



## บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

การพัฒนาวิธีการประเมินความรับผิดชอบร่วมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ  
ที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ชยันต์ ตันติวิสต์ดาการ, สิรินทรเทพ เต้าประยูร, และ ชโลทร เก่นสันติสุขมงคล. 2552. การพัฒนาวิธีการประเมิน  
ความรับผิดชอบร่วมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากอุตสาหกรรมระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศ  
กำลังพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม. 117 หน้า. 150 บาท.

หนังสือเล่มนี้ไม่ใช่ตำราเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในชุดโครงการวิจัยที่พยายาม  
นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์และเชื่อมโยงข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่าง  
ประเทศ โดยใช้กรณีการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนที่  
เชื่อมโยงกับความเป็นธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการเคลื่อนย้ายและรั่วไหลของก๊าซคาร์บอน (carbon  
offshoring and leakage) ระหว่างประเทศ และการเปรียบเทียบแนวทางการคำนวณบัญชีก๊าซเรือนกระจก  
ของประเทศที่ใช้ฐานการผลิต (production-based approach) กับฐานการบริโภค (consumption-based  
approach) ของประเทศไทย หนังสือเล่มนี้นำเสนอการประยุกต์แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อเสนอแนวทาง  
การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื้อหาที่ทั้งหมดห้าบท บทที่หนึ่งเป็นบทนำ  
บทที่สองอธิบายถึงหลักการในการจัดสรรภาระความรับผิดชอบต่อก๊าซเรือนกระจก บทที่สามแสดงการประเมิน  
หรือการคำนวณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากหลักบางประเภทในกรณีอุตสาหกรรมซีเมนต์และ  
อุตสาหกรรมเหล็ก บทที่สี่เป็นการประเมินปริมาณก๊าซเรือนกระจกโดยใช้ตารางบัญชี-ผลผลิต โดยบทที่สาม  
และบทที่สี่ได้เปรียบเทียบการคำนวณบัญชีก๊าซเรือนกระจกที่ใช้ฐานต่างกัน และบทสุดท้ายเป็นสรุปนโยบาย

การเจรจาต่อรองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีมาเกือบยี่สิบปีแล้ว ความเข้าใจเบื้องต้นด้านการ  
เจรจา กระบวนการเจรจาและมติของที่ประชุมสมัชชาภาคีฯ โดยเฉพาะในรายละเอียดของอนุสัญญา  
สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต สามารถดูได้จาก [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)  
การใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์และเสนอแนวทางการเจรจาต่อรองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ  
เป็นเรื่องที่ทำทายนักวิชาการมาก เพราะประเด็นการเจรจาเกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอกข้ามเขตแดน  
ต่อเนื่องตามเวลาและเป็นการจัดสรรพื้นที่บรรยากาศเพื่อรองรับมลพิษระหว่างประเทศ จึงมีประเด็นสำคัญ  
ด้านการจัดสรรภาระที่อยู่นบนหลักการความเสมอภาค และการใช้เศรษฐศาสตร์ก็ยังมีข้อจำกัดอย่างมากใน  
การประยุกต์กับเรื่องนี้

ประเด็นสำคัญที่หนังสือเล่มนี้ใช้เป็นฐานคิดในการวิเคราะห์ก็คือ กระบวนการลดก๊าซและกระบวนการประเมินการปล่อยก๊าซในปัจจุบันจะก่อให้เกิด "การถ่ายเทภาระความรับผิดชอบจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมายังกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา" ผ่านกลไกการค้า อันจะเป็นผลเสียต่อประเทศกำลังพัฒนาในอนาคต และได้เสนอแนวทางและหลักการคำนวณภาระความรับผิดชอบที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเจรจาในอนาคต

จากประเด็น "การจัดสรรภาระรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม" ผู้เขียนได้เปรียบเทียบการแบ่งภาระความรับผิดชอบตามความเป็นเจ้าของก๊าซเรือนกระจกออกเป็นสามแบบ คือ (1) ภาระรับผิดชอบตามการผลิตที่จุดผลิต (production-based accounting) (2) ภาระรับผิดชอบตามสัดส่วนของความเป็นเจ้าของหน่วยผลิต (firm ownership-based accounting) และ (3) ภาระรับผิดชอบตามการบริโภค (consumption-based accounting) ในบทที่ 2 สรุปข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวทางไว้ ทั้งนี้ได้ข้อสรุปว่าการประเมินตามปริมาณการบริโภคเหมาะสมที่สุด

บทที่ 3 แสดงวิธีคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจก โดยนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากพลังงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมและที่ปล่อยจากกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมมาคำนวณหาปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่ผ่านกระบวนการผลิต เพื่อหาปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่แฝงอยู่ในการผลิตแต่ละอุตสาหกรรม และมีการเปรียบเทียบค่าที่ได้จากการคำนวณแต่ละวิธี (ปริมาณการผลิต ผู้ถือหุ้น และการบริโภค ดังกล่าวข้างต้น)

บทที่ 4 แสดงวิธีคำนวณโดยใช้ input-output approach เพื่อหาปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากพลังงานที่ปล่อยทั้งทางตรงและทางอ้อมในการผลิตแต่ละสาขา (ไม่รวมก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกระบวนการผลิตของสาขาเหมือนในบทที่ 3) แล้วเปรียบเทียบค่าที่ได้ระหว่างปริมาณที่ผลิตกับปริมาณที่บริโภคในประเทศ โดยไม่คิดรวมปริมาณการบริโภคจากการนำเข้า ส่วนการแบ่งตามความเป็นเจ้าของ (ผู้ถือหุ้น) ไม่สามารถประเมินโดยใช้วิธีนี้

บทที่ 5 เป็นบทแสดงนัยเชิงนโยบาย สรุปได้ว่าการคิดจากการบริโภคน่าจะสอดคล้องกับหลักการจัดสรรภาระความรับผิดชอบที่แท้จริงมากที่สุด แต่มีความซับซ้อนในการคำนวณมาก ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้เขียนชี้ว่าการคำนวณจากปริมาณการผลิตน่าจะดีกว่า และเสนอให้เพิ่มความระมัดระวังในการเจรจาในประเด็นการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการกีดกันทางการค้าและผลกระทบต่อการลงทุนระหว่างประเทศ

หนังสือเล่มนี้จึงสะท้อนถึงความพยายามในการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาอธิบายและหาแนวทางในการจัดการการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เชื่อว่าจะมี "ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม" ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ต่อกระบวนการเจรจา สิ่งสำคัญของทฤษฎีวิเคราะห์จึงน่าจะอยู่ที่คำถามว่า "ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม" คืออะไร ใช้เกณฑ์อะไร วัดได้อย่างไร น่าเสียดายที่ผู้เขียนไม่ได้อธิบายไว้

ให้ชัดเจน จากข้อสรุปที่ว่า การประเมินการรับผิดชอบจากผู้บริโภคเหมาะสมที่สุดในเชิงทฤษฎี เพราะเป็นไปตามหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหรือ PPP แต่ประเด็นของภาวะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เจรจากันอยู่นั้น เป็นประเด็นที่ครอบคลุมการปล่อยก๊าซในอดีตที่ผ่านมา ผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ และการแก้ปัญหาความยากจน หนังสือเล่มนี้ไม่ได้ครอบคลุมประเด็นเหล่านี้ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการแก้ปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเป็นเรื่องของ "ความเป็นธรรม" ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ผู้เขียนไม่ได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขตามกระบวนการเจรจาที่เป็นอยู่ ข้อดีข้อเสียหลายข้อจึงอาจไม่สะท้อนสถานการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น อาทิ การใช้การคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (inventory) มาสรุปเป็นข้อดีข้อด้อยของ production-based โดยตรง ทั้งๆ ที่ inventory ที่ปฏิบัติกันไม่ได้ประเมินปริมาณการปล่อยเพื่อใช้กำหนดภาระโดยตรง จะเห็นได้จากการประเมินการปล่อยก๊าซจากการขนส่งระหว่างประเทศ (international aviation) จะแตกต่างออกไป ส่วนหนึ่งเพราะไม่อาจจัดสรรแหล่งปล่อยก๊าซข้ามเขตแดนได้ อีกส่วนหนึ่งเพราะการหาปริมาณปลดปล่อยก๊าซรวมของโลก ไม่ได้จัดทำเพื่อใช้คำนวณภาระ ส่วนประเด็นการอ้างว่าพิธีสารเกียวโตทำให้ประเทศในกลุ่ม Annex B มีภาระต้นทุนเพิ่มขึ้นเป็นข้อด้อยนั้น ก็เป็นสิ่งที่ทราบกันอยู่แล้วและการย้ายฐานการผลิตก็เป็นส่วนหนึ่งที่กระบวนการเจรจาต้องการให้เกิดขึ้น หรือกรณีที่เสนอให้ใช้ border carbon adjustment เพื่อเก็บภาษีการปลดปล่อยคาร์บอนจากประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา น่าจะผิดหลักการของอนุสัญญาฯ เป็นต้น

หนังสือเล่มนี้มีฐานคิดในการวิเคราะห์ที่แตกต่างจากกระบวนการหรือทิศทางแนวโน้มของการเจรจาที่เป็นอยู่ในหลายๆ ด้าน ผู้เขียนไม่ได้ตั้งข้อสมมติหรือมีสมมติฐานที่ชัดเจน ทำให้ข้อสรุปหลายด้านไม่เชื่อมโยงกับประเด็นต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ทำให้เห็นเชิงนโยบายในบทสุดท้ายอาจไม่ตอบสนองต่อพื้นฐานความเป็นจริงในกระบวนการเจรจา ยกตัวอย่างเช่น หลักความสามารถในการจ่ายกับหลักการผู้ทำสกปรกต้องรับภาระการจ่ายไม่ใช่หลักการของอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฯ โดยตรง หลักการของอนุสัญญาฯ เป็นภาษาทางการเจรจาที่ต้องใช้การขยายความและการเจรจา หลักการสำคัญที่ทราบกันดี เช่น "... protect the climate system... on the basis of equity"; "common but differentiated responsibilities and respective capabilities"; "precautionary measures"; "specific needs and special circumstances of developing country parties" รายละเอียดสามารถดูได้ตามมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ

การคำนวณการปล่อยก๊าซในบทที่สามกับบทที่สี่ยังไม่ครบถ้วน ในบทที่สามไม่ครอบคลุมก๊าซและสาขาอื่น เช่น ก๊าซมีเทน สาขาเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ ฯลฯ ในบทที่สี่ไม่ครอบคลุมก๊าซจากการผลิตในสาขาที่เกี่ยวข้อง และใช้แนวคิดในการประเมินแตกต่างไปจากที่ใช้ในบทที่สาม ค่าที่ได้จึงเป็นเพียงตัวอย่างการคำนวณที่ยังไม่สมบูรณ์ และเป็นข้อจำกัดในการเปรียบเทียบเชิงนโยบายระหว่างทางเลือก

บทสรุปของหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่า การคำนวณความรับผิดชอบตามการบริโภคนั้นมีความเหมาะสมที่สุดและสอดคล้องกับสามหลักการ คือ ความผิด ความสามารถ และความจำเป็น แต่มาเสียตายที่การวิเคราะห์หรือการเปรียบเทียบเป็นเพียงการวิเคราะห์เชิงสถิตย (static) ไม่ได้เป็นเชิงจลน (dynamic) คือไม่ได้กล่าวถึงความผิด ความสามารถ และความจำเป็นที่ครอบคลุมถึงอดีตและอนาคต เพราะการคำนวณความรับผิดชอบที่เป็นประเด็นของการเจรจานั้นคือเรื่องของการปลดปล่อยก๊าซที่ผ่านมาในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นของ "ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities)"

ในส่วนของนัยเชิงนโยบายการเจรจา ผู้เขียนไม่ได้แสดงภาพของแนวโน้มการเจรจาที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้อ่านไม่สามารถเชื่อมโยงเป้าหมาย "ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม" ภายใต้อนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ที่เป็นอยู่โดยเฉพาะระหว่างการประชุมรอบใหม่ การเจรจาระหว่างประเทศเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจก มีเพียงประเด็นเดียวที่ผู้เขียนต้องการวิเคราะห์คือประเทศใดควรรับผิดชอบเท่าใด โดยมีเงื่อนไขสำคัญเพียงประการเดียวเช่นกันคือ ประเทศพัฒนาแล้วต้องแบกรับภาระนี้ก่อน (เนื่องจากเป็นผู้ก่อปัญหามาก่อนและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับโลกแล้ว) ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะช่วยเท่าที่ช่วยได้ (คือไม่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศ) เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขด้านความเสมอภาคหรือความเป็นธรรม ความเข้มข้นของเงื่อนไขนี้มีผลต่อประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจของการลดก๊าซเรือนกระจก หรือพูดง่าย ๆ ประสิทธิภาพกับความเป็นธรรม (ภายใต้อนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ) เป็นประเด็นของ trade-off ไม่ใช่ complementary ทำให้การวิเคราะห์ไม่สะท้อนประเด็นที่อยูในการเจรจา เช่น การโยกย้ายแหล่งปล่อยก๊าซภายใต้หลักการของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ เป็นเรื่อง comparative advantages ระหว่างประเทศโดยแท้ การเอา border adjustment tax มาเป็นข้อโต้แย้งถือว่าผิดหลักการของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ถึงแม้จะสอดคล้องกับ WTO ก็ตาม ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ของ WTO กับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม WTO ได้ตั้งกรรมการชุดพิเศษ Committee on Trade and Environment เพื่อดูแลข้อตกลง ประสาน และติดตามการดำเนินการด้านนี้ของ WTO ตลอดเวลา และ WTO พยายามหลีกเลี่ยงการพิจารณาที่ไปก้าวก่ายหลักการหรือข้อตกลงอื่นๆ โดยพยายามให้อยู่ในกรอบของ WTO เท่านั้น ดูรายละเอียดได้จาก วุฒิ หวังวัชรกุล (2538) บริษัทอินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด (2547) และ วุฒิ หวังวัชรกุล (2551)

หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมและยุทธศาสตร์ลดโลกร้อน” นับว่าเป็นความพยายามและเป็นก้าวสำคัญในการนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาตอบสนองนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีนัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในแง่ของการจัดสรรความรับผิดชอบต่อปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมโลกเป็นเรื่องที่ซับซ้อนโดยเฉพาะด้านผลประโยชน์ระหว่างประเทศ หากหนังสือเล่มนี้สามารถกำหนดเงื่อนไขให้เป็นรูปธรรมและเปรียบเทียบแนวคิดต่างๆ ได้ชัดเจน จะช่วยให้

ผู้อ่านเข้าใจหลักการ แนวคิด และเงื่อนไขของการวิเคราะห์ที่ได้ดียิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองเชิงนโยบายในความเป็นจริงของการเจรจาระหว่างประเทศ จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้น่าจะอยู่ที่การแสดงวิธีคำนวณตามแนวคิดซึ่งต่างจากที่ปฏิบัติกันมา แต่น่าเสียดายที่ไม่สามารถนำเสนอข้อสรุปในเชิงนโยบายได้ อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้ถือเป็นการจุดประกายในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในแง่มุมที่หลากหลายต่อไป

รศ.ดร.วุฒิ หวังวัชรกุล

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
อีเมลล์: fecovww@ku.ac.th

### เอกสารอ้างอิง

- บริษัทอินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด. 2547. **โครงการศึกษาความเชื่อมโยงของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญกับความตกลงทางการค้า**. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- วุฒิ หวังวัชรกุล. 2538. "เศรษฐศาสตร์ก้าวเรือนกระจก: เมื่อวิธีการที่ดีที่สุดไม่ใช่วิธีการเหมาะสมที่สุด." **วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** 2 (1): 91-109.
- วุฒิ หวังวัชรกุล. 2551. "วิกฤตโลกร้อนในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์." **วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช** 3 (1): 1-30.