

มองข้อท้าทายของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ผ่านแว่นการเมืองเรื่องขนาด [politics of scale]

ในยุคสมัยที่หลายประเทศทั่วโลกมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยการดำเนินโครงการและนโยบายต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ไปจนถึงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศที่ไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ เป็นลำดับแรกย่อมนำมาซึ่งปัญหาหลายประการต่อสังคม ในบริบทเช่นนี้ กลไกในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาและการดำเนินนโยบายจึงสำคัญอย่างมาก เพราะจะช่วยฉายภาพให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การศึกษาของ Lebel (2006) ชี้ว่าการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental assessment: EA) ไม่ใช่แค่การเขียนรายงานเรื่องหนึ่งเท่านั้น หากแต่เกี่ยวข้องกับการช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือเมื่อมอง EA ผ่านแนวคิดการเมืองเรื่องขนาด (politics of scale) แนวคิดนี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะชี้ให้เห็นว่าหาก EA ให้ความสำคัญกับขนาดหรือระดับที่แคบเกินไป ย่อมส่งผลให้เกิดการกีดกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนอื่น ๆ ออกจากเวทีการต่อรองและจะทำให้ไม่ได้ยินเสียงของพวกเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพูดถึงการจัดทำ EA ข้ามพรมแดน ซึ่งโครงการพัฒนาและนโยบายของรัฐต่าง ๆ แม้จะดำเนินการในเขตแดนประเทศตนเอง แต่ทว่าผลกระทบกลับกระจายตัวข้ามพรมแดน

บทความนี้จึงมุ่งฉายภาพให้เห็นถึงการเมืองเรื่องขนาดในการจัดทำ EA ข้ามพรมแดน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อท้าทายในการสร้าง EA ให้สามารถตอบสนองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอย่างแท้จริง ไม่ใช่แค่สื่อกระดาษอย่างที่เป็นอยู่

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental assessment: EA): สื่อกระดาษที่ไม่ได้ปราศจากการเมือง

ในช่วงปี 1972 การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเริ่มขยายตัวไปทั่วโลกในช่วงหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน สาเหตุสำคัญของ EA คือ การศึกษาและประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าจากการดำเนินโครงการหรือนโยบาย เป้าหมายก็เพื่อการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ การประเมินไม่ได้จำกัดแค่

ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์อีกด้วย (พิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์, 2566)

อย่างไรก็ดี จะเห็นว่าการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญในการกำหนดอนาคตของโครงการหรือนโยบายว่าจะได้ไปต่อหรือพอแค่นี้ แนนอนว่าย่อมหมายถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับและที่จะเสียไปของตัวแสดงต่าง ๆ เหตุดังนี้ EA จึงไม่ใช่แค่การจัดทำรายงาน (producing reports) ธรรมดา ๆ ขึ้นหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการจัดทำ EA คือ กระบวนการทางสังคม (social process) ที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลาย (multiple actors) ซึ่งเข้ามามีบทบาทตั้งแต่การรวมกลุ่ม ประเมินโครงการ สังเคราะห์โครงการ และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อม แนวโน้ม พลังขับเคลื่อน ผลกระทบ และอนาคตที่ปรารถนา วัตถุประสงค์อาจเป็นได้ทั้งการสร้างการตระหนักรู้ถึงประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม และการมุ่งสนับสนุนโครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กำลังดำเนินการอยู่ (Lebel, 2006)

ในแง่นี้เอง การจัดทำ EA จึงเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังที่ Cashmore & Richardson (2013) ชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดทำ EA หลีกเลียงไม่ได้ที่จะพูดถึง อำนาจ (power) กล่าวอีกแบบ เป็นไปไม่ได้เลยที่จะสร้างกระบวนการจัดทำ EA ที่ปราศจากการเมือง (power-free EA processes) เนื่องจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องใน EA ไม่ว่าจะเป็น ผู้ปฏิบัติงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนักวิจัย ต่างก็เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การเมืองเรื่องขนาด (politics of scale) ของ EA ข้ามพรมแดน

การทำความเข้าใจความเป็นการเมืองของ EA สามารถศึกษาได้หลากหลายมิติ อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึง EA ข้ามพรมแดนซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายประเทศและผู้คนมากมายหลายตาได้พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้แม่น้ำ ป่า และอากาศ ในแง่นี้การจัดทำ EA ที่มีขนาดเล็กจำกัดแค่บางประเทศจึงย่อมส่งผลให้ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นไม่ครอบคลุมพื้นที่ประเทศอื่น ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจการจัดทำ EA ผ่านแนวคิดการเมืองเรื่องขนาดจึงมีความสำคัญอย่างมากเพื่อฉายภาพให้เห็นว่าตัวแสดงต่างๆ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์อย่างไรในการกำหนดขนาดของ EA เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเอง

นักภูมิศาสตร์การเมือง (Political geographers) ฉายภาพให้เห็นว่าการกำหนดขนาดเชิงพื้นที่ (spatial scales) เกิดขึ้นจากการที่ตัวแสดงทางสังคมต่าง ๆ ได้เข้ามาสร้าง จำกัด และเปลี่ยนแปลงขนาดและระดับ (scales and levels) เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงอำนาจได้โดยการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ที่แตกต่างกัน (different spatial levels) พวกเขาสามารถเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบการเข้าถึงทรัพยากรผ่านการกำหนดระดับของพื้นที่ได้ (spatial levels) ในแง่นี้เอง

การตัดสินใจเลือกขนาด (scale choices) จึงสามารถเป็นได้ทั้งกลไกในการโอברรับผู้คนและกีดกันคนอื่น ๆ ออกไปในเวลาเดียวกัน (a means of inclusion or exclusion) (Lebel, Garden, & Imamura, 2005)

ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EA) จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองเรื่องขนาด (politics of scales) เหตุเพราะในกระบวนการจัดทำ EA ได้มีการกำหนดตัวเลือกของขนาด (choice of scales) ที่ไม่ได้ปราศจากอคติ ตัวแสดงต่าง ๆ ได้กำหนดขนาดผ่านการดำเนินงานของพวกเขา ในเวลาเดียวกัน ขนาดที่กำหนดขึ้นก็มีบทบาทในการชี้แนะและจำกัดรูปแบบการดำเนินงาน ทั้งนี้ ขนาดใน EA ได้รับอิทธิพลจากความเข้าใจของตัวแสดง และถือเป็นกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีพลวัตอย่างต่อเนื่อง (Lebel, Garden, & Imamura, 2005)

Lebel (2006) ชี้ให้เห็นว่าการเมืองเรื่องขนาดสะท้อนให้เห็นตั้งแต่ขั้นตอนแรกในการจัดทำ EA และเป็นขั้นตอนที่การเมืองมีความเข้มข้นอย่างมากคือ **ขั้นตอนของการวางกรอบโครง (Framing)** หมายถึงการกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของ EA เช่น การเปลี่ยนแปลงขอบเขตในเรื่องพื้นที่ อำนาจศาล และช่วงเวลา ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดว่าปัญหาประเภทใดที่จะถูกแก้ไข จะใช้ข้อมูลแบบใด (sources of information) แนวทางในการวิเคราะห์เป็นแบบไหน (analytical methods) และขอบเขตในการอธิบายเป็นอย่างไร ในแง่นี้ การตัดสินใจเลือกขอบเขตและระดับ (choices of boundaries and level) จึงสำคัญเพราะมันถูกใช้เพื่อตัดสินใจว่าใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (who is a stakeholder) รวมถึงผลประโยชน์เรื่องต่าง ๆ จะมีความชัดเจน ก็ต่อเมื่อมันถูกกำหนดเอาไว้ในการออกแบบขนาด (scale) เท่านั้น

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การที่รัฐหลายแห่งมักจะกำหนดขอบเขตและระดับของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเขตแดนประเทศตนเองหรืออาจจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่านั้น แม้ว่าผลกระทบจากโครงการที่รัฐสร้างจะมีแนวโน้มกระจายตัวข้ามพรมแดนก็ตาม (Lebel, 2006)

ดังจะเห็นได้จากกระบวนการจัดทำ EA ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นพื้นที่ข้ามพรมแดนที่ผู้คนต่างพึ่งพาทรัพยากรที่ไหลข้ามเขตแดนรัฐชาติมาอย่างยาวนาน การใช้ทรัพยากรร่วมกันนี้เองที่ถือเป็นความท้าทายต่อการจัดทำ EA และกระบวนการตัดสินใจอย่างมาก เหตุเพราะภูมิภาคลุ่มน้ำโขงยังมีเรื่องของพรมแดน ระบบนิเวศ ผู้คน เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศลาว ไทย กัมพูชา เมียนมา เวียดนาม และมณฑลยูนนานของจีน โดยพื้นที่ข้ามพรมแดนเหล่านี้มีความสลับซับซ้อนทางระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้นยังมีความแตกต่างเชิงพื้นที่ เช่น ความมั่งคั่ง ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร การถดถอยทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายด้านเศรษฐกิจ รูปแบบการบังคับใช้กฎหมาย และเสรีภาพทางการเมือง ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน

และทุน (capital) และยังส่งผลต่อสังคมและเศรษฐกิจอีกทีหนึ่ง ในท้ายที่สุดหากมิดรวมกันทั้งหมดนี้จะมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Dore et al., 2012: 24)

ในแง่ Hirsch (2020) จึงชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดน (The quality of transboundary assessment) คือเรื่องสำคัญอย่างมาก เหตุเพราะที่ผ่านมาการประเมินผลกระทบมีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่ในขอบเขตประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อวิถีชีวิตและความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับทรัพยากรร่วมแต่อย่างใด

มีพักต้องกล่าวถึง เหตุการณ์แม่น้ำกในภาคเหนือที่ปนเปื้อนสารพิษอย่างรุนแรงและกระจายตัวมายังแม่น้ำโขงบางส่วน จากข้อมูลพบว่า ต้นเหตุสำคัญมาจากทำการเหมืองแร่แร่เอิร์ธที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำบริเวณรัฐฉาน ประเทศเมียนมา และข้อมูลชี้ว่าการทำเหมืองในพื้นที่ดำเนินการโดยไม่มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีกฎเกณฑ์และไม่มีการปกป้องผลกระทบในพื้นที่ (Zsombor Peter, 2025)

บทสรุป

ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนพบว่า การตัดสินใจเลือกขนาด (choice of scale) หาได้เป็นแค่การเลือกขนาดบนฐานลักษณะทางชีวภาพ (biological characteristics) เท่านั้น และการเลือกขนาดไม่ได้เป็นกลางทางการเมือง (politically neutral) (Lebel, 2006)

ดังนั้น ในการเลือกขนาด (scales) ใน EA จึงควรเกิดขึ้นอย่างเปิดเผยและโปร่งใส เพราะการตัดสินใจเลือกขนาดมีความสำคัญอย่างมาก (Lebel, 2006) รวมถึงการจัดทำ EA ข้ามพรมแดนควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีขนาดและระดับที่หลากหลาย (muti-level and muti-scale) เพื่อให้ตัวแสดงในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับท้องถิ่นได้มีพื้นที่ในการชี้ให้เห็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและเกิดขึ้นแล้ว ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่า การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต้องปราศจากอำนาจ แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้อำนาจในการจัดทำ EA มีความสมดุลกันมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียน

อาทิตย์ ญบุญคง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

โครงการสานพลังนิเวศน์วิจัยและขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์ระดับนโยบายและปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรม สร้างธรรมาภิบาล และการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้



บรรณานุกรม

- พิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์. (2566). EIA EHIA! เสือกระดาษแห่งวงการสิ่งแวดล้อมไทย. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/environmental-impact-assessment-obstacle/> (30 ตุลาคม 2568)
- Cashmore, M., & Richardson, T. (2013). Power and environmental assessment: Introduction to the special issue. *Environmental Impact Assessment Review*, 39, 1-4.
- Dore, J., Lebel, L., & Molle, F. (2012). A framework for analysing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region. *Journal of Hydrology*, 466, 23-36.
- Hirsch, P. (2020). Scaling the environmental commons: Broadening our frame of reference for transboundary governance in Southeast Asia. *Asia Pacific Viewpoint*, 61(2), 190-202.
- Lebel, L., Garden, P., & Imamura, M. (2005). The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. *Ecology and society*, 10(2).
- Lebel, L. (2006). The politics of scale in environmental assessment. *Bridging scales and knowledge systems: Concepts and applications in ecosystem assessment*, 37-57.
- Peter, Z. (2025). Satellite images show surge in rare earth mining in rebel-held Myanmar. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/2025/8/7/satellite-images-show-surge-in-rare-earth-mining-in-rebel-held-myanmar?fbclid=> (20 October 2025).