

**การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ  
และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง**  
**Environmental Governance: Meaning, Level  
and Mechanism of Governance**

สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว<sup>1</sup>

Suphottarasak Nookhao<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจลักษณะสำคัญและข้อถกเถียงเชิงวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ใน 3 ประเด็นหลัก คือ 1) การนิยามความหมาย 2) ระดับของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม และ 3) รูปแบบกลไกที่ใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม การศึกษาพบว่า แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลายในแง่ของการให้ความหมาย แต่ภาพรวมมีจุดร่วมกันในลักษณะเน้นการบริหารจัดการหรือกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมใน

---

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อีเมล: n.suphottarasak@gmail.com

<sup>2</sup> Ph.D. student, Thammasat University

E-mail: n.suphottarasak@gmail.com

กระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับระดับของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ค้นพบในงานทางวิชาการปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก (2) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ และ (4) การบริหารปกครองพหุระดับ ทั้งนี้ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมแต่ละระดับมีรูปแบบกลไกที่ใช้สนับสนุนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมใน 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบกฎเกณฑ์หรือระบอบ (Regime) (2) รูปแบบเครือข่าย (Network) และ (3) รูปแบบสถาบันหรือองค์การ (Institution or Organization) ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

**คำสำคัญ:** การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม/ ปัญหาสิ่งแวดล้อม/  
ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

## ABSTRACT

This article is to primarily explore the nature and academic argument of Environmental Governance concept in 3 main questions: what is its meaning definition, how many level of governance and what mechanism of governance are. The study found that although Environmental Governance concept has a diversity of meaning definition, there are common position in term of supporting all actors in process

of environmental policy-making and management. About level of governance, there are 4 levels such as: (1) Global Environmental Governance (2) Regional Environmental Governance (3) National Environmental Governance and (4) Multi-Level Environmental Governance. Each level of Environmental Governance has 3 mechanism forms for supporting their governance to address environmental issues effectively: (1) regime (2) network and (3) institution or organization.

**KEYWORDS:** Environmental Governance/ Environmental Problems/ International Cooperation on Environment

## บทนำ

ปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกสนใจ และให้ความสำคัญในเชิงการเมืองการกำหนดนโยบายมากขึ้น ต่างจากช่วงก่อนทศวรรษที่ 1980 ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ค่อยถูกให้ความสำคัญทางการเมืองมากนัก การที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างรุนแรงและขยายวงกว้าง กลายเป็นภัยคุกคามของมนุษย์ (Environmental Threat) ทำให้ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1980 ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก อาทิ ปัญหา

รัฐว่ของชั้นโอโซน และปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มถูกร  
ตระหนักจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อใน  
ลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary) และเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง  
ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ไม่  
สามารถแก้ไขปัญหาคได้โดยลำพัง ยิ่งกว่านั้น นับวันมนุษย์และ  
ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยังต้องเผชิญปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ  
เปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมของโลกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภัย  
พิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงกว่าอดีตที่ผ่านมา  
ไม่ว่าจะเป็นวาตภัย อุทกภัย และแผ่นดินไหว ในช่วงที่ปัญหาเกี่ยวกับการ  
เปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมของโลกมีความเป็นพลวัตสูงขึ้น  
ดังกล่าว ในแวดวงวิชาการจึงเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญอย่าง  
จริงจังกับคำถามที่ว่า มนุษย์จะสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลง  
ด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้อย่างไร (Chhotray & Stoker, 2009,  
p. 191) ดังนั้น แนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ซึ่งเน้น  
การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากทุกภาคส่วนของสังคมในการ  
บริหารจัดการกิจการสาธารณะ จึงกลายเป็นแนวคิดที่อาจไม่สามารถ  
หลีกเลี่ยงได้และเริ่มได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นสำหรับ  
การนำมาใช้ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม  
ของสังคมยุคใหม่

ความเคลื่อนไหวระดับโลก<sup>3</sup> เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลให้การบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกเป็นรูปธรรมและได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้น ปรากฏการณ์สำคัญระดับโลกเหล่านี้น่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลก (Global Environmental Governance) กำเนิดขึ้นและให้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยพบว่าในการประชุมระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ กลุ่มบริษัทข้ามชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการประชุมและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ (Chhotray & Stoker, 2009, pp. 193-194)

---

<sup>3</sup> ความเคลื่อนไหวของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยความเคลื่อนไหวสำคัญ เช่น การจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสภาพแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations of Conference on the Human Environment) ครั้งที่ 1 ที่สต็อกโฮล์ม สวีเดน ในปี ค.ศ.1972 การเผยแพร่รายงานเรื่อง “Our Common Future” ของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Brundtland Commission on Environment and Development) ในปี ค.ศ.1987 และการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations of Conference in Environment and Development) ที่กรุงริโอ บราซิล ในปี ค.ศ.1992 รวมถึงการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ในปี ค.ศ.2002

Chhotray and Stoker จึงเห็นว่า การบริหารจัดการ  
สิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ  
ได้แก่ (1) ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาที่สร้างความ  
วิตกต่อสังคมระหว่างประเทศ และบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน  
ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกและผลกระทบต่อเนื่องที่เกิดขึ้น  
ในระดับท้องถิ่น จึงถือว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาที่  
จะทำให้การบริหารจัดการมีความยากลำบาก (2) ยอมรับว่ารัฐเป็น  
ตัวแสดงหลักสำคัญในการบริหารปกครอง แต่ภาครัฐดำเนินการลำพัง  
ไม่เพียงพอ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมต้องมีตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ  
ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ  
(3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมต้องการการการอภิปรายถกเถียงกัน  
อย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม  
ในประเด็นเกี่ยวกับความสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการรับมือ  
กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และ (4) ตระหนักว่าการ  
บริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาความ  
ขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ได้

เห็นได้ว่า ลักษณะพื้นฐานของแนวคิดการบริหารปกครอง  
สิ่งแวดล้อมข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการบริหารจัดการ  
สิ่งแวดล้อมที่เริ่มเน้นให้ความสำคัญกับตัวแสดงทุกภาคส่วนของสังคม  
ในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและตัดสินใจนโยบายสิ่งแวดล้อม  
รวมทั้งการแสวงหาความสมดุลร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่  
เกี่ยวข้องในบริบทของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามแม้  
ปัจจุบันในทางปฏิบัติ แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจะได้รับ

การยอมรับและนำมาใช้ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในเชิงแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการแล้วพบว่า แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในทัศนะของนักวิชาการยังเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลายและไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวทั้งในแง่ของการให้นิยามความหมาย (Meaning of Environmental Governance) ระดับของการบริหารปกครอง (Level of Environmental Governance) รวมทั้งมุมมองต่อรูปแบบหรือกลไกสนับสนุนกระบวนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Mechanism of Environmental Governance) ดังนั้น ลักษณะและข้อถกเถียงเชิงแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจและนำเสนอในบทความนี้

เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะและข้อถกเถียงเชิงแนวคิดทฤษฎีในประเด็นข้างต้น บทความแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย (1) นำเสนอการนิยามและให้ความหมายแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของนักวิชาการ (2) นำเสนอระดับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่นักวิชาการให้ความสนใจ ตั้งแต่ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และพหุระดับ (3) นำเสนอมุมมองการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมตามกลไกหรือรูปแบบที่สนับสนุนกระบวนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม และ (4) บทสรุปเกี่ยวกับลักษณะและข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม

## การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย

การนิยามหรือให้ความหมายแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ยังเป็นประเด็นที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันในรายละเอียด โดยศาสตราจารย์ Miranda A. Shreurs แห่งมหาวิทยาลัยแมริแลนด์ สหรัฐอเมริกา ให้ความหมายของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมไว้ว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเกี่ยวกับสังคมจะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมใดควรถูกกำหนดว่าเป็นปัญหาและจัดการแก้ไขอย่างไร รวมทั้งประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะเข้าสู่วาระทางการเมืองอย่างไร นโยบายจะถูกสร้างขึ้นอย่างไร และท้ายสุดการดำเนินการแก้ไขประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการอย่างไร (Shreurs, 2009)

ขณะที่ Frances Seymour และ George Faraday (2001) ได้ให้ความหมายของแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในลักษณะใกล้เคียงกับ Shreurs แต่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจ (Power) ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดย Seymour และ Faraday ให้ความหมายของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมไว้ว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นพฤติกรรมที่มีการใช้อำนาจดำเนินการต่างๆ เหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ดีต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่



1) การใช้อำนาจดำเนินการเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นควรมีความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม และมีความสามารถรับผิดชอบได้ และ

2) ระดับของอำนาจที่ดำเนินการเหนือทรัพยากรธรรมชาตินั้นควรทำให้เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่และจำนวนประชากรผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (Seymour & Faraday, 2001, p. 1) ขณะที่อีกมุมหนึ่ง Adger (cited in Paterson, Humpheys, & Pettiford, 2003, p. 3) กลับให้ความหมายของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในแง่การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดย Adger มองว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงการจัดการเชิงสถาบันซึ่งอาจเป็นทั้งด้านการใช้อำนาจเพื่ออำนวยความสะดวกและใช้อำนาจเพื่อการจำกัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ความหมายการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดของ Adger ก็มีลักษณะคล้ายกับ Seymour และ Faraday แต่ในความหมายของ Adger ได้พยายามครอบคลุมการให้ความหมายของแนวคิดการบริหารปกครองที่ครอบคลุมทั้งเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมอาจเป็นทั้งการอำนวยความสะดวกและจำกัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเข้าไว้ด้วยกัน

นอกจากนี้ นักวิชาการบางส่วนยังพยายามให้ความหมายของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมว่า เป็นหลักการที่กำหนดพฤติกรรมของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้ความมารับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมอาจดำเนินการได้ใน

หลายระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลจนถึงระดับโลก พร้อมกับเรียกร้องให้ตัวแสดงต่าง ๆ แสดงความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาและสร้างสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน เนื่องจากการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการแสวงหาเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ สำหรับการปกป้องสิ่งแวดล้อม (Lead, 2006)

หากพิจารณาแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลก (Global Environmental Governance) ซึ่งเป็นระดับที่มีการนำแนวคิดการบริหารปกครองมาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแรกเริ่มนั้นพบที่มีการให้ความหมายแนวคิดการบริหารสิ่งแวดล้อมที่ความแตกต่างกันอยู่เช่นกัน (Peterson, 1999, p. 1) โดย Lamont Hempel (1996) เห็นว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลกเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างการใช้อำนาจทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐอาจมีอำนาจไม่เพียงพอในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน Oran Young (1997) มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารปกครองระดับโลก (Global Governance) ในประเด็นสิ่งแวดล้อมว่ารัฐยังเป็นตัวแสดงหลัก แต่บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนได้เพิ่มมากขึ้นเพื่อสนับสนุนและผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมโลก

โดยภาพรวม ความหมายของแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังมีความหลากหลายในทางวิชาการซึ่งในทัศนะของผู้เขียนมองว่า แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของนักวิชาการ

ต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีลักษณะสำคัญร่วมกันใน 4 ประเด็น ได้แก่ (1) แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นผลจากการนำแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) เข้ามาใช้ในการกระบวนการบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy) (2) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองในการพัฒนาหรือจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือทรัพยากรสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ และ (4) วัตถุประสงค์หลักของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมคือเพื่อทำให้เกิดความสมดุลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและสถาบันทั้งที่เป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่มีตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทั้งพลเมือง องค์กร ภาคประชาสังคม และกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน ค่านิยม กฎเกณฑ์ นโยบาย แนวทางการปฏิบัติ และสร้างสถาบันที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในทุกรูปแบบทั้งด้านการอนุรักษ์ การป้องกันการแก้ไขปัญหา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

## **การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ระดับของการบริหาร ปกครอง**

การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลายของระดับในการบริหารปกครอง นักวิชาการที่ให้ความสนใจศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมต่างเน้นศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Governance: GEG) (2) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (Regional Environmental Governance: REG) (3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ (National Environmental Governance: NEG) และ (4) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับ (Multi-Level Environmental Governance: MLEG) ทั้งนี้ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### **1. การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Governance: GEG)**

แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกเป็นแนวคิดที่นักวิชาการให้ความสำคัญและศึกษากันอย่างกว้างขวาง โดยนักวิชาการที่สนใจศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลกส่วนใหญ่มองว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมีลักษณะข้ามพรมแดนประเทศ (Patterson, 1999, p. 793) ดังนั้น ความพยายามรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการเฉพาะรัฐได้เพียงลำพัง รัฐมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะรับมือ

กับปัญหาสิ่งแวดล้อมลักษณะนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น Oran Young (1997) จึงมีความเห็นว่า การบริหารปกครองในระดับโลก (Global governance) เป็นปรากฏการณ์การบริหารปกครองระหว่างรัฐที่ยังเป็นตัวแสดงสำคัญ แต่กลุ่ม NGOs หรือตัวแสดงอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพของการบริหารปกครองให้มากขึ้น

Frank Biermann (2007, pp. 141-144) ได้ขยายแนวคิดการบริหารปกครองระดับโลกเข้ากับการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยระบุถึงแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การแบ่งแยกเป็นภาคส่วนขยายมากขึ้น (Increased Segmentation) กล่าวคือการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกมีลักษณะของการกำหนดนโยบายทั้งในลักษณะหลายระดับ (Multilevel Governance) และหลายภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วม (Multi-Polar Governance) นั่นคือ การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับโลกต้องอาศัยการกำหนดนโยบายในระดับประเทศและท้องถิ่นไปพร้อมกัน ทำให้การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับโลกเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับภายในประเทศ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก 2) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพิ่มขึ้น (Increased Participation) กล่าวคือ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลกไม่ได้เป็นเพียงเรื่องการเมืองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีลักษณะของการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐเท่านั้น แต่การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกมีตัวแสดงอื่น ๆ ที่หลากหลาย

นอกเหนือจากรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะระบบการ  
ปกครองที่มีตัวแสดงหลากหลาย (Multi-Actor Governance  
System) ตัวแสดงเหล่านี้ อาทิเช่น กลุ่ม NGOs กลุ่ม Lobbyist  
กลุ่มนักวิทยาศาสตร์ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ  
องค์กรเหนือรัฐอย่างศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น และ  
3) ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (Increased  
Privatization) กล่าวคือ การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก  
ไม่จำกัดเพียงแต่ความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่ภาคธุรกิจเอกชนสามารถ  
ร่วมกำหนดบรรทัดฐาน (Norms) หรือกลไกสำหรับการบริหาร  
ปกครองสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง รูปแบบการบริหารปกครองจะเป็น  
การเคลื่อนจากกฎเกณฑ์ระบอบระหว่างประเทศ (International  
Regime) ไปสู่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชนหรือ  
ภาคเอกชน-ภาคเอกชน เพื่อกำหนดนโยบายหรือดำเนินการด้าน  
สิ่งแวดล้อมในระดับโลก อาทิองค์การอย่าง Forest Stewardship  
Council หรือ Marine Stewardship Council ซึ่งจัดตั้งโดยกลุ่ม  
บริษัทเอกชนเพื่อร่วมมือกันสนับสนุนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม  
ระดับโลก โดยภาครัฐไม่ได้มาเกี่ยวข้องโดยตรง

ขณะที่ Karkkainen (2004, pp. 75-77) เห็นว่าแนวคิดการ  
บริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกมีลักษณะการเป็นการบริหาร  
ปกครองหลังอำนาจอธิปไตย (Post-sovereign Governance)  
กล่าวคือมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ไม่มีอำนาจอธิปไตยหนึ่ง  
เดียว (Non-Exclusive) ซึ่งหมายถึงรัฐไม่ได้มีอำนาจอธิปไตยอยู่เหนือ  
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรในเขตอำนาจของรัฐอย่างสมบูรณ์อีกต่อไป

หรือตามความคิดเดิมที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย สิ่งแวดล้อมและนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ แต่การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมหลังอำนาจอธิปไตยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน (Multi-Party Collaboration) ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่ต้องเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมร่วมกัน (2) ไม่มีสายการบังคับบัญชา (Non-Hierarchical) โดยการบริหารแบบเดิม รัฐจะมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับบัญชาที่มีผลผูกพันต่อตัวแสดงทุกภาคส่วนที่อยู่ภายใต้ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ลักษณะของการบริหารปกครองหลังอำนาจอธิปไตยของ Post-sovereign Governance จำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการของการบริหารปกครอง โดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วยหลักฉันทามติ (Consensus) และไม่มีใช้อำนาจยับยั้งหรือวีโต้ และ (3) การบริหารปกครองอยู่นอกอาณาเขตดินแดน (Post-Territorial) กล่าวคือ การบริหารปกครองไม่มีอาณาเขตดินแดนทั้งในระดับรัฐและภายในรัฐ ความร่วมมือจึงก้าวข้ามออกจากความร่วมมือระหว่างรัฐไปยังภาคประชาสังคม ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีอิทธิพลต่อกระบวนการเชิงนโยบายทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศผ่านการปรึกษาหารือระหว่างกัน

จากแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกข้างต้น เห็นได้ว่าแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลกให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารหรือดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมโลก อาทิ ปัญหาธรรมาภิบาลของชั้น

โอโซน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยตัวแสดงที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก ได้แก่ (1) รัฐซึ่งเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก (2) องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทโดยตรงด้านสิ่งแวดล้อม (3) องค์การระหว่างประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (4) ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เช่น NGOs ภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น นักวิชาการ นักวิทยาศาสตร์ และสื่อมวลชน (5) กลุ่มพลังทางการเมืองที่มีความวิตกและพยายามกดดันทางการเมืองภายในประเทศ (Najam, Christopoulou & Moomaw, 2004, pp. 23-24)

โดยสรุป แม้นักวิชาการต่าง ๆ จะมีความคิดเห็นหลากหลายเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก แต่แนวคิดการบริหารปกครองระดับโลกมีลักษณะสำคัญสอดคล้องกันคือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินการหรือจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกร่วมกัน

## **2. การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (Regional Environmental Governance: REG)**

แม้การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคยังมีงานทางวิชาการไม่มากเช่นเดียวกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกซึ่งมีการศึกษาอย่างกว้างขวาง แต่มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองระดับภูมิภาค ซึ่งต้องการกำหนดขอบเขตการศึกษาให้แคบลงจากการศึกษาการบริหาร



ปกครองในระดับโลก โดยเน้นให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบาย และบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาคเป็นสำคัญ โดย Jorg Balsiger และ Stacy D. Van Deveer ได้ให้เหตุผลว่า ทำไม การศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงควรให้ความสำคัญกับการศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคไว้ในบทความ เรื่อง Navigating Regional Environmental Governance ว่า (1) ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลกมีประสิทธิภาพน้อย มีปัญหาเรื่องความเสมอภาคและความยุติธรรม (Equity and Justice) การมีข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคจึงอาจมีประโยชน์และประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากมีตัวแสดงไม่มากนักและสามารถรับรู้ถึงปัญหาร่วมกันได้ ดีกว่า และ (2) ปัจจุบัน การศึกษาประเด็นมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในระดับภูมิภาคอย่างมาก ไม่เหมือนกับประเด็นมิติทางสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก ดังนั้น การศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคอาจสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคได้มากขึ้นในอนาคต (Balsiger & VanDeveer, 2012, pp. 2-3)

ในทัศนะของ Balsiger และ VanDeveer เห็นว่าการศึกษาด้านการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคสามารถพิจารณาได้ใน 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติขององค์การ (Agency) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการสร้างสถาบันเพื่อการประสานงานและกำหนดบัญญัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Coordinating or Rule-Making) อาจเป็นสถาบันที่เป็นทางการ

เช่น อาเซียน หรือสถาบันอย่างไม่เป็นทางการอย่าง เครือข่ายของรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ NGOs (2) มิติของเนื้อหาสาระ (Substance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมว่าต้องดำเนินการภายใต้การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีหรือคุณภาพน้ำ เป็นต้น และ (3) มิติของอาณาเขต (Territoriality) ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตรูปแบบเชิงสภาพแวดล้อมและการเมืองที่ต้องการใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค โดยอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมาธิการแม่น้ำไนท์และแม่น้ำดานูบ (River Commission for Rhine and the Danube) ในภูมิภาคยุโรป หรือการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคอาจอยู่ภายใต้รูปแบบของข้อตกลง อาทิจ ข้อตกลงเรื่องสารเคมี หรืออยู่ในรูปแบบของสถาบันองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรปหรืออาเซียน เป็นต้น (Balsiger & VanDeveer, 2012, pp. 7-8)

อย่างไรก็ดี แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคยังมีข้อโต้แย้งจาก Dua และ Esty ที่มองว่าแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกและระดับประเทศ (Dua & Esty, 1997) ซึ่งบางครั้งรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้ภายในประเทศ ขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนที่อยู่ในระดับภูมิภาคก็อาจดำเนินการได้โดยการบริหารปกครองในระดับโลก อย่างไรก็ดี ในทัศนะของ Kimball ก็เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคนั้น ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไข

ได้โดยลำพัง การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคจึงเป็นกลไกจำเป็นเบื้องต้นสำหรับการแสวงหาข้อตกลงเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะในระดับภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น ปัญหามลพิษหรือปัญหาหมอกควันในภูมิภาคอาเซียน หรือปัญหาการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ (Kimball, 1999)

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเฉพาะในภูมิภาคหนึ่งคือ ผลงานของ Koh Kheng Lian และ Nicholas A. Robinson ในบทความเรื่อง “Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) model” ซึ่ง Koh และ Robinson ได้พิเคราะห์ลักษณะการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคในบริบทของอาเซียน และได้สรุปว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคในอาเซียนประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการกำหนดกรอบนโยบายสิ่งแวดล้อมร่วมกันและเสริมสร้างขีดความสามารถที่สามารถทำให้การดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในอาเซียนร่วมกันในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคอาเซียนยังมีจุดอ่อนเรื่องค่านิยมและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันอยู่ อย่างไรก็ตาม การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคในทัศนะของ Koh และ Robinson ยังมีความเห็นแตกต่างจากทัศนะของ Dua และ Esty ข้างต้น โดย Koh และ Robinson เห็นว่า แนวคิดการบริหารปกครองในระดับภูมิภาคยังเป็นแนวคิดสำคัญที่จะเชื่อมโยงและส่งเสริมการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ

และระดับโลก โดยเฉพาะในกรณีอาเซียน การบริหารปกครอง  
สิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคเป็นกลไกความร่วมมือด้านนโยบายสำคัญที่  
อำนวยความสะดวกให้การนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับ  
ระหว่างประเทศและภายในประเทศ

### **3. การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ (National Environmental Governance: NEG)**

สำหรับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศเป็น  
แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใน  
บริบทของประเทศ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดง  
ต่าง ๆ ภายในประเทศในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม การศึกษา  
เกี่ยวกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศยังเป็นแนวคิด  
ที่ไม่ได้มีข้อโต้แย้งมากนัก ส่วนใหญ่เน้นการนำแนวคิดการบริหาร  
ปกครองสิ่งแวดล้อมไปวิเคราะห์การกำหนดนโยบายและการ  
ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม Yohei Harashima (2000) ได้ศึกษา  
การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศในเอเชียจำนวน 3  
ประเทศ ได้แก่ จีน ไทย และอินเดีย ซึ่งพบว่าในช่วงทศวรรษ 1970-  
1990 การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมใน 3 ประเทศนี้มีแนวโน้มเป็นไป  
ในเชิงบวกต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ โดยแต่ละ  
ประเทศได้ดำเนินการบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความ  
เข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าการก่อรูปและการดำเนินนโยบายด้าน  
สิ่งแวดล้อมยังมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) แต่รัฐยังให้  
หน่วยงานระดับท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการ  
จัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม

ในทั้ง 3 ประเทศยังขาดการบูรณาการระหว่างนโยบายสิ่งแวดล้อมและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งประสบปัญหาที่ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ (Harashima, 2000)

ขณะที่ Narayanan and Chourey (2007) ได้ศึกษาการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศในอินเดีย โดยเลือกกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำ 3 แห่งในอินเดียซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญในด้านเกษตรกรรม การทำประมง และพื้นที่ท่องเที่ยว ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำ Kondakarla Ava, Vembanad และ Chilika ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการใช้แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ในระดับประเทศ แม้การนำมาใช้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดได้อย่างสมบูรณ์ แต่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 3 พื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 3 แห่งเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมและการบริหารจัดการที่ผิดพลาดด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น ๆ โดยตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 3 แห่งเป็นตัวแสดงจาก 3 ส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนธุรกิจ อาทิ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรน้ำ กระทรวงเกษตร กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงการท่องเที่ยว กรมชลประทาน กรมสรรพากร กลุ่ม NGO ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น WWF อินเดีย กลุ่มอนุรักษ์วาฬและโลมา (Whale and Dolphin Conservation Society-WDCS) ภาคประชาสังคม

อาทิ สมาพันธ์ชาวประมง กลุ่มอนุรักษ์นก สมาพันธ์เยาวชน ขณะที่ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทค้าข้าว บริษัทค้ากุ้งและสินค้าประมง รวมถึงบริษัทส่งออกน้ำตาล เป็นต้น

เดิมโครงสร้างของการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 3 มีลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลางและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่มากนัก โครงสร้างเชิงสถาบันที่ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในอินเดียประกอบด้วย 3 กลไกหลัก ได้แก่ กฎหมาย นโยบายสิ่งแวดล้อม และการจัดการของฝ่ายบริหาร ซึ่ง Narayanan and Chourey มองว่าแม้จะมีกฎหมายและนโยบายสิ่งแวดล้อมมากมายในการดูแลและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในอินเดีย แต่ปัญหาก็ยังเกิดขึ้นเนื่องจากขอบเขตอำนาจที่ทับซ้อนกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยในกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำ Kondakarla Ava ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประสบความสำเร็จมากในการกำหนดสิทธิและความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ ในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่มีกลไกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและภาคประชาสังคมในรูปของสถาบัน และไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาติดตามตรวจสอบการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลในชาวประมงลุกขึ้นมาต่อต้านการสร้างเขื่อนในพื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐ เนื่องจากกังวลว่าการสร้างเขื่อนจะทำให้พวกเขาไม่มีน้ำเพียงพอในการใช้ดำรงชีวิต ส่วนกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำ Vembanab ซึ่งมี การสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเล เพื่อป้องกันน้ำเค็มจากทะเลเข้ามาในพื้นที่ การเกษตร แต่การสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ ส่งผลกระทบต่อการขยาย

พันธ์ของสัตว์น้ำ และส่งผลกระทบต่อชาวประมงดั้งเดิมในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้เกิดการเคลื่อนของสมพันธ์ชาวประมง ส่วนกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำ Chilika ก็มีการชุมนุมของชาวประมงเพื่อต่อต้านการออกกฎหมาย และนโยบายเกี่ยวกับการประมงในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งส่งผลต่อการทำประมงพื้นบ้านของชาวบ้าน ซึ่งต่อมาได้มีการนำแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ เช่น กรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำ Chilika รัฐบาลท้องถิ่นรัฐ Orissa ได้จัดตั้ง Chilika Development Authority: CDA เพื่อเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ประสานงานประนีประนอมระหว่างประชาชน โดยการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมากขึ้น ส่วนกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำ Kondakarla Ava และ Vembanab รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเข้ามาสำรวจผลกระทบที่เกิดขึ้น ขณะที่กลุ่ม NGOs อย่าง WWF อินเดียก็เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแผนโครงการในการแก้ปัญหาพร้อมกับหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ประสบความสำเร็จมากขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จสมบูรณ์

#### **4. การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับ (Multi-Level Environmental Governance: MLEG)**

การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับ (Multi-Level Environmental Governance: MLEG) เป็นแนวคิดที่ไม่ได้มองการกำหนดนโยบายหรือจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับใดระดับหนึ่งดังกล่าวถึงการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมข้างต้น แต่การบริหาร

ปกครองสิ่งแวดล้อม พหุระดับเน้นการกำหนดนโยบายและจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับโลก นักวิชาการที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม พหุระดับมองว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีลักษณะปัญหาที่ข้ามพรมแดน (Transboundary) ระหว่างหน่วยทางการเมืองที่เป็นรัฐภูมิภาค และท้องถิ่น ดังนั้นแนวทางการใช้อำนาจทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่การบริหารปกครองที่ภาคส่วนต่าง ๆ (Government to Governance) และข้ามระดับที่ต่างกัน (Ekerberg & Joas, 2004, p. 409)

Shpresa Halimi (2008) ได้มองการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับในลักษณะที่คล้ายกันไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่อง Multi-Level Environmental Governance: A Comparative Case Study Of Five Large Scale Natural Resource Management Programs ซึ่ง Halimi กำหนดคุณลักษณะสำคัญของ MLEG ไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) มีความเชื่อมโยงทั้งในระดับแนวตั้ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) (2) มีความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่กำหนดโดยขอบเขตของปัญหาและมีลักษณะการเชื่อมโยงที่ไม่มีสายการบังคับบัญชาของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งในระดับภายในประเทศ (Subnational) ระดับประเทศ (National) และระดับเหนือชาติ (Supranational) โดยความสัมพันธ์นั้นจะถูกกำหนดโดยชุดของกฎเกณฑ์ (Rule) บรรทัดฐาน (Norms) และกระบวนการ (Procedure) ซึ่งเกิดจากการเจรจาร่วมกัน และ (3) การบริหาร



ปกครองดำเนินการด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย มีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันบนพื้นฐานของหลักการความเสมอภาค (Equity) ความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information)

สำหรับตัวอย่างความสำเร็จของการนำแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับมาใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมสามารถพิจารณาได้จากการศึกษาของ Kristine Kern และ Tina Loffelsend (2004) เรื่อง Sustainable Development in the Baltic Sea Region Governance beyond the Nation State ซึ่ง Kern และ Loffelsend ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการนำแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคทะเลบอลติก<sup>4</sup> (Baltic Sea Region: BSR) โดยระบุว่า ก่อนสงครามเย็นยุติ การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคทะเลบอลติกมีลักษณะให้ความสำคัญกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศเท่านั้น แต่แต่ละประเทศสามารถบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อาณาเขตของตน อย่างไรก็ตาม หลังสงครามเย็นยุติลงการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมใน BSR ได้ปรับรูปแบบมาใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับมากขึ้น โดยมีลักษณะการบริหารปกครองที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปซึ่งเป็น

---

<sup>4</sup> ภูมิภาคทะเลบอลติกเป็นพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ใน 9 ประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก แอลโตเนีย ฟินแลนด์ เยอรมนี แลตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์ รัสเซีย และสวีเดน

องค์การเหนือรัฐกับเครือข่ายตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นของแต่ละประเทศในภูมิภาคบอลติก อาทิ สหภาพแห่งเมืองบอลติก (Union of Baltic Cities) โดยพัฒนาการการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องถ่ายโอนอำนาจบางส่วนไป 3 ทิศทางได้แก่ (1) ถ่ายโอนอำนาจขึ้นไปยังสถาบันระหว่างประเทศหรือสถาบันเหนือรัฐ (Upward) และ (2) ถ่ายโอนอำนาจออกไปให้ตัวแสดงที่เป็นภาคประชาสังคมภายในประเทศ (Sideways) และสุดท้าย (3) รัฐบาลได้ถ่ายโอนอำนาจบางส่วนไปยังระดับล่างให้แก่ตัวแสดงต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น (Downwards) โดย Kern และ Loffelsend สรุปว่า ผลการเปลี่ยนรูปแบบแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่เน้นการดำเนินการของแต่ละประเทศแบบเดิม ส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่บริเวณภูมิภาคทะเลบอลติกประสบความสำเร็จ และทำให้เครือข่ายอย่าง Balti 21 และ Union of Baltic cities สามารถพัฒนาขีดความสามารถและเครื่องมือเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลตามการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศแบบเดิม โดยการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมพหุระดับในภูมิภาคบอลติกนี้ได้ส่งผลให้เกิดเครือข่ายนโยบายระหว่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางใหม่สำหรับสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี (Kern & Loffelsend, 2004, p.466)

## **การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: กลไกและรูปแบบในการบริหารปกครอง**

สำหรับรูปแบบกลไกที่นำมาใช้เพื่อสนับสนุนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับดังได้กล่าวข้างต้น นักวิชาการต่างมีมุมมองต่อรูปแบบกลไกการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญแตกต่างกันไป และยังเป็นประเด็นข้อถกเถียงว่าการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมควรมีรูปแบบกลไกอย่างไร โดยผู้เขียนพบว่าข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบกลไกการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ให้ความสำคัญสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบการใช้ระบอบหรือกฎเกณฑ์ (Regime) (2) รูปแบบเครือข่าย (Network) และ (3) รูปแบบสถาบันหรือองค์การ (Institution)

### **1. รูปแบบระบอบหรือกฎเกณฑ์ (Regime)**

อย่างที่ได้อ้างไว้ข้างต้น ข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบกลไกที่นำมาใช้กับแนวความคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นในระดับของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก การนำเสนอในส่วนนี้จึงขออนุญาตอิงกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในระดับโลกเป็นสำคัญ สำหรับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญกับการใช้กฎเกณฑ์หรือระบอบ (Regime) เป็นลักษณะการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในยุคแรก ๆ ของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก โดยแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในการบริหาร

จัดการสิ่งแวดล้อม มองว่าในระบบการเมืองโลกที่ประกอบด้วยรัฐอธิปไตย (Sovereign States) ต้องมีกลไกที่จะทำให้รัฐร่วมมือกันเพื่อรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Regime) ซึ่งจะเป็นกลไกที่มีการกำหนดบรรทัดฐาน (Norms) กฎเกณฑ์ (Rule) และกระบวนการ (Procedure) ร่วมกัน การใช้กลไกการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้จึงมีข้อสมมุติฐานหลักคือ รัฐเป็นศูนย์กลางในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Patterson, 1999, p. 794) รูปแบบของระบอบหรือกฎเกณฑ์ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของข้อตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันหรือไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) และกรอบอนุสัญญา (Framework Convention) เป็นต้น

กลไกการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของระบอบจึงมีข้อโต้แย้งจากนักวิชาการบางส่วนในประเด็นที่ยังให้ความสำคัญกับรัฐเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการบริหารปกครอง อีกทั้งความกังวลว่าการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบระบอบอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ หากรัฐมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในการเจรจาจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น ประกอบกับการจัดทำข้อตกลงบางครั้งยังถูกกำหนดทิศทางโดยประเทศมหาอำนาจ นอกจากนี้ David Victor Kal Raustiala และ Eugene Skolnikoff ยังได้วิจารณ์ถึงประเด็นประสิทธิภาพของนำข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติว่าในระบบระหว่างประเทศ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามข้อตกลงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง

และยังมีประสิทธิภาพน้อย (Patterson, 1999, p. 794) ดังนั้น การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบ ระบอบหรือกฎเกณฑ์ในการบริหารปกครองและยังมองรัฐเป็นตัว แสดงสำคัญจึงถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมใน รูปแบบนี้ นักวิชาการบางส่วนจึงมองว่า การจัดทำกฎเกณฑ์หรือ ระบอบสำหรับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการบริหารปกครองในรูปแบบเครือข่ายจึงได้เสนอ แนวคิดสังคมพลเมืองโลก (Global Civil Society) ในการบริหาร ปกครองสิ่งแวดล้อม (Lipschutz & Mayer, 1996)

## 2. รูปแบบเครือข่าย (Network)

สำหรับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบเครือข่าย มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทเอกชนที่จะเข้าร่วมมือ และประสานงานในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย สิ่งแวดล้อม ความร่วมมือในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้ จำกัดอยู่แค่ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernment) เท่านั้น แต่ได้ขยายขอบเขตไปยังเครือข่ายภาคประชาสังคมทั่วโลก (Karkkainen, 2004, pp. 75-77) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมใน รูปแบบเครือข่ายจึงสอดคล้องกับข้อเสนอของ Bener et al. (2004) ที่เห็นว่า เป็นเครือข่ายนโยบายสาธารณะพหุภาคส่วน (Multi-Sectoral Public Policy Networks) ซึ่งมีตัวแสดงหลากหลายเข้า ร่วม (Bener et al., 2004, pp. 191-192) ขณะที่ Betsill และ Bulkeley (2004) มองว่าเครือข่ายแบบข้ามชาติ (Transnational

Networks) เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม โดยเครือข่ายที่สำคัญประกอบด้วย (1) ชุมชนผู้เชี่ยวชาญ (Epistemic Communities) ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติด้านวิทยาศาสตร์และการเมืองเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน (2) พันธมิตรเพื่อการสนับสนุนข้ามชาติ (Transnational Advocacy Coalition) ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับระหว่างประเทศที่มีค่านิยม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และบริการระหว่างกัน พันธมิตรในลักษณะนี้จึงประกอบด้วยตัวแสดงที่เป็นทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ และ (3) สังคมพลเมืองโลก (Global Civil Society) ซึ่งจะเป็นเครือข่ายที่ประชาชนของทุกประเทศในฐานะพลเมืองของโลกสามารถนำเสนอข้อมูล แนวคิด และค่านิยมร่วมกันต่อสาธารณชนทั่วโลก กล่าวคือมองว่าโลกเป็นของพลเมืองทุกคนไม่มีขอบเขตดินแดนของรัฐขวางกั้น (Betsill & Bulkeley, 2004, pp. 474-475)

ขณะที่ Paul Wapner และ Ronnie Lipschutz ยังมองการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบกฎเกณฑ์หรือระบอบว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบเครือข่ายเป็นส่วนผสมผสานระหว่างข้อตกลงระหว่างประเทศและการเป็นพันธมิตรระหว่างภาคประชาสังคม โดย Wapner และ Lipschutz เน้นว่า การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบเครือข่ายเริ่มให้ความสำคัญว่ารัฐเป็นจุดศูนย์กลางน้อยลงและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการพัฒนานโยบายและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(Patterson, 1999, p. 796) ดังนั้น เครือข่ายการบริหารปกครอง สิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นเมื่อมีค่านิยมร่วมกันหรือมีเป้าหมายร่วมกัน แม้ว่าบางเครือข่ายอาจจะไม่มีอำนาจเลย เครือข่ายมีลักษณะสำคัญร่วมกันคือ การสนับสนุนทรัพยากรร่วมกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเพื่อทำให้เครือข่ายมีอำนาจในการต่อรองเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เครือข่ายที่มีบทบาทในด้านการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมสำคัญ อาจแบ่งได้ 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) เครือข่ายภาครัฐ อาทิ เครือข่ายของประเทศหมู่เกาะเล็ก ๆ ที่ใช้ชื่อว่า The Alliance of Small island State (AOSIS) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่บทบาทในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (2) เครือข่ายภาคเอกชน อาทิ Combat Climate Change (3C) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วยบริษัทข้ามชาติจำนวน 40 บริษัท โดยมีบริษัท Vattenfall บริษัทพลังงานของสวีเดนเป็นผู้ประสานงาน และ (3) เครือข่ายภาครัฐ-เอกชน อาทิ WSSD Climate partnership ซึ่งเป็นเครือข่ายกลุ่มพันธมิตรระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ 4) เครือข่ายภาคประชาสังคม อาทิ Climate Action Networks, Pesticide Action Network, International NGO Network on Desertification and Drought ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้จะเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับทั้งในประเด็นสิทธิผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม เกษตรกรรม เป็นต้น (Winchester, 2009, p. 19)

### 3. รูปแบบสถาบันหรือองค์การ (Institution or Organization)

การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งนักวิชาการบางส่วนให้ความสำคัญคือการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของสถาบันหรือองค์การ ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสถาบันหรือองค์การเพื่อเข้ามาช่วยสนับสนุนการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม โดยนักวิชาการคนสำคัญที่ให้ความสำคัญกับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้คือ Lorraine Elliott ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย โดย Elliott มีความเห็นว่าการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมควรมีโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการสำหรับการเจรจา การกำหนดมาตรฐานหรือจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม โดยสถาบันเหล่านี้ อาจจะมีคณะทำงานหรือการประชุมของประเทศภาคี แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างสถาบันหรือปฏิรูปสถาบันที่มีอยู่ให้สามารถเข้าไปบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นักวิชาการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เห็นว่าข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถใช้บริหารปกครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลกเนื่องจากขาดอำนาจในการบังคับใช้ และขาดการประสานงานของกลไกต่าง ๆ ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการบริหารปกครองในรูปแบบเครือข่ายก็จำเป็นต้องมีสถาบันหรือองค์การเพื่อใช้ในการเจรจาพูดคุย ประสานงานระหว่างกัน ดังนั้นในความเห็นของนักวิชาการ



กลุ่มนี้การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมควรให้ความสำคัญกับการมีสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบริหารปกครองในระดับโลกซึ่งนักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับสถาบันต่างพยายามให้มีแนวทางการปฏิรูปโลกของสหประชาชาติเพื่อให้สามารถบริหารปกครองหรือจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งมีการขยายวิสัยทัศน์ไปถึงความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งองค์การสิ่งแวดล้อมโลก (World Environmental Organization) ขึ้นมาบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมโลก ในลักษณะเดียวกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ที่รับผิดชอบภาระกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ (Paterson, Humpheys, & Pettiford, 2003, p. 1-2)

## บทสรุป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทุกภาคส่วนของสังคมในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดที่ผู้เขียนมองว่าเกิดขึ้นจากการนำแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) เข้ามาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy) หรือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management) แม้แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมจะได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการ

ปัจจุบัน แต่แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลายและเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) การนิยามให้ความหมาย (2) ระดับของการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม และ (3) รูปแบบกลไกที่ใช้ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม โดยผลการศึกษาพบว่า แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมยังมีความหลากหลายในแง่ของการให้ความหมายของนักวิชาการต่างๆ อย่างไรก็ดี แนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมในมุมมองของนักวิชาการเหล่านี้ยังมีจุดร่วมกันในเชิงแนวคิดที่มุ่งเน้นแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมด้วยการให้ความสำคัญกับความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคม เพื่อทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายและแนวทางต่าง ๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผลมาจากการดำเนินการของทุกภาคส่วนร่วมกัน ขณะที่ระดับของแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้ออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Governance) (2) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (Regional Environmental Governance) (3) การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ (National Environmental Governance) และ (4) การบริหารปกครองพหุระดับ (Multi-Level Environmental Governance) ทั้งนี้ ในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมแต่ละระดับจะมีรูปแบบกลไกสำหรับการบริหารปกครองอย่างน้อย 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบกฎเกณฑ์หรือระบอบ (Regime) รูปแบบเครือข่าย (Network) และรูปแบบสถาบัน

หรือองค์การ (Institution or Organization) ซึ่งในการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมแต่ละระดับอาจให้ความสำคัญกับรูปแบบกลไกที่ผสมผสานกัน ขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือมีมุมมองต่อการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมนั้นในรูปแบบใดเพื่อให้การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังตารางเปรียบเทียบแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อมตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance)

ระดับการบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม	นักวิชาการ	รูปแบบ/ กลไกการบริหารปกครอง	ลักษณะปัญหาสิ่งแวดล้อม	ตัวแสดงหลัก
ระดับโลก (Global Environmental Governance: GEG)	Oran Young, Frank Biermann, Bradley C.Karkkainen	กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (Regime), เครือข่าย (Network), สถาบันระหว่างประเทศ (institution)	ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Issues) อาทิ ปัญหารั่วของชั้นโอโซน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอื่น ๆ	รัฐ, องค์กรระหว่างประเทศ, NGOs ระหว่างประเทศ, บรรษัทข้ามชาติ, ภาคประชาสังคม ระดับโลก กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และอื่น ๆ.
ระดับภูมิภาค (Regional Environmental Governance: REG)	Jorg Balsiger and Stacy D. VanDeveer, Koh Kheng Lian และ Nicholas A.Robinson	กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (Regime), สถาบันระหว่างประเทศ (Institution)	ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (Regional Environmental Issues) อาทิ ปัญหาหมอกควันในอาเซียน ปัญหาน้ำ	รัฐ, องค์กรระดับภูมิภาค, NGOs, ภาคประชาสังคม และอื่น ๆ

ระดับการบริหารปกครอง สิ่งแวดล้อม	นักวิชาการ	รูปแบบ/ กลไกการ บริหารปกครอง	ลักษณะปัญหา สิ่งแวดล้อม	ตัวแสดงหลัก
ระดับประเทศ (National Environmental Governance-NEG)	Yohei Harashima Narayanan and Chourey	สถาบันในประเทศ (National Institution), กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law)	ปัญหาสิ่งแวดล้อม ระดับประเทศ (National Environmental issues) อาทิ ปัญหาป่าไม้ ปัญหา มลพิษ และอื่น ๆ	รัฐบาล, ภาคเอกชน, ภาคประชาสังคม
พหุระดับ (Multi-level Environmental Governance-MLEG)	Jame Rosenau and Lamont Hempel Shpresa Halimi	กฎเกณฑ์ระหว่าง ประเทศ(Regime), เครือข่าย(Network), สถาบันระหว่างประเทศ (Institution)	ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มี ความเชื่อมโยงในระดับ ท้องถิ่นถึงระดับโลก (Multi-Environmental Issues)	ตัวแสดงทุกภาคส่วนทั้ง ในระดับท้องถิ่นจนถึงตัว แสดงในระดับระหว่าง ประเทศ

### บรรณานุกรม

- Balsiger, J., & VanDeveer, S. D. (2012). Navigating regional environmental governance. *Global Environmental Politic*, 12(3), pp. 1-17.
- Bener, T., Reinicke, W., & Martin, W. J., (eds). (2004). Multisectoral network in global governance: towards a pluralistic system of accountability. *Government and Opposition*, 29(2), pp. 191-208.
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2004). Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program. *International Studies Quarterly*, 48(2), pp. 471-493.
- Biermann, F. (2007). Global Environmental Governance. In Thai, V.Khi., Dianne, Rahm., D. Coggburn Jerrell. *Handbook of Globalization and the Environment*. (pp.137-154). USA: Taylor & Francis Group.
- Chhotray, V., & Stoker, Gerry. (2009). *Governance Theory and Practice: A cross-disciplinary Approach*. Great Britain: Palgrave MacMillan.

- Dua, A., & Esty, D. C. (1999). *Sustaining the Asian Pacific Miracle: Economic Integration and Environmental Protection*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Elliott, L. (2004). *The Global Politics of the Environment*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ekerberg, K., & Joas, M. (2004). Multi-level environmental governance: A concept under stress?. *Local Environment*, 9(5), pp. 405-412.
- Halimi, S. (2008). *Multi-level environmental governance: A comparative case study of five large scale natural resource management programs*. Dissertation Doctor of Philosophy in Public administration and policy. Portland State University.
- Helpel, L. C., (1996). *Environmental Governance: The Global Challenge*. Washington D.C.: Island Press.
- Karkkainen, B. C. (2004). Post-sovereign environmental governance. *Global Environmental Politics*, 4(1), pp. 72-96.

- Kern, K., & Löffelsend, T. (2004). Sustainable development in the Baltic sea region Governance beyond the nation state. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 9(5), pp. 451-467.
- Harashima, Y. (2000). Environmental Governance in Selected Asian Developing Countries. Retrieved from [http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/405/attach/193\\_207\\_harashima.pdf](http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/405/attach/193_207_harashima.pdf).
- Kimball, L. A. (1999). international environmental governance: A regional emphasis on structured linkages among conventions and intergovernmental organization. *Transnational Law Exchange*, 2(1), pp. 6-10.
- Koh & Robinson. (n.d.). *Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) model*. Retrieved from <http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/h-n/koh.pdf>.
- Lead. (2006). *Stakeholder Participation in Environmental Governance*. Retrieved from [www.leadindia.org/pdf/workbook-part-1.pdf](http://www.leadindia.org/pdf/workbook-part-1.pdf).



- Lipschutz, R., & Mayer, J. (1996). *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*. New York: State University of New York Press.
- Najam, A., Christopoulou, I., & Moomaw, W. (2004). The emergent “System” of global environmental governance. *Global Environmental Politics*, 4(4), pp. 23-35.
- Narayanan & Chourey. (2007). *Environmental Governance: Concept and Contextual Illustration through Three Indian Wetlands Cases*. Retrieved from <http://www.ecoinsee.org/fbconf/Sub%20Theme%20C/N.C.%20Narayanan.pdf>.
- Patterson, M. (1999). Overview interpreting trends in global environmental governance. *International Affairs*, 75(4), pp. 793-802.
- Paterson, M., Humpheys, D., & Pettiford, L. (2003). Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles. *Global Environmental Politics*, 3(2). pp. 1-10.

- Seymour, F., & Faraday, G. (2001). *Emerging Environmental Governance*. Philippines: Asian Development Bank.
- Shreurs, A. M. (2009). An Analytic Framework for a Comparative Study of Environmental Governance in Asia. Institute of Global Environmental Strategies. Retrieved from <http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=1713>.
- Young, O. (1997). *Global Governance: Drawing Insights From The Environmental Experience*. Cambridge: MIT press.
- Winchester, N. B. (2009). Emerging global environmental governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16(1), pp. 7-23.