

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาลเมืองเชียงราย ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเป็นพื้นฐานและเป็นแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 8 อย่าง คือ

- 2.1 รัฐธรรมนูญและ แนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ 21
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความตระหนัก
- 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
- 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.6 การดำเนินงานของเทศบาล
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.8 กรอบความคิดในการวิจัย

#### 2.1 รัฐธรรมนูญและ แนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

##### รัฐธรรมนูญ

การตื่นตัวของนานาประเทศ ที่เริ่มตระหนักถึงภัยอันตรายต่อมนุษยชาติอันเกิดจากปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ การร่อยหรอลงไปอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ และสถานะน่าเสียเป็นพิษของดิน อากาศ และน้ำ ซึ่งสภาพความร้ายแรงของปัญหาปรากฏเด่นชัดในภูมิภาคหลายส่วนของโลก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย และการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างถูกต้องเหมาะสมจึงได้ถูกกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เป็นครั้งแรกเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเคลื่อนไหวต่อมาถูกยกเลิกและได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ออกมาใช้บังคับแทน โดยได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องนี้ไว้ทำนองเดียวกัน (มาตรา 65) อย่างไรก็ตามแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นเพียงพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่านั้นไม่ใช่เป็นการให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ถูกทำลายไปอย่างมากมายทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ได้กล่าวถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนี้

มาตรา 77 ได้กล่าวไว้ว่า รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ลมธาร และน่านน้ำ

มาตรา 97 ก็ได้กล่าวไว้ว่า รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดตั้งเป็นพืชซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงได้มีแนวนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและได้กำหนดพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย ประกอบด้วย 17 มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อก่อตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาและต่อมาก็ได้บัญญัติพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ออกมา

#### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

การจัดระเบียบการปกครองประเทศมักใช้หลักการสำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ หลักรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครองประเทศไทยใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองของประเทศออกเป็น 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) การปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการพัฒนาของระเบียบการปกครองที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศเป็นสำคัญ ปัจจุบันมีแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น นับได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน

#### **บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น**

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขบริการ ตลาดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน

สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

### แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้คำนิยามสิ่งแวดล้อมว่าคือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวเราทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องถึงกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นส่วนกว้างๆ ได้ 2 ส่วน ดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ภูเขา ป่าไม้ ดิน น้ำ อากาศ ฯลฯ
2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ชุมชน สิ่งก่อสร้าง โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ฯลฯ

นาท ตันทวารวิรุณห์ และพูนทรัพย์ สมุทรสาคร (2528: 1) ให้ความหมายไว้ว่าถ้าตัวเราเป็นจุดศูนย์กลางทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวเราก็คือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่ใช่ออกเป็น 2 พวกใหญ่ๆ คือ

1. สิ่งแวดล้อมในด้านรูปธรรม (Concrete Environment) ได้แก่

1.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หมายถึง สิ่งที่ไม่มีชีวิตรวมถึงสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น อาคาร บ้านเรือน ถนนหนทาง โรงงาน วัด เป็นต้น

- 1.2 สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ หมายถึง สิ่งมีชีวิตได้แก่ มนุษย์ สัตว์ พืช จุลชีวัน เป็นต้น

2. สิ่งแวดล้อมในด้านนามธรรม (Abstract Environment) ได้แก่ ระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม นายแพทย์ประเวศ วะสี (2535: 144-145) กล่าวว่า มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมต่างก็มีปฏิสัมพันธ์กันสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสุขภาพและความอยู่รอดของมนุษย์ สิ่งแวดล้อมเป็นระบบค่าจุนชีวิตมนุษย์ ถ้าสิ่งแวดล้อมไม่ดีไม่มีความยั่งยืนสุขภาพของมนุษย์ก็จะไม่มีความยั่งยืนด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่าสุขภาพของมนุษย์และสุขภาพของสิ่งแวดล้อมต่างมีความ

เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันในส่วนมนัส สุวรรณ (2530: 3) กล่าวไว้ว่า มนุษย์กับธรรมชาติมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระยะแรกเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่รวมกันและสนับสนุนกันและกันต่อมามนุษย์มีจำนวนมากขึ้นและพยายามที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในธรรมชาติโดยใช้เทคนิคและวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดมลภาวะ หรือมลพิษซึ่งเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมและนำไปสู่ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ศิริพรต ผลสินธุ์ (2531) ได้กล่าวว่าตามปกติสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติสามารถกลับเข้าสู่ความสมดุลได้แต่ถ้าถูกทำลายไปจนเกินขอบเขตก็ไม่สามารถจะกลับคืนสู่สภาพปกติได้หรือต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูและมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศได้ซึ่ง ราตรี ภารา (2538) ได้กล่าวถึงมนุษย์ว่าเป็นตัวการที่สำคัญที่สุดในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือและการแก้ไข ควรแก้ไขที่ตัวมนุษย์นั่นเองซึ่งจะต้องทำให้มนุษย์มีความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความตระหนัก

ความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดจากประชาชนหรือผู้ทำให้เกิดปัญหานั้นซึ่งเป็นการแสดงออกถึงพฤติกรรมในเรื่องการเกิดความรู้หรือการรู้สึกตัวของตนเองซึ่งประสานตั้งสิกบุตร (2539) ได้ให้ความหมายของความตระหนักว่าหมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่จะปฏิบัติภารกิจใดๆ ด้วยการเห็นความสำคัญที่ตนเองต้องการเกี่ยวข้องและถือว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำซึ่งอาจได้จากการปฏิบัติในกิจกรรมนั้นๆ อย่างเป็นประโยชน์บ่อยครั้ง และมนัส สุวรรณ (2535: 1) กล่าวถึง ความตระหนัก หมายถึง การรู้ประจักษ์ รู้ชัดเจน เมื่อนำมาใช้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมซึ่งมองในเรื่องการรู้จริง ความซาบซึ้งการเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องที่สนใจมีความคิดว่า อะไรผิด อะไรถูก อะไรเป็นผลดี อะไรเป็นผลเสีย การมีความรักหวงแหนในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม การมีความวิตก มีความห่วงใยในเรื่องผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและสังคม การได้กระทำจริง ปฏิบัติจริงในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ส่วนจิราพร จักรไพวงศ์ (2530:16) ได้ให้ความหมายในเรื่องความตระหนักว่าเป็นสภาวะทางจิตใจที่เกี่ยวกับความรู้สึกความคิดและความปรารถนาต่อสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยการพูดการเขียน โดยอาศัยระยะเวลาหรือประสบการณ์ หรือสภาพแวดล้อมในสังคมหรือสิ่งเร้าภายนอกเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความตระหนักขึ้นจะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้เกิดความตระหนักของประชาชนนั้นเป็นการยากที่ต้องใช้ความพยายามในการพัฒนาทั้งด้านความคิดประสบการณ์ สภาพแวดล้อมและการให้เห็นความสำคัญ ความรู้สึกเห็นคุณค่าต่อสิ่งนั้นๆ การไม่มองข้ามในคุณค่าสิ่งนั้นและการนำเอาคุณค่านั้นมาสร้างเป็นนิสัยประจำตัวและได้ฝังลึกลงในจิตใจของประชาชนและนำเอาความตระหนักที่เกิดขึ้นต่อ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมแสดงออกมาในรูปแบบการมีส่วนร่วม การมีความคิดเห็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อมในแนวทางอื่น หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ นิวัติ เรืองพานิช (2533: 46) ได้เน้นในเรื่องการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดให้ยาวนานที่สุดและทั่วถึงกัน ไม่ใช่การเก็บรักษาแต่ควรคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนวิชัย เทียนน้อย (2533) ได้เน้นเรื่องการถนอมและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประโยชน์สูงสุดการบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนำมาใช้ใหม่ การนำสิ่งอื่นมาทดแทน การสำรวจแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติม การใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุม การให้ความรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การร่วมมือของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยมีวิธีการอนุรักษ์ ดังนี้

1. การใช้ (แบบยั่งยืน) หมายถึง การใช้หลายรูปแบบ เช่นบริโภคโดยตรง ได้ยิน/ได้ฟัง ได้สัมผัส การให้ความสะดวกสบาย และความปลอดภัย รวมไปถึงพลังงานเหล่านี้ต้องเป็นการใช้อย่างยั่งยืน
2. การเก็บกัก หมายถึงการรวบรวมและเก็บกักทรัพยากรที่มีแนวโน้มที่จะขาดแคลนในบางเวลาหรือคาดว่าจะเกิดวิกฤตการณ์เกิดขึ้น บางครั้งอาจเก็บกักเอาไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในปริมาณที่สามารถควบคุมได้
3. การรักษา/ซ่อมแซม หมายถึงการดำเนินการใดๆ ต่อทรัพยากรที่ขาดไป / เสื่อมโทรม เกิดปัญหา สามารถให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้อาจใช้เทคโนโลยีที่มนุษย์สร้างขึ้นช่วยให้ดีเหมือนเดิมจนสามารถนำมาใช้ได้
4. การฟื้นฟู หมายถึงการดำเนินการใดๆ ต่อทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อม ที่เสื่อมโทรมให้สิ่งเหล่านั้นเป็นปกติ สามารถเอื้อประโยชน์ในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งการฟื้นฟูต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีเข้าช่วยด้วยเสมอ
5. การพัฒนา หมายถึงการทำสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น การที่ต้องพัฒนาเพราะต้องการเร่งหรือเพิ่มประสิทธิภาพให้เกิดผลผลิตดีขึ้น
6. การป้องกัน หมายถึงการป้องกันสิ่งที่เกิดขึ้นมิให้ลุกลามมากกว่านี้ รวมไปถึงการป้องกันสิ่งที่ไม่เคยเกิดให้ด้วย การป้องกันต้องใช้เทคโนโลยีและการวางแผน
7. การสงวน หมายถึงการเก็บไว้โดยไม่แตะต้องหรือห้ามนำไปใช้ด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม การสงวนอาจกำหนดเวลาที่เก็บไว้โดยไม่ให้มีการแตะต้องตามเวลาที่กำหนดไว้ก็ได้

8. การแบ่งเขต หมายถึงทำการแบ่งเขตหรือแบ่งกลุ่มตามสมบัติของทรัพยากร สาเหตุที่สำคัญเพราะวิธีการให้ความรู้หรือกฎระเบียบที่นำมาใช้นั้นไม่ได้ผลหรือต้องการจะแบ่งเขตให้ชัดเจนเพื่อให้การอนุรักษ์ได้ผล

ดังนั้นจะเห็นว่าการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทำให้ประชาชนมีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใช้อย่างยั่งยืนยาวนาน

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเกิดจากบุคคลผู้มีความรู้ ความตระหนัก ประสบการณ์ ความพร้อมของแต่ละบุคคล การมีส่วนร่วมอาจเกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีประโยชน์ร่วมกัน การมีแรงจูงใจอื่นๆ ได้ค่าตอบแทนเป็นตัวเงินหรือการสมัครใจในบุคคลนั้นซึ่งอาจมองในเรื่องการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมใดโดยที่ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามส่วนตัวในเรื่องความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงานหรือทรัพยากรต่างๆ เพื่อช่วยให้การดำเนินกิจกรรมนั้นประสบผลสำเร็จ ไพร์ตัน เดชะรินทร์ (2527) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชน หรือองค์กรของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นและชนบทในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ในรูปแบบของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาหรือยกระดับขีดความสามารถของตนในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกๆ ด้านของตนที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิมและได้เสนอว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทำได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว วิธีการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในชุมชนนั้นมีหลายอย่าง เช่น การร่วมกันค้นคว้าปัญหาและหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนการรวมคิด การสร้างรูปแบบหรือการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมทั้งการควบคุมติดตามประเมิน การร่วมตัดสินใจ ร่วมวางนโยบาย ร่วมลงทุน ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและร่วมกันบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ทำได้ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ใช้ประโยชน์เป็นไปตามกระแสของสังคมโลกซึ่งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งมีผลกระทบต่อเมืองใหญ่ทั่วโลกทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นปัญหาสากลที่ทุกประเทศในโลกจะต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การพัฒนาผู้บริหารในระดับท้องถิ่นของเมืองทั่วโลกริเริ่มและดำเนินการปรับปรุงรวมถึงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในส่วนที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ได้กล่าวถึง กำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจจำแนกออกได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนกลุ่มต่างๆ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการหมู่บ้าน
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไหร่ก็ได้ทุกเวลา บางกรณีก็ได้กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ เช่น
  - 3.1 กรณีมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
  - 3.2 การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้นโดยสมัครใจ
  - 3.3 แบบองค์กร

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (2527) จัดรูปแบบได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เป็นการรวมกลุ่มจากประชาชนที่มีความสนใจในการพัฒนาชุมชน อาจมีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านหรือระดับตำบล อำเภอ หรือในตัวเมือง เพื่อร่วมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม เช่น ลูกเสือชาวบ้านไทยอาสาป้องกันชาติ เป็นต้น องค์กรประชาชนเหล่านี้อาจได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการ หรือองค์กรการอาสาสมัครเอกชนที่จะทะเยอติดตามกฎหมาย เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน เป็นต้น กลุ่มที่จัดตั้งไม่เป็นทางการนี้จะทำงานเพื่อประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นส่วนใหญ่และต่อส่วนรวม
2. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ องค์กรเหล่านี้จะมีการจดทะเบียนในรูปแบบของสมาคม มูลนิธิ ตามกฎหมายและยังมีรูปแบบการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทต่างๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ชาวไร่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน องค์กรประชาชนเหล่านี้จะทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนหรือตามที่ระเบียบกฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ ส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกหรือแต่งตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการพัฒนาชุมชน
3. องค์กรภาคเอกชน เป็นการรวมกลุ่มโดยตัวแทนบุคคลหรือตัวแทนองค์กรภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการรูปต่างๆ เป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย คณะกรรมการเฉพาะกิจ อย่างเช่น มูลนิธิเด็กเพื่อการพัฒนา สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น โดยภารกิจและหน้าที่ของ

ตัวแทนที่เข้ามาทำงานในรูปของคณะกรรมการอาชีพ ไปดำเนินการในองค์การที่ตนสังกัดหรือร่วมในฐานะส่วนบุคคลทั้งในความคิด ทรัพยากรและการจัดการ

### ขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท

เพื่อให้การพัฒนาสามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่ ประชาชน องค์กร ประชาชนและภาคเอกชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ในขั้นตอนต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการระบุถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการค้นหาถึงปัญหาของท้องถิ่นว่ามีปัญหาในลักษณะใดหรือประเภทใด มีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือปัญหาด้านผลผลิตและรายได้ หรือปัญหาด้านสาธารณสุข หรือปัญหาด้านแหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งการระบุถึงลักษณะหรือประเภทของปัญหาออกเป็นด้านๆ ดังกล่าว จะช่วยให้ชี้ชัดเจกลงไปได้ในเบื้องต้นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองเป็นปัญหาประเภทใดเป็นกรอบกว้างๆ ก่อน จากนั้นจึงระบุปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละประเภทว่าเป็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องอะไรบ้าง

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อระบุถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้แล้วก็จะนำมาสู่ในขั้นตอนของการวางแผนดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการร่วมกันคิดที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะวางแผนดำเนินงานแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดถึงโครงการและกิจกรรมที่จะทำพร้อมทั้งตัดสินใจว่าจะทำตามลำดับก่อนหลังอย่างไร แต่ละโครงการหรือกิจกรรมจะต้องดำเนินงานอะไรบ้างก่อนหลัง รวมตลอดการคิดไปถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะช่วยทำให้โครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ความรู้หรือเทคโนโลยีก็ตาม การขอความสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะต้องมีการคิดอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้แผนดำเนินงานที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจนตั้งแต่ต้นก่อนที่จะดำเนินการ

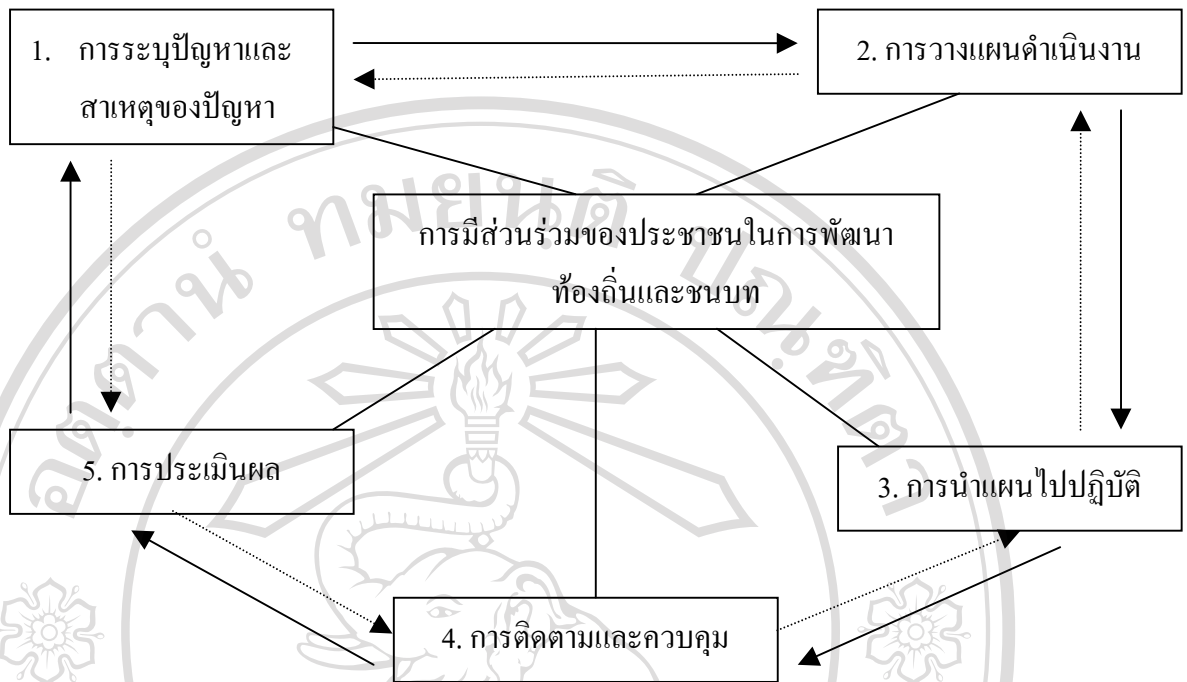
3. การมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการนำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่ได้วางแผนไว้แต่แรกไปปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบของการปฏิบัตินั้นอาจจะเป็นการดำเนินงานโดยองค์กรประชาชนเองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ขั้นตอนนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นการร่วมกันทำอย่างประสานการดำเนินงานกันเป็นการฝึกการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นการเรียนรู้งานจากการกระทำที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นเจ้าของในผลงานที่จะเกิดขึ้นร่วมกันอีกด้วย



4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและควบคุม ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งที่จะให้ประชาชนหรือองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและควบคุม เพื่อจะดูถึงความก้าวหน้าของผลงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่อันอาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่าใช้จ่าย เวลา การใช้ทรัพยากร การใช้กำลังคน การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันได้อย่างทันที่

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เมื่อโครงการหรือกิจกรรมได้กระทำสิ้นสุดแล้วก็จำเป็นต้องมีการประเมินผลด้วยว่าบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวังไว้หรือไม่เพียงใด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของงานด้านค่าใช้จ่าย และดูว่าเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่นอกจากนี้แล้ว การประเมินผลงานควรที่จะมีการประเมินด้วยว่าเกิดผลที่ไม่คาดหวังอะไรขึ้นบ้าง ในการประเมินนั้นเพื่อดูว่าโครงการหรือกิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด เกิดผลที่ไม่คาดหวังอะไรเกิดขึ้น บางครั้งอาจต้องใช้ระยะเวลาหลังจากที่โครงการหรือกิจกรรมสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพราะผลผลิตยังไม่เห็นผลอย่างชัดเจน ซึ่งวิธีการประเมินผลอาจทำได้โดยการสร้างแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อโครงการหรือกิจกรรมที่จัดทำขึ้น หรือการสัมภาษณ์หรืออาจใช้ทั้งสองวิธีร่วมกันก็ได้ นอกจากนี้แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนยังทำได้ในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากผลผลิตของโครงการอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

ไพรัตน์ เจริญมิตร (2527) ได้จัดทำแผนภูมิแสดงขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้



— แสดงขั้นตอนที่ต่อเนื่องของ  
การมีส่วนร่วมของประชาชน  
..... แสดงการป้อนกลับของข้อมูล

แผนภูมิที่ 1 แสดงขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ที่มา: ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527

จากแผนภูมิที่ 1 จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท มีขั้นตอนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมครอบคลุมไปทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่องไม่มีสิ้นสุด นับตั้งแต่การระบุปัญหาและสาเหตุของปัญหา การวางแผนดำเนินงาน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามและควบคุม และการประเมินผล โดยในขั้นการประเมินผลข้อมูลส่วนนี้จะเป็นการป้อนกลับไปที่บ่งชี้ของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่า ยังคงมีปัญหาในเรื่องอะไรบางอย่างที่ต้องแก้ไขต่อไป ซึ่งก็จะนำไปสู่การหาสาเหตุของปัญหาและการวางแผนดำเนินงานในวงจรที่สองต่อไป หรืออาจจะใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการที่จะยุติโครงการหรือว่าจะสนับสนุนโครงการต่อไปในอนาคต นอกจากนี้แล้วในแต่ละขั้นตอนยังมีข้อมูลป้อนกลับไปที่ชี้ให้เห็นว่าในขั้นตอนที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เช่น จากการนำแผนไปปฏิบัติจะเป็นข้อมูลป้อนกลับไปที่ชี้ให้เห็นว่าในขั้นตอนของการวางแผนดำเนินงานได้มีการวางแผนที่ละเอียดรอบคอบแล้วหรือยัง ยัง

คงมีปัญหาอุปสรรคอะไรอันเนื่องมาจากขั้นตอนการวางแผนบ้าง เช่น จากการนำแผนไปปฏิบัติพบว่ามีการทำงานในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกัน ข้อมูลนี้ก็จะต้องกลับไปชี้ให้เห็นว่าในขั้นตอนของการวางแผนว่ายังไม่ได้มีการวางแผนครอบคลุมในเรื่องการแบ่งงานกันทำไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลที่ได้รับนี้จะถูกนำไปประกอบการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไปได้อย่างทันท่วงที

#### 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ 21

จากการประชุมผู้บริหารท้องถิ่นระดับโลก (World Congress of Local Governments) ซึ่งจัดประชุมที่กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนกันยายน 2533 เพื่อร่วมกันหาทางใหม่ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ทำให้สหภาพสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นระหว่างประเทศ (International Council for Local Environment Initiatives, ICLEI) ซึ่งเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดสิ่งแวดล้อมในระดับเทศบาลขึ้นและในปี 2534 หลังจากนั้นสหพันธ์องค์การบริหารท้องถิ่นนานาชาติ (The International Union of Local Authorities) ได้จัดประชุมประจำปีผู้บริหารท้องถิ่นทั่วโลก ขึ้นที่กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์โดยเน้นการจัดการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดีและถือเป็น “แผนปฏิบัติการ” สำหรับเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค จนกระทั่งเดือนมิถุนายน 2535 องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสุดยอดที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมาของผู้ในระดับประเทศขึ้นที่เมืองรีโอ เดจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “Earth Summit” ผลจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการร่วมกัน กำหนดแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนปฏิบัติการของโลกในศตวรรษที่ 21 และส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการนี้ก็คือการเน้นถึงบทบาทและความสำคัญของท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบที่แท้จริงหรือภารกิจที่สำคัญที่จะนำไปปฏิบัตินั้นเป็นภารกิจของท้องถิ่นระดับเทศบาล โดยเฉพาะซึ่งมีความสัมพันธ์กับเมืองประเทศชาติและโลกในที่สุดดังที่องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้กล่าวว่า “Think Globally, Act Locally” หรือ “ห่วงใยในโลกรกว้าง สรรค์สร้างท้องถิ่น” เป้าหมายในแผนปฏิบัติการ 21 ในเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง (ประสาน ตั้งสิกบุตร, 2545) พอสรุปได้ดังนี้

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามีเป็นจำนวนมาก ตามที่ระบุไว้ใน Agenda 21 มีพื้นฐานมาจากกิจกรรมในระดับท้องถิ่นด้วยเหตุนี้รัฐบาลของท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

รัฐบาลท้องถิ่น เช่น เทศบาล มีหน้าที่สร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ระบบน้ำดื่มและถนน คู่มือการวางแผนในเรื่องที่พกอาศัยและการพัฒนาอุตสาหกรรมกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับชาติอีกด้วย

รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการให้การศึกษาและระดมความร่วมมือของสาธารณชนในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลท้องถิ่นทุกๆ แห่งควรหารือกับประชาชน เพื่อร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการ 21 ของท้องถิ่น” สำหรับชุมชนนั้นๆ

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรหารือกับประชาชนและชุมชนภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมในการรวบรวมข้อมูล ข่าวสารและสร้างฉันทามติ ในเรื่องกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ฉันทามติดังกล่าวจะช่วยในการกำหนดแผนงานนโยบาย กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ Agenda 21 กระบวนการของการปรึกษาหารือดังกล่าว จะช่วยเสริมสร้างความตื่นตัวของประชาชนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น (ประสาน ตั้งสิขบุตร, 2539: 62)

พ.ศ. 2537 ตัวแทนของชมรมหรือสมาคมต่าง ๆ ในเมืองและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีการร่วมมือและประสานงานกันให้มากขึ้นในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและประสบการณ์ต่างๆ ทั้งภายในท้องถิ่นด้วยตนเองและระหว่างท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย

พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในแต่ละประเทศ หน้าที่ความรับผิดชอบและให้ความร่วมมือกันกับประชาชนในท้องถิ่นของตนดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ “แผนปฏิบัติการ 21 ของท้องถิ่น” หรือ “Local Agenda 21” ตามที่ได้ลงนามร่วมกัน ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ร่วมลงนามในแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ด้วย

แนวคิดที่เกิดจากกระแสโลกซึ่งเกิดจากการร่วมมือของชนชาติต่างๆ เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหากมองในประเทศไทยเราคงต้องยอมรับว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนี้มาตั้งแต่สมัยโบราณอาจดูจากการวางผังเมืองการตั้งเมือง เมืองเก่า กำแพงเมือง โบราณสถาน วัดอารามต่อมาได้มีการพัฒนาประเทศโดยการมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 (พ.ศ. 2504 - 2524) ได้เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและให้ความสำคัญกับการเกษตร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิต การส่งออกทำให้วัตถุดิบในธรรมชาติเสื่อมโทรมลงเกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ตามมา รัฐบาลได้ตระหนักในปัญหาเหล่านี้และได้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการพัฒนาแนวคิดและมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มองถึงปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในสถานการณ์ ปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยมีข้อความในเรื่องความทันสมัยในบางประการให้พัฒนาเท่าเทียมนาๆ ประเทศโดยเร่งรัดป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจังมากขึ้นและได้เน้นในการจัดการทั้งภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นรวมถึงภาคเอกชนเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองมุ่งเน้นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาคือมนุษย์นั่นเองแน่นอนที่สุดการจะจัดการแก้ไขต้องมองถึงสาเหตุและแก้ไขที่ต้นเหตุนั้น ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองจำเป็นต้องพัฒนาตามกระแสโลกในเรื่องการพัฒนานิเวศแบบยั่งยืน (Ecological Sustainable Development) และมองถึงการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั่วโลกได้ให้ความสำคัญในเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเน้นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากทั้งในประเทศต่างๆ ประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจจากการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในที่นี้จะขอกกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งที่กรมการปกครอง ได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่ เทศบาล

## 2.5 การดำเนินงานของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร (รุ่ง ศรีโพธิ์, 2541: 14-15) ปัจจุบันมีจำนวน 150 แห่งการจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจะกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาล เทศบาลเมืองนั้นจะจัดตั้งได้ต้องเป็นท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือเป็นท้องถิ่นที่มีประชาชนอยู่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปโดยมีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ ส่วนการจัดตั้งเทศบาลนครนั้นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีประชาชนตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปโดยมีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตรและมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่เทศบาลทั้ง 3 ประเภทนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

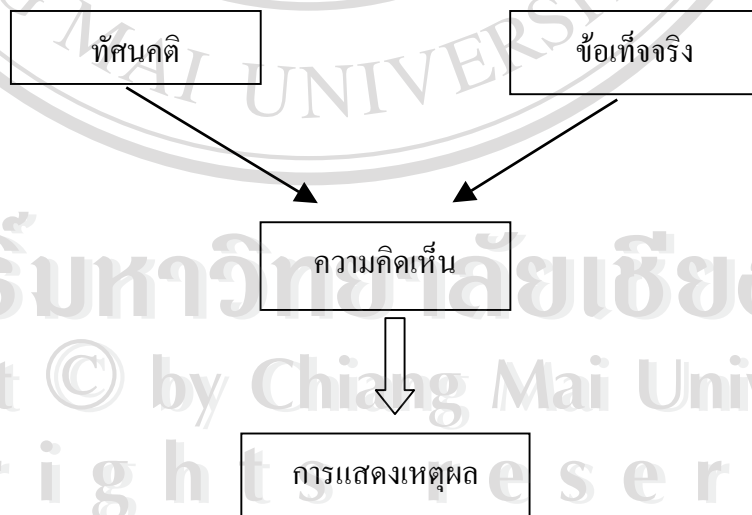
เทศบาลแต่ละประเภทและแต่ละแห่งมีสภาพที่แตกต่างกัน เทศบาลที่มีประชาชนหนาแน่นมากก็มีหน้าที่หรือกิจการที่ต้องทำมากกว่าเทศบาลที่มีคนน้อย รายได้ของเทศบาลก็เป็น สิ่งสำคัญ ในการดำเนินกิจการของเทศบาลเมื่อเป็นเช่นนี้กฎหมายจึงกำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภท แต่เทศบาลแต่ละแห่งถึงแม้จะเป็นเทศบาลประเภทเดียวกันก็อาจปฏิบัติหน้าที่ได้มากน้อยต่างกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะรายได้และจำนวนความหนาแน่นของประชาชน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ หน้าที่ที่เทศบาลจะต้องทำและหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำได้ตามกำลังความสามารถซึ่งจะกระทำได้หรือไม่ก็ได้โดยพอสรุปซึ่งเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้ดังนี้

1. ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
2. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
4. ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
5. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
6. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
7. ให้มีการสาธารณสุข
8. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
9. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

ในส่วนบทบาทหน่วยงานของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้กำหนดให้เทศบาลได้มีบทบาทหน้าที่ในเรื่อง การระบายน้ำ น้ำเสีย ขยะ และสาธารณสุขโรคพื้นฐาน การจราจร จะเห็นได้ว่าจากบทบาทหน้าที่ซึ่งจากส่วนกลางให้ทางเทศบาลได้กำหนดในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเทศบาลต่างๆ ได้นำหน้าที่ที่ได้ถูกกำหนดมากำหนดเป็นโครงการและดำเนินงานต่างๆ เช่น ในเรื่องการบริหารน้ำเสีย การตรวจสอบคุณภาพน้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ การตรวจสอบคุณภาพน้ำแม่ น้ำ ตำราการจัดการที่ทิ้งขยะ การดูแลความสะอาดตามถนนในบริเวณตัวเมือง การคัดแยกขยะ การดูแลสวนสาธารณะของเมืองการปรับปรุงภูมิทัศน์ในเมืองการออกกฎหมายในการควบคุมในเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมืองซึ่งทั้งหมดที่ได้สรุปมานี้เป็นการดำเนินงานในรูปแบบหนึ่งที่ทางเทศบาลได้ดำเนินงานไปนั้นได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะเป็นการเหมาะสมมาก หากการดำเนินงานของเทศบาลในรูปแบบวิธีการต่างๆ ได้ให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวของตนเองให้มากที่สุด

## 2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นเรื่องของเป็นความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งแสดงออกด้วย การพูด การเขียน การปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นการแสดงออกทางทัศนคติโดยมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและพร้อมที่จะมีปฏิกิริยาต่อสถานการณ์ภายนอก (สุชา จันท์เอมและสุรางค์ จันท์เอม, 2524: 104) ซึ่งความคิดเห็นของบุคคลจะเกี่ยวกับพื้นฐานประจำตัวบางอย่างเช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานการติดต่อระหว่างบุคคลนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและกลุ่มมีความคิดเห็นไปทางทิศทางหนึ่งทางใดจะเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดความคิดเห็นต่อสิ่งนั้นๆ ในการลงความคิดเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละอย่างนั้นอาจมองไปถึงความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ ที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และเป็นการยากที่จะแยกเจตคติและความคิดเห็นออกจากกันโดยเด็ดขาดเพราะทั้งเจตคติและความคิดเห็นมีลักษณะคล้ายคลึงกันแต่ลักษณะของความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนเจตคติหากมองทางด้านทัศนคตินั้นความคิดเห็นต้องไปด้วยกันเสมอถ้าบุคคลที่มีทัศนคติอย่างไรก็จะแสดงออกในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งวิจรรย์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนไปตาม ข้อเท็จจริง และทัศนคติของบุคคลในขณะที่ทัศนคติแสดงถึงความรู้สึกทั่วไป เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจอาจสรุปความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 แสดงการเกิดความคิดเห็น

ที่มา: รุ่ง ศรีโพธิ์, 2541: 16

แผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นเกิดจากการแปลข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ได้พบเห็น มาแต่ลักษณะของการแปลข้อเท็จจริงนั้นย่อมเป็นไปตามทัศนคติของบุคคลและเมื่อคนนั้นถูกถามว่าทำไมจึงมีความคิดเห็นอย่างนั้น บุคคลนั้นจะพยายามให้เหตุผลไปตามที่เขาคิดซึ่งไม่เป็นการผิดหรือถูก และไม่สามารถบอกได้ว่าถูกต้องหรือไม่ ในเรื่องนั้นๆ

ในการวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธีที่ใช้กันโดยทั่วไปคือการตอบแบบสอบถาม วิธีที่ง่ายที่สุดในการจะบอกถึงความคิดเห็นก็คือการแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อคำถามเพราะจะทำให้เห็นว่าข้อความออกมาในลักษณะเช่นไรจะทำได้ตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้ การจะให้ใครก็ตามออกความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้า (Face to face) ถ้าจะใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้หรือสามารถวัดได้ในระดับ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยมาก (สุชา จันทรเอมและสุรางค์ จันทรเอม, 2524)

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุจน์ เจริญเมือง (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การเติบโตของเมืองและสถานะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาประเด็นต่างๆ ดังนี้ ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสังคม ผลกระทบสาเหตุความคิดเห็นของประชาชน วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของสังคมเมืองเชียงใหม่ ซึ่งการวิจัยนี้มีข้อสรุปว่าทุกๆ เมืองมีข้อจำกัดของตนเองซึ่งเป็นขีดจำกัดสำหรับการเจริญของเมือง ถ้าเมืองเติบโตมากเกินไปปราศจากการวางแผนและทิศทางที่แน่นอนเมืองจะเสียเอกลักษณ์ และจะต้องเผชิญปัญหาสถานะแวดล้อมเสื่อมโทรมซึ่งต้องใช้งบประมาณมากในการแก้ไขและในบางด้านอาจจะเป็นการสูญเสียตลอดไป ดังเช่นกรณีของเมืองเชียงใหม่ที่สูญเสียเอกลักษณ์ และความน่าอยู่ของเมืองไปอย่างยากที่จะให้กลับคืนได้เหมือนเดิม

สว่างวิทย์ สุทธหลวง (2538) ได้ศึกษาวิจัยในเรื่อง ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อแผนพัฒนา กว๊านพะเยา วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อแผนพัฒนา กว๊านพะเยา เป็นการศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนเมืองหรือในเขตเทศบาลกับประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนชนบทหรือนอกเขตเทศบาล ผลการศึกษาด้านความรู้ความเข้าใจต่อกว๊านพะเยา พบว่าส่วนใหญ่จะทราบจากหน่วยงานที่ดูแลรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบส่วนใหญ่จะไม่ทราบและไม่เข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนา กว๊านพะเยา ที่ดำเนินการแล้วนั้นในด้านความคิดเห็นในการพัฒนา กว๊านพะเยา ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวประชาชนมีความกังวลในการพัฒนา กว๊านพะเยา และในบางส่วนไม่ต้องการให้มีการพัฒนามากขึ้นกว่าเดิม



จุมพล อภิตมัย (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าภาพรวมประชากรตัวอย่างมีทัศนคติเห็นด้วยเกี่ยวกับกระบวนการบริหารในการจัดสรรปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพศ ไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ อายุ มีอิทธิพลต่อทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณและตำแหน่งมีอิทธิพลต่อทัศนคติเกี่ยวกับกระบวนการบริหารในการจัดการปัญหาขยะ โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลร่วมกับกลุ่มลูกจ้าง

สุเชษฐ์ ทรัพย์สินเสริม (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความพอใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ

เชาว์ เดชะ (2541) ได้ศึกษาวิจัยทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในภาพรวมแล้วประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเมืองที่สูงและยังมีความพึงพอใจต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

ประสิทธิ์ เนื่องหล้า (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและความคาดหวังของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ในท้องที่อำเภอเมืองพะเยาและศึกษาบทบาทตามความคาดหวังของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและเปรียบเทียบบทบาทที่ปฏิบัติจริง พบว่ามีความคาดหวังมากที่สุดในเรื่องของการจัดการของเสียและสารบรีโภครองลงมา ได้แก่การวางระเบียบผังเมืองและการจัดการพื้นที่สีเขียวซึ่งชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติจริงของสมาชิกสภาและความคาดหวังของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน มีความแตกต่างและควรสนับสนุนเพิ่มความรู้เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนให้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและการคัดเลือกสมาชิกสภาต้องคำนึงถึงระดับการศึกษาเพื่อที่ผู้รับผิดชอบในการวางแผนโครงการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและการเตรียมความพร้อมของชุมชน

จากการสรุปสาระสำคัญและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นจะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อม คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบๆ ตัวมนุษย์เป็นได้ทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตและมีความสัมพันธ์กับความเป็นอยู่ของมนุษย์ได้รับผลกระทบไปด้วยทั้งทางด้านสุขภาพอนามัยความเป็นอยู่สุขภาพจิตของมนุษย์เป็นต้น หากมองในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมควรมองที่ต้นเหตุ นั่นคือมนุษย์หรือประชาชนที่ทำให้เกิดขึ้นโดยเน้นในเรื่องความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในชนบทและในเมืองได้มีกระแสของประเทศไทยต่างๆ ของโลกเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองโดยเน้นในการจัดการทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมากมายและมุ่งในหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในส่วนของประเทศไทย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองได้มอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการและการดำเนินงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในรูปแบบต่างๆ ซึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองยังคงไม่ได้คำนึงถึงรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมองการมีส่วนร่วมของประชาชนการแสดงความคิดเห็นการแก้ไขปัญหา โดยให้ความสำคัญต่อประชาชนในปัญหาและความคิดเห็นต่างๆ จะสามารถลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต ผู้วิจัยจึงได้จัดทำการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาลเมืองเชียงรายได้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองต่อไป

## 2.8 กรอบความคิดในการวิจัย

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาลเมือง  
เชียงราย มีกรอบความคิดในการวิจัย ดังนี้

