฉพาะการสนับสนุนปลูกข้าวโพด การบุกรุกป่าใน อ.แม่แจ่มเกิดขึ้นในช่วงปี 2544 – 2545 ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นพืชหลักของ อ.แม่แจ่มไปแล้ว นอกจากนี้ การรายงานข้อมูลจากสำนักงานเกษตร อ.แม่แจ่ม ปี 2549 – 2550 ในปี พ.ศ. 2550 พื้นที่ปลูกข้าวโพดทั้งอำเภอมีจำนวน 82,904 ไร่ ผลผลิตต่อไร่ 1,316 กิโลกรัม ผลผลิตรวม 97,986,900 กิโลกรัม (อานุกาพ นุ่นสง, 2551) ซึ่งการปลูกในข้าวโพดในระยะนี้ส่งผลต่อการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างมหาศาล เพราะยิ่งปลูกมากยิ่งสร้างกำไรให้แก่ชาวบ้านอย่างมากด้วยเช่นกัน (อานุกาพ นุ่นสง, : 293 - 294) ฉะนั้น การส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านแน่ใจว่าจะมีตลาดรองรับและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นด้วย

การปลูกข้าวโพดเป็นที่แพร่หลายอย่างมากในระยะที่ผ่านมา การรายงานข้อมูลของสำนักเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงทศวรรษ 2550 เป็นต้นมาพบว่า ป่าต้นน้ำแม่แจ่มและป่าสงวนถูกแปรสภาพให้กลายเป็นไร่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2554 และ 2557 พื้นที่ข้าวโพดข้าวในอ.แม่แจ่มเพิ่มขึ้นจาก 86,304 ไร่เป็น 105,465 ไร่ และเป็น 144,880.25 ไร่ ในปีพ.ศ.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸ พื้นที่ป่าในอ.แม่แจ่ม มีพื้นที่ทั้งหมด 1.7 ล้านไร่ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ 70% เป็นที่ราบเชิงเขา 20% เป็นที่ราบ จากข้อมูลปี 2558 สามารถแบ่งพื้นที่ตามกฎหมายของรัฐได้ดังนี้ (ไทบทับลิเก้, 2558)

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 1,351,110 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 79.60
2. พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 317,773 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 19
3. พื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ 23,815 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 1.40 ในขณะที่มีประชากร 59,203 คน 17,908 ครัวเรือน แต่ในปัจจุบันมีพื้นที่ที่ถูกใช้ประโยชน์มากถึงร้อยละ 25.60 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยมีพื้นที่ใช้ประโยชน์จำนวน 437,712 ไร่

จากการรายงานของรัฐพบว่า ข้อมูลพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ทางราชการ เดิมมี 23,815 ไร่ หรือเพียง ร้อยละ 1.40% ทั้งที่ความเป็นจริงในข้อมูลชุดใหม่มีพื้นที่การใช้ประโยชน์มากกว่าพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์อยู่ถึง 437,712 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 25.60% ซึ่งหมายความว่ามีการรุกล้ำที่ดินทำกินในเขตป่าของรัฐเพิ่มมากขึ้น

2556 โดยมีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในปีเดียวกันมากถึง 8,332 ราย ให้ผลผลิต 100,547 ตันต่อปี พอปี 2557 ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตกต่ำ เกษตรกรบางส่วนหันมาปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน (เช่น ยางพารา พักทอง หอมแดง และกะหล่ำปลี) พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในฤดูฝนจึงลดลงไปอยู่ที่ 118,719 ไร่ ให้ผลผลิต 83,103 ตันต่อปี มีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ลดลงมาอยู่ที่ 7,427 ราย คิดเป็นร้อยละ 43.35 ของครัวเรือนทั้งหมด (17,131 ครัวเรือน) ซึ่งนั่นก็หมายความว่า พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ผันตรงกับราคาในแต่ละปี หากปีไหนราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ตกต่ำ ปีถัดมาพื้นที่ปลูกข้าวโพดก็จะลดลงตามไปด้วย แต่ถ้าปีไหนราคาดี ปีถัดมาพื้นที่ปลูกข้าวโพดฯ ก็จะเพิ่มขึ้นอีกเช่นกัน (สมเกียรติ มีธรรม, 2558)

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการแผ้วถางเช่นนี้ได้หมดไปแล้ว ไม่มีการบุกรุกเพิ่มเติม และมาตรการบุกรุกที่ทำได้ดีขึ้น เดโช ไชยทัฬห อธิบายว่า

“การเผาในไร่ข้าวโพดปัจจุบันไม่เยอะแล้ว เพราะปัจจุบันมันถางจนหมดแล้ว และมาตรการในการบุกรุกมันทำได้มากขึ้น ฉะนั้นมันจึงไม่ส่งผลต่อฝุ่นควัน เยอะเท่าไร ชีวมวลน้อย ชีวมวลคือเศษใบไม้ที่อยู่ในไร่ไม่เยอะ ประกอบกับการนำซึ่งข้าวโพดมาแปรรูปเป็นอาหารวัวบ้าง อันนี้ก็ราคาดี เอามาเป็นพลังงานของโรงไฟฟ้าบ้าง เศษหญ้าที่ไร่ข้าวโพดมันจะไม่เยอะ(ยังใช้ไฟอยู่) ชีวมวลมันน้อย ยุคปัจจุบันมันทำซ้ำที่เก่า มันมีแต่ดอยหัวโล้น แต่ว่าคนในเมืองจินตนาการว่า ไร่ข้าวโพดคือ ปัญหา เราต้องรณรงค์ไม่กิน แต่ปัจจุบันไปสู่การยุติไม่ให้ปลูกข้าวโพด มี 2 ระยะ” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2563)

แนวทางการแก้ไขปัญหาการเกษตรในอำเภอแม่แจ่ม “แม่แจ่มโมเดล”

จากที่ได้อธิบายพัฒนาการของปฏิสัมพันธ์รัฐ และทุนในพื้นที่แม่แจ่ม นับตั้งแต่ยุคเกษตรแบบชีพยังจนถึงยุคที่รัฐใช้อำนาจแบบเข้มข้นต่อพื้นที่ป่า และเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น เราจะพบว่า มีปัญหาที่เกิดจากรัฐ และทุน 2 ปัญหาหลัก คือ 1. ปัญหาที่ดินทับซ้อน และ 2. ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ ปัญหาการเผาไร่และปัญหาหมอกควันไฟป่า ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดการขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาพื้นที่แม่แจ่มที่สำคัญอันหนึ่ง โดยโครงการที่สำคัญ เรียกว่า “แม่แจ่มโมเดล” ที่ริเริ่มจากการใช้กลไกแบบการจัดการร่วม โดยสร้างความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล, ประชาชน, ภาคประชาสังคม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อวางแนวทางวิถีการเกษตรในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ลดการก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันและไฟป่า และ

การบุกรุกที่ดิน โดยการจัดการบนฐานข้อมูลที่ดินและป่าไม้ รวมไปถึง การทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจของชุมชนด้วย

การจัดทำแม่แจ่มโมเดลเริ่มต้นมาจากการสำรวจข้อมูลและการจัดการข้อมูลที่ดินทั้งหมดของอำเภอ⁹ เพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางทรัพยากรและที่ดิน ซึ่งการมีข้อมูลรายละเอียดของเกษตรกรที่แน่ชัด ทำให้ง่ายต่อการพัฒนาและสานต่อในการจัดโครงการ ชีวาลัย ทองดีเลิศ เล่าว่า

“สิ่งที่เขาทำได้ดีมาก ๆ คือ ระบบข้อมูลเขามีข้อมูลรายละเอียดของเกษตรกรว่า ใครมีที่ทำกินเท่าไร่อยู่ตรงไหน แล้วอยู่ในระบบ gps ทั้งอำเภอเพื่อระบบข้อมูลสารสนเทศโดยองค์กรพัฒนาเข้าไปทำตรงนี้แล้วก็ไปเชื่อมประสานกับภาครัฐ โดยใช้ข้อมูลเป็นฐานในการวางแผนแก้ปัญหาข้อมูลให้มันชัด หลังจากนั้นเนี่ยก็มีการเจรจาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คือชาวบ้านเนี่ยทราบได้ที่ดินไม่มีความมั่นคงเขาไม่มีทางเลือก มันไม่มีกรรมสิทธิ์ การผลิตที่ที่มันมั่นคงขึ้นถูกไหม แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่มันมั่นคงมันไม่รู้เลยเมื่อไหร่จะถูกยึดคืนเมื่อไหร่จะถูกไล่ ออกไม่มีทางเลือกคิดแบบยาว ๆ ได้ดูไหมเนี่ยมันต้องคู่กันซึ่งอันนี้มันใช้วิธีการเจรจากับป่าไม้มาโดยตลอด ”(ชีวาลัย ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

เมื่อมีฐานข้อมูลชัดเจนย่อมส่งผลให้การขับเคลื่อนพัฒนาที่มีความเป็นไปได้มากขึ้น และนำไปสู่การถกเถียง เปรียบเทียบ ต่อรอง กับหลาย ๆ ภาคส่วน เพื่อที่จะขับเคลื่อนโมเดลของชุมชนโครงการดังกล่าวได้ มีกว่า 15 หน่วยงานมาร่วมพัฒนาทั้งภาครัฐ ประชาสังคม และเอกชน ได้แก่ สำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16, สำนักทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 อำเภอแม่แจ่ม ,องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ,มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ,มูลนิธิรักษ์ไท ,หน่วยจัดการต้นน้ำในพื้นที่อ.แม่แจ่ม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โครงการสร้างเสริมพลังท้องถิ่น

⁹ ประพันธ์ พิชาติไพโรพนา เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เปิดเผยว่าอำเภอแม่แจ่มมีเนื้อที่รวมราว 1.7 ล้านไร่ เป็นอำเภอที่มีพื้นที่ป่าแบ่งเป็นอุทยานแห่งชาติ 3 แห่ง และป่าสวนแห่งชาติ 1 แห่ง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติแม่โจ้ เนื้อที่ราว 2 แสนไร่ อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ราว 7.3 หมื่นไร่ อุทยานแห่งชาติออบหลวง 2.6 หมื่นไร่ และป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม 1.3 ล้านไร่ ซึ่งในป่าสงวนฯ 1.3 ล้านไร่นี้ชาวบ้านใช้เป็นที่ทำกินราว 4.2 แสนไร่ ขณะที่ที่ดินมีโฉนดมีเอกสารสิทธิอื่น ๆ นอกเหนือเขตป่ามีแค่ 2.6 หมื่นไร่เท่านั้น จึงบอกได้ว่าส่วนมากชาวบ้านทำกินในที่หลวงไม่มีเอกสารสิทธิ โดยมีพื้นที่ทำเกษตรแบบวนเกษตร หรือสวนผสมผสานเพียง 30 % และมีการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมากถึง 50 % ของพื้นที่ทำกิน ทำให้หลายภาคส่วนกังวลว่าป่าจะหมด จึงต้องเร่งเข้ามาฟื้นฟูด้วยวิธีการจัดการแบบองค์รวม ซึ่งเราเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่ปี 2549 แล้วค่อย ๆ มาออกแบตตอนปี 2552-2554 แล้วต่อยอดในปัจจุบัน ที่ต้องวางแผนเช่นนี้เพราะชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน แต่ใช้ที่หลวงแบบนี้ จึงจำเป็นต้องมีเงื่อนไขพิเศษ”

สร้างสุขภาวะ จังหวัดเชียงใหม่ โครงการความร่วมมือจัดการไฟฟ้าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน ซึ่งการขับเคลื่อนโครงการนี้เป็นไปในรูปแบบของการบูรณาการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นหลัก

ในด้านการแก้ไขปัญหาที่ดิน สมเกียรติ มีธรรม ระบุว่า พื้นที่แม่แจ่มอยู่ในเขตป่าสงวนของรัฐถึง 92% โดยชุมชนมีการจัดระเบียบแนวเขตที่ดินรายแปลง จนสามารถยุติการบุกรุกป่า ทั้งทำให้ได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น (ประชาชาติธุรกิจ, 2562) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลแผนที่จำแนกประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำรายตำบลอำเภอแม่แจ่ม ตามมติคณะรัฐมนตรี 2528 ซึ่งจัดทำโดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ) พบว่า อ.แม่แจ่มมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่แจ่มและพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 เอ จำนวน 10 หมู่บ้านกับอีก 26 หย่อมบ้าน อยู่ในเขตพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 บี จำนวน 3 หมู่บ้านกับอีก 2 หย่อมบ้าน อยู่ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 2 จำนวน 30 หมู่บ้านกับอีก 20 หย่อมบ้าน อยู่ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 3 จำนวน 16 หมู่บ้าน 3 หย่อมบ้าน และอยู่ในพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้น 4 จำนวน 24 หมู่บ้าน แทบทั้งหมดตั้งหมู่บ้านถูกต้อง (ตาม พรบ. ลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2457) มาก่อนปี พ.ศ. 2504 หรือก่อนที่พร.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และก่อนมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำออกมาประกาศใช้ ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ถูกสิทธิรอนสิทธิการใช้ประโยชน์และสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปโดยปริยาย เมื่อชุมชนไม่มีส่วนร่วมใด ๆ แม้ปลูกไม้เศรษฐกิจในรั้วบ้านของตนก็ยังโดนมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ ทำให้ความรู้สึกเป็นเจ้าของข้าวเจ้าของทรัพยากรร่วมกันลดลงไป ใครต้องการที่อยู่อาศัยและที่ทำกินบริเวณไหนในป่าก็สามารถจับจองแผ้วถางกันได้ทันที (ประชาชาติธุรกิจ, 2562) วิทยาลัย

และได้ยกระดับสู่ โครงการ ‘แม่แจ่มโมเดลพลัส’ (Mae Chaem Model Plus) เป็นโครงการที่พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหลายมิติ แต่จุดประสงค์หลักอย่างหนึ่งคือ ปัญหาหมอกควันและไฟฟ้าที่เกิดจากการปลูกข้าวโพด โดยโครงการนี้มีการสนับสนุนการปลูกพืชอื่นทดแทนนั้นคือ ไม้และกาแฟ เพื่อเป็นการค่อย ๆ ลดพื้นที่การปลูกข้าวโพดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งไม้จะเน้นแปรรูปเป็นการยกระดับให้เกษตรกรมีอำนาจในการต่อรอง แตกต่างจากการปลูกข้าวโพดที่เกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองน้อยมาก อีกทั้ง การสนับสนุนปลูกไม้ยังเป็นการส่งเสริมการเป็นเจ้าของร่วมกันของวิสาหกิจชุมชน (ไทยโพสต์, 2561)

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวยังได้มีการตั้งข้อสังเกตจากนักวิชาการ โอฬาร อ่องพะ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแม่แจ่มโมเดลว่า ยังคงเพียงโครงการที่สำเร็จเฉพาะ

ขั้นต้น ฉะนั้นความท้าทายสำหรับคนแม่แจ่มว่า สามารถทำให้แม่แจ่มโมเดลเป็นรูปธรรมมากขึ้นได้อย่างไร และการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตอย่างไร

การตอบคำถามว่า แม่โมเดลประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ผู้เขียนพอที่จะตอบในส่วนของ การจัดการไฟฟ้า และการให้สิทธิ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พอที่จะ อธิบายได้ว่า แม้ว่าโครงการแม่แจ่มโมเดลจะเป็นการพยายามแก้ไขปัญหามอกควันและไฟฟ้า โดย การรื้อรัดเอาหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา สิ่งสำคัญที่ทำให้การลดไฟ ฟ้าและหมอกควันในอ.แม่แจ่มได้คือ 1. การจัดการไร่อย่างเป็นระบบ 2. การจัดการระบบชิงเผาใน พื้นที่อย่างเป็นระบบ 3. มีการจัดการข้อมูลรายแปลง สิ่งเหล่านี้ทำให้ไฟฟ้าในอ.แม่แจ่มนับตั้งแต่ ปี 2558 ลงมาได้ถึงร้อยละ 90

แต่อย่างไรก็ตาม การรายงานพื้นที่เผาไหม้ในปี 2563 ก็พบว่า อ.แม่แจ่มมีพื้นที่เผาไหม้ สะสมนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม มากถึง 227,365 ไร่ แบ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ 85,734 ไร่ เขตป่าสงวน 116,295 ไร่ และพื้นที่เขต สปก. 25,038 ไร่ และพื้นที่เกษตร 217 ไร่ พื้นที่ เผาไหม้ี้มากเป็นลำดับที่ 2 รองจากอำเภอฮอด คำถามสำคัญคือ เหตุใด อ.แม่แจ่มถึงกลับไปสู่วัง ของการมีไฟป่ามากขึ้นเดิม

“ในพื้นที่แม่แจ่มมีปัญหานี้มา 15 ปีแล้ว รุนแรงขึ้นทุก ๆ ปี เมื่อปี 59 60 มีการ พยายามแก้ไข มีการบริหารจัดการสถานการณ์ จะเห็นได้ว่า เราสามารถลดจุด hot spot พอถึง 61 62 63 มีการเปลี่ยน¹⁰ นายอำเภอคนใหม่เข้ามา ซึ่ง นายอำเภอคนใหม่ไม่ได้มีการสานต่อการแก้ไขปัญหาแบบเดิม เขาทำใหม่ ปรากฏว่า 61 62 63 หนักขึ้น 1000 กว่าจุด” (สมเกียรติ มีธรรม, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2563)

¹⁰ แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟฟ้า แม่แจ่มโมเดล ที่วางกรอบโดยคณะกรรมการบูรณาการทุกภาค ส่วน รัฐ ราษฎร์ เอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการ (ประชารัฐ) ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ โดยมาตรการ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ การ “ป้องกัน” “รับมือ” และ “สร้างความยั่งยืน” หมายถึง แผนนี้ดำเนินมาตั้งแต่ปลายปี 2558 โดยมีการตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่อแก้ปัญหาหมอกควันทั้งในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และปรับเปลี่ยนวิธี คิด วิธีทำ วิธีจัดการปัญหาใหม่ ภายใต้อ.แม่แจ่มโมเดล” ที่ทำให้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมาจนปัจจุบัน แม่แจ่ม สามารถลดจุดความร้อนที่เกิดจากการเผาไหม้หรือฮอตสปอตลงไปได้กว่า 90% จากที่เคยเกิดราว 240 จุด เหลือ เพียง 9 จุด มีการป้องกันและรับมือหลากหลายแบบด้วยกัน ได้แก่ 1. การใช้ข้อมูลวิเคราะห์ปัญหาและมอนิเตอร์จุด เสี่ยง 2. มาตรการการลดเชื้อเพลิง 3. มาตรการรับมือในแบบ Area Base Approach & Incident Command System :ICS (ThaiPublica, 2559)

จากการสัมภาษณ์คนในพื้นที่พบว่า ปัญหาหนึ่งของความไม่ต่อเนื่องของโครงการแม่แจ่มโมเดลคือ การยึดโยงระบบการจัดไฟป่ากับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อเกิดการเปลี่ยนนายอำเภอ กล่าวคือ นายอำเภอที่มาใหม่ไม่มีความเข้าใจในโครงการแม่แจ่มโมเดล โดยเฉพาะด้านการจัดการไฟไม่เข้าใจในพื้นที่ ทำให้การจัดการไฟป่าในพื้นที่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีระบบการจัดการไฟป่า แต่การที่ให้อาเภอมีบทบาทในการจัดการกับไฟป่า ซึ่งมีลักษณะของรัฐรวมศูนย์มีการเปลี่ยนแปลงไม่เข้าใจพื้นที่นั้น ไม่สามารถทำให้ระบบการแก้ไขปัญหาที่มีความต่อเนื่อง

ในขณะที่ การแก้ไขปัญหาด้านการให้สิทธิที่ดิน โดยมีระบบราชการเป็นหัวอกในการขยายและให้สิทธิ แม้ว่าจะจะเป็นความร่วมมือระหว่าง ภาคประชาสังคม ชุมชน และระบบราชการ ก็ตาม แต่ระบบราชการก็มีปัญหาอย่างในการแก้ไขปัญหา โดยเดโช ไชยทัฬห กล่าววว่า

“แม่แจ่มโมเดลทำ 2 เรื่อง ได้แก่ พัฒนาสิทธิและการพัฒนาอาชีพ เนื่องจากแม่แจ่มมีพื้นที่เยอะ ๆ ถ้าทำสำเร็จจะกลายเป็นโมเดลที่ขยายไปได้ แต่มันได้ช้าเพราะระบบราชการ มีวิธีงบประมาณ เช่น กรมป่าไม้ เคยของบแก้ไขเรื่องที่ดิน 20,000 ไร่ ขอได้แค่นี้ ระบบราชการก็เข้ามา ๆ กว่าทำเสร็จคงต้องรออีกนาน เงินน้อย คนน้อย ทำได้น้อย อันนี้ถือ เป็นสเต็ปแรกไม่ผ่าน ก็จะไม่ไปสเต็ปที่สอง” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2564)

การของบประมาณของกรมป่าไม้เป็นไปอย่างช้ามาก ๆ มีวิธีประมาณที่ช้า และงบประมาณน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการให้สิทธิจึงไม่สามารถดำเนินต่อไป เพราะปัจจัยของระบบราชการเป็นสำคัญ

ในปัจจุบันนอกจากจะพบ ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของหน่วยงาน ระเบียบของราชการ และ ปัญหาของรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เป็นอุปสรรคของการพัฒนาโครงการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังพบว่า โครงการได้ถูกลดความสำคัญลงไปด้วย กล่าวคือ แม้ว่าในระยะแรกของการพัฒนาโครงการจะมีหน่วยงานที่ได้เข้ามามีบทบาทมาก แต่ในปัจจุบัน ไม่พบภาพของความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่เห็นในระยะแรกเลย มีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่ขับเคลื่อน เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, สภาองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงใหม่ และมูลนิธิอภัยแม่แจ่ม ที่ยังคงขับเคลื่อนโครงการแม่แจ่มโมเดลในเชิงรูปธรรมอยู่ เช่น การส่งเสริมการปลูกไฟ กาแฟ และมีการ

จัดทำโรงงานที่ชัดเจน¹¹ ในขณะที่ ภารกิจลดไฟฟ้าและหมอกควัน และการปฏิรูปที่ดิน ยังคงไม่มี ความคืบหน้า และไม่มีอย่างต่อเนื่องในการพัฒนา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการแม่แจ่มโมเดลทำให้เห็นภาพของการขาดความร่วมมือของ หน่วยงานที่พยายามเข้ามามีบทบาท ทั้งนี้ ภาครัฐ วิฑิตานนท์ ได้เพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ได้เริ่มถอยออกจากโครงการแม่แจ่มโมเดลแล้ว เนื่องด้วยขาดงบประมาณในการพัฒนา เมื่อเป็น เช่นนี้จึงทำให้เราไม่เห็นภาพของความร่วมมือ และส่งผลต่อความต่อเนื่องของโครงการ ดังผู้เขียนจึงมี ข้อสรุปว่า โครงการนี้ก็ไม่ได้เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ ประชาชน และ ภาคประชาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

อำเภอเชียงดาว

การส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ใน อ.เชียงดาว หลังจากยุคสัมปทานป่าไม้ผ่านพ้น เกิดการ เปลี่ยนแปลงป่าไม้ขึ้นอีกครั้ง นั่นคือ การเกิดขึ้นของการบุกเบิกพืชเชิงเดี่ยว การส่งเสริมการปลูกนี้มี วัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปจากการยุคสัมปทานป่าไม้สักคือ มีวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเป็นหลัก ซึ่งการใช้ที่ดินนี้ส่วนใหญ่จะเน้นที่ดินบนภูเขา เนื่องจากในพื้นที่ชนบทโดยเฉพาะบนภูเขาที่มีพื้นที่มาก อีกทั้ง ต้นทุนของการใช้ที่ดินพื้นราบมีต้นทุนอย่างมหาศาล (นิคม พุทธา, 2563) ฉะนั้น พื้นที่ ภาควิชาการจึงรองรับการปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างมาก การเริ่มปลูกพืชเชิงเดี่ยว ใน อ.เชียงดาว โดยเฉพาะ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เป็นต้นตอของปัญหาไฟป่าในปัจจุบัน ซึ่งการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเริ่มต้นประมาณ 20 ปีที่แล้ว หรือราวปี 2540 เป็นต้นมา สิ่งที่ทำให้เกิดการปลูกพืชเชิงเดี่ยวขยายตัวในอ.เชียงดาวนั้นมีอยู่

¹¹ “นายอุทิศ สมบัติ ประธานมูลนิธิอีกเมืองแจ่ม กล่าวในเวทีเสวนาว่า ขณะนี้การพัฒนาแทบทุกอย่างติดขัดไปหมด เป็นอุปสรรคคอขวดของการพัฒนา และจะสร้างปัญหาระยะยาวต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หากราชการยังไม่ยอม ปลดล็อก

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่โครงการบ้านมั่นคงชนบทของกระทรวงพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ ระบุว่า แม้โครงการของ เขาต้องการจะสร้างระบบสาธารณูปโภคให้กับชาวแม่แจ่ม อันรวมทั้งถนน ไฟฟ้า ระบบประปาหมู่บ้าน แต่การ พัฒนาในเขตป่าสงวนต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้และกรมอุทยาน ขณะที่เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรน้ำ กล่าว ว่า ไม่อาจเข้าไปทำงานได้ เนื่องจากทุกพื้นที่มีเจ้าของดูแล ต้องขออนุญาตจากทางราชการระดับท้องถิ่นทุกแห่ง ไม่เช่นนั้นการก่อสร้างใด ๆ จะดำเนินการไม่ได้ ขณะที่การพัฒนาในพื้นที่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำได้ยาก แม้กระทั่งบพัฒนาจังหวัดในส่วนของแม่แจ่มยังต้องส่งคืนส่วนกลาง เนื่องจากไม่สามารถนำมาทำโครงการได้เพราะ อยู่ในเขตป่า สิ่งนี้กลายเป็นปัญหาที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา” (ประชาชาติธุรกิจ, 2562)

2 ปัจจัยหลักคือ 1. นโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 หรือนโยบายเกษตรพันธสัญญา 2. มติครม. ปี 2541 ว่าด้วยเรื่องการอนุญาตให้ประชาชนในพื้นที่ป่าสามารถบุกเบิกที่ดินทำกินได้¹² รวมไปถึงปัจจัยส่งเสริมที่นายทุนและรัฐต่างร่วมมือกันให้ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นไปอย่างรวดเร็ว เช่น การอนุมัติการกู้เงินโดยที่ไม่มีหลักทรัพย์ การประกันราคาพืชผลของเกษตรกร ปัจจัยเหล่านี้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของทุนอุตสาหกรรมอาหารในประเทศ และปัจจัยเหล่านี้ทำให้ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และเกิดการขยายตัวไปเรื่อย ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม จากเอกสารและเว็บไซต์หน่วยงานเทศบาล พบว่า ส่วนใหญ่ประชากรอยู่ระบบเศรษฐกิจภาคเกษตรกร มีการรายงานว่ เศรษฐกิจของเทศบาลตำบลเมืองงายส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผลผลิตทางเกษตรคิดเป็นร้อยละ 80 ของประชากรในพื้นที่ ได้แก่ ปลูกข้าว ปลูกกระเทียม ปลูกถั่วเหลืองและปลูกผักต่าง ๆ เช่นเดียวกับเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลเชียงดาว พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก พบว่า ประชาชนประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร จำนวน 122 ครัวเรือน มีพื้นที่การเกษตรจำนวนประมาณ 540 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด เกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกข้าว รองลงมาคือ ปลูกข้าวโพดหวาน และพริก ตามลำดับ นอกจากนี้แล้วชุมชนอื่น ๆ ในอ.เชียงดาวยังมีการปลูก กระเทียม ลิ้นจี่ ลำไย มะม่วง ซึ่งจะปลูกสลับหมุนเวียนไปตามฤดูกาล

จากการเก็บข้อมูลของอำเภอเชียงดาว พบว่า อ.เชียงดาวมีครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด 19,451 ครัวเรือน และได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร 9,243 ครัวเรือน พื้นที่ทั้งหมด 1,355,625 ไร่ เป็นพื้นที่เกษตร 121,656 แยกเป็นพืชดังนี้

¹² นิคม พุทธา ภาคประชาสังคมอำเภอเชียงดาว อธิบายว่า “ยุคพืชที่เศรษฐกิจเริ่มต้น เมื่อประมาณ 20 กว่าปีที่แล้ว ตั้งแต่ปี 2541 มีนโยบายอยู่ตัวหนึ่งคือ มติครม. ปี 2541 ที่รับรองที่ดินทำกิน ทุนใหญ่มีการไปบังคับให้รัฐบาลชวลิตว่า ให้เขามีที่อยู่อาศัยในเขตป่าสี พลเอก ชวลิตก็ให้สิทธิ ทำให้คนก็บุกรุกกันอย่างรุนแรง ซึ่งหมายความว่าในที่อยู่ในเขตป่าได้กับสิทธิรับรองให้ทำกินต่อไป ทีนี้ก็เลยมีคนขยายที่ดินทำเข้าไปอีก ตั้งแต่ปี 2540 2541 มาเรื่อย ๆ จนถึงปี 50 ประมาณ 10 ปี พื้นที่เศรษฐกิจขยายตั้งเข้าไปสู่ที่สูง ซึ่งมีประเภทเป็นป่าต้นน้ำ” (นิคม พุทธา, สัมภาษณ์, 2563)

ตารางที่ 3: ลำดับชนิดของพืชและพื้นที่ปลูกพืช อำเภอเชียงดาว

ลำดับ	ชนิดพืช	พื้นที่ปลูก
1	ข้าวนาปี	11,557
2	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	5,337
3	ข้าวโพดหวาน	3,217
4	มะม่วง	22,883
5	ลำไย	12,569
6	ลิ้นจี่	919
7	ยางพารา	3,570
8	กาแฟ	247
9	ส้มเขียวหวาน	2,122
10	กระเทียม	4,610
11	พริก	4,315
12	กะหล่ำปลี	3,522
13	ผักกาดขาว	5,347
14	อโวคาโด	1,720
15	ส้ม	1,210
16	อื่น ๆ	507

ที่มา: (สำนักงานอำเภอเชียงดาว, 2563)

การแสดงรายการพืชและพื้นที่ปลูกของพืชแต่ละชนิดเป็นข้อมูลของเกษตรกรที่มาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเกษตรเท่านั้น ไม่ใช่ข้อมูลจริงที่แสดงให้เห็นถึงการบุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐ ฉะนั้นตัวเลขดังกล่าวไม่อาจสะท้อนพื้นที่ปลูกจริง สำนักงานเกษตรอำเภออธิบายว่า การเก็บข้อมูลทางการเกษตรเป็นการเก็บข้อมูลรายแปลงในพื้นที่ที่เอกสารสิทธิ์เท่านั้น ยังไม่มีการสำรวจพื้นที่เกษตรที่บุกรุกป่าของรัฐจากภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการสร้างฐานข้อมูลพื้นที่เกษตรกรรมของอ.เชียงดาวต่างจากแม่แจ่มอย่างมาก ซึ่งการมีฐานข้อมูลที่ไม่ชัดเจนไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดิน และปัญหาไฟป่าในพื้นที่ได้

สถานการณ์การปลูกข้าวโพดในเชียงดาวแม้ว่าในเอกสารราชการจะระบุพื้นที่การปลูกข้าวโพดในจำนวนตัวเลขหลักพัน หากแต่ตัวเลขดังกล่าวนั้นไม่เป็นความจริง เนื่องจากว่า สำนักงาน

เกษตรอำเภอไม่ได้เก็บข้อมูลสถิติการปลูกไร่ข้าวโพดในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ จึงทำให้ตัวเลขที่ระบุจากเอกสารราชการไม่ใช่ตัวเลขจริงของการมีอยู่ของไร่ข้าวโพดในอ.เชียงดาว

การรายงานของสำนักสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 รายงานว่า พื้นที่การปลูกข้าวโพดในอ.เชียงดาว จำนวนมากกว่าที่เอกสารระบุ พบว่า อ.เชียงดาวมีการปลูกข้าวโพดมากเป็นลำดับ 2 รองจากแม่แจ่ม โดยในปี 2553/2554 มีการปลูกข้าวโพดถึง 59,826 ไร่ , ในปี 2554/2555 มีการปลูกข้าวโพดถึง 35,958 ไร่ , ในปี 2555/2556 มีการปลูกข้าวโพด 21,637 ไร่ และ ในปี 2556/2557 มีการปลูก 38,818 ไร่ จะเห็นได้ว่า มีการขึ้นแล้วก็ลงของการปลูกไร่ข้าวโพด นับตั้งแต่ปี 2554/2555 (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1, 2559) ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลต่อการขึ้นลงของการปลูกดังที่ได้กล่าวไปข้าง เช่น นโยบายการส่งเสริมจากรัฐหรือนโยบายการประกันราคา การส่งเสริมจากทุน และการให้กู้ยืมเงินจากสถาบันธนาคารของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้สถานการณ์การปลูกเพิ่มหรือลดลงเท่านั้น ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ยั่งยืน ที่ก่อให้เกิดฟืนน้อยลง ซึ่งมาจากเงื่อนไขหลักที่จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปว่า “เหตุใดชนบทจึงยังติดกับดักของการปลูกข้าวโพด”

อีกทั้ง จากการสัมภาษณ์ NGO ในพื้นที่อ.เชียงดาว พบว่า พื้นที่การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ไม่ได้มีจำนวนตรงตามกับที่เอกสารของทางราชการระบุ แต่การขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ มีการบุกรุกในพื้นที่นี้ประมาณ 30,000 -70,000 ไร่ ในพื้นที่ 7 ตำบล ซึ่งทุกวันนี้ยังมีการบุกรุกอยู่ โดยตั้งแต่ปี 2541 จนถึง 2550 ระยะเวลา 10 ปีนี้ พื้นที่การปลูกข้าวโพดขยายตัวเข้าไปสู่ที่สูง ซึ่งมีสภาพเป็นป่าต้นน้ำ

ในอ.เชียงดาวมีการปลูกข้าวโพดอยู่ราว ๆ ลำดับสองรองจากแม่แจ่ม แต่อ.เชียงดาวแตกต่างจากแม่แจ่มคือ ไม่มีไร่หมุนเวียนทำให้การกล่าวหาไปป่ามาจากไร่หมุนเวียนในอำเภอไม่เป็นความจริง ไฟป่าจากในเชียงดาวส่วนใหญ่ก็เป็นเหตุผลเดียวกันคือ การเผาไร่ข้าวโพด

ในส่วนของการบุกรุกพื้นที่เพื่อปลูกไร่ข้าวโพดมีอย่างมาก และการบุกรุกขยายเป็นวงกว้าง ในลักษณะอ้อมเขาไปเรื่อย ๆ จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปรากฏการณ์การขยายตัวข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในอ.เชียงดาว เริ่มเป็นเหมือนกับแม่แจ่ม ไร่ข้าวโพดในอ.เชียงดาวไม่ได้มี 5 พันกว่าไร่ดังที่เอกสารของรัฐระบุแต่ความจริงแล้วมี 7 หมื่นกว่าไร่ ซึ่งอยู่ในสภาวะกำลังขยายตัว (หากเปรียบเทียบแล้วเชียงดาวจัดอยู่ในยุคของเริ่มถางป่า บุกรุกป่าใหม่ เหมือนกับ แม่แจ่มยุคที่ 1) เป็นรองแม่แจ่ม เชียงดาวเพิ่งเริ่มแต่เชียงดาวก็เริ่มมีการจัดการไร่ข้าวโพด เชียงดาวก็อยู่ในช่วงกำลังจะพัฒนาไปเหมือนกับแม่แจ่มยุคที่ 2 ซึ่งการบุกรุกใหม่เพื่อทำไร่ข้าวโพดจะต้องเผาติดต่อกัน 3 - 4 ปี เพื่อให้ต้นมันหมด ฉะนั้นจึงเกิดไฟ

คลุกกรุน การปลูกข้าวโพดของเชียงดาวจะเป็น 1 ปลาย ๆ กำลังจะเข้ายุคที่ 2 แล้วถ้ารัฐยุติการบุกรุกให้เร็วก็จะจบเกมเร็ว แต่ด้วยความที่ชาวบ้านก็อยากหลุดพ้นจากความยากจน อยากมีชีวิตที่สบาย อยากอยู่ในโลกสมัยใหม่ เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ของชาวบ้านการบุกรุกเพิ่มจึงเป็นสิ่งที่จะทำให้พวกเขามีชีวิตที่ดีได้ ผู้สื่อข่าวสำนักงานข่าวสารคดีได้ลงสำรวจพื้นที่การปลูกข้าวโพดในอำเภอเชียงในปี 2559 พบว่า ยังมีการบุกรุกป่าอย่างต่อเนื่อง ป่าหลายพันไร่กำลังถูกบุกรุก และแทนที่ด้วยการปลูกพืชชนิดอื่น โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าต้นน้ำที่กำลังถูกทำลาย อีกทั้งยังไม่ได้มีหน่วยงานใด ๆ ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาด้วย

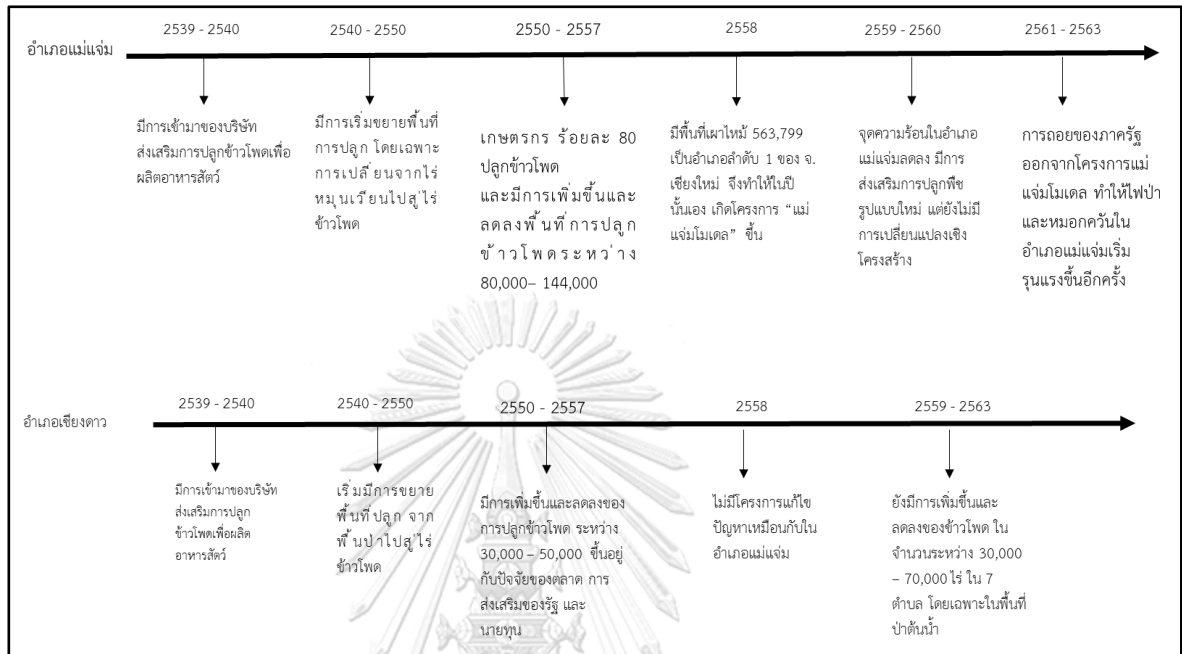
แต่ในปัจจุบันมาตรการบุกรุกทำได้ดีมากจน ส่งผลให้ปัจจุบันการบุกรุกไม่เพิ่มจำนวนแล้ว เนื่องจากกรมอุทยานได้ทำการรังวัดตามพรบ.อุทยานฉบับใหม่จะมีการวัดที่ดินของเกษตรกรว่าใครมีพื้นที่ทำกินเท่าไร ก็แปลง และอนุโลมให้มีให้พื้นที่ทำกินที่ซ้อนทับพื้นที่ป่าของรัฐนั้น สามารถทำกินต่อไปได้ ซึ่งการบุกรุกในช่วงก่อนปี 2545 มีการยกเว้นให้หมด แต่การบุกรุกในระหว่างช่วงปี 2545 – 2557 ต้องนำมาผ่านการพิจารณาจากกรมการอำเภอก่อน แล้วเข้าคณะกรรมการจังหวัดเป็นลำดับต่อไป เพื่อเป็นการพิจารณาว่าจะให้การบุกรุกนี้ถูกต้องหรือไม่อย่างไร แต่การบุกรุกหลังปี 2557 ประกาศให้มีความผิดทั้งหมด¹³ (ศรัณยวิทย์ ทอดเสียง, 2563)

จะเห็นได้ว่า การขยายตัวของ การปลูกข้าวโพดอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากการแรงกดดันทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการปลูกจากรัฐ สถาบันการเงิน และเอกชน ซึ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวบ้านว่าจะได้รับเงินแน่ ๆ โดยมีรัฐและสถาบันการเงินลงทุนให้ก่อน โดยสถาบันทางการเงินของรัฐให้กู้โดยไม่ต้องมีหลักประกัน ให้กู้เอาเงินไปซื้อปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ในขณะที่นายทุนใหญ่ อย่างเช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) สนับสนุนในเชิงนโยบายการรับซื้อผลผลิตในรูปแบบของพันธสัญญา รวมไปถึงความต้องการสะสมทุนของชาวบ้านด้วย¹⁴ จากเงื่อนไขและเหตุผลเหล่านี้ต่างสอดรับกัน ฉะนั้น ผลคือ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไปสู่การทำเกษตรในระบบพืชเชิงเดี่ยว

¹³ “การบุกรุกลดลงไปแล้ว ตั้งแต่มีการสำรวจตามอุทยานฉบับใหม่ ใครบุกรุกหลังปี 57 ก็โดนจับเลย โดยมีการเดินแนวเขตแดน มีการลาดตระเวนแนวเขต มีระบบเทคโนโลยีที่เช็คได้ว่าใครบุกรุก ถ้ามีการบุกรุกไปนิดเดียวเราก็รู้ เราก็มีการวางแผน เพื่อลดการบุกรุก”

¹⁴ นิคม อธิบายว่า ชาวบ้านมีค่านิยมเรื่องรถกระบะโฟวีว 4DW ซึ่งบริษัทไฟแนนซ์ ไม่ได้ให้ชาวบ้านจ่ายเงินค่ารถเป็นรายเดือน แต่ให้จ่ายเป็นรายปี เพราะฉะนั้นชาวบ้านก็มีความคิดที่ว่าปี นี้ทำไร่ข้าวโพด 10 ไร่ได้เงินมา 2 แสนบาท ปีหน้าอยากได้ 4 แสน ต้องทำเพิ่มอีก 20 ไร่ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านเข้าบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 4: ภาพแสดงลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่อำเภอแม่แจ่มและอำเภอเชียงดาว



3.1.5 การเปลี่ยนแปลงของบทบาททุนอุตสาหกรรมอาหาร

อย่างที่ได้อธิบายไปในหัวข้อของการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงที่ดินอันเกิดจากพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรในป่าไม้ การส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในระยะเริ่มต้นปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มทุนที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกษตรกรในพื้นที่ อ.แม่แจ่มและเชียงดาวคือ บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์และเบทาโกร อันเป็นกลุ่ม ๆ หลักที่เข้ามาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดภายใต้ระบบพันธสัญญา

การย้ายพื้นที่ส่งเสริมข้าวโพดของกลุ่มทุน พบว่า กลุ่มทุนซีพี ได้เริ่มขยายพื้นที่การปลูกข้าวโพดออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจาก ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อีรวดี - เจ้าพระยา - แม่โขง ในปี 2546 ที่เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกัมพูชา พม่า ลาว และไทย ข้อตกลงนี้ได้เอื้อให้เกิดการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดภายใต้ระบบพันธสัญญา โดยมีบริษัทซีพีเป็นผู้ส่งเสริมหรือนายทุนหลัก

ผลจากการย้ายของทุน ส่งผลให้มีการขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยในปี 2557 ข้อมูลทางการของรัฐบาลระบุว่าพื้นที่ข้าวโพดเขตฉานเหนือและใต้ รวมประมาณ 1.15 ล้านไร่ ซึ่งตัวแทนจากเครือเจริญโภคภัณฑ์ในรัฐบาล ระบุว่า มูลค่าอย่างเป็นทางการของการส่งออกเมล็ดพันธุ์มีมูลค่าที่ประมาณ 7,000 ล้านบาท อีกทั้ง ยังมีโรงงานผลิตอาหารสัตว์ 4 แห่ง ได้แก่ 楊กุ้ง มณฑลเยลลี่ ตองจี และเจ๊กเหม่ จากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนว่าเครือเจริญโภคภัณฑ์เป็นผู้ผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่ที่สุดในพม่า (อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ, 2560)

อีกทั้ง การบุกรุกเพิ่มเติมเมื่ออ้างอิงจากข้อมูลปัจจุบัน พบว่า การย้ายทุนข้าวโพดไปสู่เพื่อนบ้านมากขึ้นในระยะที่ผ่านมา ทำให้การขยายพื้นที่เข้าไปในป่า และการบุกรุกป่าเพื่อปลูกข้าวโพด สิ้นสุดบ้าง ซึ่งในขณะนี้ภาคเหนือตอนบนคาดว่ามีการปลูกข้าวโพดราว 4 ล้านกว่าไร่ (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2563) ข้อมูลสถานการณ์การปลูกข้าวโพดรายปีของภาคเหนือตอนบน พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2560 จากนั้นลดลงจนถึงปี พ.ศ.2562 ในขณะที่รัฐบาลของเมียนมามีสถานการณ์ตรงกันข้ามกับประเทศไทย กล่าวคือ มีการปลูกลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2561 จากนั้นเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 ส่วนพื้นที่ตอนบนของ สปป.ลาว มีสถานการณ์การปลูกที่ไม่แน่นอน โดยพบพื้นที่ปลูกข้าวโพดลดลงและเพิ่มขึ้นปีเว้นปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2562 อีกทั้งข้อมูลดาวเทียม moderate resolution imaging

spectroradiometer (MODIS) ยังชี้ให้เห็นว่า ร่องรอยพื้นที่เผาไหม้ที่อยู่พื้นที่ปลูกข้าวโพดในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ด้วย ได้แก่ ตอนบนสปป. ลาว และรัฐฉานของเมียนมา (Greenpeace, 2563)

แม้ว่า ในปี 2559 รัฐบาลได้ส่งเสริมการเกษตรในไทยผ่านโครงการ “ประชารัฐ” ให้มีการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 2 ล้านไร่ โดยให้เอกชนรับประกันราคาซื้อที่กิโลกรัม 8 บาท และ 6 บาท โดยขึ้นอยู่กับสภาพความชื้น แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามระบบการลงทุนให้แบบเดิมอีกต่อไป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนในพื้นที่ อ.แม่แจ่มและเชียงดาว พบว่า ในปัจจุบันบทบาทของกลุ่มซีพีและเบทาโกรมีบทบาทน้อยลงกว่าในอดีตมาก ทั้งการส่งเสริมด้านการลงทุนตามระบบพันธสัญญา เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ซึ่งคนในพื้นที่ให้สัมภาษณ์ ว่า

“ในช่วงต้น รูปแบบการปลูกข้าวโพดเป็นไปในรูปแบบเกษตรพันธสัญญา แต่ในปัจจุบันได้กลายเป็นแบบระบบกึ่งพันธสัญญา ที่ให้นายทุนท้องถิ่นมาส่งเสริม เช่น ชาวบ้านลงทุนเอง แล้วเอาไปขายให้นายทุนท้องถิ่น หรือว่า นายทุนท้องถิ่นลงทุนให้ แต่ไม่ได้มีพันธสัญญากันมากนัก คนปลูกสามารถเอาไปขายให้กับคนอื่นได้ แต่ต้องเอาเงินลงทุนมาคืนให้คนที่ลงทุนให้พวกเขา ในปัจจุบันเสรีในการปลูก เสรีในการขาย” (สมเกียรติ มีธรรม, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2563)

“ในอำเภอเชียงดาว การลงทุนการเพาะปลูก ณ ปัจจุบันเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ไม่เหมือนสมัยในอดีต ที่ต้องผูกขาดอยู่กับการซื้อขายในระบบเกษตรพันธสัญญา เกษตรกรสามารถปลูกได้อย่างเสรีทั้งซื้อและขาย” (นิคม พุทธา, 2563)

ทุนใหญ่ออกไปหมดแล้ว ในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพด เช่น ซีพี เบทาโกร ออกไปแล้ว ตอนนี้มันเหลือนายทุนท้องถิ่นที่เข้ามาส่งเสริมให้ชาวบ้านปลูก ทุนจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาส่งเสริม เช่น นายทุนจากเชียงรายที่เข้ามาส่งเสริมการทำเมล็ดพันธุ์ มากไปกว่านั้น จากการสัมภาษณ์ยังพบว่าการซื้อเมล็ดพันธุ์ในปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภออีกด้วย¹⁵

ผลจากการย้ายของทุนพบว่า พื้นที่การปลูกข้าวโพดในอ.แม่แจ่มก็ลดลงไปด้วยเช่นกัน จากเดิม 120,000 ไร่ ลดลงเหลือ 85,000 ไร่ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 ก็ยังคงประกอบอาชีพข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อยู่ทั้งในพื้นที่เนินเขาและที่ราบ (greennews, 2021)

¹⁵ โบกเกอร์แนะนำเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วให้เจ้าหน้าที่รัฐแนะนำชาวบ้าน กลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นเซลล์แมนไปด้วย

อีกทั้งเครื่องเจริญโภคภัณฑ์หรือซีพีได้ออกมาตรการภายใต้แนวคิด “ไม่เช่า ไม่เผา เราซื้อ” โดยระบุว่า จะไม่ซื้อผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ทั้งบนพื้นที่ลาดและพื้นที่เชิงเขา ไม่ส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ป่าหวงห้ามและป่าอนุรักษ์ และไม่ส่งเสริมให้เผาเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการทำธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม (ผู้จัดการออนไลน์, 2562b) ซึ่งจากการออกนโยบายจากทางบริษัทส่งผลให้พ่อค้าคนกลางซึ่งเคยรับซื้อผลผลิตไม่รับซื้อเนื่องจากที่ดินที่ปลูกข้าวโพดไม่มีเอกสารสิทธิ์ จึงทำให้เกษตรกรต้องจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลางรายย่อย ที่เข้ามารับซื้อในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต¹⁶

จากการอธิบายที่ผ่านจะเห็นได้ว่า นโยบายการส่งเสริมข้าวโพดในระยะแรกที่รัฐร่วมกับทุนเข้ามาส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ผ่านนโยบายและแผนพัฒนาเกษตรฯ ต่างมีความอ่อนแอกับการรับซื้อในปัจจุบันอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีสภาวะการขาดทุนและการกดทับจากอำนาจรัฐที่เข้ามากระทำต่อเกษตรกรส่งผลให้พวกเขาตกอยู่ในสถานะที่ไม่มีอำนาจใด ๆ ในการต่อรองเลย ดังนั้น จึงทำให้ชาวบ้านในชนบทตกอยู่ภายใต้สถานะที่ด้อยที่สุด

จากข้อมูลสามารถอธิบายได้ว่า บทบาทของทุนใหญ่ ๆ ในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดในพื้นที่ได้ลดลงบ้างแล้ว ได้ถูกแทนที่ด้วยกลุ่มทุนอีกประเภทหนึ่งที่ได้เข้ามาแทนที่การส่งเสริมการปลูกพืช ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ลดตามลงไป และทำให้ระบบเกษตรพันธสัญญาได้ลดลงตามไปด้วย และการปลูกแบบอิสระเสริมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุนใหญ่ออกไปจากการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่แล้ว ทุนใหญ่เหล่านี้ก็ยังมีบทบาทรับซื้อผ่านพ่อค้าคนกลาง และเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังสนับสนุนการปลูก ซึ่งเป็นผลทำให้ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวนั้นดำเนินต่อไป และยิ่งไปกว่านั้นคือ การคงอยู่ของเงื่อนไขใหญ่ที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถขยับขยายไปสู่การปลูกพืชชนิดอื่น ดังที่จะอธิบายในหัวข้อถัดไป

3.2 ปัญหาไฟป่าและหมอกควันกับการกดทับทางสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน และพัฒนา: เงื่อนไขใหญ่ที่ไม่เปลี่ยนแปลง

แม้ว่าบทบาทของทุนในการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดได้เคลื่อนไปสู่การลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญของการที่เกษตรกรเลือกปลูกข้าวโพดก็ยังไม่ได้สัมพันธ์

¹⁶ ต้นทุนการผลิตอยู่ที่กิโลกรัมละ 7.25 บาท ขณะนี้เกษตรกรได้จำหน่ายผลผลิตไปแล้วประมาณร้อยละ 75 โดยมีพ่อค้าคนกลางมารับซื้อเพื่อไปจำหน่ายให้กับฟาร์มเกษตรกรในพื้นที่เชิงใหม่และลำพูน ซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องขายขาดทุนเพื่อจะนำรายได้มาเลี้ยงครอบครัว

กับการเคลื่อนย้ายของทุนมากนัก แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าการลดลงของการปลูกข้าวโพดตั้งที่ได้กล่าว เนื่องจากเงื่อนไขสำคัญหรือเงื่อนไขใหญ่ที่ทำให้เกษตรกรเลือกปลูกข้าวโพดคือ เงื่อนไขในเชิงโครงสร้าง เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปลูกข้าวโพดในพื้นที่ลาดชันยังไม่หมดไป ได้แก่ 2 เงื่อนไขคือ เงื่อนไขของสิทธิทางที่ดิน และการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนา

เงื่อนไขของความไม่มั่นคงทางที่ดิน ส่งผลให้การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กลายเป็นที่นิยมของเกษตรกรในพื้นที่อย่างมาก เนื่องจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เติบโตเร็ว โดยใช้ระยะเวลาประมาณ 3 เดือนก็ได้ผลผลิต ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขความไม่มั่นคงทางที่ดิน เพราะพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน มีการรายงานว่ พื้นที่ปลูกข้าวโพดของอ.แม่แจ่มมีประมาณ 120,000 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินสปก. ที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ทำกินเพียงประมาณ 5,000 ไร่ ในขณะที่ ร้อยละ 95 เป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือไม่ได้รับการอนุญาตให้ทำกินในพื้นที่ดังกล่าวได้ (กรุงเทพมหานคร, 2560) การไม่มีเอกสารสิทธิ์เท่ากับว่า ไม่มีสิทธิ์ในที่ดินทำกินในพื้นที่ที่อยู่เขตของป่าอนุรักษ์ และเขตป่าสงวน เงื่อนไขความไม่มั่นคงทางที่ดินส่งผลให้เกษตรกรไม่กล้าที่จะปลูกพืชชนิดอื่นที่ใช้ระยะเวลานาน เพราะไม่มั่นใจว่าเมื่อใดที่จะถูกยึดที่ดินคืน อีกทั้ง การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ยังได้รับผลผลิตที่เร็วรวด ได้เงินเร็ว ตอบสนองการสะสมทุนของเกษตรกรอีกด้วย

“ชาวบ้านกล่าวว่า ถ้าจะให้พวกเขาหยุดปลูกไร่ข้าวโพด จะต้องให้พวกเขาเข้าถึงการพัฒนาอาชีพ และเข้าถึงสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในที่ดิน ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง รวมถึงการเข้าถึงสิทธิการพัฒนา” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2564)

สืบเนื่องจาก การไม่มีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งสะท้อนสถานะความยากจนนั้น ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกไร่ข้าวโพดนั้นไม่มีได้มีกำลังทรัพย์มากที่จะจัดการไรในช่วงการเตรียมเพื่อปลูกพืชในรอบใหม่ ในวิธีการปกติหรือการไถ่กลับ สมเกียรติ มีธรรม ได้อธิบายว่า

“การใช้รถไถเป็นไปในเงื่อนไขที่พื้นที่เป็นพื้นที่ราบ แม่แจ่มเป็นที่สูง มันทำไม่ได้หรือเป็นป่าหิน ก็ยาก การไถ่กลับใช้ทุนสูง คิดเป็นไร่ ไร่หนึ่งก็ 800-900 ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น แต่การเผาไม้ง่าย ไม้ซัดอันเดียว ไฟแชกอันเดียว” (สมเกียรติ มีธรรม, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2563)

อีกทั้ง การที่พื้นที่ปลูกข้าวโพดส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชัน เนื่องจากการอยู่ในพื้นที่ป่า เป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดการพื้นที่ด้วย จึงต้องเลือกวิธีการเผาเพื่อที่จะจัดการไร่¹⁷

เงื่อนไขของการไม่สามารถพัฒนา พื้นที่ของอ.แม่แจ่ม และเชียงดาวส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่า ของรัฐ ซึ่งไม่สามารถพัฒนาได้ ส่วนใหญ่แล้วพื้นที่เหล่านี้ได้มีสภาพทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทำกินและอยู่อาศัยของชาวบ้านที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตที่ดินจากรัฐ เดโช ไชยทัฬห อธิบายว่า

“การที่ชาวบ้านไม่มีที่ทำกิน ที่อยู่ที่อาศัย โดยชอบโดยกฎหมาย ทำอะไรก็ผิด ขอด ถนนก็ไม่ได้ ทำประปาก็ไม่ได้ ของบมาพัฒนาหมู่บ้านก็ไม่ได้ เพราะอยู่ในเขตป่า เชียงใหม่มีพื้นที่แบบนี้อยู่ประมาณ 2 ล้านไร่ แยกเป็นในเขตป่าสงวนประมาณ 1.6 ล้านไร่ และเขตป่าของรัฐ(ป่าอนุรักษ์) ประมาณ 4 แสนกว่าไร่ คิดดู 2 ล้าน ไร่อยู่แบบผิดถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2563)

“เหตุผลที่ทำให้คนเลือกที่จะปลูกพืชเชิงเดี่ยวก็เพราะว่า เราไม่มีแหล่งน้ำ หรือ ถ้าชาวบ้านจะทำแหล่งน้ำก็ทำไม่ได้ เพราะมันไม่ใช่ที่ดินของชาวบ้าน แม้ว่าจะ เป็นที่อยู่อาศัย แต่มันเป็นป่าที่ชาวบ้านไม่ได้รับอนุญาต มันไม่สามารถไปพัฒนา แหล่งน้ำให้มันเกิดได้ ฉะนั้นก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนไปปลูกอย่างอื่นได้ เพราะ หน่วยงานก็ไปส่งเสริมไม่ได้มีงบประมาณไปลง ฉะนั้น การมีสิทธิในที่ดินจึงมี ความสำคัญ” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2564)

เช่นเดียวกันกับพื้นที่อ.เชียงดาว การพัฒนาในพื้นที่ป่าถูกจำกัด แม้ว่าจะมีองค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับชาวบ้าน และมีบทบาทในการพัฒนา แต่ก็ไม่สามารถมีอำนาจในเขต พื้นที่ป่าของรัฐได้ ซึ่งพื้นที่ที่ทำกินของชาวบ้านส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่เขตป่าของรัฐ ทศพัฒน์ เลาจาง รองนายกเทศบาลตำบลปิงโค้งได้อธิบายว่า

“กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้เทศบาลเข้าไปในเขตป่าของรัฐ เทศบาลก็ไม่สามารถ เข้าไปพัฒนาอะไรให้กับชาวบ้านได้ แม้แต่จะไปทำถนน หรืออะไร ต้องได้รับอนุญาต จากเจ้าของที่ เช่น กรมอุทยาน ถ้าเขาอนุญาตก็ได้ ทุกวันนี้เราไม่ได้ขนาดนั้น หาก

¹⁷ การกระบวนกรเตรียมปลูก กล่าวคือ การเข้าสู่ฤดูใหม่ โดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้วิธีการเผาในที่โล่งเพื่อเผาเศษวัสดุ และวัชพืชในไร่นา ซึ่งเป็นวิธีที่ประหยัดและรวดเร็วที่สุด โดยวิธีการเผาจะใช้ยาฆ่าหญ้าฉีดเร่งให้ต้นมันแห้งแล้วเผา ซึ่งการเผาแล้วแต่ว่าเกษตรกรจะมีการบริหารจัดการเชื้อเพลิงในไร่หรือไม่ หากไม่มีก็จะเกิดการลุกลามเข้าไปป่าอย่าง ง่ายดาย (นิคม พุทธา, สัมภาษณ์, 19 กันยายน 2563)

เป็นชุมชนที่เป็นชาวบ้านอยู่เราก็สามารถเข้าไปทำได้ ถ้าเข้าไปในป่าเราแทบเข้าไป
ไม่ได้เลย” (ทศพัฒน์ เลาจาง, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2563)

จากการสัมภาษณ์จะพบว่า การประกาศเขตป่าของรัฐไม่เพียงแต่สร้างความยากลำบาก
ให้แก่ชาวบ้านในเชิงที่มีที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ป่าของรัฐจนนำไปสู่ข้อพิพาทหลายครั้งเท่านั้น หากแต่
การประกาศเขตป่าของรัฐยังส่งผลกระทบต่อ การเข้ามาจับป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคให้แก่ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่าด้วย และเป็นสิ่งที่ลิดรอนอำนาจของ
ท้องถิ่น

นอกจาก 2 เงื่อนไขที่ทำให้การปลูกข้าวโพดยังดำเนินต่อไปแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกด้วย
เช่น นโยบายการประกันราคาของรัฐ ความต้องการของตลาดโลก ทั้ง 2 เงื่อนไขยังเป็นการประกัน
ว่าหากปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะสามารถขายได้อย่างแน่นอน¹⁸ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังตีความ
ว่า เงื่อนไขความไม่มั่นคงทางที่ดิน และเงื่อนไขการไม่พัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กดทับผู้คนในชนบท
และเป็นสาเหตุเชิงโครงสร้างของปัญหาไฟป่าและหมอกควัน

3.3 ประเภทของสาเหตุที่ก่อให้เกิดไฟป่า

จากที่ได้อธิบายไปพลวัตของรัฐ ทูน ที่เปลี่ยนแปลงพื้นที่สูงภาคเหนือ โดยเน้นการให้
รายละเอียดอำเภอที่เป็นกรณีศึกษา ในหัวข้อนี้จะอธิบายว่า ไฟถูกใช้ในกิจกรรมใดบ้าง เพื่อที่จะทำให้
เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า ไฟที่ถูกใช้เพื่อการผลิตมีกระบวนการอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการเกิดไฟ
ป่าขึ้นมา โดยแบ่งออกการใช้ไฟดังนี้

‘ไฟ’ ในฐานะเครื่องมือการผลิตในพื้นที่ป่า

ไฟเครื่องมือการผลิตในอดีต

ในความเป็นจริงแล้ว “ไฟ” เป็นเครื่องมือการผลิตมาตั้งแต่ในอดีตแล้ว โดยเฉพาะการ
ใช้ไฟในไร่หมุนเวียนเป็นการทำการเกษตรในวิถีโบราณ โดยเริ่มจากชนเผ่ากระเหรี่ยงเป็นผู้

¹⁸ “ปัจจัยการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอยู่ที่ราคารับซื้อกับต้นทุน การปลูกข้าวโพดในแต่ละปีจะต้องดูราคาความคึกคัก เช่น
ราคาเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย การปลูกเสื่อมโทรมของหน้าดิน ก็จะทำให้ปลูกน้อยลง การขาดแรงงานในภาคการเกษตรลดลง
เรื่อย ๆ เจ้าบ้านเอง ก็ไปปลูกอย่างอื่นแทน การส่งเสริมจากภาคส่วนต่าง ๆ” (สมเกียรติ มีธรรม, สัมภาษณ์, 25
พฤศจิกายน 2563)

บุกเบิก ไร่หมุนเวียนเป็นสิ่งซึ่งผูกพันกับพี่น้องชนเผ่ากระเหรี่ยงมาอย่างยาวนาน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ไร่หมุนเวียนจะมีอยู่ในพื้นที่ที่มีชนเผ่ากระเหรี่ยงอยู่มาก โดยในจังหวัดเชียงใหม่ไร่หมุนเวียนจะมีมากในอ.แม่แจ่ม เพราะส่วนใหญ่ของประชากรเป็นชาติพันธุ์ชนเผ่ากระเหรี่ยง ฉะนั้นจึงทำให้อ.แม่แจ่มเป็นอำเภอที่มีไร่หมุนเวียนมากด้วย แต่ในปัจจุบันการทำไร่หมุนเวียนเหลือน้อยลง¹⁹ ในขณะที่อ.เชียงดาวแทบจะไม่มีไร่หมุนเวียนเลย แม้จะมีชนเผ่าที่หลากหลายแต่ไม่มีชนเผ่ากระเหรี่ยงมากนัก จึงทำให้ไร่หมุนเวียนในเชียงดาวแทบจะไม่มี²⁰

แม้ว่าการทำไร่หมุนเวียนจะเป็นการเผาแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่สูง แต่อย่างไรก็ตาม มีการสร้างข้อถกเถียงและงานวิชาการจำนวนหนึ่งที่ยืนยันว่า การทำไร่หมุนเวียนไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ การเผาเพื่อการเกษตรเป็นสิ่งจำเป็นต่อความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ดินและป่าไม้ โดยเฉพาะการทำไร่หมุนเวียนอันเป็นวิถีชีวิตของชาวเขา ซึ่งเป็นภูมิปัญญาแต่เดิมต้องมีการใช้ไฟเพื่อเผาไร่ เพราะไฟคือเหตุของระบบนิเวศที่สร้างความยั่งยืนให้แก่ระบบนิเวศ ดร.สมศักดิ์ สุขวงศ์ นักวิชาการอาวุโสศูนย์อบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคแปซิฟิก กล่าวว่า (ข่าวสดออนไลน์, 2561)

“ดินในเมืองร้อนอย่างบ้านเรา เกิดมาตั้งแต่ยุคเทอร์เชียรี ยุคไดโนเสาร์ 40-50 ล้านปี ทำให้ดินพวกนี้จะจืดมาก ๆ น้ำที่ไหลผ่านระบบดินพวกนี้ นักวิจัยเอาไปวัดความสามารถในการนำไฟฟ้า พบว่า มีความใกล้เคียงกับน้ำกลั่น ไม่ค่อยมีธาตุอาหารละลายติดมา แล้วธาตุอาหารมันอยู่ที่ไหนล่ะ มันถูกดูดเก็บไว้ในต้นไม้ ทำให้ต้องตัดแล้วเผา นี่ก็สาเหตุทางนิเวศวิทยาในโลกนี้ ในแถบเส้นศูนย์สูตรเขตเมืองร้อนนี้ ต้องทำไร่หมุนเวียน พวกอินเดียนแดง แอฟริกา ก็มีมันต้องทำถ้าอยู่บนภูเขา เพราะดินมันเก่า เนื่องจากเกิดมาแล้ว 40 ล้านปี นี่คือการเกษตรภาคบังคับ ใครอยากจะทำละมันเหนื่อย แต่คือธรรมชาติมันเป็นแบบนี้ เราก็ต้องอธิบายอย่างนี้”

เช่นเดียวกันกับ ประเด็นเรื่องการเกิดคาร์บอนไดออกไซด์ สมศักดิ์ ยืนยันว่า

¹⁹ โดโซ ไชยทัฬห อธิบายว่า พื้นที่การเกษตรแบบไร่หมุนเวียนในเชียงใหม่เหลืออยู่ประมาณ 20,000 ไร่ ในขณะเดียวกัน นิคม พุทธา ได้อธิบายในทำนองเดียวกันว่า ในปัจจุบันไม่ค่อยมีการทำไร่หมุนเวียนแล้ว เนื่องจากว่าการประกาศเขตป่าของรัฐ ทับซ้อนกับไร่หมุนเวียน จึงทำให้ระบบไร่หมุนเวียนไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

²⁰ แม่แจ่มกับเชียงดาวต่างกัน แม่แจ่มจะมีไร่หมุนเวียนคนหนึ่งมีหลายแปลง เชียงดาวมีชนเผ่าอยู่เยอะจริงไร่หมุนเวียนแทบไม่มี

“คาร์บอนไดออกไซด์ ไม่ได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากไร่หมุนเวียน มันเผาก็จริง ตอนตัดแล้วเผาในปีที่ 7 โดยต้นไม้ที่พื้นตัวในไร่เหล่า ดูดซับคาร์บอนได้สูงกว่าป่าที่โตเต็มที่แล้ว เพราะต้องใช้คาร์บอนในการเจริญเติบโต”

นอกจากนักวิชาการและ NGOs ที่ได้ออกมายืนยันเรื่องนี้แล้ว หากฟังเสียงจากชาวบ้านแล้ว เขายืนยันว่า ไร่หมุนเวียนเป็นวิถีชีวิต และไม่ก่อให้เกิดการเผาไหม้ที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และอากาศ แซติ ผ่องพิณจศรี หนึ่งในชาวบ้าน บ้านพะอ้น ต.สบโอง อ.อมก๋อย จ.เชียงใหม่ กล่าวว่า

“สำหรับการทำไร่หมุนเวียนของชาวบ้านนั้น จะเริ่มฟันไร่ในช่วงเดือน ก.พ. และจะไม่ตัดต้นไม้ต่ำเกินไป เพราะจะทำให้ต้นไม้ตาย ถ้าเป็นต้นไม้ใหญ่ต้องปีนขึ้นไปตัดกิ่งลงมา และจะทำให้แตกยอดออกมาใหม่ เพราะไร่หมุนเวียนจะปรับสภาพเร็วกว่ารูปแบบอื่น เช่น การปลูก กะหล่ำปลี หรือ มะเขือเทศ จะทำให้ต้นไม้ตายหมด แต่การทำไร่หมุนเวียนผ่านไป 7 ปี ทุกอย่างจะกลับมาเขียวหมดเลย”

“บางคนเข้าใจผิดว่าการตัดต้นไม้จะทำให้มันตาย เราทำแนวกันไฟไว้รอบไร่ทั้งหมดก่อนเผา เพราะกลัวจะลามเข้าไป เพราะหากปีนี้ไฟลามเข้าไปในป่า ปีหน้าเราจะทำอะไรไม่ได้แล้ว โดยเราต้องเริ่มจุดจากด้านบนก่อนเพื่อไม่ให้ไฟข้ามแนวกันไฟ เพราะถ้าจุดจากด้านล่างขึ้นไป ไฟจะแรงเกิน และจะข้ามแนวกันไฟ ทำให้เราเอาไฟไม่อยู่”

“พอไฟด้านบนเริ่มไหลลงมา และไม่น่าจะข้ามแนวกันไฟแล้ว เราก็จะลงไปจุดจากด้านล่างขึ้นไป ใช้เวลาไม่เกิน 1 ชั่วโมงก็เผาเสร็จ โดยหลังจากเผาเสร็จต้องเดินรอบแนวกันไฟ ไล่ดูว่ามีไฟข้ามแนวกันไฟหรือไม่ ถ้ามีไฟข้ามแนวกันไฟเราต้องช่วยกันไปดับ”

จากข้อถกเถียงข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า มีการเผาเกิดขึ้นจริงในระบบเกษตรแบบไร่หมุนเวียน แต่เกษตรไร่หมุนเวียนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ_และยังเป็นระบบที่มีคุณค่าอันสำคัญคือ สร้างความยั่งยืนให้แก่ระบบนิเวศเป็นการใช้ที่ดินอย่างเป็นประโยชน์ มีภูมิปัญญาในการจัดการกับไฟที่เกิดขึ้นลุกลามเข้าไปในป่า

อีกทั้ง ไร่หมุนเวียนในปัจจุบันมีไม่มากนักแล้ว²¹ เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำไร่หมุนเวียนไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะในอ.แม่แจ่ม²² เมื่อเป็นเช่นนี้ การจะกล่าวหาว่าไร่หมุนเวียนเป็นสาเหตุของการเกิดไฟป่า อาจไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมกับพี่น้องชนเผ่าที่ทำเกษตรไร่หมุนเวียนเท่าไรนัก

ไฟเครื่องมือการผลิตในการผลิตพืชเชิงเดี่ยว

การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่า เขา และดอย ในระยะเวลาที่ผ่านมาก่อให้เกิดการขยายตัวของพืชเชิงเดี่ยวอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ลักษณะของพื้นที่ป่าที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง มีลักษณะลาดชัน การปลูกพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่ลาดชันนี้ได้สร้างเงื่อนไขในการจัดการกับพื้นที่อย่างมาก โดยเฉพาะการใช้ไฟเป็นเครื่องมือการผลิต โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลิตภายใต้ 2 รูปแบบ ได้แก่ 1. การขยายพื้นที่ปลูกหรือการแผ้วถางสำหรับบุกเบิกพื้นที่ปลูกใหม่ 2. การจัดการพื้นที่เพื่อเตรียมปลูก ในกรณีที่ปลูกและเก็บเรียบร้อยแล้ว

การใช้ไฟเพื่อแผ้วถางบุกเบิกพื้นที่ปลูกใหม่ เดิมทีแล้วพื้นที่แม่แจ่มไม่ได้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นหลัก แต่ชาวบ้านทำไร่หมุนเวียนเป็นหลัก ซึ่งไร่หมุนเวียนแม้จะเผาพื้นที่แต่ไร่หมุนเวียนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมากเท่ากับการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นี้เองเป็นจุดเริ่มต้นของการแผ้วถางป่าแล้วเผา เช่น เปลี่ยนจากไร่หมุนเวียนเดิมสู่การปลูก หรือการบุกเบิกป่าเดิม (ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าด้วย การขยายตัวของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่อ.แม่แจ่มและอ.เชียงดาว)

การกระบวนกรเตรียมปลูก กล่าวคือ การเข้าสู่ฤดูใหม่ โดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้วิธีการเผาในที่โล่งเพื่อเผาเศษวัสดุและวัชพืชในไร่นา ซึ่งเป็นวิธีที่ประหยัดและรวดเร็วที่สุด วิธีการเผาจะใช้ยาฆ่าหญ้าฉีดเร่งให้ต้นมันแห้งแล้วเผา ซึ่งการเผาแล้วแต่ว่าเกษตรกรจะมีการบริหารจัดการเชื้อเพลิงในไร่หรือไม่ หากไม่มีการบริหารจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ก็จะเกิดการลุกลามเข้าไปป่าอย่างง่ายดาย (นิคม พุทธา, 2563) โดยช่วงเวลาที่เกิดขึ้นคือ เดือนมกราคมถึงเมษายน แม้ว่าพืชเชิงเดี่ยวและการทำ

²¹ “ไร่หมุนเวียนสัดส่วนมันไม่ค่อยเยอะ ไม่เยอะมาก สัดส่วนในการทำไร่หมุนเวียนที่ยังใช้ไฟอยู่ในเชียงใหม่ไม่ถึง 20000 ไร่ แต่อย่าลืมว่าพื้นที่การเผาไหม้ทั้งหมด 2 ล้านไร่ การทำไร่หมุนเวียนไม่ถึง 30 หมู่บ้าน” (เดโช ไชยทัต, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2563)

²² “ปัจจุบันมีเพียง 4 ตำบลที่ยังมีไร่หมุนเวียนอยู่ ได้แก่ ตำบลแม่ณาจ, บ้านทับ, แม่ศึก และปางหินฝน ชาวบ้านไม่มีที่นา ก็ต้องปลูกข้าวไร่ เพราะคนที่นาจะไม่ปลูกข้าวไร่ คนที่ทำไร่หมุนเวียนคือ คนที่ไม่มีที่ทำกิน” (ศรีวรรณ ปภัสสรวิวัฒนกุล, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2563)

เกษตรกรรมผูกพันต่อชาวบ้านมาเป็นระยะเวลายาวนาน ที่สอดคล้องสภาวะและเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ ความยากจน การถือครองที่ดิน และเศรษฐกิจการเมือง ส่งผลให้ชาวบ้านมีการปลูกเพิ่มมากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนหรือบริษัทอุตสาหกรรม และภาครัฐที่ส่งเสริมเรื่องเงินทุน เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ส่งออกระหว่างประเทศ ส่งผลให้ผลผลิตของเกษตรกรเชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลก นายอำเภอเชียงใหม่ อธิบายว่า

“ข้าวโพดที่มันต้องเผาเพราะมันต้องเอาวัชพืชออกให้หมด วิธีการปลูกของเขาไถกลบ ทางเลือกเขาไม่มีเพราะพื้นที่มันชัน ค่าใช้จ่ายที่เอาเครื่องไปปรับดิน อยู่ที่ 800 บาท อะไรที่เป็นต้นทุนเขาก็พยายามลด เหมือนคนผลิตให้เฉย เป็นลูกจ้าง ไม่ต้องลงทุนอะไร ส่วนใหญ่มันไม่มีเขตชลประทานเป็นพืชที่ร่อนอย่างเดียว” (ชัชวาลย์ พุโรธ, สัมภาษณ์. 9 กรกฎาคม 2563)

แม้ว่าจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดไฟป่าจำนวนมากในชนบทเริ่มมาจากการเผาเพื่อปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ขยายตัวอย่างมากดังที่ได้กล่าวไปในบทที่แล้ว การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าอย่างมาก และกลายเป็นการสร้างวิถีใหม่ระหว่างการปลูกพืชและเกษตรกร นั่นคือ การจัดการพื้นที่ และความเกี่ยวข้องกับไฟป่า นายอำเภอเชียงใหม่ อธิบายว่า

“วิถีชีวิตเขา จะให้เขาปลูกอย่างอื่นเขาปลูกไม่เป็น คือ มันไม่ใช่ว่าเขาปลูกข้าวโพดแล้ว เขาต้องเผา มันต้องดูระดับความสูงชันของที่ดิน กรมพัฒนาที่ดินเขาก็ไปส่งเสริมการไถกลบ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เชิงเขาความลาดชัน 35-40 คนแทบยืนไม่ได้ รถจะขึ้นไปยังไง วิธีการเขาก็ต้องบริหารจัดการเชื้อเพลิง แต่ไร่ข้าวโพดไม่ใช่ปัญหาหลัก พื้นที่การเกษตรที่เกิดจุด hotspot น้อยมาก ส่วนใหญ่มันไหมในป่าหมด วิธีการบริหารจัดการเชื้อเพลิงปกติ วิธีการคือ ช่วงไหนเหมาะสม เขาก็จะเผา ชาวบ้านจะช่วยกัน วันนี้อาจจะได้ 10 ไร่ พรุ่งนี้ก็จะทำไปเรื่อย ๆ มันเป็นวิถีชีวิต เพราะฉะนั้นเนี่ยเรื่องแปลงเกษตรจะลุกลามเข้าไปในป่าแทบไม่มีเลย แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ 90 เปอร์เซ็นต์ที่ไหม้เนี่ยคือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์” (ชัชวาลย์ พุโรธ, สัมภาษณ์. 9 กรกฎาคม 2563)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การปลูกไร่ข้าวโพดต้องเผา โดยเฉพาะขั้นตอนการเตรียมปลูก จำเป็นต้องไฟในการจัดการและบริหารเชื้อเพลิง ก็เนื่องมาจากระดับความสูงชันของพื้นที่ป่าเขา ที่ทำให้การจัดการในระบบปกติ (การไม่ใช้ไฟ) เป็นไปได้ยาก ส่งผลให้การจัดการไร่เปลี่ยนแปลง แต่ประเด็นที่มากไปกว่านั้นคือ สถานการณ์ไฟป่าไม่ได้เกิดในไร่ข้าวโพดอีกต่อไป แต่กลับไปกลายเป็นว่าเกิดในพื้นที่ป่าของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คำถามสำคัญ คือ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จึงเกิดคำถามต่อไปว่าไฟ

จากไร้ข้าวโพดมีความสัมพันธ์กับไฟป่าที่เกิดขึ้นในเขตป่าของรัฐอย่างไร เกี่ยวข้องกับการปลูกข้าวโพดหรือไม่ และนโยบายของรัฐต่อการจัดการกับการควบคุมทรัพยากรป่าและอากาศหรือไม่อย่างไร

ปัญหาของการขยายตัวของไร้ข้าวโพดอีกประการคือ การขยายตัวของการปลูกข้าวโพดได้ ลุกกล้าเข้าไปสู่พื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งก่อความเสียหายทางระบบนิเวศทั้งระบบ การขยายตัวก่อให้เกิดการ สูญเสียพื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งทำหน้าที่โอโซนน้ำฝน คล้าย ๆ ฟองน้ำที่กระตุ้นน้ำสร้างความสมดุลของการ ไหลของน้ำ ซึ่งหากป่าเหล่านี้สูญเสีย ไม่ว่าจะเกิดการเกิดไฟป่า และการแผ้วถางป่านี้ ก่อจะทำให้เกิด ความเสียหายต่อระบบการไหลของน้ำ หรือปัญหาน้ำท่วมได้เช่นกัน

ไฟป่ากับการเก็บของป่า

การเก็บของป่าถือเป็นอาชีพหนึ่งของประชาชนเป็นการพึ่งพาฐานทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะ ดอยหลวงที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ประกอบไปด้วยประเภทของป่าที่มีความสมบูรณ์ ตั้งแต่ ป่าดิบเขา ป่าเบญจพรรณ ป่าเต็งรังและป่าอื่นๆ ที่สามารถสร้างผลผลิตตามฤดูกาลได้ เช่น หน่อไม้ เห็ดโคน เห็ดถอบ และเห็ดชนิดต่างๆ ถือว่าเป็นสิ่งที่สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนจำนวนมาก

จะเห็นได้ว่า วิถีชีวิตทั่วไปในชนบทส่วนใหญ่คือ การเก็บของป่าและเกษตร อันเป็นอาชีพที่ไม่ มั่งคั่งและฐานะทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ในระดับชนชั้นล่าง การศึกษาเรื่อง การก่อคดีอ้างอิงถึงความ ล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนของพื้นที่ 2 ตำบลในอ.เชียงดาว ได้แก่ ตำบล หุ้งข้าวพวง และตำบลเมืองนะ ตำบลเมืองนะมีสภาพพื้นที่อยู่ในเขตชายแดน ติดกับประเทศสภาพ เมียนมาร์ โดยทั้ง 2 ตำบลมีภูมิประเทศมีลักษณะเป็นเนินและภูเขาสลับกับพื้นที่ราบ อีกทั้ง 2 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน ทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของชาวบ้านผูกติดอยู่กับฐาน ทรัพยากรในชุมชนเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกร และการเก็บของป่า มีฐานะ ยากจน

การเก็บของป่าเป็นสาเหตุหลักที่ภาครัฐรายงานการเก็บของป่า เช่น ไช้เม็ดแดง เห็ด ใบตอง ตึง น้ำผึ้ง ผักหวาน และไม้พิน การจุดไฟส่วนใหญ่เพื่อในพื้นที่ป่าโล่ง เดินทางได้สะดวก ให้แสงสว่าง หรือจุดเพื่อกระตุ้นให้เกิดการงอกของเห็ด จากการสัมภาษณ์พบว่า ไฟป่าที่เกิดจากการเก็บของป่า ไม่ใช่ปัจจัยหลักของการเกิดไฟป่าในชนบท เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเทศบาลตำบลเมืองนะ อ.เชียงดาว อธิบายว่า

“ที่ผ่านมามาเราจับใครไม่ได้ เราไม่รู้ว่าเป็นคนเผา ส่วนใหญ่เขาจะบอกว่าเผาป่าล่าสัตว์ แต่ ความจริงมีมาตรการอยู่ คือ ชุตลาดตระเวนในป่าจะจับกุมเลย ไฟป่าไม่ได้ไหม้จะจากกลางป่า

ลงมา แต่มักจะไหม้จะที่ราบแล้วลามเข้าไปในป่า เรามองว่ามาตรการอุทยานห้ามหาของป่า ถ้า
 อยากรจะเข้าป่าไปหาของป่าต้องมีการอนุญาตจากอุทยาน ซึ่งเข้าป่ามีหลายสาเหตุ 1. เข้าไปหา
 ของป่า 2. เข้าป่าเพื่อไปไร่ บางที่ไร่เขาอยู่ในป่า จุดไฟหาของป่าเป็นความเชื่อดั้งเดิมอยู่แล้ว แต่
 ถ้าเชื่อว่าไหม้แล้วเห็ดจะออก มันมีแบบนี้จริงๆ” (ธีระวัฒน์ สุขศรี, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม
 2564)

เช่นเดียวกับ นายอำเภอเชียงดาว อธิบายว่า

“การหาของป่ามันใช้ปัจจัยหลักมันไม่ใช่หกรอก แต่เราก็ต้องประมาณการว่า คนที่เข้าไปในป่ามัน
 ต้องเผาไหม้ เช่น เผาป่าล่าสัตว์ การเก็บไม้ไผ่ก็ต้องเผา มันมีหลายปัจจัยที่จะเข้าไป เผาล่า
 สัตว์ ช่วงนี้มันเป็นฤดูที่เผาได้ ในช่วงหน้าแล้ง อีกกลุ่มหนึ่งก็กลุ่มเลี้ยงสัตว์เขาก็เผาให้หญ้ามัน
 ขึ้น พวกนี้เรามีรายชื่อหมด เราให้ท้องถิ่นมาดูแลกลุ่มคนพวกนี้คือ 1.เอาเขามาฝึกอาชีพ แต่ที่
 สำคัญก็คือเอาเขามาเป็นอาสาสมัครดับไฟป่า มีคดีเกี่ยวกับการเผาเพื่อหาของป่าเพียง 40 -50
 คดีเองในช่วงตลอดไฟป่า ค่าปรับ 4 แสนถึง 2 ล้าน มีอยู่รายหนึ่ง มันหาตัวยากมาก เขาจุด
 เสร็จจะไปไหนก็ไม่รู้ เรามีแค่การคาดการณ์ว่า ใครได้ประโยชน์จากการเผาแล้วไปจับ เช่น เจอ
 คนคนหนึ่งเฝ้าป่ามีไฟแช็ก วิทย์เสียดก็กลายเป็นผู้ต้องสงสัย”(ชัชวาลย์ พุฒิชัย, สัมภาษณ์, 9
 กรกฎาคม 2563)

การที่ชาวบ้านจะเข้าป่านั้นต้องผ่านขั้นตอนของหน่วยงานรัฐหลายขั้นตอน เช่น ต้องไปลงชื่อ
 กับอุทยาน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชาวบ้านต้องการจะใช้ประโยชน์ในป่านั้น ๆ อีกทั้ง เมื่อเข้าไป
 แล้วยังต้องเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ หากไม่ได้รับการอนุญาตก็อาจจะถูกเจ้าหน้าที่ลาดตระเวนจับได้
 ทำให้การเข้าป่าต้องเผชิญความยากลำบากอย่างมาก

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดพยายามที่จะถกเถียงสาเหตุของประเด็นไฟป่าที่เกิดขึ้นใน
 อ.เชียงดาวว่า แท้ที่จริงแล้วไฟป่าเกิดขึ้นจากอะไรกันแน่ จากเอกสารของรัฐ กล่าวถึงสาเหตุที่
 ก่อให้เกิดไฟป่า ในอ.เชียงดาว 6 สาเหตุหลัก ได้แก่ การเก็บของป่า เผาพื้นที่การเกษตร แกล้งจุด
 ความประมาท การล่าสัตว์ ความคึกคะนอง โดยจัดเรียงสาเหตุจากมากไปน้อยตามลำดับ แต่จากการ
 สัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่ให้ข้อมูลทั้งหน่วยงานรัฐเอง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น พบว่า สาเหตุของไฟป่าที่อ.เชียงดาวไม่ได้เกิดจากการหาของป่าเป็นหลัก แต่เกิดจากแรง
 กดดันทางเศรษฐกิจการเมือง ระดับชาติที่ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าก่อให้เกิดการใช้ไฟเป็น
 เครื่องมือการผลิต เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบทุนนิยม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ไฟแห่งความขัดแย้ง

ความขัดแย้งโดยเฉพาะในเขตชนบทเกิดขึ้น เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ในเชิงกฎหมายต่าง ๆ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านอย่างมาก และก็นำไปสู่การเผาเพื่อถล่มถล่มกันด้วย โดยสามารถแบ่งได้เป็นหลายคู่ขัดแย้งได้หลายกรณี ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับชาวบ้าน และ เจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้ก็นำไปสู่การเกิดไฟป่าได้ อย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านเป็นคู่ขัดแย้งกันมาอย่างยาวนาน เนื่องมาจากการที่รัฐประกาศพื้นที่เขตป่าซึ่งทับกับพื้นที่ทำกินของชาวบ้านที่บุกเบิกมาก่อนที่จะถูกยึดคืนโดยรัฐ ความขัดแย้งที่เกิดจากทางการเมืองพบเจอแทบจะทุกพื้นที่ที่มีสภาพเขตป่า ไม่ใช่แค่เพียง 2 อำเภอนี้เท่านั้น (ดังที่ได้อธิบายไปข้างแล้วในหัวข้อว่าด้วยเรื่อง “ปัญหาไฟป่าและหมอกควันกับการกีดกันทางสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน และการพัฒนา”) ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ได้อธิบายว่า

“ความขัดแย้งที่เชียงดาวมีความขัดแย้งเยอะ ไปรื้อโฮมสเตย์ของชาวบ้านเยอะแยะไปหมด การห้ามไม่ให้จัดการท่องเที่ยวดอยหลวงทะเลสาบกันหลายเรื่องไปรื้อเกสเฮาส์ไปรื้อโฮมสเตย์ของชาวบ้านเยอะแยะไปหมดมันคือความขัดแย้งพวกนี้เนี่ยน่าจะมาจากความขัดแย้งประโยชน์” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

ในด้านของความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ซึ่งจัดอยู่ในลักษณะของความขัดแย้งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เดโซ ไชยทัฬห อธิบายว่า

“ชาวบ้านกับชาวบ้านก็เอาคืนทะเลาะกัน สมมุติว่ามีคนได้ขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านคนนี้ได้เลือกตั้งขึ้นมาใหม่ ผู้ใหญ่บ้านคนเก่าก็อยากทดลองว่าผู้ใหญบ้านคนนี้มีน้ำยาหม้อ ชวนชาวบ้านไปตัดไฟป่าได้มั๊ย ความขัดแย้งแบบเต็มทั่วทุกแผ่นดิน เป็นลักษณะของความขัดแย้งภายใต้การเมืองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน” (เดโซ ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2563)

เช่นเดียวกับการสรุปสถานการณ์ไฟป่า อ.เชียงดาว²³ ปฏิเสธไม่ได้ว่า การเผาป่าเพื่อถล่มถล่มเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นจริง

แต่อย่างไรก็ตาม การเผาป่าที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งนี้ก็มึ้น้อยมาก ๆ ไม่ใช่ปัญหาหลัก อีกทั้งความขัดแย้งก็ยังไม่ได้รุนแรงมากนัก และก็ยังไม่ใช่สาเหตุหลักในขั้นต้นของการเกิดปรากฏการณ์ไฟป่าในชนบท

²³ การถล่มจุดถล่มเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่มีปัญหาขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่ทำกิน หรือถูกจับกุมจากการกระทำผิดในเรื่องป่าไม้ ก็มักจะหาทางแก้แค้นเจ้าหน้าที่ด้วยการเผาป่า แต่มีไม่มากนักในปัจจุบัน

ไฟป่าในอำเภอเชียงดาวในพื้นที่ชายแดน

อำเภอเชียงดาวตั้งอยู่ตอนเหนือของจ.เชียงใหม่ มีลักษณะภูมิประเทศปกคลุมไปด้วยภูเขาสูง ทิศเหนือติดต่อกับรัฐฉาน และอ.ไชยปราการ ทิศตะวันออกติดต่อกับอ.ไชยปราการ และอ.พร้าว ทิศใต้ติดต่อกับเมืองเชียงใหม่คือ อ.แม่แตง และทิศตะวันตกติดต่อกับอ.ปาย จ.แม่ฮ่องสอน และ อ.เวียงแหง การอธิบายถึงบริบทพื้นที่อำเภอมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจสถานการณ์ไฟป่าที่เกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากความแตกต่างทางบริบทพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะแตกต่างจากอ.แม่แจ่ม และอำเภออื่น ๆ ความแตกต่างที่ว่าคือ พื้นที่ที่มีเขตติดต่อกับชายแดนพม่าซึ่งไม่มีด่านชายแดนที่เป็นทางการ แต่เป็นลักษณะของพรมแดนธรรมชาติเท่านั้น การที่ติดกับชายแดนพม่าส่งผลต่อการเกิดปัจจัยไฟป่าใหม่เพิ่มจากปัจจัยเดิม ทำให้มีปัจจัยจากไฟป่าที่ลุกลามจากเขตเพื่อนบ้านข้ามแดนมาเขตไทย โดยไฟจากเพื่อนบ้านมีเหตุผลมาจากการเผาฐานของทหารว่า นายอำเภอเชียงดาว อธิบายว่า

“ตะเข็บชายแดนจะเป็นฐานของทหารว่า ฐานพวกนี้มีปัญหาเรื่องไฟเลย ในช่วงหน้าแล้ง เขาจะจุดไฟจากฐานลงมา เพื่อไม่ให้ไฟอื่นเข้าไปที่ฐาน เขา เพื่อให้ฐานเขารอด ไม่มีการคุมควบไฟ ไฟที่เกิดชายแดนจะเกิดเยอะ มันก็ไหม้ ไหม้เข้ามาในพื้นที่ของเรา ครั้นก็เข้ามาด้วย” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

การเผาของทหารว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดไฟในตะเข็บชายแดนและลุกลามเข้ามาในพื้นที่ อ.เชียงดาว ซึ่งไฟที่เกิดจากการเพื่อนบ้านเช่นนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเข้าไปดับได้ เพราะพื้นที่ที่ติดกับอ.เชียงดาวเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูงกับรัฐพม่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถทำอะไรได้เลย แม้กระทั่งเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดับไฟที่ข้ามเข้ามาตามตะเข็บชายแดน ฉะนั้นการเข้าไปดับในป่าตามแนวตะเข็บชายแดนจึงเป็นข้อจำกัดของสถานการณ์ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐไทย

มากไปกว่านั้น ตามแนวตะเข็บชายแดนยังมีไฟป่าที่เกิดจากสาเหตุอื่นนอกเหนือจากการเผาของทหารวาคือ การจุดเบี่ยงเบนความสนใจเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่จะลักลอบขนยาเสพติด แล้วจุดไฟสร้างสถานการณ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐสับสน แต่อย่างไรก็ตาม การเผาจากตะเข็บชายแดนก็ยังไม่ใช่ประเด็นหลักของไฟป่าเท่ากับชุดวิธีคิดของรัฐในการจัดการกับป่า ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายต่อไป

สรุป

การอธิบายในบทนี้ต้องการที่จะชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขของการเกิดไฟฟ้าที่มาจากการปลุกพืชเชิงเดี่ยว แม้ว่าบทบาทของทุนจะย้ายไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ทำให้ชาวบ้านไม่ต้องอยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาอีกต่อไป แต่ทุนก็ยังมึบทบาทในการรับซื้อ อีกทั้ง เงื่อนไขใหญ่ที่ทำให้ข้าวโพดยังเป็นที่นิยมปลูกอยู่คือ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่กีดทับชาวบ้านให้มีทางเลือกน้อยในการปลุกพืช ได้แก่ ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน ปัญหาความยากจน รวมไปถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้ว่าจะอยู่ในรูปแบบการกระจายอำนาจ แต่ไม่สามารถมีอำนาจได้จริง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และทุน ในระยะที่ผ่านมา ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม และเป็นปัญหาส่วนหนึ่งของไฟฟ้า นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาไฟป่ายังคงมีมาจากปัจจัยอื่นด้วย เช่น ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนในพื้นที่เอง



บทที่ 4 การจัดสถาบันในการแก้ไขปัญหาไฟป่า

บทนี้ต้องการอธิบายว่า ปัญหาไฟป่าและหมอกควันไม่ใช่แค่มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงที่ดินในป่าไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ใช้ไฟในการจัดการไร่นั้น แต่ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกติกาเชิงสถาบันรัฐและการจัดวางบทบาทและหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่ได้สร้างปัญหาไฟป่าอีกชุดหนึ่งขึ้นมาด้วย การทำความเข้าใจเรื่องเหล่านี้ เพื่อที่จะไปสู่ความเข้าใจว่า แท้ที่จริงแล้วกติกาเชิงสถาบันของรัฐเป็นสาเหตุหลักของปัญหาด้วยเช่นกัน และเป็นสิ่งที่ยกระดับให้สถานการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะแบ่งหัวข้อการอธิบายออกเป็นดังต่อไปนี้

4.1 นโยบายไฟป่าและหมอกควัน

4.1.1 ยุคนโยบายไฟป่าและหมอกควัน ก่อนยุคนโยบายห้ามเผา

ในอดีตก่อนที่รัฐจะเริ่มให้ความสำคัญกับไฟป่า ชุมชนในพื้นที่สูงมีบทบาทอย่างมากต่อการจัดการไฟป่า และการป้องกันไฟป่า เช่น วิธีการชิงเผา การทำแนวกันไฟ การดับไฟป่าโดยชุมชน การลาดตระเวนไฟ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการจำกัดเชื้อเพลิงอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนบนพื้นที่สูงก็มักจะตกเป็นจำเลยของสังคมในเรื่องไฟป่าอยู่เสมอมา ความเข้าใจในเรื่องนี้น่าจะเกี่ยวข้องกับการที่ชุมชนที่ทำไร่หมุนเวียน ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นสาเหตุของไฟป่า แต่ความจริงแล้วองค์ความรู้การทำไร่หมุนเวียนมีการสะสมมาอย่างยาวนาน ในฐานะจารีตประเพณีของชุมชนที่มีคุณค่า การปลูกพืชในระบบนี้มีการคิดคำนวณสภาพของป่า เข้าใจภูมิอากาศ ทิศทางลมที่เหมาะสมกับการเผาไร่ รู้จังหวะของฝน รู้จักการป้องกันการลุกลามของไฟที่จะลามเข้าไปในพื้นที่ป่า ขณะเดียวกันระบบนิเวศป่าประเทศไทยยังเป็นป่าที่ต้องการไฟด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในยุคเริ่มแรกนี้รัฐยังไม่ได้ให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากนัก กระทั่งการจัดตั้งกรมป่าไม้ ในปี 2439 รัฐก็ได้เริ่มให้ความสนใจกับพื้นที่ป่า ไฟป่า โดยนโยบายที่เอาไว้มุ่งจัดการกับปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ในยุคก่อนนโยบายห้ามเผาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 นโยบายหลัก ดังนี้

1. นโยบายป่าไม้ : พ.ร.บ ป่าไม้ 2484 , พ.ร.บ. ป่าอุทยาน 2504 , พ.ร.บ ป่าสงวน 2507

ยุคที่รัฐเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาป่าไม้คือ การจัดตั้งกรมป่าไม้ ในปี 2439 เพื่อตอบสนองการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐในเรื่องการให้สัมปทานป่าไม้ และเริ่มมองไฟป่าว่าเป็นอุปสรรคในการแสวงหารายได้ของรัฐ โดยในตอนแรกนั้นรัฐเริ่มควบคุมไฟป่าในพื้นที่สวนป่า ส่งผลให้นับแต่นั้นเป็นต้นมารัฐเริ่มกีดกันชุมชนจากป่าโดยการออกกฎหมาย ได้แก่ พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และการส่งรัฐราชการส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลป่าไม้ในพื้นที่ในหลาย ๆ อำเภอในภาคเหนือ

นับตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ได้เริ่มออกกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เพื่อที่จะควบคุมป่าไม้ ทรัพยากรป่าไม้ การขยายอำนาจรัฐในเขตป่า และสร้างข้อบังคับที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมไฟป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 มาตรา 54 อันเป็นข้อห้ามในทำนองเดียวกันที่ว่าด้วยเรื่องการห้ามแผ้วถาง ก่อสร้าง เผาป่า เก็บของป่า และทำอันตรายใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่า หากมีการฝ่าฝืนก็ต้องรับบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับการป้องกันไฟป่า หรือควบคุมโดยตรง ๆ ในแง่ของการบริหารจัดการพื้นที่และสถานการณ์ แต่เป็นให้ความสำคัญกับการลงโทษบุคคลที่ก่อให้เกิดไฟป่า²⁴ พร้อมกับการประกาศเขตป่าให้กลายเป็นทรัพย์สินของรัฐ โดยแปลงสภาพของที่ดินป่าไปสู่ป่าสงวนและป่าอุทยาน

ต่อมาปัญหาไฟป่าได้รับความสนใจจากรัฐอย่างจริงจังอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2513 โดยกรมป่าไม้ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากประเทศแคนาดา ซึ่งได้ให้ความร่วมมือโดยส่งผู้เชี่ยวชาญไฟป่ามาศึกษาสภาพปัญหาไฟป่าในประเทศ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2514 องค์การพัฒนานานาชาติของแคนาดา (CIDA) ได้ส่ง Mr. J.C. Macleod ผู้เชี่ยวชาญไฟป่าเข้ามาวิเคราะห์สถานการณ์ไฟป่าในประเทศไทย

กระแสสิ่งแวดล้อมปลายทศวรรษที่ 2520 เดิบโตขึ้นอย่างมาก รัฐไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด FAO IUCN WWF ขององค์กรอนุรักษ์ในระดับนานาชาติ กระแสป่าไม้เริ่มมาจากชนชั้นกลางและชนชั้นนำเป็นหลัก ซึ่งกระแสนุรักษ์อันนี้ยังตกอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าจจะรักษาสภาพป่าไว้เพื่อ

²⁴ กฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่ห้ามประชาชนทั้งที่อาศัยอยู่ในป่า และบุคคลอื่นที่พยายามแสวงหาผลประโยชน์ทำอันตรายใด ๆ ต่อป่า เช่น ห้ามแผ้วถาง ก่อสร้าง เผาป่า เก็บของป่า และทำอันตรายใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ป่า หากมีการฝ่าฝืนก็ต้องรับบทลงโทษตามที่กฎหมายได้กำหนด

ความสุนทรีย์ และตอบสนองการท่องเที่ยวกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นสูงเป็นหลัก เมื่อเป็นเช่นนี้ไฟฟ้าจึงถูกมองเป็น ‘ภัย’ ในสายตาของชนชั้นกลางและชนชั้นสูงด้วย ซึ่งในแนวความคิดเช่นนี้สะท้อนถึงความไม่เข้าใจลักษณะของป่าเบญจพรรณและป่าเต็งรัง อีกทั้งยังไม่เข้าใจวิถีชีวิตของชาวบ้านอีกด้วย (อัจฉรา รัศยดิตรรม, 2543)

การให้ความสำคัญต่อป่าไม้ในยุคต้น ๆ ยังไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับไฟฟ้าในฐานะปัญหาของสิ่งแวดล้อม แต่เป็นการให้ความสำคัญในเชิงที่เป็นการทำลายทรัพย์สินของรัฐอันเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญต่อไฟฟ้าในยุคนี้ไม่มีนโยบายที่พยายามจะแก้ปัญหาไฟฟ้าที่ต้นสายปลายเหตุ แต่เป็นการนำเรื่องไฟฟ้าไปใส่ไว้ในกฎหมายการกำหนดที่ดินในป่าให้เป็นที่ดินของรัฐ ที่ให้ความสำคัญกับการประกาศอำนาจเหนือเขตป่ามากกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2. นโยบายหมอกควัน : พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ,พ.ร.บ การสาธารณสุข

ต่อมา ในปีพ.ศ. 2535 ได้มีการก่อตั้งกรมควบคุมมลพิษ เนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในขณะเดียวกัน ก็มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แม้ว่าจะมีการออกกฎหมายการควบคุมมลพิษหลายฉบับ แต่ไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับปัญหาไฟฟ้าโดยตรงในมุมที่ผู้เขียนได้กล่าวไป เป็นเพียงกับควบคุมทั่วไปและเขียนกฎหมายแบบกว้าง ๆ

3. นโยบายบรรเทาสาธารณภัย : พ.ร.บ. บรรเทาสาธารณภัย 2550

“ปัญหาไฟฟ้า” ถูกให้ความสำคัญอีกครั้งในเชิงนโยบาย ภายใต้ ซึ่งถูกกำหนดให้เป็น “ภัยหนึ่ง” ที่จะต้องการได้รับการจัดการ แต่เป็นการจัดการในแง่ของสถานการณ์อันเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ภายใต้ พ.ร.บ. บรรเทาสาธารณภัย ปี พ.ศ. 2550 กล่าวคือ การจัดโครงสร้างในการจัดการไฟฟ้าเมื่อเกิดขึ้นแล้ว โดยให้ความสำคัญกับการระดมทรัพยากรรูปแบบการจัดการเชิงเดี่ยวหรือแบบ Single command ที่มีลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่ใช้กลไกของรัฐรวมศูนย์และรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน โดยทำหน้าที่บริหาร วิเคราะห์ กำหนดแผนการควบคุมสถานการณ์ เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

4.1.2 ยุคนโยบายไฟป่าและหมอกควัน: นโยบาย Zero Burning

สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันเป็นสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของป่าและอากาศที่ข้องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมทั้งสิ้นทั้งป่าและอากาศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดการป่าถูกผูกขาดอำนาจในการจัดการภายใต้รัฐธรรมนูญผ่านกฎหมายและนโยบายมาโดยตลอด โดยจะมีอยู่ 2 หน่วยการปกครองหลักที่ผูกขาดทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐธรรมนูญแบบแยกส่วน และรัฐราชการส่วนภูมิภาค แต่ในบั้นนี้จะอธิบายการผูกขาดทางอำนาจของรัฐราชการส่วนภูมิภาคในการจัดการสถานการณ์ไฟป่า อันมีความเกี่ยวข้องกับป่าไม้เป็นหลัก โดยเฉพาะการปฏิบัติใช้นโยบาย “ห้ามเผา”

วิธีคิดเรื่องการควบคุมทรัพยากรป่าไม้และอากาศถูกให้ความสนใจจากภาครัฐและประชาชนอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2550 ในสภาวะที่อากาศของเชียงใหม่แย่ โดยเฉพาะในมกราคม – พฤษภาคม ซึ่งวิธีการที่รัฐใช้เพื่อที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้และอากาศปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี 2556 โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556²⁵ (ศุทธิณี ดนตรี และคณะ, 2557: 269) กำหนดให้มีการห้ามเผา ซึ่งส่งผลต่อวิถีเกษตรเดิมและการจัดการป่าอย่างมาก และส่งผลต่อปัญหาหมอกควันให้มีความรุนแรงมากกว่าเดิมที่เคยเป็นมา โดยผู้เขียนจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

การแก้ไขปัญหาเรื่องหมอกควันที่สำคัญของรัฐในระยะเวลาที่ผ่านมานอกจากจะกีดกันชาวบ้านออกจากป่า ยังเพิ่มการห้ามเผา (Zero-burning) หรือการทำให้ไม่เกิดการเผาไหม้เลย อันเป็นหลักการที่รัฐยึดมั่นต่อการจัดการเรื่องไฟป่า ซึ่งหมายถึงว่า รัฐไม่ยอมให้เกิดไฟขึ้น โดยออกประกาศจังหวัด และหากพบการเผาเกิดขึ้น รัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีโดยมีการใช้บทลงโทษที่รุนแรง วิธีคิดของรัฐเช่นนี้เริ่มจากมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556 ซึ่งประกอบด้วย 8 มาตรการ ในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน และเตรียมความพร้อมเพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาหมอกควัน

²⁵ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 มีมาตรการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. ไม่ให้มีการเผาเกิดขึ้น
2. ใช้แนวทาง area approach มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ (Forward command)
3. ใช้ระบบ single command โดยกลไกของกระทรวงไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ในระดับชาติ ให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายอำนาจ และการควบคุมการสั่งการ 2) ระดับจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ และ 3) ศูนย์อำนวยการส่วนหน้า
4. มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายอำนวยการ และควบคุมการสั่งการระดับประเทศ
5. เบื้องต้นครอบคลุมเพียง 9 จังหวัดภาคเหนือ ใช้ระยะเวลาประมาณ 3 เดือนครึ่ง (มกราคม- เมษายน)

(Haze Management) ตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่²⁶ (อ้างอิงเอกสารของที่ว่า การจังหวัดเชียงใหม่) จากนั้นเริ่มมีการออกประกาศเรื่อย ๆ โดยการใช้วิธีการ Zero burning

จากปี 2556 เป็นต้นมา ทำให้อำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมตกอยู่ภายใต้การผูกขาด อำนาจของรัฐราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบของประกาศจังหวัดมาเสมอ เช่น ประกาศจังหวัดห้ามเผา ในปี 2558 (ในช่วง 60 วัน ระหว่าง 15 กุมภาพันธ์ - 15 เมษายน)²⁷, ประกาศจังหวัดห้ามเผา 2559 (ในช่วงเวลา 6 กุมภาพันธ์ - 15 เมษายน), ประกาศจังหวัดห้ามเผา 2560 (ในช่วงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ถึง 20 เมษายน)²⁸, ประกาศจังหวัดห้ามเผา 2561 (ในช่วงเวลา 1 มีนาคม - 20 เมษายน 2561)²⁹, ประกาศจังหวัดห้ามเผา 2562 (ในช่วงวันที่ 1 มีนาคม -30 เมษายน 2562)³⁰, ประกาศ

²⁶ สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. (ม.ป.ป.). โครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ ประชาชนการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควัน จ.เชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 . เข้าถึงได้ จาก http://www.chiangmai.go.th/cm_site/Page%20Project%20in%20CM/page%201.html

²⁷ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เปิดเผยว่า ขณะนี้ได้สั่งกำชับย้ายไปยังอำเภอต่าง ๆ โดยเฉพาะ 5 อำเภอเสี่ยงภัย ที่ จะเกิดปัญหาไฟป่าซ้ำซาก ในปริมาณที่สูง ในพื้นที่ทางตอนใต้ ทั้งฮอด แม่แจ่ม อมก๋อย จอมทอง และเชียงดาว กว่า 1,000 หมู่บ้าน ที่อยู่ใกล้ป่าให้เร่งตรวจสอบและจัดทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันไฟป่าที่เริ่มเข้าสู่ห้วงวิกฤตที่เกิดขึ้นทุกปี ที่ต้องเพิ่มการดูแล ซึ่งทางจังหวัดได้ประกาศห้ามไม่ให้มีการเผาในที่โล่งและผืนป่า ในช่วง 60 วัน ระหว่าง 15 กุมภาพันธ์ - 15 เมษายน นี้ ซึ่งจะได้มีการเรียกประชุมเพื่อกำชับย้ำการเข้มงวดการเฝ้าระวังปัญหาไฟป่าและหมอก ควันในสัปดาห์นี้ โดยปีนี้ได้มีการเพิ่มมาตรการให้รางวัลนำจับกับประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการเผาป่ารายละ 5,000 บาท ด้วย ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่ยอมรับมีแนวโน้มเริ่ม ขยับขึ้นแล้ว โดยเข้านี้ ที่จุดตรวจวัดโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยอยู่ที่ 78 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และที่ศาลากลาง จังหวัดเชียงใหม่ 73 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร (Sanook, 2558)

²⁸ ประกาศ 60 วันห้ามเผา ตั้งแต่ 20 กุมภาพันธ์ ถึง 20 เมษายน 2560 เพื่อแก้ไขปัญหาปัญหาไฟป่า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 9 เมษายน มีการดำเนินคดี 11 คดี เป็นการกระทำความผิดพระราชบัญญัติสาธารณสุข 7 คดี และ พระราชบัญญัติป่าไม้ 4 คดี

²⁹ จังหวัดเชียงใหม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในช่วง 51 วัน ห้ามเผาทุกชนิดอย่างเด็ดขาด ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม - 20 เมษายน 2561 หากมีผู้ใดก่อให้เกิดไฟขึ้นในพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นโทษที่ คสช. ได้ประกาศเพิ่มโทษหาก เกิดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าสงวน และเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และหากเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ชุมชน จะใช้ พรบ.สาธารณสุข ถ้า เผาเกิน 25 ไร่ขึ้นไป ปรับ 200,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท จำคุก 4 - 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ชี้เบาะแ สการเผาเพื่อนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิด จะมีรางวัลนำจับรายละ 5,000 บาท (thaiPBSNews, 2560)

³⁰ นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เปิดเผยว่า จังหวัดเชียงใหม่ได้มีประกาศจังหวัดเชียงใหม่ ลง วันที่ 16 มกราคม 2562 เรื่อง กำหนดช่วงเวลาห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดอย่างเด็ดขาดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี 2562 ในช่วงวันที่ 1 มีนาคม -30 เมษายน 2562 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กำหนดห้ามเผาเด็ดขาด ภายใต้ชื่อ 61 วันไม่เผา ชาวเชียงใหม่ ร่วมแรงร่วมใจ ต้านภัยหมอกควันและไฟป่า เพื่อสุขภาพที่ดี เศรษฐกิจที่ดี คุณภาพชีวิตที่ดี

จังหวัดห้ามเผา 2563 (ในช่วงวันที่ 10 มกราคม -30 เมษายน 2562)³¹ โดยในแต่ละปีก็จะมี การกำหนดวันที่ห้ามเผาแตกต่างกันออกไป ซึ่งวันที่ห้ามให้เผานี้ก็ส่งผลต่อความรุนแรงของสถานการณ์เช่นเดียวกัน จะได้อธิบายให้หัวข้อถัดไป

ด้านการระบุนโยบายที่มาตรการในประกาศจังหวัดนี้มีการอ้างอิงถึง 6 พรบ.หลัก ได้แก่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 25³² , พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484³³ , พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 14³⁴ , พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2)³⁵ ,

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ดึงไฟออกจากใจคน ด้วยการจัดชุดลาดตระเวน และชุดปฏิบัติการดับไฟทันทีในเวลาอันรวดเร็วหากมีเหตุเกิดในพื้นที่ และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และมาตรการสุดท้ายคือมาตรการสร้างความยั่งยืน (สำนักงานข่าว กรมประชาสัมพันธ์, 2562)

³¹ มาตรการทางกฎหมายเอามาใช้อย่างเข้มงวด หากพบผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันตรายก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิด กลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อนสิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อพบว่าบุคคลใดก่อเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีโทษความผิดตามมาตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท (Chiangmainews, 2563)

³² **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 25** ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อพบว่าบุคคลใดได้ก่อเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานท้องถิ่น จะมีโทษความผิดตามมาตรา 74 ต้องระวางจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

³³ **พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484** ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้าถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ได้กระทำเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท

³⁴ **พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507** แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 14 ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1)³⁶ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97³⁷ (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2563b)

ด้านของโทษในการก่อให้เกิดไฟป่าถือเป็นการทำลายทรัพย์สินของรัฐ มีการระบุโทษตามกฎหมายพรบ. ฉบับต่าง ๆ ที่ได้อ้างอิงในประกาศจังหวัดนั้น มีทั้งโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน – 20 ปี และการจ่ายค่าปรับ ตั้งแต่ 25,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท ซึ่งถือเป็นการลงโทษที่มีความรุนแรงอย่างยิ่ง ซึ่งการกำหนดโทษเช่นนี้ส่งผลให้เกษตรกรผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้ไฟในไร่ไม่กล้าที่จะจุดไฟเพื่อจัดการไร่ในวิถีปกติ อีกทั้ง นโยบายนี้จึงส่งผลต่อวิถีเกษตรเดิม การจัดการป่า และปัญหาหมอกควันให้มีความรุนแรงมากกว่าที่เคยเป็นมา โดยผู้เขียนจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในยุคที่ผ่านแม้ว่าจะมีนโยบายหลายฉบับในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาไฟป่า ซึ่งที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายป้องกันไฟป่าทำให้ปัญหาไฟป่า โดยเฉพาะในจ.เชียงใหม่มีความรุนแรงอย่างมาก เนื่องจาก ไฟป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่จ.เชียงใหม่ส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่ป่า โดยเฉพาะป่าของรัฐ ได้แก่ ป่าอุทยานและป่าสงวน (ตารางสรุปสถานการณ์ไฟป่า) ฉะนั้น การมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “การป้องกันไฟป่า” จึงมีความสำคัญมากสำหรับการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน

ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท ในกรณีที่ได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท

³⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2)³⁵, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1) มีการระบุโทษคล้ายกันคือ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิม ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 55 (2) (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) และมาตรา 19 (1) (พรบ.อุทยาน) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีความผิดดังกล่าว ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามคณะรัฐมนตรีกำหนด หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

4.1.3 วิเคราะห์ลักษณะของนโยบายไฟฟ้าและหมอกควัน

ในหัวข้อก่อนหน้านี้อธิบายถึงนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการกับไฟฟ้าแล้วว่ามีนโยบายใดบ้าง ซึ่งในหัวข้อจะอธิบายและวิเคราะห์ต่อไปว่า ประเทศไทยมีวิธีคิดในเรื่องการจัดการกับไฟฟ้าอย่างไร ซึ่งได้สะท้อนออกผ่านทางนโยบายและการตีความของผู้เขียน โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ยุค

1) ยุคนโยบายก่อนนโยบายห้ามเผา

ที่ผ่านมาไม่ได้แปลว่ารัฐไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการกับไฟฟ้าและหมอกควัน แต่การจัดการของรัฐไทยในยุคอดีตไม่ได้มีวิธีคิดในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าตามหลักวิชาการบริหารป่าไม้ และการจัดการเชิงสถานการณ์ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2484 เป็นต้นมา จนถึงช่วงต้น 2500 มีนโยบายที่เกี่ยวกับไฟฟ้า 3 ฉบับ ได้แก่ 1. พรบ.ป่าไม้ 2484 2.พรบ.ป่าอุทยาน 2504 และ 3.พรบ.ป่าสงวน 2507 พรบ.ทั้ง 3 ฉบับมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการไฟฟ้า แต่ไม่ใช่ในทางการบริหารจัดการพื้นที่ป่า หากแต่เป็นการพยายามให้คนที่อยู่ในป่าออกจากป่า โดยเฉพาะพรบ.ป่าอุทยาน และพรบ.ป่าสงวน เนื่องจากวิธีคิดเรื่องไฟฟ้าของรัฐไทยที่สะท้อนออกผ่านบทบัญญัติ พรบ.ป่าอุทยาน มาตรา 6 ว่าด้วยเรื่องการประกาศเขตพื้นที่อุทยาน และมาตรา 16 (1) ว่าด้วยเรื่องข้อห้ามเกี่ยวกับการยึดหรือครอบครองที่ดิน รวมถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า และพรบ. ป่าไม้มาตรา 14 ที่ว่าด้วยข้อห้ามว่าด้วยเรื่องการเผาป่า การยึดครอบครองในเขตป่า ซึ่งหากกระทำความผิดตามข้อห้ามเหล่านี้ก็จะต้องรับบทลงโทษตามที่พระราชบัญญัติได้ประกาศไว้

บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องไฟฟ้าในยุคนี้เน้นการประกาศอำนาจเหนือเขตป่าและบทลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดไฟฟ้า สะท้อนวิธีของการจัดการไฟฟ้าของรัฐไทยของการปราบปราม โดยเฉพาะการปราบปรามผู้คนที่อาศัยและพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีความหมายว่า ไฟฟ้าจะหมดไปหากผู้คนที่อาศัยอยู่ในป่าออกจากป่า เพราะรัฐไทยเชื่อว่า ผู้คนที่อยู่ในป่าเป็นผู้ที่ทำให้ป่าเสื่อมโทรม ดังนั้น ผู้คนเหล่านี้จึงไม่มีสิทธิที่จะอยู่ในป่า รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องยึดทรัพยากรป่าและวางแผนให้เป็นทรัพยากรของรัฐ

ภายใต้วิธีคิดเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยสะท้อนมีทัศนคติกันผู้คนออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ กดทับผู้คนในป่าโดยกฎหมาย รัฐไทยขาดความเข้าใจวิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณีของผู้คนที่อยู่ในป่า รวมไปถึง วิธีการจัดการกับป่าตามลักษณะของป่า สภาวะที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐไทยกับผู้คนที่อาศัยอยู่ในป่า ด้วยวิธีคิดเช่นนี้จึงสามารถอธิบายได้ว่า ในยุค

นี้รัฐยังไม่มึนโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าและขาดวิธึคิดเชิงนโยบายในการบริหารจัดการป่าและการบริหารสถานการณืไฟป่า

ในขณะที่นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการกับหมอกควันมีการกำหนดนโยบายหลายฉบับ แต่กลับเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดการมลพิษที่มาจากยานพาหนะ และโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก เช่น พรบ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ,พรบ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ,พรบ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 และ พรบ.นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และแม้ว่าจะมีพรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนในการรับมือการปัญหาทางมลพิษได้ แต่ก็เป็นการเขียนกำหนดแบบกว้าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดทำแผน ในแง่สามารถมองได้ว่า การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดทำแผนเป็นความผิดพลาดของรัฐราชการรวมศูนย์ของไทย เนื่องจากว่า ระยะเวลาที่ผู้ว่าฯ ดำรงตำแหน่งเพียง 1 - 2 ปี ไม่อาจก่อให้เกิดแผนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดในระยะยาวได้ ดังนั้น การให้ผู้ว่าฯ มีบทบาทในด้านนี้อาจไม่นำไปสู่การทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ในข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ทำแผนใหม่ โดยอาจจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่มากกว่าและนานกว่าเข้ามามีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองมากกว่า

2) ยุคนโยบายไฟป่าและหมอกควัน (นโยบายห้ามเผา) zero – burning

ความสำคัญกับนโยบายไฟป่าและหมอกควัน นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้น นโยบายแรกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าคือ พรบ.บรรเทาสาธารณภัย 2550 ที่ว่าด้วยเรื่องการบริหารสถานการณ์ที่ครอบคลุมทุกภัยพิบัติ รวมถึงไฟป่าด้วย โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรที่มีบทบาทนำเมื่อเกิดไฟป่า ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัตินโยบายอันนี้ว่าเป็นการใช้กลไกรัฐรวมศูนย์เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด

ต่อมา ได้มีคำสั่งจากรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาไฟป่าในปี 2556 ว่าด้วยเรื่องมาตรการห้ามเผาหรือนโยบายห้ามเผาในฐานะประกาศจังหวัด อย่างไรก็ตามในบทก่อนหน้านี้ว่า นโยบายห้ามเผาแม้จะเป็นนโยบายที่ใหม่ แต่ภายใต้การใช้นโยบายก็มีการนำเอากฎหมายในยุคก่อนหน้ามาใช้ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการลงโทษต่อผู้ที่ก่อให้เกิดไฟป่า

ภายใต้นโยบายฉบับนี้ รัฐไทยก็ยังคงมีความเข้าใจว่า ในเรื่องการจัดการไฟป่าเช่นเดียวกันกับที่สะท้อนออกมาจากยุคก่อนหน้าคือ การสั่งห้ามเผา และการปราบปรามคนในชนบท เพราะเชื่อว่า

หากปราบปรามผู้คนเหล่านี้ก็จะกลัวและหยุดเผาป่าไปเอง โดยใช้มาตรการห้ามเผาที่มีการกำหนดวันเข้ามาควบคุม และสิ่งที่รัฐขาดก็ยังคงเป็นเรื่องวิธีการบริหารจัดการพื้นที่ป่าที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากไฟป่าส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าของรัฐ (ดูได้จากตารางที่ 4) การที่ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่และกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนผู้ที่อาศัยและพึ่งพาป่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดูแล รัฐก็ไม่อาจที่จะดูแลป่าและป้องกันไฟป่าได้

4.2 สถานการณ์ไฟป่าภายใต้การบังคับใช้มาตรการห้ามเผา

4.2.1 นโยบาย Zero – burning กับค่าคุณภาพอากาศ

การประเมินว่าวิธีคิดของรัฐแบบการห้ามเผา หรือ Zero burning นั้นมีความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรธรรมชาติได้จริงหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่แสดงจุดความร้อนในวันที่มีการห้ามเผา

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) ได้นำจุดความร้อน (Hotspot) เฉลี่ยในปี 2554 - 2563 ในช่วงที่ไม่ให้มีการเผา (ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเมษายน 2554- 2563) หรือมีการควบคุมของรัฐที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ในช่วงที่มีการห้ามเผายังมีการเผาเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน และการเผาเกิดขึ้นมากที่สุดในเดือนมีนาคมโดยพิจารณาได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 4: ค่าเฉลี่ยจำนวนจุดความร้อนระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2564

เดือน	มกราคม				กุมภาพันธ์				มีนาคม				เมษายน			
	1-7	8-14	15-21	22-31	1-7	8-14	15-21	22-29	1-7	8-14	15-21	22-31	1-7	8-14	15-22	22-30
เชียงใหม่	8	14	21	35	35	71	68	150	187	187	292	302	187	60	105	55

ที่มา : (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2563)

หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ในช่วงที่รัฐมีการใช้มาตรการห้ามเผาบังคับใช้ในพื้นที่ การบังคับใช้มาตรการของรัฐล้มเหลวอย่างมาก โดยจะสังเกตเห็นได้ว่า มีการเผาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเดือนมีนาคม ต่อมาก็ต้องพิจารณาว่าการเกิดไฟป่าส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่ใดเป็นพิเศษ เพื่อที่จะสะท้อนว่า มาตรการของรัฐล้มเหลวอย่างไรในการจัดการไฟป่าและหมอกควัน

4.2.2 พื้นที่ที่มีการเผาไหม้

จากหัวข้อที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น แม้ว่าจะมีมาตรการห้ามเผา เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า พื้นที่ไหนที่เกิดไฟไหม้มากที่สุด เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

การรายงานสถานการณ์ไฟป่า ปี 2563 ของสทอว.พบว่า พื้นที่ที่ประสบกับไฟไหม้มากที่สุดคือ เขตป่าของรัฐ โดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ และป่าสงวนแห่งชาติเป็นหลัก³⁸ โดยพิจารณาได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 5: สรุปสถานการณ์ไฟป่า จากข้อมูลระบบ Terra/Aqua ระบบ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 พฤษภาคม 2558 - 2562

ปี	ประเภทป่า					
	ป่าอนุรักษ์	ป่าสงวนแห่งชาติ	เขตสปก.	พื้นที่เกษตร	พื้นที่ริมทางหลวง	ชุมชนและอื่น ๆ
2558	713	1,034	0	263	17	0
2559	867	899	54	64	84	115
2560	385	343	29	28	48	71
2561	285	295	19	13	5	33
2562	816	760	77	63	1	42
2563	1,009	1,000	62	2	25	57

ที่มา : ดัดแปลงจากข้อมูล (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563)

หมายเหตุ : ในปี 2558 มีการวัดจากวันที่ 1 มกราคม – 30 เมษายน

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าไฟป่าเกิดขึ้นมากที่สุดในพื้นที่เขตป่าของรัฐเป็นหลัก ฉะนั้นจึงเป็นข้อสงสัยว่าไฟป่าที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไรกันแน่ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตรหรือไม่ หรือเกี่ยวข้องกับการจัดการของรัฐอย่างไร ซึ่งคำถามนี้ผู้เขียนจะตอบในหัวข้อถัดไป

4.2.3. ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายต่อการยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์

จากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้พบว่า มาตรการห้ามเผาได้ส่งผลต่อวิธีการผลิต การสะสมของเชื้อเพลิงในป่า ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความรุนแรงที่มากขึ้นจากเดิมถึง 2 เท่า โดยจะได้อธิบายโดยละเอียดตามหัวข้อต่อไปดังนี้

³⁸ ทั้งนี้ งานของ สมพร จันทระ ได้อธิบายการเผาไหม้ชีวมวลในพื้นที่โล่งจากข้อมูลในช่วง 10 ปี ย้อนหลัง (พ.ศ. 2549 -2558) พบว่า ค่าฝุ่นละอองในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่มาจากการเผาชีวมวลในเขตพื้นที่ป่า (สมพร จันทระ และคณะ, 2561)

1) การลักลอบเผาในพื้นที่เขตป่า : ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการไร่กับนโยบาย Zero - burning

ปกติแล้วเกษตรกรในชนบทจะเผาไร่เพื่อเตรียมการปลูกในครั้งต่อไป โดยเฉพาะการเผาในระบบพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่ดำเนินมาอย่างยาวนานแล้ว โดยวิธีการเพื่อเตรียมการเกษตรเกษตรกรจะมีการทำแนวกันไฟไร่ใครไร่มัน เมื่อเสร็จแล้วก็จะมีการจัดการบริหารเชื้อเพลิง แต่พอรัฐประกาศไม่ให้เผา ทำให้รูปแบบการเตรียมไร่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้ไฟป่าเกิดมากขึ้นกว่าเดิม นายศรีณวิทย์ ทอดเสียง หัวหน้าอุทยานผาแดง อธิบายว่า

“วิธีการเพื่อเตรียมการเกษตร เกษตรกรจะมีการทำแนวกันไฟของใครของมัน แล้วถึงจะไปจัดการบริหารเชื้อเพลิง แต่พอรัฐประกาศไม่ให้เผา เขาก็ไปแอบ มันก็เลยทำให้ไฟเยอะขึ้น” (ศรีณวิทย์ ทอดเสียง, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2563)

ประกาศจังหวัดในเรื่องการห้ามเผาเป็นสิ่งสำคัญที่ไปกำกับพฤติกรรมของเกษตรกรผู้ทำสวนทำไร่ โดยเฉพาะเกษตรกรที่ปลูกไร่ข้าวโพดประสบกับความยากลำบากในการปลูกพืชรอบถัดไป กล่าวคือ เมื่อการเผาไร่ปกติไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการปฏิบัติใช้นโยบายของรัฐส่วนภูมิภาคที่มีการสั่งห้าม และหากกระทำก็จะจับปรับชาวบ้าน ซึ่งการไม่เผาเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะการเผาไร่เป็นการเตรียมเพื่อที่จะเพาะปลูกในรอบต่อไป ฉะนั้น นโยบายที่ประกาศจากส่วนภูมิภาคอันนี้จึงไปกำกับให้เกษตรกรทำตามนโยบายที่กำหนดโดยการไม่เผาไร่ แต่เกษตรกรเลือกทางอื่นในการเผาโดยไม่เผาไร่โดยตรง แต่เป็นการลักลอบเผาในรูปแบบใหม่³⁹ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับ ปรับ นายอำเภอ เชียงดาว อธิบายว่า

“กติกากองภาครัฐเราเนี่ยถ้าเกิดจุด hotspot ในพื้นที่ใครเนี่ยในช่วงห้ามเผา ก็จะถูกจับดำเนินคดี ทีนี้ชาวบ้านเขาก็เลยกลัว เกษตรกรก็กลัวว่าจะเป็นผู้ต้องสงสัย แทนที่จะเผาที่ตัวเองก็กลายเป็นว่า ไปเผาป่าให้มันลามเข้ามา ทีนี้เราเลยหาย 2 อย่าง ทั้งพื้นที่เกษตรและป่า แล้วก็คุมไม่ได้ มันเป็นเรื่องที่ชาวบ้านเขาก็กลัว กลัวกติกากลับกฎ ส่วนใหญ่เขาจะให้จังหวัดใคร จังหวัดมัน ทุกจังหวัดก็ไม่อยากให้มีไฟป่าและควัน เพราะกระทบการท่องเที่ยว แต่เชื้อเพลิงมันไปแห่งช่วงนั้นไง จะให้ทำไถยังงี้ จะไม่ให้ชาวบ้านเผา เขาจะเอาข้าวที่ไหนกิน คนจะไม่กลัวในเรื่องการห้ามเผา แต่เอาชีวิตรอดก่อน” (ชัชวาลย์ พุทธิธ, สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2563)

³⁹ นโยบายที่บอกว่าห้ามเผา เพราะเผาแล้วจะมีความผิดทำให้คนที่ใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อการเผา ก็ต้องแอบเผา แล้วกลัวมีคนจับได้ จึงเผาไปป่าแทน ห้ามเผาในพื้นที่เกษตรแต่ชาวบ้านทำไร่หมุนเวียนจะอย่างไรก็เลยแอบเผาจากป่ามา นโยบายการห้ามแบบนี้ ก็คนทำให้คนจุดแบบพิศดารมากขึ้น สัมภาษณ์ เดโช ไชยทัพ. (11 มิถุนายน 2563). (มัทนา ปัญญาคำ, ผู้สัมภาษณ์)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรภาคประชาสังคม ผู้นำชุมชน หน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ อธิบายความผิดพลาดของการจัดสถาบันในฐานะกฎหมายของรัฐในทำนองเดียวกันว่า นโยบายที่มาโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคอันนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกษตรกรไม่ทำอย่างหนึ่งตามที่นโยบายกำหนด แต่กลับเลือกกระทำอีกรูปแบบหนึ่งที่นโยบายไม่ได้กำหนด คือ การลักลอบเผาแบบใหม่ ซึ่งเป็นการเลือกทำอีกรูปแบบหนึ่งที่นโยบายไม่ได้กำหนดนั้น ส่งผลให้ปัญหาซับซ้อนและปัญหาหนักมากกว่าปัญหาเดิมที่เป็นอยู่ ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ อธิบายว่า

“ประเด็นหลักปีนี้มันไหม้ในเขตป่าอนุรักษ์ 53% ไหม้ในเขตป่าสงวน 42% เรียกว่า 95% ในอยู่ในป่าที่ประมาณ 5% ที่อยู่ข้างนอกที่เหลือ และปัญหาที่น่าจะมีน้ำหนักพอๆกันไป ซึ่งมันเป็นเรื่องวิธีการจัดการบริหารหรือการแก้ปัญหาของรัฐรัฐใช้วิธีการเรียกว่าใช้วิธีสั่งการใช้วิธีใช้อำนาจในการแก้ปัญหา เช่น ใช้คำว่า Zero Burning บอกว่าห้ามเผา ใครเขาถูกจับเนี่ยมันจะทำให้การเผาเนี่ยลงได้ดินหมดเลย” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

โดยปกติแล้ว การเผาไร่ปกติคือ การไถกลบ แต่ก่อนการไถกลบจะเผาพื้นที่ เพื่อจะกำจัดเศษวัชพืช และซังข้าวโพด ซึ่งการเผาเช่นนี้ก็มีความเสี่ยงคือ หากไม่ทำการชิงเผาพื้นที่โดยรอบไร่ก่อน เพื่อกำจัดเชื้อเพลิงรอบไร่ก็อาจจะเกิดการลุกลามเข้าไปในพื้นที่ป่า และเกิดเป็นไฟป่าซึ่งการลุกลามจะเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่สามารถจัดการได้ หัวหน้าฝ่ายปกครอง อ.เชียงดาว ต.เมืองนะ อธิบายว่า พื้นที่การปลูกข้าวโพดค่อนข้างกว้าง การควบคุมไฟในการเผาไร่ยาก ถ้ามันลามแล้วมันจะแพร่ไปพื้นที่ค่อนข้างกว้าง อันนี้คือวิธีการเผาปกติ แต่เมื่อกฎหมายไม่อนุญาตให้การเผาแบบปกติเกิดขึ้น เกษตรจึงเลือกรูปแบบการเผาไร่ใหม่ กล่าวคือ การหารูปแบบให้ไฟเข้าไปในไร่ โดยลักลอบเข้าไปจุดในเขตป่า และท้ายที่สุดก็จะทำให้ไฟลุกลามเข้าไปในไร่โดยไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐ ภายใต้นโยบาย 60 วัน ห้ามเผา บัณรส บัวคลี่ อธิบายว่า

“จริง ๆ แล้วชาวบ้านมีภูมิความรู้ของชาวบ้านอยู่แล้ว เช่น จะเผาตอนไหนให้เกิดควันน้อยที่สุด หรือจะเผาอย่างไรให้หมดเกลี้ยงหมดภายในครึ่งชั่วโมง แต่ถ้าคุณไปห้ามเขาเผาเลย จากพื้นที่แค่ 10 ไร่ เขาก็ล่อ 200 ไร่ อย่างที่เห็นกันเพราะเขาไม่มีทางเลือก”

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การเผาที่ไม่ปกติจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น โดยวิธีที่ชาวบ้านกระทำ คือ จะวัดทิศทางลมที่เป็นไปได้ว่า ลมในเวลานี้จะพัดมาในทิศทางเดียวกับไร่ของพวกเขา เขาจะเริ่มจุดจากป่าแล้วให้ลมพัดพาเอาไฟเข้าไปไร่ของพวกเขา ซึ่งบัณรส ได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า

“ประมาณสองปีก่อน มีการประกาศห้ามเผา 60 วัน ซึ่งวิธีที่ง่ายที่สุด คือ ถ้ามเผาตามทางนี้ เขาก็ไปเผาไกลออกไปหน่อย สักสองกิโล แล้วให้ลมพัดมาทางที่ของตัวเอง ซึ่งที่ดินอาจมีแค่ 10-20 ไร่ แต่พอเผาแบบนี้จึงลามไปเป็นร้อยไร่ ก็มึงห้ามกู แล้วจะให้กูทำยังไง นี่ส่วนของชาวบ้าน”

ซึ่งการเผาเช่นนี้ส่งผลต่อความเสียหายต่อป่ามากกว่าการเผาไร่ปกติ อีกทั้งเสมือนว่าการออกนโยบายนี้สะท้อนถึงว่าไม่เชื่อใจไม่ไว้ใจ ดูถูก ดูแคลนชนบท ภายใต้วาทกรรมชนบทล้าหลังอย่างมาก

แม้ว่ารัฐราชการส่วนภูมิภาคจะประกาศอนุโลมให้มีการเผาได้ในช่วงก่อนถึงการห้ามเผา เช่น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม – 15 มีนาคม แต่บางครั้งก็นโยบายของรัฐอันนี้ก็ไม่มี ความชัดเจน ในส่วนนี้ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติผาแดง อธิบายว่า

“ปัญหามันเยอะขึ้นมาตลอดทั้ง ไร่จิตสำนึก การเผาเพื่อเตรียมการเกษตร โดยเฉพาะไร่ข้าวโพด แต่สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ นโยบายเจ้าหน้าที่ของรัฐมันไม่ชัดเจน ประกาศให้เผาได้เพื่อเตรียมการเกษตรได้ เช่น ประกาศถึงวันที่ 15 มีนาคม แต่ว่าตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม ถึง 15 เมษายน ห้ามเผาโดยเด็ดขาด แต่ช่วงที่อนุโลมให้เผา มันมีหมอกควันมีฝุ่นเยอะ รัฐก็เปลี่ยนจากการอนุโลม เป็นห้ามเลย ห้ามเผาเลย มันทำให้เกษตรกรต้องไปเผาในป่า เพื่อให้ลามเข้าไร่” (ศรีณวิทย์ ทอดเสียง, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2563)

เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การเผาเพื่อการเกษตรในระบบปกติไม่สามารถกระทำได้ เพราะความไม่ชัดเจนของรัฐราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตัดสินใจขึ้นอยู่กับสภาพอากาศขณะนั้น กลายเป็นว่า แทนที่จะอนุญาตให้เผาเพื่อเตรียมการเกษตรได้ในเดือนมกราคมหรือกุมภาพันธ์ รัฐราชการส่วนภูมิภาคกลับไม่ได้ยึดตามนโยบายอีกต่อไป และห้ามไม่ให้เผาในเดือนก่อนหน้านั้นด้วย ฉะนั้นส่งผลให้ในเดือน มกราคม – เมษายน เกษตรกรไม่สามารถจัดการเผาไร่ และบริหารจัดการเชื้อเพลิงในไร่ของตนเองได้ การห้ามเผาในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะเผาในวิธีอื่น

ยิ่งไปกว่านั้น การสร้างกติกาเชิงสถาบันและกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศของ จ.เชียงใหม่ ทำให้ปัญหาไฟป่ามีความรุนแรงกว่าเดิม และซับซ้อน และเป็นสาเหตุสำคัญของสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน ซึ่งส่งผลให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้น อันเกิดจากความไม่เข้าใจปัญหาของรัฐ คือ ปัญหาการจัดสถาบันในฐานะกฎหมายของรัฐข้าราชการส่วนภูมิภาค นายชัชวาล พุทธิ นายอำเภอเชียงดาว อธิบายว่า

“มาตรการกำหนดระยะเวลาห้ามเผาเด็ดขาด มาตรการเรื่องกำหนดระยะเวลา ห้ามเผาเด็ดขาดอะไรเนี่ยนะ 90 วัน 60 วัน อะไรก็แล้วแต่ เชียงใหม่ ยกตัวอย่าง เช่น โชนใต้ตั้งแต่ แม่แจ่ม อมก๋อย สายใต้อากาศจะแห้งก่อน สามารถจัดการ เชื้อเพลิงได้ละ ในขณะที่ตอนเหนือยังมีหมอก ยังเป็นฤดูหนาว ไฟไหม้จะเริ่ม จากสายใต้ขึ้นมาเหนือเริ่มตั้งแต่ประมาณมกราคม กุมภาพันธ์ และสายใต้ก็เริ่ม เกิดไฟป่า ต่อมาในทางตอนเหนือเนี่ยจะเริ่มประมาณมีนาคมประมาณต้น ๆ ปลายกุมภาพันธ์ต้นมีนาคม เหนือจะสามารถเผาปลายมีนาคม เพราะเป็นช่วงที่ ใบไม้แห้ง” (ชัชวาลย์ พุทธิโร, สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2563)

จากระยะเวลาของการแห้งของใบไม้ในแต่ละอำเภออย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วนั้น พบว่า การแห้งของใบไม้ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ ส่งให้อำเภอที่ใบไม้แห้งทีหลัง หรืออำเภอในโซนเหนือ ไม่สามารถจำกัดเชื้อเพลิงในไร้ได้ เนื่องจากอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่รัฐกำหนดว่าไม่ให้เผา ซึ่งสะท้อนถึงการ จัดการที่ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากนัก

2) การสะสมของเชื้อเพลิงที่มากกว่าปกติ

กฎหมายที่ใช้ประกอบกับนโยบายการจัดการปัญหาไฟป่า หรือ zero burning มีการใช้ พรบ.หลายฉบับอย่างมาก มีลักษณะการให้โทษที่รุนแรงกับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎ โดยเฉพาะการห้ามมิให้ผู้ใด ไม่ได้ใช้ปฏิบัติกับประชาชนเท่านั้น แต่ยังหมายความไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง ฉะนั้น การห้ามลักษณะนี้ส่งผลให้ไม่เกิดการจัดการใด ๆ กับพื้นที่ป่าเลย การห้ามเข้าป่าคือ การปล่อยป่าไว้เฉย ๆ เช่นนี้ ส่งผลร้ายต่อการสะสมของปริมาณชีวมวลในป่า อันได้แก่ ใบไม้ กิ่งไม้ ใบหญ้า และพืช อื่น ๆ ซึ่งเป็นเชื้อเพลิงของการเกิดไฟป่าในเวลาต่อมา และหากเชื้อเพลิงเหล่านี้มีมากก็จะส่งผลต่อ การลุกลามที่มีความรุนแรงมากขึ้น (สมเกียรติ มิธรรม, 2563)

การไม่อนุญาตให้เกิดการเผาสะท้อนวิธีการจัดการป่าแบบ Zero burning มาโดยตลอด เป็น วิธีคิดที่ผิดพลาดอีกประการของรัฐบาลการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ การไม่อนุญาตให้เผาก่อให้เกิด “การ ไม่จัดการเชื้อเพลิง” ซึ่งป่าในจ.เชียงใหม่เป็นป่าผลัดใบ ส่งผลให้ใบไม้ที่ร่วงในป่า (โดยเฉพาะในเดือน มกราคมถึงเมษายน) การไม่จัดการกับป่าส่งผลให้ใบไม้ที่ร่วงในป่ามีจำนวนมาก ทับถมหนาหลาย เซนติเมตร ลักษณะนี้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างเชื้อเพลิง (ใบไม้ที่ทับถมกันเป็นจำนวนมาก) อากาศ และความชื้น ทำให้ไฟป่ามันติดง่ายกว่าเดิมอย่างมาก และทวีคูณความรุนแรงและลุกลามเร็วมากขึ้น เพราะเชื้อเพลิงจำนวนมากในป่าที่ไม่ได้รับการจัดการ อาสาสมัครดับไฟปายังอธิบายเพิ่มให้เหตุผลนี้ อีกด้วย

“สาเหตุที่ไฟป่าปีนี้หนักกว่าปีก่อน ๆ เป็นเพราะว่าในปีที่ผ่านมา เริ่มมีการ
 ฝนตกไม่ทั่วฟ้า จึงเกิดการสะสมของเชื้อเพลิงในป่า เมื่อเกิดไฟป่าขึ้นจึงยากต่อ
 การดับไฟและควบคุมไม่ให้ลุกลาม เพราะเชื้อเพลิงในป่าสะสมจนมีจำนวนมาก”
 (ประชาชาติธุรกิจ, 2563)

หากเราย้อนอยู่แล้วความคิดเรื่อง Zero burning แนวคิดนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2556 – 2562 ไม่
 มีการจัดการเชื้อเพลิงมาแล้ว 6 ปี ก่อให้เกิดการสะสมใบไม้ที่ร่วงหล่นจากต้นไม้จำนวนมาก และมีความ
 หนา เมื่อเป็นเช่นนี้แม้ว่าสาเหตุของไฟป่าจริง ๆ จะเกิดจากความขัดแย้ง ไร่เผา หรือแก้งจุด
 จุดเพียงจุดเดียวหรือครั้งเดียวก็ก่อให้เกิดความเสียหายกับป่าทั้งผืนได้⁴⁰

ฉะนั้น การสร้างกติกาในรูปแบบสถาบันเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยของความรุนแรงของการเกิดไฟป่า
 ที่เกื้อหนุนปัจจัยขั้นต้นดังที่ได้อธิบายได้แล้วในบทก่อนหน้านี้ อันส่งผลให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาระบบราชการไทย: ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ดูเหมือนจะเป็นความพยายามการแก้ไขปัญห่าผ่านการออกนโยบายสาธารณะ แต่ความจริง
 แล้ววิธีการห้ามเผาไม่ใช่การแก้ไขปัญห่าที่ถูกต้อง แต่กลับกลายเป็นว่าทำให้อปัญหาทวีคูณมากขึ้น และ
 สร้างความซับซ้อนให้แก่อปัญหาอีก วิธีคิดของรัฐสะท้อนปัญหาสำคัญ 2 ประการ

1. การขาดความรู้ของรัฐต่อปัญหา และข้อมูลที่รอบด้านนำไปสู่หายนะต่อการจัดการปัญหา
 อย่างน้อย 2 ประการคือ **ประการแรก** การไม่เข้าใจสภาพพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่เรื่องระยะการใบ
 ผลัดของป่า การผลัดใบของป่าในจ.เชียงใหม่ ในแต่ละอำเภอมีระยะเวลาในการผลัดใบ หรือใบไม้ร่วง
 ที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับพื้นที่ กล่าวคือ เราสามารถแบ่งพื้นที่ของจ.เชียงใหม่ได้ 3 โซน ที่สอดคล้องกับ

⁴⁰ หัวหน้าอุทยานผาแดง อธิบายว่าเพิ่มเติมว่า ถ้าในป่ามีใบไม้ถ้าสะสมเกิน 4-5 ปี ถ้าไม่จัดการจะกลายเป็น
 เชื้อเพลิง หากเกิดไฟป่าไม่ว่าจะเป็นไฟที่เกิดจากอะไรก็ตาม แม้แต่การจุดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือเผาไร่ เมื่อลามไปแล้ว
 ในสภาวะที่มีใบไม้มากจะไหม้เร็วและลุกลามแบบไม่เหลืออะไรเลย เช่น กรณีต๋อยสุเทพในปีนี้ (2563) ที่ไม่สามารถ
 ควบคุมไฟได้เป็นเพราะต๋อยสุเทพไม่มีการจัดการเชื้อเพลิงมา 3-4 ปีแล้ว เพราะใช้นโยบายห้ามเผา และการไม่มี
 นโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ตามหลักวิชาการ เมื่อมีใครคนใดใครจุดไฟขึ้นครั้งเดียวก็ตามแต่ ทำให้
 ลุกลามทั่วทั้งป่าที่เป็นเช่นนี้เพราะ มีชีวมวลหรือเชื้อเพลิงในจำนวนมาก

ระยะเวลาการผลิตใบ ได้แก่ โชนใต้ โชนกลาง โชนเหนือ โชนใต้ของจังหวัดจะประกอบได้ด้วยอำเภอหลักทางใต้ของจังหวัด ได้แก่ ฮอด อมก๋อย จอมทอง แม่แจ่ม โชนกลางใต้แก่ หางดง เมือง สันกำแพง สันทราย และโชนเหนือ ประกอบด้วย เชียงดาว เวียงแหง ไชยปราการ ผาง ซึ่งการผลิตใบจะเริ่มจากทางโชนใต้มาเหนือ ฉะนั้นจึงทำให้การผลิตใบของแต่ละอำเภอมีระยะเวลาที่ไม่เท่ากัน การผลิตใบจะเริ่มจากโชนใต้ก่อนคือ ประมาณเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ โชนกลางจะเริ่มประมาณปลายกุมภาพันธ์ และโชนเหนือจะเริ่มในเดือนมีนาคม การผลิตใบมีผลต่อการจัดการเชื้อเพลิงอย่างมาก และเมื่อระยะเวลาของการผลิตใบไม่เท่ากันเช่นนี้ การใช้กติกาเดียวกันหรือนโยบายกำหนดวันเผาจึงไม่เหมาะสมมากนัก และก่อให้เกิดปัญหาอันกลายเป็นสาเหตุใหญ่ในเวลาต่อมา

ประการที่สอง การไม่เข้าใจลักษณะป่า ในจ.เชียงใหม่ สืบเนื่องมาจากเหตุผลประการแรก การออกนโยบายห้ามเผาของรัฐนอกจากจะสะท้อนถึงความไม่เข้าใจระยะเวลาของการผลิตใบของป่า ยังไม่เข้าใจลักษณะของป่าด้วย ว่าป่าภาคเหนือมีลักษณะอย่างไร และลักษณะเช่นนี้ต้องจัดการอย่างไร ป่าส่วนใหญ่ของ จ.เชียงใหม่เป็นป่าผลัดใบ โดยจัดอยู่ในประเภทป่าเบญจพรรณหรือเรียกว่า "ป่าผสมผลัดใบ" หรือ "ป่าโปร่งผสม" ลักษณะป่าเต็งรังเป็นป่าโปร่ง ต้นไม้มักมีขนาดเล็ก ลำต้นแคระแกร็นคงอยู่กระจัดกระจายทั่วพื้นดิน ช่วงปลายฝนต้นหนาวถึงช่วงต้นฤดูร้อนมักเกิดไฟป่าขึ้นซึ่งเป็นไฟผิวดิน พฤติกรรมของไฟจะรุนแรงมากขึ้นอยู่กับปริมาณเชื้อเพลิงที่สะสมในพื้นที่นั้น ๆ เช่น ใบไม้ หญ้า กิ่งก้านไม้แห้ง ดังนั้นป่าเช่นนี้จึงจำเป็นต้องใช้ไฟในการกำจัดหญ้า⁴¹

การขาดความเข้าใจและข้อมูลต่อเรื่องเหล่านี้ส่งผลให้การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควันที่ผิดพลาดไม่แก้ไขปัญหา และยังสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น ความไม่เข้าใจปัญหาเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผูกขาดการจัดการทรัพยากรที่รัฐรวมศูนย์ อุปสรรคสำคัญของระบบเช่นนี้คือ การโยกย้ายข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะสำคัญในการออกนโยบายของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค หากลองพิจารณาจำนวนของผู้ดำรงตำแหน่ง และระยะเวลาต่อคนในการปกครองเมืองเชียงใหม่ จะพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เปลี่ยนแปลงบุคคลดำรงตำแหน่งอยู่เรื่อย ๆ นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มาแล้ว 17 คน แต่ละคนอยู่ในวาระไม่เกิน 1 – 2 ปี เท่านั้น ซึ่งก็เป็นไปตามกฎหมายของการปกครองราชการส่วนกลาง แต่ทว่า การ

⁴¹ อานุกาพ นุ่นสง. (2556). พลวัตการจัดการไฟป่า. เชียงใหม่: โครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ. หน้า 54

เปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการการอยู่บ่อยครั้ง และอยู่ในตำแหน่งระยะสั้นเช่นนี้ สำหรับเมืองเชียงใหม่ที่เป็นเมืองใหญ่ และมีศูนย์รวมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พร้อมทั้งปัญหาหมอกควันและไฟป่าที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนทั้งในเมืองและในชนบท การรวมศูนย์อำนาจโดยการส่งคนมาปกครองเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ต่อการทำความเข้าใจ การแก้ไขปัญหาหมอกควัน และไฟป่าของการปกครองในรูปแบบราชการส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง



4.3 บทบาทของหน่วยงานรัฐ ท้องถิ่น และภาคประชาชน กับปฏิบัติการไฟฟ้า

จากการอธิบายที่ผ่านมาในหัวข้อที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ไฟฟ้าไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในพื้นที่ การเกษตรแต่ยังเขตป่าของรัฐ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการการเผาป่าเพื่อลามไปยังพื้นที่การเกษตร อย่างไรก็ตาม ปัญหาไฟฟ้าในเขตพื้นที่ป่าของรัฐที่มีความรุนแรงนั้นเป็นผลมาจากการจัดสถาบันในการ ป้องกันไฟฟ้าด้วย โดยเฉพาะการจัดสถาบันในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ในการปฏิบัติการ ป้องกันไฟฟ้า ในหัวข้อนี้จะอธิบายว่า การจัดสถาบันในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่ามีความ ผิดพลาดอย่างไร อะไรคืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้แต่ละหน่วยงานอ่อนแอ ท้ายที่สุดส่งผลถึงความ ล้มเหลวในการป้องกัน ควบคุม และการเข้าไปดับไฟฟ้า โดยอธิบายระบบการจัดการไฟฟ้าของแต่ละ หน่วยงานตั้งแต่ หน่วยงานของรัฐส่วนกลาง, ภูมิภาค, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาไฟป่าระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ การแก้ไขปัญหาต้นเหตุและปลายเหตุ โดยแบ่งการอธิบาย ตามหัวข้อดังนี้

4.3.1 การปกครองส่วนกลางกับการปฏิบัติการไฟฟ้า

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบงานไฟฟ้าเป็นหลัก ซึ่งใน กระทรวงนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านป่าไม้อยู่ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยาน แห่งชาติ เป็นหลัก ในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวคือ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 (ในสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ จะมีหน่วยงานย่อยที่ปฏิบัติการ ระดับพื้นที่ อ.เชียงดาว และอ.แม่แจ่ม กล่าวคือ ในพื้นที่อ.เชียงดาว ได้แก่ หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.17 หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.18 หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.19 และในพื้นที่อ.เชียงดาว ได้แก่ หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.4) , อุทยานแห่งชาติ (ในพื้นที่อ.แม่แจ่ม⁴² ได้แก่ อุทยานแห่งชาติดอยอิน นนท์ อุทยานแห่งชาติออบหลวง และอุทยานแห่งชาติแม่โถ ส่วนในพื้นที่อ.เชียงดาว ได้แก่ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว อุทยานแห่งชาติศรีลานนา และอุทยานแห่งชาติแมแตง)

โดยปกติแล้วกรมเหล่านี้จะต้องดูแลรักษาป่าในด้านของการบุกรุก การรักษาสิ่งแวดล้อมใน ป่า การจัดการใบไม้ในป่า ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นเชื้อเพลิงที่ก่อให้เกิดไฟฟ้าได้ และสามารถสร้างความ

⁴² การจำแนกพื้นที่ป่าของอำเภอแม่แจ่มสามารถจำแนกได้ 3 พื้นที่ป่า ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ 1,351,110 ไร่ หรือ ร้อยละ 79.60 ป่าอนุรักษ์ที่อยู่ในเขตป่าอุทยานจำนวน 317,773 ไร่ (อยู่ในความรับผิดชอบของ 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ อุทยานแห่งชาติแม่โถ อุทยานแห่งชาติออบหลวง และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์) และพื้นที่ที่มีเอกสาร สิทธิทางราชการ จำนวน 23,815 ไร่ หรือร้อยละ 1.40

รุนแรงของไฟฟ้าให้รุนแรงมากขึ้น หากการไม่จัดการเชื้อเพลิงเหล่านี้ โดยเฉพาะการที่เชื้อเพลิงเหล่านี้ ไม่ถูกจัดการเป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายปีส่งผลให้มีความหนาของเชื้อเพลิงมากขึ้น ถ้าหากเกิดไฟฟ้าขึ้นจะส่งถึงความรุนแรง และลุกลามไปอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นคือ ในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน เป็นช่วงที่อากาศร้อน และแห้งแล้งมากติดไฟเกิดขึ้นได้ง่าย ส่งผลให้เกิดการลุกลามอย่างรวดเร็วและเป็นวงกว้าง ซึ่งสาเหตุมาจากการที่เชื้อเพลิงเหล่านี้ไม่ถูกจำกัดหรือจัดการ การที่เชื้อเพลิงเหล่านี้ไม่สามารถจัดการ เนื่องมาจากหลายเงื่อนไขและข้อจำกัดของราชการส่วนกลาง ดังนี้

เงื่อนไขและข้อจำกัดของราชการส่วนกลาง

ข้อจำกัดด้านพื้นที่ อำเภอแต่ละอำเภอมียพื้นที่จำนวนมาก โดยเฉพาะอำเภอที่พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่า เช่น อ.แม่แจ่ม อ.เชียงดาว และอ.ฮอด ซึ่งส่วนใหญ่อำเภอเหล่านี้จะประกอบไปด้วยพื้นที่ป่า ในงานชิ้นนี้จะอธิบายพื้นที่อำเภอตามลักษณะที่ได้กล่าวไป 2 อำเภอ ได้แก่ อ.แม่แจ่ม และอ.เชียงดาว อำเภอเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยพื้นที่ป่า อ.แม่แจ่มมีพื้นที่ประมาณ 1.7 ล้านไร่มีพื้นที่ป่ามากที่สุด ในขณะที่อ.เชียงดาวมีพื้นที่ 1.3 ล้านไร่ ซึ่งเป็นลำดับสองรองจากอ.แม่แจ่ม ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ป่าประมาณ 10 ล้านไร่ นอกจากหน่วยงานได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นยังมีที่ดูแลไฟฟ้าโดยเฉพาะคือ หน่วยควบคุมไฟฟ้าด้วยกันอยู่ 13 หน่วย ซึ่ง 13 หน่วยนี้ดูแลพื้นที่ที่มีการทำแผนในการบริหารจัดการทั้งในแง่กำลังคน เป้าหมาย และงบประมาณที่ชัดเจนเพียง 2 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งหมด ฉะนั้นจึงเหลือป่าอีก 7-8 ล้านไร่ ที่ไม่มีหน่วยงานที่ชัดเจนดูแล และรับผิดชอบอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ นี่คือจุดบกพร่องที่ปล่อยให้ป่าอีกร้อยละ 80 ไม่มีแผนจัดการ เนื่องจากกรมป่าไม้ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่แม้ว่าจะถ่ายโอนภารกิจแล้ว แต่อย่างไรก็ตามท้องถิ่นก็มีเงื่อนไข และข้อจำกัดของตนเองเช่นนี้โดยจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

การมีพื้นที่ป่ามากทำให้อำเภอเหล่านี้มีหน่วยงานดูแลพื้นที่ป่าคือ หน่วยงานย่อยของกรมอุทยาน และหน่วยงานย่อยของกรมป่าไม้เป็นหลัก โดยมีการแบ่งพื้นที่กันรับผิดชอบคือ พื้นที่ป่าสงวนจะรับผิดชอบโดยกรมป่าไม้ และป่าอนุรักษ์รับผิดชอบโดยกรมอุทยานเป็นหลัก ในขณะที่อำเภอจะแบ่งความรับผิดชอบกันดูแลพื้นที่ อย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปกครองท้องถิ่น จะรับผิดชอบของชาวบ้านชาวสวนในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์เท่านั้น การดูแลที่กว้างขวางแต่มีเพียง 2 หน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ เช่นนี้กลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้การจัดการปัญหาไฟป่าล้มเหลว เนื่องจากพื้นที่กว้างขวางทำให้บุคคลกรในองค์กรไม่เพียงพอต่อการจัดการป่าทั้งผืน

“กรมป่าไม้ กรมอุทยานมีเครื่องมือพร้อม แต่ปัญหาคือกำลังคนน้อย แต่ดูแลพื้นที่มาก ตัวอย่างอุทยานศรีลานนา ต้องดูแลพื้นที่ทั้ง อำเภอพร้าว เชียงดาว ไชยปราการ พื้นที่เขากว้างมาก แล้วดูแลก็คน 7-8 คน ตั้งแต่เชื่อนแม่จันตมาเลย คือมันกว้างมาก หรืออุทยานผาแดง ดูแลพื้นที่ป่าอำเภอเชียงดาวทิศตะวันตก เวียงแหง ถึงไชยปราการ ทิศตะวันตกไปทางดอยอ่างขาง ไปจดดงสามหมื่น อำเภอปาย กว้างขนาดนี้ครับ แต่เจ้าหน้าที่มีไม่กี่คน คือ ปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องมาทำงานร่วมกับประชาชน” (ทศพัฒน์ เลาจาง, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2563)

“พื้นที่ 7 แสนกว่าไร่ มีเจ้าหน้าที่ 127 คน ไม่มีทางเพียงพอ มี 8 หน่วย ดูแลหน่วยละ 90000 ไร่ เจ้าหน้าที่ประจำมี 80 คน ตก หน่วยละ 10 คน ทำทุกอย่างหน้าที่อยู่นั้นหมด แต่บางครั้งไม่สามารถทำงานครบได้ เจ้าหน้าที่ต้องพัก ก็เหลือไปทำแนว 7-8 คน” (ศรัณวิทย์ ทอดเสียง, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2563)

เช่นเดียวกันกับในพื้นที่แม่แจ่ม นายกอบต.ตำบลกองแขกได้อธิบายว่า หน่วยป่าไม้ชม. 19 ดูแล 3 ตำบลกองแขก บ้านทับ ตำบลท่าผา เจ้าหน้าที่ 10 กว่าคน ถ้าจะอาศัยเฉพาะกำลังของหน่วยงานของรัฐ ไม่ทางที่จะเพียงพอต่อการดูแลพื้นที่ป่า

จากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า กำลังคนของหน่วยงานภายใต้ป่าไม้ และกรมอุทยานในระดับพื้นที่มีน้อย แต่กรมทั้ง 2 กลับมีอำนาจมากในการจัดการป่า ไม่มีการแบ่งอำนาจในการจัดการป่าให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ประชาชน ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตป่า และไม่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้มีทั้งงบประมาณและความเชื่อมโยงกับพื้นที่และเข้าถึงพื้นที่ได้ดีกว่า กรมอุทยาน และกรมป่าไม้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังสามารถเชื่อมโยงกับประชาชนได้มากกว่าราชการส่วนกลาง หากมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการป่าในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ ปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขมากขึ้น แต่กรมเหล่านี้ไม่เชื่อมโยงกับเครือข่ายประชาชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติการจัดการไฟป่าล้มเหลว

งบประมาณ อย่างที่ได้กล่าวไปในแล้วในส่วนของหน่วยควบคุมไฟป่ามีการจัดงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดูแลป่าทั้งผืน (อันเนื่องมาจากลักษณะของป่าผลัดใบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดการพิเศษไปมาอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ไม่ให้เกิดการลุกลามของไฟป่าเป็นวงกว้าง) เช่นเดียวกันกับ กรมอุทยานแม้ว่าจะมีอำนาจในการดูแลป่าทั้งผืน แต่กรมนี้ไม่มีงบประมาณในการจัดการปัญหาไฟป่าโดยตรง เช่น ไม่มีงบประมาณในการทำแนวกันไฟ เมื่อเป็นเช่นนี้การทำแนวกันไฟของกรมอุทยานจะต้องเองงบประมาณอื่น ๆ ภายในหน่วยมาจัดการตรงนี้คือ งบปราบปราม ป้องกัน มาทำแนวกันไฟ

ซึ่งงบประมาณนี้ตรงนี้ก็ไม่ได้มีมากที่สามารถทำแนวกันไฟได้ทั้งป่า อีกทั้งยังไม่เพียงพอต่อการดูแลเชื้อเพลิงในป่าอีกด้วย

4.3.2 การปกครองส่วนภูมิภาคกับการปฏิบัติการไฟป่า

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 ที่มีคำสั่งให้การจัดการไฟป่าและหมอกควัน โดยใช้ระบบ Single command ในการบริหารจัดการสถานการณ์ โดยอ้างอิงกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี พ.ศ. 2550⁴³ เป็นหลัก ทำให้กลไกรัฐราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญต่อการปฏิบัติการด้านไฟป่า โดยเฉพาะตัวแสดงหลัก อันได้แก่ 1. นายอำเภอ และ 2. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ โดยปฏิบัติการไฟป่ามีแนวคิดหลักโดยคือ การสั่งในรูปแบบ Single command ตาม พรบ.บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีลักษณะ คือ 1. การสั่งการจากจังหวัด ลงสู่อำเภอ (Top – down) เพื่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และ 2. หัวหน้าของ Single command มีอำนาจในการจัดการในเรื่องระบบงานงบประมาณ และระบบคน แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการของส่วนภูมิภาคก็เป็นได้แค่เพียงการป้องกันภัยที่ปลายเหตุเท่านั้น

ภายใต้กฎหมายนี้ได้กำหนดและสร้างระบบการจัดการไฟป่าที่มีลักษณะสำคัญ คือ ระบบ Single command ที่กำหนดกฎเกณฑ์ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ อำนาจและหน้าที่ โดยในหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับพื้นที่ ประเทศ จังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ กปภ.ช โดย หน่วยงานในระดับประเทศ ให้ : นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ตามมาตรา 6 หน่วยงานในระดับจังหวัดให้ : ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด ตามมาตรา 15⁴⁴ หน่วยงานระดับอำเภอให้ : นายอำเภอ เป็นผู้อำนวยการอำเภอ ตามมาตรา 16⁴⁵ โดยหน่วยงานที่เป็นหัวหน้าการควบคุม มีอำนาจสั่งการ

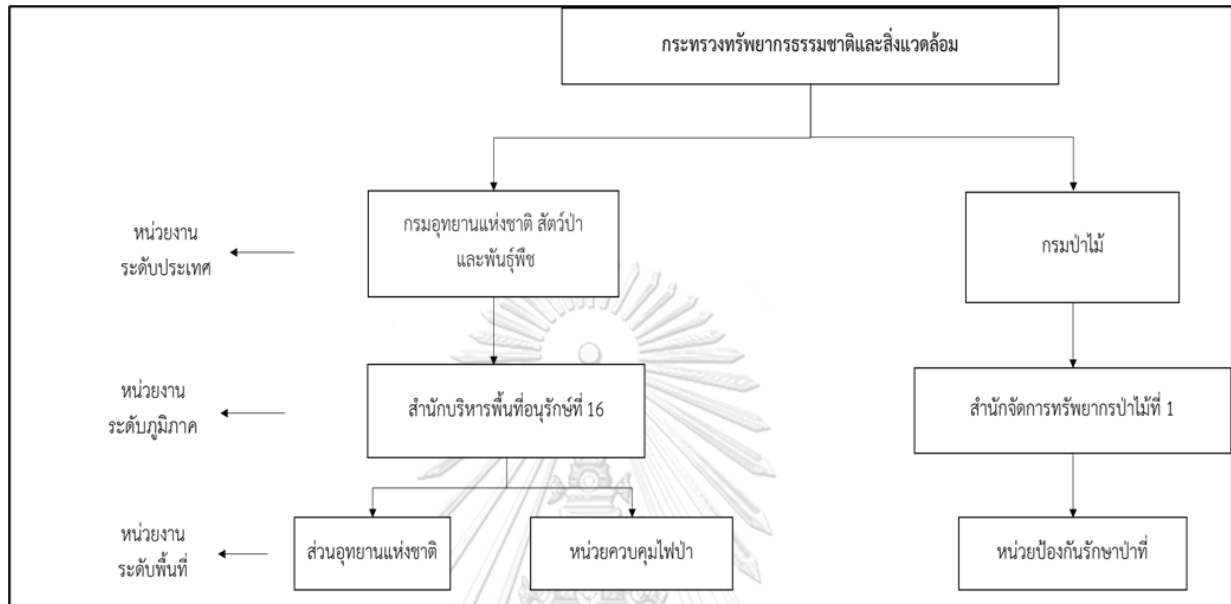
⁴³ พระราชบัญญัติบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่วางกำหนดกฎเกณฑ์ วางแผนการรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งกฎหมายสาธารณสุขได้ให้อำนาจต่อการจัดการสาธารณสุข โดยให้ความหมายสาธารณสุขอันหลากหลาย ได้แก่ อัคคีภัย วาดภัย อุทกภัย ภัยแล้ง และโรคระบาด

⁴⁴ มาตรา 15 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด

⁴⁵ มาตรา 19 ให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย

ควบคุม และกำกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ซึ่งอยู่ในอำเภอ และจังหวัด

ภาพที่ 5: ความสัมพันธ์ทางอำนาจในการสั่งการ ภายใต้ระบบ single command



ที่มา: ผู้เขียน

ปัญหาภายใต้ระบบ Single command

แม้ว่า Single command จะเป็นระบบที่ดูเหมือนว่าเอื้ออำนวยให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปฏิบัติ แต่ความจริงแล้วระบบนี้ไม่ได้ช่วยให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจริงภายใต้ระบบนี้ เนื่องจากพระราชกรณียกิจแบบรวมศูนย์แบบแยกอำนาจเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจจริง และไม่สามารถใช้คำสั่งแบบ Single command ได้ เนื่องจากวัฒนธรรมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยอันมีลักษณะของ รัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน ทำให้มีหน่วยงานย่อยจำนวนมากในการจัดการเรื่องไฟป่า ซึ่งหน่วยงานย่อยๆ นั้นก็อยู่ภายใต้กรม และกระทรวงต่างสังกัดกัน เช่น กรมป่าไม้ ภายใต้กรมป่าไม้ก็มี หน่วยงานที่ทำงานระดับ ภูมิภาคคือ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1, และแยกออกเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เช่น หน่วยป้องกันรักษาป่าไม้ หน่วยฟื้นฟูป่าไม้ และกรมอุทยาน ก็สามารถแบ่งเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาค สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ 16 หน่วยงานระดับพื้นที่: อุทยานแห่งชาติ หน่วยงานเหล่านี้ลักษณะเป็นลำดับชั้นการบังคับบัญชา วัฒนธรรมลำดับชั้นขององค์กรเหล่านี้ บ่มเพาะให้บุคลากรในหน่วยงานรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาของตนเองเท่านั้น

ฉะนั้นเมื่อนำระบบ Single command มาปฏิบัติใช้ในพื้นที่โดยให้หน่วยการปกครองอื่น มีอำนาจเหนือกว่าอีกหน่วยหนึ่งนั้น จึงไม่สามารถกระทำได้ แม้จะมีข้อกฎหมายในการบังคับก็ตาม การเปลี่ยนจากการฟังคำสั่งจากนายตัวเองมาสู่การรับคำสั่งจากหน่วยอื่น โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะขัดกับวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่ (ดูได้ตามรูปแผนผังแสดงความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชา) นายอำเภอเชียงดาวได้อธิบายเพิ่มเติมว่า

“วิธีคือคนจะโทรมาที่อำเภอว่ามีจุดใดเกิดไฟฟ้า นายอำเภอก็ต้องไปชี้ให้กรมป่าไม้ หรือกรมอุทยานไปดับ เขาก็เชื่อบ้างไม่เชื่อบ้าง single command มันเลยล้มเหลว ทำให้ Single command มันไม่ Single จริง ถ้า Single จริง หมายความว่า งาน งบ ระบบคน นายอำเภอ ผู้ว่าฯ ต้องสั่งได้หมด อันนี้สั่งใครก็ได้ อย่างกรมป่าไม้ก็ต้องฟังนายเขา เราสั่งไม่ได้ อย่างผู้ว่าฯ ข้อเท็จจริงมันสั่งได้มั้ย single command จริงสั่งแล้วมันต้องให้คุณให้โทษได้ งบประมาณไม่เคยมีที่อำเภอซักบาทหนึ่งแล้วจะไปทำยังไง single command top down ลงมาจริง ๆ เงินทั้งหมดต้องมากอง ถ้าจะทำให้มันสำเร็จ แล้วตั้งคณะกรรมการมาดูว่าเราจะใช้อะไรบ้าง เช่น 1 ล้านบาท จุดไหนยังไง ใครจะไปทำ ข้อเท็จจริงมันไม่มี” (ชัชวาล พุทธิโร, สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2564)

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การสั่งการไฟฟ้าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะทุกหน่วยไม่รับคำสั่งจากหน่วยอื่น กลับแต่จะฟังแต่หน่วยที่ตนเองสังกัดเท่านั้น เช่น สำนักงานจัดการทรัพยากรที่ 16 ก็ฟังคำสั่งจากกรมป่าไม้เป็นลำดับแรกก่อน นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีความล่าช้าของคำสั่งการจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น เรื่องการขอเฮลิคอปเตอร์ตักน้ำเพื่อใช้ดับไฟจากกระทรวงทรัพยากรฯ ส่วนภูมิภาคก็ต้องขอและรอถึง 10 วัน จากความล้มเหลวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ถ้า single จริง ต้องมีทั้งอำนาจ เครื่องมือ งบประมาณ และคน อีกทั้ง หากเป็น Single command จริง นายอำเภอ หรือผู้ว่าฯจะต้องสามารถให้คุณให้โทษกับหน่วยงานที่รับสั่งได้ แต่ Single command ในการจัดการเรื่องนี้ไม่สามารถให้คุณให้โทษได้ ฉะนั้น ระบบ Single command ในการปฏิบัติการดับและควบคุมไฟป่าจึงล้มเหลว

ในขณะเดียวกัน ส่วนของกฎหมายที่เป็นกรอบให้การดำเนินการจัดการกับภัยพิบัติไฟป่ายังคงใช้พระราชบัญญัติบรรเทาสาธารณภัย (พรบ.) แม้ว่าพรบ.นี้จะให้อำนาจให้การจัดการที่หลากหลาย และแบ่งสรรอำนาจในการจัดการอย่างชัดเจน แต่พรบ.ไม่เหมาะกับการเอาไว้อำนาจในการจัดการเรื่องไฟป่า เนื่องจาก 1. พรบ.นี้มีไว้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาไฟป่าไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะหน้า แต่กลายเป็นปัญหาประจำปีแทน 2. พรบ.นี้ไม่มีงบประมาณมาให้จึงทำให้การจัดการเรื่องนี้ล้มเหลวภายใต้การจัดการปัญหาแบบรัฐรวมศูนย์ โดย ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ อธิบายว่า

“กฎหมายของเราเนี่ย เป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องนี้ปรากฏว่ามันไปอยู่ในกฎหมาย บรรเทาสาธารณภัย เขาคิดแบบน้ำท่วม ความคิดแบบนั้นเนี่ยมันก็เขารู้ว่าเออช่วงฤดูฝน มีนาเมษาจะมีไฟทำไมเขาก็ต้องตั้งหลักประมาณอันวามกราคม เพื่อระดับไฟเสร็จแล้ว ซึ่งจะมี Single Command ต่าง ๆ เกิดขึ้นแต่พอหลังจากจบเดือนเมษายนทุกคนก็ กลับ กรมกองแล้วก็เดือนมกราคมก็มาตั้งหลักใหม่มาตั้งคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการ แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการแก้ไขปัญหาแบบใช้คำสั่งจากข้างบนลงมาสั่งไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทางไปอปท.สั่งทั้งหมดไม่ได้แก้ปัญหาเพียงแค่บรรเทาเหตุบรรเทาเหตุไฟไหม้ ไม่ได้แก้ปัญหาที่ต้นเหตุ” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

เมื่อรู้ว่าปัญหาไฟป่าเป็นปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นทุกปี ดังนั้นจึงต้องมีการจัดการปัญหาไฟป่า ควรที่จะมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าในทุก ๆ ภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนใดก็ตาม รวมไปถึงการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่

4.3.3 การปกครองท้องถิ่นกับการจัดการไฟป่า

ในส่วนของการจัดการไฟป่าส่วนใหญ่กรมป่าไม้ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นไปแล้ว ในจังหวัดเชียงใหม่มีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว จำนวน 101 ท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 – 2556 และยังมีท้องถิ่นที่กรมป่าไม้ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจไฟป่าอีกจำนวน 22 ท้องถิ่น การมอบภารกิจ การจัดการไฟป่าให้แก่ส่วนท้องถิ่นมีมาตั้งแต่ปี 2548 แต่ภารกิจของการจัดการไฟป่าก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ หากพิจารณาจากค่าฝุ่นและจำนวนจุดความร้อนที่มากขึ้นในชนบทในเดือนมกราคม – พฤษภาคม ที่เริ่มมีความรุนแรงที่มากขึ้นนับแต่ปี 2562 เป็นต้นมา

ความสามารถจัดการกับปัญหาของท้องถิ่น ไม่ใช่ว่าคนในพื้นที่ไม่มีความสามารถ แต่หาก ต้องเผชิญกับข้อจำกัดในเรื่องของการอำนาจ ทั้งอำนาจที่เป็นนโยบาย กฎหมาย พระราชบัญญัติ อำนาจเชิงโครงสร้าง และข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ การดำรงอยู่ของอำนาจเหล่านี้เป็นอุปสรรคการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดการกับปัญหาท้องถิ่นอย่างยิ่ง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของวิจัยชิ้นนี้ พบ 2 อุปสรรคด้วยกัน ได้แก่

ประการแรกคือ **ข้อจำกัดด้านโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการไทย** การแบ่งโครงสร้าง การบริหารราชการไทยดูเหมือนจะมีให้อิสระและอำนาจต่อท้องถิ่นอย่างเต็มที่นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา แต่กลับต้องเผชิญภายใต้วังวนของความไม่มั่นคงทางการเมืองระดับชาติ อีกทั้งอยู่ภายใต้ สภาวะการกดทับของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค สภาวะทางกดทับทางอำนาจนี้คือ

ข้อกฎหมาย ซึ่งได้กลายเป็นข้อจำกัดอันใหญ่หลวงในการจัดการแก้ไขปัญหาไฟป่าในท้องถิ่น รองนายกเทศบาลบึงไค้ อำเภอยางชุมน้อย อธิบายว่า

“ที่จริงแล้วเทศบาลมีศักยภาพจัดการกับไฟป่าได้ แต่โดยบทบาทอำนาจและหน้าที่ไม่ได้ให้เทศบาลไปจัดการแบบเต็มร้อย เพราะว่ามันไม่ใช่เขตของเทศบาล และเทศบาลก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านนี้โดยตรง ซึ่งจริงๆ แล้วเทศบาลมีศักยภาพที่จะทำ แต่กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้เทศบาลเข้าไปในเขตป่าของรัฐ เทศบาลก็ไม่สามารถเข้าไปทำให้กับชาวบ้านได้ แม้แต่จะไปทำถนน หรืออะไร ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ เช่น กรมอุทยาน ถ้าเขาอนุญาตก็ได้อะไร ทุกวันนี้เราไม่ได้ขนาดนั้น หากเป็นชุมชนที่เป็นชาวบ้านอยู่เราก็สามารถเข้าไปทำได้ ถ้าเข้าไปในป่าเราแทบเข้าไปไม่ได้เลย” (ทศพัฒน์ เลาจาง, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2563)

อีกทั้ง แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจะไม่ให้บทบาทของท้องถิ่นสามารถกระทำได้ เดโช ไชยทัฬห กล่าวว่า

“แผนเขียนว่า อปท. มีอำนาจควบคุมไฟป่า และจริงๆ ทำได้แค่ 3 เรื่องได้ การให้ความรู้ สร้างเครือข่าย ประชาสัมพันธ์ ซึ่ง 3 กิจกรรมนี้ดีไม่ได้กว้างก็เลยกลายเป็นปัญหาว่า ถ้าเอางบไปให้ชาวบ้านมันทำไม่ได้ ไม่เป็นไปตาม 3 กิจกรรมนี้” (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2564)

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ท้องถิ่นไม่กล้าที่จะใช้ที่จะนำงบประมาณมาจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน เพราะกลัวที่จะถูกตรวจสอบ ทศพัฒน์ เลาจาง รองนายก เทศบาลตำบลบึงไค้ ได้กล่าวว่า

“อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ทำไม่ได้ ถ้าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ สตง. ปปช. ก็จะมาตรวจสอบ ต้องโอนภารกิจให้ท้องถิ่น เงินมีแต่ใช้ไม่ได้ เพราะยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจ รัฐคนน้อย ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการรับผิดชอบพื้นที่ขนาดนั้น ปีนี้เราเกิดไฟป่าหมอกควัน เกิดในพื้นที่ป่าอย่างเดียว ในเขตป่าอุทยานอย่างเดียว เวลาจะให้ท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการในเขตป่าอุทยานเป็นเรื่องยากไม่มีระเบียบที่ชัดเจนที่จะให้ท้องถิ่นปฏิบัติ รวมทั้งความคิดของส่วนกลางบอกว่า ท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ เช่น สตง. ปปช. ว่าท้องถิ่นไม่สามารถทำได้” (ทศพัฒน์ เลาจาง, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2563)

การอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง โดยเฉพาะองค์กรอิสระ และหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ ทำให้ท้องถิ่นต้องเผชิญหน้ากับโครงสร้างการบริหารราชการ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ออกโดยส่วนกลางอีกด้วย อีกทั้ง การตรวจสอบเรื่องการเงินของท้องถิ่น จากองค์กรเหล่านี้ ยังส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะขอขบประมาณเข้าช้อนกับกรมป่าไม้และกรมอุทยานในกรณีที่จะขอทำในเรื่องเดียวกันด้วย

นอกจากนี้ พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าของรัฐเป็นข้อจำกัดของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาให้แก่ชาวบ้าน ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะพัฒนาสาธารณูปโภคได้ และอำนาจท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งถือว่าการลดอำนาจของท้องถิ่นลงไปด้วย

ประการที่สอง **ศักยภาพของท้องถิ่น** จากการสัมภาษณ์ พบว่า แม้ว่าท้องถิ่นจะสามารถเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ได้ ทำให้มีทรัพยากรด้านบุคคล แต่ท้องถิ่นก็ประสบกับขีดจำกัดด้านความสามารถในการป้องกันไฟป่า เช่น การชิงเผา การลาดตระเวนไฟ เดโซ ไซยทัพ อธิบายว่า

“แม้ว่ากรมป่าไม้ก็ช่วยอบรมเวลาเกิดไฟป่าให้แก่ท้องถิ่น สามารถมีแผนในการจัดการ แต่มันเกิดขึ้นไม่ต่อเนื่อง และท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดหลายอย่าง เช่น ไม่มีความรู้ ไม่มีเจ้าพนักงาน ขาดประสบการณ์ ขาดทักษะ ไม่มีงบประมาณ ถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ งบประมาณไม่มา ดังนั้นป่าที่ถ่ายโอนให้อปท. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร” (เดโซ ไซยทัพ, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2564)

ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ การข้อจำกัดในข้อแรก ที่ไม่ยอมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเรื่องไฟป่าตั้งแต่แรก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีประสบการณ์ตามมาด้วย

ในขณะเดียวกัน แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการป่าไม้ในเขตป่าสงวนให้ท้องถิ่นดูแลบ้างแล้ว แต่ในเขตป่าอุทยานก็ยังไม่ได้มีการถ่าย ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาระยะยาวได้

ประการที่สาม **ข้อจำกัดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท** ในเขตพื้นที่ชนบทมีลักษณะพิเศษกว่าเขตพื้นที่เมือง กล่าวคือ ในเขตชนบทจะมีการแบ่งพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ พื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์, พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่ป่าอุทยาน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ในเขตชนบทยังอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตป่าของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัด ซึ่งส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่า 2 ประการ ได้แก่ 1. การแก้ไขปัญหาในเชิงป้องกันไฟป่า ในพื้นที่เขตป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ ท้องถิ่นจะไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดเชื้อเพลิงได้ แต่ท้องถิ่น

จะทำได้เพียงควบคุมการเกิดการใช้ไฟในไร่ของเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิ์ได้เท่านั้น ฉะนั้นจึงนำมาซึ่งความล้มเหลวของการจัดสถาบันในการป้องกันไฟป่าด้วย 2.การพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะแหล่งน้ำ อันเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสิ่งสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่า สืบเนื่องมาจากในบทที่ 3 พบว่าปัญหาหลักของการเกิดไฟป่าคือ การปลูกพืชเชิงเดี่ยว และที่ต้องเป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจาก พื้นที่ในชนบทภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ไม่ร่น้ำน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการปลูกพืชชนิดอื่น การพัฒนาสาธารณูปโภคจึงเป็นสิ่งสำคัญ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับถูกจำกัดบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ป่าของรัฐ ฉะนั้นจึงเป็นสาเหตุหลักอันหนึ่งที่ทำให้ชนบทไม่พัฒนา และเป็นสาเหตุของปัญหาไฟป่าในเชิงโครงสร้าง

จากการสัมภาษณ์ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่า ทั้งการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีข้อจำกัดในการจัดการไฟป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ดังนั้น การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน โดยตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งจึงไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่าได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในประเด็นนี้อีกครั้งในบทต่อไป

4.3.4 การจัดการไฟป่าของประชาชนภายใต้ระบบหมู่บ้าน

ประชาชนถือเป็นส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติการดับไฟป่าเช่นเดียวกับการปกครองในส่วนอื่น ๆ โดยการทำงานของประชาชนจะมีการเชื่อมโยงกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละท้องถิ่นจะมีส่วนในการสนับสนุนการทำงานของประชาชนในการดับไฟป่า กลไกของการดับไฟป่าคือ แต่ละหมู่บ้านจะมีการจัด “หน่วยเคลื่อนที่เร็ว”⁴⁶ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายในหมู่บ้าน และทำงานร่วมกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) แม้ว่าจะมีการจัดตั้งประชาชนในหมู่บ้านเพื่อการจัดการต่อปัญหา แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนขาดประสิทธิภาพและล้มเหลวคือ งบประมาณ ซึ่งเป็นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชุมชนล้มเหลวในการจัดการไฟป่า โดยเหตุผล 2 ประการได้แก่

ประการแรก **ปัญหาจัดงบประมาณ** โดยปกติแล้วแต่ละหมู่บ้านจะได้งบประมาณ 5000 – 10,000 บาท ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของชุมชน เช่น หมู่บ้านใหญ่จะได้รับงบประมาณเยอะกว่า ในขณะที่

⁴⁶ ท้องถิ่นจะมีชุดเคลื่อนที่เร็ว จะตั้งชุดอาสาหมู่บ้านละ 10 คน ที่ได้รับการฝึกฝน เช่น ทำแนวกัน การลาดตระเวนไฟ หน่วยดับไฟป่าจะไม่เข้าซ้อนกัน

หมู่บ้านเล็กจะได้รับงบประมาณน้อยกว่า⁴⁷ เพื่อนำไปจัดการไฟฟ้าในหมู่บ้านของตนเอง โดยวิธีคิดการจัดงบประมาณไฟฟ้า คือ หมู่บ้านไหนหรือชุมชนไหนมีไฟฟ้าเกิดขึ้นมากจะได้รับงบประมาณ แต่ถ้าหากหมู่บ้านไหนไม่มีไฟฟ้าจะไม่ได้รับงบประมาณ วิธีเช่นนี้เป็นวิธีคิดสะท้อนถึง**ความล้มเหลวของการให้งบประมาณ**โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยง เช่น ชุมชนไหนเสี่ยงให้งบประมาณมาก แต่ชุมชนไหนไม่เสี่ยงไม่ได้ให้งบประมาณ ซึ่งวิธีคิดเช่นนี้ส่งผลต่อปัญหาไฟฟ้า 2 ปัญหาสำคัญ คือ **1) การจัดงบประมาณเช่นนี้ก่อให้เกิดข้อสงสัยเรื่องการเผา** เพื่อได้มาซึ่งงบประมาณคือ ประชาชนคิดว่า ถ้าไฟฟ้าในชุมชนก็ไม่เกิดชุมชนของตนก็จะไม่ได้งบประมาณ ฉะนั้นให้ไฟฟ้าเกิดในชุมชนเพื่อให้ได้งบประมาณเยอะ ๆ ดีกว่า **2) การจัดงบประมาณที่ไม่เท่าเทียม** ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีกำลังใจที่อยากจะทำงาน เช่น ชุมชนไหนที่ประชาชนให้ความร่วมมือดีมากในการจัดการกับปัญหาไฟฟ้า แต่ปีถัดมากลับไม่ได้รับงบประมาณในการจัดการไฟฟ้าอีก เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนคิดว่า การได้งบประมาณย่อมดีกว่าการไม่ได้อะไรเลย และทำให้ชุมชนไม่มีกำลังใจในการจัดการปัญหา และการแก้ไขปัญหา ดังนั้นปัญหาจึงวนเวียนอยู่เช่นนี้⁴⁸ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติผาแดงอธิบายเพิ่มเติมว่า

“บางครั้งการจัดงบประมาณ มันก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง บ้านไหนมีไฟฟ้าเยอะก็ให้เยอะ บ้านไหนมีไฟฟ้าน้อยก็ได้น้อย เลยเป็นข้อสงสัยว่าการเผาเองงบประมาณไป มันต้องคิดใหม่ บ้านไหนไฟไม่ไหม้ก็ต้องให้เขา เพื่อที่จะเอาไปพัฒนาส่วนอื่น อีกอย่างหนึ่งเหมือนกัน อบต. เทศบาลก็มีการเลือกให้งบประมาณหมู่บ้านเหมือนกันนะ เพราะเขารู้ว่า ให้บ้านไหนแล้ว จะส่งผลต่อเขา ต่อการเลือกตั้งมากที่สุด อย่างบ้านไหน อบต. เทศบาลไม่ให้งบก็จะไม่เลือกเขาอีกใจ ฉะนั้นการจัดงบประมาณเรื่องไฟฟ้างี้มีผลต่อฐานเสี่ยงในชุมชนด้วย” (ศรีณวิทย์ ทอดเสี่ยง, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2563)

⁴⁷ การจัดไฟฟ้าเป็นสิ่งจากบนลงล่างเช่น หมู่บ้านต้องมีชุดดับไฟฟ้า โดยใช้ไปดับไฟแต่ไม่ได้ให้อะไรมาเลย เช่น งบประมาณอุดหนุนในกรณีเกิดไฟฟ้าในหมู่บ้าน หมู่บ้านใหญ่ได้ 10000 หมู่บ้านเล็กได้ 5000 (ธีรวัฒน์ สุขศรี, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2563)

⁴⁸ วิธีคิดเรื่องการจัดงบประมาณไฟฟ้า คือ หมู่บ้านไหนเกิดไฟฟ้า ก็จะมีงบอุดหนุน แต่หมู่บ้านที่มีการจัดการไฟฟ้าดี ๆ กลับไม่ได้งบอุดหนุน อันนี้เป็นความไม่เท่าเทียมเลย ถ้าเป็นอย่างนั้นหมู่บ้านที่ไม่ได้งบประมาณเขาก็อยากได้เงินเหมือนกัน ถ้าเป็นแบบนี้ก็คิดว่าให้หมู่บ้านตัวเองเกิดไฟฟ้าดีกว่า เพราะจะได้งบไป อันนี้เป็นสิ่งที่เราควรที่จะแก้ไขโดยหมู่บ้านที่ไม่มีไฟก็ควรจะให้งบเขาสิ อย่างน้อยก็เขาจะได้เองโดยตรงไหนไปพัฒนาอย่างอื่น จึงปัญหาที่วนอยู่แบบนี้

ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาให้งบประมาณยังมีเรื่อง**การจัดงบประมาณที่ไม่เพียงพอ**⁴⁹ เช่น งบประมาณไฟฟ้าจากส่วนกลางมาไม่ถึง⁵⁰ หรือถ้ามาถึงก็ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการดับไฟฟ้า ทั้งกำลังคน เครื่องมือในการดับไฟฟ้า อีกทั้งในส่วนของกำลังคนประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถออกไปดับไฟฟ้าได้ทุกวัน เนื่องมาจากการไปดับไฟฟ้าไม่ได้รับค่าจ้าง จึงทำให้ต้องคิดถึงปัญหาเรื่องปากท้องของพวกเขา ก่อน ฉะนั้นจึงทำให้ประชาชนเลือกที่จะไปงานที่ได้รับค่าจ้างมากกว่า⁵¹

ประการที่สอง ปัญหาการจัดตำแหน่งแห่งที่ของประชาชนต่อการปฏิบัติการดับไฟฟ้า เนื่องจากว่าการปฏิบัติการดับไฟฟ้ามักมีการจำแนกพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน เช่น กรมอุทยานจะดับไฟฟ้าในพื้นที่ของเขตป่าอุทยานเท่านั้น หรือศูนย์ควบคุมไฟฟ้าจะดูแลพื้นที่เขตป่าสงวนเท่านั้น แต่เมื่อเกิดไฟฟ้าหน่วยงานเหล่านี้จะเข้าไปดับไฟฟ้าในพื้นที่ได้ช้ำมาก เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต้องรอระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งความล่าช้านี้ก่อให้เกิดผลอันใหญ่หลวงคือ การลุกลามของไฟฟ้าที่รวดเร็ว อันเนื่องมาจากเข้าถึงพื้นที่ได้ช้ำ ในขณะที่ชาวบ้านอยู่ในเขตป่าสามารถเข้าไปดับได้เร็วกว่า และมีความชำนาญเรื่องพื้นที่มากกว่า แต่กลับไม่สามารถปฏิบัติการได้ เนื่องมาจากติดกรอบกฎหมาย หรือระเบียบจากทางราชการที่ด้วยเรื่อง การห้ามชาวบ้านเข้าป่าในช่วงที่เกิดไฟฟ้า หากใครเข้าป่าอาจจะถูกสันนิษฐานว่า ผู้นั้นเป็นผู้ต้องสงสัยจุดไฟฟ้า เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปจัดการไฟฟ้าได้ และทำให้ชาวบ้านไม่รู้ว่าควรจะทำตำแหน่งของตัวเองอย่างไร หรือควรปฏิบัติตนเช่นไรเมื่อเกิดไฟฟ้า

⁴⁹ กฎหมายเขียนให้มีบูรณาการ ทำงานร่วมกัน แต่ไม่มีงบประมาณมา จังหวัดก็ให้อำเภอละไม่กี่แสน และคิดว่า 1 อำเภอมีกี่ตำบล มีกี่หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 4,000 -5,000 ไม่กี่ครั้งก็หมดละ ปัญหาคือไม่มีงบประมาณในการดูแลแก้ไข ปัญหาไฟฟ้าโดยตรงให้อำเภอบริหาร บางครั้งการจัดงบประมาณมัน Top down จากจังหวัดลงมา ใจจังหวัดมันก็ไม่รู้ แต่ถ้าให้ตำบลจัดเขารู้ว่าบ้านไหนที่มันล่อแหลมที่จะเกิดไฟฟ้า

⁵⁰ อีกอย่างหนึ่งที่เป็นปัญหาของการจัดการไฟฟ้าคือ งบประมาณไฟฟ้าจากส่วนกลางมาไม่ถึง อย่างเช่นตำบลปึงโค้ง อำเภอเชียงดาว การจัดการไฟฟ้าให้มา 16 หมู่บ้าน แต่ปีล่าสุดได้งบประมาณได้เพียง 2 หมู่บ้าน อีกทั้งนายก อบต.กองแขก อ.แม่แจ่ม ได้อธิบายว่า บางครั้งตนก็ต้องเอาเงินของตนออกเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ชาวบ้านที่อาสาเข้าไปดับไฟฟ้า ในขณะที่อำเภอแม่แจ่มก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันจากการสัมภาษณ์ “การขาดงบประมาณบริหารจัดการไฟฟ้า ทางท้องถิ่นก็ไม่มีงบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการเอางบมาลงในชุมชน ไม่ใช่ว่าบ้านก็ไม่ให้ บางบ้านก็ให้ ท้องถิ่นจัดสรรบางแต่ไม่พอ ผมเนี่ยให้หมู่บ้านละ 10,000 มันไม่พอ ทั้งสวัสดิการที่จะต้องให้เขาทุกครั้ง เพราะช่วงไฟฟ้าต้องออกไปดับทุกวัน”

⁵¹ มันไม่มีงบประมาณประชาชนทำงานกัน 4-5 เดือน ไม่มีงบให้เขา เขาเอาไหนกิน งบประมาณจังหวัดได้มาบ้านเดียวละอีก 80 หมู่บ้านทำยังไงละ อำเภอต้องหาทุนเอง อบจ. ให้มา 25 บ้าน

สรุป

บทนี้พยายามอธิบายการจัดสถาบันของรัฐในการจัดการไฟฟ้าและหมอกควัน 2 ระดับ ได้แก่ 1.การจัดสถาบันระดับนโยบาย และ 2. บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงาน 3 ระดับในการจัดการไฟฟ้า พบว่า วิธีคิดของรัฐต่อการควบคุมทรัพยากรทั้ง อากาศ และป่า ที่สะท้อนออกมาจากนโยบายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กติกาเชิงสถาบันของรัฐในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าสะท้อนความล้มเหลวต่อการควบคุมคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะมาตรการห้ามเผาเป็นวิธีคิดที่ผิดพลาดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรป่าอย่างมาก เช่น การลักลอบป่า การสะสมของเชื้อเพลิงในป่า อีกทั้ง องค์กรของรัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาอย่างมาก เช่น ข้อจำกัดเชิงบุคลากร ด้านงบประมาณ ข้อจำกัดเชิงพื้นที่ ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการ และที่สำคัญที่สุดคือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หน่วยงานสำคัญในการกระจายอำนาจ เป็นโครงสร้างสำคัญต่อการพัฒนาสาธารณูปโภคที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดเชิงพื้นที่

บทที่ 5 การเมืองวัฒนธรรมเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน: ความสัมพันธ์ระหว่าง เมือง ทุน และชนบทภายใต้สถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่

เดิมทีแล้วการอธิบายเรื่องไฟฟ้าจะเป็นการอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์รัฐและชาวบ้านที่เป็นลักษณะเป็นคู่ขัดแย้งต่อกันในแง่ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการศึกษาในแง่มุมนี้ปรากฏในหลายงานวิจัยที่ผ่านมา (ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2) ต่อมาการอธิบายปัญหาไฟฟ้างก็ได้รับการพัฒนาจากความสัมพันธ์ชาวบ้านและรัฐสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่โดยเพิ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ไฟฟ้า คือ ทุนหรือนายทุน ที่เข้ามาส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยมีนโยบายของรัฐและกลไกของรัฐเป็นผู้สนับสนุนในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ และวิถีชีวิตในชาวบ้านที่อยู่ในป่า การศึกษาในระยะที่ผ่านมาในเรื่องไฟฟ้ามักจะศึกษาอยู่กับเรื่องเหล่านี้เป็นหลัก แต่ในยุคปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ไฟฟ้าไม่ใช่เพียงเรื่องของชาวบ้านในชนบท รัฐ และทุน อีกต่อไป เราจะพบว่า “ตัวแสดง” ที่ได้เพิ่มเข้ามาในปรากฏการณ์นี้คือ “ผู้คนที่อยู่ในเมืองหรือภาคเมือง” (ดังที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วในบทนำ) ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากหมอกควันที่เกิดจากไฟฟ้า ดังนั้น ในบทนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่อธิบายภายใต้คำถามที่ว่า “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเมืองและชนบทต่อปรากฏการณ์หมอกควันไฟฟ้าเป็นอย่างไร” และที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมคือ “ความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับภาคเมืองเป็นเช่นไร” โดยมีหัวข้อในการทำความเข้าใจ ดังนี้

5.1 สถานการณ์ไฟฟ้า: แนวโน้มและความรุนแรง

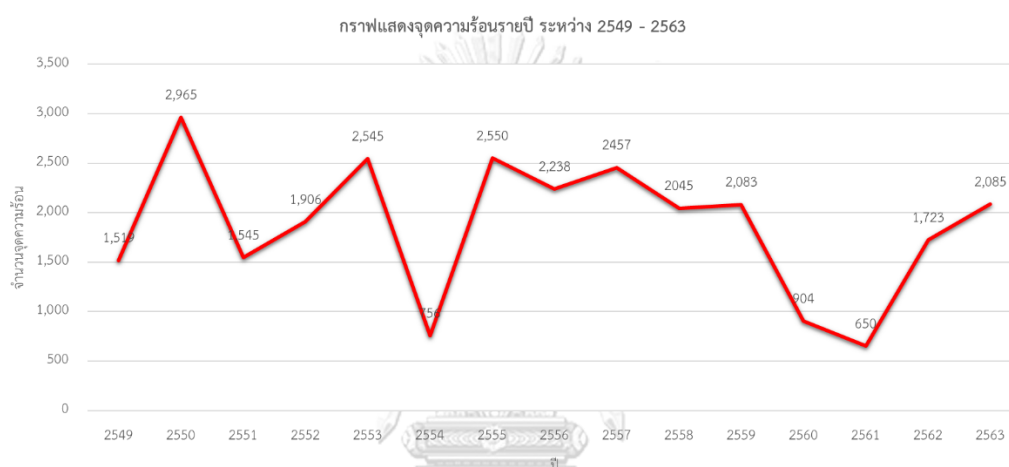
การเก็บข้อมูล Gistda โดยข้อมูลดาวเทียม TERRA และ AQUA ระบบ MODIS รายงานจุดความร้อนระหว่างปี 2549 – 2559 พบว่า ในปี 2549 มีจุดความร้อน 1,519 จุด และเพิ่มขึ้นในปี 2550 โดยมีจุดความร้อนจำนวน 2,965 จุด สอดคล้องกับสถานการณ์หมอกควันในปี 2550 ที่พบความสัมพันธ์ผันตรงกันระหว่างจุดความร้อนและสถานการณ์หมอกควันในปีดังกล่าวที่มีความรุนแรงและเมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างไฟฟ้าและหมอกควันกับการปลูกข้าวโพดก็พบว่า มีความสัมพันธ์กันคือ ระหว่างปี 2549 – 2550 ก็มีการเพิ่มขึ้นของการปลูกข้าวโพดเช่นกัน (ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 3 หัวข้อว่าด้วย ยุคพืชเศรษฐกิจ)

จากนั้นก็ลดลงใน 2551 และเพิ่มขึ้นอีกครั้ง ระหว่างปี 2552 – 2553 ซึ่งจุดความร้อนได้เพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของการปลูกข้าวโพดด้วยเช่นกัน⁵² และลดลงต่ำสุดในรอบทศวรรษคือ

⁵² โปรดพิจารณารายละเอียดในหน้า 48 – 50 และลำดับเหตุการณ์ในหน้า 60

ปี 2554 ที่จุดความร้อนในจ.เชียงใหม่ลดลงต่ำถึง 756 จุด (ซึ่งในปี 2554 มีฝนตกในพื้นที่อย่างมาก จึงทำให้สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันไม่รุนแรงมากนัก) ระหว่างปี 2555 – 2558 สถานการณ์ก็ค่อนข้างที่จะอยู่ในระดับคงที่คือ มีจุดความร้อนระหว่าง 2,300 – 2,600 จุด และลดลงอีกครั้งในปี 2559 และจากนั้นก็ลดลงระหว่างปี 2560 – 2561 ซึ่งสอดคล้องกับโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ได้เกิดขึ้นในอ.แม่แจ่มหรือที่เรียกว่า “แม่แจ่มโมเดล” ซึ่งก็มีส่วนทำให้พื้นที่จุดความร้อน โดยเฉพาะในอ.แม่แจ่มลดลง และจากนั้นก็เพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2563 โดยสามารถพิจารณาได้จากตาราง ดังนี้

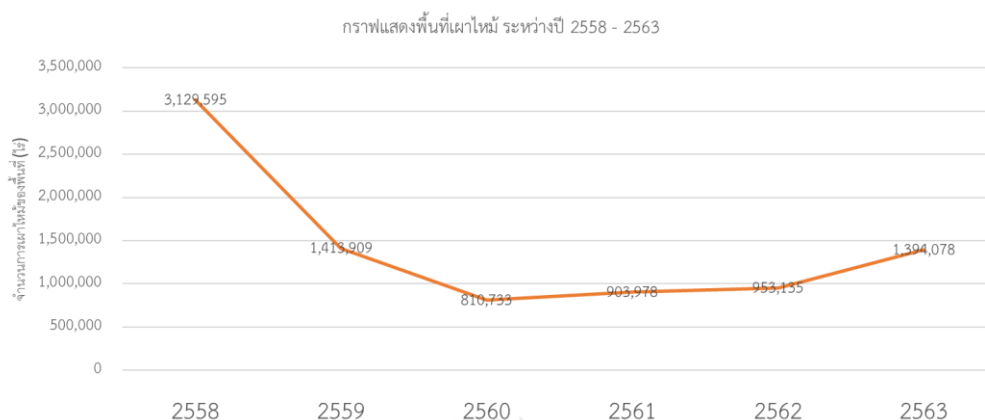
ภาพที่ 6: กราฟแสดงจุดความร้อนรายปีในพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ระหว่างปี 2549 - 2563



ที่มา : (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563; สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1, 2559)

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพื้นที่เผาไหม้ก็จะพบว่า แนวโน้มของสถานการณ์ที่ลดลง โดยพิจารณาจากพื้นที่เผาไหม้ ปี 2558 – 2563 จากการเก็บข้อมูลของดาวเทียม Landsat-8 พบว่า ในปี 2558 มีการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เผาไหม้อย่างมากถึง 3 ล้านไร่ และจากนั้นก็ค่อย ๆ ลดจำนวนลงใน 2559 , 2560, 2561, 2562 (ซึ่งในปี 2562 นี้ มีสถานการณ์ไฟป่าสำคัญคือ ไฟไหม้ที่ดอยหลวงเชียงดาว) ตามลำดับ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น ในปี 2563 (ในปีนี้มีสถานการณ์ไฟป่าที่สำคัญเช่นกันคือ มีไฟไหม้ที่ดอยสุเทพ) แต่ก็ยังไม่เพิ่มเท่ากับพื้นที่เผาไหม้ในปี 2558

ภาพที่ 7: กราฟแสดงความรุนแรงของพื้นที่เผาไหม้ จ.เชียงใหม่ ระหว่าง 2558 - 2563

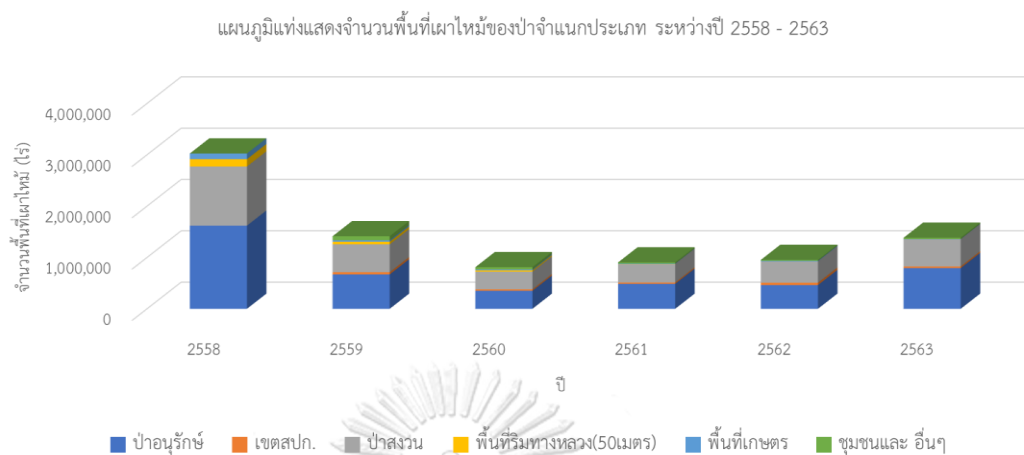


ที่มา: (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563)

จากการรายงานสถานการณ์ไฟป่า จะพบว่า สถานการณ์ไฟป่ามีความรุนแรงที่ลดลง หากนับจากการเกิดขึ้นของไฟป่าในปี 2558 เป็นต้นมา หากแต่สถานการณ์มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นสูง นับแต่ปี 2560 เป็นต้นมา แม้ว่าการเพิ่มหรือลดลงของข่าวโศกจะสัมพันธ์กับการเกิดขึ้นของปัญหาหมอกควันและไฟป่าก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่ควรละเลยในการพิจารณาปัญหาหมอกควันและไฟป่าคือการเผาไหม้ในพื้นที่ป่าของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนและป่าอุทยาน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ ยังคงเป็นสิ่งสำคัญของประเด็นปัญหาไฟป่าหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ดังที่จะอธิบายในลำดับถัดไป

ปัญหาสำคัญของไฟป่าคือ ไฟป่าส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าสงวน โดยสามารถพิจารณาได้การจำแนกพื้นที่เผาไหม้ได้ ดังนี้

ภาพที่ 8: แผนภูมิแท่งจำแนกประเภทพื้นที่ป่าที่ถูกเผาไหม้ ระหว่าง 2558 – 2563



ที่มา: (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563)

จากภาพแสดงให้เห็นพื้นที่ที่ถูกเผาไหม้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาที่ว่าด้วยเรื่องของการจัดการพื้นที่ป่า และการกระจายอำนาจในภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ประชาชนในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแลการจัดการพื้นที่ ก็ไม่มีที่ทางที่รัฐส่วนกลางจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

และเมื่อพิจารณาจากระดับการเพิ่มขึ้นและลดลงของเผาพื้นที่เผาไหม้สะสมรายปี นับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา พบว่า ในปี 2558 มีพื้นที่เผาไหม้สะสมร้อยละ 22.72 ของพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด ต่อมาในปี 2559 พบว่า พื้นที่เผาไหม้ลดลงร้อยละ 12.45 และได้เพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2560 - 2561 ถึงร้อยละ 0.68 และเพิ่มขึ้นอีกในปี 2562 และ 2563 เป็นร้อยละ 0.32 และ 3.13 ตามลำดับ ดังนั้นจึงสามารถอธิบายสถานการณ์ไฟป่ามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น

5.2 สถานการณ์หมอกควัน จ.เชียงใหม่

ก่อนที่จะอธิบายว่า คนในเมืองออกมาเรียกร้องเรื่องหมอกควันได้อย่างไร จำเป็นที่จะต้องอธิบายว่า เมืองเชียงใหม่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันมากน้อยเพียง ในหัวข้อนี้จะแสดงให้เห็นถึงสภาวะหมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ นับตั้งแต่ ปี 2540 – 2563 เพื่อเข้าใจภาพรวมของสภาวะหมอกควันและไฟป่าในจ.เชียงใหม่ รวมถึง การอธิบายสภาวะหมอกควันและไฟป่าในจังหวัดอื่นในภูมิภาค เพื่อเปรียบเทียบและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับสภาวะหมอกควันและไฟป่าที่สัมพันธ์ความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท

การเริ่มวัดค่าคุณภาพอากาศในภาคเหนือโดยกรมควบคุมมลพิษ เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 ซึ่งจังหวัดที่มีสถานีวัด 2 จังหวัดด้วยกัน ได้แก่ 1.จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งออกเป็น 2 สถานี ได้แก่ สถานีศาลากลาง อ.เมือง และ สถานีโรงเรียนยุพราช และ 2.จังหวัดลำปาง แบ่งออกเป็น 4 สถานี ได้แก่ สถานีอุตุวิทยามหาวิทยาลัยลำปาง, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านสบป่าตอง, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านท่าสี่ และสำนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ในขณะนั้น การวัดค่าฝุ่นละอองยังเป็นการวัดคุณภาพอากาศขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM 10) 2 จังหวัดนี้เป็นจังหวัดกลุ่มแรกที่มีสถานีวัดค่าฝุ่น กระทบทั้งปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา เริ่มมีการเพิ่มสถานีวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเหนือ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน แพร่ น่าน เชียงราย และตาก เริ่มมีการวัดมาเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการวัดคุณภาพอากาศขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน เช่นกัน

นับตั้งแต่ปีที่กรมควบคุมมลพิษเริ่มวัดค่าอากาศในจ.เชียงใหม่ปี พ.ศ. 2539 พบว่า ค่าอากาศเฉลี่ย 24 ของ 4 เดือนแรกมีค่าสูงสุดในรอบปี โดยเฉพาะเดือนมีนาคมจะสูงมาก โดยสามารถพิจารณาได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 6: ค่าเฉลี่ยฝุ่น 24 ชั่วโมง PM 10 เดือนมีนาคม ตั้งแต่ปี 2539 – 2556

ปี	ค่าเฉลี่ยฝุ่น 24 ชั่วโมง PM 10 เดือนมีนาคม
2539	115.4
2540	136.5
2541	120.2
2542	202.2
2543	103.1
2544	32.9
2545	105.9
2546	51.6
2547	153.9
2548	99.1
2549	88.8
2550	162.4
2551	84.1
2552	110.7
2553	111.6
2554	50.4
2555	120.2
2556	99
2557	126

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

*หมายเหตุ: กรมควบคุมมลพิษได้กำหนดคุณภาพอากาศ ขนาด 10 ไมครอน ที่มีค่ามาตรฐานห้ามเกิน 120

จากการรายงานค่าคุณภาพอากาศได้สะท้อนให้เห็นว่า จ.เชียงใหม่ได้เผชิญกับปัญหาฝุ่นมาอย่างยาวนานแล้ว โดยปีที่หนักที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมาคือ ปีพ.ศ. 2550 คุณภาพอากาศสูงถึง 162 ซึ่งเป็นค่าที่เกินมาตรฐาน

ในขณะที่ การวัดค่าคุณภาพอากาศนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นการวัดค่าขนาดของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนมาโดยตลอด กระทั่ง 2558 เป็นต้นมา จ.เชียงใหม่ ได้เริ่มวัดและเก็บข้อมูลค่าขนาดของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) นับตั้งแต่ปี 2558 (อ้างอิงจากการเก็บข้อมูล ณ สถานี ต.ศรีภูมิ อ.เมือง จ.เชียงใหม่) สามารถพิจารณาได้จากตาราง ดังนี้

ตารางที่ 7: ค่าเฉลี่ยฝุ่น 24 ชั่วโมง PM 10 เดือนมีนาคม ระหว่างปี 2558 และ 2559

การวัดค่าฝุ่นละออง ณ ต.ศรีภูมิ จ.เชียงใหม่		
เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ประจำปี 2558	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ประจำปี 2559
	มกราคม	38
กุมภาพันธ์	61	50
มีนาคม	110	63
เมษายน	49	57

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2558 2559)

แม้ว่าจะมีการวัดค่าฝุ่นขนาดไม่เกิน 2.5 ตั้งแต่ปี 2558 แต่ความตระหนักและความตื่นตัวในขณะนั้นยังไม่ได้มีมากนักในชุมชนชั้นกลางในเมือง การให้ความสนใจกับ PM 2.5 ความตระหนักและตื่นตัวของประชาชนได้เริ่มต้นขึ้น เมื่อช่วง ปี พ.ศ 2560 นี้เอง ยิ่งไปกว่านั้นจังหวัดเชียงใหม่แทบจะเป็นจังหวัดเดียวที่ประชาชนมาออกขับเคลื่นเรื่องอากาศ เช่น การไล่ผู้ว่าฯ การกดดันรัฐให้แก้ไขปัญหของคนเมืองเชียงใหม่ การก่อตั้งกลุ่มเรียกร้องเกี่ยวกับอากาศ สิ่งเหล่านี้เป็นที่น่าสังเกตว่าปรากฏการณ์เช่นนี้ไม่ได้ปรากฏในจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ ทั้ง ๆ ที่ ค่าคุณภาพอากาศ และพื้นที่การเผาไหม้มีจำนวนที่เกือบจะเท่ากัน หรืออาจจะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบค่าฝุ่นควัน

นอกจากนี้ การเปรียบเทียบคุณภาพอากาศในปีที่ผ่านมา ๆ มากับในปีปัจจุบัน จะพบว่า ค่าฝุ่นละอองในอดีตมีค่าสูงกว่าปัจจุบัน หากนำคุณภาพอากาศในอดีตปีที่สูงที่สุดคือ ปี 2550 มาเปรียบเทียบกับปีปัจจุบัน โดยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ตารางที่ 8: ค่าฝุ่นละออง ประจำปี 2550

การวัดค่าฝุ่นละออง ณ สถานี ต.ศรีภูมิ จ.เชียงใหม่ ประจำปี2550	
เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10)
มกราคม	70.5
กุมภาพันธ์	97
มีนาคม	162
เมษายน	74.6

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2550)

ตารางที่ 9: ค่าฝุ่นละออง ประจำปี 2563

การวัดฝุ่นละออง สถานี ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ประจำปี 2563			
เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 10 ไมครอน (PM 10)	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5)	จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐานของค่าฝุ่นละอองขนาด PM 2.5
มกราคม	64	43	7
กุมภาพันธ์	86	56	16
มีนาคม	124	91	25
เมษายน	92	65	19

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

5.3 การเปรียบเทียบค่าคุณภาพอากาศระหว่าง จ.เชียงใหม่และจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาค

จ.เชียงใหม่ไม่ได้เป็นจังหวัดเดียวในภูมิภาคนี้ที่เผชิญกับปัญหามลพิษ แต่จังหวัดบริเวณใกล้เคียงก็เผชิญกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน โดยพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบคุณภาพอากาศได้ ดังนี้

ตารางที่ 10: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.เวียง อ.เมือง จ.เชียงราย ปี 2563

เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5)	จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐาน
มกราคม	28	0
กุมภาพันธ์	50	14
มีนาคม	108	29
เมษายน	65	18

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

ตารางที่ 11: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.จองค์ำ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน ปี 2563

เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5)	จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐาน
มกราคม	29	1
กุมภาพันธ์	86	22
มีนาคม	132	31
เมษายน	73	22

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

ตารางที่ 12: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.พระบาท อ.เมือง จ.ลำปาง ปี 2563

เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5)	จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐาน
มกราคม	76	27
กุมภาพันธ์	57	21
มีนาคม	65	22
เมษายน	53	17

ที่มา : (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

ตารางที่ 13: ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ณ สถานี ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ปี 2563

เดือน	ค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5)	จำนวนวันที่เกินค่ามาตรฐาน
มกราคม	28	0
กุมภาพันธ์	50	14
มีนาคม	108	29
เมษายน	65	18

ที่มา: (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพอากาศ จังหวัดในภูมิภาคนี้แล้วจะพบว่า ค่าคุณภาพอากาศไม่ได้แตกต่างกันมาก และจำนวนวันที่มีค่าคุณภาพอากาศเกินมาตรฐานก็มีจำนวนที่เกือบที่จะเท่า ๆ กัน และมากกว่าในบางเดือน

ในขณะเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่เผาไหม้ทั้งหมดในภาคเหนือ พบว่า จ.เชียงใหม่ไม่ได้เป็นจังหวัดที่อัตราการเผาไหม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่มีพื้นที่เผาไหม้มากกว่า ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ตารางที่ 14: พื้นที่เผาไหม้ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2560 และ 2561

จังหวัด	พื้นที่จังหวัด (ไร่)	ปี พ.ศ. 2560		ปี พ.ศ. 2561	
		พื้นที่เผาไหม้ (ไร่)	ร้อยละของพื้นที่ต่อพื้นที่เผาไหม้	พื้นที่เผาไหม้ (ไร่)	ร้อยละของพื้นที่ต่อพื้นที่เผาไหม้
เชียงราย	7,236,002	116,271	1.61	127,692	1.31
เชียงใหม่	13,775,691	810,733	5.89	903,978	11.58
ตาก	10,814,903	1,728,624	15.98	1,227,614	11.35
น่าน	7,601,930	556,097	7.32	287,395	2.5
พะเยา	3,867,363	268,669	6.95	94,533	3.3
แพร่	4,051,936	358,866	8.86	189,845	4.37
แม่ฮ่องสอน	7,987,861	2,109,828	26.41	1,952,122	24.44
ลำปาง	7,805,191	1,361,044	17.44	565,140	4.1
ลำพูน	2,799,012	561,384	20.06	176,924	10.27

ที่มา : (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2563)

ตารางที่ 15: พื้นที่เผาไหม้ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2562 และ 2563

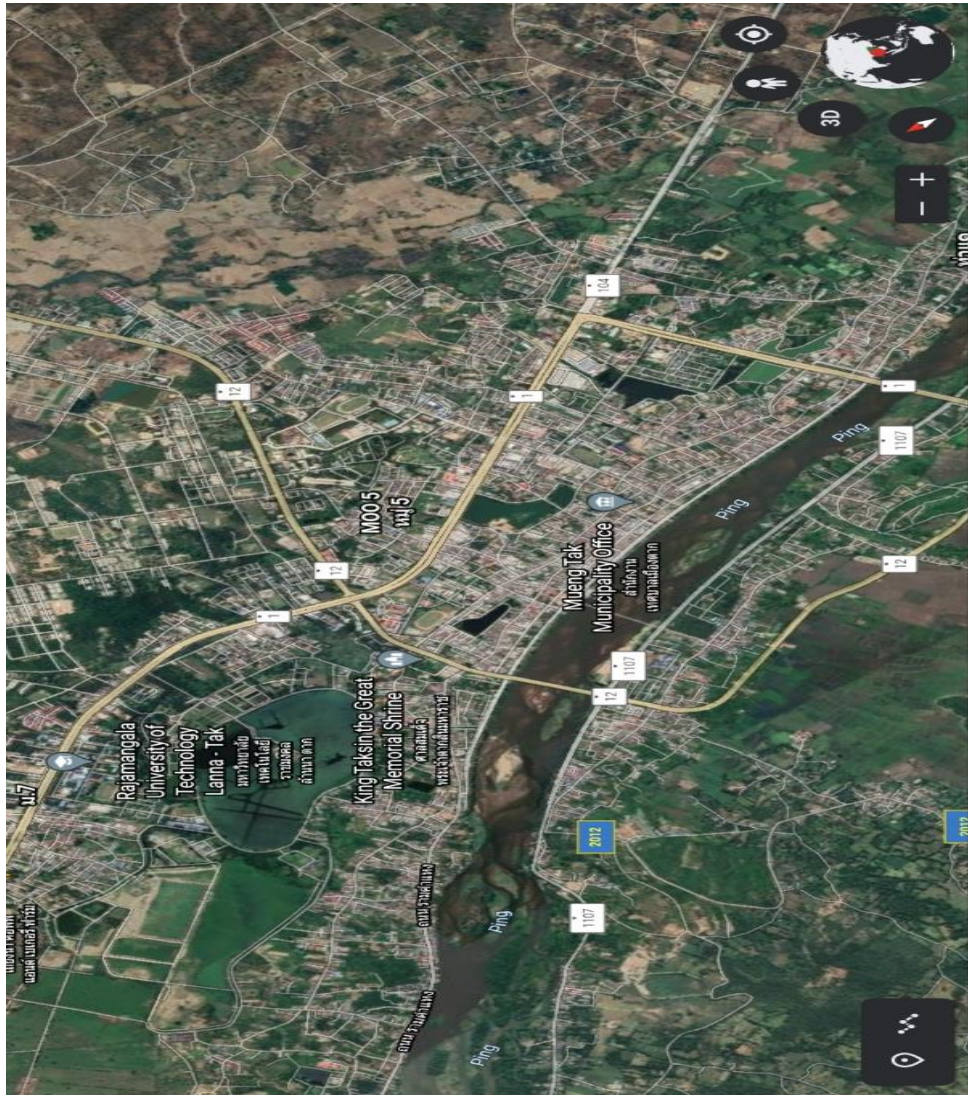
จังหวัด	พื้นที่จังหวัด (ไร่)	ปี พ.ศ. 2562		ปี พ.ศ. 2563	
		พื้นที่เผาไหม้	ร้อยละของพื้นที่ต่อพื้นที่เผาไหม้	พื้นที่เผาไหม้	ร้อยละของพื้นที่ต่อพื้นที่เผาไหม้
เชียงราย	7,236,002	334,671	4.63	473,151	6.54
เชียงใหม่	13,775,691	953,135	6.92	1,384,078	10.05
ตาก	10,814,903	1,550,228	14.33	1,454,741	13.45
น่าน	7,601,930	628,445	8.27	827,926	10.89
พะเยา	3,867,363	287,172	7.43	364,385	9.42
แพร่	4,051,936	404,430	9.98	423,133	10.44
แม่ฮ่องสอน	7,987,861	1,528,375	19.13	1,789,194	22.36
ลำปาง	7,805,191	1,022,112	13.1	1,340,402	17.17
ลำพูน	2,799,012	502,949	17.97	561,461	20.06

ที่มา : (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2563)

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า จังหวัดที่อยู่รายล้อมจ.เชียงใหม่ต่างเผชิญกับปัญหาไฟป่า ซึ่งบางที่มีพื้นที่เผาไหม้มากกว่าพื้นที่จ.เชียงใหม่ เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่เผาไหม้กับพื้นที่ทั้งหมดจังหวัด เช่น ตาก น่าน แม่ฮ่องสอน และลำปาง จากข้อมูลชุดนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า ภาคเหนือทุกจังหวัดเผชิญกับปัญหาที่หนักพอ ๆ กัน และจังหวัดที่อยู่รายรอบ จ.เชียงใหม่มีค่าฝุ่นมากกว่าจังหวัดเชียงใหม่ แต่ไม่มีผู้คนออกมาเรียกร้องเรื่องอากาศเท่ากับคนในเมืองเชียงใหม่ ดังที่ชี้ให้เห็นคร่าว ๆ ในส่วนของที่มาและความสำคัญได้บ้างแล้ว และเมื่อพิจารณาจากความเป็นเมืองของจังหวัดเหล่านี้จะพบว่า การขยายตัวของเมืองน้อยกว่าเมืองเชียงใหม่อย่างมาก สามารถพิจารณาได้จากรูปภาพดังต่อไปนี้

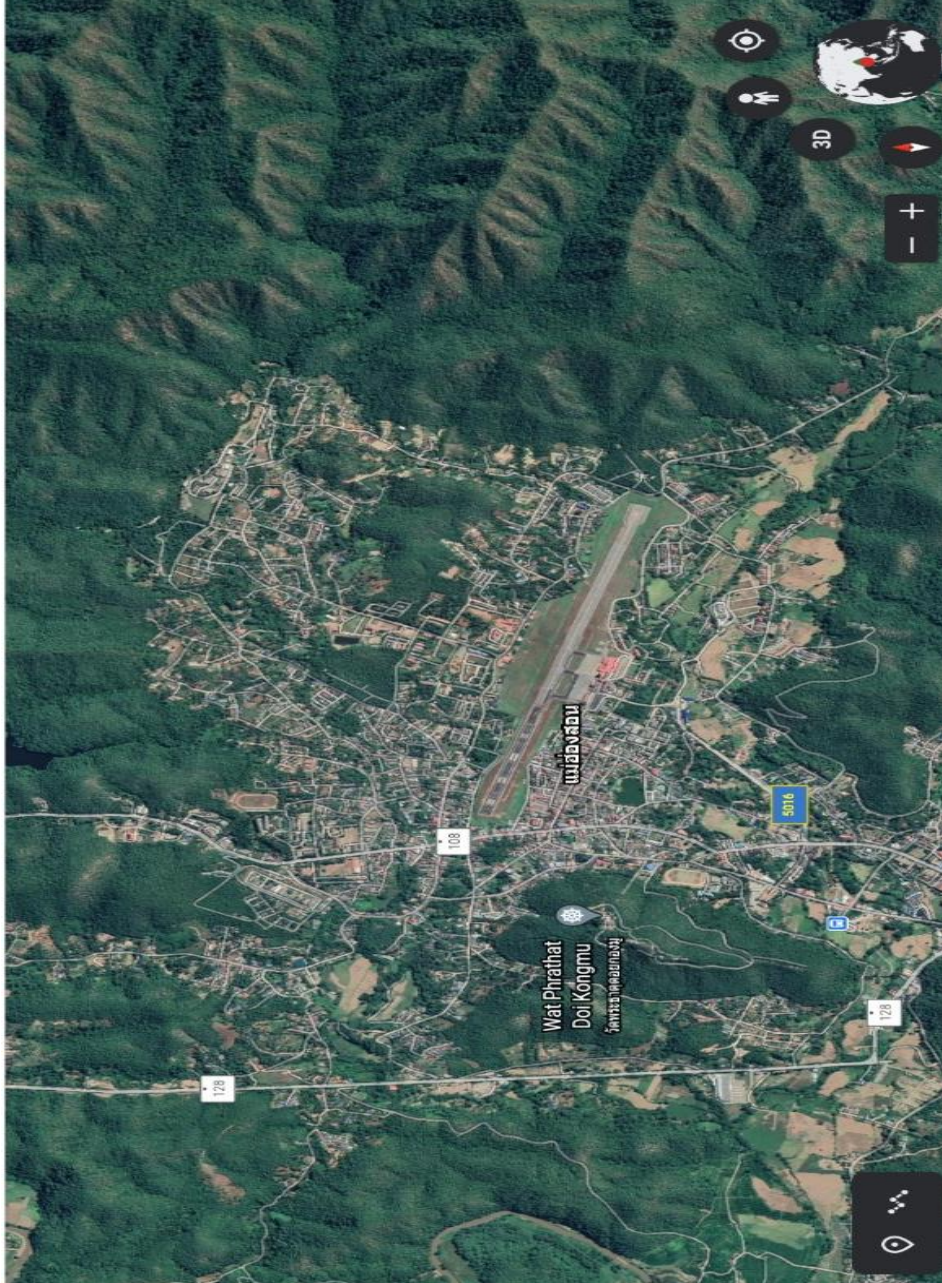


ภาพที่ 9: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.ตาก



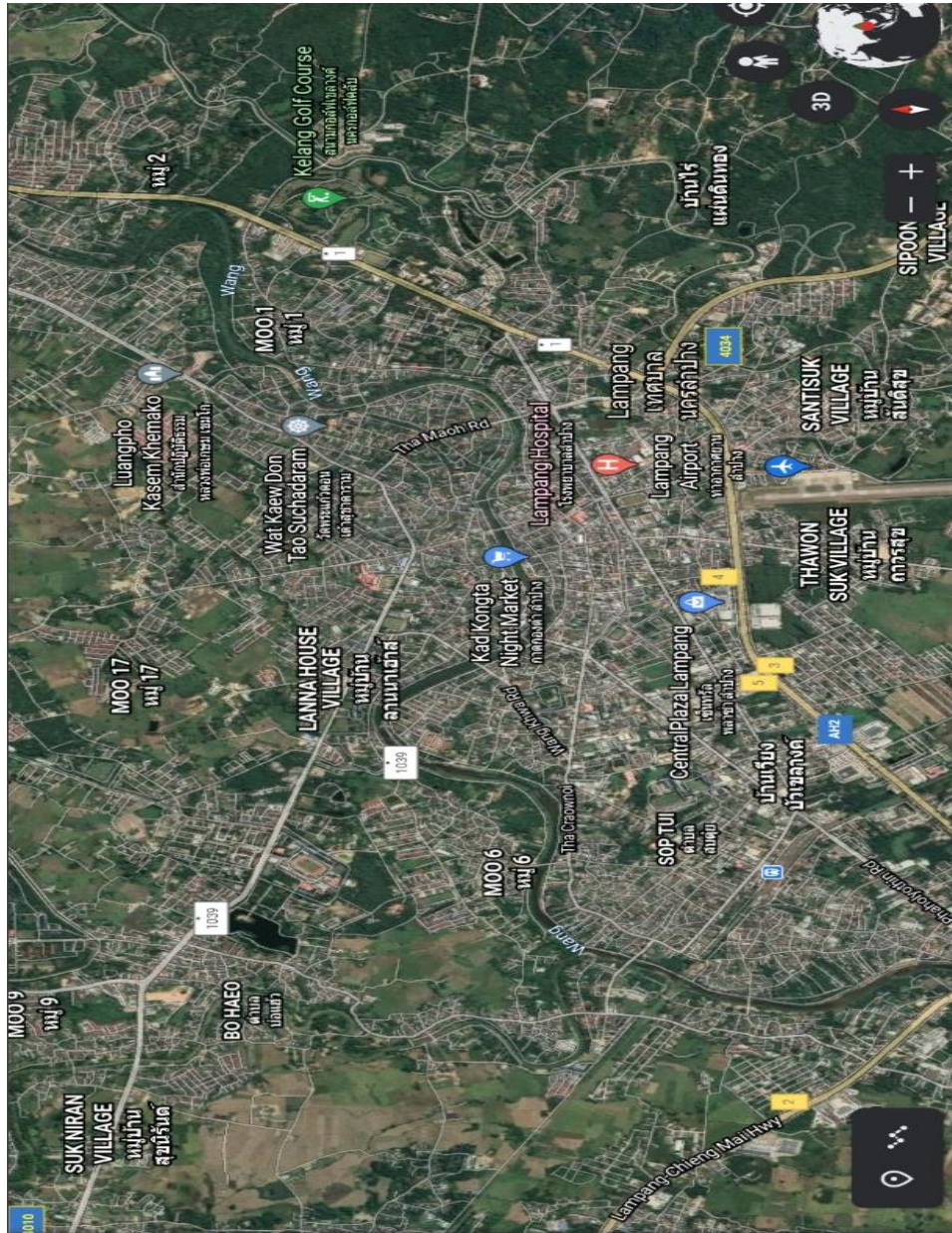
ที่มา : (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 10: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.แม่ฮ่องสอน



ที่มา : (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 11: ภาพแสดงอำเภอเมือง จ.ลำปาง



ที่มา : (Google Earth, 2020)

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการพิจารณาว่า เหตุใดเมืองเชียงใหม่ถึงมีการรวมกลุ่ม ชื่อเรียกร่องมากกว่าเมืองอื่น ๆ จึงต้องวิเคราะห์ ‘การเติบโตของเมือง’ ในระยะที่ผ่านมา และวิเคราะห์ว่า การเติบโตของเมืองนั้นมีนัย สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท ในการเมืองเรื่องหมอกควัน และไฟป่าหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะเป็นการทำความเข้าใจด้วยว่า การเติบโตและการพัฒนาของเมืองเชียงใหม่ที่แตกต่างไปจากเมืองอื่น มีผลต่อการเมืองเรื่องไฟป่าอย่างไร

ข้อสังเกตที่สำคัญภายใต้สถานการณ์หมอกควันไฟป่าในจ.เชียงใหม่ ที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้คือ การเรียกร่องชนชั้นกลางในเมืองเชียงใหม่ที่มีต่อสถานการณ์ เมื่อดูข้อมูลของจำนวนจุดเกิดไฟป่าและค่าของหมอกควันจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคนี้จะพบว่า จังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้เป็นจังหวัดที่มีค่าฝุ่นและพื้นที่เผาไหม้ที่มากที่สุด เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นมาของคำถามที่เกี่ยวข้องกับผู้คนในเมืองเชียงใหม่ว่า เหตุใดหรือปัจจัยใดที่ทำให้ คนในเมืองเชียงใหม่จึงมีข้อเรียกร่องได้มากกว่าเมืองอื่นที่อยู่รายรอบ ดังที่เห็นได้จากตามหน้าสื่อ โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องตั้งคำถามด้วยว่า ข้อเรียกร่องของคนในเมืองเชียงใหม่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับชนบทหรือไม่ และมีลักษณะอย่างไร

5.4 โครงสร้างหมอกควันใน จ.เชียงใหม่

ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายต่อไปว่า “การสะสมของหมอกควันในเมืองมาจากแหล่งใด” ซึ่งเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ในการอธิบายเรื่องหมอกควันคือ การพิจารณาจากคำอธิบายเชิงวิทยาศาสตร์ เช่น สภาพพื้นที่ ภูมิศาสตร์ ทิศทาง และสภาพอากาศ เพื่อที่ทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น

1. เงื่อนไขทิศทางลมและภูมิอากาศ

ภูมิอากาศของ จ.เชียงใหม่ ประกอบไปด้วย 3 ฤดูหลัก หนาว ร้อน และฝน แต่ละฤดูก็ได้รับอิทธิพลจากทิศทางลมต่างกันที่พัดเอาทั้งความหนาวเย็น ความร้อน หรือมรสุม เข้ามาในพื้นที่ ซึ่งฝุ่นควันในเมืองเชียงใหม่เกิดขึ้นในฤดูร้อน เริ่มต้นขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ในเดือนนี้มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มอ่อนกำลังลง ทำให้ลมตะวันออกเฉียงใต้จากทะเลจีนมีกำลังแรงขึ้น ในช่วงนี้ทิศทางลมจากพัดมาจากตะวันตกและใต้ หมายความว่า ลมได้พัดเอาฝุ่นควันมาจากแหล่งก่อกำเนิดจากทางทิศใต้ของเมือง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่อำเภอหางดง สันป่าตอง แม่วาง ดอยหล่อ จอมทอง ฮอด ดอยเต่า อมก๋อย และแม่แจ่ม (ชาคริต โชติอมรศักดิ์ และดวงนภา ลาภใหญ่, 2561)

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีเพียงพื้นที่เหล่านี้ที่ก่อให้เกิดฝุ่นควัน จากการสัมภาษณ์ ผอ.ส่วนสำนักสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 อธิบายว่า ฝุ่นควันที่สะสมในเมืองเชียงใหม่ไม่ได้เกิดจากพื้นที่ในชนบทในทางตอนใต้ของ จ.เชียงใหม่ เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพื้นที่ทางตอนใต้ทั้งหมดที่ไม่ใช่เพียงอำเภอ แต่รวมไปถึงจังหวัดที่อยู่ทางตอนใต้ของจ.เชียงใหม่ ได้แก่ ลำปาง ตาก เป็นต้น และประเทศเพื่อนบ้านด้วย ซึ่งจุดความร้อนเกิดมากในประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพื้นที่ทางตะวันตกของประเทศพม่า ควันจากการเผาไม้ส่งผลต่อควันในเชียงใหม่ด้วย จากการอธิบายนี้สะท้อนว่า ฝุ่นควันในเมืองเชียงใหม่ ไม่ได้เกิดเฉพาะในพื้นที่จ.เชียงใหม่เอง แต่เป็นปัญหาระดับภูมิภาค ซึ่งคำอธิบายนี้ได้สอดคล้องกับสถิติการเกิดไฟป่าในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงจ.เชียงใหม่ โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่ในตอนใต้ของจ.เชียงใหม่ (สามารถพิจารณาได้จาก : ตารางแสดงพื้นที่เผาไหม้ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2562 และ 2563)

สอดคล้องกับคำอธิบายของ GISTDA อธิบายว่า ในเดือนกุมภาพันธ์เริ่มมีควันสะสมในพื้นที่ในโซนกลางของจังหวัดเชียงใหม่อย่างมาก โดยระดับความอันตรายของฝุ่นควันในช่วงนี้อยู่ในระดับมีผลต่อสุขภาพ มีค่า AQI = 51-100 และทิศทางลมจะมาจากทางตอนใต้ของจังหวัด โดยเฉพาะลมที่พัดมาจากจังหวัดลำปาง ในขณะที่เดียวกันมีทิศทางลมพัดมาทางตะวันตกของจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอำเภอทางตอนตะวันตก รวมไปถึงจังหวัดที่อยู่ในทางตะวันตกด้วย อันได้แก่ จ.แม่ฮ่องสอน และในเดือนมีนาคมมีควันสะสมเข้ามาไม่เพียงแคในเชียงใหม่เท่านั้น แต่ภาคเหนือทั้งภาคเผชิญกับสภาวะหมอกควันสะสมในหลายจังหวัด ค่าของฝุ่นควันในช่วงนี้ยังคงมีผลต่ออยู่สุขภาพในระดับ AQI 51-100 มีความแรงลมระดับ 3.00 – 6.00 knot ทิศทางลมในระยะนี้พัดเข้ามาในตอนกลางและตอนใต้ของจังหวัดอย่างมาก ทั้งในทางตอนใต้ ได้แก่ ลำปาง ตาก ลำพูน ในขณะที่เดียวกันลมก็พัดเข้ามาจากฝั่งตะวันตกด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะจ.แม่ฮ่องสอนและประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมาร์)

2. เจื่อนไขเชิงกายภาพหรือภูมิศาสตร์

หากพิจารณาจากภูมิศาสตร์ จะพบว่า ตำแหน่งที่ตั้งของ จ.เชียงใหม่ อยู่ภายใต้แอ่งเชียงใหม่ – ลำพูน ที่ล้อมรอบไปด้วยแนวเขามีลักษณะเป็นแอ่งขนาดใหญ่ จากภาพถ่ายทางดาวเทียมจะมีลักษณะคล้ายกระเพาะหมู ภูมิประเทศเช่นนี้ทำให้เจอกับสภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้ง และเช่นเดียวกับการไหลเวียนของอากาศซึ่งระบบแอ่งจะทำให้อากาศไหลมากองรวมกันอยู่ในแอ่ง และลักษณะแอ่งเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายตัวของอากาศ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ, 2551: 19 - 20)

ภาพที่ 12: ภาพแสดงแอ่งเชียงใหม่ - ลำพูน



ที่มา: (Google Earth, 2020)

ในขณะเดียวกันการพิจารณาจาก วิทยาศาสตร์เชิงอุตุนิยมวิทยา ในเดือนมกราคมถึงมีนาคม นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม อธิบายว่า อากาศในระยะ 4 เดือนนี้จะนิ่ง (BBC, 2562a) ซึ่งหมายถึงว่า สภาวะอากาศที่นิ่งทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในชั้นบรรยากาศได้นานโดยไม่ตกลงสู่พื้นดิน และสภาวะทางอุตุนิยมวิทยา ในช่วงต้นปีประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากร่องความกดอากาศสูงที่พัดผ่านพื้นที่ตอนบนของประเทศ ภาพความกดอากาศสูง อุณหภูมิต่ำ ก่อให้เกิดหมอกในตอนเช้า เมื่อหยดน้ำในอากาศรวมตัวกับฝุ่นละอองและสารมลพิษในอากาศเกิดเป็นลักษณะของ smog ขึ้น นอกจากนี้ยังมีการผสมตัวของอากาศในแนวตั้งได้น้อยเนื่องจากความต่างของอุณหภูมิ (temperature inversion) ก่อให้เกิดการสะสมของมลพิษในบริเวณแอ่ง (สมพร จันทระ, 2563) อีกทั้งผลจากความกดอากาศสูงในระยะนี้ทำให้อากาศขึ้นได้ไม่เต็มที่ โดยปกติอากาศจะไหลขึ้นไปสู่ชั้นบรรยากาศประมาณ 10 กิโลเมตร แต่ในระยะที่มีความกดอากาศสูง อากาศจะไหลขึ้นไปสู่ชั้นบรรยากาศเพียง 2 กิโลเมตร

หากพิจารณาจากวิทยาศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และอุตุนิยมวิทยาแล้ว ฝุ่น ควัน ที่มากองรวมตัวอยู่ที่แอ่งแห่งนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ฝุ่นควันในเมืองจึงสามารถเป็นไปได้อย่างง่ายดาย แม้ว่าไฟฟ้า อาจจะเป็นปัจจัยที่มากที่สุดแต่เราโทษไฟฟ้าอย่างเดียวได้หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ในเมืองเองก็ยังผลิตฝุ่นแม้จะเล็กน้อยหรือมากก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้เราโทษชนบทย่างเดียวได้หรือไม่

5.5 การเติบโตของเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงพื้นที่

ก่อนที่จะเข้าใจว่าความขัดแย้งในสังคมระหว่างเมืองและชนบทก่อเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ด้วยเงื่อนไขใด จำเป็นที่จะต้องเข้าใจการพัฒนาเมือง พื้นที่ และประชากร ที่ขึ้นเกิดขึ้นในก่อนหน้า เพื่อที่จะนำไปสู่การเข้าใจความความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

5.5.1 พัฒนาการการกลายเป็นของเมืองเชียงใหม่ และอำเภอโดยรอบเมือง

ในอดีตจ.เชียงใหม่ยังไม่มี การเติบโตทางพื้นที่มากนัก ประมาณปี 2508 - 2524 หรือในช่วงเวลาระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 - 4 เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่เติบโตอย่างช้า ๆ ในแง่ความเป็นเมืองและการเติบโตของภาครัฐกิจยังกระจุกอยู่บริเวณย่านเมืองเก่า และบริเวณรอบเมืองเก่า เช่น ย่านวัดเกตฯ ย่านเจริญเมือง ย่านกาตหลวง ท่าแพ ช้างม่วย ช้างคลาน ในขณะที่ การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยมีลักษณะกระจุกกระจายอยู่รอบนอกเมืองหรือชานเมือง (Duongchan Apavatjirut Charoenmuang, 2007: 81 - 82)

การเติบโตของเมืองในฐานะศูนย์กลางของภาคเหนืออย่างจริงจัง เริ่มต้นตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับ 5 และ 6 สร้างให้จ.เชียงใหม่กลายเป็น ศูนย์กลางของทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม โดยมีการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้แก่เมืองหลายด้าน เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้จะก่อให้เกิดการจ้างงาน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2526: 184) ต่อมา ภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 6 เริ่มมีการเชื่อมเมืองภูมิภาคกับเมืองอื่น ๆ โดยการดำเนินสร้างท่าอากาศยานเชียงใหม่ จัดการให้บริการ การส่งเสริมการลงทุน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชียงใหม่-ลำพูน การพัฒนาการแผนกำหนดการใช้ที่ดินและผังเมือง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530: 300 - 302) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ประชากรเริ่มย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้นด้วย จากการศึกษาของ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง ในปี พ.ศ. 2530 พบว่า จ.เชียงใหม่มีประชากรมากที่สุดในภาคเหนือประมาณ 1,303,805 คน โดยอยู่ในเขตเมืองประมาณร้อยละ 58 ของทั้งหมด และอยู่ในเขตชนบทร้อยละ 42

ต่อมา โครงการพัฒนาเมืองได้เริ่มต้นขึ้น นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา โดยเฉพาะ โครงการเมกะโปรเจก ในจ.เชียงใหม่ได้เริ่มต้นทั้งในช่วงก่อนและหลังที่ทักษิณ ชินวัตร จะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งโครงการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน เช่น การท่องเที่ยว การคมนาคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต โครงการในช่วงก่อนหน้า เช่น การสร้าง Cable Car ดอยสุเทพ, สนามกีฬา

700 ปี, โครงการการสร้างศูนย์ราชการ, การขยายถนน 6 เลน, การขยายถนนเลียบบคลองชลประทาน, การสร้างถนนวงแหวนรอบนอก และการขยายถนนเพิ่มอีกหลายเส้น

ต่อมาในช่วงที่ทักซิณเข้าสู่อำนาจในปี 2544 ได้มีโครงการเพิ่ม โดยเน้นสอดรับกับการท่องเที่ยว และการคมนาคมเป็นหลัก โดยมีโครงการที่สำคัญๆ เช่น เชียงใหม่ไนท์ซาฟารี, ราชพฤกษ์, การพัฒนาถนนซูเปอร์ไฮเวย์, การสร้างทางลอด การเน้นการพัฒนาด้านคมนาคมมีนัยสำคัญต่อการเติบโตของเมืองอย่างมาก การลงทุนจากรัฐและเอกชนจำนวนมากส่งผลให้ที่ดินในเมืองเริ่มหายาก เมืองก็ได้เริ่มขยายตัวของออกไปรอบนอกตามโครงการพัฒนาเมือง ในช่วงระยะเวลานี้มีการขยายเมืองออกไปรอบนอกที่ไม่ใช่บริเวณย่านเมืองเก่าตามแนวถนนที่ได้มีการพัฒนาและสร้างขึ้นใหม่ โครงการเหล่านี้มีส่วนในการสร้างเขตความเป็นเมืองใหม่ โดยเฉพาะการสร้างทางลอด ถนนวงแหวน ถนนซูเปอร์ไฮเวย์ ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างเมืองเก่าและชานเมือง ลดเวลาการเข้าเมือง และก่อให้เกิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

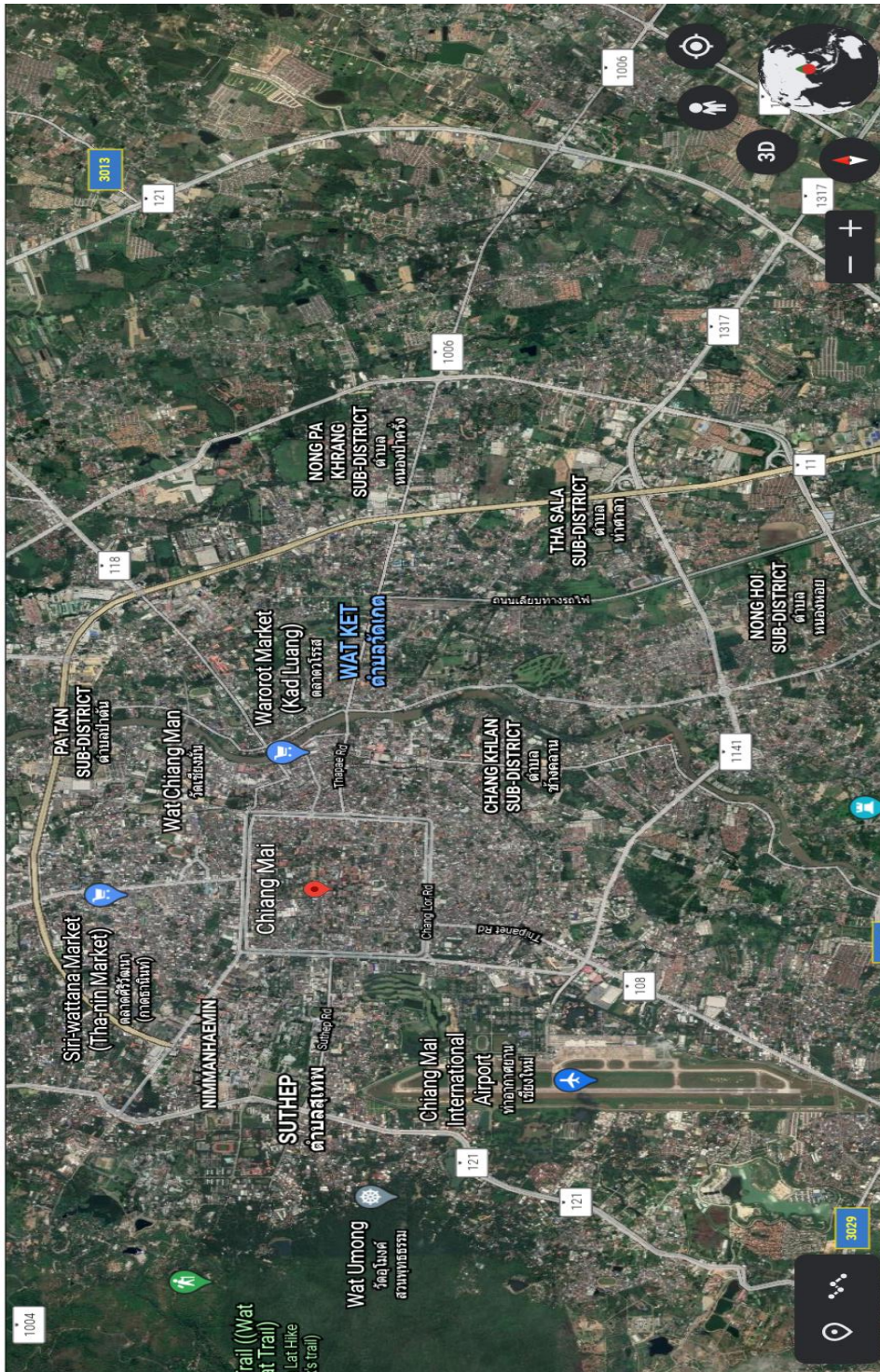
ผลจากการพัฒนาการคมนาคมเชื่อมระหว่างเมืองเชียงใหม่กับอำเภออื่น ๆ รอบอำเภอเมือง ส่งผลให้เกิดการคมนาคมที่สะดวกและเร็วมากยิ่งขึ้น การเข้าเมืองโดยใช้เส้นทางใหม่ อย่างน้อย ๆ 4 เส้นทางด้วยกัน ได้แก่ เชียงใหม่ – สันกำแพง , เชียงใหม่ – ฮอด , เชียงใหม่ – แมริม และเชียงใหม่ – ผาง ตามแนวถนนเหล่านี้เกิดการพัฒนาดินสองข้างทางอย่างมาก เกิดการปลูกสร้างใหม่ที่ก่อให้เกิดการขยายของเมือง เช่น ทาวน์เฮ้าส์ คอนโดมิเนียม หมู่บ้านจัดสรร ศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ และย่านธุรกิจ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินทางการเกษตรสู่ที่ดินเชิงพาณิชย์ทั้งสิ้น อีกทั้งยังมีการพัฒนาถนนสี่เลน ทางลอด ทางเลียบบเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นก่อกำเนิดการเติบโตของเมืองในเขตที่เป็นชานเมืองด้วย

งานการศึกษาเรื่อง การขยายตัวของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงบริบทของย่านเมืองเก่าในจังหวัด โดย อัมพิกา ชุมมธยา และณวิทย์ อ่องแสงชัย พบว่า การขยายตัวของเมืองในปี พ.ศ. 2543 อยู่ที่ ร้อยละ 43.43 เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เป็นร้อยละ 66.47 และจำนวนพื้นที่ของการใช้ที่ดินประเภทเมืองเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนพื้นที่เกษตรกรรมลดลง ซึ่งสามารถแบ่งการขยายตัวของเมืองในช่วงพ.ศ. 2543 – 2558 ได้ 3 ช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2543 – 2545) เป็นช่วงที่การขยายตัวของเมืองในเขตอำเภอเห็นได้อย่างชัดเจน มีการกระจายตัวไปยังทิศตะวันตก และในเขตอำเภอแมริม หางดง และสารภี ช่วงที่ 2 (พ.ศ.2546 - 2550) พบว่า การขยายตัวของเมืองดำเนินไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีการควบคุมการใช้ที่ดิน มีการขยายตัวของเมืองในหลายทิศทาง เช่น ทิศเหนือ

ทิศใต้ และทิศตะวันตก ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการขยายตัวของเมืองตามอำเภอรอบโดยรอบอำเภอเมือง และช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2551 - 2558) เกิดการพัฒนาของเมืองด้านที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ บริเวณทิศตะวันออก โดยเฉพาะในอำเภอสนทราย และอำเภอสนกำแพง เนื่องมาจาก มีการสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และการตัดเชื่อมต่อเมืองและรองรับการขยายตัวของเมือง แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาโครงการเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองตามมาหลายประการด้วยเช่นกัน จะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาด้านคมนาคมมากกว่าการพัฒนาด้านการขนส่งสาธารณะเป็นหลัก การพัฒนาเช่นนี้ก่อให้เกิดการใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะส่งผลต่อสภาวะอากาศของเมืองด้วย จะเห็นได้ว่าการขยายของเมืองไปรอบทิศทาง จากบริเวณย่านการค้าเดิม โดยพิจารณาได้จากภาพดังนี้



ภาพที่ 13: การขยายตัวของเมืองโดยรอบอำเภอเมือง



ที่มา : (Google Earth, 2020)

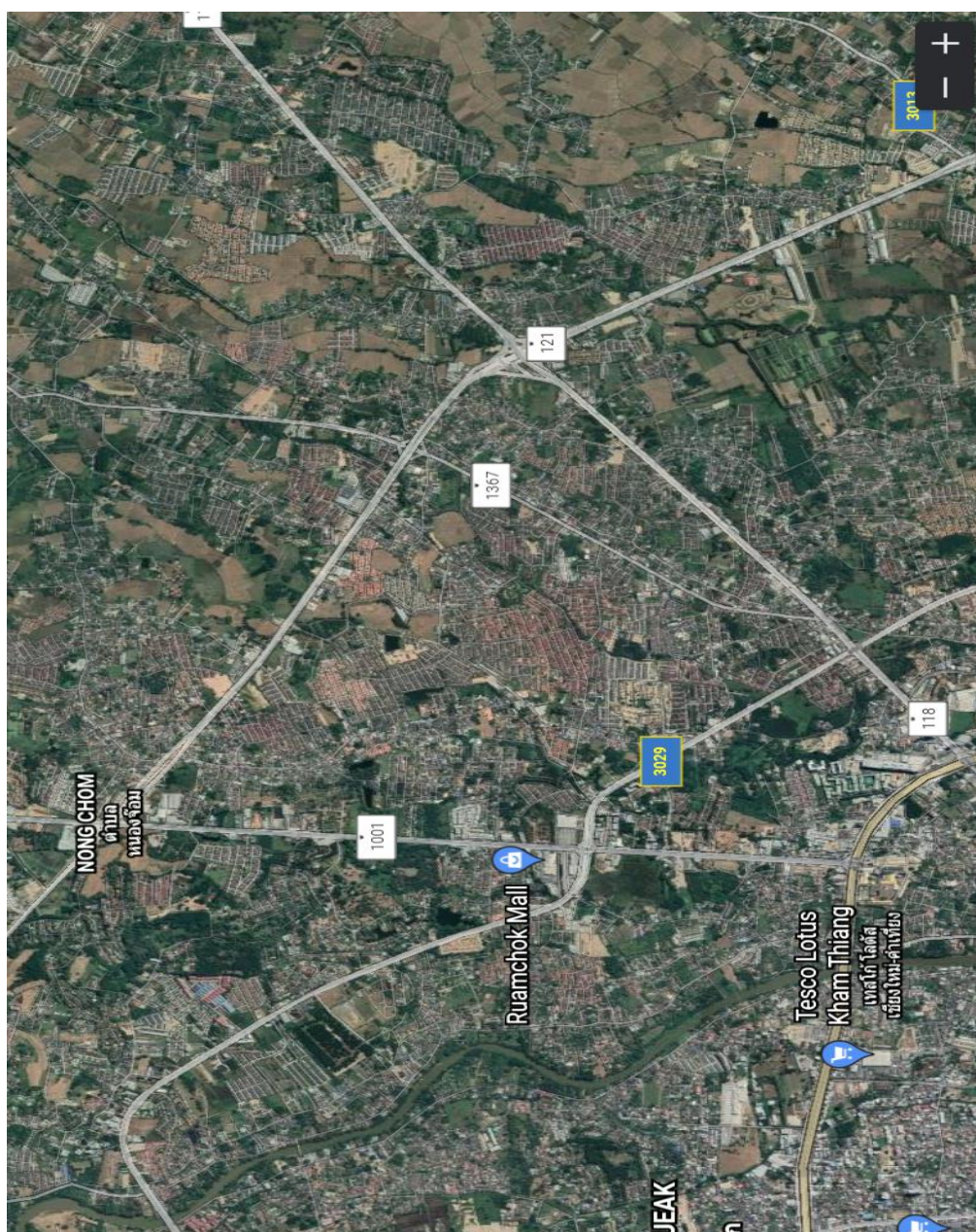
ในขณะที่การเติบโตเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก จำนวนประชากรก็ขยายตัวขึ้นด้วยเช่นกัน การสำมะโนประชากร จากสำนักงานสถิติแห่งชาติเผยข้อมูลว่า จ.เชียงใหม่มีจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้นมากในปี พ.ศ. 2540 ประมาณ 1.57 ล้านคน และเพิ่มสูงอย่างต่อเนื่อง จนล่าสุดการทำสำมะโนประชากรใน ปี พ.ศ. 2559 จ. เชียงใหม่มีประชากรเพิ่มสูงถึง 1.72 ล้านคน ในขณะเดียวกัน พบว่าประชากรเริ่มขยายถิ่นฐานจากตัวเมืองสู่ชนบทมากขึ้น โดย 5 อันดับของอำเภอที่มาประชากรหนาแน่นมากขึ้นได้แก่ อ.เมือง อ.หางดง อ.ฝาง อ.สันทราย และอ.เชียงดาว ตามลำดับ (สำนักสถิติจ.เชียงใหม่, 2017) และในส่วนของ การเติบโตทางอาชีพโดยแยกตามประเภทอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2560 พบว่า การประกอบอาชีพเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง จำนวน 310,080 คน การขายส่ง การขายปลีก 166,059 คน และ การผลิต 121,509 คน



5.5.2 การพัฒนา การเติบโตของเมือง และการลุกคืบของเมืองเข้าสู่ชนบท ในยุคปัจจุบัน

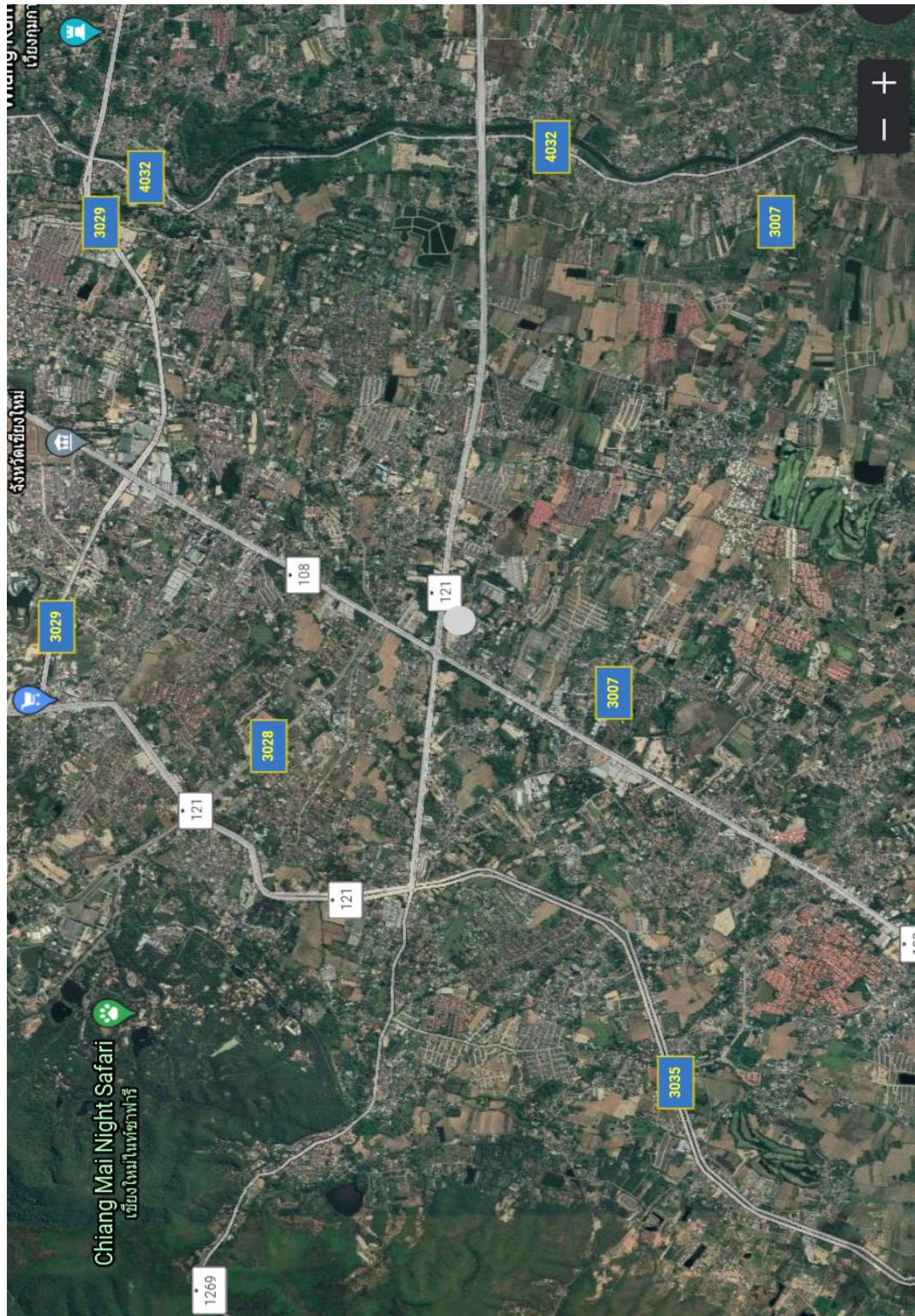
สืบเนื่องจากการพัฒนาเมืองในยุคที่ผ่านมาส่งผลต่อการเติบโตของเมืองอย่างมาก ทำให้เมืองมีการขยายตัวไปมาก โดยเฉพาะบริเวณรอบ ๆ เขตของอำเภอเมือง ได้แก่ สันกำแพง, แมริม, หางดง, สันทราย, และหางดง โดยสามารถพิจารณาการขยายตัวของเมืองได้จากรูปภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 14: การขยายตัวของในทิศตะวันออก ปี 2563 (เส้นถนนสันทราย)



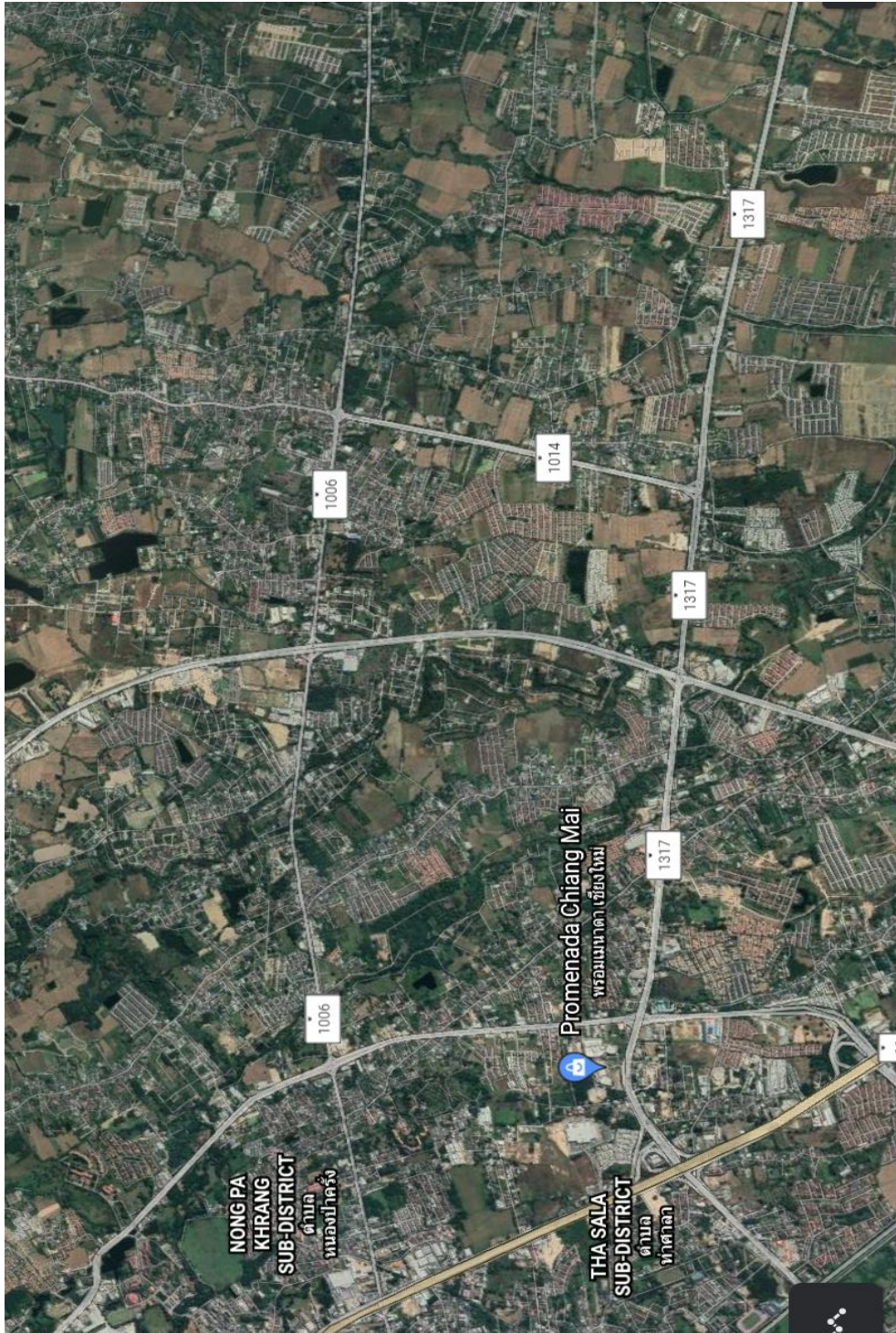
ที่มา : (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 15: การขยายตัวของในทศใต้ ปี 2563 (เส้นถนนแม่เหิยะ)



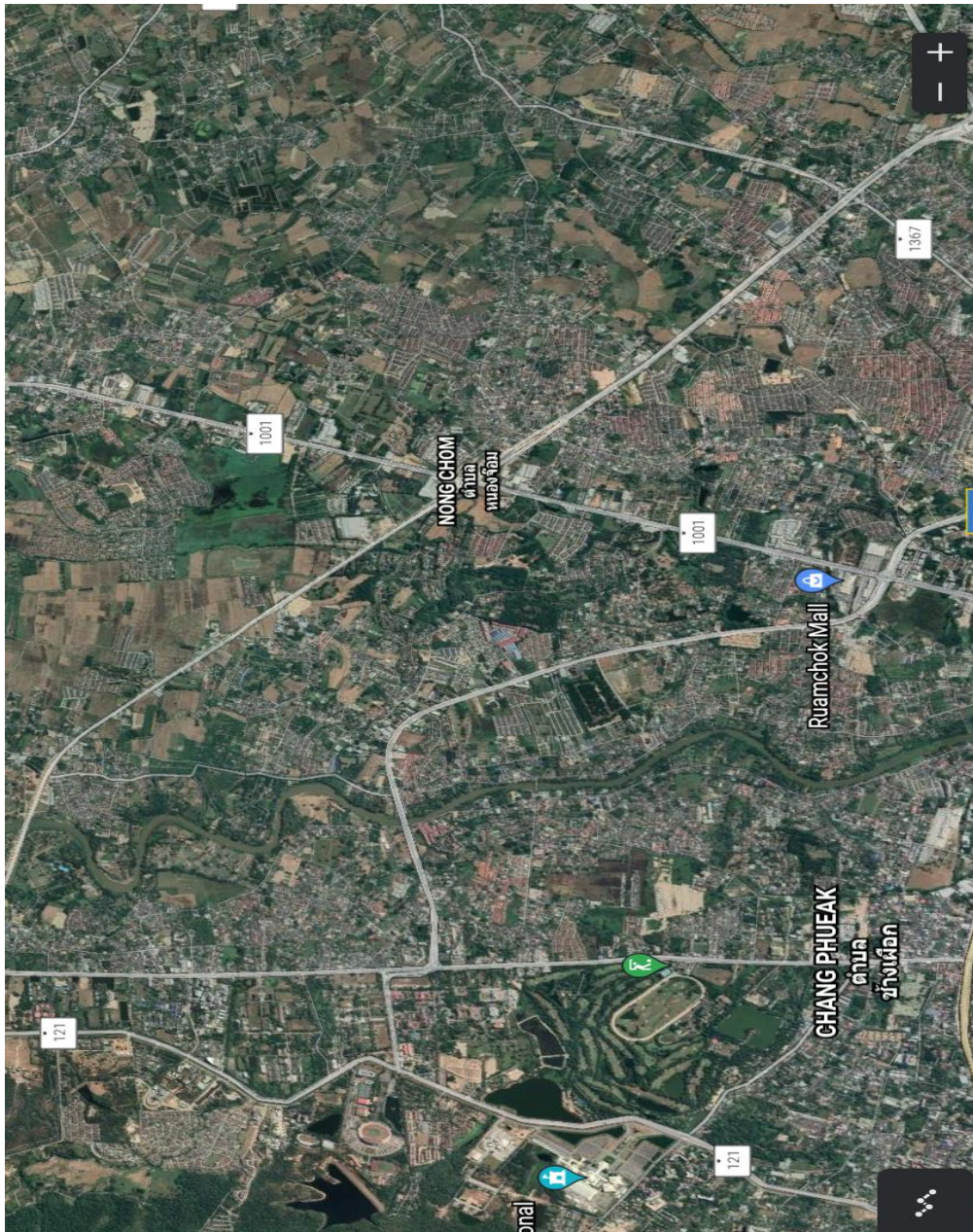
ที่มา : (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 16: การขยายตัวของเมืองในทิศตะวันออกฝั่งล้นกำแพง



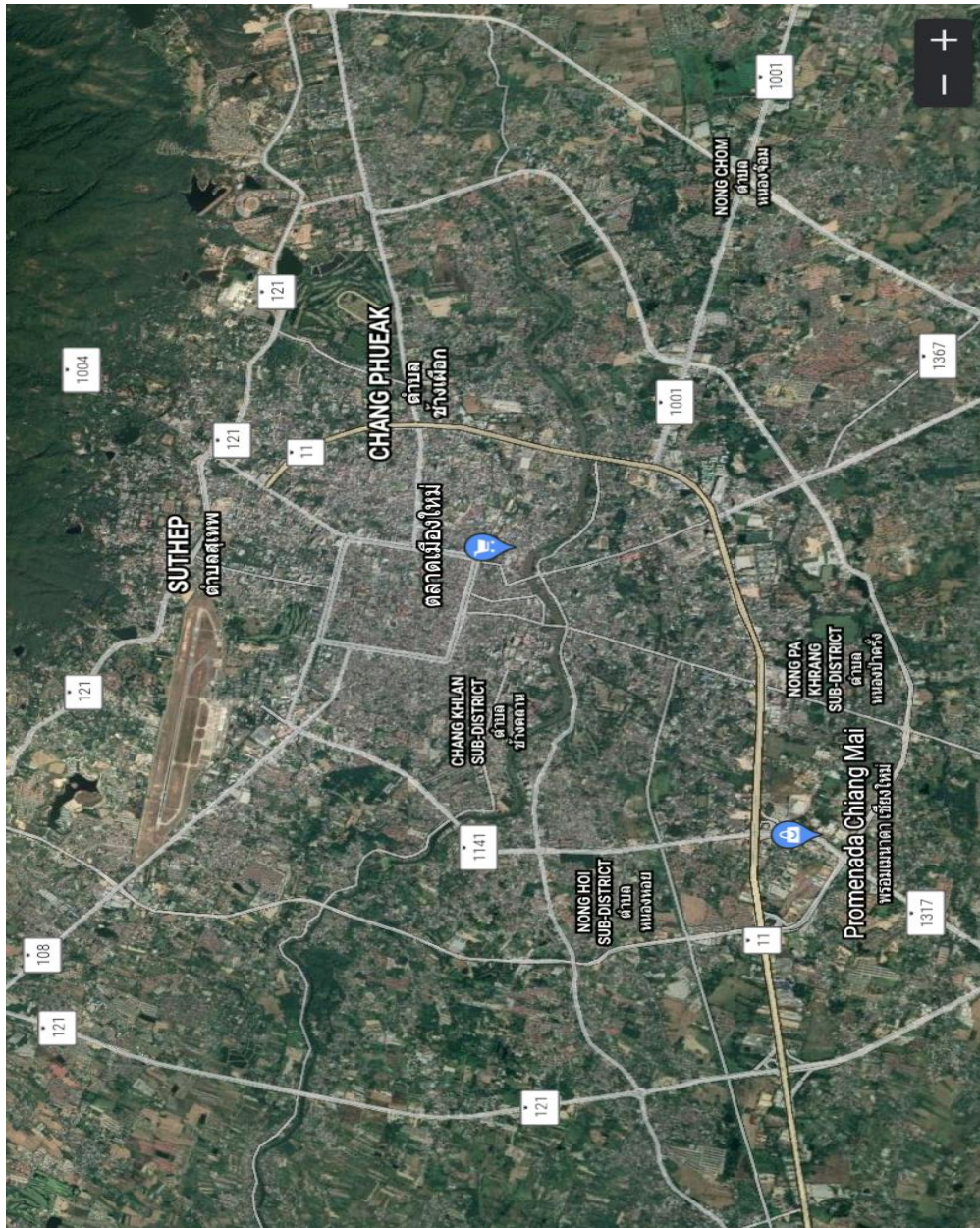
ที่มา: (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 17: การขยายตัวของเมืองในทิศเหนือ (แมริม)



ที่มา : (Google Earth, 2020)

ภาพที่ 18: การขยายตัวของพื้นที่เมืองโดยรวม



ที่มา : (Google Earth, 2020)

การขยายตัวของเมืองได้ขยายไปเต็มทั่วทุกพื้นที่ของชานเมืองที่อยู่โดยรอบอำเภอเมือง ได้แก่ อ.สันทราย อ.สันกำแพง อ.หางดง และอ.แม่อริม ที่เต็มไปด้วย ศูนย์กลางการค้า อาคารพาณิชย์ ตึกแถว ตลาด พื้นที่ธุรกิจ

ผลจากการอพยพเข้ามาของคนจำนวนมากก็ทำให้เกิดการสร้างที่อยู่อาศัยเริ่มมากขึ้น ทำให้ความเป็นเมืองในเชิงกายภาพของขยายตัวออกไปด้วย เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบของ ทาวน์เฮ้าส์ แอวดึก และคอนโดมิเนียม ที่ขยายตัวไปตามถนนวงแหวน ถนนซูเปอร์ไฮเวย์ หรือตามถนนเส้นหลักเท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่กล่าวว่า “พื้นที่เศรษฐกิจใหม่ พิจารณาจากคำขอจัดสรรที่ยื่นเข้ามาจากสาขาต่าง ๆ ซึ่งมี 4 อำเภอ ขอยื่นเรื่องบ้านจัดสรร ได้แก่ หางดง สันทราย สารภี สันกำแพง ในขณะที่ ทิศทางการพัฒนาของเมืองมีแนวโน้มไปในทางทิศตะวันออกของเมือง” (ฐานเศรษฐกิจ, 2560) ดังจะเห็นได้ว่าการเติบโตของเมือง ณ ขณะนี้กระจายตัวออกจากเมืองอย่างชัดเจน โดยพิจารณาได้จากรูปภาพทางภูมิศาสตร์ดังที่ได้เสนอไป

จากข้อมูลในปี 2559 เมื่อแบ่งตามพื้นที่พบว่า โครงการบ้านจัดสรรกระจายตัวอยู่ใน 4 อำเภอหลัก คือ 1. อำเภอสันกำแพง 34 โครงการ มีหน่วยในผัง 4,260 หน่วย (เหลือขาย 2,130 หน่วย) 2. อำเภอเมืองเชียงใหม่ 33 โครงการ 2,930 หน่วย (เหลือขาย 1,220 หน่วย) 3. อำเภอสันทราย 31 โครงการ 2,860 หน่วย (เหลือขาย 890 หน่วย) และ 4. อำเภอหางดง 30 โครงการ 3,750 หน่วย (เหลือขาย 1,530 หน่วย) นอกจากนี้ยังมีอยู่ในอำเภอสารภี 14 โครงการ 1,780 หน่วย (เหลือขาย 710 หน่วย) อำเภอดอยสะเก็ด 11 โครงการ 1,030 หน่วย (เหลือขาย 310 หน่วย) และอำเภอแม่อริม 6 โครงการ 660 หน่วย (เหลือขาย 260 หน่วย) แบ่งตามประเภท พบว่าเป็นประเภทพบว่า เป็นประเภทบ้านเดี่ยวมากที่สุดมีร้อยละ 70 ของหน่วยบ้านจัดสรรทั้งหมดทาวน์โฮมมีร้อยละ 9 อาคารพาณิชย์มีร้อยละ 7 บ้านแฝดมีร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นที่ดินเปล่าจัดสรร (เชียงใหม่นิวส์, 2559) จะพบว่า มีการเกิดขึ้นของที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากในอำเภอรอบนอก⁵³

⁵³ ซึ่งจำนวนที่อยู่อาศัยที่ต้องขายนั้นก็ยิ่งเกินความต้องการซื้ออีกด้วย จากข้อมูลฯ ได้ประมาณการว่าในปี 2563 จะมีที่อยู่อาศัยเหลือขายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่อยู่ในตลาด จำนวน 9,343 หน่วย ประกอบด้วยอาคารชุด จำนวน 2,050 หน่วย บ้านเดี่ยว จำนวน 4,321 หน่วยทาวน์เฮ้าส์ จำนวน 1,814 หน่วย บ้านแฝด จำนวน 1,025 หน่วย และอาคารพาณิชย์ จำนวน 133 หน่วย (ผู้จัดการออนไลน์, 2563b)

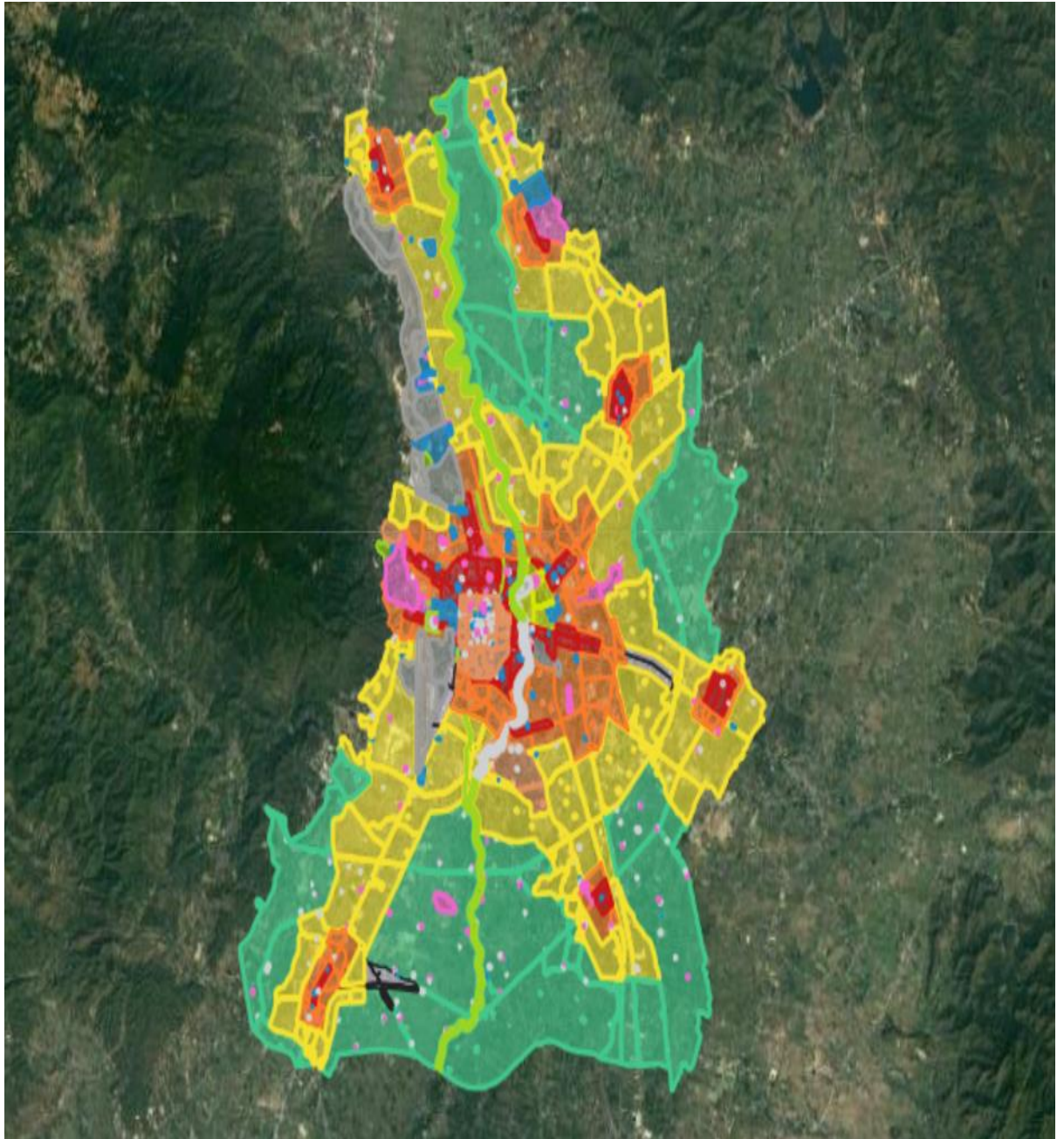
ในขณะที่ อำเภอลำปางที่ถัดไปจากพื้นที่ชานเมืองที่ได้กล่าวไปนั้นเป็นไปในลักษณะกระจายกระจาย ส่วนใหญ่ความเจริญจะกระจุกตัวอยู่ตามสองข้างทางของถนนเส้นหลัก และตามสี่แยกใหญ่ ๆ เท่านั้น ที่จะมีอาคารสร้างที่อยู่อาศัย ตลาด อาคารพาณิชย์ ไม่ได้กระจายแบบเต็มพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในอำเภอรอบ ๆ เมืองยังมีพื้นที่ว่างเปล่า และพื้นที่เกษตรกรรมอยู่บ้าง ซึ่งพื้นที่ที่มักห่างไกลออกไปจากพื้นที่ที่มีถนนสายหลัก และสี่แยกใหญ่ ๆ สามารถพิจารณาได้จากรูปภาพที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะดังกล่าว

แม้ว่าจะการกลายเป็นเมืองในชนบทของจ.เชียงใหม่จะมีลักษณะอย่างที่ได้ดังกล่าวไปก็ตาม แต่ในขณะนี้เราสามารถบอกได้ว่า การเป็นเมืองของเมืองเชียงใหม่ได้รุกคืบชนบทโดยกระจายไปทุกทิศทางแบบกระจายกระจายจัดและไร้ทิศทาง

5.5.3 ประเภทของการใช้ที่ดิน

เดิมทีแล้วพื้นที่เมืองเก่า ครอบคลุมไปถึงเขตกำแพงเมืองชั้นนอก ขนาด 4.99 ตารางกิโลเมตร ที่ถูกกำหนด ซึ่งการขยายเมืองออกจากพื้นที่เมืองเก่าอย่างชัดเจน จากข้อมูลงานวิจัยเรื่องการขยายตัวของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงบริบทย่านเมืองเก่า ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยอัมพิกา ชุมมัตยา และณวิทย์ อ่องแสงชัย (2561) สามารถอธิบายได้ว่า การขยายตัวแบ่ง 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2543-2547) ที่ขยายไปทางทิศตะวันตก ช่วงที่ 2 ขยายไปทางทิศเหนือและใต้ (2547-2553) และช่วงที่ 3 (พ.ศ.-2547-2553) ขยายไปทางทิศตะวันออก (อัมพิกา ชุมมัตยา และณวิทย์ อ่องแสงชัย, 2561) อีกทั้งยังมีการขยายตัวของเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีลักษณะการเติบโตแบบกระจายกระจายไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) โดยเฉพาะสองข้างเส้นหลักบริเวณชานเมือง (ปูน เทียงบูรณธรรม และคณะ, ไม่ปรากฏปี) ซึ่งจะเห็นว่า การขยายตัวของเมืองในปัจจุบันตามรูปภาพดังนี้

ภาพที่ 19: ภาพแสดงการแบ่งพื้นที่ของเมือง



เครื่องหมาย

เขตสีเหลือง	= ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
เขตสีส้ม	= ที่ดินประเภทอยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
เขตสีแดง	= ที่ดินประเภทนิคมอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
เขตสีม่วงอ่อน	= ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
เขตสีเขียว	= ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เขตสีน้ำตาลอ่อน	= ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย
เขตสีน้ำเงิน	= ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

จากรูปภาพได้เห็นว่า การกลายเป็นเมืองขยายตัวมากขึ้นและเริ่มที่จะขยับไปชิดกับขอบของชนบท (ดังจะเป็นได้จากพื้นที่สีเหลืองที่ขยับชนกับพื้นที่สีเขียว) ซึ่งการกลายเป็นเมืองและการขยับชิดของพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทมีนัยสำคัญต่อการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันด้วย

5.5.4 ตัวชี้วัดทางประชากรกับการกลายเป็นเมือง

จากการพัฒนาเมืองตามนโยบายของรัฐในระยะที่ผ่านมาก่อให้เกิดการกลายเป็นเมืองที่มากขึ้น ทำให้พื้นที่เศรษฐกิจไม่ได้อยู่ในตัวเมืองเก่า แต่เริ่มขยายออกและกระจายตัวออกไป โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ตามแนวถนนวงแหวนรอบ ตามอำเภอต่าง ๆ เช่น หางดง สันทราย สารภี สันกำแพง โดยสามารถวัดการกลายเป็นเมืองที่กระจายตัวออกไป ผ่านตัวชี้วัดประชากรได้ดังนี้

ตารางที่ 16: สถิติการเปลี่ยนแปลงและความหนาแน่นของประชากร รายอำเภอ ปี 2554 – 2558

อำเภอ	ประชากร Population				อัตราการเปลี่ยนแปลง Percentage change (%)			ความ หนาแน่น ของ ประชากร (ต่อ ตร. กม.) Population density (per sq. km.)
	2554	2555	2556	2557	2555	2556	2557	
	(2011)	(2012)	(2013)	(2014)	(2012)	(2013)	(2014)	
รวมยอด	1,646,144	1,655,642	1,666,888	1,678,284	0.6	0.7	0.7	86
เมือง เชียงใหม่	235,600	235,059	235,154	234,244	-0.2	0.0	-0.4	1,546
สันป่า ตอง	75,427	75,332	75,490	75,390	-0.1	0.2	-0.1	423
สัน กำแพง	78,061	79,072	80,080	81,144	1.3	1.3	1.3	419
สันทราย	94,689	96,980	99,314	102,228	2.4	2.4	2.9	368
หางดง	102,904	104,505	106,138	108,144	1.6	1.6	1.9	399
สารภี	77,126	78,066	78,835	79,996	1.2	1.0	1.5	833
แม่ริม	85,332	86,465	87,605	88,835	1.3	1.3	1.4	204

ที่มา : (สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่, 2558)

จากสถิติการเติบโตของประชากร พบว่า 6 อำเภอที่มีความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองในแง่การตั้งถิ่นฐานและที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะบ้านจัดสรรที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้แล้ว 6 อำเภอนี้ยังมีความเจริญด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก การเพิ่มขึ้นของอาคารพาณิชย์ ห้างสรรพสินค้า และตลาด

จากการสำรวจประชากรของเมืองในปัจจุบันพบว่า สามารถแบ่งประชากรได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ 1. ประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ (1.7 ล้านคน) และ 2. ประชากรแฝงในเขตเมือง (2 – 3 ล้านคน) ซึ่งประกอบไปด้วย 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มแรงงานนอกระบบ (แรงงานต่างด้าว) 2. กลุ่มประชากรเคลื่อนย้าย (ผู้ที่มีทะเบียนบ้านนอกพื้นที่) และ 3. กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะ (ผู้ที่ยังไม่มีบัตรประชาชน อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิ) ซึ่งเมื่อรวมประชากร 2 กลุ่มนี้จะพบว่า จ.เชียงใหม่มี

ประชากรรวมกันกว่า 4 ล้านคน (Hfocus, 2563) ซึ่งการมีจำนวนประชากรมากเช่นนี้ก็เป็นผลมาจากการรวมศูนย์ในสภาวะเอกนระดับภาคที่รวมเอาความเจริญทางเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม เข้ามาไว้ในในเมือง อันก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาด้วย

การเติบโตของเมืองเชียงใหม่ที่ได้อธิบายมาทั้งหมดได้สะท้อนสภาวะของความเป็น **“เอกนครในระดับภาค”** ของเมืองเชียงใหม่ ตามทฤษฎีของดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง แต่การอธิบายของ ดวงจันทร์ ได้พยายามอธิบายการเติบโตของเมืองที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ในเมือง เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาอากาศเสีย และปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเป็นปัญหาที่เห็นได้ในเชิงประจักษ์ แต่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะนำเสนอปัญหาอันเนื่องมาจากการกลายเป็นเอกนระดับภาคอีกปัญหาหนึ่ง คือ ความขัดแย้งระหว่างผู้คนในเมืองและในชนบทของ จ.เชียงใหม่ที่แฝงเอาไว้ อันเป็นเรื่องของการเมืองวัฒนธรรมของผู้คนในเมืองเชียงใหม่

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถอธิบายได้ว่า การขยายตัวของเมืองในระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท 2 ประการคือ **ประการที่หนึ่ง** การเปลี่ยนแปลงเมืองในฐานะพื้นที่กระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากวิถีเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมในรูปแบบของการค้า การบริการ การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจก่อให้เกิดวิถีชีวิตของคนเมืองที่แตกต่างไปจากสังคมเกษตรกรรมแบบเก่า ทำให้ผู้คนในเมืองมีวิถีและรูปแบบชีวิตแบบหนึ่ง ๆ ที่แตกต่างไปจากวิถีในชนบท เมื่อเป็นเช่นนี้ ความต่างทางวิถีชีวิตจึงถูกแบ่งเป็น 2 ขั้ว ระหว่างวิถีเกษตรในชนบท และวิถีชีวิตแบบอุตสาหกรรมในเมือง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้ ความคิด อันเกี่ยวกับเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไปถึง พฤติกรรมของเมืองที่สร้างวาทกรรมไฟฟ้าและหมอกควันที่มีต่อชนบท และ**ประการที่สอง** การขยายตัวของเมืองในระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ขอบของเมืองขยายชิดกับชนบทมากขึ้น กล่าวคือ การขยายตัวของเมืองที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา สังคม และวัฒนธรรม เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดเมืองที่รับรองการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนด้วย ลักษณะนี้จึงเกิดการดูดประชากรจากเมืองอื่น เพื่อให้เข้ามาอยู่อาศัย เรียบหนังสือทั้งในระดับประถม มัธยม และมหาวิทยาลัย (ในปัจจุบันพบว่า มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาถึง 7 แห่ง) และเข้ามาทำงานและทำงานในจ.เชียงใหม่ ดังจะได้ว่า มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างมาก ในส่วนของประชากรที่มีภูมิลำเนา และประชากรแฝง ในจ.เชียงใหม่ ทำให้พื้นที่ของเมืองยังเป็นแหล่งรวมตัวกันของชนชั้นกลางเมืองเป็นส่วนใหญ่ เช่น สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม ศิลปิน นักธุรกิจ แพทย์ และนักวิชาการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เสียงของผู้คนนั้นดังขึ้นมามากไม่ว่าจะเรียกร้องก็สามารถมีอิทธิพล

ต่อนโยบายของรัฐได้ และกำหนดความเป็นไปของเมืองมากกว่าผู้คนที่อยู่ในชนบท ซึ่งการมีปากมีเสียงของผู้คนในเมืองก็นำไปสู่ความขัดแย้งด้วยเช่นกัน

เมื่อเมืองขยายตัวมากขึ้นเช่นนี้ก็กลายเป็นแรงกดดันของเมืองที่มีต่อชนบทมากขึ้น หรือการเติบโตของเมืองที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความตระหนักให้เรื่องสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้นในหมู่ของคนเมือง โดยเฉพาะชนชั้นกลาง อันมีส่วนให้เมืองมีพลังมากขึ้นในข้อเรียกร้องของคนในเมืองต่อการจัดการชนบทในกรณีไฟฟ้าและหมอกควัน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่เมืองสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท กระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเมือง (ชนชั้นกลางในเมือง) และชนบท (ชนชั้นล่างในชนบท) จะเห็นได้ว่าเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่ประชาชนตื่นตระหนก และให้ความสนใจ รวมไปถึงมีข้อเรียกร้องต่อสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควันมากกว่าเมืองอื่น ๆ ในภาคเหนือที่เผชิญสภาวะในแบบเดียวกัน โดยจะเห็นได้จากการมีบทบาทที่โดดเด่นของภาคเมือง ทั้งในส่วนของภาคเมืองเอง และการเกิดขึ้นขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือ NGO ที่มีชื่อว่า “สภาลมหายใจ” ที่ได้จัดตั้งขึ้นมาอันเกิดจากการรวมกลุ่มของคนเมืองเป็นหลัก

แม้ว่าจะการเติบโตของเมืองจะทำให้เมืองมีพลังมากขึ้น แต่พลังในการเสนอข้อเรียกร้องของเมืองเชียงใหม่หรือชนชั้นกลางในเมืองมีลักษณะของการกระจัดกระจาย มีลักษณะเป็นปัจเจกมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นกลุ่มที่ชัดเจน หรือเป็นพลังเดียวกันในการแก้ไขปัญหา เมื่อเป็นเช่นนี้ การวิจัยครั้งนี้จึงจัดกลุ่มข้อเรียกร้องของเมืองออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ 1. ข้อเรียกร้องของคนเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล และ 2. ข้อเรียกร้องขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

5.6 ความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท

แม้ว่าจะมีการเติบโตของเมืองมากขึ้นเรื่อยในระยะเวลาที่ผ่านมา แต่การที่เมืองยังไม่เติบโตจนถึงขีดสุด มีส่วนทำให้ทัศนคติของผู้คนต่อความรับรู้เรื่องหมอกควันก็มีน้อยด้วยเช่นนี้ ผอ.ส่วนสำนักสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 อธิบายว่า “ในอดีตก็มีหมอกควันเช่นนี้ แต่ผู้คนไม่ได้ตกใจ คิดว่ามันเป็นเสมือนกับเมืองสามหมอกเหมือนกับจ.แม่ฮ่องสอน ไม่ได้คิดว่ามันเป็นมลพิษ อีกทั้ง ในขณะนั้นยังไม่มีเครื่องมือการวัด ไม่มีหน่วยงานให้ความรู้ในระดับพื้นที่”

เช่นเดียวกันกับ การสัมภาษณ์นายอำเภอเชียงดาว พบว่า “อดีตคนในชนบทก็เฝ้า สำหรับสังคมชนบทหรือสังคมเกษตรการเฝ้าเป็นเรื่องปกติ แต่เมื่อก่อนคนในเมืองมีจำนวนน้อยมันกระทบน้อย แต่เดี๋ยวนี้ พอคนเห็นควันขึ้นมาปั๊บ ใครปล่อยให้คุณเฝ้า ทำลายอากาศ ก็กลายเป็นโทษกันไปโทษกันมา คนที่เดือดร้อนจะเป็นคนในเมืองส่วนใหญ่ และคนที่มาทำธุรกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งความคิดที่ว่า ผลกระทบทางอากาศกระทบ กลุ่มการท่องเที่ยวของเมืองมีความสอดคล้องกับการก่อตั้งกลุ่มประชาสังคมที่ได้ลุกขึ้นมาจัดการปัญหานี้ โดยเริ่มจากกลุ่มหอการค้าจังหวัด ดังจะได้อธิบายต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในอดีตคนที่ยังไม่มีความรู้เรื่องหมอกควันที่เกิดขึ้นในเมืองมากนัก ด้วยจำนวนของผู้คนในเมืองที่ยังคงมีไม่มากนัก การขยายตัวของเมืองที่ยังไม่ชิดกับขอบชนบท ฉะนั้น การเข้าไปมีอิทธิพลของภาคเมืองยังไม่มากพอที่จะเป็นแรงกดดันชนบท และการไม่มีเครื่องมือหรือตัวชี้วัดด้านมลพิษทางกรมควบคุมมลพิษก็มีตัวเลข Pm 10 ขณะที่ การรับรู้เรื่องนี้ของผู้คนในสังคมก็น้อยมาก ฉะนั้นจึงทำให้ในอดีตนั้นยังไม่มี ความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทเท่าในยุคปัจจุบัน

ปัญหาหมอกควันและไฟป่าเป็นปัญหาแรกๆที่ทำให้ภาคเมืองในฐานะของชนชั้นกลางสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท เนื่องมาจากว่าไฟป่าที่เกิดขึ้นในชนบทนั้น ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของหมอกควันในเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ภาคเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาในชนบทอย่างมาก หลายหน่วยงานได้ให้ความสนใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ บทบาทของนายแพทย์รังสฤษฎ์หรือหมอม่วงที่ได้พยายามเข้าไปมีอิทธิพลเชิงนโยบายของภาครัฐในการผลักดันให้เปลี่ยนการวัดจาก Pm10 ไปสู่ การวัดแบบ Pm 2.5 , บทบาทของบริษัทเชียงใหม่วิสาหกิจ, บทบาทของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่จัดตั้งศูนย์ในการดูแลและติดตามเรื่องหมอกควัน เช่น ศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (ภาคเหนือ) (GISTNORTH), สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และศูนย์ภูมิภาคเพื่อการศึกษาด้านภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (Regional Center for Climate and Environmental Studies : RCCES) , การเกิดขึ้นของสภามหาวิทยาลัยใน

ปี 2562 เป็นต้นมา ที่เป็นภาคประชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่า ต้องการที่จะเข้ามาแก้ปัญหาหมอกควันและไฟป่า

อย่างที่ได้อธิบายไป ขนชั้นกลางในเมืองเชียงใหม่เริ่มปรากฏชัดขึ้นในปี 2562 เนื่องมาจากการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายดายผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ รวมไปถึงการใช้ค่า Pm 2.5 มาคำนวณดัชนีอากาศ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดการรับรู้และตระหนักของคนเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งภาคเมืองก็ได้มีการแสดงสัญญาณ เพื่อเป็นการส่งเสียงต่อรัฐและสังคมให้ตระหนักถึงปัญหา เช่น การชูป้าย การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสียงให้ใครสักคนรู้ว่านี่คือ ปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข เช่น นักศึกษาผู้หนึ่งยื่นประท้วงบริเวณแขวงที่ประตูท่าแพโดยการใส่หน้ากากและแว่นตาดำน้ำ และแบกแผ่นป้ายขนาดใหญ่ที่ระบุข้อความผลกระทบของฝุ่นเชิงเศรษฐกิจและการเจ็บป่วย รวมไปถึงแจกแผ่นกระดาษที่แสดงถึงความอันตรายของ PM 2.5 (ผู้จัดการออนไลน์, 2562d) การรวมกลุ่มของนักเรียนหลายโรงเรียนในจ.เชียงใหม่ เช่น มงฟอร์ต เรยีนา วารี สารสาสน์ ในการประท้วงเชิงสัญลักษณ์ และชูป้ายข้อความเช่น “หยุดเผาเถอะคะ สงสารหนูเถอะ” “เราต้องการอากาศที่บริสุทธิ์”(ผู้จัดการออนไลน์, 2563a) หรือแม้แต่การโพสต์รูปภาพพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์สวมหน้ากาก N95 และผู้ที่มีบทบาทมากในรณรงค์เรื่องนี้ เช่น นายแพทย์ รังสฤษฏ์ กาญจนะวิณิชย์ ที่เริ่มทำกิจกรรมนับตั้ง 2555 และรณรงค์อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ชื่อเรียกร้องของคนเมืองพยายามจะสะท้อนว่า “ชนบทหยุดเผาได้ไหม” เป็นความขัดแย้งกันระหว่างชนบทกับเมืองอย่างชัดเจน แต่การลุกขึ้นของเมืองนี้ไม่สามารถอธิบายได้ในลักษณะของกลุ่มที่มีการจัดตั้งชัดเจนหรือไม่ได้มีลักษณะในแบบมีอบหรือการประท้วง แต่ลักษณะที่เห็นคือ การแสดงในเชิงสัญลักษณ์ เช่น การชูป้าย เป็นต้น ฉะนั้นลักษณะการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์จึงมีลักษณะการกระทำของปัจเจก (individual) มากกว่าการรวมกลุ่ม (organizational - group) ซึ่งการแสดงออกในลักษณะนี้จึงไม่ได้มีพลังมากพอ สะท้อนความอ่อนแอที่จะเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติของปัจเจกชน และไม่มีพลังมากพอที่ส่งเสียงให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้รับทราบ หรือตระหนักถึงปัญหา ทำให้การกำหนดวาระของนโยบายไม่ชัดเจน (agenda- setting)

ในขณะเดียวกัน บทบาทของคนในเมืองเชียงใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องไฟป่าและหมอกควันที่เริ่มปรากฏมากขึ้นในช่วง 2 - 3 ปี หลังมานี้ จากการเรียกร้องเรื่องอากาศ หมอกควันที่เกิดขึ้นก็ได้สะท้อนถึงความเข้าใจ และการรับรู้ของปัญหาในหมู่คนในเมืองด้วยว่า พวกเขามีความเข้าใจว่าปัญหาหมอกควันภาคเหนืออย่างไร พบว่า ความเข้าใจของกลุ่มคนเหล่านี้คือ การเผาที่เกิดจากพื้นที่ชนบทเป็นหลัก โดยเฉพาะพื้นที่ทางการเกษตร ที่มีการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวจากรัฐและทุน รวมไปถึงการเผาป่าเพื่อการหาของป่า การล่าสัตว์ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการลุกลามจากพื้นที่ทางการเกษตร

เข้าไปในพื้นที่ป่า⁵⁴ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้พวกเขามีข้อเรียกร้องต่อชนบทด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

⁵⁴ นายแพทย์ รังสฤษฏ์ กาญจนระวีชัย ผู้เคลื่อนไหวเรื่องหมอกควันในจ.เชียงใหม่ อธิบายว่า กรณีเชียงใหม่ เราก็ต้องยอมรับนะว่ามันมาจากภาคการเกษตรเยอะ แล้วมันเป็นเรื่องข้ามชาติด้วย ฝุ่นไม่ได้ว่ามีวีซ่า พาสปอร์ต ทำไม่ในสิบปีมันถึงหนักมาก มันก็จะเชื่อมโยงกับบริษัทต่าง ๆ กับทุนต่าง ๆ ที่เข้าไป มีการขยายพื้นที่การผลิตพืชเชิงเดี่ยว มันเกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง เราไม่ค่อยมีองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาอย่างชัดเจนด้วย เช่น การจัดการไฟมันก็มีองค์ความรู้อยู่ เพียงแต่กระจายกระจาย ผมคิดว่าการบริหารจัดการกับปัญหาให้เหมาะสมกับพื้นที่ยังเป็นเรื่องที่เราลงแรงน้อยไปทางออกมันไม่เหมือนเสื่อยืดฟริชส์ที่ใคร ๆ ก็ใส่ได้ แต่เป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ว่าจะแก้ปัญหายังไง ปัญหาฝุ่นควันที่กรุงเทพฯ กับปัญหาฝุ่นควันที่เชียงใหม่ก็ต้องมีการจัดการที่ต่างกันออกไป เพียงแต่ปัจจัยที่เหมือน” (Greenpeace, 2562) อีกทั้งยังมีการอธิบายเพิ่มเติมว่า สาเหตุของไฟป่าร้อยละ 99.9 มาจากคน เรื่องอื่นๆ เช่น การลุกลามขยายพื้นที่การเกษตรเข้าไปในป่าเพิ่มขึ้นก็เป็นเรื่องใหญ่ที่เกิดขึ้นภายในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ผมคิดว่าเหตุผลในการจุดไฟในแต่ละพื้นที่ก็คงหลากหลาย คงไม่ได้มีคำตอบเดียว ดังนั้นจะใช้วิธีการเดียวแก้ปัญหาทุกพื้นที่คงจะไม่ได้ (the101, 2563)

เช่นเดียวกันกับ ทักษะของ น.ส.ณัฐิกา ประกอบบุญ เจ้าของ บริษัทจ.เชียงใหม่ รีทรีท ดีเวลลอปเม้นท์ ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้นำป้ายมาเรียกร้องหน้าธนาคารแห่งประเทศไทย ภาคเหนือ พร้อมระบุการรับรู้ของปัญหาว่า อยากรัฐบาลให้ทบวงนโยบายส่งเสริมการปลูกข้าวโพด เพราะต่างทราบดีว่า การเผาที่เกิดขึ้นจำนวนมาก และเป็นต้นเหตุของปัญหามาจาก การส่งเสริมการปลูกข้าวโพด (ผู้จัดการออนไลน์, 2562a)

ทั้งนี้ ณัฐกร วิทิตานนท์ อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ชี้ว่า ชุดความคิดในแบบกลุ่มคนในเมือง จะบอกว่าคนดอยหรือคนชาติพันธุ์เป็นคนเผาเพื่อประโยชน์ตัวเอง โดยการปรับพื้นที่ให้เป็นป่าเสื่อมโทรม เพื่อจะเข้าไปทำกิน ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด หรือหาของป่า หรือล่าสัตว์ ดูเพิ่มเติม : ประชาไท. (มีนาคม 31, 2563). ไฟป่าภาคเหนือ : แก้ได้ต้องกระจายอำนาจ. เข้าถึงได้จาก :

<https://prachatai.com/journal/2020/03/87007>

5.5.1. เมือง และข้อเรียกร้องของเมือง (ภาคเมืองที่ไม่ได้รวมตัวกันอย่างชัดเจน)

ข้อความที่ว่า “ดอยสุเทพหายไปแล้ว” (BBC, 2562a) เป็นเครื่องมือหรือตัวชี้วัดค่าของอากาศและความรุนแรงของอากาศที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ที่ชัดเจนที่สุด และเป็นวาทกรรมที่ชาวเชียงใหม่ได้พูดถึงมากที่สุดในช่วงหน้าร้อนนี้ โดยที่ไม่ต้องดูค่าตัวเลขจากเครื่องมือวัดอื่น ๆ ก็สามารถบ่งบอกถึงความรุนแรงของค่าอากาศว่ารุนแรงเพียงใด

คนที่อาศัยอยู่ในเมืองมักมีความเข้าใจสถานการณ์หมอกควันไฟป่าในจ.เชียงใหม่ว่าเป็นสถานการณ์ที่จะเกิดจากการเผาเพื่อการเกษตรเป็นหลัก⁵⁵ ที่มีความเข้าใจเช่นนี้ก็เพราะว่า การเสนอของสื่อต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่นิวส์ ที่ได้นำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับการเผาเพื่อการเกษตรเป็นหลักที่ซึ่งเป็น การอ้างอิงจากรัฐ⁵⁶

ในขณะเดียวกัน คนในเมืองก็มีข้อเรียกร้องต่อสถานการณ์ด้วยเช่นกัน โดยสะท้อนออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ การชูป้าย การเดินขบวน เป็นต้น ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้ก็สะท้อนข้อเรียกร้องของภาคเมืองที่มีต่อชนบท สิ่งที่ปรากฏการณ์ตามข่าวที่รายงานเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของคนในเมืองที่ไม่ได้มีการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน พบว่า สามารถแบ่งออกเป็น 3 ข้อเรียกร้อง ดังนี้

ประการแรก คือ ข้อเรียกร้องว่าด้วยการ “ห้ามเผา” การรวมกลุ่มของนักเรียนหลายโรงเรียนในจ.เชียงใหม่ เช่น มงฟอร์ต เรยีนา วารี สารสาสน์ ที่ปรากฏในปี 2562 ในการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ และชูป้ายข้อความ เช่น “หยุดเผาเถอะคะ สงสารหนูเถอะ” “เราต้องการอากาศที่บริสุทธิ์” (ผู้จัดการออนไลน์, 2563a) จะเห็นได้ว่า สิ่งที่สะท้อนออกมาจากคนในเมืองเหล่านี้ มุ่งเป้าไปที่สาเหตุด้านการเผาในชนบทเป็นหลัก และการสร้างวาทกรรม “ห้ามเผา” ดังที่จะเห็นได้จากการเรียกร้องต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดการของภาครัฐได้ที่มีการปฏิบัติมาตั้งแต่ปี 2556 คือ การห้ามเผา หรือ Zero – burning ที่ใช้จัดการกับชนบทเช่นนี้ถือว่าเป็นการกดทับชนบทด้วย โดยสร้างปัญหาใน

⁵⁶ เมื่อเวลา 10.00 น.วันที่ 2 พ.ค.62 ที่บริเวณหน้าศูนย์ข่าวหนังสือพิมพ์แห่งหนึ่ง ประจำจังหวัดเชียงใหม่ ถ.ทิพย์เนตร ต.หายยา อ.เมือง กลุ่มตัวแทนองค์กรเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) 38 กลุ่มชาติพันธุ์ และภาคองค์กรเครือข่าย นำโดยนายไวยิ่ง ทองปือ ประธานมูลนิธิภูมิปัญญาชาติพันธุ์ และประธานเครือข่ายสื่อชนเผ่าพื้นเมือง พร้อมกับกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 30 คน พร้อมป้ายกระดาษ เดินทางมายื่นหนังสือกรณีการพาดหัวข่าวของหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าว ที่พาดพิงว่าชาวเขาได้เผาป่า สร้างมลพิษให้กับ จ.เชียงใหม่ สร้างความเสียหายต่อภาพชนเผ่าโดยรวม จึงมาเรียกร้องขอให้สื่อแสดงความรับผิดชอบ โดยมีหัวหน้าศูนย์ข่าวออกมารับหนังสือ

การจัดการพื้นที่เกษตรให้แก่ชนบท และนโยบายเช่นนี้ก็เป็นการยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์มากขึ้นอีกด้วย (ดังที่ได้อธิบายได้ในบทที่ 4)

ภาพที่ 20: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน



ที่มา : (workpointtoay, 2562)

ภาพที่ 21: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน



ที่มา : (workpointtoay, 2562)

จากการสัมภาษณ์ สมเกียรติ มีธรรม ได้เล่าถึงประสบการณ์เมื่อเข้าไปประชุมในเมืองเชียงใหม่เพื่อหาทางแก้ไขปัญหามอกควันไฟป่า เขาได้อธิบายว่า

“มีเสียงเรียกร้องให้ห้ามเผา เสียงเรียกร้องมีแต่คำ แต่วิจารณ์ แต่ไม่เคยหยิบยื่นอะไร ไม่เข้ามาช่วย ไม่เข้าใจพื้นที่ที่มีนัยยะยากและซับซ้อนมาก และข้อเรียกร้องอีกอย่างหนึ่งคือ ขอให้มีการไฟฟ้าชีวมวล ซึ่งข้อเสียของโรงไฟฟ้าชีวมวลต้องใช้น้ำ แต่ต้นน้ำที่มีอยู่มันไม่พอ มันไม่มีความคุ้มทุน สุดท้ายแล้วชาวบ้านกังวลว่ามันจะเกิดประโยชน์มากแค่ไหน”
(สมเกียรติ มีธรรม, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2563)

เช่นเดียวกับ นาย ศรียรรณ ปภัสสรวัฒนกุล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลกองแขก ได้อธิบายว่า

“คนในเมืองจะโจมตีอยู่ 2 พื้นที่หลัก เช่น แม่แจ่ม เชียงดาว คนในเมืองบ่นแต่เรื่องหมอกควัน แต่เคยสงสารชาวบ้านบ้างไหม เคยที่จะบริจาค หรือจัดสรรสวัสดิการดี ๆ ให้แก่ชาวบ้านบ้างไหม ปีนี้ตายไป 7 คน การไปดับไฟป่ามันยากลำบากมาก” (ศรียรรณ ปภัสสรวัฒนกุล, สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2563)

อีกทั้ง ดวงใจ ดวงทิพย์ ผอ. สำนักสิ่งแวดล้อมเชียงใหม่ได้ อธิบายต่อไปว่า

“ชาวบ้านทั่วไปไม่ได้มองว่าเป็นปัญหา เขาก็อยู่กับแบบนี้แหละ และเป็นปกติ แต่อย่างที่เคยตร้อนคือคนในเมือง นักวิชาการที่เดือดร้อน โดยเฉพาะคนที่รับข้อมูลโดยไม่มีกระบวนการ วิเคราะห์ ส่วนใหญ่เป็นคนอื่นที่มา เจอสภาพแบบนี้มองว่ามันเป็นมลพิษ” (ดวงใจ ดวงทิพย์, สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2563)

ชัชวาล ประธานสภากลมหายใจได้ อธิบายว่า ที่คนเมืองมีวาทกรรมในการต่อว่าชนบทในสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน เกิดมาจากช่องว่างทางความรู้และความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท โดยเขาได้อธิบายว่า

“ช่องว่างระหว่างวิถีชีวิตของคนที่ทำเกษตร วิถีชีวิตของคนที่อยู่ในป่ากับวิถีชีวิตของคนที่อยู่ในเมือง เป็นวิถีชีวิตต่างกันมาก ข้อเรียกร้องเรื่องอากาศสะอาดของคนในเมืองก็จะมีสูงมาก แล้วก็มีช่องว่างทำความรู้ว่าคนชนบท คือตัวเผา คนบนดอยนั้นแหละเป็นคนเผา มันเกิดมาจากวาทกรรมที่มันก็เป็นวาทกรรมที่เก่ามาก ซึ่งเป็นพัฒนาการขึ้นมาจากชนบทล้าหลัง โง่ จน เจ็บ ทัศนคติแบบดูถูกเหยียดหยามมาแต่อันนั้นมันเป็นที่วาทกรรมเก่ามาจากการที่รัฐดูถูกชนบท แล้วปัญญาชนส่วนใหญ่ก็เสพสื่อที่มาจากรัฐ แล้วก็เอาเมืองเป็นต้นแบบการพัฒนา” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

ที่คนเมืองมีทัศนคติเช่นนี้ก็มาจากวาทกรรมล้าหลัง มาจากอคติของคนเมืองที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว ภายใต้วาทกรรมชนบทล้าหลัง ก็กลายเป็นนำวาทกรรมเหล่านี้มาต่อว่าชนบท ในสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันให้ชนบทกลายเป็นแพะรับบาป และปฏิเสธว่า คนเมืองไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

เลย อีกทั้งทัศนคติของคนในเมืองยังพยายามโรแมนติก (Romanticize) ต่อป่าไม้วว่า ไม่เกิดไฟป่า นั่น ดีที่สุด ซึ่งเป็นทัศนคติที่สอดคล้องกับความคิดของรัฐ (ที่ได้สะท้อนผ่านความคิดที่อยู่ในนโยบายของรัฐ)

การขอเรียกร้องเรื่องการห้ามเผาขยะสะท้อนว่า ภาคเมืองนั้นมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐอย่างมาก มากกว่าชนบท ที่ไม่มีเสียงดังในการจะเรียกร้องแม้แต่การเกษตรที่เป็นธรรมให้กับพวกเขา และการปฏิรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อีกทั้ง การเรียกร้องของภาคเมืองยังเป็นการส่งเสริมต่อนโยบายของรัฐให้มีความชอบในการปฏิบัติใช้ ซึ่งส่งผลให้ทั้งภาคเมืองและภาครัฐกดดันชนบทให้ไม่สามารถกลายเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลักดันนโยบายที่พวกเขาต้องการ

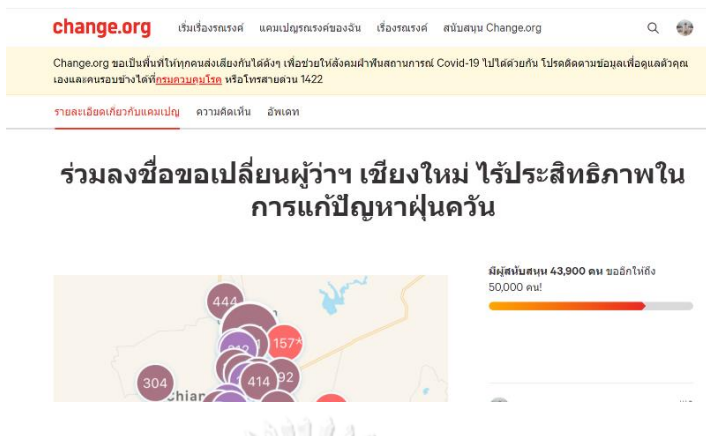
ประการที่สอง คือ ขอเรียกร้องที่ว่าด้วยการ “การขอเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยได้มีการสร้างข้อเรียกร้องผ่านเว็บไซต์ Change.org โดยใช้หัวข้อของการเรียกร้องว่า “ร่วมลงชื่อขอเปลี่ยนผู้ว่าฯ เชียงใหม่ ไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาฝุ่นควัน” โดยให้เหตุผลว่า (Sanook, 2562)

“จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง มีปัญหาเรื่องฝุ่นควันพิษจากการเผาป่าเผาไร่และเกษตรกรรมพันธสัญญาสะสมมาเป็นเวลากว่าสิบปีในช่วงหน้าแล้ง และทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี จนกระทั่งปีนี้ ค่าปริมาณฝุ่นควันพิษในอากาศ PM 2.5 สูงที่สุดในโลกติดต่อกันหลายวันโดยที่ทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ ไม่มีการออกประกาศ การแจ้งเตือนให้ประชาชนทราบถึงความอันตรายต่อสุขภาพแต่อย่างใด ทั้งยังปิดบังข้อมูล ตำหนัผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหว ทั้งที่ประชาชนบางส่วนได้ระดมความคิดเห็นและยื่นข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาฝุ่นควันพิษอย่างละเอียด รอบคอบ ครอบคลุมทั้งระยะเร่งด่วนและระยะยาวแล้ว”

นอกจากนี้แล้ว ยังมีการประท้วงต่อรัฐบาลต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยได้ใช้ป้ายเรียกร้องส่งเสียงไปถึงนายกรัฐมนตรี พร้อมกับการอธิบายในทำนองที่ว่า ผู้ว่าราชการและหน่วยงานในพื้นที่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะเกินขีดความสามารถ และมีเพียงผู้เดียวที่จะแก้ไขปัญหาที่ได้คือ นายกรัฐมนตรีเท่านั้น⁵⁷ (ThaiQuote, 2562)

⁵⁷ น.ส.ณัฐิกา ประกอบบุญ เจ้าของ บริษัทจ.เชียงใหม่ รีทริท ดิเวลลอปเม้นท์ ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นำป้ายที่เขียนข้อความ เรียกร้อง ให้มีการแก้ไขปัญหา เพื่อสื่อสารไปถึงนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุด ให้สั่งการ และเร่งแก้ไขปัญหาให้ได้โดยเร็วที่สุด ทั้งในระยะสั้นเฉพาะหน้าและระยะยาว นางสาวณัฐิกา ระบุว่า เหตุผลที่รวมตัวกันมาชูป้ายต้อนรับนายกในครั้งนี้ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง

ภาพที่ 22: เว็บไซต์ล่ารายชื่อไล่ผู้ว่าฯ เชียงใหม่



ที่มา : (Change.org, 2561)

ภาพที่ 23: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน



ที่มา : (ผู้จัดการออนไลน์, 2562a)

และต่อเนื่องมาโดยตลอด และเห็นว่าปัญหานี้เกินกำลังและขีดความสามารถที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานในระดับพื้นที่จะสามารถแก้ไขได้ ซึ่งมีเพียงนายกรัฐมนตรีคนเดียวเท่านั้นที่จะสั่งการแก้ไขได้

ภาพที่ 24: การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เรื่อง ปัญหาฝุ่นควัน



ที่มา : (เอกวิทย์ เตระดิษฐ์, 2562)⁵⁸

การจัดการกับชนบทโดยคนเมืองเช่นนี้สะท้อนว่า พวกเขาไม่ได้ไม่เรียกร้องอะไรไปมากกว่าการพึ่งพาให้ภาคราชการทั้งในส่วนที่เป็นส่วนภูมิภาคและรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน

ประการสุดท้าย คือ ข้อมเรียกร้องว่าด้วย “การเปลี่ยนแปลงวิถีของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่สูง” คนในเมืองมีความเข้าใจว่า การเกิดขึ้นของหมอกควันมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเผาป่า โดยเฉพาะการเผา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁸ ภาพการเดินขบวนเรียกร้องเมื่อ 7 – 8 ปีก่อน นพ.รังสฤษฎ์ ได้อธิบายว่า ในขณะนั้นยังไม่มีใครเข้าใจเรื่อง Pm 2.5 หรือ Pm 10 เลย เขาได้เล่าว่า “ผมเป็นคนแรกที่ไปยื่นหนังสือและขับเคลื่อนเรียกร้องให้นำ PM 2.5 มาวัดค่าอากาศ ตอนที่เดินขบวนไปถนนคนเดิน พ่อค้าแม่ค้าก็ยังไม่เข้าใจว่า เรามาทำอะไรกัน แต่ก็โอเคว่าเดี๋ยวนี้ก็เริ่มตระหนักมากขึ้น แต่คนในพื้นที่ที่มีการเผายังไม่ตระหนักถึงผลกระทบ แน่นนอนว่า คิดถึงเรื่องที่ว่าพุงนี้จะมีกินมีใช้หรือมากกว่า ปัญหาหมอกควัน การระบาดวิทยา เรื่องสุขภาพ คนในพื้นที่หรือชาวบ้านก็ไม่ตระหนักเรื่องพวกนี้” (รังสฤษฎ์ กาญจนระวีชัย, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2563)

“ในส่วนของคนที่มาเดินขบวนส่วนใหญ่ก็เป็นเพื่อนของหมอนี้แหละ แต่ส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติเยอะ ที่เขามีความตระหนักด้านมลพิษทางอากาศ แล้วเขามองว่ามันเป็นเรื่องของสิทธิที่เราสามารถเรียกร้องได้ กิจกรรมของคุณก่อให้เกิดกระทบต่อคนอื่น คนไทยไม่แคร์เรื่องพวกนี้ เช่น เผาที่บ้านละมันกระทบอีกบ้านหนึ่งก็จะไม่แคร์ แล้วทำไมนิด ๆ หน่อย ๆ เอง สะท้อนว่าคนไทยไม่เข้าใจ มลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศคนไทยไม่เข้าใจ เรามี Community sense น้อยมาก” (รังสฤษฎ์ กาญจนระวีชัย, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2563)

เพื่อการเกษตร⁵⁹ เช่น ไร่หมุนเวียน พืชเชิงเดี่ยว เผาเพื่อเก็บของป่า ซึ่งเกิดมาจากความไม่มีจิตสำนึก ก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ตระหนักถึงความปลอดภัยของตนเองและบุคคลอื่นที่จะได้รับผลกระทบ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกล่าวหาชาวบ้านเช่นนี้เป็นการแสดงทัศนคติที่ถูกผู้คนในชนบทอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องเช่นนี้ก็สะท้อนว่า ชนชั้นกลางในเมืองมีความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบทเช่นกันว่า การเผาที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการที่นายทุนและรัฐร่วมมือเข้าไปส่งเสริมวิธีการเกษตรแบบใหม่ ที่ก่อให้เกิดการสะสมทุนในวิถีพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น ซึ่งทำให้คนในเมืองมีข้อเรียกร้องต่อนายทุน และรัฐเช่นเดียวกัน คือ การเรียกร้องให้รัฐบาลและนายทุนรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งข้อเรียกร้องนี้ก็เสนอในสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชนบท กล่าวคือ การเรียกร้องให้ชนบทเปลี่ยนแปลงจากพืชที่ก่อให้เกิดการเผาไปสู่การปลูกที่ยั่งยืนกว่าเดิมหรือการไม่เผา เช่น การปลูกไม้สัก จากข้อเรียกร้องนี้สะท้อนว่า มีการทะลายนลงของความเข้าใจเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันในแบบเดิม ๆ ด้วย โดยเฉพาะความเข้าใจที่ว่าเผาป่าเกิดขึ้นมาจากการเผาเพื่อหาของป่าได้ลดระดับลงในความเข้าใจของคนในเมือง และถูกแทนที่ด้วยการเผาเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะในระยะหลังมา ๆ นี้ (ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า วาทกรรมการเผาเพื่อเกษตรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัยและการประชุมข่าวในระยะหลัง ๆ เมื่อประมาณ 7 – 8 ปีมานี้ ที่ทำให้ความเข้าใจคนเมืองเปลี่ยนแปลงไป) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ทุนเข้ามาจับบทบาทเกี่ยวกับการตกเป็นต้นตอของปัญหาไฟป่าด้วยเช่นเดียวกับชนบท (การอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไปในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่าง ทุน เมือง และชนบท)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁹ นพ.รังสฤษฎ์ ตัวแทนภาคเมืองยังได้อธิบายต่อไปอีกว่า “หลายครั้งที่มีความพยายามในการบอกว่า ควันก็มาจากทางในเมือง การใช้รถใช้ถนน แต่มันถึงยังไม่ได้อยู่แล้ว เชียงใหม่จากการวิเคราะห์ส่วนประกอบของฝุ่นละออง มันเป็นการเผาอินทรีวัตถุ ไม่ใช่เผาในรถยนต์ บางปีมันเผามาจากภาคการเกษตร” (รังสฤษฎ์ กาญจนระวีชัย, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2563)

และยังกล่าวต่อไปอีกด้วยว่า “ในช่วงโควิด การจราจรหยุดหมดเลย แต่ค่า Pm 2.5 สูงมาก ซึ่งมันสะท้อนว่าไม่ใช่ปัญหาหลัก แต่ปัญหาหลักคือ เเผาในที่โล่ง อย่างสกลนครหายใจจะเป็นฝ่ายชุมชน แต่ก็จะไม่โทษชุมชนไง ผิดก็คือผิด แต่ผิดแล้วจะแก้ยังไง จะใช้กฎหมายมันก็ไม่ใช้ เพราะว่าเหตุปัจจัยที่ต้องทำแบบนั้นมีมากมาย” (รังสฤษฎ์ กาญจนระวีชัย, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2563)

แต่การเรียกร้องเช่นนี้ก็สะท้อนว่า ภาคเมืองไม่ได้มีความเข้าใจข้อจำกัดของชนบทในแง่ของสิทธิในการถือครองที่ดิน และการขาดแคลนแหล่งน้ำ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขที่ยั่งยืน

จากการลุกขึ้นมาของชนชั้นกลางในเมืองในความพยายามแสดงออกถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองที่พวกเขาอยู่อาศัย โดยการชูป้าย และแสดงสัญลักษณ์บางอย่าง สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเมือง ชนบท และรัฐ ที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** ภาคเมืองได้สร้างการวิพากษ์วิจารณ์ว่า แหล่งที่มาของควันทมาจากภาคส่วนชนบทของจังหวัดเชียงใหม่เป็นหลัก จากข้อความดังกล่าวสะท้อนวาทกรรมที่พยายามประนามว่าชนบทมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ **รวมไปถึงวาทกรรมว่าชนบทล้าหลังด้วย** ซึ่งสะท้อนผ่านการชูป้ายประท้วงเหล่านี้ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าสิ่งนี้เป็นแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองกับชนบทที่กล่าวหาว่าชนบทเป็นผู้เผาป่า แต่คนเมืองเองก็ละเลยความจริงบางประการ ความไม่เข้าใจสิ่งเหล่านี้กลายเป็นช่องว่างทางความรู้ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นกลางในเมืองและเกษตรกรในชนบท ดังนั้น ลักษณะของความขัดแย้งอันนี้เป็นความขัดแย้งที่ก่อตัวขึ้น ภายใต้ประเด็น ‘ความขัดแย้งด้านระบบนิเวศ’ (ecological conflict) แม้ว่าจะไม่มี ความรุนแรงมากนัก แต่ก็กลายเป็นรอยร้าวระหว่างชนชั้นกลางเมืองกับชนบท โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic)

ประการที่สอง การพึ่งพารัฐรวมศูนย์การแก้ไขของภาคเมืองสะท้อนให้เห็นว่า ภาคเมืองไม่ได้มีการผลักดันหรือเรียกร้องให้แก่ชนบทการแก้ไขปัญหา ประนีประนอมกับรัฐ ไม่ยอมแตกหัก และไม่มีข้อเรียกร้องเรื่องการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการจัดการปัญหา โดยเฉพาะในด้านของการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่น และศักยภาพของท้องถิ่นในการดูแลปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐเข้าไปจัดการกับชนบท ไม่เข้าใจปัญหาที่ซับซ้อนของหมอกควันที่เกิดขึ้นว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่มาจากภาคชนบทอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องใหญ่กว่าการเผาในพื้นที่ชนบทอันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง เป็นปัญหาของทั้งภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบการเงื่อนไขทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในแง่ของทิศทางลมและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของเชียงใหม่ที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะเอื้อต่อการสะสมของหมอกควัน และยังไม่คำนึงถึงควันที่มาจากแหล่งอื่น เช่น รถยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรม การรับรู้ปัญหาด้านหนึ่งและขาดการเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้ง ซึ่งทัศนะเช่นนี้สะท้อนว่าภาคเมืองก็มีความเปราะบางและอ่อนแอในการแก้ปัญหา

5.5.2 สภาลมหายใจ: ภาคประชาสังคม รูปแบบ และข้อเรียกร้อง

การสั่งสมของปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานก่อให้เกิดการตระหนักถึงการแก้ไขปัญหา การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่ปรากฏอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2562 คือกลุ่มที่ชื่อว่า “สภาลมหายใจ” ซึ่งถือกำเนิดขึ้น แนวคิดการก่อตั้งสภาลมหายใจคือ การรวมตัวแทนสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านการแก้ไขปัญหาฝุ่นควันด้วยกันหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายองค์กรเอกชน (ธุรกิจ) และฝ่ายประชาชน โดยมีผู้นำคนสำคัญ ได้แก่ ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ผู้นำสภาลมหายใจ, สุรียรัตน์ ตรีมรรคา และบัณรส บัวคลี่ ร่วมกันผลักดันงานรักษาทิศทางของขบวนการไปสู่เป้าหมาย การรวมตัวในรูปแบบองค์กรในครั้งนี้ เพื่อที่จะก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายหลายด้าน เช่น การผลักดันมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการฝุ่นควัน ผลักดันโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่ในเมือง ผลักดันมาตรฐานค่าเตือนภัยมลพิษอากาศ การลดความขัดแย้งระหว่างคนเมืองและคนชนบท ซึ่งในหัวข้อนี้จะอธิบายบทบาทของสภาลมหายใจที่มีต่อการขับเคลื่อนข้อเรียกร้องเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน โดยผ่านการทำความเข้าใจดังหัวข้อต่อไปนี้

1) มุมมองในการเข้าใจปัญหาหมอกควันไฟฟ้าของสภาลมหายใจ

สิ่งที่สภาลมหายใจได้สะท้อนออกมาเสมอ ๆ ในมุมมองความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น แตกต่างไปจากภาคเมืองที่สะท้อนออกผ่านการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ คอมเมนต์ (comment)⁶⁰ เช่น ไฟฟ้าเกิดจากความชนบทที่ไร้จิตสำนึกและไม่ยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมกรเผา แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อแตกต่างในเรื่องความเข้าใจปัญหาต่างไปจากกลุ่มของคนเมืองเช่นกัน จากการสัมภาษณ์และการเก็บข้อมูลได้สะท้อนว่า NGO กลุ่มนี้เข้าใจสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นมาจาก 3 ประการหลัก ๆ

ประการแรก คือ การส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การที่ประเทศได้ก้าวเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่นั้น สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตรกรรมคือ การปลูกพืชเศรษฐกิจใหม่เพื่อป้อนให้กับความต้องการของตลาดโลก ดังนั้น จึงเป็นที่มาของนโยบายเกษตรพันธสัญญา เพื่อตอบสนองทุนยักษ์ระดับโลก

⁶⁰ แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลในสภาลมหายใจ ก็ยังมีความคิดที่กดทับชนบทอยู่ชาวบ้าน โดยความคิดเช่นนี้ก็ได้ถูกสะท้อนมาจากสภาลมหายใจเช่นกัน มีอธิบายการแก้ไขที่สะท้อนสาเหตุ โดยกล่าวว่า “ถ้าจะแก้ปัญหาคือ คนต้องเข้าป่าแบบมีสำนึก ลดการทำให้ไฟเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะต้องทำให้เขามีอาชีพโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยของป่าอย่างเดียว อีกเรื่องคือการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่มากเกินไป ต้องเปลี่ยนเป็นอย่างอื่น” (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2563)

นอกจากนี้ยังเสริมอีกด้วยว่า หมอกควันส่วนใหญ่ที่เข้ามาปกคลุมจ.เชียงใหม่ส่วนหนึ่งมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีบริษัทส่งเสริมการทำเกษตรในประเทศเหล่านี้ เขาได้กล่าวว่า

“ช่วงไม่กี่ปีมานี้หลายบริษัทมีการส่งเสริมการทำเกษตรเชิงเดี่ยวในเขตพม่า ลาว
สังเกตได้จาก hotspot ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้มาก ควันพิษจากที่นั่นก็จะเข้ามา
ในแอ่งกระทะของเมืองเชียงใหม่ด้วย”

ประการที่สอง ระบบนิเวศป่าไม้เกิดเสถียรภาพ ภาวะโลกร้อนในปัจจุบันทำให้กระบวนการนี้
รวน ความชื้นจากเขตป่าดิบชื้นไม่สามารถหยุดการลามของไฟป่าได้ ทำให้เกิด ‘ยุทธการชิงเผา’ ของ
ชาวบ้านตามมา

ประการที่สาม ความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรของรัฐ เป็นสิ่งที่ NGO กลุ่มนี้เข้าใจ
แตกต่างไปจากสังคมคนเมืองที่เอาแต่กล่าวโทษคนชนบท สภามหาวิทยาลัยพยายามหิบบกข้อเท็จจริง
และงานวิจัยที่ว่า การเผาไหม้ในป่านั้นมีมากกว่าในไร่ข้าวโพด ไร่นา ของชาวบ้าน ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ
ได้อธิบายว่า การจัดการทรัพยากรของรัฐ โดยเฉพาะรูปแบบ “ห้ามเผา หรือ Zero burning” นั้นได้
สร้างหายนะให้แก่ป่าไม้อย่างน้อย 1 ปัญหาคือ ไม่ก่อให้เกิดการจัดการเชื้อเพลิงอย่างเป็นระบบในป่า
เมื่อเป็นเช่นนี้ไม่ว่าไฟเกิดจากอะไร ไฟก็จะลุกลามอย่างรวดเร็วและไม่สามารถจัดการได้
(adaymagazine, 2563) ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายประเด็นนี้ไปแล้วในบทที่ 4 ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้อเสนอ
ของกลุ่มสภามหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากกลุ่มของคนเมืองที่มุ่งเน้นกับการจัดการกับชนบทอย่างเดียว ดัง
จะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

2) รูปแบบ

การรวมตัวของกลุ่มคนผู้เรียกร้องข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้านอากาศจัดอยู่ในรูปแบบ
ของการรวมตัวของผู้คนและการเชื่อมโยงผู้คนแบบหลวม ๆ ใช้แพลตฟอร์มเป็นพื้นที่กลางที่ให้ทุกคน
สามารถเข้ามาได้ แต่บทบาทหลัก ๆ ของการขับเคลื่อนสภามหาวิทยาลัยมี 3 บทบาทหลัก ได้แก่
ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ (ประธานสภามหาวิทยาลัย), ชยันต์ วรรธนะภูติ (รองประธาน), สุริย์รัตน์ ตรีมรรคา
(ผู้ประสานงานกองเลขานุการ) และ บัณรส บัวคลี่ (ผู้ประสานงานทั่วไป)

ในขณะเดียวกันก็ได้ระดมทรัพยากรสร้างเครือข่ายในรวมกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาไว้ในกลุ่มนี้ด้วย
เช่น กลุ่มวิชาการ กลุ่มท่องเที่ยว กลุ่มองค์กรเอกชน และฝ่ายประชาชน ทั้งนี้ได้ระดมเครือข่ายทาง
กลุ่มประชาสังคมหลายองค์กรด้วยกัน ได้แก่ 1) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ 2) สภาเมืองสีเขียว 3) มูลนิธิ
อีกเมืองแจ่ม 4) กลุ่มศิลปินเชียงใหม่ 5) กลุ่มเขียวสวยหอม 6) เทศบาลนครเชียงใหม่ และ 7) กลุ่ม

เครือข่ายอนุรักษ์น้ำปิง (นักข่าวพลเมืองไทยพีบีเอส, 2562) ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะมึบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนเรื่องที่แตกต่างกันออกไป ชัชวาลย์ หัวหน้ากลุ่ม สภามหาวิทยาลัยกล่าวว่า

“อย่างภาคธุรกิจตอนนี้ก็วางแผนหลักก็คือ เขาจะทำและการระดมทุนไปช่วยชุมชนที่รักษาป่ากับช่วยเรื่องการตลาดของผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่ลดฝุ่นควัน เขาก็ช่วย ภาควิชาการปีนี้เขาก็รวมกันค่อนข้าง 6-8 มหาวิทยาลัย เขาก็รวมกันเพื่อศึกษาแล้วก็ลงไปหนุนชุมชนด้วย ภาคประชาสังคมเนี่ยก็มีทักษะในการทำงานพื้นที่ก็ลงไปสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนในพื้นที่ กลุ่มที่สนใจเรื่องสื่อเราก็ทำเรื่องการสื่อสารอย่างนี้แล้วเราก็แบ่งพรรคเป็นพื้นที่ ในเมืองกลุ่มที่ทำงานในเมือง เพราะบริบทการทำงานในเมืองกับชนบทมันไม่เหมือนกันก็จะมีกลุ่มในเมืองขึ้นมาดูแลเรื่องเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมืองสิ่งแวดล้อมในเมือง เรื่องการคมนาคมขนส่งในเมืองเรื่องอุตสาหกรรม เรื่องการก่อสร้างเรื่องอะไรต่อมิอะไรพวกนี้ ส่วนชนบท เกษตรพื้นที่เกษตรเชิงเดี่ยวที่เกษตรเรื่องป่าเรื่องอะไรแบ่งกันไป เราทำงานกับชุมชน 207 ตำบลในเชียงใหม่เราทำงานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น 210 อบตในเชียงใหม่” (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2563)

ดังนั้น การรวมกลุ่มในลักษณะเช่นนี้จึงไม่ได้มีกติกาส่งที่ชัดเจนในแบบกลุ่มที่มีการจัดตั้งหรือองค์กรที่เป็นทางการ แต่เน้นการมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มเช่นนี้ผู้เขียนมองว่า เป็นการสร้างกลุ่มที่ไม่มีชัดเจน มีความกระจัดกระจาย เมื่อเป็นเช่นนี้อาจจะนำไปสู่การผลักดันข้อเรียกร้องที่ไม่มี ความเข้มแข็ง ไม่มีแนวทางในการดำเนินกิจกรรมที่ชัดเจน แม้ว่าจะใช้แพลตฟอร์มกลางที่ทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ แต่ก็ยังไม่มีอะไรรันตีได้ว่า ข้อเรียกร้องของกลุ่มเป็นฉันทามติของสังคม

การเชื่อมโยงกลุ่มแบบหลวม ๆ เช่นนี้ไม่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาสังคม ดังที่กระบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย กล่าวคือ รูปแบบกลุ่มเช่นนี้ไม่มีการเดินขบวน การเรียกร้อง การป่วนเมือง การยึดพื้นที่ หรือรูปแบบกิจกรรมที่สร้างผลสะท้อนต่อรัฐ แต่กลุ่มสภามหาวิทยาลัยให้รูปแบบวิธีการที่จะผลักดันข้อเสนอของพวกเขา โดยวิธีการ “ประนีประนอม” กับรัฐ⁶¹ ที่สุด โดยยึดวิถีทางการเรียกร้องตามข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น การผลักดันข้อเรียกร้องผ่านทางวุฒิสภา ทางพรรคการเมือง และกรรมการ

⁶¹ นายบัณดรกล่าวด้วยว่า สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะมีการทำงานที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับหน่วยงานราชการหรือภาครัฐแต่จะเป็นการทำงานร่วมกัน โดยสนับสนุนการทำงานในส่วนที่เห็นตรงกัน และให้ข้อเสนอแนะในส่วนที่มีความเห็นแตกต่าง แต่ทั้งหมดมีเป้าหมายเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหา (CMPublica, 2562)

ข้อสังเกตประการหนึ่งของรูปแบบสภามหาวิทยาลัยคือ การรวบรวมเครือข่ายเดิมที่ทำเรื่องการแก้ไขปัญหามอกควันอยู่แล้ว เช่น มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือที่ได้พยายามเปลี่ยนแปลงการทำเกษตรแบบเชิงเดี่ยวสู่การเกษตรแบบยั่งยืน (โครงการไผ่แม่แจ่ม) ทำให้บทบาทของสภามหาวิทยาลัยเสมือนเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงและประสานมากกว่า จึงทำให้บทบาทในการขับเคลื่อนของตัวสภามหาวิทยาลัยไม่ขับเคลื่อนมากนัก แต่เป็นกลุ่มอื่นที่ขับเคลื่อน

3) ข้อเสนอหลัก

การผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มได้พยายามผลักดันจากการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยทางกลุ่มได้จัดกิจกรรม เช่น กิจกรรมเวทีเสวนา การรณรงค์พบบ.อากาศสะอาด การเขียนจดหมายถึงนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งการเรียกร้องและผลักดันของเครือข่ายนี้มีข้อเรียกร้องสำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน ดังนี้

ประการแรก คือ สิทธิอากาศสะอาด เป็นข้อเรียกร้องหลักที่ถูกขับเคลื่อนโดยหอการค้าจังหวัด สภามหาวิทยาลัยและเครือข่าย⁶² โดยใช้วิธีการร่างกฎหมายที่เรียกร้องให้มี พรบ.การบริหารจัดการอากาศสะอาด ความสำคัญก็คือ การบัญญัติว่าด้วยเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่ 1. การเรียกร้องอากาศสะอาด โดยให้สิทธิกับประชาชนในการที่จะฟ้องร้องผู้ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการปล่อยอากาศที่ไม่เป็นไปตามบัญญัติในทางกฎหมาย⁶³ และ 2. การสร้างระบบการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด

แนวคิดนี้ถือที่เป็นแนวคิดที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด การเร่งผลักดันข้อเสนอในเชิงกฎหมาย โดยมีแนวคิดว่าการที่จะทำให้อากาศสะอาดจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะ กลไกของรัฐบาล คือ จะต้องมีกฎหมายไปบังคับภาคราชการเท่านั้น จึงจะมีการตอบสนอง ดังนั้นจึงมีความคิดที่ว่า เราควรผลักดันอะไรที่เป็นข้อกฎหมายเพื่อไปบังคับภาคราชการ เนื่องจากที่ผ่านมา เราไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้เกิดการปฏิบัติในฝ่ายของราชการ นายวิทยา ครองทรัพย์

⁶² วิทยา ครองทรัพย์ ประธานฝ่ายสิ่งแวดล้อม หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ และกรรมการแก้ไขปัญหามอกควัน กล่าวในงานระดมความคิดเห็นเชิงนโยบายเพื่อผลักดันพระราชบัญญัติอากาศสะอาด จัดโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ที่ผ่านมา เขาวิเคราะห์ว่าปัญหาฝุ่นภาคเหนือที่แก้ไม่ตกนับสิบปีเป็นผลจากความล่าช้าในการรับมือของหน่วยงานราชการ (greennews, 2563)

⁶³ มาตรา 9 การใช้สิทธิทางศาลในการคุ้มครองหรือป้องกันตนหรือบุคคลอื่นจากมลพิษทางอากาศย่อมได้รับการคุ้มครอง การใช้สิทธิทางศาลให้หมายความร่วมมือถึงการฟ้องร้องต่อบุคคลผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ประธานสภาหอการค้าจังหวัด เสนออีกว่า ในปีนี้เราจะลดการเผาได้อย่างไร ภาครัฐต้องตั้งคณะทำงาน โดยมีเป้าหมายเดียวคือ การลดฝุ่นควัน ภาครัฐจะใช้กฎหมาย พutschัย หรือการเข้าหาช่างก็ได้ แต่ต้องลดฝุ่นควัน จะทำให้ช่างให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ให้คนกลัว ไม่กล้าที่จะเผาป่า ซึ่งข้อคิดเห็นนี้ได้สะท้อนออกมาภายใต้มาตรา 9 ของร่างพร.บ.อากาศสะอาดที่ได้ถูกเสนอเข้าสู่รัฐสภา อันว่าด้วย เรื่องการฟ้องผู้ก่อให้เกิดผลเสียต่ออากาศ กล่าวคือ การให้สิทธิประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากอากาศที่ไม่สะอาดสามารถฟ้องร้องหรือจัดการกับคนที่เป็นต้นเหตุ⁶⁴ (สภากลมหายใจ, 2563) ซึ่งหมายความว่า ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อผู้เผาป่าได้ ต่อผู้ที่ปล่อยควันได้ ซึ่ง จ. เชียงใหม่ ควันที่เกิดขึ้นในเมืองกว่า 80 % มาจากปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในชนบท ต่างจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น กฎหมายนี้เสมือนกับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในเมืองกดทับชนบท

ประการที่สอง การมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบการจัดการไฟ (fire management)

จากสภาพปัญหาที่ผ่านมา ได้สะท้อนความล้มเหลวของนโยบาย Zero-burning ทั้งการก่อให้เกิดการยกระดับสถานการณ์ไฟป่าให้มีความรุนแรงมากขึ้น และการไม่มีระบบในการบริหารจัดการกับพื้นที่ซึ่งส่งผลต่อปัญหาอีกชุดหนึ่งคือ การไม่จัดการป่าซึ่งก่อให้เกิดการสะสมของใบไม้ที่มากขึ้น ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดไฟป่าที่ลุกลามได้ง่าย และเป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้ง ยังส่งผลร้ายต่อเกษตรกรผู้ที่มีความจำเป็นต้องใช้ไฟในการจัดการไร่ด้วย โดยบรรณสารได้มีความเห็นเกี่ยวกับความล้มเหลวเรื่องดังกล่าวกล่าวว่า

“เราไม่โทษรัฐบาล เพราะเราล้มเหลวด้วยกัน แต่เราต้องเริ่มต้นใหม่ด้วยวิธีการใหม่ เราจะทำแบบเดิมไม่ได้แล้ว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ต้องบอกความจริงกับเจ้านายว่า ปัญหาคืออะไร จะพูดว่าไม่มีปัญหา แก้ไขได้แบบที่ผ่านมาอีกต่อไปไม่ได้ สิ่งแรกคือ ทุกหน่วยต้องยอมรับความพ่ายแพ้ในการต่อสู้ครั้งนี้ เพื่อหาทางแก้ และรัฐบาลต้องไม่ปล่อยให้คณะทำงานในพื้นที่ทั้งระดับจังหวัดและระดับภาคจัดการปัญหาโดยลำพัง วันนี้ต้องคิดแล้วว่าอีก 8 เดือนข้างหน้าเราจะเจอกับอะไร และไม่ควรย่ำซ้ำรอยเดิม ซ้ำเดิมระบบเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นถดถอยทำลายภาพลักษณ์เมืองที่น่าอยู่ น่าลงทุน ศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติที่กำลังจะ

⁶⁴ สำหรับหลักการและทิศทางของกฎหมายนั้นคือ การสถาปนาสิทธิในอากาศสะอาดให้กับประชาชน เพราะทุกคนเป็นผู้มีสิทธิ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดการให้อากาศสะอาดเกิดขึ้นให้ได้ การมีกฎหมายรับรองสิทธิ์จะทำให้สภาพบังคับทางกฎหมายให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อรัฐ หรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการได้ ยิ่งไปกว่านั้นคือ เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายนี้อยากเห็นประชาชนสามารถฟ้องผู้ที่ทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศได้ หรือผู้ทำให้เกิดปัญหาได้

เดิบทโหล่มเหลวลง ส่งผลกระทบมหาศาลเสียหายต่อสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ เพียงชั่ว 3 เดือนของการเกิดฝุ่นควันและมลพิษ”

สุรรัตน์ ตรีมรรคา ได้นำเสนอวิธีการจัดการป่า ว่า “เราจะทำอะไรให้คนดูแลป่าและทำหน้าที่บริการจัดการได้เอง เพราะถึงอย่างไรเชียงใหม่และภาคเหนือต้องมีไฟ แต่เราต้องบริหารจัดการให้ได้ ซึ่งไม่ใช่การดับไฟ 100% โดยเฉพาะในเมืองที่ต้องลดฝุ่นและควันพิษ เพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากขึ้นในปีต่อไป”

ในขณะเดียวกัน สภาลมหายใจเชียงใหม่ ซึ่งเป็นภาคประชาชนที่เข้าไปร่วมมือกับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาในปีนี้ เราถอดบทเรียนและยอมรับว่า ปีนี้การแก้ไขปัญหาไฟป่าล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง ถึงเวลาต้องกระจกเพื่อฉายภาพความพ่ายแพ้อย่างตรงไปตรงมา ก่อนที่จะก้าวสู่การแก้ไขปัญหาที่จริงจัง จริงใจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในปีต่อไป โดยเฉพาะกระบวนการแก้ปัญหาใหม่จาก พล.อ.ประวิตร ในการใช้อำนาจลงมาบริหารจัดการไฟป่าและหมอกควันให้เกิดเป็นรูปธรรมที่แท้จริง (มติชนออนไลน์, 2563)

ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อที่จะลดหมอกควันและไฟป่าที่เกิดขึ้นในชนบทที่ยังมุ่งไปที่การจัดการกับชนบทในรูปหนึ่งเช่นกัน ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ให้สัมภาษณ์ ว่า

“ปัญหานี้ต้องเปลี่ยนจากสำนึก เข้าใจสถานการณ์ เข้าใจความจริง แล้วเปลี่ยนพฤติกรรม จากการกวาดใบไม้ทุกวันแล้วนำไปเผา ก็เอาไปทำปุ๋ยได้ไหม เปลี่ยนจากการผลิตเชิงเดี่ยวมาเป็นเกษตรที่ยั่งยืนมากขึ้นได้ไหม ระบบการจัดการป่ามีแนวป้องกันไฟที่ชัดเจน มีการดูแลจัดการที่เป็นระบบขึ้น เป็นไร่มุมนเวียนที่มีการบริหารการเผา” (adaymagazine, 2563)

“ปีนี้เราวางแผนมอบอุปกรณ์ฯ ในเดือนมกราคม เพราะฤดูฝุ่นควัน จะเกิดในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน ขณะที่พี่น้องชาวบ้าน จะเริ่มทำแนวกันไฟในช่วงประเดือนมกราคม ซึ่งการบริจาคและส่งมอบของเหล่านี้ จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้ชุมชนมีศักยภาพในการป้องกันและแก้ปัญหาไฟป่าและฝุ่นควัน ซึ่งเราอยากเห็นการป้องกัน มากกว่าการไปไล่ดับไฟ ทั้ง 35 ตำบลที่มารับมอบฯวันนี้ ผ่านกระบวนการวางแผนมาแล้ว เราจะมอบเพื่อนำอุปกรณ์เหล่านี้ไปปฏิบัติการตามแผนที่ได้วางร่วมกันไว้” (สภาลมหายใจ, 2564)

จากการให้สัมภาษณ์สะท้อนว่า กลุ่มสภาลมหายใจ มีเป้าหมายที่จะสร้างแบบแผนของการป้องกันไฟมากกว่าการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าที่เป็นนโยบายหลักของรัฐ สภาลมหายใจได้พยายามการแก้ไขปัญหาในรูปแบบของ “เชียงใหม่โมเดล” เป็นรูปแบบที่หันไปพึ่งพาชุมชนในการ

จัดการไฟฟ้า โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคชุมชน เช่น การทำแผนร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีในการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน อีกทั้งยังมีการระดมอุปกรณ์ในการช่วยดับไฟ อุปกรณ์ในการทำแนวกันไฟ เช่น เครื่องเป่าลม เครื่องฉีดน้ำ ฯลฯ จัดส่งไปให้ชุมชนต่าง ๆ เพื่อนำมาป้องกันไฟมากกว่าไปดับแต่ใจท้อสำคัญคือ จะทำให้ความร่วมมือนี้กลายเป็นกติกาในเชิงนโยบายได้อย่างไร

แม้ว่าจะมีความพยายามในการให้ชุมชนเป็นแกนกลางแห่งการแก้ไขปัญหา โดยการบริหารจัดการพื้นที่ตามหลักวิชา แต่ความพยายามนี้ก็ยังไม่ใช่ความพยายามที่สร้างความเป็นธรรมทางการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ไปพร้อมๆ กับการจัดการไฟป่ามากนัก

ประการที่สาม การถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดภาคี การทำงานในการแก้ปัญหาฝุ่นควันส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนในป่าเป็นอาสาสมัครพิทักษ์ป่า แม้ว่าเรื่องนี้จะเป็นหนึ่งในข้อเรียกร้องในการทำงานเรื่องหมอกควันและไฟป่า แต่ผู้เขียนได้เห็นว่า การขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวแทบจะน้อยมากและไม่ค่อยที่ปรากฏในหน้าข่าวมากนัก

และประการสุดท้าย การลดความขัดแย้งเมืองและชนบท นอกจากการพยายามแก้ไขปัญหาในส่วนต่าง ๆ ทั้งในทางนโยบาย การผลักดันรูปแบบ การจัดเสวนา การจัดกิจกรรมเพื่อการเรียนรู้สำหรับภาคเมือง เพื่อที่จะลดความระดับความขัดแย้งระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท โดยพยายามพึ่งพาภาคชนบทและสร้างความเข้าใจกับภาคเมืองว่า ภาคเมืองเองก็เป็นสาเหตุของการเกิดหมอกควันเช่นกัน อีกทั้ง สภามหาวิทยาลัยยังมีนโยบายในพัฒนาเมืองด้วย เช่น นโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียว การฝึกอบรมส่งเสริมให้ผู้คนเรียนรู้ธรรมชาติ

ข้อสังเกตอย่างหนึ่งของบทบาทของภาคประชาสังคมในการเรียกร้องที่ผ่านมา ดูเหมือนว่า สภามหาวิทยาลัยจะมีบทบาทในการขับเคลื่อนหลัก แต่ในความเป็นจริงบทบาทหลักในการเสนอข้อเรียกร้องในเชิงรูปธรรมกลับอยู่ที่หอการค้าจังหวัดผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากฝุ่นควัน⁶⁵ โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยว และการค้า ดังนั้น สภาหอการค้าจึงต้องเร่งแก้ไข โดยออกพรบ.ว่าด้วยอากาศสะอาด ซึ่งผู้เขียนมองว่า ร่างพรบ.นี้มีส่วนกดทับชนบท โดยเฉพาะสิ่งที่ร่างในมาตรา 9 อีกทั้ง นัยสำคัญของ

⁶⁵ โพลีธู พาณิชกุล ได้อธิบายว่า “จริง ๆ แล้ว ความคิดในการผลักดันเรื่องอากาศสะอาด มีมาอยู่แล้ว 2-3 สำหรับจ.เชียงใหม่ ได้รับผลกระทบมาเป็น 10 โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยว และการค้า หน่วยงานหลักที่พยายามขับเคลื่อนเรื่องนี้คือ สภาหอการค้าเชียงใหม่ ร่วมกับหอการค้าจังหวัดอื่น ๆ ร่วมกับเครือข่ายประชาชนในการร่าง” (ศูนย์บริการวิชาการทางกฎหมาย, 2563)

การเรียกร้องเสมือนกับเป็นไปเพื่อพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มในเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยว การลงทุน และการค้า มากกว่าการให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องเรื่องความไม่เป็นธรรมของภาคเกษตรในชนบท ข้อเรียกร้องการปฏิรูปที่ดิน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเกษตรเพื่อที่จะให้เกิดการลดการใช้ไฟในไร่ ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของรากฐานเชิงโครงสร้างที่ก่อให้เกิดไฟป่า

จากการอธิบายรูปแบบขององค์กร ข้อเสนอหลักของสภามหาวิทยาลัยก็ได้สะท้อนความสัมพันธ์ในการเมืองเรื่องไฟป่าและหมอกควัน 2 ประการด้วยกัน **ประการแรก** การหันกลับไปพึ่งพาชนบท ไม่ได้เป็นขัดแย้งกับชนบท พยายามผลักดันวาทกรรมที่ว่า ทุกคนเป็นต้นตอของปัญหา (จะอธิบายอีกครั้งในหัวข้อที่ว่าเรื่องความระหว่างภาคเมือง) **ประการที่สอง** การผลักดันเรื่องการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย แม้ว่าสภามหาวิทยาลัยจะผลักดันเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายของเมืองอย่างหนัก แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ทุนที่เป็นต้นตอปัญหา และรัฐในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะการไม่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ เน้นการทำงานร่วมและการร่วมมือกับรัฐรวมศูนย์ ไม่ผลักดันไปถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การแก้ไขปัญหายังคงละเลยการให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางการเกษตร สิทธิในที่ดิน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้ว่าจะพยายามให้ความสำคัญต่อการลดความขัดแย้งเชิงวาทกรรมก็ตาม แต่การไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ฉะนั้นก็ยิ่งถือว่า ภาคเมืองในส่วนของสภามหาวิทยาลัยยังสร้างสถานะที่กดทับชนบทอยู่ แม้จะอ้างตนว่า พยายามแก้ไขปัญหาในชนบทก็ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) การวิเคราะห์รูปแบบสภามหาวิทยาลัย และบทบาทของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นภาคประชาสังคมรูปแบบหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยภาคเมือง เพื่อเรียกร้องสิทธิทางอากาศ และแก้ไขปัญหาฝุ่นควัน มีแนวคิดริเริ่มจากการไม่เชื่อถือในการแก้ไขปัญหาของรัฐ ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาที่ประสบกับความล้มเหลว ขบวนการนี้พยายามที่จะหันไปหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชนบท โดยการเอาชนบทเป็นตัวตั้ง (the community-based development) สภามหาวิทยาลัยพยายามจะสร้างรูปแบบกิจกรรมให้แก่ชนบทในการแก้ไขปัญหาไฟป่า

แม้ว่า สภามหาวิทยาลัยจะพยายามพึ่งพาท้องถิ่นในการจัดการไฟป่าและหมอกควัน ตามรูปแบบที่ได้กล่าว แต่เมื่อสำรวจดูรายชื่อสมาชิกของสภามหาวิทยาลัยแล้วพบว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่พัฒนามาจาก “เครือข่ายทวงคืนดอยสุเทพ” ซึ่งพิจารณาได้จากรายชื่อสมาชิกคนสำคัญ ๆ มาจากกลุ่มเครือข่ายดังกล่าวว่าครั้งหนึ่งขององค์กร ได้แก่ ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ

(กลุ่มสี่ประสานล้านนา) , บัณรส บัวคลี่ (กลุ่มภาคีฮักคนเชียงใหม่), พิมพ์สุชา สมมิตรวศุตม (กลุ่มอนุรักษ์ดอยสุเทพและดอยปุย) , คำศรีดา แป้นไทย (เครือข่ายเฮออักเชียงใหม่), ปลายอ้อ ทองสวัสดิ์ (สภาเมืองสีเขียว), ลักขณา ศรีหงส์ (กลุ่มเขียว สวย หอม) ,และ อาณัติ คลังวิเชียร (เครือข่ายและผู้แทน ชุมชนเมือง)

นอกจากการขับเคลื่อนกลุ่มที่เต็มไปด้วยเครือข่ายทวงคืนดอยสุเทพแล้วเดิม (ป่าแห่วง) แล้วองค์กรนี้ก็ยังมีภาคธุรกิจร่วมด้วย เช่น จิรกร สว่างศ์ (สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว), นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, นายกสมาคมโรงแรมภาคเหนือ, วิทยา ครองทรัพย์ (หอการค้า เชียงใหม่), ชัดชาญ เอกชัยพัฒนกุล (บริษัทเชียงใหม่วันสนันท์) , ธนิต ชุมแสง (เจ้าของธุรกิจร้านอาหาร) ภาควิชาการ ได้แก่ สมคิด แก้วทิพย์, นายแพทย์ชายชาญ โพธิรัตน์, นพ.ขวัญชัย ศุภรัตน์ ภิญโญ เครือข่ายสุขภาพ ได้แก่ เครือข่ายสุขภาพ เครือข่ายผู้สูงอายุ และเครือข่ายเด็กเยาวชน ในขณะที่มีเครือข่ายชาติพันธุ์ ได้แก่ ไวยิ่ง ทองปือ (เครือข่ายชาติพันธุ์), ไตรภพ แสนยาเกียรติคุณ (เครือข่ายม้ง ดอยสุเทพ - ปุย), ศักดา แสนมี (เครือข่ายชาติพันธุ์) และเครือข่ายองค์กรชุมชน

จากรายชื่อสมาชิกและเครือข่ายพบว่า องค์กรนี้ประกอบไปด้วยภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เคลื่อนไหวเรื่องทวงพื้นที่ดอยสุเทพคืน (ป่าแห่วง) และยังมีภาคธุรกิจและภาควิชาการเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากกว่าจำนวนของภาคชนบทที่มาเข้าร่วม ทำให้ ขบวนการนี้เป็นขบวนการของชนชั้นกลางในเมืองมากกว่ากระบวนการของภาคชนบท

แม้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนี้จะมาจากเครือข่ายของป่าแห่วงเป็นหลัก แต่บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการรณรงค์หรือทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมนั้นแตกต่างจากขบวนการเดิมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ขบวนการเดิมนั้นไม่มีการประนีประนอมกับรัฐ แต่คัดง้างกับรัฐ ต่อสู้กับรัฐ เช่น การประท้วงใหญ่ 2 ครั้ง, การตั้งแคมเปญ “ขอให้ศาลอุทธรณ์ ภาค 5 คืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ” ใน change.org จากบทบาทดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า ขบวนการนี้มีการคัดง้างกับรัฐอย่างรุนแรง⁶⁶ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการขบวนการใหม่

⁶⁶ ในงานของ อารยา รุ่งฟ้าสร้าง ได้อธิบายว่า ภายในเครือข่ายมีการแบ่งงานเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) สายร้อน ที่คอยจัดงานการประท้วง เติร์ยมโคงศพ เผาโคงศพ เดินขบวนอย่างจริงจัง อีกกลุ่มหนึ่งคือ สายเย็น คือกลุ่มที่ไม่กล้าไปชุมนุม แต่จะทำกิจกรรมอื่น เช่น การปลูกต้น พาเด็กเดินป่า ทำหนังสือปลุกฝังคนให้รักดอยสุเทพ (อารยา รุ่งฟ้าสร้าง, 2562)

นี้ไม่มีการคัดง้างกับรัฐในรูปแบบเดิม หากแต่เป็นการ “**ประนีประนอมกับรัฐให้มากที่สุด**”⁶⁷ จากการปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวทำให้ผู้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดกลุ่มที่เคยเคลื่อนไหวคัดง้างกับรัฐ จึงเปลี่ยนมาสู่ทำที่ประนีประนอม ร่วมมือ และไม่คัดง้างกับภาครัฐตั้งขบวนการเดิม

ในแง่ของบทบาทกลุ่มสภามหาใจมีข้อเรียกร้องที่ต่างไปจากกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม โดยเฉพาะข้อเรียกร้องเรื่องการขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและพึงพาประชาชนในเขตชนบทในการป้องกันไฟป่า โดยให้มีการเผาตามหลักวิชาหรือการจัดการไฟ (Fire management) จากแนวความคิดดังกล่าวนำไปสู่การผลักดันต่อภาครัฐให้มีกิจกรรมที่เข้าไปมีบทบาทในการจัดการเชื้อเพลิงและไว้ในภาคเกษตรในชนบท 2 โครงการด้วยกันคือ 1. โครงการ 34 ตำบลนาร่อง และ 2. การจัดการจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ไร่ โดยเน้นการทำแผนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ สภามหาใจก็จะทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมประสาน และให้การสนับสนุนอุปกรณ์ในการป้องกันไฟป่า องค์ความรู้⁶⁸ ผู้เขียนคิดว่า โครงการดังกล่าวที่ได้แนวคิดมาจากแนวคิดเรื่องการจัดการไฟ ซึ่งมีคุณูปการอย่างมากในแง่ของการต่อสู้ของชนบทสามารถจะช่วงชิงความชอบธรรมได้ในการอธิบายว่าตัวเองไม่ได้เป็นผู้ที่ก่อให้เกิดไฟป่า หากแต่เป็นผู้ที่ดูแลรักษาป่า ถ้าโครงการนี้ทำสำเร็จก็จะสามารถช่วงชิงความชอบธรรมจากรัฐและประชาชนภาคเมืองได้บ้าง

สิ่งที่สภามหาใจได้สร้างขึ้นมีประโยชน์อย่างมากต่อการจัดการพื้นที่ป่าตามหลักวิชา หากแต่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน กล่าวคือ โครงการ 34 ตำบลนาร่อง มีกระบวนการคือให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่ต้องการจัดการเชื้อเพลิงทำแผนการจัดการเชื้อเพลิงโดยมีนายกเทศมนตรีหรือนายกอบต.เป็นประธานในการทำแผน จากการทำนั้นให้ส่งแผนเข้าที่อำเภอ และ

⁶⁷ โดยนายบัณรสกล่าวก่อนที่จะมีการเปิดตัวสภามหาใจว่า สภามหาใจเชียงใหม่นั้นจะมีการทำงานที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับหน่วยงานราชการหรือภาครัฐแต่จะเป็นการทำงานร่วมกัน โดยสนับสนุนการทำงานในส่วนที่เห็นตรงกัน และให้ข้อเสนอแนะในส่วนที่มีความเห็นแตกต่าง แต่ทั้งหมดมีเป้าหมายเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหา (CMPublica, 2562)

⁶⁸ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ประธานสภามหาใจเชียงใหม่ เปิดเผยว่า อุปกรณ์ทั้งหมด มาจากเงินบริจาคจากของประชาชนในปี 2563 ที่บริจาคผ่านสภามหาใจเชียงใหม่ ในช่วงที่เกิดวิกฤติฝุ่นควัน ซึ่งปี 2563 ที่ผ่านมา ทางสภามหาใจเชียงใหม่ได้ส่งมอบอุปกรณ์จำนวนหนึ่ง ให้กับ 140 ชุมชนไปแล้วครั้งหนึ่ง การส่งมอบในครั้งนี้ ได้แก่ เครื่องเป่าลม 250 เครื่อง เครื่องพ่นน้ำ 30 เครื่อง ถังฉีดน้ำ 100 ถัง เครื่องตัดหญ้า 100 เครื่อง เลื่อยยนต์ตัดไม้ 20 เครื่อง ถัง 200 ลิตร 100 ถัง ไม้ตบไฟ 800 อัน คราดมือเสือ 1,000 อัน ไฟฉายคาดหัว 800 อัน กล้องส่องทางไกล 100 ตัว และวิทยุสื่อสาร 120 เครื่อง รวมมูลค่า 2,300,000 บาท ให้กับ 35 ตำบล และ 1 ผืนป่านาร่องดอยสุเทพ (มีพื้นที่ที่เพิ่มเข้ามา 1 พื้นที่) (ผู้จัดการออนไลน์, 2564)

ท้ายที่สุดให้ส่งเข้าที่จังหวัดหรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาฝุ่นควันระดับจังหวัด⁶⁹ ซึ่งมีกระบวนการนี้ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการจัดการแบบบนสู่ล่าง (Top – Down) สู่ล่างขึ้นบน (Bottom – Up) ในขณะที่ สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสนับสนุนชุมชนทางด้านอุปกรณ์ และองค์ความรู้

แต่กระนั้น ผู้เขียนตีความว่า สภามหาวิทยาลัยไม่ได้เรียกร้องการกระจายอำนาจ เนื่องมาจากการให้ท้องถิ่นทำแผนการจัดการไฟ และแผนนั้นไม่ได้จบที่ท้องถิ่น แต่กลับต้องผ่านอำเภอ และจังหวัด ที่เป็นราชการภูมิภาคมาตัดสินใจให้อีกชั้นหนึ่ง สะท้อนถึงว่าท้ายที่สุดแล้วท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตัวเองและไม่มีอำนาจจริง แต่จะต้องผ่านการตัดสินใจจากทางจังหวัดก่อน และเมื่อกล่าวถึงแค่นั้น ทำให้เกิดความคลุมเครือของการพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ เพราะปัญหาของท้องถิ่นที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 และ 4 นั้น คือ การมีอำนาจของรัฐรวมศูนย์ และรัฐศูนย์แบบแยกส่วน อันเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่เข้ามาลดทอนอำนาจของท้องถิ่นในพื้นที่ ทำให้ท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจจริงในการจัดทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ป่า ที่ยังมีหน่วยงานอีกมากที่เข้ามาผูกขาดอำนาจในการดูแลทรัพยากร สิ่งที่สำคัญคือ การลดอำนาจของหน่วยงานเหล่านั้นในพื้นที่ลง และจะเพิ่มบทบาทของอปท.อย่างไร หรือควรจัดสถาบันอย่างไรให้เกิดการพัฒนาเชิงโครงสร้าง ซึ่งคำถามดังกล่าวเป็นโจทย์สำคัญของการกระจายอำนาจ ฉะนั้น การให้ท้องถิ่นทำแผนการจัดการไฟป่าจึงเปรียบเสมือนการกระจายการบริหารมากกว่า สภามหาวิทยาลัยไม่ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงอะไรในเชิงโครงสร้างอำนาจ หากแต่ยังใช้โครงสร้างเดิมในการจัดการกับปัญหา ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ไปถึงรากเหง้าของปัญหา และในประเด็นนี้เองทำให้ผู้เขียนตีความว่า สภามหาวิทยาลัยมีลักษณะประนีประนอมกับรัฐมหาวิทยาลัย

และเมื่อวิเคราะห์ รูปแบบ กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะคล้าย ๆ กับขบวนการบริหาร/จัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยท้องถิ่น (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542: 137) ที่สภามหาวิทยาลัยได้พยายามที่จะสร้างขึ้น พบว่า มีลักษณะชี้้นำที่มาจากภาคประชาสังคมในเมืองมากกว่าการเกิดจากการริเริ่มโดยชนบทเอง มากไปกว่านั้น กิจกรรมที่ครอบงำชนบทเหล่านี้เป็นเพียงกิจกรรมที่แก้ไขปัญหาในระยะกลางเท่านั้น ไม่มีการเรียกร้องการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่ (ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 และ 4) และมีท่าทีที่ประนีประนอมกับรัฐมากกว่าเน้นการแตกหักตามทฤษฎีขบวนการภาคประชาสังคมรูปแบบเก่าได้ เสนอไว้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542: 124)

⁶⁹ โดยคณะกรรมการนี้ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะทำงาน

ในขณะที่ การผลักดันเรื่องสิทธิของประชาชน การเกษตรที่เป็นธรรม ยังเป็นสิ่งที่สภามหาวิทยาลัยยังไม่ค่อยที่จะขับเคลื่อนมากนัก (แต่เป็นกลุ่มอื่นที่ขับเคลื่อนเรื่องแทน และขับเคลื่อนมานานแล้ว คือ มูลนิธิการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ) แม้ว่าจะมีการพูดถึงเรื่องการเกษตรบ้าง ในเวทีเสวนาแต่การขับเคลื่อนเรื่องนี้ยังไม่มากนักในเรื่องของข้อเสนอ ดังนั้น กลุ่มสภามหาวิทยาลัยและคนเมืองจึงไม่ได้มีลักษณะของขบวนการเรียกร้องสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาประชาธิปไตยมากนัก โดยเฉพาะการเรียกร้องสิทธิ การกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม การเกษตรที่เป็นธรรมให้แก่ชนบท การจัดสรรสวัสดิการ รวมไปถึงข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจ อันเป็นประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

5.7 การปะทะกันภายใต้แนวคิดการจัดการไฟป่าระหว่างภาคเมือง

วิถีคิดเรื่องการจัดการไฟป่าและหมอกควันของภาคเมืองก็มีความขัดแย้งกันเองด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของภาคเมืองที่ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กร และภาคเมืองในฐานะภาคประชาสังคม (สภามหาวิทยาลัย) กล่าวคือ ภาคเมืองที่ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างชัดเจน สะท้อนวิถีคิดการจัดการไฟป่าและหมอกควันในรูปแบบ “การห้ามเผา” (Zero burning) ดังจะเห็นได้จาก ข้อเรียกร้องว่าด้วยการห้ามเผา (ดังที่ได้อธิบายใน หัวข้อเมืองและข้อเรียกร้อง) ในขณะที่ สภามหาวิทยาลัยพยายามยึดถือแนวทาง “การจัดการไฟ” (Fire management) จากวิถีคิดของทั้ง 2 ฝ่ายจะเห็นได้ว่า ในภาคเมืองเองก็มีแนวคิดที่ขัดแย้งกันเองในการจัดการไฟป่าและหมอกควันด้วยเช่นกัน

การจัดการไฟป่าในสะท้อนออกมาจากกิจกรรมที่สภามหาวิทยาลัยได้ เห็นได้อย่างชัดเจน คือ โครงการ 34 ตำบลนาร่อง⁷⁰ แก้ไขปัญหาไฟป่าและฝุ่นควัน โดยเน้นการทำแผนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ในเชิงการป้องกัน นอกจากรูปแบบกิจกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน เช่น โครงการเขียวสู้ฝุ่น (Green City) จัดขึ้นเพื่อการผลักดันพื้นที่สีเขียวในเมือง โครงการศิลปินเพื่อลมหายใจ Art for Air จัดขึ้นเพื่อการระดมทุนเพื่อช่วยเหลือสถานการณ์ไฟป่า

แต่อย่างไรก็ตาม สภามหาวิทยาลัยยังไม่เพียงแต่สร้างรูปแบบกิจกรรมที่ในเชิงที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังแฝงไปด้วยการช่วงชิงอำนาจเชิงวาทกรรม โดยการให้ความหมายไฟป่าและหมอกควันใหม่ด้วยเช่นกัน เพื่อต่อต้านกับวาทกรรมกระแสหลักของสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันที่

รัฐและภาคเมืองส่วนใหญ่ได้สร้างขึ้นและผลิตซ้ำ เช่น จากโครงการ 34 ตำบลนาร่อง ผู้เขียนตีความว่า สภามหาวิทยาลัยต้องการที่จะต้านทานกับวาทกรรมกระแสหลักในเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน โดยการหันไปพึ่งพาชุมชน เพื่อที่จะสร้างให้ภาพลักษณ์ให้แก่ชุมชนในชนบทที่จากภาพลักษณ์ที่ว่า พวกเขาเป็นผู้เผาให้ กลายมาเป็นภาพลักษณ์ของชนบทผู้ดูแลและรักษาป่า

ในขณะเดียวกัน สภามหาวิทยาลัยเองก็พยายามที่จะสร้างวาทกรรมด้านวาทกรรมเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันในกระแสหลัก เช่น การอธิบายว่า “ทุกคนในเมืองมีส่วนทำให้เกิดหมอกควัน แม้ไม่ได้เป็นคนเผาใบไม้หรือขยะ”⁷¹ เพื่อสร้างความเข้าใจใหม่ในแง่มุมมอง โดยเฉพาะมุมมองของภาคเมืองที่ต่อสถานการณ์ที่ว่า “คนบนดอยเป็นผู้เผา” ดังนั้น การสร้างวาทกรรมนี้ก็ได้อาจกลายเป็นสิ่งที่พยายามลดความขัดแย้งที่มีระหว่างเมืองกับชนบทด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการสัมภาษณ์ก็จะพบว่า แม้ว่าจะมีการสร้างวาทกรรมจากสภามหาวิทยาลัยว่า “ทุกคนมีส่วนต่อการสร้างหมอกควัน” แต่ภาคเมืองเองก็สร้างวาทกรรมอีกชุดหนึ่งเข้ามาปะทะและปกป้องตนเองจากการกล่าวหาด้วยเช่นกัน เช่น การอธิบายถึงสถานการณ์โควิดในช่วงที่ผ่านมาว่า “ในเมืองแทบจะไม่มีรถยนต์ แต่เหตุใดจึงยังมีหมอกควันเกิดขึ้นอยู่” ภาคเมืองเองก็พยายามอธิบายว่า แท้ที่จริงแล้วสาเหตุหลักคือไฟฟ้ามากกว่าการคมนาคมในภาคเมือง (ดูได้จากคำสัมภาษณ์ในอ้างอิงที่ 64) จากการปะทะเชิงวาทกรรมดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ภาคเมืองก็ยังมองว่า ชนบทเป็นผู้ร้าย และความขัดแย้งไม่ได้มีการลดลงแต่อย่างใด เช่นเดียวกับเครือข่ายของสภามหาวิทยาลัยก็ไม่ได้พยายามที่จะสร้างวาทกรรมเช่นเดียวกันสภามหาวิทยาลัยแต่กลับยังคงมีความเข้าใจเดียวกับภาคเมือง เช่น กลุ่มหอการค้าจังหวัด เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่าสภามหาวิทยาลัยจะสร้างกิจกรรมไปครอบงำชนบท แต่กลุ่มนี้ยังสร้างวาทกรรมผ่านโครงการและการอธิบายสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควันที่ต่อต้านวาทกรรมกระแสหลักเช่นเดียวกัน

5.8 ความสัมพันธ์ระหว่างทุน ภาคเมือง และชนบท

จากการที่ภาคเมืองเข้ามามีบทบาทเรื่องหมอกควัน โดยเฉพาะการเรียกร้องเรื่องการห้ามเผาในไร่ข้าวโพด ก็ส่งผลให้นายทุนเริ่มที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องของภาคเมืองด้วยเช่นกัน ดังที่ได้อธิบายไปข้างแล้วในบทที่ 3 จะพบว่า บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) หรือ ซีพีเอฟ ได้ออกมา

⁷¹ ชัชวาลย์ ได้พยายามอธิบายว่า “จริง ๆ เนี่ย มันมาจากหลายเหตุมา 1. รถยนต์ควันจากรถยนต์ 2. คั้นจากอุตสาหกรรมเรื่องการก่อสร้างหลายแห่งก็สร้างมากมายแล้วก็พื้นที่ในชุมชนเผาขยะแบบบ้านเรานี้ยกว่าเผาใบไม้กวาดจากข้าวโพด ในป่าแล้วก็ประเทศเพื่อนบ้าน” จากบทสัมภาษณ์สามารถตีความได้ว่า กลุ่มสภามหาวิทยาลัยไม่ได้พยายามกล่าวโทษชาวบ้าน หากแต่พยายามอธิบายว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของหมอกควัน

แสดงถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสถานการณ์หมอกควันที่เกิดจากไร่ข้าวโพด โดยออกมาตรการสำคัญ คือ “ไม่เผา ไม่เผา เราซื้อ” ทุนเริ่มออกมาตรการไม่รับซื้อข้าวโพดที่ผ่านกระบวนการเผาหรือการปลูกข้าวโพดที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์⁷² นายวรพจน์ สุรัสวดีศิษย์ รองกรรมการผู้จัดการ บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส์ จำกัด ผู้จัดการวัตถุดิบอาหารสัตว์ให้ซีพีเอฟ ได้กล่าวว่า

“ตามนโยบายด้านการจัดหาอย่างยั่งยืน โดย ซีพีเอฟ จะรับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จากเกษตรกร โดยสามารถระบุพื้นที่เพาะปลูกได้ตามเอกสารสิทธิ์ครบถ้วน 100% แล้ว ตามแนวทางไม่เผา ไม่เผา เราซื้อ” (ประชาชาติธุรกิจ, 2564b)

วิธีการที่ทุนซีพีพยายามจัดการเรื่องดังกล่าวไม่เพียงแต่ไม่รับซื้อเท่านั้น หากแต่ยังชะลอการขายเมล็ดพันธุ์ด้วย แม้ว่านายทุนซีพีจะออกมาตรการดังกล่าวก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นไปไม่ได้เลยที่จะไม่รับซื้อ หากแต่กระบวนการรับซื้อโดยตรงระหว่างซีพีกับชาวบ้านเปลี่ยนไปเท่านั้น กล่าวคือ การรับซื้อนั้นก็ยังคงเป็นนายทุนซีพีเหมือนเดิม แต่กระบวนการรับซื้อจะผ่านพ่อค้าคนกลางจากนั้นพ่อค้าคนกลางก็นำไปขายให้กับซีพีเช่นเดิม ซึ่งกระบวนการนี้ก่อให้เกิดการทุจริตชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะการกดราคาข้าวโพดของชาวบ้านให้ต่ำลง เพื่อที่พ่อค้าคนกลางจะได้กำไร อีกทั้ง การไม่รับซื้อข้าวโพดในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ของการปลูกข้าวโพดคือพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ (ดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 ว่าด้วยเรื่องปัญหาสิทธิทางที่ดิน)

นอกจากนี้แล้ว ทางบริษัทซีพีเองก็ได้ออกมาปฏิเสธข้อกล่าวที่เกิดขึ้นที่ว่า ซีพีเป็นต้นตอของหมอกควันและไฟป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยการหยิบหลักฐานที่รัฐอธิบายคือ การนำหนังกว้าไฟป่าและหมอกควันในพื้นที่นั้นเกิดมาจากการเผาเพื่อหาของป่าร้อยละ 59 และมาจากภาคการเกษตรเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าวซีพีสามารถมีหลักฐานประกอบ เพื่อป้องกันตัวเองจากข้อกล่าวหาได้

มากไปกว่านั้นก็มีการกดทับชนบทอีกรูปแบบหนึ่งนอกจากข้าวโพดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การแบนสินค้าที่คนในเมืองเชื่อว่าเกิดจากเผาคือ เห็ดถอบ (เห็ดเผาะ) ซึ่งคนในเมืองเชื่อว่าเกิดจากการเผาป่าเพื่อให้เกิดเห็ดถอบขึ้น ดังนั้น การเผาเพื่อหาเห็ดหรือของป่าจึงเป็นสาเหตุของไฟป่าและหมอกควันที่เกิดในเมืองด้วย นายทุนที่มีบทบาทสำคัญในการแบนสินค้านี้คือ นายทุนท้องถิ่นหรือ

⁷² บริษัทฯ ไม่ได้ทำการเกษตรแบบพันธะสัญญาหรือคอนแท็กฟาร์มมิ่ง กับกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด ซึ่งทางบริษัทฯ มีพื้นที่ตัวอย่างเพียง 2 หมื่นไร่ในเขตภาคเหนือ ตามโครงการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดอย่างถูกวิธีทั้งระบบ ซึ่งมีเงื่อนไขร่วมโครงการคือห้ามเผาต่อซางข้าวโพดและต้องปลูกในพื้นที่ที่ถูกกฎหมายเท่านั้น (พีพีทีวีออนไลน์, 2558)

ริมปีงซูเปอร์มาเก็ต ที่ได้ออกมาตราการแบนสินค้าที่เกิดจากการเผาป่า โดยมีข้อความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการไม่รับซื้อดังนี้

“สืบเนื่องจากเห็นถดถอยกระป๋องเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นหลังการเผาป่า ซึ่งได้มีการกล่าวถึงว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดฝุ่นควันอันตรายในขณะนี้ในวงกว้าง ในฐานะที่ริมปีงฯ เป็นผู้รับผลิตภัณฑ์ถดถอยกระป๋องมาจำหน่าย จึงไม่สนับสนุนการผลิตด้วยกรรมวิธีนี้
 ริมปีงฯ จะของดการสั่งซื้อถดถอยกระป๋องมาจำหน่ายเพิ่มหลังจากนี้ จนกว่าจะมีข้อมูลซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าถดถอยไม่ได้เป็นสาเหตุของการเกิดควันหรือจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง” (ผู้จัดการออนไลน์, 2562c)

จะเห็นได้ว่า นายทุนหรือทุนก็ต่าง ๆ ตอบสนองข้อเรียกร้องของคนในเมือง โดยการออกมาตรการต่าง ๆ สะท้อนสถานะที่ว่า ทุนอ่อนไหวต่อข้อเรียกร้องของเมือง อีกทั้ง วิธีการนี้ยังเป็นการปกป้องนายทุนเอง เพื่อที่จะทำให้สังคมหรือชนชั้นกลางในเมืองได้เห็นภาพของการเป็นนายทุนที่มีความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้นายทุนพ้นผิดจากสิ่งที่เมืองกล่าวหาว่า เป็นต้นตอของปัญหาหมอกควันและไฟป่า และยกความผิดหรือสาเหตุที่แท้จริงให้ไปกับชนบทได้กลายเป็นแพะรับบาป โดยที่ทุนสามารถที่จะลอยตัวได้ภายใต้สถานะปัญหาที่เกิดขึ้น โดยที่ตนเองไม่เคยเรียกร้องความเป็นธรรมทางการเกษตรให้แก่ชนบท หรือการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่ชนบทถูกกดทับมาโดยตลอด

จากการมองทั้ง 4 ตัวแสดง อันได้แก่ รัฐ ทุน เมือง และชนบท จะพบว่า แต่ละตัวก็มีอำนาจในรูปแบบที่แตกต่างกันภายใต้สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน เช่น รัฐมีอำนาจในเชิงกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของเมือง เมืองในฐานะของชนชั้นกลางก็มีอำนาจในการเรียกร้องต่อรัฐให้เกิดผลกระทบเชิงนโยบาย นายทุน และชนบทให้ออกมารับผิดชอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ขณะที่ นายทุนก็ออกมารับข้อเสนอของคนในเมืองหรือชนชั้นกลางเมือง ไปพร้อม ๆ กับการปกป้องตนเองจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากคนในเมือง แต่ในขณะเดียวกัน คนชนบทกลับไม่มีปากมีเสียงในการเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมให้แก่ตนเองได้เลย ไม่ได้ถูกนับเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้นจึงทำให้ชนบทเข้าไปมีบทบาทน้อยมากในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของจังหวัดอันเกี่ยวข้องกับปัญหาไฟป่าและหมอกควัน อีกทั้ง ภาคเมือง ทุน และรัฐก็ได้สนใจปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในชนบทอันเป็นปัญหาสำคัญของประเด็นไฟป่าและหมอกควันในพื้นที่ จ. เชียงใหม่

สรุป

บทนี้พยายามจะชี้ให้เห็นว่า ตัวแสดงเชิงอำนาจในสถานการณ์หมอกควันและไฟป่าไม่ได้มีเพียงรัฐ และทุน ที่เป็นผู้กระทำผ่านการกดทับสิทธิและชุดรีดชนบทเท่านั้น หากแต่ตัวแสดงที่ได้เข้ามา มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจวาทกรรมผ่านการเรียกร้องต่อสถานการณ์ต่าง ๆ อีกตัวแสดงหนึ่งคือ ภาคเมืองที่ตระหนักถึงปัญหาหมอกควันในฐานะมลพิษมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการเติบโตของเมืองทำให้เกิดเติบโตในรูปแบบ “เอกนครระดับภาค” มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่พึ่งพาการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวในระยะที่ผ่านมา และรวมศูนย์ความเจริญด้าน ๆ อื่นเข้าไปที่เมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการขยายตัวของเมืองและประชากรในเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะการก่อตัวของชนชั้นกลาง และเมื่อเมืองได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน จึงทำให้ภาคเมืองเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานการณ์ และการที่เมืองกลายเป็นเอกนครระดับภาคนี้ ทำให้เมืองมีอิทธิพลอย่างมากกับการผลักดันเรื่องไฟป่าและหมอกควัน ในส่วนของภาคเมืองที่เข้ามาเรียกร้องเรื่องหมอกควัน ประกอบไปด้วย 1. ภาคเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล (ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกัน อย่างชัดเจน) ที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับชนบททั้งการเรียกร้องการจัดการกับทรัพยากรร่วม โดยการห้ามเผา และใช้อำนาจเชิงวาทกรรมเข้าไปกดทับชนบททั้งในรูปแบบการกล่าวโทษเชิงสาเหตุ และข้อเรียกร้องที่มีต่อการแก้ไขปัญหาในชนบท แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่กลับไม่ได้มีข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเข้าถึงสิทธิ การเกษตรที่เป็นธรรม และการกระจายอำนาจ อันเป็นสาระสำคัญของปัญหาไฟป่า ดังนั้น ปัญหาหมอกควันที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท และ 2. ภาคเมืองในฐานะขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หรือภาคประชาสังคมพยายามที่จะแก้ไขปัญหาทั้งการเข้าไปจัดสถาบันในการปฏิบัติการป้องกันไฟป่าหรือวิธีการจัดการไฟป่า (fire management) โดยการรื้อรัดเอาสถาบันต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และความพยายามลดความขัดแย้งระหว่างภาคเมืองและชนบทภายใต้วาทกรรมที่ว่า “ทุกคนเป็นต้นตอของปัญหา” อันเป็นที่ต่อต้านวาทกรรมกระแสหลัก แต่ข้อเรียกร้องของภาคเมืองกลุ่มนี้ก็มิได้ไปถึงการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่นเดียวกับเมืองกลุ่มแรก ในขณะที่ทุนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคเมืองด้วยเช่นกัน หากแต่ทุนก็มีวิธีการปกป้องตนเองจากการวิจารณ์ของเมือง โดยพยายามออกมาตราการต่าง ๆ เพื่อแสดงความรับผิดชอบ และโยนความรับผิดชอบไปให้ชนบทแทน ดังจะเห็นได้ว่า ภาคเมืองมีบทบาทอย่างมากต่อการแก้ไขการผลักดันนโยบายกลายเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานการณ์โดยตรง การแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าจึงถูกครอบงำไปด้วยภาคเมือง และชนบทไม่ได้ถูกนับเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานการณ์ดังกล่าว และถูกกีดกันไม่ให้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบทของตนเอง

บทที่ 6 การวิเคราะห์ข้อมูล

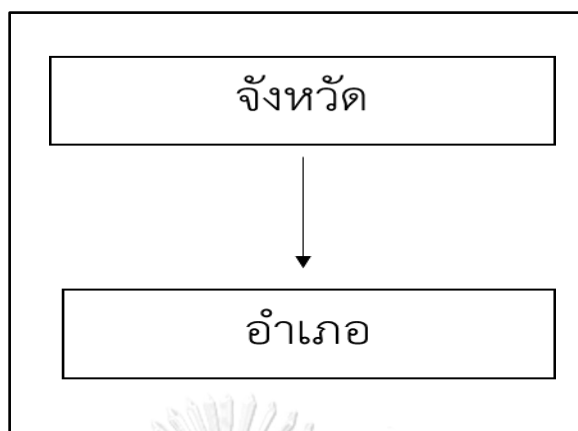
ในบทนี้ต้องการอธิบายรูปแบบของความสัมพันธ์ทางการเมืองของตัวแสดงหลัก ได้แก่ รัฐ ทูตเมือง และชนบท นับตั้งแต่ปี 2535 จนถึง 2563 ว่า ความสัมพันธ์ทางการเมืองของการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันมีพลวัตอย่างไร โดยแบ่งการวิเคราะห์ผ่าน 3 ทฤษฎีหลัก ได้แก่ 1. รัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน 2. นิเวศวิทยาการเมือง 3. การวิเคราะห์ทัศนคติเชิงสถาบัน เพื่อที่จะใช้อธิบายปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นดังนี้

6.1 ทฤษฎีรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน

ผลพวงจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง อันเป็นโครงสร้างที่ได้เกิดขึ้นเมื่อสมัยราชการที่ 5 จวบจนปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างน้อยมาก ผลของการรวมศูนย์อำนาจนี้นำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented centralization) ที่เป็นระบบที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของอำนาจราชการมากขึ้น ทั้งในระดับของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่สามารถขยายการปกครองของตนเองเป็นส่วนย่อย ๆ ที่มีอำนาจในพื้นที่หนึ่ง ๆ

สำหรับการวิเคราะห์ทฤษฎีรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วนกับเรื่องหมอกควันและไฟฟ้า จ. เชียงใหม่ พบว่า รัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วนในพื้นที่จ.เชียงใหม่ที่มีอำนาจในการจัดการดูแลเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันมีหลายหน่วยงานอย่างมาก ในทั้งระดับราชการส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ชนบท และราชการส่วนกลางที่อยู่ในเขตพื้นที่เมืองอันมีลักษณะของการจัดการปกครองตามลำดับชั้น จากการผลิตพื้นที่และการสัมภาษณ์พบว่า มีส่วนราชการหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดการเรื่องไฟฟ้าถึง 6 ส่วนราชการ โดยสามารถแบ่งตาม **ราชการส่วนภูมิภาค** : จังหวัด และอำเภอ **ราชการส่วนกลาง** : กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กรมอุทยาน หน่วยงานนี้เหล่านี้มีอำนาจโดยตรงในการดูแลป่าไม้และไฟฟ้า ในขณะที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะไม่มีอำนาจมากเท่ากับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเหล่านี้ มากไปกว่านั้น หน่วยงานเหล่านี้ยังได้ขยายอำนาจของหน่วยงานลงไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อีกด้วย อาทิ กรมป่าไม้จะมีลำดับสายการบังคับบัญชา คือ 1. สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 เป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคที่รับผิดชอบ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดลำพูน สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 ก็จะมีหน่วยงานป่าไม้ย่อยลงไปอีกในพื้นที่ เช่น หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.4 (เชียงใหม่), หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ ชม.18 (แม่แจ่ม) สามารถพิจารณาได้ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 25: ลำดับชั้นของส่วนราชการส่วนภูมิภาค



ที่มา : ผู้เขียน

จากภาพจะเห็นได้ว่า รัฐรวมศูนย์ได้ขยายลงไปสู่ส่วนของภูมิภาคและระดับพื้นที่ การมอบอำนาจนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงสถานะของรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วนอย่างชัดเจน รูปแบบของรัฐเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน การไม่สามารถเข้าใจปัญหาในพื้นที่ การขาดแคลนบุคลากร

ในกรณีของการจัดการเรื่องหมอกควันและไฟป่าพบหนึ่งปัญหาสำคัญของรัฐรูปแบบนี้ คือ การรวมอำนาจในไว้ที่รัฐส่วนกลางที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดจนท้ายที่สุดไม่สามารถที่จะแบกรับปัญหาได้ อีกทั้ง รูปแบบของรัฐเช่นนี้สะท้อนว่าหน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวเลย โดยเฉพาะการบทบาทในพื้นที่ชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกดทับด้วยอำนาจของรัฐรวมศูนย์แยกส่วนอย่างมาก ฉะนั้น การจัดรูปแบบของรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วนจึงเป็นอุปสรรคหนึ่งของการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันด้วย

6.2. นิเวศวิทยาการเมืองไฟป่า และหมอกควัน

6.1.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทูน และชนบท

การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเศรษฐกิจและบทบาทของทุน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทของจ.เชียงใหม่ นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา นโยบายของรัฐที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงชนบทคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 มีส่วนส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ที่ได้ก่อให้เกิดระบบเกษตรพันธสัญญา ภายใต้ระบบนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างยิ่งจากกลุ่มทุนระดับชาติ เพื่อที่จะตอบสนองกลุ่มทุนอาหารสัตว์หรืออุตสาหกรรมเกษตรในทางเศรษฐกิจ เช่น เบทาโกร ซีพี

ได้ส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งการปลูกข้าวโพดก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้ ที่ดิน และวิถีชีวิต

นอกจากนโยบายที่ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามาแสวงหากำไรภายใต้นโยบายนี้ได้ รัฐเองก็มีบทบาทเข้าไปสนับสนุนด้านสถาบันการเงิน เพื่อที่จะเอื้อให้ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวสามารถดำเนินต่อไปอย่างราบรื่นด้วย ซึ่งทำให้ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นปรากฏการณ์ที่ได้ทำให้ชนบทเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบทุนนิยมเชิงพาณิชย์ ที่ตลาดเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก การปลูกพืชเชิงเดี่ยวจึงขยายตัวอย่างกว้างขวางทั้งในพื้นที่ราบและพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงหรือภูเขาที่ก่อให้เกิดการใช้ไฟในการแผ้วถางป่าและไฟในการจัดการไร่ที่มีพื้นที่ลาดชัน อันกลายเป็นหนึ่งในสาเหตุของความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงความไม่เป็นธรรมทางการเกษตร

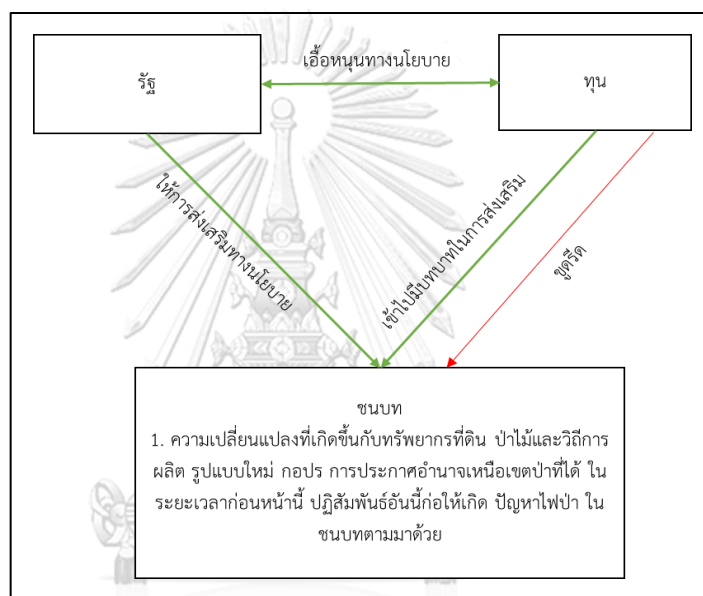
ดังนั้น อำนาจการควบคุมทรัพยากรจึงไปตกอยู่ที่รัฐและทุน รัฐมีกำหนดและควบคุม กล่าวคือ รัฐสามารถกำหนดราคาขึ้นลงของผลผลิต การควบคุมสถาบันทางการเงิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ที่ไปกำกับความเป็นไปของการเพิ่มหรือการลดของปลูกพืชเชิงเดี่ยว ในขณะที่ ทุนก็ได้เข้ามามีบทบาทในนโยบายนี้ โดยการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย และยา แบบครบวงจร ซึ่งอันก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม สำหรับชาวบ้านในชนบทแล้วไม่มีทางเลือกมากนักเพราะพวกเขาก็ต้องการที่จะหลุดพ้นจากสภาวะความยากจนเช่นกัน และติดอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ ๆ เช่น สิทธิทางที่ดิน การพัฒนาสาธารณูปโภค และท้ายที่สุดก็ยอมที่จะเข้าระบบนี้ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดินในชนบท การเปลี่ยนแปลงทางวิถีชีวิตของผู้คน และเป็นสาเหตุหนึ่งของไฟป่าและหมอกควัน และรวมไปถึงความไม่เป็นธรรมทางการถือครองที่ดินและการเกษตรที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นสิ่งที่กดทับชนบท

การส่งเสริมการปลูกพืชจากทุนและรัฐทำให้ชนบทเปลี่ยนแปลงไป ภายใต้เงื่อนไขของการไร้ทางเลือก โดยเฉพาะการขาดสิทธิและความมั่นคงทางที่ดิน และการเข้าไม่ถึงการพัฒนา และความยากจน สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ชนบทไม่สามารถที่จะเลือกอะไรที่นอกเหนือจากที่รัฐและทุนได้หยิบยื่นให้พวกเขา ทำให้พวกเขาไม่มีอำนาจในการต่อรองกับรัฐและทุน

ดังนั้นจึงสามารถอธิบายได้ว่า อำนาจในการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอยู่ใน การควบคุมและกำหนดจากรัฐและทุนที่เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรในชนบทผ่านนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางที่ดิน โดยเฉพาะในป่าเขา อันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการใช้ไฟในพื้นที่มากขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงพลังทางเศรษฐกิจการเมืองที่เข้าไปเปลี่ยนแปลงทรัพยากรและ

สิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่าง 3 ตัวแสดง คือ รัฐ ครอบครองอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อกลุ่มทุนใหญ่ให้สามารถกำหนดและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหนือกว่าชาวบ้าน สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงสะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกับความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐ ทุน และชาวบ้านในชนบท อันเป็นลักษณะสำคัญของนิเวศวิทยาการเมือง เรื่องไฟฟ้าและหมอกควันในเชิงสาเหตุทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ตามรูปภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 26: ความสัมพันธ์ทางการเมือง เรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน ระหว่างรัฐ ทุน และชนบท



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่มา: ผู้เขียน

แต่ปัญหาหมอกควันและไฟฟ้าในจ.เชียงใหม่ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะคนในป่าหรือชนบทไร้จิตสำนึก แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมที่ก่อให้เกิดการขูดรีดชนบทจากนายทุนและรัฐ ปัญหาความยากจน อันเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางพัฒนาะหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาเหล่านี้ต่างหากที่ก่อให้เกิดปัญหาไฟฟ้าและหมอกควันในจ.เชียงใหม่ อีกทั้งปัญหาไฟฟ้าและหมอกควันยังเป็นปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดของการบริหารจัดการ โดยเฉพาะนโยบายว่าด้วยเรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน มากไปกว่านั้น ปัญหาไฟฟ้าและหมอกควันจ.เชียงใหม่ในปัจจุบันยังพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองและชนบทในประเด็น

ความขัดแย้งในแง่การโทษชนบทว่าเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งก่อให้เกิดการลดทอนคุณค่าของพวกเขาด้วย

6.1.2 ความสัมพันธ์เมืองและชนบท: มุมมองทางชนชั้น

เดิมทีแล้วความขัดแย้งในเรื่องหมอกควันและไฟป่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่าง รัฐ และชนบท แต่ในปัจจุบันความขัดแย้งได้เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่มากกว่าเดิม กล่าวคือ ความขัดแย้งได้ขยายไปสู่ระหว่างภาคเมืองและชนบท ภาคเมืองได้กลายเป็นตัวแสดงใหม่ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ภาคเมืองเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองเรื่องไฟป่าและหมอกควัน ทั้งในทางการสร้างอำนาจเชิงวาทกรรมและการเข้าไปกำหนดนโยบายในการจัดการกับชนบท โดยมีหัวข้อในการทำความเข้าใจนิเวศวิทยาการเมืองระหว่างเมืองและชนบท ดังนี้

1. การขยายตัวของเมือง

การอธิบายเรื่องเมืองที่เกี่ยวข้องกับหมอกควันและไฟป่า คือ การทำความเข้าใจ “ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่กับผู้คน” โดยเริ่มจากการอธิบายว่าเมืองเติบโตขึ้นมาได้อย่างไร เพื่อที่จะนำการอธิบายไปเชื่อมโยงกับคำอธิบายภายใต้ทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมือง สำหรับเมืองเชียงใหม่ การเติบโตของเมืองเริ่มจากนโยบายการพัฒนาเมืองให้เชียงใหม่กลายเป็น “ศูนย์กลางภาคเหนือ” ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 - 6 ที่ส่งเสริมความเป็นเมืองให้เกิดขึ้น ต่อมา ก็ได้เริ่มการพัฒนาจากโครงการต่าง ๆ ตามโครงการแม่โขง-โปรเจก นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการค้า การลงทุน ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ เช่น ห้างสรรพสินค้า หมู่บ้านจัดสรร คอนโด และตึกพาณิชย์ การเติบโตของเมืองมีลักษณะเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแบบสุดขีด ก่อให้เกิดการขยายตัวเมือง และการหลั่งไหลเข้ามาของผู้คนที่เข้ามาอยู่อาศัย และทำงานในเมืองเชียงใหม่อย่างมาก ซึ่งเป็นที่มาของการเติบโตของชนชั้นกลางในเมืองด้วย และการเติบโตของเมืองก็นำไปสู่การขยายเข้าใกล้ชนบทมากขึ้น อันมีผลต่อประเด็นอำนาจของเมืองในการเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดความเป็นไปของชนบทในเชิงวาทกรรมที่ว่าด้วยเรื่อง ข้อเรียกร้องและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในการกำหนดใช้ทรัพยากร ที่เมืองมีอำนาจมากแต่ชนบทกลับมีอำนาจน้อยในการเปลี่ยนแปลงและเรียกร้อง

ในขณะที่ เมืองได้เติบโตในรูปแบบของระบบทุนนิยม สังคมชนบทก็มีความเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางที่ดิน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ผูกโยงกับตลาดโลก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงจากการปลูกแบบเดิมไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยว ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ไฟในการจัดการไร่ อันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาไฟป่าและหมอกควัน (เป็นเพียงแค่สาเหตุส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งจะต้องพิจารณาจากนโยบายของรัฐและบทบาทของรัฐในการป้องกันไฟป่า ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปบทที่ 4 แล้ว) เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้เมืองกับชนบทมีความแตกต่างกันอย่างมากในแง่ของวิถีการผลิตระหว่าง 2 พื้นที่ แม้ว่าทั้ง 2 พื้นที่จะมีรูปแบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเช่นเดียวกัน แต่ชนบทก็ยังอยู่ในรูปแบบเกษตรกรรม และเมืองก็รูปแบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุน ทั้ง 2 รูปแบบนี้แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ความแตกต่างนี้ก็ได้สร้างช่องว่างทางความคิดอันเกี่ยวกับเรื่องหมอกควันและไฟป่าด้วยระหว่างผู้คนที่อยู่ในเมืองและผู้คนที่อยู่ในชนบทด้วย โดยผู้คนที่อยู่ในเมืองได้เริ่มผลิตวาทกรรมของคนในเมืองที่สะท้อนข้อเรียกร้องที่มีต่อชนบท อันมีลักษณะที่กล่าวโทษถึงสาเหตุและข้อเรียกร้องให้จัดการกับชนบทที่มีลักษณะกดทับ เช่น การเรียกร้องให้ชนบทหยุดการเผา ซึ่งมีความหมาย 2 ประการคือ 1. ชนบทเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดมลพิษในเมือง 2. การเรียกร้องให้ชนบทหยุดวิถีของตนเองทั้งในทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิต ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าคนเมืองมีความคิดที่ค่อนข้างโรแมนติไซส์กับพื้นที่ป่า คือ การห้ามเกิดไฟป่า ในขณะที่การเกิดไฟป่าของชนบทเป็นเรื่องปกติ เป็นเรื่องของการทำมาหากิน อุตสาหกรรมเกษตร และความต้องการสะสมทุนเช่นเดียวกันกับวิถีชีวิตของคนในเมือง ความแตกต่างนี้ของผู้คนในพื้นที่ 2 ส่วนนี้ ก็ได้นำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องไฟป่าและหมอกควันใน จ.เชียงใหม่ ระหว่าง 2 พื้นที่ ที่ได้เห็นตามหน้าสื่อที่ได้อธิบายได้แล้วในบทที่แล้ว

อีกทั้ง ความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทนี้ยังเป็นสิ่งที่เกิดจากการเติบโตของเมืองในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาอีกด้วย กล่าวคือ การเติบโตของเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านหลัก ได้แก่ 1. การเติบโตเชิงพื้นที่ 2. การเติบโตเชิงประชากร การเติบโตของเมืองนี้ก่อให้เกิดสภาวะที่เมืองไปชิดกับขอบชนบท จนทำให้เมืองมีอิทธิพลในเชิงวาทกรรมในรูปแบบข้อเรียกร้องที่มีต่อชนบทด้วย ดังนั้น การที่เมืองเติบโตขึ้นจนไปชิดกับขอบชนบท ทำให้ลักษณะทางนิเวศวิทยาการเมืองของจ.เชียงใหม่ ในเรื่องไฟป่าและหมอกควันมันแตกต่างไปจากที่อื่น

2. การเปลี่ยนแปลงค่าการวัดขนาดของฝุ่น

นับตั้งแต่ปี 2539 – 2557 การวัดค่าคุณภาพอากาศเป็นการวัดโดยใช้มาตรฐาน Pm 10 กระทั่งปี 2558 การวัดคุณภาพอากาศได้เปลี่ยนมาใช้มาตรฐาน Pm 2.5 แต่ในขณะนั้น การตื่นตัวของคนเมืองจะมีไม่มากเท่ากับในยุคปัจจุบัน ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อช่วงปี 2560 ที่ได้เริ่มนำค่า Pm 2.5 ได้ถูกนำมาคำนวณในดัชนีคุณภาพอากาศของไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา มีการแจ้งค่า Pm 2.5 ให้แก่ประชาชนได้รับรู้ผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายดาย เช่น Air4thai (โดยกรมควบคุมมลพิษ) นอกจากนี้ยังมีแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่ได้รายงานค่าคุณภาพอากาศเช่นกัน เช่น Air Visual, www.aqicn.org , และ Dust Boy (โดย คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) แอปพลิเคชันเหล่านี้การวัดค่าเหล่านี้จะดึงเอาข้อมูลจากสถานีที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้การแจ้งค่า AQI ของแอปพลิเคชันเหล่านี้ต่างกัน (Chatuchinda, 2562)

การวัดค่ามลพิษและแจ้งค่า Pm 2.5 ซึ่งดำเนินไปพร้อม ๆ กับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของร่างกายต่อการเกิดโรคที่มาจากฝุ่นขนาดเล็กนี้ ใช้ค่า Pm 2.5 ในการวัดคุณภาพอากาศ แม้ว่าไม่ต้องมีใครมาบอกว่ามีฝุ่นกระจายอยู่ทั่วเมืองประชาชนก็สามารถรับรู้ได้เองผ่านประสาทสัมผัสของตนเอง ประชาชนเองก็สามารถเข้าถึงข้อมูลค่าฝุ่นในเชิงประจักษ์ได้อย่างง่ายดาย ส่งผลให้ผู้คนในเมืองตื่นตัวกับปัญหานี้อย่างมากในเวลาต่อมา ดังนั้น สามารถอธิบายไปว่าการพัฒนาไปของเทคโนโลยีที่ทำให้ผู้คนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลได้อย่างง่ายดายก็มีส่วนที่ทำให้ผู้คนเกิดความขัดแย้งขึ้นด้วย

3. ปัจจัยด้านการรายงานข่าวสาร

การรายงานข่าวของสำนักข่าวเชียงใหม่นิวส์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์หมอกควันและไฟป่า ได้มีส่วนสร้างการรับรู้และความเข้าใจในแง่ของสาเหตุของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อผู้เสพข่าวด้วย และนำไปสู่การผลิตซ้ำ เพื่อตอกย้ำว่าทหรรมไฟป่าและหมอกควันมากขึ้น โดยเฉพาะจากผู้คนที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ จากการสำรวจการรายงานของสำนักข่าวเชียงใหม่นิวส์ ซึ่งสามารถอธิบายลักษณะของการรายงานข่าวภายใต้สถานการณ์ไฟป่าที่เกิดขึ้นระหว่าง ปี 2559 - 2563 ที่สร้างความรู้และความเข้าใจให้กับผู้คนที่อยู่ในจ.เชียงใหม่ได้ ได้ดังนี้

ประการแรก การให้พื้นที่ต่อการสร้างความเข้าใจสถานการณ์ภายใต้มุมมองคือ มุมมองจากรัฐ โดยเฉพาะรัฐส่วนภูมิภาคที่เข้ามามีบทบาทในการอธิบายสถานการณ์ ในขณะที่การรายงานข่าว

ไม่ได้ให้พื้นที่ต่อมุมมองหรือข้อเท็จจริงจากประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบท อันส่งผลต่อความเข้าใจของผู้คนในสังคมที่มีลักษณะกตัญญูกับผู้คนในชนบท ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ได้อธิบายหัวข้อถัดไป

ประการที่สอง การลักษณะของการนำเสนอที่เปิดพื้นที่ให้แก่รัฐด้านเดียวได้สร้างความเข้าใจและการรับรู้ต่อสถานการณ์ในแง่ของสาเหตุที่มีลักษณะกตัญญูกับชนบท จากการรายงานข่าวพบว่าการนำเสนอสาเหตุของสถานการณ์ ซึ่งได้สร้างวาทกรรมไฟฟ้าและหมอกควันในเชิงสาเหตุ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การเผาจากการเกษตร ได้อธิบายว่าการเผาที่เกิดขึ้นมากในเดือนมีนาคมนี้เป็นเพราะต้องการกำจัดวัชพืชของชาวบ้าน โดยเฉพาะชนบท เพื่อที่จะเตรียมพื้นที่ปลูกใหม่ โดยการเผาจากการเกษตรที่มีปัญหามาก ๆ คือ พื้นที่การปลูกข้าวโพดที่จะมีการเผาต่อซึ่งข้าว นอกจากนี้ยังมีการเผาที่เกษตรอื่น ๆ แต่ยังไม่ได้มีการพูดถึงมากนัก เช่น การเผาในไรนา เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 การเผาที่เกิดการหาของป่า ด้วยความเชื่อที่ว่า ถ้าเกิดไฟในป่าแล้วจะนำไปสู่อาหาร โดยเฉพาะวัตถุดิบที่เป็นที่นิยมมากที่สุดคือ เห็ดเหาะหรือเห็ดถอบที่เป็นวัตถุดิบในการประกอบอาหารอันเป็นนิยมของภาคเหนือ

รูปแบบที่ 3 การเผาที่เกิดจากประเทศเพื่อนบ้าน มักจะอธิบายได้พบจุดความร้อนในประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะอธิบายสอดคล้องกับบริบททางวิทยาศาสตร์ที่เกิดขึ้น เช่น ทิศทางลมที่พัดเอาควันมาจากประเทศเพื่อนบ้าน กอปรพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะก่อให้เกิดการสะสมของควันในเมืองเชียงใหม่

นอกจากการสร้างวาทกรรมเชิงสาเหตุให้แก่สถานการณ์แล้ว จะเสนอมุมมองของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นในทิศทางของการทำงานหนักเพื่อรับมือกับไฟฟ้าและหมอกควัน จากการนำเสนอข่าวสารนำไปสู่การสร้างความรู้ความเข้าใจในแบบหนึ่ง ๆ ซึ่งวาทกรรมเหล่านี้ที่มีนัยยะของการกตัญญูกับชนบท ได้มีส่วนสร้างความขัดแย้งระหว่างผู้คนในเขตเมืองและผู้คนในเขตชนบทด้วย อีกทั้งจะเห็นได้ว่า วาทกรรมที่คนเมืองสร้างขึ้น หรือ วาทกรรม “ห้ามเผา” นั้นเป็นวาทกรรมที่สอดคล้องกับวิธีในเรื่องการจัดการไฟฟ้าและหมอกควันของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเสมือนกับวาทกรรมเหล่านี้ได้สร้างความชอบธรรมและส่งเสริมให้รัฐใช้วิธีการจัดการไฟฟ้าและหมอกควันโดยนโยบายของจังหวัดในรูปแบบ “นโยบายห้ามเผา” ได้โดยที่ไม่มีการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกับผู้ใช้และพึ่งพาอาศัยทรัพยากรในชนบท และผลกระทบจากนโยบายเองที่ไม่ก่อให้เกิดการเพื่อการรับมือกับปัญหาที่ก่อนหน้านี้ปัญหาจะเกิดขึ้นหรือในเชิงการป้องกัน

ในขณะที่ องค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดส่วนใหญ่เริ่มเข้าใจความล้มเหลวที่เกิดขึ้นกับนโยบายห้ามเผา เน้นการแก้ไขปัญหาแบบประนีประนอมกับรัฐ โดยการร่วมมือกับโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ โดยเฉพาะการจัดทำแผนชิงเผาในพื้นที่และยกเลิกการห้ามเผา สามารถมองได้ว่า ไม่มีปรับเปลี่ยนอำนาจเชิงโครงสร้าง การว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปที่ดินในป่า เพื่อการเกษตรที่เป็นธรรมในเชิงนโยบายซึ่งการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวนี้ค่อนข้างน้อยมาก

บทบาทของเมืองที่มีต่อรัฐ และชนบท

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเชียงใหม่กับชาวบ้านพื้นที่สูง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ 1. ชนชั้นกลางเมือง (กรณีย่อยที่ไม่ได้เป็นรวมตัวกันเป็นกลุ่มชัดเจน) กับ 2. กลุ่มภาคประชาสังคม ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มนี้ต่างก็มีความคิดในการปฏิรูปกฎหมาย วิธีการจัดการกับไฟป่า และกดทับชนบทในเชิงวาทกรรมไปพร้อมกัน ซึ่งชนชั้นกลางเมืองและกลุ่มภาคประชาสังคมก็มีวิธีการจัดการและกดทับที่มีทั้งจุดร่วมและจุดต่างกัน ดังนี้

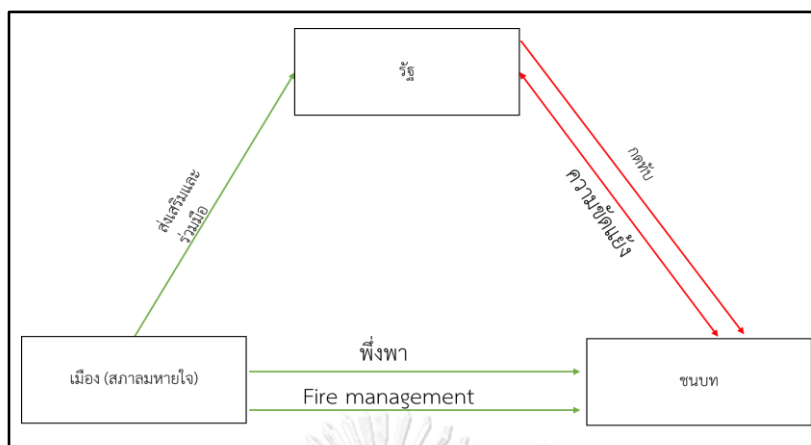
กลุ่มที่ 1 คือ องค์กรภาคประชาสังคม มีข้อร้องเรียกร้องในการกดดันรัฐหลัก ๆ คือ ให้รัฐมีการจัดการระบบการจัดการไฟป่าอย่างเป็นระบบ มีแผนในการจัดการกับเชื้อเพลิงในไฟป่า โดยเฉพาะใบไม้ที่เป็นเชื้อเพลิงหลักที่ส่งผลให้การลุกไหม้เป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น หรือการผลักดันวิธีการจัดการไฟ (fire management) แม้ว่าจะมีข้อเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจ และยังเป็นเรื่องที่กำลังถกเถียงอย่างคลุ้มคลั่ง และเรื่องนี้ยังไม่ค่อยถูกพูดถึงมากนัก

อีกข้อเสนอหนึ่งคือ พรบ.อากาศสะอาด ที่เมืองพยายามเข้าไปข้อเสนอในเชิงนโยบายด้านอากาศของเมือง เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของกลุ่มในฐานะที่เป็นตัวแทนของเมืองจะพบว่า บทบาทของกลุ่มมีลักษณะดังนี้

ประการแรก มีท่าทีที่ประนีประนอมกับรัฐ ร่วมมือกับรัฐในรูปแบบรัฐรวมศูนย์ ดังจากเห็นได้จากท่าทีที่ไม่มีการหยิบยกเรื่องการกระจายอำนาจมากนัก แต่มักจะหยิบยกเรื่องของการกระจายการบริหารมากกว่า (ดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ 5)

ประการที่สอง การพึ่งพาชนบท สภามหาวิทยาลัยได้หันไปพึ่งพาชนบท โดยนำโครงการการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าไปครอบงำการจัดการทรัพยากรร่วมในชนบท 2 โครงการสำคัญด้วยกัน โดยการเปลี่ยนจากการห้ามเผาไปสู่การจัดการไฟ โดยร้อยรัดเอาสถาบันต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

ภาพที่ 27: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคมในเมือง และชนบท



ที่มา: ผู้เขียน

กลุ่มที่ 2 คนในเมือง ความขัดแย้งระหว่างชนบทกับเมืองเห็นได้ชัดเจนมากจากข้อเรียกร้องของคนเมือง เพื่อที่จะไปจัดการคนชนบทอย่างสุดขีด โดยประกอบไปด้วย 3 ข้อเรียกร้อง ได้แก่ 1.ว่าด้วยเรื่องการเผาห้าม 2.การขอเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด และ 3.ข้อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงวิถีประชาชนในพื้นที่สูง ลักษณะข้อเรียกร้องนี้มีลักษณะ ดังนี้

ประการแรก ข้อเรียกร้องเหล่านี้สะท้อนนัยยะของการกล่าวหาชนบท เป็นผู้เผาหรือเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดไฟป่าขึ้น และไฟป่านั้นส่งผลกระทบต่อหมอกควันในเมือง ซึ่งกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการสร้างวาทกรรมในการกล่าวหาชนบทว่าเป็นแพะของคดีหมอกควัน กระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท อีกทั้งข้อเรียกร้องเหล่านี้ยังกลายเป็นวาทกรรมที่นอกจากจะนำไปกล่าวโทษชนบทแล้ว ยังเป็นการอธิบายสาเหตุของหมอกควันในมุมมองของคนในเมืองอีกด้วย ที่เข้าไปกำหนดเอกลักษณ์ของชนบทว่า เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ฉะนั้น ข้อเรียกร้องนี้จึงสะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบทด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง

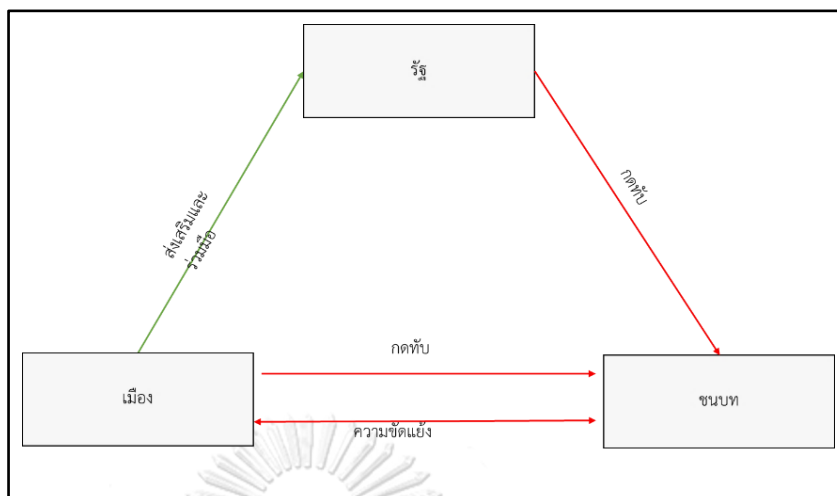
ประการที่สอง การกดดันรัฐรวมศูนย์ให้แก่ไขปัญหา ที่ไม่ได้มีการทำทนายต่อตัวระบอบราชการ เช่น การขอเปลี่ยนผู้ว่าฯ การขอเจรจากับนายกฯ สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะดังกล่าวเป็นการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารในส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ไม่มีการถ่ายโอนอำนาจในเชิงกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลเรื่องไฟป่าและหมอกควัน

แม้ว่าเมืองจะมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับในแง่ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ แต่การที่ผู้เขียนอธิบายว่าเมืองได้ให้ความร่วมมือกับรัฐนั้น หมายถึง การที่ภาคเมืองไม่ต่อต้านหรือท้าทายกับระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งระบอบ ในแง่ของการปฏิรูปให้ไปสู่การจัดสถาบันในการแก้ไขปัญหาและป้องกันไฟฟ้าให้แต่ละตัวแสดงมีอำนาจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับพยายามรักษาโครงสร้างเดิม หากแค่ต้องการ เปลี่ยนตัวแสดงในระบอบเดิมเท่านั้น (เช่น ความต้องการเปลี่ยนผู้ว่าราชการ) เท่ากับภาคเมืองก็ยังมี ความเชื่อว่า การเปลี่ยนตัวแสดงจะสามารถทำให้ระบบการจัดการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น (แต่ความเป็นจริงแล้วผู้เขียนเห็นว่า การกระจายอำนาจให้แต่ละตัวแสดง และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่นำไปสู่ความร่วมมือจะมีประสิทธิภาพมากกว่า) อีกทั้ง ข้อเสนอของเมืองในเรื่องการห้าม เผายังคงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการกระทำของภาครัฐในระยะที่ผ่านมา ส่งผลให้นโยบายห้ามเผาของรัฐราชการแบบรวมศูนย์ไม่ถูกตั้งคำถาม และมีความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน

ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทในการขับเคลื่อนการเรียกร้องการกระจายอำนาจสู่จังหวัดน้อยมาก ทั้งเรื่องการปรับบทบาทของหน่วยการปกครองที่ควรจะมีบทบาทในเรื่องไฟฟ้า เช่น ปัญหาเรื่องของอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาการจัดสรรบทบาทหน่วยที่มีอำนาจซ้ำซ้อน วิธีคิดเรื่องงบประมาณในการดูแลไฟฟ้า และปัญหาการกระจายอำนาจ บทบาทในขับเคลื่อนประเด็นเหล่านี้มีน้อยมาก แต่กลับให้การประนีประนอมกับรัฐธรรมนูญแบบแยกส่วน และใช้กลไกของรัฐเช่นนี้ในการจัดการปัญหาต่อไป

ดังที่ได้อธิบายไปทั้งหมด จึงสะท้อนรูปแบบของนิเวศวิทยาการเมืองของ 3 ตัวแสดงหลัก ได้แก่ รัฐ ชนบท และเมือง เรื่องไฟฟ้าและหมอกควัน ซึ่งถือว่าเป็นการขยับไปให้ความสำคัญกับการศึกษาภาคเมืองที่ได้เข้ามามีบทบาทและปฏิสัมพันธ์ โดยพิจารณาได้จากรูปภาพดังต่อไปนี้

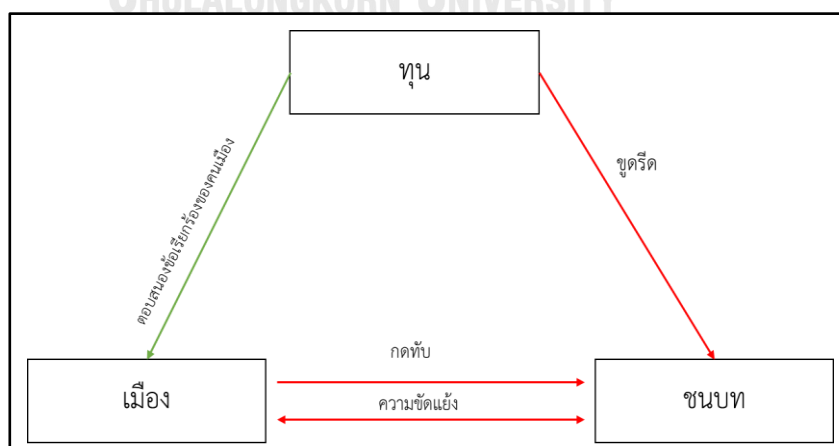
ภาพที่ 28: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง รัฐ เมือง และชนบท



ที่มา: ผู้เขียน

อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างทุน เมือง และทุนก็ยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่ทุนพยายามที่ตอบสนองภาคเมืองเป็นพิเศษ โดยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เน้นเอาใจคนในเมืองเป็นหลัก สะท้อนเห็นสภาวะความรับผิดชอบของทุนที่มีต่อสถานการณ์ แต่กลับละเลยความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของชนบท ในขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องตัวเองจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคเมือง เพื่อที่จะปกป้องภาพลักษณ์ของทุนเอง จากความสัมพันธ์นี้เองก็สามารถอธิบายได้ว่าทุนก็พยายามที่จะประนีประนอมกับภาคเมือง และรัฐ แต่กลับกดทับชนบท และโยนความผิดให้แก่ชนบท โดยสามารถพิจารณาได้จากภาพความสัมพันธ์ได้ดังนี้

ภาพที่ 29: ภาพความสัมพันธ์ระหว่างทุน เมือง และชนบท



ที่มา: ผู้เขียน

6.3 การวิเคราะห์เชิงกติกาเชิงสถาบัน: การแก้ไขปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่

การนำตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาวิเคราะห์ว่า ได้เป็นไปตามเงื่อนไขการจัดสถาบันหรือไม่ จะช่วยให้เข้าใจประโยชน์ 3 ประการต่อการจัดสถาบันในการจัดการทรัพยากร คือ **ประการแรก** เพื่อที่จะช่วยให้เห็นความเป็นสถาบันของการจัดการไฟฟ้าและหมอกควันในเชิงการจัดการทรัพยากรร่วมของ 3 ตัวแสดง ได้แก่ รัฐ ชนบท และเมืองมากขึ้น **ประการที่สอง** เพื่อที่จะทำให้เห็นว่าตัวแสดงที่เข้ามาจัดการทรัพยากรร่วมนั้นได้สร้างเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือหรือกีดกันไม่ให้เกิดความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรร่วม และ**ประการที่สาม** ภายใต้บริบทที่การใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรร่วมไม่จำกัดอยู่เพียงอำนาจเชิงสถาบันนั้น หากแต่ใช้อำนาจยังอยู่ในการใช้วาทกรรมเข้าไปกดทับชนบท ดังนั้น การวิเคราะห์เงื่อนไขของสถาบันที่มีภาคเมืองเข้ามาอยู่ด้วยนั้นจะทำให้เกิดข้อคำนึงถึงการจัดสถาบันใหม่ และหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ หลักการกระจายอำนาจเน้นหนักไปที่การให้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเอง หากแต่เมื่อกระจายอำนาจไปแล้ว ก็ไม่ได้รับประกันว่าในชนบทจะมีอำนาจมากขึ้น เพราะอำนาจของเมืองในเชิงวาทกรรมก็ยังมีส่วนในการกดทับชนบทอยู่ดี ดังนั้น การนำภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อม มาวิเคราะห์ร่วมกับเงื่อนไขการจัดสถาบันจึงเป็นสิ่งที่นำไปสู่ข้อเสนอ เรื่องการจัดสถาบันใหม่ที่ควรคำนึงถึง และในบริบทที่มีการเข้ามาของภาคเมืองนั้น และเพื่อที่จะสะท้อนว่าใครมีอำนาจน้อยที่สุดในความสัมพันธ์ดังกล่าว นำไปสู่การจัดการจัดสถาบันใหม่ โดยเฉพาะข้อคำนึงถึงการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือและลดความขัดแย้งระหว่างตัวแสดง

ประการที่แรก **ความชัดเจนของขอบเขตของทรัพยากร (Boundaries)** สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขอบเขต คือ 1) **ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรและขอบเขตของทรัพยากร** เรื่องไฟฟ้าและหมอกควันเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับการใช้ทรัพยากร 2 อย่าง คือ ป่าและอากาศ **ทรัพยากรป่าไม้** ขอบเขตของทรัพยากรป่าไม้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ 1. ทรัพยากรป่าและที่ดินที่จัดอยู่ในเขตของรัฐ ได้แก่ เขตป่าอุทยาน เขตป่าสงวน และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ 2. ทรัพยากรป่าและที่ดินที่อยู่พื้นที่ของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่อยู่ ซึ่งการแบ่งเขตเช่นนี้มีลักษณะของการกีดกันที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ออกจากประชาชน โดยเฉพาะการประกาศเขตป่าของรัฐในระยะที่ผ่านมา มากไปกว่านั้น การจัดสรรทรัพยากรที่ดินในเขตพื้นที่ป่าก็ยังไม่มีความชัดเจน เช่น การที่ชาวบ้านมีพื้นที่ทำกินทับซ้อนกับเขตป่าของรัฐ⁷³ (อันนำไปสู่เงื่อนไขของความไม่มั่นคงทางที่ดิน) การที่รัฐกีดกันพื้นที่บางส่วน

⁷³ ข้อมูลการผ่นผืนในเขตอุทยานแห่งชาติและป่าไม้ทุกประเภท สามารถแบ่งพื้นที่ที่ได้รับการผ่นผืนได้ดังนี้

1. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเชียงดาว จำนวน 12 พื้นที่ 19,523.51 ไร่

ออกจากชาวบ้าน การไม่มีเขตป่าชุมชนที่ชัดเจน สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในเขตป่าที่ไม่เป็นธรรม ทำให้พื้นที่บางส่วนได้รับการดูแลอย่างไม่ทั่วถึงและเหมาะสม หรือที่ดินในส่วนของรัฐนั้นมีมากกว่าที่รัฐจะดูแลได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงสะท้อนว่าการจัดสถาบันในการจัดการดูแลและแบ่งสรรป่า เพื่อป้องกันไฟป่ามีลักษณะล้มเหลว (ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 4)

ผู้ใช้และพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท แต่กลับถูกกีดกันในการใช้ทรัพยากร โดยกฎหมาย เพราะรัฐมีความเชื่อที่ว่า เมื่อประกาศอำนาจเหนือเขตป่าจะทำให้ชาวบ้านออกจากป่า และปัญหาไฟป่าจะหมดไป สภาวะเช่นนี้จึงก่อให้เกิดสภาวะกีดกันชนบทออกจากการดูแลและจัดการทรัพยากรด้วย และดึงอำนาจในการดูแลเข้าสู่ส่วนราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยาน และลักษณะเช่นนี้เองก็นำไปสู่ความล้มเหลวของการจัดการไฟป่า (ดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ 4) ฉะนั้น ขอบเขตของทรัพยากรป่าไม้ส่วนใหญ่จึงอยู่ในอำนาจของรัฐมากกว่าชาวบ้านชนบท ในขณะที่ **ทรัพยากรอากาศเป็นทรัพยากรที่มีขอบเขตผู้ใช้กว้างขวางอย่างมาก** เพราะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตมนุษย์ แต่ทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันคือ เมื่อเกิดการไฟป่าขึ้นทำให้คุณภาพของอากาศได้รับผลกระทบได้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ในเวลาที่คุณภาพของอากาศเจ.เชียงใหม่แย ก็จะทำให้ชนบทถูกเพ่งเล็งเป็นหลัก

ทรัพยากรร่วมอากาศ เป็นทรัพยากรร่วมที่มีผู้เกี่ยวข้องมากที่สุด โดยเฉพาะในจ.เชียงใหม่ ที่มีสภาพอากาศแย่มาตั้งแต่ในอดีต เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ไม่เพียงแต่ภาครัฐหรือประชาชนที่อยู่ในชนบทที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ผู้คนที่อยู่ในเมืองแม่ไม่ได้เกี่ยวกับป่าไม้มากนัก แต่ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เองทำให้ภาคเมืองได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของความเกี่ยวข้องและพยายามมีข้อเรียกร้องต่อการจัดการทรัพยากรป่าและอากาศด้วย

ประการที่สอง **ความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence)** ดังที่ได้กล่าวไปในเงื่อนไขข้อแรกจะพบว่า มีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรหลัก ๆ ได้แก่ 1.รัฐ 2. ประชาชนในชนบท 3. ภาคเมือง ซึ่งแต่ละตัวแสดงก็จะมีบทบาทและวิธีการแก้ไขปัญหาที่ต่างกันไป แต่มีเป้าหมายร่วมกันคือ **การแก้ไขปัญหาที่ชนบทเป็นหลัก**

2.พื้นที่อุทยานแห่งชาติศรีลานนา จำนวน 12 หมู่บ้าน พื้นที่ 18,291 ไร่

3.พื้นที่อุทยานแห่งชาติผาแดง จำนวน 26 หมู่บ้าน พื้นที่ 59,775 ไร่

4.พื้นที่ป่าสงวนฯ หน่วยป้องกันรักษาป่า ชม 4 จำนวน 54 หมู่บ้าน พื้นที่ 32,763 ไร่

รวม 60 หมู่บ้าน (บางหมู่บ้านมีพื้นที่ทับซ้อน) พื้นที่ 139,926.835 ไร่

ในส่วนของภาครัฐก็พยายามที่จะกำหนดนโยบายของจังหวัดในการแก้ไขปัญหาคือ นโยบายห้ามเผา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนโยบาย พบว่า มีลักษณะประการหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น แต่ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การประกาศแบบรัฐรวมศูนย์ใช้กติกาเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่ผิดพลาด ส่งผลกระทบต่อหลายด้าน ได้แก่ 1. ในแง่ของการจัดการพื้นที่การเกษตร กล่าวคือ สภาพพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ของจ.เชียงใหม่ สามารถแบ่งได้ 3 โซนหลัก คือ โซนกลาง โซนใต้ และโซนเหนือ ซึ่งเป็นการแบ่งโซนตามการผลัดใบไม้ในป่า ในพื้นที่โซนใต้ ได้แก่ แม่แจ่ม อมก๋อย จอมทอง อากาศจะแห้ง และใบไม้จะแห้งก่อน ในช่วงเดือน มกราคม – กุมภาพันธ์ ในบริบทเช่นนี้ทำให้อำเภอในโซนใต้สามารถจัดการเชื้อเพลิงได้แล้ว โดยการจัดการไร่ ในขณะที่โซนเหนือจะเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม ที่จะสามารถจัดการเชื้อเพลิงได้ แต่การใช้ 60 วันห้ามเผา และผลกระทบต่อข้อที่ 2 คือ การกีดกันการจัดการเชื้อเพลิงทั้งในพื้นที่การเกษตร และพื้นที่ป่า ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของเชื้อเพลิงในป่า โดยเฉพาะใบไม้ที่จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการลุกลามของไฟป่า ในอนาคต ดังนั้น นโยบายห้ามเผาจึงไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพพื้นที่ของแต่ละพื้นที่มากนัก (ดังที่จะได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 4)

นอกจากนโยบายที่ได้พยายามเข้าไปจัดการกับปัญหาหมอกควันและไฟป่าในชนบทแล้ว ภาคเมืองเองก็มีส่วนสร้างวาทกรรมเข้าไปครอบงำและจัดการทรัพยากรในชนบทเช่นกัน ข้อเรียกร้องของเมืองพยายามที่จะ “ไม่ให้เกิดการเผา” สะท้อนว่า ข้อเรียกร้องของภาคเมืองมีส่วนสร้างความชอบธรรมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ อีกทั้งยังสะท้อนว่า พวกเขาได้โรแมนติไซส์กับความงามของป่าที่มองว่า การเผาหรือการเกิดไฟป่าเป็นภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในทางอากาศและป่าไม้ แต่ความคิดเช่นนี้เป็นความคิดที่ผิดพลาด เพราะสภาพแวดล้อมในชนบท โดยเฉพาะในจ.เชียงใหม่ที่มีลักษณะของป่าผลัดใบ การไม่เกิดการเผาแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย อย่างน้อย ๆ การเผาจะต้องเกิดจากการชิงเผาเพื่อลดเชื้อเพลิงในป่าที่อันก่อให้เกิดความรุนแรงของไฟป่า ซึ่งสิ่งเหล่านี้ภาคเมืองและรัฐไม่เคยเข้าใจและยอมรับว่า สิ่งนี้คือการจัดการทรัพยากรในป่าที่ถูกวิธี และเป็นการลดการเกิดไฟป่า แต่กลับกำหนดนโยบายและสร้างข้อเสนอของการห้ามเผาที่ทั้งภาคเมืองและรัฐมีความคิดที่สอดคล้องกัน

ในขณะที่ ภาคเมืองอีกส่วนหนึ่งหรือกลุ่มสภามหาวิทยาลัยมีวิสัยคิดในการจัดการป่าไม้และอากาศที่แตกต่างออกไปจากภาคเมืองกลุ่มแรกคือ การผลักดันแนวคิด “การจัดการไฟหรือการป้องกันไฟป่า” (Fire management) โดยใช้วิธีการชิงเผา เพื่อที่จะลดเชื้อเพลิงในป่าให้เหลือน้อยที่สุด โดยวิเคราะห์จุดเสี่ยงที่เกิดไฟป่า อีกทั้ง ภาคเมืองเข้าไปส่งเสริมและประสานให้ท้องถิ่นมีแผน วิธีการนี้ทำให้ชาวบ้านสามารถมีสิทธิในการจัดการเชื้อเพลิงในไร่ได้ โดยการจัดการเชื้อเพลิงจะต้องวิเคราะห์บน

พื้นฐานของข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ด้วย และไม่ผิดกฎหมาย (ซึ่งในปี 2564 รัฐได้เปลี่ยนวิธีการจัดการไฟป่าจากห้ามเผาไปสู่การจัดการไฟ)

แม้ว่าจะมีวิธีคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมมาจากหลายกลุ่ม หากแต่วิธีการจัดการนั้นมาจากภาคเมืองและรัฐทั้งหมด ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า วิธีการจัดการทรัพยากรร่วมถูกรอบงำ โดยภาคเมืองและรัฐ อีกทั้งยังมีทัศนคติที่กดทับชนบทด้วย

แม้ว่า ทรัพยากรทางอากาศมีผู้ใช้และเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง แต่การแก้ไขปัญหาเรื่องอากาศจากภาครัฐก็ไม่เคยให้ความความสนใจต่อปัญหาคุณภาพอากาศจากภาคเมืองเลย เช่น การควบคุมการใช้รถ การส่งเสริมให้เกิดระบบขนส่งมวลชน หากแต่กลับให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้ทรัพยากรในชนบท กดปราบชาวบ้านโดยการใช้อกฎหมายที่รุนแรง (สังเกตได้จากการใช้ข้อบังคับห้ามเผา แต่ไม่เคยใช้มาตรการควบคุมรถยนต์) ซึ่งเขียนเห็นว่า แม้ว่าจะปัญหาหมอกควันในภาคเหนือจะมีส่วนมาจากไฟป่ามากกว่าปัจจัยอื่น ๆ แต่ผู้คนในพื้นที่ก็ควรจะได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียม

ประการที่สาม **การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากร (Collective Choice Arrangements)** จากการจัดการเรื่องไฟป่าและหมอกควันที่ผ่านมา ไม่มีเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบาย และในเชิงวาทกรรมก็สร้างสภาวะกีดกันตัวแสดงอื่น ๆ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทไม่มีความร่วมมือกับการจัดการปัญหา จากนโยบายของรัฐที่ผ่านมา (ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 4) นโยบายทั้งหลายของรัฐที่กำหนดขึ้น ล้วนแล้วแต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ชนบทได้ไปมีส่วนร่วมกับการดูแลทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง แต่กลับกีดกันไม่ให้พวกเขาเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น นโยบายที่ประกาศเขตป่า โดยรัฐมีความคิดที่ว่า หากคนออกจากป่าทั้งหมดแล้วไฟป่าก็จะหมดไปด้วย เน้นการไล่จับ ปรับคนในชนบท อีกทั้ง ยังใช้นโยบายห้ามเผาหรือ Zero burning เข้าไปจัดการกับปัญหาแทนการจัดสถาบันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและชนบทในการดูแลจัดการป้องกันไฟป่าในแง่ของการกำหนดนโยบาย

ในขณะที่ ข้อเรียกร้องของเมืองและความคิดของภาคเมืองยังไม่เป็นเอกภาพ มีความคิดที่ต่างกันในแง่วิธีการในการแก้ไขปัญหาก็ไปครอบงำการจัดการทรัพยากรในชนบท และกดทับชนบททางวาทกรรม อันสะท้อนทัศนคติที่ไม่ไว้ใจชนบทในเรื่องการจัดการไฟป่า (ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 5) และได้สะท้อนว่า ท้ายที่สุดแล้วชนบทไม่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่แท้จริง แต่การจัดการไฟป่ากลับอยู่ในรูปแบบที่ถูกกำหนดจากเมืองลงไปสู่ชนบท

จากที่ได้อธิบายมาทั้ง ได้สะท้อนว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมีเพียง 3 ตัวแสดงเท่านั้น ชนบทไม่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น เงื่อนไขของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงจึงไม่เกิดขึ้น ภายใต้บริบทที่ รัฐกีดกันชนบทออกจากการดูแลทรัพยากรในชนบท ภาคเมืองส่วนหนึ่งมีลักษณะขัดแย้งกับชนบท กล่าวโทษชนบทว่าเป็นผู้เผาป่า ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจเชื่อใจชนบทในการอยู่ร่วมกับป่า และการจัดการทรัพยากรร่วม

ประการที่สี่ **การสอดส่องดูแล (Monitoring)** การจัดการไฟป่าและการควบคุมไฟป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทดำเนินการสอดส่องดูแลไปด้วยหลายหน่วยงานอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ในประกาศได้ระบุว่า “ให้ข้าราชการในพื้นที่ทุกคน ทุกสังกัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน และสมาชิกสภาตำบล ให้ถือเป็นหน้าที่ต้องสอดส่องดูแลเอาใจ ร่วมชี้แจงให้ประชาชนในท้องที่ปฏิบัติตามประกาศอย่างเคร่งครัด” (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2563a) ซึ่งจากกฎหมายนี้ทำให้เห็นได้ว่า ภาคชนบทจะถูกควบคุมและเพ่งเล็งมากเป็นพิเศษ กฎหมายให้อำนาจต่อหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่นสามารถที่จะจับ ปรับ ซึ่งถือว่าเป็นการกดทับชนบทในเชิงกฎหมายอีกด้วย

มากไปกว่านั้น การพัฒนาของเทคโนโลยีในระยะที่ผ่านมาทำให้การเข้าถึงข้อมูลพื้นที่ที่เกิดไฟป่า และการวัดค่าคุณภาพอากาศที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ทำให้การตระหนักเรื่องมลพิษเพิ่มมากขึ้น ทำให้สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันไม่เพียงแต่ถูกสอดส่องดูแลจากภาครัฐเท่านั้น หากแต่ยังอยู่สายตาของภาคเมืองด้วย ดังนั้น ทำให้เมืองเพ่งเล็งไปที่ภาคชนบทเป็นพิเศษเมื่อเกิดไฟป่าที่ชนบท

ประการที่ห้า **การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions)** การลงโทษเพื่อควบคุมทรัพยากรป่าและอากาศสามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบคือ **1.การลงโทษในรูปแบบกฎหมาย** การนำนโยบายห้ามเผามาปฏิบัติใช้ไม่ได้มีการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่เป็นการใช้บทลงโทษแบบรุนแรง มีการใช้กฎหมายประกอบการพิพากษณ์ถึง 6 ฉบับ โดยระบุโทษจำคุกขั้นต่ำ ตั้งแต่ 3 เดือน – 20 ปี และโทษการปรับ ตั้งแต่ 25,000 – 2,000,000 บาท ซึ่งถือว่าเป็นบทลงโทษที่รุนแรงที่มีต่อชนบท **2.การลงโทษในรูปแบบของวาทกรรม** ภาคเมืองจึงลุกขึ้นมาเรียกร้องในเชิงวาทกรรม กดทับพวกเขา ประกอบกับสื่อที่ผลิตซ้ำวาทกรรมเหล่านั้น สิ่งเหล่านี้เปรียบเทียบการลงโทษ และทำให้ภาพจำของพวกเขาแย่ลงไปด้วย

ประการที่หก กลไกในการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) ในปัญหาไฟป่าและหมอกควันมีความขัดแย้งอยู่ 2 ระดับ คือ **1.ความขัดแย้งระหว่างชนบทและรัฐ** เมื่อพิจารณาบทลงโทษโดยอ้างอิงจาก 6 พรบ. ที่หยิบมาประกอบประกาศจังหวัดพบว่า บทลงโทษมีความรุนแรงมาก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ก่อให้เกิดกลไกจัดการความขัดแย้ง แต่กลับเพิ่มความขัดแย้งให้มากขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้นการกีดกันชาวบ้านออกจากการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ยังส่งเสริมไปการความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้าน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทรัพยากรที่รุนแรงกว่าเดิม

การจัดการกับความขัดแย้งเป็นสิ่งสำคัญ ถ้ารัฐยังใช้มาตรการที่รุนแรงต่อการจัดการไฟป่าเช่นนี้เรื่อย ๆ จะส่งผลเสียต่อกรอบการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในการจัดการป่าไม้ **2.ความขัดแย้งระหว่างคนเมืองและชนบท** นอกจากความขัดแย้งที่เกิดมาจากการใช้กฎหมายแล้ว ในอีกด้านหนึ่งความขัดแย้งจากการใช้อำนาจในรูปแบบวาทกรรมก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน (ดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ 5) โดยการใช้วาทกรรมว่าด้วยข้อเรียกร้องและการกล่าวหาชนบท เช่น การห้ามเผา การไล่ผู้ว่าฯ ความขัดแย้งเช่นนี้ก็ยังคงดำเนินต่อไป

3. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในเมือง ความขัดแย้งเชิงความคิดในการจัดการไฟป่าไม่เพียงแต่ดำรงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชนบท และเมืองเท่านั้น แต่ยังคงอยู่ในระหว่างเมืองด้วยกันเองด้วย จากการอธิบายในบทที่ 5 จะพบว่า มีการปะทะกันในชุดวิธีคิดในการจัดการไฟป่าในภาคเมืองด้วยกันเอง แม้ว่า กลุ่มสภามหาวิทยาลัยจะพยายามนำเสนอวิธีใหม่ แต่ก็ยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับจากภาคเมืองบางส่วน โดยเฉพาะส่วนที่ส่งเสริมเรื่องการเผาห้าม

ดังนั้น การจัดการทรัพยากรร่วมป่าและอากาศนอกจากว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจ และขาดการมีส่วนร่วม ยังพบว่า ความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงยังอยู่เต็มพื้นที่ของการจัดการทรัพยากรร่วมด้วย

ประการที่เจ็ด การให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกา (Minimal Recognition of Rights) จากที่ได้อธิบายไปในกฎข้อที่ 2 และ 3 สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะของออกกฎหมายทั้งหมดอันเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรร่วมจะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการออกกฎหมายแบบรัฐรวมศูนย์หรือลักษณะบนลงล่าง คือ การที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกติกาในการจัดการไฟป่าและหมอกควัน ซึ่งมีลักษณะกีดกันชนบทออกจากการจัดการทรัพยากร หมายถึงว่า รัฐไม่ยอมให้สิทธิ อิสระ และโอกาสดังกล่าวกับคนในพื้นที่ในการจัดการกับปัญหา และใช้วิธีการกีดกันการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เมื่อเป็นเช่นนี้

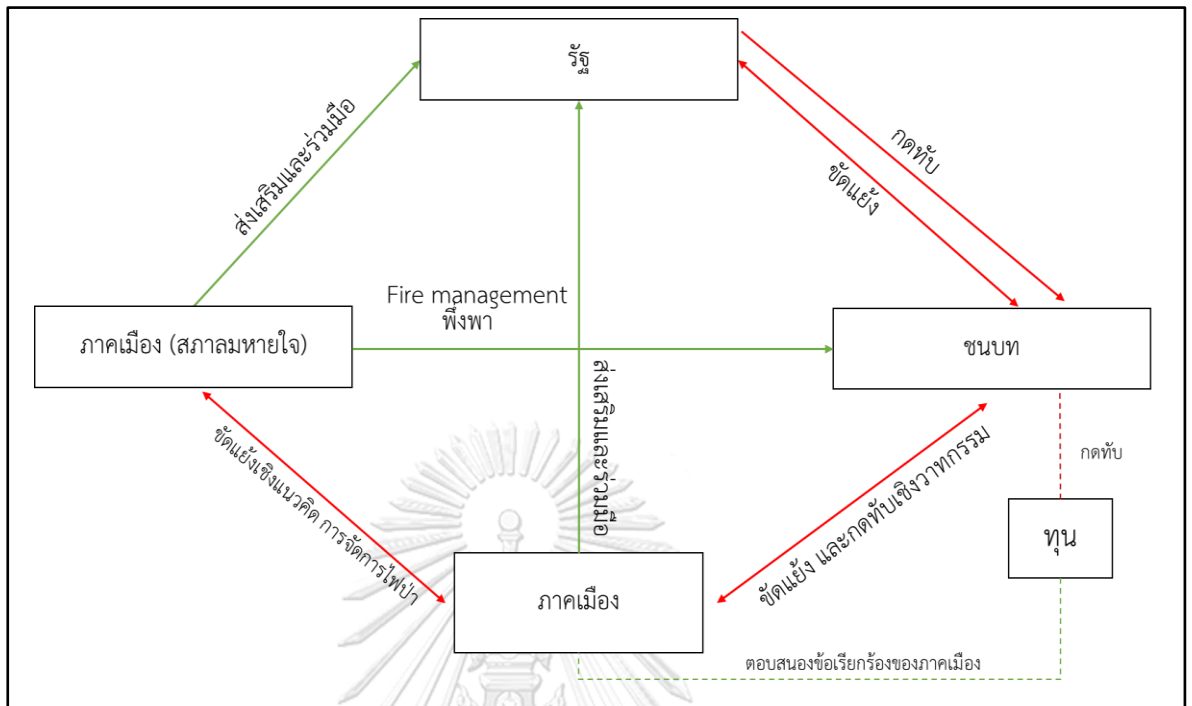
ทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ไม่ก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมในการวาง
กติกาก ซึ่งการจัดการทรัพยากรเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทของชุมชน

อีกทั้ง ข้อเรียกร้องที่คนในเมืองมีต่อชนบทก็ไม่ได้สะท้อนว่า คนในเมืองอยากที่จะให้สิทธิกับคน
ชนบทในการจัดการทรัพยากรร่วมเลย แม้ว่ากลุ่มสมาคมหลายใจจะผลักดันให้เกิดแผนท้องถิ่นในการ
จัดการทรัพยากรร่วมป่าและอากาศ โดยใช้ชนบทเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนก็ตาม แต่ขั้นตอนและ
ขบวนการไม่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการวางแผน หากแต่จะต้องมาผ่านอำเภอ และจังหวัดที่เป็น
ราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นจึงทำให้ชนบทจึงขาดอิสระและสิทธิในการวางกฎกติกาในการใช้
ทรัพยากรร่วม

เมื่อนำบทบาทของตัวแสดงมาอธิบายในเงื่อนไขของ Ostrom แล้วพบว่า ตัวแสดงที่เข้ามามี
บทบาทในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าสอดคล้องกับเงื่อนไขของ Ostrom น้อยมาก

จากการอธิบายในเชิงทฤษฎีจะพบว่า ตัวแสดงต่าง ๆ ไม่ได้มีเอกภาพในการแก้ไขปัญหา และ
เต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างตัวแสดง เช่น ระหว่างภาคเมือง ระหว่างรัฐและชนบท เมืองและรัฐมี
อำนาจมากในการเข้าไปจัดการทรัพยากรในชนบท อีกทั้ง ทูนก็มีสถานะที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของ
คนในเมืองเป็นหลักและลอยตัวอยู่เหนือปัญหา เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ชนบทมีอำนาจน้อยในการ
จัดการทรัพยากรในพื้นที่ ไม่ถูกนับเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากสถานการณ์ ฉะนั้น จึงไม่สามารถเกิดความ
ร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ และเกิดสถานะการกีดกันตัวแสดง
โดยเฉพาะชนบทออกจากการแก้ไขปัญหา โดยปฏิสัมพันธ์ทั้งหมดของตัวแสดงสามารถในรูปแบบได้
ตามรูปภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 30: แสดงความสัมพันธ์เชิงสถาบันในการจัดการปัญหาไฟฟ้าและหมอกควัน



ที่มา: ผู้เขียน

บทที่ 7 บทสรุป อภิปราย และข้อถกเถียง

ในบทนี้ผู้เขียนได้ดำเนินการสรุปและอภิปรายผลการศึกษาที่อยู่ในบทที่ 3, 4, 5 และ 6 เพื่อตอบคำถามหลักที่ว่า “รัฐ ทูน เมืองและชนบท มีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันต่อประเด็นปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2535 - มิถุนายน 2563 อย่างไร” โดยมีวัตถุประสงค์หลักสำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ 1. เพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างบทบาทรัฐ ทูน ต่อประเด็นเรื่องไฟป่าและหมอกควันในเชิงสาเหตุในจังหวัดเชียงใหม่ 2. เพื่อวิเคราะห์และอธิบายการจัดสถาบันของรัฐ ในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า 3. เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเมือง ทูน และชนบทในการเมืองเรื่องไฟป่าและหมอกควัน การอธิบายในบทสรุปจะลำดับตามหัวข้อวัตถุประสงค์ ดังนี้

7.1 ข้อสรุปและการอภิปรายผลการศึกษา

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 จากการศึกษากรณีตัวอย่าง 2 พื้นที่ พบว่า ไฟป่าในพื้นที่ชนบทมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่า อันเกิดการส่งเสริมจากทางนโยบาย **แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 6** ที่มีสาระสำคัญคือ การส่งเสริมระบบการเกษตรในรูปแบบพันธสัญญาส่งผลให้อำนาจรัฐและทุนอุตสาหกรรมเกษตรได้เข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมการปลูกพืชชนิดใหม่ เช่น การทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินให้แก่ชาวบ้านในการกู้ยืม การสร้างระบบเกษตรแบบครบวงจรตั้งแต่การซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ตลอดจนการรับซื้อผลิตภัณฑ์ผ่านกระบวนการพ่อค้ากลาง การดำเนินการภายใต้ระบบเกษตรรูปแบบดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่สำคัญหลายรูปแบบ เช่น **การเปลี่ยนแปลงจากไร่มุขเวียนไปสู่พืชเชิงเดี่ยว** การขยายพื้นที่ปลูกในพื้นที่ป่ามากขึ้น โดยเฉพาะในป่าต้นน้ำ อีกทั้งระบบนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในเชิงเศรษฐกิจของชาวบ้านจากการยังชีพไปสู่พาณิชย์ที่เชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมในระบบตลาดโลก แม้ว่าจะระบบดังกล่าวจะทำให้ชาวบ้านสามารถสะสมทุนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากสถานะการขาดเครดิตเกษตรกรผู้ปลูกพืชเชิงเดี่ยวในระบบทุนนิยมได้ มากไปกว่านั้น ระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวยังก่อให้เกิดการใช้ไฟในพื้นที่ เพื่อที่จะเตรียมพื้นที่ในการปลูกที่มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมหลายประการ

แม้ว่าสถานการณ์การปลูกพืชเชิงเดี่ยวในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว เช่น **บทบาทของทุนที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเน้นการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น** แต่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวในพื้นที่ก็ยังคงดำเนินต่อไป ด้วย **เงื่อนไขที่สำคัญ ๆ** เช่น การพัฒนาที่เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ความ

ยากจน การเข้าถึงสิทธิ และความไม่มั่นคงทางที่ดิน ทำให้ชาวบ้านไม่ได้มีทางเลือกมากในการประกอบอาชีพ เพราะจะต้องแบกความเสี่ยงตามเงื่อนไขเหล่านี้ไว้ จึงต้องอยู่ได้วังวนของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวนี้ แม้ว่าทุนจะเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านแล้วก็ตาม

นอกจากนี้แล้ว ไฟป่าก็ยังเกิดขึ้นมาจากอีกหลายสาเหตุ เช่น ความขัดแย้งในพื้นที่ การเผาเพื่อหาของป่า และเผาระหว่างเขตชายแดนที่ทำลามเข้ามาในประเทศ (ในอำเภอเชียงดาว) แม้ว่าปัจจัยเหล่านี้จะก่อให้เกิดไฟป่าก็ตาม แต่สิ่งที่สำคัญกว่าก็คือ นโยบายและโครงสร้างในการจัดการไฟป่าของรัฐที่ส่งผลให้ไฟป่ามีความรุนแรง ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายในลำดับถัดไป

จากผลการศึกษาข้างต้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง รัฐ ทุน และชนบท กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในชนบท เกิดจากพลังทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นโครงสร้างส่วนบนอันเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนได้ว่า พลังทางเศรษฐกิจการเมืองได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติในชนบท ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมตามแนวทางการศึกษาของนิเวศวิทยาการเมือง (ดูภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และทุน ในบทที่ 6)

วัตถุประสงค์ที่ 2 นโยบายและวิถีคิดเชิงนโยบาย และบทบาทของรัฐ รวมไปถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ไฟป่าไม่ใช่เพียงการปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่เกิดจากการส่งเสริมจากรัฐและทุนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเรื่องวิธีการป้องกันไฟป่าที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐอีกด้วย ทั้งในระดับนโยบายและการจัดสถาบันในระดับนโยบาย พบว่า นโยบายของรัฐในการจัดการไฟป่าสามารถแบ่งได้ 2 ยุค หลัก ๆ

1. ยุคก่อนนโยบายห้ามเผา ประกอบไปด้วย นโยบายป่าไม้, นโยบายหมอกควัน และนโยบายบรรเทาสาธารณภัย
2. ยุคนโยบายห้ามเผา : มาตรการ Zero Burning นโยบายนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า นโยบาย Zero burning ได้สร้างผลกระทบอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1.การสร้างผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกพืชเชิงเดี่ยว 2. การกีดกันการจัดการป่า ทั้ง 2 ผลกระทบนี้ได้สร้างความรุนแรงให้การสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันอย่างมาก

อีกทั้งยังพบว่าวิถีคิดเกี่ยวกับการป้องกันไฟป่าที่สะท้อนออกมาจากกฎหมายเป็นวิถีคิดที่ผิดพลาด รัฐไทยมีความคิดที่ว่า 1. ไฟป่าเกิดจากคนชนบท ดังนั้นจึงจะต้องเอาคนออกจากป่า 2. การห้ามเกิดไฟในป่าหรือห้ามเผา วิถีคิด 2 รูปแบบนี้เป็นวิธีการที่ไม่ได้ก่อให้เกิดระบบในการป้องกันไฟป่า ในขณะที่ **ระดับบทบาทของสถาบันป้องกันไฟป่า** พบว่า มีลักษณะของการใช้รวมศูนย์เป็นแกนในการป้องกันไฟป่า ซึ่งการจัดสถาบันเช่นนี้ก็มีข้อผิดพลาดเช่นกัน เพราะไม่ก่อให้เกิดกรอบความร่วมมือกับ

สถาบันอื่น ๆ อีกทั้ง การใช้โครงสร้างแบบรัฐร่วมศูนย์นี้ยังสร้างข้อจำกัดหลายประการให้แก่การป้องกันไฟป่าด้วย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 : การอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจต่อสถานการณ์หมอกควันและไฟป่าในยุคปัจจุบัน ยังพบอีกว่า ปัญหาเรื่องไฟป่าและหมอกควันไม่ได้เป็นเพียงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง ชนบท รัฐ และทุนเท่านั้น ในปัจจุบันไฟปายังสร้างหมอกควันที่ส่งผลกระทบต่อเมืองด้วย ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ตัวแสดงภาคเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวในฐานะผู้กระทำ อันเกิดจากการเติบโตของเมืองภายใต้รูปแบบเศรษฐกิจการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวที่เกิดจากการส่งเสริมนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติและในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทยในระยะที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดเมืองในรูปแบบเอกนาระดับภูมิภาค อันเป็นพื้นที่รวมตัวกันของชนชั้นกลางในเมือง ฉะนั้น การเติบโตของเมืองเชียงใหม่จึงต่างจากเมืองอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ที่ประสบกับปัญหาหมอกควันเช่นกัน แต่ไม่มีข้อเรียกร้องด้านสิ่งแวดล้อมจากภาคเมืองมากเท่ากับเมืองเชียงใหม่ มากไปกว่านั้น การเติบโตของเมืองเชียงใหม่จึงก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท ทั้งในด้านของวิถีชีวิตและการที่เมืองขยายไปชิดขอบของชนบทมากขึ้น ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทตามมาด้วยในภายใต้สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันด้วยเช่นกัน

การเข้ามามีบทบาทของภาคเมืองหรือชนชั้นกลางในเรื่องหมอกควันและไฟป่าสามารถแบ่งเป็นการทำความเข้าใจ 2 รูปแบบโดยกัน ได้แก่ **1.ภาคเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล** ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างจริงจัง ภาคเมืองรูปแบบนี้ได้สร้างวาทกรรมว่าด้วยข้อเรียกร้อง เรื่องไฟป่าและหมอกควันที่มีลักษณะยึดเยียด กำหนดความเป็นผู้ร้ายให้แก่ชนบท และสร้างข้อเรียกร้องที่กดทับชนบทหลายข้อ ได้แก่ **ข้อเรียกร้องว่าด้วยการห้ามเผา อันสะท้อนถึงทัศนคติที่มีต่อการจัดการที่สอดคล้องกับความคิดของภาครัฐ** นอกจากนี้แล้วยังมี การไล่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสะท้อนว่า ไม่มีการเรียกร้องให้เกิดโครงสร้างใหม่ แต่เป็นเพียงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงเพียงตัวบุคคลเท่านั้น เท่ากับว่า ภาคเมืองจะยึดมั่นในระบบเดิม และไม่ทำทลายต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง **2. ภาคเมืองในรูปแบบการรวมกลุ่มคือ** สภาลมหายใจในฐานะภาคประชาสังคมที่เข้ามาบทบาทในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันหลายด้าน เช่น ความพยายามรื้อยัดสถาบันต่าง ๆ เข้ามาแก้ไขปัญหา โดยใช้วิธีการการจัดการไฟ (Fire management) และช่วยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างภาคชนบทกับเมืองผ่านการสร้างวาทกรรมและโครงการต่าง ๆ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรในชนบทจึงถูกรอบงำไปด้วยภาคเมืองมากกว่าภาคชนบท อีกทั้ง ภาคเมืองทั้ง 2 รูปแบบ ก็ไม่ได้มี

ข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิของชนบท การเกษตรที่เป็นธรรม และการกระจายอำนาจ อันเป็น สาระสำคัญของพัฒนาประชาธิปไตยมากนัก

จากที่ได้อธิบายในส่วนของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟฟ้าและหมอกควันทั้งหมดนั้น ยัง พบว่า นโยบายเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการจัดการป่าในลักษณะของการป้องกันไฟฟ้า แม้ว่าจะเป็น หน้าที่ของหน่วยในสังกัดกรมอุทยานและกรมป่าไม้อยู่แล้วที่อยู่ในลักษณะของการจัดสถาบันใน **รูปแบบรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน** ที่ได้ขยายแขนขาของความเป็นรัฐรวมศูนย์ลงไปในระดับพื้นที่ทั้ง ในระดับภูมิภาคและระดับส่วนท้องถิ่น การจัดสถาบันในรูปแบบนี้ทำให้หน่วยเหล่านี้เผชิญกับ ข้อจำกัดในการป้องกันไฟฟ้าหลายด้าน ได้แก่ การไม่เข้าใจลักษณะของพื้นที่ ความไม่สามารถ เชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ การขาดแคลนงบประมาณ และการขาดแคลนทรัพยากรบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้การป้องกันไฟฟ้าภายใต้การดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ล้มเหลว

รวมไปถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกจำกัดอำนาจทั้งบทบาทด้านการป้องกันไฟฟ้าและด้าน การพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ป่าของรัฐที่มีประชาชนอาศัย เมื่อเป็นเช่นนี้ การพัฒนา สาธารณูปโภค โดยเฉพาะแหล่งน้ำอันเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ ในการลดการปลูกพืชที่ใช้ไฟ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการไม่สามารถพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ได้ส่งผลให้ คุณภาพชีวิตของชาวบ้านไม่ได้ดีมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาในเมือง

นอกจากนี้ยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเมืองและทุนก็มีส่วนในการสอดรับกันอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทุนที่พยายามออกมาตรการที่ไปในแนวทางเดียวกับข้อเรียกร้องของภาคเมือง ซึ่งมีส่วนใน การกดทับชนบทอย่างยิ่ง ดังนั้น ชนบทจึงถูกทำให้กลายเป็นผู้ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานการณ์ ไฟฟ้าและหมอกควัน ที่เป็นปัญหาสำคัญในท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของตัวแสดง 4 ตัวแสดงหลักในปัจจุบัน ได้แก่ รัฐ ทุน เมือง และชนบท จึงเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของปรากฏการณ์ไฟฟ้าและ หมอกควัน จ.เชียงใหม่ โดยเฉพาะภาคเมืองที่แม้ว่าจะไม่ได้เข้าไปขูดรีดชนบทในเชิงเศรษฐกิจใน รูปแบบเดียวกับที่ทุนกระทำกับชนบท แต่ภาคเมืองก็พยายามสร้างวาทกรรมเพื่อไปครอบงำการ จัดการทรัพยากรของชนบท และกดทับพวกเขาผ่านวาทกรรมที่สร้างอัตลักษณ์ให้แก่พวกเขา กลายเป็นผู้ร้ายของสถานการณ์หมอกควันและไฟฟ้า และทำให้พวกเขากลายเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจ แม้กระทั่งในการต่อรองการจัดการทรัพยากรร่วมในเขตพื้นที่ของพวกเขา (ดูภาพความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐ ทุน เมืองและชนบทในบทที่ 6)

7.2 ข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎี และคุณูปการในทางรัฐศาสตร์

การต่อเติมความรู้ในเชิงทฤษฎี ผู้เขียนคิดว่า งานชิ้นนี้มีคุณูปการเชิงทฤษฎีหลัก ๆ 3 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** การเพิ่มเติมช่องว่างทางความรู้ในทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมือง ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นแม้ว่าจะได้ให้ความสำคัญกับการอธิบาย “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง” งานชิ้นนี้ได้เพิ่มชุดคำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตของเมืองที่มีส่วนให้มนุษย์เข้าไปมีส่วนเกี่ยวกับทรัพยากรในเชิงวาทกรรม (ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 5) ซึ่งทำให้คำอธิบายเชิงทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองชัดเจนมากขึ้น และทำให้เราเห็นภาพความซับซ้อนที่เกิดขึ้นกับการจัดการทรัพยากรร่วมป่าและอากาศ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ในรูปแบบดังกล่าวทำให้เรามองเห็นภาพความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มมากขึ้น และเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้การคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ไม่เพียงแต่คำนึงถึงปัจจัยเชิงสาเหตุเท่านั้น (เช่น ความล้มเหลวของนโยบาย การจัดวางบทบาทขององค์กรในดูแลเรื่องไฟป่าและหมอกควัน) หากแต่ยังต้องคำนึงถึงความขัดแย้งระหว่างภาคเมืองและชนบทเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งเป็นการอธิบายทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองกับปรากฏการณ์ที่มีความซับซ้อนมากกว่าที่ทฤษฎีเสนอ

ประการที่สอง ในทางทฤษฎีงานชิ้นนี้ได้นำทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมืองเข้ามาเป็นแนวทางในการศึกษาการทำความเข้าใจอำนาจที่ดำรงอยู่ในเมืองเชียงใหม่ในมิติที่สามหรืออำนาจเชิงวาทกรรมที่ดำรงอยู่ นอกเหนือไปจากตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นการพยายามเติมเต็มการศึกษาการเมืองและปกครองท้องถิ่นที่มากกว่าการมองเรื่องสถาบัน เช่น การเลือกตั้งท้องถิ่น อิทธิพลเจ้าพ่อ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐส่วนท้องถิ่น หากแต่พยายามมองตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการในท้องถิ่นที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งกันและกันคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเมืองและชนบทที่เข้ามาปะทะกันในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ในรูปแบบอำนาจเชิงวาทกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่ง ๆ ที่สำคัญของเมืองเชียงใหม่ อันจะต้องได้รับการคำนึงถึงในการแก้ไขปัญหาไฟป่าที่ไม่ใช่การแก้ไขเชิงสาเหตุ แต่เป็นการทำให้ผู้คนในเมืองเชียงใหม่เคารพสิทธิของกันและกันให้มากขึ้น รวมไปถึง การผลักดันไปสู่การให้พัฒนาที่เท่าเทียมกันมากขึ้น ฉะนั้น ความขัดแย้งนี้จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการจัดสถาบันแก้ไขความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในเมืองด้วย

และประการสุดท้าย **ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีว่าด้วยประชาธิปไตย** เมื่อพิจารณาจากการความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นกลางในเมืองเชียงใหม่กับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะข้อเสนอที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้เสนอ ก็จะพบว่า ชนชั้นกลางนอกจากจะไม่เอาประชาธิปไตยในการเมืองระดับชาติ ยังปฏิเสธการกระจายอำนาจอันเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอีก

ด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของภาคเมืองทั้ง 2 รูปแบบที่ยังคงไปไม่ถึงเรื่องการกระจายอำนาจ และประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ดังนั้นจึงนำมาสู่ประเด็นในการถกเถียงเรื่องชนชั้นกลางกับประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเชิงทฤษฎีว่าด้วยเรื่องเงื่อนไขของประชาธิปไตย เช่น ทฤษฎีของ Barrington Moore⁷⁴ และ Seymour Martin Lipset⁷⁵ ที่พยายามอธิบายเงื่อนไขของประชาธิปไตยว่า ความเป็นเมืองหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเกิดขึ้นของชนชั้นกลางจะนำไปสู่การเกิดขึ้นของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งเงื่อนไขเชิงทฤษฎีดังกล่าวไม่สามารถอธิบายได้กับผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ และกลับกลายเป็นว่า ชนชั้นกลางไม่แสดงท่าทีจะนำไปสู่การพัฒนาหรือการเรียกร้องประชาธิปไตยในระดับชาติแล้ว และยังไม่เรียกร้องในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

7.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย พบว่า ภายใต้อาณัติของไฟป่าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหา 3 รูปแบบได้ 1. ปัญหาในเรื่องของสิทธิของชาวบ้าน 2. ปัญหาการจัดสถาบันระหว่างรัฐ เมือง และชนบท ในการจัดการทรัพยากร และ 3. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเมืองและชนบท ซึ่งจากปัญหาดังที่ได้กล่าวมานี้สามารถแบ่งหัวข้อของข้อเสนอแนะได้ 3 หัวข้อดังนี้

1. การปฏิรูปการถือครองที่ดินในชนบท รัฐควรกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน เพื่อการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรได้รับการถือครองที่ดินที่มีความมั่นคงและเท่าเทียม เพื่อที่จะลดการแบกรับความเสี่ยงของการปลูกพืชให้แก่เกษตรกร และเพิ่มทางเลือกในการปลูกพืช ที่ไม่ใช่แค่เพียงเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย หากแต่จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งระบบ รวมไปถึงการจัดสรรที่ดินในชนบทให้

⁷⁴ ในงานชิ้นสำคัญของ Barrington Moore ที่ชื่อว่า Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World ได้อธิบายว่า ปฏิสัมพันธ์ทางชนชั้นกับการเกิดขึ้นของระบอบการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ การเกิดขึ้นของประชาธิปไตย Moore ได้อธิบายในประโยคสำคัญในเล่มว่า “No Bourgeoisie, No Democracy” สามารถตีความได้ว่า ไม่มีชนชั้นกลาง, ไม่มีประชาธิปไตย (Moore, 1966)

⁷⁵ เช่นเดียวกับกับ Lipset ในงานที่ชื่อว่า some social requisites of democracy ได้พยายามอธิบายความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับระบอบประชาธิปไตยว่า เงื่อนไขสำคัญของการเจริญเติบโตของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว เศรษฐกิจ ความเป็นเมือง และจำนวนของประชาชนที่ได้รับการศึกษา เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้สามารถตีความไปถึงการมีชนชั้นกลาง แต่ความคลุมเครือในการอธิบายของ Lipset คือ สรุปลงแล้วเงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจกันแน่ (Lipset, 1959)

เหมาะสมในเชิงสัดส่วนทั้งในของรัฐ ประชาชน และส่วนรวม อีกทั้ง พื้นที่ที่เขตของประชาชนจะต้องได้รับการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภค และคุณภาพชีวิต

2. การกระจายอำนาจทางการพัฒนาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจและบทบาทในการพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่เกษตรกรในการปลูกพืชชนิดอื่น และให้ชนบทได้เข้าถึงสิทธิในการพัฒนาอื่น ๆ ทั้งในการด้านสาธารณูปโภค และจะต้องทำไปพร้อม ๆ การสร้างฐานระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่มีความเชื่อมโยงกับการดูแลสุขภาพ ทรัพยากรป่า และไม่พึ่งพาป่าอย่างเดียว เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้มีรายได้

3. การจัดการทรัพยากรร่วม ให้สิทธิแก่ชนบทในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในชนบท ทั้งในแง่การใช้สอยทรัพยากรในป่า และการเข้าถึงการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อให้พวกเขามีโอกาสที่เข้าไปมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าของรัฐที่กีดกันการเข้าไปจัดการทรัพยากรโดยตัวแสดงอื่น ๆ และรวมอำนาจในการจัดการไว้ที่รัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล และแม้ว่ารัฐจะรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลาง หากแต่ส่วนกลางก็ไม่ได้มีนโยบายที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าโดยตรง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดไฟป่า เช่น การชิงเผา การลดปริมาณใบไม้ในป่า อันเป็นสาเหตุของการลุกลามและเพิ่มความรุนแรงต่อไฟป่าที่เกิดขึ้น และเน้นการลงโทษชนบทเป็นหลัก จากปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดวาง**กรอบความร่วมมือเชิงสถาบันใหม่**ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยรูปแบบของการผสมระหว่างการจัดการทรัพยากรร่วมโดยรัฐ ภาคเมืองและชุมชน ที่สร้างการพูดคุยกันได้ระหว่างภาคส่วน ในขณะเดียวกัน รัฐจะต้องยอมรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสร้างกรอบความร่วมมือในเชิงนโยบายให้เกิดความร่วมมือระหว่าง รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในระดับพื้นที่ และการจัดสถาบันเชิงกติกาก็จะต้องสอดคล้องกับบริบทและสภาพพื้นที่นั้น ๆ ด้วย อีกทั้ง รัฐยังต้องมีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชน การสนับสนุนและส่งเสริมในยุทธวิธีของการป้องกันไฟป่าให้แก่ชุมชนด้วย

4. การจัดการความขัดแย้ง รัฐควรที่จะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้อธิบายตัวเองมากขึ้นกับสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันที่พวกเขาถูกมองว่าเป็นผู้กระทำ โดยพึ่งพาบทบาทของสื่อกระแสท้องถิ่นหรือสื่อกระแสหลัก เพื่อสร้างวาทกรรมเรื่องไฟป่าและหมอกควันใหม่ เพื่อให้ชนบทไม่ถูกรวบงำจากภาคเมืองในการจัดการทรัพยากร และลดระดับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภาคเมืองและ

ชนบท อีกทั้ง ควรเปิดโอกาสให้ทั้งภาคเมืองและภาคชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมในเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผ่านวิธีการต่าง ๆ โดยเป็นการสถาบันที่เป็นกรอบความร่วมมือที่สามารถพูดคุยกันได้ เช่น การระบุและการนิยามปัญหาร่วมกัน ที่เป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ถกเถียงปัญหาที่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และลดความขัดแย้งระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท และเพื่อที่จะนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายด้วย



บทส่งท้าย

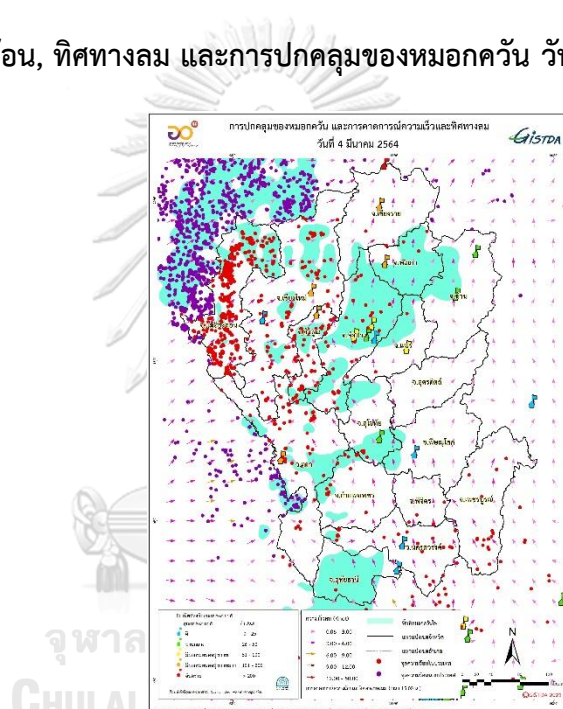
ในปี 2564 มีความเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของจังหวัด กล่าวคือ การเกิดขึ้นของสภาลมหายใจในปี 2562 ได้พยายามขับเคลื่อนมติใหม่แห่งการจัดการไฟป่า เดิมทีแล้วรัฐจะเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไฟป่า โดยเน้นการส่งเสริมการห้ามเผาเป็นหลักหรือที่เรียกว่า Zero-burning แต่ในระยะต่อมาภาคเมืองได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น (ดังที่ได้อธิบายไปในบทที่ 5) ซึ่งภาคเมืองที่ได้เข้ามามีบทบาทมากนั่นก็คือ กลุ่มที่ชื่อว่า “สภาลมหายใจ” โดยขับเคลื่อนนโยบายต่างไปจากภาคเมืองในรูปแบบปกติ นโยบายสำคัญคือ นโยบายที่เน้นเอาชนบทเป็นตัวตั้งหรือเป็นหัวทอกในการจัดการไฟป่า หรือนโยบายชิงเผาโดยแบ่งพื้นที่ในการจัดการ สำคัญคือ มีการอนุญาตให้มีการจัดการเชื้อเพลิงตามแผนการบริหารจัดการเชื้อเพลิง ในพื้นที่ที่ได้มีการลงระบบขอการบริหารจัดการเชื้อเพลิงไว้แล้วล่วงหน้า ส่วนในพื้นที่ที่ไม่ได้ลงทะเบียนการจัดการเชื้อเพลิงจะไม่มี การอนุญาตให้บริหารเชื้อเพลิง หากแต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการเชื้อเพลิง อีกทั้ง การบริหารสถานการณ์รูปแบบใหม่นี้ยังสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ว่าด้วย กฎที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แต่ละพื้นที่คือ มีการขอความร่วมมือจากประชาชนแทนและมีการแบ่งจังหวัดออกเป็นโซนเหนือ – ใต้ เพื่อการจัดการเชื้อเพลิง เริ่มดำเนินการครั้งแรกในโซนใต้ในเดือนมกราคมและภูมิภาคพันธ์จากนั้นโซนเหนือในเดือนมีนาคมและเมษายนรวม 4 เดือน อันมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันไปจากลักษณะการจัดสถาบันเชิงกติกานโยบายเดิม นอกจากนี้ยังมีโครงการหมู่บ้านปลอดการเผาที่รณรงค์ให้หมู่บ้านหันมาดูแลพื้นที่ของตนเองโดยการให้รางวัลสำหรับหมู่บ้านที่ไม่มีการเผาเลย

แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า ยังพบว่ามียุคความร้อนเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น รายงานการตรวจพบจุดความร้อน (วันที่ 27 กพ.) ในพื้นที่จ.เชียงใหม่ มีจุดความร้อนมาก 110 จุด อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ 64 จุด และป่าสงวนแห่งชาติ 44 จุด และเขต ส.ป.ก. อีก 2 จุด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่บนเขาสูงชันยากต่อการเข้าถึง ทั้งนี้จุดความร้อนพบอยู่ในพื้นที่ 16 อำเภอ พบมากที่สุดในอำเภอสันทราย 16 จุด รองลงมาคือ อ.แม่แจ่ม 12 จุด และอำเภอดอยสะเก็ด 11 จุด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้รัฐได้เปลี่ยนนโยบายจากชิงเผาไปสู่ห้ามเผาอีกครั้ง โดยมีสาระสำคัญคือ ห้ามการเผาทุกชนิด 60 วัน ยกเว้นพื้นที่ตามแผนการบริหารจัดการเชื้อเพลิง ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม โดยผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท ทำให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่โซนเหนือเร่งชิงเผาเพื่อกำจัดเชื้อเพลิงก่อน (ผู้จัดการออนไลน์, 2564) นอกจากนี้ยังพบจุดความร้อนที่เพิ่มมากขึ้นหลังจะการห้ามเผา เช่น วันที่ 9 มีนาคม 2564 จ.เชียงใหม่พบจุดความร้อนถึง จังหวัดเชียงใหม่ 211 จุด เป็นลำดับ 2 รองจาก จ.

แม่ฮ่องสอน (ประชาชาติธุรกิจ, 2564a) และในวันที่ 2 เมษายน 2564 จุดความร้อนในจังหวัด เชียงใหม่ 154 จุด (ไทยรัฐ, 2564) อีกทั้ง ข้อมูลภาพจากดาวเทียมระบบ MODIS ฝ้าติดตาม สถานการณ์ความเสี่ยงพื้นที่เกิดไฟป่า จะเฝ้าระวังให้จ.เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงอีกด้วย

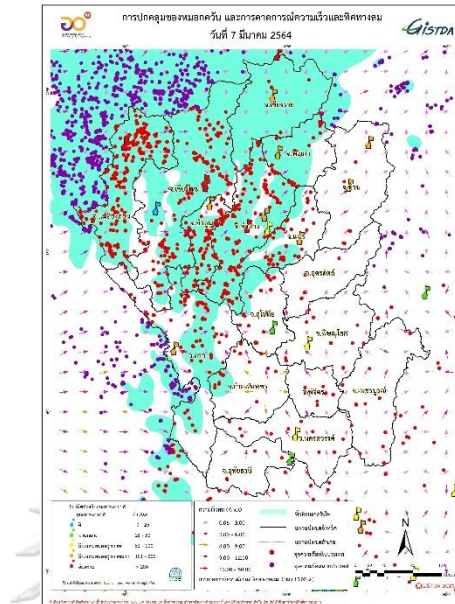
สำหรับสถานการณ์หมอกควัน นอกจากสถานการณ์ไฟป่าในจ.เชียงใหม่ที่มีความรุนแรงที่ ส่งผลต่อหมอกควันแล้ว ก็ยังมีไฟป่าในพื้นที่อื่นที่ส่งผลต่อพื้นที่เมืองเชียงใหม่ด้วย เช่น สถานการณ์ไฟ ป่าในจ.แม่ฮ่องสอนที่ได้ส่งผลต่อสถานการณ์หมอกควันในจ.เชียงใหม่ด้วย โดยสามารถพิจารณาได้จาก ทิศทางลมดังนี้

ภาพแสดง จุดความร้อน, ทิศทางลม และการปกคลุมของหมอกควัน วันที่ 4 มีนาคม 2564



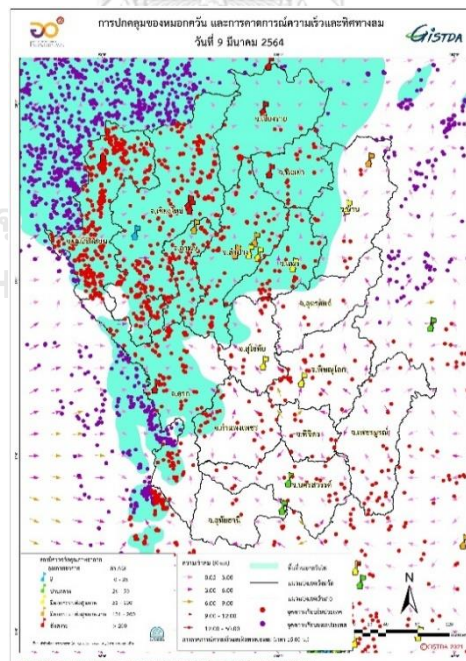
ที่มา: (Gistda, 2564)

ภาพแสดง จุดความร้อน, ทิศทางลม และการปกคลุมของหมอกควัน วันที่ 7 มีนาคม 2564



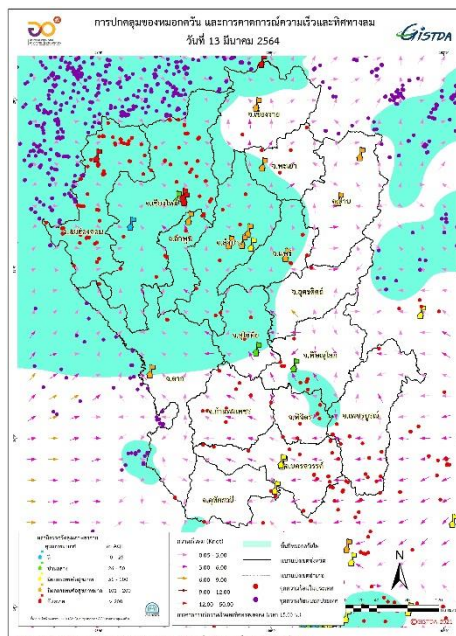
ที่มา: (Gistda, 2564)

ภาพแสดง จุดความร้อน, ทิศทางลม และการปกคลุมของหมอกควัน วันที่ 9 มีนาคม 2564



ที่มา: (Gistda, 2564)

ภาพแสดง จุดความร้อน, ทิศทางลม และการปกคลุมของหมอกควัน วันที่ 13 มีนาคม 2564



ที่มา: (Gistda, 2564)

จากการสถานการณ์ตามรูปภาพสามารถอธิบายได้ว่า หมอกควันส่วนใหญ่มีส่วนที่มาจาก จังหวัดทางตะวันตกของจ.เชียงใหม่ ในขณะที่ตัวถนนที่พัดนั้นก็มีความอ่อนแรงอย่างมาก (ความเร็วลมเพียง 0.05 – 3.00 knot) มากไปกว่านั้น ช่วงเวลานี้กรมอุตุนิยมวิทยาได้วิเคราะห์ว่า ในช่วงนี้มีสภาวะอุณหภูมิผกผันอากาศตัวได้ไม่มากนัก เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้ไม่มีไฟป่าเกิดในช่วงวันที่ 14 มีนาคม 2564 เป็นต้น แต่ด้วยเงื่อนไขทางวิทยาศาสตร์ทำให้หมอกควันยังไม่ระบายไปสู่ชั้นบรรยากาศ

อีกทั้ง ไฟป่าก็ยังพบในพื้นที่อนุรักษ์ การรายงานจุดความร้อนในเขตพื้นที่ป่า วันที่ 14 มีนาคม 2564 พบว่า ในป่าอนุรักษ์ยังมีจุดความร้อนรายวันมากถึง 184 จุด พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 96 จุด เขต สปก.จำนวน 33 จุด ทั้งนี้ พื้นที่จ.เชียงใหม่ พบจุดความร้อนรายวัน 52 จุด ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาไฟป่ายังไม่ได้หมด และยังพบในพื้นที่ป่าของรัฐเป็นจำนวนมากเช่นเคย ฉะนั้น จึงทำให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดสถาบันที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้วิเคราะห์และเสนอยังใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์และแก้ไขปัญหาได้

แม้ว่าการบริหารจัดการสถานการณ์หมอกควันในจ.เชียงใหม่จะเปลี่ยนแปลงโดยการเริ่มทำ เรื่องแผนการชิงเผาก็ตาม หากแต่สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันไม่ดีขึ้น โดยเฉพาะปัญหาหมอก

ควันที่เป็นปัญหาอย่างมาก เงื่อนไขของโครงสร้างหมอกควันประกอบไปด้วยหลายปัจจัย เช่น จุดความร้อนในจังหวัดรายรอบ ประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์กับทิศทางลม และความเร็วลมในช่วงเวลานั้น ๆ ความกดอากาศและภูมิประเทศแบบแอ่งกระทะ สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่ละเลยได้ในการพิจารณาปัญหาหมอกควันในจ.เชียงใหม่

นอกจากนี้แล้ว แม้ว่าการมีแผนการจัดการบริหารเชื้อเพลิงของจังหวัดกลายเป็นกติกาเชิงสถาบันใหม่ ในปี 2564 แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงไม่มีข้อเสนอที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจในด้านการถือครองที่ดิน และด้านการกำหนดอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถเข้าไปดูแลทรัพยากรในเขตป่าของรัฐได้ เท่ากับว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในตัวบทกฎหมายที่ว่าเขตป่าของรัฐ และการกำหนดบทบาทและอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจมากขึ้นในการพัฒนาพื้นที่และการจัดการดูแลไฟฟ้า เนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงกับชาวบ้านได้มากกว่าการปกครองส่วนกลางและภูมิภาค ฉะนั้น ท้องถิ่นจึงได้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการดูแลพื้นที่ในเชิงทรัพยากรบุคคลได้ ในขณะเดียวกัน กรมอุทยานและกรมป่าไม้ก็ยังคงมีความสำคัญในด้านการให้ความรู้ อบรมการป้องกันไฟป่า มากไปกว่านั้น การเปลี่ยนชุดวิธีคิดในเชิงนโยบายการดูแลป่าก็ยังเป็นเรื่องสำคัญที่จะคำนึงถึง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ของจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ได้ไปถึงขั้นตอนที่ว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจ

มากไปกว่านั้น ก็ไม่ได้มีข้อเรียกร้องว่าด้วย การปรับพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงวิถีพืชเชิงเดี่ยว การเกษตรที่เป็นธรรมยังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปด้วยเช่นกัน รวมถึงการกระจายอำนาจ โดยในเขตชนบท ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจและบทบาทในการพัฒนาเขตพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยในอยู่เขตป่าสงวนที่มีระเบียบและกฎที่ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ยาก ทั้งหมดนี้ยังคงเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่รัฐยังไม่ถึง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนคิดว่า ปัญหาหมอกควันและไฟป่ายังคงไม่ได้รับการแก้ไขในเชิงโครงสร้าง ทำให้การวิเคราะห์และข้อเสนอในงานชิ้นนี้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดสถาบันที่นอกจากจะต้องคำนึงถึงการจัดสถาบันในเชิงอำนาจที่เป็นทางการในดูแลและจัดการไฟป่าและหมอกควันทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นแล้ว และการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างแล้ว แต่ยังคงคำนึงถึงการสถาบันในเชิงอำนาจที่ไม่เป็นทางการคือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในจ.เชียงใหม่ที่มีต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชนบทและเมือง และท่าทีของภาคเมืองที่ยังคงไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ท่ามกลางความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังที่

งานชิ้นได้สะท้อนให้เห็น ฉะนั้น ในงานชิ้นนี้ก็ยังคงเป็นประโยชน์ในแง่ของบทเรียนความล้มเหลวในสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควันที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดสถาบันเพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้า โดยเฉพาะการจัดสถาบันในเขตป่าของรัฐ เพื่อที่จะลดไฟฟ้าในพื้นที่อื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับหมอกควันในจ. เชียงใหม่ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดสถาบัน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟฟ้าอีกด้วย





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

- adaymagazine. (2563). คุยกับผู้นำ 'สภามหาใจเชียงใหม่' กลุ่มคนที่ไม่อยากให้เชียงใหม่กลับไปมีอากาศแย่อันดับ 1 ของโลก. 9 มกราคม. Retrieved from <https://adaymagazine.com/order-of-air/>
- Bailey, S., & Bryant, R. (2005). *Third world political ecology: an introduction*: Routledge.
- BBC. (2562a). ฝุ่น : PM 2.5 ในเชียงใหม่ขึ้นสูงแตะอันดับหนึ่งของโลก. Retrieved from https://www.bbc.com/thai/47534868?ocid=socialflow_facebook&fbclid=IwAR0ThwQo7uOVxYd1vSaQOp-drS9UPLHcJAsDibCM1dnQJD6hLZkFnMhR4aU
- BBC. (2562b). ฝุ่น : เชียงใหม่ วิกฤตหมอกควันภาคเหนือ วาระแห่งชาติที่ยังแก้ไม่ได้มา 12 ปี. Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/thailand>: <https://www.bbc.com/thai/thailand-47550696>. <https://www.bbc.com/thai/thailand-47550696>
- Bryant, R. L. (1997). Beyond the impasse: the power of political ecology in Third World environmental research. *Area*, 29(1), 5-19.
- Chiangmainews. (2563). เชียงใหม่เริ่มแล้ว ประกาศพื้นที่ห้ามเผา ในที่โล่งแจ้ง. Retrieved from <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1228902/>
- CMPublica. (2562). ไม่ทนอีกต่อไป ภาคประชาชนร่วมมือ เปิด สภามหาใจเชียงใหม่ ด้านปัญหาหมอกควัน. Retrieved from <http://www.cmpublica.com/?p=3538>
- Duongchan Apavatjirut Charoenmuang. (2007). *Sustainable cities in Chiang Mai : a case of a city in a valley* Chiang Mai
- Google Earth (Cartographer). (2020).
- greennews. (2021). ส่อง "ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แม่แจ่ม" จากโครงสร้าง "วงจรหนี้" สู่ "วงจรมลพิษ". Retrieved from <https://greennews.agency/?p=22969>
- greennews. (2563). สภามหาใจชี้กฎหมายและระบบราชการล่าหลัง ต้นเหตุปัญหาฝุ่นยึดเยื้อ. 24 มีนาคม. Retrieved from <https://greennews.agency/?p=20493>
- Greenpeace. (2562). ในวันที่ฝุ่นควัน PM 2.5 กับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่อาจมองข้าม คุยกับนายแพทย์ รังสฤษฏ์ กาญจนระวีชัย. Retrieved from <https://www.greenpeace.org/thailand/story/9943/climate-pm25-talk-with-doctor/>
- Greenpeace. (2563). กรีนพีซเผยความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ พื้นที่ปลูกข้าวโพด และมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง. Retrieved from

<https://www.greenpeace.org/thailand/press/16498/food-agriculture-meat-industry-connects-with-deforestation-and-haze/>

Hfocus. (2563). ผลการศึกษา ‘ประชากรแฝง’ เขตเมืองเชียงใหม่เข้าไม่ถึงสิทธิสุขภาพ. Retrieved from <https://www.hfocus.org/content/2020/02/18510>

Hollweck, T. (2015). Robert K. Yin.(2014). Case Study Research Design and Methods . Thousand Oaks, CA: Sage. 282 pages. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1).

Jefferson, M. (1989). Why geography? The law of the primate city. *Geographical review*, 79(2), 226-232.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American political science review*, 53(1), 69-105.

Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (2010). *Theory and methods in political science*: Macmillan International Higher Education.

Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Great Britain Allen Lane The Penguin Press

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*: Cambridge university press.

Perreault, T., Bridge, G., & McCarthy, J. (2015). *The Routledge handbook of political ecology*: Routledge.

Rhodes, R. A., Binder, S. A., & Rockman, B. A. (2008). *The Oxford handbook of political institutions*: Oxford Handbooks of Political.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand : the modernization of a bureaucrat policy*. Honolulu: East-West Center Press

Robbins, P. (2011). *Political ecology: A critical introduction* (Vol. 16): John Wiley & Sons.

Sanook. (2558). เชียงใหม่เฝ้าระวังหมอกควันข้ามห้วยห้ามเผา Retrieved from <https://www.sanook.com/news/1745297/>

Sanook. (2562). คนเชียงใหม่เหลือทน วิกฤตฝุ่นยังติดอันดับโลก เปิดลารายชื่อขอเปลี่ยนผู้ว่าฯ Retrieved from <https://www.sanook.com/news/7721446/>

Svarstad, H., Benjaminsen, T. A., & Overå, R. (2018). Power theories in political ecology.

Tanet Charoenmuang. (2006). *Thailand: A late decentralizing country*. Chiang Mai: Urban Development Institute Foundation.

- thaiPBSNews. (2560). 60 วันห้ามเผาป่ามีคนถูกดำเนินคดี 11 ราย Retrieved from <https://news.thaipbs.or.th/content/261766>
- ThaiPublica. (2559). หมอกควัน ไฟป่า น้ำแล้ง เขาหัวโล้น กับโจทย์ที่ยากของ “แม่แจ่มโมเดล”. Retrieved from <https://thaipublica.org/2016/04/smog-cp/>
- ThaiQuote. (2562). คนเชียงใหม่บุกถึงตัว "บิ๊กตุ๋" วอนประกาศเขตภัยพิบัติ แก่ไขวิกฤติฝุ่น Retrieved from <https://www.thaiquote.org/content/218779>
- the101. (2563). #Savechiangmai ในวิกฤตไฟ ฝุ่น โควิด กับ นพ.รังสฤษฎ์ กาญจนะวณิช. Retrieved from <https://www.the101.world/rungsrit-kanjanavanit-interview/>
- ThoughtCo. (2019). The Law of the Primate City. Retrieved from <https://www.thoughtco.com/law-of-primate-cities-1435793>
- workpointtoday. (2562). เด็กเชียงใหม่รณรงค์หยุดเผา ทวงคืนอากาศบริสุทธิ์ หลังภาคเหนือเผชิญปัญหาฝุ่นพิษ. 4 มีนาคม. Retrieved from <https://workpointtoday.com/%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%AB%E0%B8%A2%E0%B8%B8/>
- เชียงใหม่นิวส์. (2559). ศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมสารพิษ ธนาคารอาคารสงเคราะห์. Retrieved from <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/471914/>
- เอกวิทย์ เตระดิษฐ์. (2562). ดอยสุเทพหายไปไหน ? คุยกับ นพ.รังสฤษฎ์ กาญจนะวณิช ว่าด้วยเรื่อง มลพิษบนท้องฟ้าและปัญหาฝุ่นควันที่ซุกอยู่ใต้พรม. 25 มีนาคม Retrieved from <https://1th.me/ubbMn>
- โอฬาร อ่องพะ. (2563). รัฐไทยกับการเมืองของการจัดการป่าไม้และที่ดิน. มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, พิษณุโลก
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2542). วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะ และความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ วิชาษา.
- ไทพบลิซ่า. (2558). หมอกควัน ไฟป่า น้ำแล้ง เขาหัวโล้น กับโจทย์ที่ยากของ “แม่แจ่มโมเดล”. . 17 เมษายน Retrieved from <https://thaipublica.org/2016/04/smog-cp/>
- ไทยรัฐ. (2564). เชียงใหม่ค่าฝุ่นกลับมาวิกฤติจาก ไฟป่าดอยสุเทพ ผู้ว่าฯ ขอ ส.ช่วยโปรยน้ำ. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/news/local/north/2062341>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2550). สรุปลักษณะอากาศ รายเดือน (สถานี). Retrieved from <http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2558). สรุปลักษณะอากาศ รายเดือน (สถานี)

- Retrieved from <http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2559). สรุปรายข้อมูลคุณภาพอากาศ รายเดือน (สถานี). Retrieved from <http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2563). สรุปรายข้อมูลคุณภาพอากาศ รายเดือน Retrieved from <http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php>
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 712 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 225 วันที่ 29 ธันวาคม 2517 (2517).
- กระทรวงมหาดไทย. (2490). ตั้งตำบลในจังหวัดต่าง ๆ.
- กระทรวงมหาดไทย. (2500). จัดตั้งสุขาภิบาลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2560). เกษตรกรแม่แจ่มโอด ราคาข้าวโพดต่ำสุดในรอบ10ปี. 23 มกราคม Retrieved from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/737360>
- ข่าวสดออนไลน์. (2561). ไร่หมุ่นเวียน ภูมิปัญญากะเหรี่ยง บทพิสูจน์วิถีทำกิน ที่รักษาป่าบนพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน. ข่าวสด. Retrieved from https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_1863425
- จารุสมบัติ, โ. (2548). การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงนเเวศวิทยการเมื่อง. In เอกสารการสอนชุดวิชา 81311 หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์
- นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. (2563) //Interviewer: ม. ปัญญาคำ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วัฒนาการของ อำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. . กรุงเทพฯ โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬา.
- ชาคริต โชติอมรศักดิ์ และดวงนา ลาภใหญ่. (2561). ปัจจัยทางอุดมนิยมวิทยาที่สัมพันธ์ต่อการเกิดปัญหาหมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่. วารสารห่วยวิจัยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 237 - 249.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2560). เชียงใหม่โชนตะวันออกบุม ศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่รับเมืองขยาย 14 มิถุนายน Retrieved from <https://www.thansettakij.com/content/business/286491>
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์. (2539). เชียงใหม่: เอกนคระระดับภาค โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- นิคม พุทธา. (2563) //Interviewer: ม. ปัญญาคำ.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2562). เดินหน้า”แม่แจ่มโมเดล”แก้หมอกควัน จัรัฐปลดล็อกที่ดิน เล็งปลูกไม้-กาแพแทนข้าวโพด. Retrieved from <https://www.prachachat.net/local-economy/news-384043>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2563). ทำไมไฟปาเชียงใหม่ปีนี้ รุนแรงและแก๊ยากกว่าที่ผ่านมา. Retrieved from <https://www.prachachat.net/d-life/news-450085>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2564a). ไฟปา-หมอกควันภาคเหนือวิกฤตหนัก ยอดผู้ป่วยเชียงใหม่พุ่ง 3 หมื่นคน. 9 มีนาคม

Retrieved from <https://www.prachachat.net/local-economy/news-626644>

ประชาชาติธุรกิจ. (2564b). ซีพีเอฟ ย้ำรับซื้อข้าวโพดตามแนวทาง “ไม่เผา ไม่เผา เราซื้อ”. Retrieved from

<https://www.prachachat.net/economy/news-635877>

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2543). นิเวศเศรษฐศาสตร์และนิเวศวิทยาการเมือง. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผู้จัดการออนไลน์. (2562a). คนเชียงใหม่เดือดร้อนวิกฤตหมอกควัน บุกห้องประชุม “ลุงตู่” จี้เร่งแก้-ประกาศภัยพิบัติ.

Retrieved from <https://mgronline.com/local/detail/9620000032452>

ผู้จัดการออนไลน์. (2562b). ซีพี เดินหน้าโยบาย “ไม่เผา ไม่เผา เราซื้อ” ตอกย้ำทำธุรกิจคิดถึงสิ่งแวดล้อมยั่งยืน. 5 เมษายน.

ผู้จัดการออนไลน์. (2562c). ซูเปอร์มาร์เก็ตชื่อดัง จ.เชียงใหม่ แจง งดสั่งซื้อเห็ดเผาะกระป๋อง ซึ่งเป็นผลผลิตจากเผาป่า-เกิดหมอกควัน. Retrieved from

<https://mgronline.com/online/section/detail/9620000031463>

ผู้จัดการออนไลน์. (2562d). หวิดวงแตก! นศ.เชียงใหม่ สวมหน้ากาก-ต่อท่อหายใจ บุกยื่นหนังสือผู้ว่าฯ กลางพิธีเปิดยุทธการสยบไฟป่า. Retrieved from <https://mgronline.com/local/detail/9620000026265>

ผู้จัดการออนไลน์. (2563a). นร.-ผู้ปกครองเชียงใหม่สุดทนวิกฤตฝุ่นควัน รวมตัวชูป้ายรณรงค์ “หนูขออากาศบริสุทธิ์”.

Retrieved from <https://mgronline.com/local/photo-gallery/9630000026205>

ผู้จัดการออนไลน์. (2563b). ศูนย์ข้อมูลฯ ซื้อสังหาฯ ภาคเหนือน่าห่วงสต็อกเหลืออื้อ แฉลงทุนระมัดระวัง.

Retrieved from <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9630000060422>

ผู้จัดการออนไลน์. (2564). สภาลมหายใจเชียงใหม่มอบอุปกรณ์ทุน295หมู่บ้านนำร่องชุมชนจัดการแก้ไขปัญหาไฟป่าด้วยตัวเอง. 18 มกราคม. Retrieved from

<https://mgronline.com/local/detail/9640000004984>

ผู้จัดการออนไลน์. (2564). เชียงใหม่จุดความร้อนพุ่งหลังประกาศห้ามเผา-ห้ามเข้าป่า 1 มี.ค. - 30 เม.ย. 64 ไฟไหม้ป่าเทียบต้องระดมดับ. Retrieved from <https://mgronline.com/local/detail/9640000019405>

พิชามญชุ์ รุ่งเรืองศรีเมธา. (2558). การก่อตัวของวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายเกษตรพันธสัญญา.

(มหาดบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

พีพีทีวีออนไลน์. (2558). ซีพีได้ไม่ได้อะไรข้าวโพด ชีหมอกควันวิกฤติเหตุชาวบ้านเผาหาของป่ากว่า 59%.

Retrieved from

<https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/8538>

พุดพิงค์ นวกิจบำรุง. (2556). การช่วงชิงความหมายเพื่อเข้าถึงพื้นที่แห่งความคลุมเครือของแนวเขตป่า กรณีศึกษา

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์. . เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- พุดมพิงศ์ นวกิจบำรุง และ อัจฉรา รักยุติธรรม. (2556). การจัดการเมล็ดพันธุ์ กับ พันธสัญญา : การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่แม่แจ่ม. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2013/06/47250>
- พุดมพิงศ์ นวกิจบำรุง และ อัจฉรา รักยุติธรรม. (2556). ห่วงโซ่การค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ใครกำหนดใคร ? Retrieved from [HTTPS://PRACHATAI.COM/JOURNAL/2013/07/47505#_FTNREF2](https://prachatai.com/journal/2013/07/47505#_FTNREF2)
- มงคล ราชะนาคร. (2553). หมอกควัน และมลพิษทางอากาศ ในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ลีโอนิดีไซน์เวิร์ด. มติชนออนไลน์. (2563). สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ชี้ 14 ปีแก้ไฟป่าล้มเหลว ยื่นรัฐบาลออก กม.อากาศสะอาด บังคับใช้จริงจัง. Retrieved from https://www.matichon.co.th/region/news_2192682
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. (2551). เอกสารประกอบกิจกรรมเปิดโครงการ รวมพลังหนุนชุมชนลดไฟป่าลดหมอกควัน. โครงการและกำหนดการรวมพลังหนุนชุมชนลดไฟป่าหมอกควัน. เชียงใหม่: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- วิทยา อารมณ์. (2541). ประวัติของชุมชนในบริเวณลุ่มน้ำแม่หลู อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่. ศรีนยวิทย์ ทอดเสียง. (2563) /Interviewer: ม. ปัญญา. ศุทธิณี ดนตรี และคณะ. (2557). การจำแนกเชิงพื้นที่ของพื้นที่เผาไหม้เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ. ศูนย์บริการวิชาการทางกฎหมาย. (2563, 14 มีนาคม). (ร่าง)พ.ร.บ.บริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด. Retrieved from https://www.law.cmu.ac.th/mobile/news-details.php?news_id=31569
- สภามหาวิทยาลัย. (2563). เว็บไซต์เสนอนโยบายสาธารณะ ครั้งที่ 1 พ.ร.บ.อากาศสะอาด.
- สภามหาวิทยาลัย. (2564). สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มอบอุปกรณ์หนุน 295 หมู่บ้านนำร่องแก้ไขปัญหาไฟป่า. Retrieved from <https://1th.me/dStnv>
- สมเกียรติ มีธรรม. (2558). ป่าไม้ที่ดินแม่แจ่ม: ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ และทางออก. 13 พฤษภาคม Retrieved from <https://bit.ly/3500r4o>
- สมเกียรติ มีธรรม. (2558). มูลนิธิชีวิตไท. เข้าถึงได้จาก ห่วงโซ่อุปทาน เกษตรพันธสัญญา แม่แจ่ม: . 13 พฤษภาคม. Retrieved from <https://1th.me/4TvMW>
- สมพร จันทระ. (2563). คุณภาพอากาศและสถานการณ์หมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่. 19 มีนาคม Retrieved from <https://www.cmu.ac.th/th/article/e2d66ce5-27bb-4e2f-a5fb-b16b7fb5d7a4>
- สมพร จันทระ และคณะ. (2561). โครงการ “การติดตามตรวจสอบการเผาในที่โล่งในภาคเหนือของประเทศไทย สำหรับการประเมินการปล่อยและการเคลื่อนที่ของมลพิษทางอากาศ เพื่อการวางแผนการจัดการปัญหาหมอกควัน” กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สร้อยดี อ่องสกุล. (2561). ประวัติศาสตร์ล้านนา ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ. (2546a). โครงการ "ของหน้าหมู" : ประวัติศาสตร์ตัวตนของชุมชนกลางหุบเขาแม่แจ่ม. กรุงเทพฯ.
- สันติพงษ์ ช้างเผือก และคณะ. (2546b). " ของหน้าหมู" : ประวัติศาสตร์ตัวตนของชุมชนกลางหุบเขาแม่แจ่ม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

- สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่ (Producer). (2558). สถิติประชากรศาสตร์ ประชากร และเคหะ. Retrieved from http://chiangmai.old.nso.go.th/nso/project/search_option/index.jsp?province_id=48&depcode=01
- สำนักงานข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2562). จังหวัดเชียงใหม่ ประกาศช่วงเวลาห้ามเผาอย่างเด็ดขาดในที่โล่งทุกชนิด. Retrieved from http://thainews.prd.go.th/th/news/print_news/TCATG190119161455409
- กำหนดเขตควบคุมการเผาในที่โล่งทุกชนิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม, (2563a).
ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดเขตควบคุมการเผาในที่โล่งทุกชนิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม, (2563b).
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2558). รายงานสรุป สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จาก ข้อมูลดาวเทียม 2558. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2559). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จาก ข้อมูลประจำปี 2559. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2560). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จาก ข้อมูล ประจำปี 2560. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2561). รายงานสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จากข้อมูล ดาวเทียม ประจำปี 2561. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2562). รายงานสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จากข้อมูล ดาวเทียม ประจำปี 2562. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2563). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน จาก ข้อมูลดาวเทียม ประจำปี 2563. Retrieved from <http://fire.gistda.or.th/>
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2506), (2504).
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2526 - 2530 (2526).
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 -2534).
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1. (2559). รายงานสถานการณ์หมอกควันและไฟป่า ปี 2559. Retrieved from <http://www.reo01.go.th/>
- สำนักงานอำเภอเชียงดาว. (2563). บรรยายสรุปอำเภอเชียงดาว. เชียงดาว
สุรพจน์ มงคลเจริญสกุล. (2558). ปราบกฏการณ์ "ข้าวโพดปลูกป่า" กับข้อเสนอการจัดการที่ดินทำกิน บนพื้นที่สูงในเขต ป่าภาคเหนือ. วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, Vol.27 No.2, .
อนุสรณ์ ลิมมณี. (2542). การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง : ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- อรรถคดี รัฐ วันทนะสมบัติ. (2560). เปิดปมทุนข้ามชาติ กับควีนพิชข้ามพรมแดน. 26 กุมภาพันธ์. Retrieved from <https://www.tcijthai.com/news/2017/26/scoop/6792>
- อัจฉรา รักยุติธรรม. (2543). นิเวศวิทยาการเมืองของไฟฟ้าในประเทศไทย : กรณีศึกษา ไฟฟ้าที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- อัมพิกา ชุมมัตถยา และณวิทย์ อ่องแสงชัย. (2561). การขยายตัวของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงบริบทของย่านเมืองเก่า ในจังหวัดเชียงใหม่. เจ-ตี : วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม ปีที่ 5 ฉบับที่ 1.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2538). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: กรุงเทพฯ.
- อานุกาพ นุ่นสง. (2551). ข้าวโพดซีพีรุกป่า จับตาวิกฤตความมั่นคงทางอาหาร. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2008/04/23814>
- อานุกาพ นุ่นสง. ความเปลี่ยนแปลงในชนบทภาคเหนือ : ศึกษาการจัดการสมบัติชุมชนของ "ชุมชน" และ "หย่อมบ้าน" อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2500 - 2550. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- อารยา ฟ้ารุ่งแสง. (2562). การเคลื่อนไหวทางสังคมภายใต้รัฐบาลชุดคสช.: ศึกษากรณีเครือข่ายขอคืนพื้นที่ป่าดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 15 ฉบับที่ 2.
- อิศรา กันแดง. (2014). เมืองแม่แจ่ม : ภูมิปัญญาล้านนาในการตั้งถิ่นฐาน. วารสารหน้าจั่ว Vol. 28



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	มัทนา ปัญญาคำ
วัน เดือน ปี เกิด	3 มกราคม 2539
สถานที่เกิด	เชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มช.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY