



การเมืองของการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย: บทเรียนเพื่อพัฒนาการแปรรูปของประเทศไทย*

THE POLITICS OF LEGISLATIVE AMENDMENTS TO CLEAN AIR LAWS IN THE UNITED STATES, JAPAN, GERMANY AND INDIA: LEASSON FOR IMPROVING THAILAND'S LEGISLATIVE AMENDMENTS



ชัชพันธ์ ยิ้มอ่อน

Chatchaphanu Yimaon

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Corresponding Author E-mail: chatchaphanu.y@ru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาการแปรรูปของประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวในการจัดการมลพิษทางอากาศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย 2. เปรียบเทียบการแปรรูปของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย และ 3. นำเสนอบทเรียนเพื่อพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การวิจัยเอกสาร ซึ่งมีเครื่องมือวิจัย คือ แบบฟอร์มวิเคราะห์กฎหมาย แบบบันทึกสรุปสาระจากเอกสารทุติยภูมิ และแบบเปรียบเทียบหลักการและแนวทางของแต่ละประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลวมีกระบวนการแปรรูปเหมือนกัน คือ การกำหนดหลักกฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นข้อมาตราหรือสร้างแรงจูงใจการพัฒนาสถาบันทางการเมือง แต่ข้อแตกต่างจากการเปรียบเทียบพบว่า ประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางปฏิบัติที่ ดังนั้น บทเรียนเพื่อการพัฒนาการแปรรูปของประเทศไทย คือ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีอำนาจอิสระและยืดหยุ่นเพื่อใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นแกนกลาง และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดระบบการจัดการอากาศสะอาดที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ: การเมือง; การแปรรูป; กฎหมายอากาศสะอาด

*Received November 15, 2025; Revised December 17, 2025; Accepted December 24, 2025



Abstract

Objectives of this research article were: 1. To study the amendment processes of countries that have succeeded or failed in managing air pollution, namely the United States, Japan, Germany, and India; 2. To compare the amendment processes of the United States, Japan, Germany, and India; and 3. To present lessons for developing Thailand's Clean Air Act, conducted by the qualitative research employing documentary research, in which the research tools consisted of a legal analysis form, a summary recording form for secondary documents, and a comparative form for principles and approaches of each country.

Findings were as follows: successful and unsuccessful countries follow similar amendment processes, namely establishing legal principles to be amended into articles or used as incentives, and developing political institutions. However, comparative analysis showed that the key differentiating factor in practice was the effectiveness of political institutions. Therefore, the lesson for improving Thailand's amendment process is to develop political institutions that are independent and flexible, enabling scientific knowledge to serve as the core foundation and creating space for public participation. This will lead to an effective and sustainable clean air governance system.

Keywords: Politics; Legislative Amendment; Clean Air Law

บทนำ

ที่มาของการทำวิจัยเรื่องการเมืองของการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย: บทเรียนเพื่อพัฒนาการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทย มีปัญหาเรื่องมลพิษทางอากาศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 นันทวรรณ วิจิตรวาทการ นักวิชาการด้านสาธารณสุขระบุว่า หมอกควัน (Haze) ซึ่งเกิดขึ้นในภาคเหนือเริ่มกระทบต่อสุขภาพและมีระดับ PM 2.5 อยู่ในขั้นวิกฤต (Vichit-Vadakan & Vajanapoom, 2011) ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อสุขภาพและเศรษฐกิจของประชาชนมากขึ้นจนกระทั่งมีภาคเอกชนและภาคประชาสังคมยื่นร่างกฎหมายอากาศสะอาด เช่น หอการค้าไทย เครือข่ายอากาศสะอาด กรีนพีซประเทศไทย สุดท้ายรัฐสภาจึงยอมรับหลักการร่างกฎหมายอากาศสะอาดในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2567

เมื่อรัฐสภามีมติรับหลักการแล้ว ร่างกฎหมายอากาศสะอาดจึงอยู่ในขั้นตอนการแปรรูปขั้นตอนดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนการแปลงหลักกฎหมายมาเขียนเป็น



มาตราเพื่อบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางการแปรรูปจากประเทศที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวเพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศต้นแบบด้านการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศต้นแบบด้านการดำเนินนโยบายสวัสดิการ ประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบด้านการดำเนินมาตรการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้ระบบราชการ นอกจากการศึกษาประเทศที่ประสบความสำเร็จแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การวิจัยในเรื่องนี้ยังขาดการศึกษาจากประเทศที่ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาทางอากาศได้ นั่นคือประเทศอินเดีย (Schreurs, 2003), (The Legal Quorum, 2025), (Al Jazeera, 2024)

แนวคิดในงานวิจัยนี้ คือ แนวคิดการเมืองของการพัฒนา (Politics of Development) เหตุผลที่เลือกใช้แนวคิดนี้มาจากการทบทวนวรรณกรรมและพบว่า แนวคิดนี้เกิดขึ้นในบริบทหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งบรรดาประเทศต่าง ๆ มุ่งเน้นการฟื้นฟูประเทศจากสงครามและสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า ผลลัพธ์มาจากการตัดสินใจทางการเมืองของผู้มีอำนาจในประเทศ ดังนั้นถ้าผู้มีอำนาจเลือกพัฒนาเศรษฐกิจ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ เศรษฐกิจเติบโตกับมลพิษของสิ่งแวดล้อมที่มาพร้อมกับวิธีการผลิตอุตสาหกรรม อีกแนวคิดสำหรับการใช้ศึกษาการแปรรูป คือ ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ ทฤษฎีนี้เสนอว่าสถาบันทางการเมืองเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล แต่จะเน้นนำเสนอให้เห็นบทบาทของตัวแสดง (Actors) ต่อการปรับปรุงหรือแก้ไขกติกา (Patterson & Beunen, 2019) ดังนั้นกฎหมายหรือกติกาจึงมาจาก การกระทำโดยเจตนาของบุคคลเพื่อรักษาหรือเปลี่ยนแปลงแนวคิดการเมืองของการพัฒนาจึงใช้เพื่อศึกษาอิทธิพลทางการเมืองต่อการแปรรูปและแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ใช้เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงเรื่องการแก้ไข เปลี่ยนแปลงถ้อยคำขอบเขต อำนาจหน้าที่ หรือบทลงโทษในกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงตั้งคำถามว่า “การแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนีแตกต่างจากกระบวนการแปรรูปของประเทศอินเดียอย่างไร และเป็นบทเรียนให้กับการพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทยได้อย่างไร?”

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการแปรรูปของประเทศที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวในการจัดการมลพิษทางอากาศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย
2. เพื่อเปรียบเทียบการแปรรูปของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย
3. เพื่อนำเสนอบทเรียนเพื่อพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย



วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของการวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักเพื่อศึกษา ซึ่งใช้จากแหล่งเอกสาร ปฐมภูมิ ได้แก่ หลักการและกฎหมายอากาศสะอาด เอกสารการประชุมของคณะกรรมการการร่างกฎหมายอากาศสะอาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนีและอินเดีย กับเอกสารทุติยภูมิ

2. แหล่งข้อมูล

ผู้วิจัยพบว่า มีแหล่งข้อมูลสำหรับการศึกษากฎหมายอากาศสะอาดในเชิงเนื้อหา (Desai, 2002) การศึกษากฎหมายอากาศสะอาดว่าเกิดขึ้นได้อย่างไรและเหตุใดกฎหมายจึงมีการเปลี่ยนแปลงไป (Schreurs, 2003) วิธีการจะเริ่มต้นศึกษาจุดเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ระบบการเมือง ตัวอย่างเช่น กรณีประเทศเยอรมันประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากฝนกรดผลักดันปัญหามลพิษทางอากาศผ่านพรรคการเมือง ผลลัพธ์คือ ปัญหามลพิษทางอากาศกลายเป็นวาระที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจ และการทบทวนกรณีศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนีและอินเดีย (Stern, 1982; Jacobs et al., 2018; Mukhopadhyay, 2009; McKean, 1981; Connelly et al., 2002) สุดท้าย คือ การศึกษาเอกสารเพื่อพัฒนาคำอธิบาย เช่น บทความของพอล เอ. ซาบาติเยร์ (Paul A. Sabatier) กับแฮงค์ ซี. เจนกินส์-สมิท (Hank C. Jenkins-Smith) เสนอให้ศึกษาปัจจัยการเปลี่ยนแปลง คือ การศึกษากลุ่มพันธมิตรผลประโยชน์ ผลักดันนโยบายผ่านความเชื่อและข้อมูล (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988)

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร คือ แบบฟอร์มวิเคราะห์กฎหมาย แบบบันทึกสรุปสาระจากเอกสารทุติยภูมิ และแบบเปรียบเทียบหลักการและแนวทางของแต่ละประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเอกสาร

แบบฟอร์มวิเคราะห์กฎหมาย	แบบบันทึกสรุปสาระจากเอกสารทุติยภูมิ	แบบเปรียบเทียบหลักการ
- ชื่อกฎหมายและปีที่ประกาศใช้	- ชื่อผู้เขียนและปี	- ลักษณะของการกำหนด
- หลักการพื้นฐานของกฎหมาย	- ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักการการแปรญัติติ	- มาตรฐานคุณภาพอากาศ
- หลักการการแปรญัติติ		- กลไกการบังคับใช้

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิจากกฎหมาย รายงานคณะกรรมการสถาบันที่การประชุมของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดียและไทย การเก็บรวบรวมจากเอกสารทุติยภูมิจะเป็นการเก็บรวบรวมเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดียและไทย



5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจะเน้นแยกแยะหลักการออกจากเนื้อหาของกฎหมายเพื่อนำหลักการที่อยู่เบื้องหลังของแต่ละประเทศมาเปรียบเทียบและนำเสนอเป็นบทเรียนการพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย

ผลการวิจัย

1. การแปรรูปคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย

1.1 ประเทศประสบความสำเร็จการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาด

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการแปรรูปต้นฐานของระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ รัฐสภาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในระยะยาว ดังนั้น หลักคิดสำคัญ คือ การออกกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นเพื่อให้แต่ละมลรัฐสามารถปรับใช้ได้ และใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ พร้อมทั้งการจัดตั้งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (EPA) เพื่อเป็นองค์กรอิสระสำหรับกำหนดมาตรฐาน และเปลี่ยนแปลงมาตรฐานตามข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัย นอกจากนี้คณะกรรมการได้ใช้หลักการสำหรับการแปรรูปคดีเพื่อเขียนกฎหมาย เช่น หลักวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดมาตรการที่ทันสมัยที่สุด หลักการมีส่วนร่วมสาธารณะและสิทธิฟ้องร้องเพื่อเขียนกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และหลักการใช้กลไก เศรษฐศาสตร์เพื่อจูงใจภาคเอกชนให้ภาคเอกชน

กรณีประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการพิจารณาการจึงพัฒนาหลักการสำหรับการแปรรูปคดี ที่เน้นความคุ้มครองสุขภาพประชาชน การกำกับแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งจากอุตสาหกรรมและการขนส่ง และการกำหนดมาตรฐานที่บังคับใช้ได้จริง หลักการนี้นำไปสู่การออกกฎหมายควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมปี 1967 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดความรับผิดชอบของรัฐ ท้องถิ่น และเอกชน ตลอดจนโครงสร้างประสานงานระดับประเทศในการควบคุมมลพิษ ต่อมาในปี 1968 ญี่ปุ่นออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบ (AAQS) และให้อำนาจรัฐกำหนดค่าการปล่อยมลพิษอย่างเข้มงวดตามหลักวิทยาศาสตร์ โดยกฎหมายปี 1967 ทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบาย และกฎหมายปี 1968 เป็นเครื่องมือทางเทคนิคในการบังคับใช้ หลักสำคัญของการแปรรูปคดีญี่ปุ่นจึงอยู่ที่ 1. การยึดฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสภาพแวดล้อมจริง 2. การควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งเคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่ 3. การเพิ่มอำนาจรัฐให้บังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง และ 4. การยอมรับข้อมูลระดับวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือ พิสูจน์ความเสียหายเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงความยุติธรรม (Hayamizu, 2025), (Nishimura, 1992,)

กรณีประเทศเยอรมนี คณะกรรมการนำหลักการมาใช้เพื่อแปรรูปคดี การควบคุมมลพิษทางอากาศ ได้แก่ หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งเน้นการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแม้ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

ที่สรุปชัดเจน และ หลักการใช้เทคโนโลยีควบคุมมลพิษที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ (Best Available Technology: BAT) หลักการเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดลงในมาตรา 5 ของกฎหมายควบคุมมลพิษของรัฐบาลกลางเยอรมนี (Bundes-Immissionsschutzgesetz หรือ Federal Immersion Control Act (BImSchG) และต่อมาถูกยกระดับเป็นมาตรฐานระดับสหภาพยุโรป เช่น Directive 2010/75/EU on Industrial Emissions ซึ่งบังคับให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพื่อลดผลกระทบทางอุตสาหกรรม (Schmitz, 2022), (Currie, 1982)

1.2 ประเทศประสบความสำเร็จในการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาด

ประเทศอินเดีย คณะกรรมาธิการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดให้สอดคล้องกับ 1. ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และหลักการสำคัญว่ามนุษย์มีสิทธิพื้นฐานที่จะดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ หลักการดังกล่าวสะท้อนเข้าสู่ระบบกฎหมายอินเดียผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 42 ในปี ค.ศ. 1976 ที่บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิ่งแวดล้อม (มาตรา 48A) และหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ธรรมชาติ (มาตรา 51A(g) ต่อมา คือ 2. การใช้หลักการป้องกันไว้ก่อน ที่ให้อำนาจรัฐเข้าดำเนินมาตรการป้องกันแม้หลักฐานวิทยาศาสตร์ยังไม่สมบูรณ์ 3. หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายผ่านกลไกค่าปรับและการเยียวยา 4. หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐย่อย และ 5. หลักความเป็นธรรมระหว่างรุ่นเพื่อคุ้มครองสิทธิคนรุ่นอนาคต (Astutya & Raj, 2021), (Bhardwaj, 2007), (Government of India, 1981), (Kohli & Menon, 2021), (Verma, 2021)

2. เปรียบเทียบการแปรรูปของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการแปรรูปของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย

ประเด็นเปรียบเทียบ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	เยอรมนี	อินเดีย
หลักคิดสำคัญในการแปรรูป	ความยืดหยุ่นตามบริบทสหรัฐ + วิทยาศาสตร์นำ	วิทยาศาสตร์เชิงประจักษ์ + พัฒนาตามสถานการณ์จริง	หลักป้องกันไว้ก่อน + เทคโนโลยีที่ดีที่สุด	สิทธิสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ
องค์ประกอบหลักของการแปรรูป	- กำหนด NAAQS - จัดตั้ง EPA - สิทธิฟ้องร้อง (Citizen suit) - แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์	- กฎหมายแม่บท + กฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิด - ใช้ข้อมูลระดับวิทยาส่ง ผลกระทบ	- กฎหมาย BImSchG (1974) - บังคับ BAT - หลักป้องกันไว้ก่อน	- แก้รัฐธรรมนูญเพิ่ม ม.48A และ 51A(g)
กลไกบังคับใช้	EPA อิสระ + ศาล + อำนาจแทรกแซงมลรัฐ	ส่วนกลางกำกับเข้มงวด + ผู้ว่าราชการจังหวัด	หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค + กฎหมาย EU	คณะกรรมการควบคุมมลพิษ + ศาลสูงสนับสนุนสำคัญ

จากการเปรียบเทียบหลักการและกระบวนการแปรรูปด้านกฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการควบคุม



มลพิษทางอากาศมีลักษณะร่วม คือ การออกแบบกฎหมายที่ครอบคลุม มีสถาบันบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ยึดฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์ และใช้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบ ตรงกันข้ามประเทศที่ล้มเหลวจะขาดสถาบันทางการเมืองบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จด้านการบังคับใช้กฎหมายและความพร้อมด้านสถาบัน

ประเทศที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนีมีโครงสร้างสถาบันและบทบาทรัฐที่เข้มแข็ง เช่น สหรัฐฯ จัดตั้ง EPA เป็นองค์การอิสระที่ใช้อำนาจความรู้ทางวิทยาศาสตร์และมาตรฐาน NAAQS เป็นฐานสำหรับกำหนดนโยบาย ญี่ปุ่นสร้างระบบกฎหมายสองชั้นคือกฎหมายแม่บทและกฎหมายเฉพาะ ขณะเดียวกันเยอรมนีเลือกใช้หลักการป้องกันไว้ก่อนและบังคับให้ใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุด (BAT) ก่อนเริ่มการประกอบกิจการ ทั้งสามประเทศมี “เครื่องมือบังคับใช้ทางกฎหมาย” ที่ชัดเจน ทั้งโทษปรับ การสั่งปิดกิจการ และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบรัฐและภาคเอกชนอย่างจริงจัง แต่อินเดียขาดระบบการบังคับใช้ส่วนกลางและมลรัฐยังมีข้อจำกัด ประชาชนต้องพึ่งพาศาลเพื่อบังคับใช้สิทธิ แต่การปฏิบัติในระดับภาคสนามยังไม่เสถียร ผลลัพธ์จึงเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีการตัดสินใจของศาลกับพื้นที่ที่รัฐและท้องถิ่นไม่มีแรงขับเคลื่อนเพียงพอ ดังนั้นอินเดียมีเจตนารมณ์ทางกฎหมายก้าวหน้า แต่กลไกสถาบันและเครื่องมือบังคับใช้ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอทำให้ผลการจัดการมลพิษทางอากาศไม่สม่ำเสมอและยังคงประสบปัญหาในหลายเมืองหลัก

ความแตกต่างระหว่างประเทศที่บริหารจัดการอากาศสะอาดสำเร็จกับประเทศอินเดียสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดการเมืองของการพัฒนาได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองมีผลโดยตรงต่อผลลัพธ์การปฏิบัติของแต่ละประเทศ กล่าวคือ กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมนีมีกระบวนการพัฒนาให้ปัญหามลพิษทางอากาศเข้าสู่วาระทางการเมืองจากการเรียกร้องของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเหมือนกัน จากนั้นพรรคการเมืองได้นำข้อเรียกร้องดังกล่าวนำเสนอในรัฐสภาเพื่อพัฒนาเป็นวาระทางการเมืองแลกเปลี่ยนกับคะแนนนิยม ตรงกันข้ามกับอินเดียที่มีกระบวนการพัฒนาปัญหามลพิษทางอากาศจากการขับเคลื่อนของรัฐบาลในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อใช้รักษาความชอบธรรมของรัฐบาล ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ประเทศที่ประสบความสำเร็จจะมีแนวคิดที่พัฒนาระบบและกลไกรวมถึงสถาบันทางการเมืองเพื่อรับผิดชอบและแก้ไขปัญหา ร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. บทเรียนเพื่อพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย

3.1 จัดตั้งองค์กรอิสระด้านอากาศสะอาด หรือ ดำเนินงานแบบบูรณาการในระบบราชการ

ประเทศไทยสามารถพิจารณาทางเลือกในการจัดตั้งกลไกกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายอากาศสะอาดได้ในสองแนวทางหลัก ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรอิสระเฉพาะด้านอากาศสะอาด และการดำเนินงานแบบบูรณาการภายในระบบราชการเดิม แนวทางแรกมีจุดเด่นที่ความคล่องตัว ความโปร่งใส และการตอบสนองได้ทันทั่วถึง โดยสามารถยึดถือแบบอย่าง

จากสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (EPA) ของสหรัฐอเมริกา ที่ประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่ดูแลคุณภาพอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทางเลือกหนึ่ง คือ ประเทศไทยอาจใช้โครงสร้างและหน่วยงานที่มีอยู่เดิม เช่น กรมควบคุมมลพิษเพื่อเป็นกลไกหลักในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ผ่านรูปแบบการดำเนินงานแบบบูรณาการ แนวทางนี้เหมาะสมในระยะเริ่มต้น เพราะสามารถใช้ทรัพยากรและบุคลากรเดิมได้โดยไม่ต้องจัดตั้งองค์กรใหม่

3.2 ปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยและปรับตัวได้

ประเทศไทยจำเป็นต้องแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดที่กำหนดโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน การกำหนดค่ามาตรฐาน การบังคับใช้เชิงปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3 การใช้เทคโนโลยีตรวจสอบมลพิษแบบเรียลไทม์

ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาระบบตรวจสอบการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ด้วยเทคโนโลยีการวัดและรายงานข้อมูลแบบเรียลไทม์ ซึ่งญี่ปุ่นใช้ได้ผลอย่างมาก พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลาง และกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องติดตั้งระบบดังกล่าว พร้อมเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อสร้างความโปร่งใส

3.4 การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคุมมลพิษ

ประเทศไทยควรผสมผสานมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับบทลงโทษทางกฎหมาย เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษ ระบบซื้อขายสิทธิปล่อยมลพิษ และมาตรการลดหย่อนภาษี

3.5 การเพิ่มอำนาจประชาชนในการตรวจสอบและฟ้องร้อง

ประเทศไทยควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและดำเนินคดี เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ซึ่งให้สิทธิประชาชนและองค์กรภาคประชาชนฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมได้แม้ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง รวมถึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อมอย่างโปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย

3.6 การออกแผนฟื้นฟูเฉพาะพื้นที่วิกฤต

ประเทศไทยควรกำหนดเขตควบคุมพิเศษด้านคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรง เช่น เชียงใหม่ กรุงเทพฯ และเขตอุตสาหกรรมชายฝั่งตะวันออก พร้อมออกมาตรการเฉพาะพื้นที่ เช่น การสั่งหยุดกิจกรรมในช่วงวิกฤต การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และการควบคุมแหล่งกำเนิดแบบเข้มงวด

ข้อเสนอเหล่านี้สะท้อนให้เห็นกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยทั้งการปฏิรูประบบสถาบัน การบูรณาการหน่วยงาน การใช้เทคโนโลยีและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนการเสริมพลังให้แก่ภาคประชาชน และการจัดการเฉพาะพื้นที่



อภิปรายผลการวิจัย

1. อภิปรายผลการแปรวัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย

การแปรวัติและการกำหนดรายละเอียดของกฎหมาย คือขั้นตอนที่ชี้ขาดความสำเร็จ รัฐที่มีกระบวนการนิติบัญญัติและสถาบันที่โปร่งใสสามารถทำให้กฎหมายอากาศสะอาดมีประสิทธิภาพจริง ผลการวิจัยดังกล่าวสนับสนุนงานของมิแรนดา ชเรียร์ส (Miranda Schreurs) ซึ่งศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายอากาศสะอาดเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอธิบายการประสบความสำเร็จจากแนวทางสถาบันทางการเมือง (Schreurs, 2003) ซึ่งแตกต่างจากกรณีของอินเดียที่ขาดการแปรวัติเพื่อพัฒนาสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นระบบและกลไกการขับเคลื่อน

2. อภิปรายผลการเปรียบเทียบการแปรวัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย

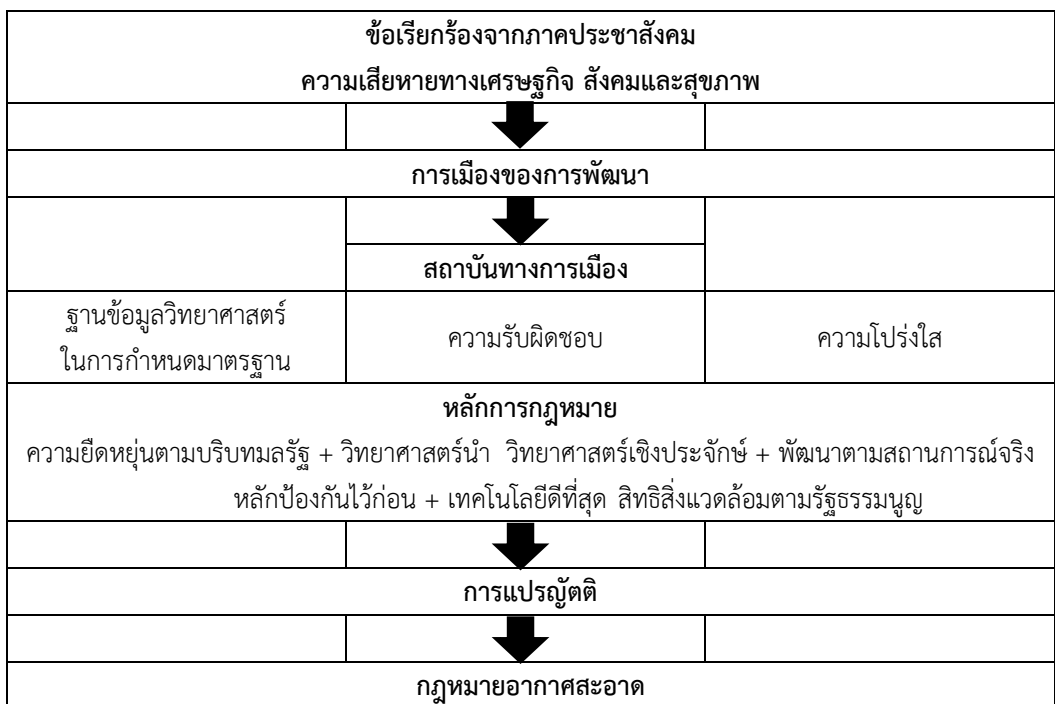
การแปรวัติของกฎหมายอากาศสะอาดในแต่ละประเทศสะท้อน ฐานคิดทางการเมือง กฎหมาย และสถาบัน ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการมลพิษทางอากาศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนี ต่างมีจุดร่วมสำคัญ คือ “การมีกลไกทางสถาบันที่เข้มแข็ง และใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานของการแปรวัติ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของพอล เอ. ซาบาติเยร์ (Paul A. Sabatier) กับแฮงก์ ซี. เจนกินส์-สมิท ซึ่งอธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเกิดจาก “พันธมิตรของกลุ่มผลประโยชน์” ที่ใช้ข้อมูลและความเชื่อร่วมกันผลักดันให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายในระยะยาว ส่วนกรณีของประเทศอินเดียขาดองค์ประกอบสำคัญในขั้นตอนการแปรวัติ คือ ขาดการพัฒนาสถาบันสำหรับเป็นระบบและกลไกขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายอากาศสะอาด

3. อภิปรายผลบทเรียนเพื่อพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย

บทเรียนเพื่อพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย คือ แนวทางการแปรวัติ ซึ่งเชื่อมโยงมิติรัฐที่เข้มแข็ง สถาบันที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรองรับการออกกฎหมายอากาศสะอาดอาจที่สามารถบังคับใช้ได้จริง ดังนั้น กฎหมายอากาศสะอาดจึงมิใช่เพียงการเขียนกฎหมายเพื่อบังคับใช้ แต่เป็นการสร้างเงื่อนไขให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้จริงผ่านโครงสร้างรัฐ สถาบัน และแรงสนับสนุนจากสังคมพลเมือง ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องคุณภาพสถาบันทางการเมือง (Institutional Quality) ที่มีต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศ องค์ประกอบของสถาบันทางการเมืองที่มีคุณภาพ ได้แก่ คุณภาพของการกำกับดูแลของรัฐ ระดับหลักนิติธรรม การควบคุมคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพของรัฐบาล ทุกองค์ประกอบมีผลต่อการลดการปล่อยมลพิษอย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน (Chen et al., 2022)

องค์ความรู้จากการวิจัย

การเมืองของการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดเป็นกระบวนการที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดการคุณภาพอากาศแต่ละประเทศ ประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนี ล้วนมีระบบสถาบันที่เข้มแข็ง ใช้ฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์ในการกำหนดมาตรฐาน และมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐกับสังคม ขณะที่ประเทศอินเดียมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างสถาบันและการบังคับใช้ จึงต้องพึ่งพาศาลเป็นหลัก ในการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาด องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้จึงเสนอว่า การพัฒนากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทยควรมุ่งสร้าง “สถาบันที่มีอำนาจอิสระและยืดหยุ่น” ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นแกนกลางของการตัดสินใจเชิงนโยบาย และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดระบบการจัดการอากาศสะอาดที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งสามารถสรุปเป็นภาพได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาด

ภาพนี้อธิบายว่า “การแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาด” ซึ่งมีใช้เพียงกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น แต่เป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันจากสังคม สถาบัน



ทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการแปรรูปเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จุดเริ่มต้นของการแปรรูปกฎหมายอากาศสะอาดมาจาก ข้อเรียกร้องจากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ซึ่งได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอากาศ ความต้องการดังกล่าวผลักดันให้เกิดร่างกฎหมายอากาศสะอาดลำดับต่อมา คือ การพัฒนาร่างกฎหมายจำเป็นต้องบรรจุเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งกฎหมายอากาศที่จะออกมานั้นจะขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมือง เศรษฐกิจและเสถียรภาพของสถาบันการเมือง ดังนั้น การแปรรูปจึงต้องเริ่มต้นจากการเขียนถึงอำนาจและหน้าที่ให้กับสถาบันทางการเมืองและเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาพิษทางอากาศ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่า หลักการพื้นฐานที่ได้จากกระบวนการแก้ไขกฎหมายของประเทศต้นแบบบ่งชี้ว่า กฎหมายอากาศสะอาดที่ประสบความสำเร็จมักเน้นการเสริมสร้างสถาบันทางการเมืองให้เป็นกลไกเชิงระบบ การใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดมาตรฐานและการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เพื่อยกระดับการจัดการคุณภาพอากาศ บทเรียนสำคัญสำหรับการแปรรูปของประเทศไทย คือ การแก้ไขกฎหมายควรสอดคล้องกับหลักการประเทศต้นแบบและสอดคล้องกับระบบราชการไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การแปรรูปควรคำนึงถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักกฎหมาย สถาบันทางการเมือง และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเข้าด้วยกัน โดยยึดหลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังจากประเทศต้นแบบ 3 ประเทศ คือ ความเป็นอิสระและสิทธิของประชาชน ความยืดหยุ่นและข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ และการป้องกันไว้ก่อนและเทคโนโลยีที่ดีที่สุด
2. การแปรรูปควรกำหนดกลไกกำกับดูแลให้ชัดเจนครอบคลุมทั้งการกำหนดมาตรฐานและเทคโนโลยีที่ดีที่สุด การเฝ้าระวัง การรายงานข้อมูลแบบเปิดเผยต่อสาธารณะและบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานรัฐให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง และสร้างระบบตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อลดโอกาสการทุจริต

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. จัดทำ “คู่มือการแปรรูป (Amendment Playbook)” สำหรับคณะกรรมการธิการไทยคือ การพัฒนาคู่มือที่ระบุขั้นตอน วิธีคิด และข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จำเป็นสำหรับการแปรรูป เช่น เกณฑ์การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยอิงข้อมูลวิทยาศาสตร์ รูปแบบองค์กรกำกับแบบต่างประเทศ (EPA, Pollution Control Boards, คณะกรรมการอิสระ) รูปแบบกลไกบังคับใช้ เช่น BAT, Real-Time Monitoring คู่มือดังกล่าวจะช่วยให้การแปรรูปในสภามีมาตรฐานเดียวกัน มีระบบ ลดความคลาดเคลื่อนของถ้อยคำ
2. จัดทำ “ระบบมีส่วนร่วมสาธารณะอย่างเป็นทางการสำหรับการแปรรูป” ประเทศไทยควรสร้างระบบสำหรับรับฟังความคิดเห็นที่เป็นมาตรฐานเพื่อให้ประชาชน นักวิชาการและ



กลุ่มผู้ได้ผลกระทบสามารถเข้าร่วมในกระบวนการแปรรูปคดี เช่น จัดทำประชาพิจารณ์เชิงพื้นที่ ในจังหวัดที่มีปัญหารุนแรง และกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการต้องเปิดเผยเหตุผลรองรับการรับ หรือไม่รับข้อเสนองานของภาคประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การนำผลการวิจัยโดยเฉพาะการนำผลเรื่องหลักการที่อยู่เบื้องหลังการแปรรูปคดี ไปเปรียบเทียบกับหลักการที่อยู่เบื้องหลังการแปรรูปคดีของคณะกรรมการสิทธิการประเทศไทย
2. การศึกษาการแปรรูปคดีของคณะกรรมการร่างกฎหมายอาญาอากาศสะอาดของ ประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ให้การ สนับสนุนทุนวิจัยประจำปีงบประมาณ 2568 ในครั้งนี้ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ที่เอื้ออำนวยข้อมูล แนวคิด และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานวิจัยจนแล้วเสร็จ สมบูรณ์ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอรับไว้เพียงผู้เดียว

เอกสารอ้างอิง

- Al Jazeera. (2024). *Delhi air pollution: Why has India failed to clean up its toxic smog?*. Retrieved November 20, 2025, from <https://shorturl.asia/Yy8Kj>
- Astutya, P. & Raj, S. (2021). Air pollution and the Constitution of India. *Law Times Journal*, 1–5.
- Bhardwaj, R. C. (2007). *Constitution amendment in India (with Constitution of India)*. New Delhi: Universal Law Publishing.
- Chen, Z. et al. (2022). Does institutional quality affect air pollution?. *Environmental Science and Pollution Research International*, 29(19), 28317–28338.
- Connelly, J. et al. (2002). *Politics and the environment: From theory to practice* (2nd ed.). London: Routledge.
- Currie, D. P. (1982). Air pollution control in West Germany. *The University of Chicago Law Review*, 49(2), 355–393.
- Desai, U. (Ed.). (2002). *Environmental politics and policy in industrialized countries*. Cambridge: MIT Press.
- Government of India. (1981). *The Air (Prevention and Control of Pollution) Act, 1981* (pp. 4–5). Retrieved November 25, 2025, from <https://shorturl.asia/DkCt4>



- Hayamizu, T. (2025). Development of air pollution control framework in Japan and cooperation with Asian countries. Tokyo: Center of Health and Environmental Risk Research.
- Jacobs, E. T. et al. (2018). The Donora smog revisited: 70 years after the event that inspired the Clean Air Act. *American Journal of Public Health*, 108(S2), S85-S88.
- Kohli, K. & Menon, M. (2021). *Development of environmental laws in India*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McKean, M. A. (1981). *Environmental protest and citizen politics in Japan*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Mukhopadhyay, K. (2009). *Air pollution in India and its impact on the health of different income groups*. New York: Nova Science Publishers.
- Nishimura, H. (1992). *How to conquer air pollution: A Japanese experience*. Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development.
- Patterson, J. J. & Beunen, R. (2019). Institutional work in environmental governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 1–11.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1988). *Symposium editors' introduction. Policy Sciences*, 21(2–3). Retrieved November 5, 2025, from <https://shorturl.asia/3hJ5k>
- Schmitz, S. (2022). Conceptualizing the legal notion of “state of the art” in the context of IT security [Conference presentation]. *16th IFIP Summer School on Privacy and Identity Management*. Retrieved November 15, 2025, from <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=315>
- Schreurs, M. A. (2003). *Environmental politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stern, A. C. (1982). History of air pollution legislation in the United States. *Journal of the Air Pollution Control Association*, 32(1), 44–61.
- The Legal Quorum. (2025). *Environmental crisis: Cause and effect of Stockholm Conference in India*. Retrieved November 5, 2025, from <https://shorturl.asia/63YKk>
- Verma, A. (2021). Law of environment in India: Problems and challenges in its enforcement. *Research Ambition: An International Multidisciplinary E-Journal*, 6(2), 17–26.



Vichit-Vadakan, N. & Vajanapoom, N. (2011). Health impact from air pollution in Thailand: Current and future challenges. *Environmental Health Perspectives*, 119(5), A197–A198.

