

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การศึกษาการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีความเป็นเมือง
- 2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีความเป็นเมือง

##### ความหมายของความเป็นเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน (2524, หน้า 409) กล่าวถึงความเป็นเมืองว่า หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมือง หรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงานต่าง ๆ มากขึ้น

สถิติ นียมญาติ (2526) อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของ "การกลายสภาพ" (A process of becoming) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสภาวะที่ไร้ความเป็นเมืองไปสู่สภาวะของความเป็นเมือง หรือไม่ก็เปลี่ยนสภาวะจากการกระจุกที่มีความหนาแน่นมาก

จูเลียส โกลด์ และวิลเลียม แอล โคลด์ (Gould and Kobb) (1964) อธิบายว่า ความเป็นเมืองมีหลายความหมายดังนี้

1. ความเป็นเมืองอาจหมายถึงการกระจาย (Diffused) ของอิทธิพลสังคมเมืองไปสู่สังคมชนบท คำว่า "อิทธิพล" ที่ได้กระจายไปนั้นหมายถึงขนบธรรมเนียมและลักษณะ (Trait) ของเมือง

2. ความเป็นเมือง หมายถึง ปรากฏการณ์ของลักษณะสังคมเมืองที่เกิดขึ้น หรือลักษณะของสังคมเมืองในแง่ประชากร คำนิยามนี้พบเสมอ ๆ ในหนังสือของสังคมวิทยาชนบท กล่าวคือ การปฏิวัติทางด้านวัฒนธรรมในเขตชนบทได้กลายเป็นวัฒนธรรมแบบสังคมเมือง

3. นักประชากรศาสตร์ เข้าใจความเป็นเมืองว่า เป็นกระบวนการของประชากรที่มารวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีความหมายสำคัญที่ว่า เป็นกระบวนการหนึ่งของการเคลื่อนไหวจากที่ไม่ใช่สังคมเมืองไป เพื่อให้ถึงความสมบูรณ์ของลักษณะเมืองของประชาชน ที่มารวมอยู่อย่างหนาแน่น

4. ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของการรวมตัวอยู่อย่างหนาแน่นของประชากรซึ่งในอัตราของประชากรในเมือง ต่อประชากรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น

เจ. จอห์น พาเลน (J. John Palen 1987; หน้า 9) อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองหรือไปตั้งถิ่นฐานอยู่กันหนาแน่นบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นขบวนการซึ่งชนบทเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นเมืองนั่นเอง

### ทฤษฎีความเป็นเมือง

ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาอย่างหนึ่งที่มีรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองแตกต่างกันออกไป รูปแบบของกระบวนการทางนิเวศวิทยาที่นิยมนำมาใช้ อธิบายการขยายตัวของความเป็นเมืองมี 4 ทฤษฎีหลักดังนี้ (Wilson and Schulz, 1978, หน้า 42-47)

1. ทฤษฎีรูปดาว (Star theory) ริชาร์ด เอ็ม ฮูร์ด (Richard M. Hurd) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้น เกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่เป็นที่รวมของเส้นทางคมนาคมสายหลักของเมือง อิทธิพลของเส้นทางคมนาคมจะมีผลทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถได้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคมดังกล่าวในระยะที่สามารถเดินไปถึงได้สะดวก ต่อมาภายในเมืองได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมดีขึ้น ประชาชนภายในเมืองนิยมใช้รถยนต์กันมากขึ้น พื้นที่ว่างที่อยู่ระหว่างเส้นทางคมนาคมก็จะมีประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่กันหนาแน่นมากขึ้น พื้นที่ว่างดังกล่าวก็เชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่เดียวกัน

2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory) เฮอร์เนสต์ ดับบิว. บวร์เกสส์ (Ernest W. Burgess) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปแบบวงแหวน เป็นรัศมีวงกลม ต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลาง และแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็น 5 เขต ดังนี้

เขตที่ 1 เป็นเขตศูนย์กลางธุรกิจ (The Central Business District : C.B.D.) ประกอบด้วย ร้านค้า ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล โรงแรม ธนาคาร และสำนักงานทางเศรษฐกิจ การปกครอง กฎหมาย เป็นต้น เป็นเขตที่มีคนหนาแน่นเวลากลางวันเพื่อทำธุรกิจและงานตามหน่วยงานต่าง ๆ มีคนจำนวนน้อยที่ตั่งบ้านเรือนอยู่อย่างถาวร เพราะส่วนใหญ่จะเดินทางไปพักอาศัยอยู่ที่เขตรอบนอก

เขตที่ 2 เป็นเขตศูนย์กลางการขนส่ง (The zone in transition) หรือบางครั้งอาจเรียกว่าเป็นเขตขายส่งและอุตสาหกรรมเบา (Wholesale and light manufacturing zone) รวมทั้งเป็นย่านโรงงานอุตสาหกรรมเก่า ๆ เป็นเขตที่มีปัญหาสังคมจำนวนมาก เช่น มีอัตราของการก่ออาชญากรรมสูง เป็นบริเวณของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่อพยพมาจากชนบท พักอาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกและทรุดโทรมใกล้ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน แต่เมื่อคนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ก็จะย้ายออกไปอยู่ในที่แห่งใหม่ กรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินในเขตนี้จะเป็นของชนชั้นสูงที่ดำเนินกิจการในลักษณะของการให้ผู้อื่นเช่า ผู้พักอาศัยในเขตนี้มีจำนวนน้อยที่มีที่ดินเป็นของตนเอง

เขตที่ 3 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน (The zone of workingmen's homes) ที่ย้ายออกมาจากเขตศูนย์กลางการขนส่ง สภาพที่อยู่อาศัยของคนในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนจะปลูกอยู่ในระยะห่างกัน ไม่ชิดติดกัน เหมือนกับสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในเขตชนชั้นกลางต่อไป

เขตที่ 4 เป็นเขตชนชั้นกลาง (The middle class zone) มีที่พักอาศัยประเภทห้องชุด โรงแรม บ้านเดี่ยวสำหรับครอบครัวเดี่ยว ผู้อาศัยอยู่ในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางเจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ พ่อค้า และรวมถึงชนชั้นผู้บริหารระดับกลาง

เขตที่ 5 เป็นเขตที่พักอาศัยชานเมือง (The commuters' zone) มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูงที่เดินทางด้วยรถประจำทางและรถส่วนตัวเข้าไปทำงานเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้

3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector theory) โฮเมอร์ ฮอยต์ (Homer Hoyt) อธิบายว่า รูปแบบของการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (Pie-shaped) และใน

แต่ละเมืองจะพบว่า การขยายตัวของเมืองออกไปยังพื้นที่ด้านนอกจะเป็นรูปสี่เหลี่ยมวงกลมหนึ่งเหลี่ยม วงกลมหรือมากกว่าหนึ่งเหลี่ยมวงกลม และการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะดังนี้

3.1 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมไปยังศูนย์กลางทางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่น ๆ

3.2 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำ ลำคลองในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม

3.3 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูงของสังคมห้องพักอาศัยราคาสูงมักจะเกิดขึ้นบริเวณย่านธุรกิจใกล้ ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่า

3.4 เขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยค่าเช่า ราคานกลาง

4. ทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple-nuclei theory) ของซี. ดี. แฮร์ริส และ เอ็ดเวิร์ด แอล. อัลล์แมน (Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองเกิดมาจากหลายจุดศูนย์กลาง ไม่ได้เกิดมาจากศูนย์กลางที่ใดที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว เพราะในยุคปัจจุบันเมืองอุตสาหกรรม มีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม และศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายแห่ง แฮร์ริสและอัลล์แมนได้เสนอแนวความคิดการขยายตัวของเมืองว่าเกิดจากหลายจุดศูนย์กลางมี 4 ประการดังนี้

4.1 ธุรกิจแต่ละประเภท มีความต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน ธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนกัน จะมารวมตัวอยู่ในบริเวณที่มีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ใช้เหมือนกัน เช่น เขตค้าปลีกจะตั้งอยู่ในทำเลที่ลูกค้าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าได้ง่าย และสะดวกจากทุกทิศทางของเมือง เขตเมืองท่าจะตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำหรือทะเล เขตอุตสาหกรรมหนักเป็นเขตที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ติดกับเส้นทางคมนาคมขนส่ง เช่น แม่น้ำ ทะเล ถนน หรือใกล้กับเส้นทางรถไฟเพื่อสะดวกในการขนส่ง เป็นต้น

4.2 ธุรกิจที่เหมือนกันมักจะมีการรวมตัวอยู่บริเวณเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงการค้าจากการเปรียบเทียบและเลือกซื้อสินค้าของลูกค้า เช่น ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์จะไปรวมกลุ่มเป็นย่านขายรถยนต์ ทำให้ผู้ซื้อสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคากับผู้ค้ารายอื่น ๆ ได้ง่าย

4.3 การใช้ที่ดินของธุรกิจที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกัน และไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถอยู่ในบริเวณเดียวกับเขตอุตสาหกรรม

เพราะพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยต้องการความสงบ มีการขนส่งที่ดี และไม่มีปัญหามลภาวะ แต่เขตอุตสาหกรรมเป็นเขตที่มีเสียงดัง มีการขนส่งและใช้ยานพาหนะทั้งวัน และมีปัญหามลภาวะ

4.4 บริเวณที่มีราคาที่ดินสูงมาก เป็นอุปสรรคทำให้ธุรกิจบางประเภทไม่สามารถเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่ดินในราคาแพง ทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนและผลกำไรที่ได้รับ นักลงทุนจึงต้องหาทำเลที่ตั้งแหล่งใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจของที่จะดำเนินการ

สรุปได้ว่า ความเป็นเมืองนั้น เป็นกระบวนการที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้น ทั้งด้านจำนวน และความหนาแน่น ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งความเป็นเมืองนั้นจะส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในเขตนั้นไปสู่รูปแบบของเมือง ที่เรียกว่า คติแบบเมือง (Urbanism)

### คติแบบเมือง

ลักษณะของคติแบบเมืองนั้น แอนเดอร์สัน (Anderson) (1971, หน้า 8-21) ได้อธิบายลักษณะไว้ดังนี้

1. มีการแบ่งแยกแรงงาน (Division of labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ และการประดิษฐ์ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การประกอบอาชีพต่าง ๆ จึงใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ มีการแบ่งตำแหน่งและหน้าที่หลายระดับขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานแต่ละประเภท

2. วิถีชีวิต (Lifestyle) เป็นแบบคนเมืองและมีลักษณะเหมือนกับจักรกล เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มความเร็วในการผลิต ทำให้ความสามารถของคน และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ถูกทำลาย เพราะต้องรับคำสั่งและถูกควบคุมโดยเครื่องจักร ต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเพิ่มความก้าวหน้าให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ในเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับระบบอุตสาหกรรม

3. การเคลื่อนที่ทางสังคม (Social mobility) ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความสำเร็จ และความพยายามต่อสู้และแข่งขันกับผู้อื่น ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยมาครั้งตามตำแหน่งและหน้าที่การงาน

4. อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม (Environments) ที่สร้างสรรค์โดยมนุษย์มากกว่าสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ถนน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมในเมืองที่เพิ่มขึ้นมีลักษณะเป็นจักรกล และรวมถึงเครื่องใช้ภายในบ้านด้วยเช่นกัน



5. การดำเนินชีวิตประจำวันผูกพันกับเวลา (Implications of the clock) การทำงาน การเดินทาง และกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองจะถูกกำหนดโดยเวลา คนส่วนใหญ่ต้องทำงาน ตามตารางเวลาที่กำหนดไว้

6. ความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเองหรือเพื่อครอบครัวของตัวเอง ความผูกพันภายใน ครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย สมาชิกของแต่ละครอบครัวมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่และต่าง อาชีพ ใช้เวลาส่วนมากในการทำงานเพื่อร่วมกันรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ทำให้มี เวลาในการสังสรรค์ต่อกันน้อย

7. มีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (Secondary relationships) ทำงานในองค์กรที่เป็น ราชการ ทำให้การติดต่อของสมาชิกในสังคมต้องมีแบบแผนในการติดต่อตามระเบียบที่องค์กร กำหนดไว้

8. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง การอาศัย อยู่ในเมืองจะต้องไม่กลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญ และสามารถอยู่อย่าง โดดเดี่ยวในกลุ่มของปัจเจกนิยมได้

9. มีความผูกพันและยอมเทคโนโลยี (Commitment to superlatives) เนื่องจากใน เมืองจะเป็นดินแดนที่มีความก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน สิ่งของที่ทันสมัยและล้ำหน้าที่สุดในวันนี้ อาจ จะล้ำสมัยในวันรุ่งขึ้นก็เป็นได้ ดังนั้นการผลิตต่าง ๆ ผู้ผลิตจะต้องใช้ความสามารถทางด้านความ คิดและศิลปะทำให้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อกระตุ้นการอุปโภคและการบริโภค ของลูกค้า

10. เงินตราเป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า (Money as the definer of values) การได้ มาซึ่งเครื่องอุปโภค บริโภค และสิ่งของต่าง ๆ จะต้องใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยน และราคาของ สิ่งต่าง ๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา

11. ให้ความสำคัญกับเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและความเป็นระบบราชการ (Writing records and bureaucracy) เป็นเรื่องที่สำคัญในระบบการบริหาร การวางแผน และการ ควบคุมการทำงานของคนไม่ว่าจะเป็นสังคมเมือง สังคมชนเมือง และสังคมชนบท ต่างก็ต้อง อาศัยซึ่งกันและกัน มนุษย์ทุกคนมีความสามารถอย่างหนึ่งก็คือ การปรับตัวเข้ากับทุกสภาพสังคม แม้ว่าสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม สมาชิกในสังคมก็สามารถดำรงชีพอยู่ได้เสมอ

สรุปได้ว่าแนวคิดของความเป็นเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคม เล็ก ๆ เป็นสังคมที่ใหญ่ขึ้น มีประชากรเข้ามาอาศัยและดำเนินกิจกรรมหลากหลายอาชีพทำให้เกิด

การกระจุกตัวของอย่างหนาแน่นของประชากร เรียกว่า ความเป็นเมือง ซึ่งมีการขยายพื้นที่อาศัย กว้างขึ้น มีการพัฒนาทางด้านวัตถุมากขึ้น การติดต่อการคมนาคมสะดวก เป็นศูนย์กลางทาง ธุรกิจ การขนส่ง ที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลางและผู้ประกอบการ มีความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคล พึ่งตนเอง อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ก่อสร้างขึ้นมามากกว่าสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ ถือเงินตรา เป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า ให้ความสำคัญกับเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร สังคมเดิม วัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป

## 2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่เดิมเป็นสุขาภิบาลตั้งแต่ปี พ.ศ.2458 และได้รับการยกฐานะ จากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่เป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนคร เชียงใหม่ พ.ศ.2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอน 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 นับว่าเป็นเทศบาลนครแห่งแรกในประเทศไทยโดยมีนายวรการ บัญชา เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก เดิมมีพื้นที่ในความรับผิดชอบประมาณ 17.5 ตารางกิโลเมตร และในปี พ.ศ. 2526 ได้ขยายพื้นที่ เป็นประมาณ 40 ตารางกิโลเมตร แบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็น 4 แขวง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวง กาวิละ แขวงเมืองราย และแขวงศรีวิชัย โดยแต่ละแขวงมีรายละเอียดดังนี้

- แขวงนครพิงค์

เป็นแขวงที่อยู่บริเวณด้านทิศเหนือ มีพื้นที่ 11.7 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบล ปาดัน ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน ข้อมูลจากทะเบียน ราษฎรปี พ.ศ. 2540 มีประชากร 29,331 คน ความหนาแน่นประชากร 2,506 คนต่อ 1 ตาราง กิโลเมตร หน่วยงานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในแขวงนี้ เช่น โรงพยาบาลลานนา สถาบัน ราชภัฏเชียงใหม่ ศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานจรรยาบรรณจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานบริการและจัดการลุ่มน้ำ ที่ 6 จังหวัดเชียงใหม่ ห้างสรรพสินค้าเทสโก้โลตัส ริมปีง ซุปเปอร์สโตร์ โรงแรมปรีนซ์ โรงแรมเชียงใหม่เพรสซิเดนซ์ สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นต้น การใช้วิถีชีวิตส่วนมากจะเป็นสถานประกอบการด้านการค้า เช่น ร้านอาหาร และการขายเครื่องก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่

- แขวงกาวิละ

เป็นแขวงบริเวณด้านทิศตะวันออก มีพื้นที่ 11.4 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบล ฟ้าสาม ตำบลวัดเกต ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลท่าศาลา และตำบลหนองหอย ข้อมูลจากทะเบียน

ราษฎรปี พ.ศ. 2540 มีประชากร 42,627 คน ความหนาแน่นประชากร 3,739 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร หน่วยงานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในแขวงนี้ เช่น สำนักงานไฟฟ้าบ้านเด่น โรงพยาบาลจินดา โรงพยาบาลแมคคอร์มิค โรงพยาบาลหมอวงศ์ สำนักงานประปาภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคเหนือ มหาวิทยาลัยพายัพ ห้างสรรพสินค้าคาร์ฟูริมิง ซุปเปอร์สโตร์ ห้างสรรพสินค้าบิกซี ห้างสรรพสินค้าแมคโคร โรงแรมเวสติน เป็นต้น

● **แขวงเมืองราย**

เป็นแขวงบริเวณด้านทิศใต้ มีพื้นที่ 7.7 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหายยา ตำบลช้างคลาน ตำบลป่าแดด และตำบลพระสิงห์บางส่วน ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2540 มีประชากร 39,538 คน ความหนาแน่นประชากร 3,334 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร หน่วยงานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในแขวงนี้ เช่น โรงพยาบาลรวมแพทย์ โรงพยาบาลสวนปรุง สำนักงานตำรวจภูธรอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ห้างสรรพสินค้าโรบินสันแอร์พอร์ตพลาซ่า ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ เขต 10 จังหวัดเชียงใหม่ โรงแรมเชียงใหม่พลาซ่า โรงแรมอิมพีเรียลแมงปิ้ง โรงแรมลานนาพาเลซ โรงแรมดิอิมเพรส โรงแรมเพชรงาม โรงแรมพรพิงค์ ศูนย์วัฒนธรรมเชียงใหม่ เป็นต้น

● **แขวงศรีวิชัย**

เป็นแขวงด้านทิศตะวันตก มีพื้นที่ 9.2 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสุเทพ ตำบลศรีภูมิบางส่วน ตำบลพระสิงห์บางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2540 มีประชากร 46,383 คน ความหนาแน่นประชากร 5,014 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร หน่วยงานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในแขวงนี้ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานแขวงการทางจังหวัดเชียงใหม่ หอสมุดแห่งชาติ โครงการหลวง สำนักงานปศุสัตว์ โรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ โรงพยาบาลประสาท ศูนย์มาเลเวีย สมากมวาย เอ็ม ซี เอ ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล โรงพยาบาลเชียงใหม่ราม1 โรงแรมเชียงใหม่ออกคิด โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ โรงแรมรินคำ โรงแรมโนโวเทล โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ เป็นต้น

สำหรับจำนวนหน่วยงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ทั้งของภาครัฐและเอกชนที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป มีดังนี้ (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2544)

1. หน่วยงานของรัฐ	จำนวน	56	แห่ง
2. หน่วยงานเอกชน	จำนวน	7	แห่ง
3. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	จำนวน	13	แห่ง



เขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นพื้นที่กว้าง แบ่งเป็น 4 แขวงในการบริหารงานภายใต้หน่วยงานเทศบาลนครเชียงใหม่ มีกิจกรรมและปัญหาหลากหลายและสลับซับซ้อน เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการพัฒนาแทบทุกด้าน ซึ่งคนในจังหวัดเชียงใหม่หรือจังหวัดอื่น ๆ ถือเป็นความเจริญเติบโตของเมืองเชียงใหม่ ความเจริญทุก ๆ ด้านอยู่ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ ทำให้เกิดปัญหานานัปการทำให้เกิดภาพลบมากกว่าภาพบวก จะเห็นได้ว่าระยะหลังในช่วง 10 ปีของเชียงใหม่จะมีห้างร้านสรรพสินค้าเพิ่มมากขึ้นทุกแขวงซึ่งก็อยู่ในเขตเมือง มีร้านอาหารทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กผุดมาขึ้นอย่างมากมาย การสร้างคอนโดสูง การเพิ่มโรงพยาบาลเอกชนและคลินิกเพื่อบริการคนที่เพิ่มขึ้น การสร้างหอพัก การสร้างโรงแรมที่พักต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนอยู่ในเขตเมืองแทบทั้งสิ้น ทำให้การใช้วิถีชีวิตคนในพื้นที่เปลี่ยนไป มีปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย เช่น ปัญหาขยะล้นเมือง เพราะมีคนอุปโภคบริโภคมากขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบมาเก็บหรือกำจัดไม่ทันทำให้ขยะตกค้างเป็นปัญหาแทบทุกแขวง จะเห็นได้ว่าถ้ามีถังขยะอยู่ตรงไหนของถนนจะมีขยะมากมายล้นออกมาให้เห็นเป็นประจำ และถ้ามีที่วางที่เป็นที่สาธารณะตรงไหนก็จะเห็นขยะกองสุมอยู่เสมอโดยไม่มีคนรับผิดชอบ เพราะความเป็นเมืองผู้คนจึงเข้ามาอยู่อาศัยหนาแน่นขึ้น มีทั้งผู้ที่อยู่เดิมอยู่แล้ว ผู้ที่เข้ามาทำงานทั้งพักอาศัยและไปกลับ นักเรียนนักศึกษาที่เข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัยและโรงเรียนต่างๆที่อยู่ในเขตเมือง รวมทั้งนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาที่รุนแรงอีกปัญหาหนึ่งของทั้ง 4 แขวง ก็คือปัญหาด้านการจราจรทุกเช้าเวลา 07.00 - 08.30 น. และเย็นเวลา 15.30 - 17.00 น. จะมีปัญหาด้านจราจรติดขัดในเขตเมืองแทบทุกสาย ในตอนเช้าทุกคนมุ่งที่จะเข้ามาทำงานในตัวเมืองเชียงใหม่ในหน่วยงานต่าง ๆ และสถานประกอบการที่มีอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และทุกคนก็นำรถของตัวเองเข้ามาทำงานคนหนึ่งก็หนึ่งคันอย่างดีก็จะมีบุตร สามีหรือภรรยา นั่งมาด้วยเพื่อเข้ามาเรียนและทำงาน เมื่อต่างคนก็นำรถของตัวเองเข้ามาในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ แน่นจนก็เกิดปัญหาต่างๆตามมาอีกมาก เช่น ปัญหารถติดขัดช่วงเวลาเร่งด่วน เกิดมลพิษในอากาศ เกิดความหนาแน่นของการใช้ที่จอดรถทำให้เกิดไม่มีระเบียบในการจอดรถ การเข้าออกของคนที่อยู่ในซอยต่าง ๆ ก็ลำบาก ทุกคนที่อาศัยอยู่ในเมืองก็จะเพิ่มความเครียดในด้านจิตใจ และรับสารพิษจากสิ่งแวดล้อมทุกวัน ก็จะทำให้สุขภาพแย่ลง เมื่อผู้คนหนาแน่นในเขตเมืองก็จะเกิดโรคติดต่อระบาดได้ง่ายขึ้น ทำให้เสียทั้งด้านสุขภาพ เสียทางด้านเศรษฐกิจ มีการสูญเสียพลังงานจากการใช้รถที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซธรรมชาติที่ไม่สามารถทดแทนได้ และเป็นพลังงานที่ต้องสั่งมาจากต่างประเทศทำให้เกิดการเสียดุลการค้ามากขึ้น เมื่อทุกแขวงมีการสิ่งก่อสร้างเพิ่มขึ้นการใช้พลังงานต่าง ๆ ก็ตามมา จะเห็นได้จากทุกหน่วยงานทุกสถานประกอบการมีเครื่องปรับอากาศเพิ่มขึ้น มีการใช้ไฟฟ้าในการทำงาน มีการติดไฟฟ้าใน

สถานที่ต่าง ๆ มากมายทุกแขนงของเชียงใหม่ กลางคืนมีสถานบันเทิงทุกแขนงมีการใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย มีการใช้น้ำเพิ่มขึ้นตามสิ่งปลูกสร้างที่มากขึ้น และก็จะมีน้ำเสียตามมาเป็นลำดับ วัฒนธรรมการแต่งกายเปลี่ยนไป จะเห็นได้จากวัยรุ่นทั้งหลาย การแต่งกายพื้นเมืองจะเห็นเฉพาะวันศุกร์ที่ทางหน่วยงานได้กำหนดไว้ และวันที่มีการจัดประเพณีต่าง ๆ ของเชียงใหม่ และก็เป็น การแต่งกายที่ประยุกต์ขึ้นไม่ได้แบบดั้งเดิมของวัฒนธรรมของเชียงใหม่

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ที่กล่าวมาล้วนทำให้วิถีชีวิตดั้งเดิมของเมืองเชียงใหม่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่สามารถที่จะกลับไปสู่สิ่งแวดล้อมที่มีธรรมชาติที่สวยงามและบริสุทธิ์ดั้งเดิมได้ นอกจากทุกฝ่ายของทุกแขนง ทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาชนช่วยกันประหยัดพลังงาน ลดปริมาณของเสีย และรักษาสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี ไม่ให้เกิดการสูญเสียหรือสูญหายไปมากกว่านี้อีก

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม

สนธิ์ มัลลิกะมาสย์(2542) ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (Nature Environment) หมายถึง สิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น อากาศ แม่น้ำ ดิน แร่ธาตุ ภูเขา ป่าไม้ พืช และสัตว์ เป็นต้น

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) ได้แก่ สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เช่น บ้านเรือน อาคารสถานที่ต่าง ๆ โรงเรียน ถนน รถยนต์ เขื่อนเก็บน้ำ ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ระบบการศึกษา ระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และสังคม

การจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การนำทรัพยากรที่เป็นธรรมชาติ รวมทั้งมนุษย์นำมาจัดการวางแผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม เพื่อความอยู่ดีกินดีและความสุขสมบูรณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยมีการจัดการทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และอยู่ภายใต้ขีดจำกัดของทางนิเวศ โดยอาศัยหลักการในการใช้สอยทรัพยากรที่ประหยัดยั่งยืนยาว และจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2544) กล่าวถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมว่า เป็นกระบวนการดำเนินการให้โครงสร้างหรือองค์ประกอบของระบบนิเวศ ระบบสิ่งแวดล้อมมีความปกติทั้งชนิด ปริมาณ สัดส่วน และการกระจาย เพื่อให้กระบวนการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและมนุษย์สร้างดำเนินไปอย่างยั่งยืน

#### สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จัดเป็นปัญหาที่ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งขยะมูลฝอย การการปล่อยน้ำเสียจากหน่วยงาน โดยไม่มีการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่คลองธรรมชาติ การผลิตสารเคมี การปล่อยสารพิษสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับสาเหตุใหญ่ ๆ มีดังนี้ (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

1. การเพิ่มของประชากร (Population growth) ปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนเกิดขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรไม่สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและบริการขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในชุมชนเมืองมีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็วจนไม่สามารถจัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตให้เพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งมีการบริโภคเพิ่มมากขึ้น ย่อมหมายความว่าถึงการทำลายทรัพยากรธรรมชาติไปด้วย เมื่อประชากรเพิ่ม หน่วยงานทั้งทางภาครัฐก็ต้องรับภาระในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ หน่วยงานภาคเอกชนก็จัดบริการเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งก็จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาขยะ ปัญหา น้ำเสีย ปัญหาภูมิทัศน์ เป็นต้น

2. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี (Economic Growth & Technological Progress) ความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นทำให้มาตรฐานในการดำรงชีวิตเปลี่ยนไป มีการบริโภคทรัพยากรอย่างมากเกินความจำเป็น การไม่มีมาตรการรองรับในเชิงป้องกันปัญหาล่วงหน้า เมื่อได้รับอิทธิพลจากลัทธิการบริโภคนิยม ทำให้ประชาชนมีความต้องการบริโภคทรัพยากรอย่างไม่สิ้นสุด

3. การขาดนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานที่ชัดเจนและเหมาะสม เนื่องจากมีการแบบแยกส่วน (Sectoral Approach) คือ หน่วยงานราชการ องค์กรต่าง ๆ ทั้งทาง

ภาครัฐและภาคเอกชน ต่างปฏิบัติภารกิจของตน โดยไม่มีการประสานงาน แผนงาน และงบประมาณตามผังเมืองรวม รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการมีจำกัด ส่วนใหญ่มีแต่ทางภาครัฐที่นำมาตรการมากำกับและสั่งการ (Command and Control) ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

4. หน่วยงานที่มีการบังคับใช้กฎหมายไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง จึงทำให้คนที่เห็นประโยชน์ส่วนตน ไม่มีการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่มีความตระหนักในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

#### ผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานสู่ชุมชน

เนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น มีความต้องการใช้ทรัพยากรมากขึ้น และมีการใช้อย่างฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น จึงเกิดหน่วยงานทั้งทางภาครัฐและหน่วยงานเอกชน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐส่วนมากจะเป็นฝ่ายการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนทางหน่วยงานภาคเอกชนจะเป็นผู้ให้ความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่หน่วยงานทั้งสองนี้ ต่างก็ต้องมีการจัดการสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานของตัวเองและยังก่อกมลภาวะ ให้แก่ชุมชนในพื้นที่ด้วย สิ่งที่เกิดเสี่ยงไม่ได้ก็คือ ของเสียที่ถูกขับถ่ายออกมาสู่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นของเสียที่ออกจากหน่วยงาน จากโรงงาน จากสถานประกอบการ เช่น น้ำเสีย ควันพิษ ฝุ่นละออง สารเคมี สารพิษ ขยะอันตราย น้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นของเสียที่ออกมาจากในชุมชนเอง และในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งต่อมนุษย์เองและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งพื้นดิน พื้นน้ำ และบรรยากาศที่เป็นแหล่งธรรมชาติด้วย

#### แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2540) ได้เสนอแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนไว้ ดังนี้

1. การให้มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษ โดยอาศัย “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter-Pays Principle) ซึ่งได้มีการนำมาใช้ในประเทศไทยแล้ว แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนัก ดังนั้น ควรนำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับโครงการบำบัดน้ำเสียที่รัฐได้ลงทุนสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมไว้จำนวนหนึ่ง รวมทั้งปัญหาขยะ และปัญหามลพิษตัวอื่น ๆ โดยเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจในหลักการและเหตุผลกับผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น

2. การใช้เครื่องมือทางสังคม เครื่องมือทางสังคมที่ใช้กันแพร่หลายมากที่สุดคือการประชาสัมพันธ์ แต่ยังมีเครื่องมือทางสังคมอื่น ๆ กระตุ้นให้เกิดประชาคมเมืองเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเกิดแรงกดดันทางสังคมให้เกิดการบริหารจัดการที่ถูกต้อง ตัวอย่างเครื่องมือนี้ ได้แก่ ระบบข้อมูลที่ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจได้ เป็นระบบข้อมูลที่มีเครื่องชี้วัด



คุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองที่ประชาชนเข้าใจได้ และเมื่อเข้าใจแล้วก็สามารถกดดันผู้แทนทางการเมือง นักบริหาร ให้ดำเนินการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม นอกจากข้อมูลประเภทดัชนีสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจใช้เครื่องชี้ทางชีวภาพ (bio-marker) เช่น ใช้สัตว์บางชนิดหรือพืชบางชนิดในท้องถิ่นเป็นสัญญาณเตือนภัยถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

3. การเปิดเวทีให้ประชาชน มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

4. ใช้สื่อหนังสือพิมพ์ หรือใช้สื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐ เช่น สถานีวิทยุ โทรทัศน์ ให้มีการสื่อสารความคิดเห็นระหว่างประชาชนกับรัฐมากขึ้น โดยที่รัฐสามารถสร้างความเข้าใจให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการได้ความเห็นจากประชาชนได้ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับความปลอดภัยและอุบัติเหตุของหน่วยงานที่อยู่ในตัวเมือง

5. สร้างเครือข่ายสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงาน เช่น เครือข่ายการเฝ้าระวังคุณภาพของหน่วยงาน แรงจูงใจ เช่น การประกวดหน่วยงาน การเดินทางศึกษาดูงาน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน สำหรับในหน่วยงานจะมีโครงการสถานที่ทำงานน่าอยู่ นำทำงาน โครงการ 5 ส ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งของกระทรวงสาธารณสุขด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้ผล

6. การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้อำนาจทางรัฐอย่างหนึ่ง เพราะโครงสร้างทางสังคมมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2544) กล่าวถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมว่ามีประเด็นสำคัญ คือ การสร้างมาตรการแก้ไขปัญหา โครงการแก้ไขที่เหตุของปัญหาและกิจกรรมการแก้ รากเหตุของปัญหาด้วยการสร้างแผนปฏิบัติการกิจกรรม คือกิจกรรมกำจัด การบำบัด การฟื้นฟู และการสร้างรูปแบบการควบคุมกิจกรรมการใช้ทรัพยากร ให้ระบบสิ่งแวดล้อมอยู่ในภาวะยั่งยืน

#### การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

การจัดการ เป็นกระบวนการในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถถึงบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบมูลฐานของการจัดการ 5 ประการ คือ POCCC ดังนี้ (Henri Fayol, อังโน ไพลิน ผ่องใส, 2531)



1. การวางแผน (Planning) จะต้องมีการศึกษาถึงสถานการณ์ข้างหน้าเพื่อกำหนดโครงสร้างในการดำเนินงาน โดยการวางแผนนั้นจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการขององค์การในอนาคต

2. การจัดสายงาน (Organizing) หมายถึงการกำหนดโครงสร้างของกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งวัสดุ อุปกรณ์ และคนที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องมีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างทรัพยากรต่าง ๆ ของกิจการ

3. การสั่งการ (Commanding) เป็นศิลปะของการเป็นผู้นำที่จะทำให้องค์การดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีการสร้างตัวอย่างพฤติกรรมที่ดี หมั่นตรวจสอบองค์การเป็นครั้งคราว พยายามกำจัดบุคคลที่ด้อยสมรรถภาพและไม่พะวงกับรายละเอียดของงานมากเกินไป

4. การประสานงาน (Coordinating) การประสานงานและสร้างความกลมเกลียวกันในองค์การจะเป็นหนทางที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาควรได้มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความราบรื่นในการทำงาน

5. การควบคุมดูแล (Controlling) หมายถึง การตรวจสอบติดตามดูแลว่าทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ในกิจกรรมต่าง ๆ หรือไม่ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ คน และการปฏิบัติงาน ฯลฯ

การจัดการของ Luther Gulick and Lyndall Unwick (อ้างใน สมคิด บางโม, 2538) มีกระบวนการ 7 ประการเรียกย่อ ๆ ว่า POSDCoRB ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไร เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. O = Organizing หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่งต่าง ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

3. S = Staffing หมายถึง การจัดตัวบุคคล เป็นการบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงานและการให้พ้นจากงาน

4. D = Directing หมายถึง การอำนวยการ นับตั้งแต่การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงาน

5. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน ประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน ให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหาร และสมาชิกของหน่วยงานให้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด

7. B = Budgeting หมายถึง งบประมาณ การจัดทำงบประมาณ บัญชี การใช้จ่าย เงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

การจัดการของสมคิด บางโม (2538) มีลักษณะ 4 ขั้นตอนเรียกย่อ ๆ ว่า PODC ดังนี้

1. Planning คือ การวางแผนงาน
2. Organizing คือ การจัดองค์การ รวมทั้งการจัดคนเข้าทำงาน
3. Directing คือ การอำนวยการหรือชี้นำ
4. Controlling คือ การควบคุมการติดตามผลงาน

สำหรับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนั้น ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง (2543) กล่าวถึงส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองว่าประกอบด้วย

#### 1. นโยบายสิ่งแวดล้อมเมือง

เทศบาลต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน และนำมาอภิปรายกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างทอ้งแท้

#### 2. บุคลากรและการงบประมาณ

การพัฒนาบุคลากร และการจัดทำงบประมาณที่สะท้อนความเป็นจริงและการตรวจสอบและติดตามผลอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งสำคัญที่จะบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองให้มีประสิทธิภาพ

#### 3. การวางแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชน สามารถดำเนินงานนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการวางแผน 4 ขั้นตอน ดังนี้

##### 3.1 การจัดเตรียม ได้แก่

3.1.1 การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ โดยจะศึกษารายงานการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเกี่ยวพันระหว่างนโยบายและแผนพัฒนาต่าง ๆ

3.1.2 การระดมความคิดเห็นเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกและความร่วมมือ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดประชุม เพื่อนำแนวคิดให้ประชาชนทราบและนำประเด็นปัญหาขึ้นอภิปราย เพื่อรับฟังความคิดเห็นพร้อมหาแนวทางแก้ไข

##### 3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง

3.2.1 บทบาทและความรับผิดชอบ คณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้แทนจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยรับผิดชอบเรื่องการสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ประสานการดำเนินงานกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม โครงการ และแผนปฏิบัติการตามงบประมาณและบุคลากรที่มี

3.2.2 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยพิจารณาข้อมูลสภาพปัญหา ร่วมกัน

3.2.3 การแต่งตั้งกลุ่มทำงานเฉพาะด้าน ซึ่งมีหน้าที่ในการสำรวจ เก็บข้อมูล และศึกษาข้อมูล โดยเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ และผู้แทนกลุ่มชุมชน

3.2.4 การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ เพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการแก้ปัญหา

### 3.3 การจัดทำร่างแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง

3.3.1 การวิเคราะห์ปัญหา กลุ่มทำงานเฉพาะด้านศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างละเอียด ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น และหาแนวทางแก้ไข

3.3.2 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตามงบประมาณและความเร่งด่วนของปัญหา

3.3.3 กลยุทธ์และการดำเนินการ การแก้ปัญหาตามแผนปฏิบัติการต้องมีการวางกลยุทธ์และการดำเนินงานที่ชัดเจน

3.3.4 การร่างแผนปฏิบัติการ องค์ประกอบที่สำคัญของแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมืองคือ

- สรุปสภาพการณ์สิ่งแวดล้อมเมืองและการประเมินปัญหา
- วัตถุประสงค์
- เป้าหมาย
- แผนงานสร้างเสริมจิตสำนึก
- วิธีการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา
- การควบคุมและติดตามผล
- การวิจัยเชิงปฏิบัติ

3.3.5 การประสานงานกับแผนพัฒนาของเทศบาล เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีประสิทธิผล รวมทั้งให้ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ

### 3.4 การปฏิบัติการตามแผน

3.4.1 การอนุมัติแผน คณะกรรมการฯ ควรจัดประชุมสาธารณะเพื่อให้เกิดการอภิปรายแผนฯ ก่อนตัดสินใจอนุมัติ ซึ่งจะมีผลในการกระตุ้นให้องค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าร่วมอภิปรายด้วย

3.4.2 การประสานงาน หน่วยงานทุก ๆ หน่วยที่เกี่ยวข้องในการนำแผนฯ ไปปฏิบัติจะต้องทำงานประสานกับหน่วยงานและกลุ่มอื่น ๆ อย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งและซ้ำซ้อน

3.4.3 การประเมินผล เพื่อให้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยกลุ่มทำงานเฉพาะด้าน และคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองจะต้องร่วมกันในการวางระบบการทำงานและตารางเวลาเพื่อประเมินผล และเพื่อให้การประเมินผลเป็นที่น่าเชื่อถือและวางใจได้ จึงควรกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลด้วย

## 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2542) กล่าวถึง การดูแล การจัดการ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติว่าจะให้ทางภาครัฐดูแลเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีมากมาย จำนวนข้าราชการไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคนในประเทศ ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะดูแลปกป้องไม่ให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (2546) กล่าวถึง การจัดการสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานว่า เป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะเป็นสถานที่ทำงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของมนุษย์ โดยมีแนวคิดในการที่จะจัดให้มีโครงการสถานที่ทำงานน่าอยู่ น่าทำงาน (Healthy Workplace) คือ การได้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ สะอาด ปลอดภัย สิ่งแวดล้อมดี

มีชีวิตชีวาเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การมีสุขภาพที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน สามารถดำเนินชีวิตโดยทั่วไปอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเสริมโครงการเมืองน่าอยู่(Healthy City) แนวความคิดนี้สรุปได้ดังนี้

1. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้คนทำงานทุกคนมีสุขภาพที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน และไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อชุมชน
2. การส่งเสริมสุขภาพทั้งกายและใจของคนทำงาน เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่สุขภาพที่ดี มีผลโดยตรงต่อผลผลิตและสภาพเศรษฐกิจโดยรวม

### 3. สุขภาพของคนทำงานมีผลกระทบโดยตรงต่อครอบครัว ชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ฉะนั้น สถานที่ทำงานน่าอยู่น่าทำงาน จึงหมายถึง สถานที่ที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีของคนทำงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้มารับบริการในหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ทำงานเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน ให้เกิดความยั่งยืนและต่อเนื่อง

มาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย (2544) ISO 14000 มาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management Standards) เป็นมาตรฐานที่จัดทำขึ้นโดยองค์การสากล หรือ International Organization for Standardization (ISO) เพื่อหวังให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงเหตุและผลของสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากกิจกรรม ผลิตภัณฑ์ และการบริการของตนเองทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกันมลพิษควบคู่กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า และการอุตสาหกรรม

Environmental Management Standards (EMS) เป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการในองค์กร ซึ่งรวมถึงโครงสร้างองค์กร ขั้นตอนการวางแผนความรับผิดชอบ การปฏิบัติ ระเบียบปฏิบัติ กระบวนการ และทรัพยากรในการประยุกต์ การนำไปใช้ การทบทวน และการคงไว้เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

มาตรฐานที่สามารถยื่นขอรับการรับรองได้ก็คือ ISO14001 Environmental Management Systems - Specification with Guidance for Use หรือที่เรียกและเข้าใจกันว่า เป็นมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม

#### สาระสำคัญในมาตรฐาน EMS มีดังนี้

##### 1. นโยบายสิ่งแวดล้อม (environmental policy)

การจัดการสิ่งแวดล้อมเริ่มด้วยผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ต้องมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง และกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมขององค์กรขึ้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานของพนักงานในองค์กร

##### 2. การวางแผน (planning)

เพื่อให้บรรลุนโยบายสิ่งแวดล้อม องค์กรจึงต้องมีการวางแผนในการดำเนินงาน โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้



- แจกแจงรายละเอียดของกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก
- แจกแจงข้อกำหนดทางกฎหมาย และข้อกำหนดอื่น ๆ ที่องค์กรเกี่ยวข้อง และต้องปฏิบัติ
- จัดทำวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- จัดทำโครงการการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น

### 3. การดำเนินการ (implementation)

เพื่อให้การดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนที่วางไว้ อย่างน้อยองค์กร ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- กำหนดโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- เผยแพร่ให้พนักงานในองค์กร ทราบถึงความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดการฝึกอบรมตามความเหมาะสม เพื่อให้พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม มีความรู้ และความชำนาญในการดำเนินงาน
- จัดทำและควบคุมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- ควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้
- จัดทำแผนดำเนินการหากมีอุบัติเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้น รวมทั้งมีการซักซ้อมการดำเนินการอย่างเหมาะสม

### 4. การตรวจสอบและการแก้ไข (checking & corrective action)

เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบและแก้ไข อย่างน้อยการดำเนินการขององค์กร ต้องครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- ติดตามและวัดผลการดำเนินการโดยเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้
- แจกแจงสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งดำเนินการแก้ไข
- จัดทำบันทึกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- ตรวจสอบประเมินระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ

### 5. การทบทวนและการพัฒนา (management review)

ผู้บริหารองค์กรต้องทบทวนระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ

ประโยชน์ของ Environmental Management Standards

- บริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบ
- เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี รวมทั้งมีการป้องกันในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้น
- เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร
- ลดภาระค่าใช้จ่าย เนื่องจากมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เช่น การจัดการทรัพยากร การจัดการของเสีย (waste management)
- เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาด

สรุปได้ว่า ISO 14000 เป็นมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management Standards) เป็นมาตรฐานที่จัดทำขึ้นโดยองค์การสากล หรือ International Organization for Standardization (ISO) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการทำงานภาคธุรกิจ เพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

### การมีส่วนร่วมกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาส่วนรวม ซึ่งต้องอาศัยการจัดการจากหลาย ๆ ฝ่าย จากรายงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2540) กล่าวถึง แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากการประชุมขององค์การสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ว่า การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดในเมื่อประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐจะต้องส่งเสริม และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองและกฎหมาย รวมทั้งการเยียวยาความเสียหายด้วย

सानิตย์ บุญชู (2525) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสามารถเรียนรู้และวิเคราะห์ปัญหาด้วยตนเอง มองเห็นสาเหตุของปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม จะทำให้เกิดการเรียนรู้ในการวางแผน การแสวงหาทรัพยากรหรือความช่วยเหลือ มีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน จะสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกัน ได้เรียนรู้การปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็จะสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล จะทำให้บุคคลได้ตระหนักว่ากิจกรรมที่ตนมีส่วนร่วมนั้นดีหรือไม่เพียงใด ควรดำเนินการต่อไปอย่างไร ทำให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งจะส่งผลถึงการดำเนินการในโอกาสต่อไป

ประสาน ตั้งสิขบุตร (2538) กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดคว  
สิ่งแวดล้อมว่า -

1. ชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานข้อสัญญาของประชาชนที่จะใช้ระบบนิเวศน์ของตนภายใต้ขีดจำกัดอย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความพยายามของชุมชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน

2. ต้องประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยชุมชนเอง

3. องค์กรเอกชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การจัดการเรื่องทรัพยากรเพื่อความเหมาะสมกับการพัฒนา จะต้องผ่านการทำงานขององค์กรชุมชน การให้ข่าวสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การวิจัยและการศึกษาสภาพของชุมชน การติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์ (2542). การพัฒนาชุมชนเน้นการกระทำ ที่มีส่วนร่วมจากประชาชน ทั้งด้านความคิดริเริ่ม การวางแผน วางโครงการ การดำเนินงาน การประเมินผลและการตัดสินใจร่วมกัน ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนที่ร่วมกิจกรรมกันว่าจะยุติกิจกรรมหรือให้ดำเนินการต่อไป เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ บรรลุตามเป้าประสงค์ของการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมจะมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังสมการต่อไปนี้

$$P = (B \times P) - C$$

P = Participation (การมีส่วนร่วม)

B = Benefit hoped to gain (ผลที่หวังจะได้จากการมีส่วนร่วม)

P = Probability that they will actually be achieved (ความน่าจะเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จ)

C = Cost of working for them (ค่าใช้จ่ายในการลงทุนในการมีส่วนร่วม)

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะต้องประสานงานกับหน่วยงานหลายฝ่าย ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม เจริญเมือง (2541) ศึกษาการเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมอย่างมาก เช่น อากาศเป็นพิษจากการสร้างถนนที่ใช้เวลายาวนานและการจราจรติดขัด ความขัดแย้งในการสร้างอาคารสูง การใช้ที่ดินผิดประเภท การจัดการขยะ คุณภาพของน้ำต่ำกว่ามาตรฐานสำหรับการบริโภค การทำลายหลักฐานทางประวัติศาสตร์และความเป็นเมืองเก่าและปัญหาหอบเร่แฉงลอย เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. การขาดการวางแผนรองรับการเติบโตของเมืองหลัก ทำให้ไม่ได้จัดเตรียมสาธารณูปโภคอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพในการบริการแก่คนในท้องถิ่น และคนที่อพยพเข้ามา ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ซึ่งได้รับการวางจากส่วนกลางไม่เข้าใจบริบทของสังคมเมืองเชียงใหม่

2. เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือสภาวะแวดล้อม

3. ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลและการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงความเสื่อมถอยของสภาวะแวดล้อม

อัจฉรา จันทร์ฉาย และอรอนพ ดันละมัย (2539) ได้ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของบริษัทข้ามชาติ และบริษัทร่วมลงทุนในประเทศไทย พบว่าบริษัทข้ามชาติและบริษัทร่วมลงทุนได้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพด้านคุณภาพการผลิต ความปลอดภัย การกำจัดน้ำเสีย

และการบำรุงรักษา แต่เรื่องการประหยัดพลังงาน และการลดของเสียยังไม่มีประสิทธิภาพที่เหมาะสม อีกทั้งพนักงานส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม และมีจิตสำนึกด้าน

สิ่งแวดล้อมต่ำ จึงมีข้อเสนอแนะว่า ภาพรวมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมควรเป็นความร่วมมือของ 3 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ในฐานะเป็นผู้ที่ต้องวางนโยบายที่ชัดเจน สามารถทำให้บรรลุนโยบายได้ ภาคเอกชนควรร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยความสมัครใจ และประชาชนควรมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และทำหน้าที่เป็นผู้บริโภคที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้ภาคธุรกิจมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

อุตร วงษ์ทับทิม (2541) ได้ศึกษาถึงแนวคิดนครนิเวศกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน โดยศึกษาในมิติของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สำหรับมิติด้านสิ่งแวดล้อมนั้นได้ข้อสรุปว่า จะต้องมิวิตยทัศน์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ พลวัตของภูมิปัญญาท้องถิ่น และการให้คุณค่าต่อวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งในกระบวนการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อมควรให้ความสำคัญอันดับต้นกับความยั่งยืนของระบบนิเวศ หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต้องมีจิตสำนึกร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว การสร้างปอดให้กับเมือง บ้านเรือน โรงเรียน วัด โรงเรียน บริษัท ห้างร้าน สถานที่ราชการ ร่วมกันพัฒนาให้เมืองเชียงใหม่น่าอยู่และมีธรรมชาติที่เหมาะสม และให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการบำรุงรักษา

รุ่ง โพธิ์ศรี (2541) ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในปัจจุบันของเทศบาลอยู่ในระดับน้อยค่อนข้างไปทางปานกลาง และมีความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างไปทางมาก นอกจากนี้ยังพบว่าความแตกต่างของลักษณะประชากร จะทำให้ความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองแตกต่างกันด้วย เช่น ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในปัจจุบัน และในอนาคตด้านการจัดการคุณภาพน้ำ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการภูมิทัศน์เมืองและการจัดการมลพิษทางอากาศ ที่แตกต่างกัน

พักพิง บรันส์ (2542) ศึกษาเรื่องทางเลือกในการจัดการขยะขนาดเล็ก กรณีศึกษาการจัดการขยะของร้าน เจ เจ เบเกอร์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยทางร้านมีวิธีการจัดการขยะแบบครบวงจร โดยมีระบบการคัดแยกขยะ การนำขยะเปียกไปทำปุ๋ย ปลูกผักปลอดสารพิษ เพื่อจัดส่งเป็นวัตถุดิบให้กับร้านอาหาร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางบวกที่มีผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ระเบียบวินัย ความเสมอภาคในหน้าที่และการมอบหมายให้การจัดการขยะเป็นหน้าที่ การบันทึกจิตสำนึก



ความจริงจัง และความสนใจของผู้บริหาร แรงจูงใจเชิงบวก และที่ดิน ส่วนปัจจัยเชิงลบที่มีผลต่อความล้มเหลวขององค์กร ได้แก่ สภาพจิตใจและเอกลักษณ์เฉพาะตัวของพนักงาน และการขาดความสามัคคี นอกจากนี้ในเรื่องประสิทธิภาพพบว่า ประสิทธิภาพของการจัดการมีผลโดยตรงต่อการลดปัญหาขยะ ลดภาระของรัฐค่าใช้จ่ายและการจัดการ ขยะแห้งและบรรจุภัณฑ์มีการขายและใช้ซ้ำ ช่วยลดปริมาณขยะให้หลุมฝังกลบ เศษอาหารนำไปเลี้ยงสัตว์ ขยะเปียกนำไปทำปุ๋ย ปลูกผักปลอดสารพิษและนำกลับมาใช้บริการ

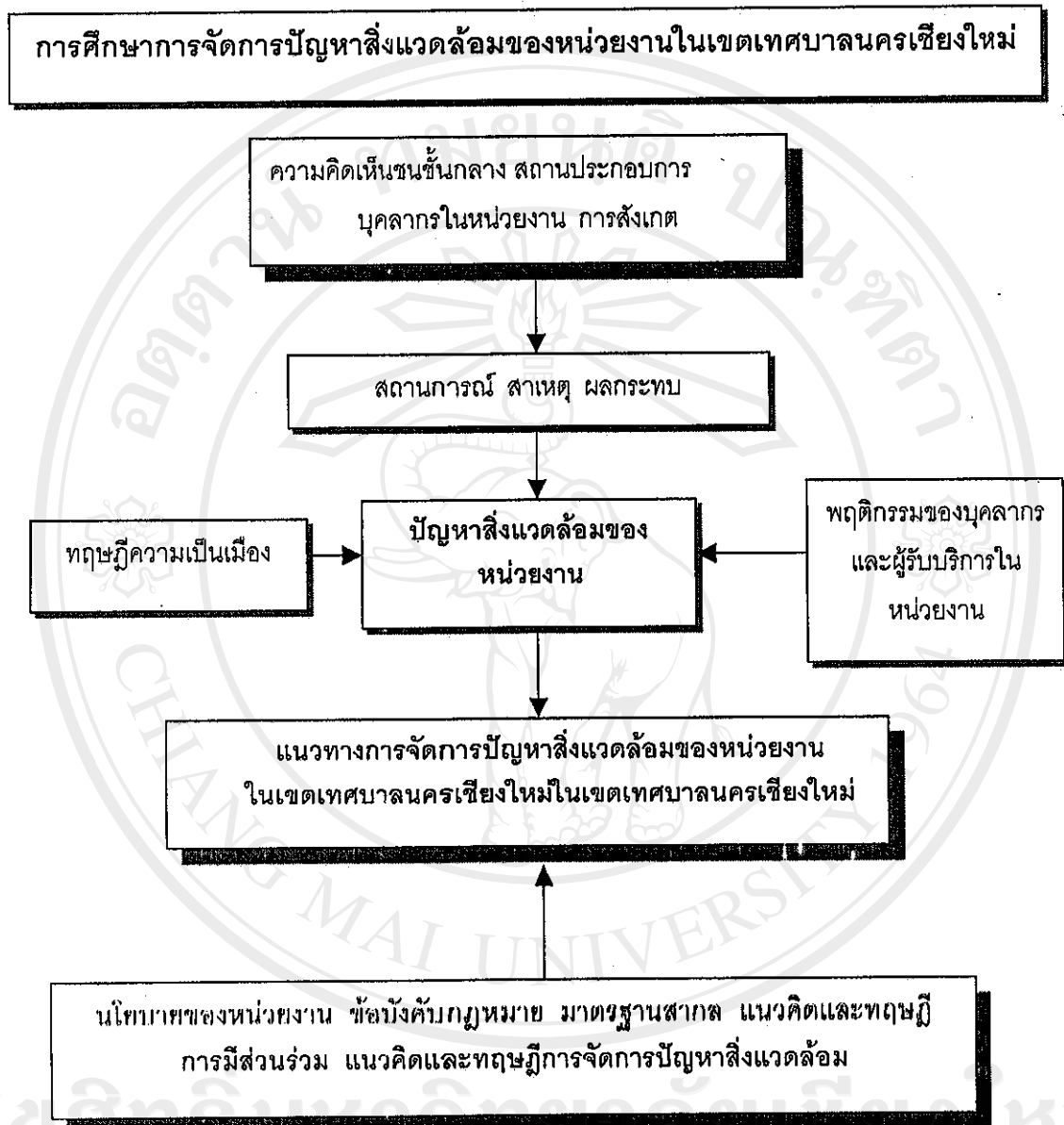
สิริพัฒน์ ประดับศรีเดช (2544) ศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงงานบดย่อยพลาสติกในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 โรงงาน พบว่า โรงงานทุกแห่งมีการจัดการเก็บอุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานทุกครั้งหลังจากเลิกทำงานแต่ไม่ได้ทำความสะอาดทุกวัน มีการใช้ถุงดำเพื่อใส่เศษขยะที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้แล้ว และใช้บริการเก็บขยะของเทศบาลหรือสุขาภิบาลในการนำไปกำจัด มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุในโรงงานแต่ไม่ครบทุกชนิด มีการสอนงานให้แก่พนักงานทุกครั้งก่อนการปฏิบัติงานแต่ไม่ทุกขั้นตอน โรงงานส่วนใหญ่จัดทำงานโรงงานบดย่อยแบบปิด 4 ด้านเพื่อป้องกันเสียงดังของเครื่องจักร และทุกโรงงานกำหนดระยะเวลาในการบดย่อยพลาสติกเพื่อป้องกันเสียงดังรบกวนชุมชนใกล้เคียง

เพียรทอง ชันติพงษ์ (2546) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้เกี่ยวกับการจัดการของเสียและความตระหนักในปัญหาของเสียของผู้ประกอบการร้านอาหาร กับการจัดการของเสียร้านอาหารในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ความรู้เกี่ยวกับการจัดการของเสียของผู้ประกอบการร้านอาหาร ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อยู่ในระดับปานกลาง ความตระหนักในปัญหาของเสียและการจัดการของเสียร้านอาหารของผู้ประกอบการร้านอาหารในเขตเทศบาล

นครเชียงใหม่อยู่ในระดับสูง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการของเสียร้านอาหารของผู้ประกอบการร้านอาหารในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่มีความสัมพันธ์กับการจัดการของเสียของร้านอาหารและ

ความตระหนักในปัญหาของเสียมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการจัดการของเสียร้านอาหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 0.05

## 2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากกรอบแนวคิดในการศึกษา ผู้ศึกษาต้องการทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีทั้งผู้ที่เป็นคนในพื้นที่และมาจากพื้นที่อื่น ที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เพราะประชาชนเหล่านี้เป็นผู้ที่พบเห็นปัญหา นอกจากนี้ยังรวมถึงบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ เพราะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่จะดำเนินการ

ศึกษา ได้แก่ ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาภูมิทัศน์ ปัญหาอากาศเป็นพิษ ปัญหาการจราจร  
ปัญหาการใช้พลังงาน และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สาธารณะ

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม  
ของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นจะศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- สถานการณ์ทั่วไปของปัญหา
- สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา
- ผลกระทบของปัญหา
- การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

ส่วนบุคคลากรในหน่วยงานนั้นมีประเด็นในการศึกษาดังนี้

- นโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหา
- การจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหา

แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่

- แนวคิดและทฤษฎีความเป็นเมือง

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่

- แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและสาเหตุการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม
- การมีส่วนร่วมของหน่วยงานด้านการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาจะใช้การสังเกตในการศึกษาด้วย โดยจะสังเกต  
ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในหน่วยงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ  
ของหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน และการสัมภาษณ์ พร้อมทั้ง  
สนทนากลุ่มบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อทราบข้อมูลเชิงลึกในการประกอบการศึกษานี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved