

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญในภาคเหนือตอนบน ที่มีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูง ดังที่ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธ์ (2537) ได้เคยกล่าวไว้เมื่อเกือบ 10 ปีก่อน ระบุว่า ในขณะนั้น สถานการณ์ในเชียงใหม่ผันแปรไปอย่างรวดเร็วจนคนเชียงใหม่ปรับตัวแทบไม่ทัน เชียงใหม่เกือบจะไม่เหลือร่องรอยแห่งสถาปัตยกรรมที่สวยงามและวิวัฒนาการ เพราะมีตึกสูงมาเป็นตัวค้ำบัง ทำให้ความเป็นเมืองแห่งประวัติศาสตร์ไว้มนต์ขลังไปค่อนข้างมาก รายละเอียดดังกล่าวจึงเป็น สิ่งสะท้อนพัฒนาการของปัญหาเมืองเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี แต่ปัจจุบันสภาพปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วง เพราะมีปัจจัยด้านอื่นเข้ามาแทรกซ้อน เพราะการที่เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีประชาชนจากแหล่งต่างๆ เข้ามาพำนักอาศัยในเมืองเชียงใหม่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการอพยพแรงงานที่ลี้ภัยเข้ามาเพื่อหางานทำในตัวจังหวัด ทำให้เกิดปัญหา การตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่เป็นที่สาธารณะ ที่ดินว่างเปล่า โดยปราศจากสาธารณูปโภค สาธารณูปการเบื้องต้น กลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมกระจายอยู่หลายจุดทั่วเมืองเชียงใหม่ (องุ่นทิพย์ จิตวิมังสนนท์, 2543) นอกจากนี้ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พื้นที่ในเขตเหล่านั้นยังประสบกับปัญหา อื่นที่กำลังขยายตัวออกไปอย่างน่าเป็นห่วง ได้แก่ ความแออัดของประชากร ความไม่เพียงพอของ สาธารณูปโภคโดยเฉพาะบริเวณชุมชนแออัด ปัญหาการตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่ไม่เหมาะสม เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์รูกำทางน้ำสาธารณะ เส้นทางสัญจร เขตโบราณสถานและ พื้นที่สาธารณะอื่นๆ รวมถึงปัญหาจราจร การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เพื่อการพักผ่อน หย่อนใจ ปัญหาน้ำท่วมขัง และปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2541)

ในบริเวณย่านธุรกิจในเมืองเชียงใหม่ ดังเช่น ตลาดสมเพชร ตลาดต้นลำไย ตลาดวโรรส ลานอเนกประสงค์ประตูท่าแพ ฯลฯ ก็ได้รับผลกระทบจากการเจริญเติบโตของเมืองไม่น้อยเช่นกัน พื้นที่เหล่านี้มักถูกใช้โดยปราศจากความเป็นระเบียบ มีความเกะกะของรถเข็นขายอาหาร การ รับประทานอาหารตามริมบาทวิถี ทำให้เกิดความสกปรก ความรกรุงรัง เป็นภาพที่ดูจืดจาง กลายเป็น ปัญหาสำคัญที่เพิ่มขึ้นทุกวันจนยากต่อการแก้ไข มิฉะนั้นในระยะยาวเชียงใหม่จะได้รับ ผลกระทบด้านอุตสาหกรรมกรรมการท่องเที่ยวอย่างรุนแรง และประชาชนในเมืองเชียงใหม่ก็จะได้รับ

รับผลกระทบจากปัญหาต่างๆ โดยตรง (สถาบันวิจัยสังคม, 2539) ในฐานะที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดแห่งการท่องเที่ยว สำหรับในบริเวณตัวเมืองเชียงใหม่ สิ่งที่เป็นตัวดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว ได้แก่ สาธารณะสมบัติ ทรัพยากรสาธารณะสมบัติในเมืองเชียงใหม่ที่มีคุณค่ามีอยู่ค่อนข้างหลากหลาย ประกอบด้วย ประตูเมือง กำแพงเมือง กำแพงดิน วัด พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นต้น รวมกว่า 86 แห่ง (เทศบาลนครเชียงใหม่, มปป) แต่สภาพทรัพยากรสาธารณะสมบัติเหล่านั้นอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรม อันอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ คือ เกิดจากการเสื่อมไปตามกาลเวลา การถูกบุกรุกทำลาย และการขยายตัวของชุมชนในตัวเมืองเชียงใหม่ได้สร้างผลกระทบต่อทรัพยากรสำคัญที่เป็นสมบัติสาธารณะอย่างรุนแรง จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน (เทศบาลนครเชียงใหม่, มปป)

จากรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ทำให้เห็นว่าพื้นที่สาธารณะในเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบต่างๆ ได้รับผลกระทบจากการเติบโตของเมือง บุญญฤทธิ์ บุญญวงษ์ (2544) สรุปไว้ว่าการเติบโตของเชียงใหม่เป็นการเติบโตอย่างก้าวกระโดด ฉาบฉวย ไร้ทิศทาง และขาดการวางแผนที่ดี หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาเชียงใหม่ก็จะสูญเสียเอกลักษณ์ของตนเองในทุกๆ ด้าน ซึ่งสถาบันวิจัยสังคม (2539) ได้เคยระบุไว้ว่าพื้นที่สาธารณะในบริเวณเมืองเชียงใหม่ ควรได้รับการอนุรักษ์และฟื้นฟูเพื่อคืนสภาพเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองที่ทัศนียภาพสวยงามเป็นที่ดึงดูดใจผู้คนทั่วไป

ปรากฏการณ์ของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้นมาจากสาเหตุหลักที่สำคัญ คือ การขาดความร่วมมือในการวางแผนแก้ไขปัญหา ระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง (สถาบันวิจัยสังคม, 2539) แม้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่จะได้พยายามกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพของเมืองให้คืนกลับสู่สภาพเดิมมาอย่างต่อเนื่องทุกปีรวมทั้งกำหนดเป็นแผนระยะยาวเพื่อสร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองน่าอยู่ ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาไม่ครบองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาเมืองเชียงใหม่ ดังที่ ดวงจันทร์ อภาวิชรุตม์ (2537) ได้เคยให้ข้อเสนอแนะไว้คือ ต้องมีการวางแผนที่ดี และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง พงศธร ใจคำหนัก (2545) เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนได้ วันชัย วัฒนศัพท์ (2544) ได้กล่าวให้เห็นถึงคุณวิเศษของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ชอบธรรม หรือยุติธรรม เพราะประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างก็ได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณาและร่วมตัดสินใจ

งานวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาสภาพข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในพื้นที่ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะที่สำคัญ มีอะไรบ้าง สาเหตุจากกิจกรรมอะไรบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบอย่างไร และมีความรุนแรงเพียงใด และต้องการศึกษาบทบาทของ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ จากประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 2 กลุ่ม คือ เป็นกลุ่มชนชั้นกลางที่อาศัยในเมืองและ/หรือทำงานประจำในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และกลุ่มผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในการวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ ในบริเวณชุมชนของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองน่าอยู่ตามเจตนารมย์ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ สาเหตุ และผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ
2. เพื่อศึกษาบทบาทของชนชั้นกลางและผู้ประกอบการผู้ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ

## 1.3 การกำหนดขอบเขตการวิจัย

### 1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งสิ้น 40.216 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ คือ ตำบลหายยา ตำบลช้างม่อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพ (บางส่วน) ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่าม (บางส่วน) ตำบลหนองป่าครั่ง (บางส่วน) ตำบลท่าศาลา (บางส่วน) ตำบลป่าตัน (บางส่วน) ตำบลหนองหอย (บางส่วน) และตำบลช้างเผือก (บางส่วน)

### 1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- 1) ประชากรกลุ่มแรก เป็นกลุ่มชนชั้นกลางที่อาศัยในเมืองและ/หรือทำงานประจำในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 2) ประชากรกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ สำหรับเหตุผลที่เลือกประชากรจาก 2 กลุ่ม แทนจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เพราะผู้วิจัยเห็นว่าประชากรทั้งสองกลุ่มเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง คือ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างผลกระทบ การได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะของในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมทั้งเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพด้านเวลา ด้านฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมกับเทศบาลได้

### 1.3.3 ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะโดยรวบรวมข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเนื้อหาที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็น

1) สถานการณ์ สาเหตุ และผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ

ประกอบด้วย

- 1.1) สถานการณ์โดยทั่วไปของปัญหา
- 1.2) ระดับความรุนแรงของปัญหา
- 1.3) ผลกระทบของปัญหา
- 1.4) แนวโน้มในอนาคตของการเกิดปัญหา
- 1.5) พื้นที่ที่มักจะเกิดปัญหา
- 1.6) สาเหตุหลักของปัญหา

2) บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ

ประกอบด้วย

- 2.1) นโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมที่เคยใช้เพื่อแก้ปัญหาจากผลกระทบที่เกิด
- 2.2) กลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา ผู้สร้างปัญหา ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาและผู้ที่น่าจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาขึ้น
- 2.3) ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### 1.3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาระหว่างเดือนมีนาคม – ตุลาคม 2546

### 1.4 นิยามศัพท์

**พื้นที่สาธารณะ** หมายถึง พื้นที่ว่างที่ประชาชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ในการศึกษาครั้งนี้ พื้นที่สาธารณะครอบคลุมพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะทั่วไป เส้นทางสัญจรหรือทางเดินเท้า ล้ำคลอง และหรือคลองซอย (ลำเหมือง) พื้นที่สุสาน พื้นที่โบราณสถาน และเส้นทางจราจร

**การจัดการสิ่งแวดล้อม** หมายถึง การพิจารณา ตรวจสอบทรัพยากรในพื้นที่อย่างถี่ถ้วน ตัดสินใจว่าจะทำอะไรบ้าง โดยมีให้เกิดอันตรายมากจนทำให้สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ต้องเสียไป ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการศึกษาค้นคว้าทั้งที่เป็นสถานการณ์ของปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นบุกรุกโบราณสถาน สุสาน พื้นที่โล่ง ล้ำคลอง ทางเดินเท้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าไปจัดการกับเรื่องเหล่านี้ไว้อย่างไร

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ การสร้างที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์รुकูล้ำทางน้ำสาธารณะ การนำที่ดินว่างเปล่าสาธารณะไปใช้ประโยชน์ส่วนบุคคล การรुकูล้ำเส้นทางสัญจรหรือกีดขวางการจราจร การบุกรุกที่ดินเขตโบราณสถาน และพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ชนชั้นกลาง หมายถึง ผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และมีรายได้หลักตั้งแต่ 6,000 บาทขึ้นไป จากการประกอบอาชีพต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน

ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของสถานประกอบการหรือห้างร้านต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือทำธุรกิจในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และกิจกรรมหรือธุรกิจนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่และต่อสภาพร่างกายและจิตใจของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มชนชั้นกลาง

### 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้แนวทางในการกำหนดเป้าหมาย แผนแม่บทมาตรการสำคัญและการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะในเขตเมืองเชียงใหม่
2. ได้รูปแบบและแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะในเขตเมืองเชียงใหม่
3. ได้แนวทางในการส่งเสริมและระดมการมีส่วนร่วมของชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานในเขตเมืองเชียงใหม่เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืน
4. มีข้อมูลสำหรับเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ ผลงานและบทเรียนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะในเขตเมืองแก่ชุมชน หน่วยงาน สาธารณชน และผู้ที่สนใจ