

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเพิ่มของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติโดยตรง และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ การขยายตัวของชุมชนเมืองที่รวดเร็วและกว้างขวางนับเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา โดยเฉพาะปัญหามลพิษที่เกี่ยวข้องกับน้ำ อากาศและเสียง มลพิษของเสียที่เป็นพิษ การจราจรที่ติดขัด ชุมชนแออัด และรวมไปถึงปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัญหาเหล่านี้ได้แพร่ขยายไปทั่วโลกและประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ตกอยู่ในสภาวะดังกล่าวเช่นกัน

จากปัญหาทางสิ่งแวดล้อมต่างๆที่เกิดขึ้นในเขตเมืองนี้ ปัญหามลพิษจากมลพิษนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากปัญหาหนึ่ง เพราะนับวันปัญหาดังกล่าวจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และต้นเหตุของปัญหาก็คือมาจากการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของประชากรนั่นเอง ในสมัยก่อนมนุษย์เรามีการใช้ชีวิตที่ไม่ซับซ้อนและความเจริญทางวัตถุก็มีน้อย มลพิษจากบ้านเรือนจึงเป็นเพียงปัญหาที่เล็กน้อย แม้มีการนำมลพิษมาเททิ้งนอกบ้านหรือเททิ้งลงในแม่น้ำ ถ้าคลอง ธรรมชาติก็ยังสามารถรองรับได้โดยปล่อยให้ย่อยสลายและถูกทำลายไปได้อย่างรวดเร็ว แต่เมื่อมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การขยายตัวของเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนไป ปริมาณมลพิษที่แต่ละครัวเรือนผลิตออกมา ได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้มลพิษที่ถูกผลิตขึ้นในระยะหลังๆ มักมีส่วนประกอบของวัสดุที่กำจัดยากเพิ่มมากขึ้น เช่น พลาสติก โฟม เป็นต้น ดังนั้นหากไม่มีระบบการจัดการที่เหมาะสมแล้ว ย่อมทำให้เกิดปัญหาความสกปรกต่อบ้านเมืองและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนได้ จะเห็นได้ว่าปัญหาจากมลพิษนี้ นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นๆ ตามความเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรม เป็นปัญหาเรื้อรังและนับวันจะขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ จนเกือบทั่วโลก จนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมระดับโลก เพราะเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกต้องรีบเร่งแก้ไข ก่อนที่โลกนี้จะเต็มไปด้วยมลพิษ พระธรรมปิฎก (2539:34-35) ได้กล่าวถึงการเริ่มต้นตัวรับรู้ต่อปัญหามลพิษ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ ที่มีความเจริญสูงสุดใน

โลกประเทศหนึ่ง เริ่มจากปี พ.ศ.2530 มีเรือขนมูลฝอยลำหนึ่งชื่อ Mobro ออกจากเกาะ Long Island ในเมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ค้างอยู่ที่ฝั่งมูลฝอย เป็นระยะทางเกือบ 10,000 กิโลเมตร กว่าที่จะทิ้งได้ เป็นครั้งแรกที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นตัวรับรู้ภัยร้ายแรงจากมูลฝอย และ ในปี พ.ศ.2531 เรืออีกลำหนึ่งชื่อ Pelicano บรรทุกเชื้อเพลิงที่มีพิษจำนวน 13 ล้านกิโลกรัม จากเมือง ฟิลาเดลเฟียในประเทศสหรัฐอเมริกา ไปหาที่ทิ้งมูลฝอยในประเทศต่างๆ แต่ไม่มีใครรับ หาสถานที่ อยู่ 2 ปี จึงทิ้งได้ แสดงให้เห็นว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ปัญหามูลฝอยเป็นเรื่องที่ร้ายแรงมาก สหรัฐอเมริกาเคยทำสัญญากับหมู่เกาะมาร์แชลในมหาสมุทรแปซิฟิกให้เป็นที่ยังมูลฝอยแห่งหนึ่ง หมู่เกาะมาร์แชลยากจนจึงรับเงิน แต่เรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยโดยองค์การรักษาสภาพแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องหยุดไม่ให้นำมูลฝอยไปทิ้ง และในปี พ.ศ.2540 จากการสำรวจ ข้อมูลของ G.Tyler Miller, JR. (1997:331) พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศที่มีการ ผลิตมูลฝอยในปริมาณที่สูงมากประเทศหนึ่งในโลก โดยเมื่อเทียบสัดส่วนของจำนวนประชากรทั้ง ประเทศ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 4.7 ของประชากรโลกทั้งหมดมีการผลิตขยะมูลฝอยถึง 10 ล้านตันต่อปี หรือประมาณ 40 ตันต่อหัวของประชากรในประเทศ ส่วนใหญ่ปริมาณมูลฝอยที่ถูกผลิตออกมา มี แหล่งที่มาจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์แทบทั้งสิ้น โดยจากกิจกรรมการทำเหมืองแร่ การขุดเจาะ น้ำมัน และ ก๊าซถึงร้อยละ 75 จากกิจกรรมทางการเกษตรร้อยละ 13 จากกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 1.5 จากบ้านเรือนของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 1.5 และส่วนที่เป็นน้ำเสีย น้ำทิ้ง และ สิ่งปฏิกูลอื่นๆ รวมกันเพียงแค่ ร้อยละ 1 เท่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2540:123) พบว่า ปัญหาจากมูลฝอยก็เป็นปัญหา ที่เรื้อรังมาตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองใหญ่ตามภูมิภาคต่างๆ เมืองที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่มีอัตราการเพิ่มของประชากร ค่อนข้างสูง พร้อมทั้งอัตราการอุปโภคบริโภคที่เพิ่มขึ้น สิ่งต่างๆเหล่านี้มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงต่อ การเพิ่มขึ้นของปริมาณมูลฝอยเช่น เหยิงใหม่ สมุทรปราการ ชลบุรี ขอนแก่น อุดรธานี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต เป็นต้น เมืองต่างๆเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เกิดปัญหาการขาดแคลนสถานที่และระบบในการ กำจัดมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล และพบว่าในปี พ.ศ. 2538 มีปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากชุมชน ทั่วประเทศประมาณ 12.5 ล้านตันต่อปี หรือประมาณ 34,492 ตันต่อวัน โดยแยกเป็นมูลฝอยที่เกิด ขึ้นในกรุงเทพมหานครประมาณ 2.6 ล้านตันต่อปีหรือประมาณ 7,192 ตันต่อวัน และในปี พ.ศ.2539 มีประมาณ 2.9 ล้านตันต่อปีหรือประมาณ 8,100 ตันต่อวัน ในแต่ละปีมีปริมาณมูลฝอยคิดเป็นร้อยละ 21 และร้อยละ 22 ของปริมาณมูลฝอยทั่วประเทศตามลำดับ

ในเขตเมืองใหญ่ตามภาคต่างๆที่มีอัตราการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม ต่างก็มีปัญหาเรื่องมลพิษและสิ่งปฏิกูล โดยเฉพาะตามเขตเทศบาลต่างๆเช่น เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเชียงราย และเทศบาลเมืองสงขลา อย่างไรก็ตามมลพิษที่เกิดขึ้นในเขตเมือง ได้มีการเก็บรวบรวมไปกำจัดมากขึ้น ทำให้มีมลพิษตกค้างตามที่ต่างๆในเขตเมืองลดลง

เทศบาลนครลำปางถือเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีที่ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนบน ได้ประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณมลพิษเช่นกัน จากการศึกษาของ ทีม คอนซัลติ้ง เอ็นจิเนียริ่ง,บริษัท จำกัด (2541:2-1,4-1) พบว่าเป็นผลพวงมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ที่มีทั้งการลงทุนทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางหลวงในเขตภาคเหนือตอนบน ยังผลให้อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2536-2539 มีอัตราการเพิ่มของประชากรในเขตเทศบาลถึงร้อยละ 2.56 ต่อปี พร้อมกับมีการขยายพื้นที่ในเขตเทศบาลเพิ่มออกไปอีก ระบบการจัดการมลพิษของเทศบาลนครลำปางที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้การควบคุมดูแลและบริหารงานโดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 22.17 ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมพื้นที่ใน 8 ตำบล ได้แก่ ตำบลสบตุ๋ย ตำบลสวนดอก ตำบลหัวเวียง ตำบลชมพู(บางส่วน) ตำบลพระบาท(บางส่วน) ตำบลบ่อแก้ว(บางส่วน) และตำบลพิชัย(บางส่วน) ประกอบด้วย ระบบการเก็บรวบรวม ระบบขนส่ง และระบบกำจัดมลพิษ สำหรับแหล่งที่มาของปริมาณมลพิษในเขตเทศบาลนครลำปางนั้นส่วนใหญ่มาจากชุมชนตลาดโรงพยาบาลและโรงเรียน ปริมาณมลพิษโดยเฉลี่ยเท่ากับ 59.84 คันต่อวัน หรือคิดเป็นอัตราการทิ้งมูลฝอย เท่ากับ 0.75-0.90 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ซึ่งในปริมาณนี้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2539:4) ถือว่าเป็นอัตราการทิ้งมูลฝอย ที่ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศที่ได้จากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ ที่พบว่าในเขตเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไปจะมีอัตราการทิ้งมูลฝอยเท่ากับ 0.762 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ปริมาณมลพิษในเขตเทศบาลนครลำปาง มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้น จากการศึกษาของ Graduate School of International Development, Nagoya University and Faculty of Economics, Chulalongkorn University (1999: 4-5) พบว่าเกิดจากชุมชนและครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่มีการคัดแยกขยะ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อกับพฤติกรรมและสำนึกของประชาชน การขาดแรงกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ปริมาณขยะต่อหัวของประชากรจึงมีปริมาณมากเกินไปทั้งๆที่ร้อยละ 50.4 ของขยะจากครัวเรือนเป็นขยะเปียกและขยะเปียกเหล่านี้จะถูกทิ้งลงในพื้นที่กำจัดขยะ ดังนั้นถ้าทุกครัวเรือนสามารถใช้ประโยชน์จากขยะเปียก

เหล่านี้ได้ก็จะสามารถลดปริมาณขยะลงได้มาก นอกจากนั้นยังพบว่ามีวัสดุที่สามารถรีไซเคิลจำนวนมากได้นำมาทิ้งลงในพื้นที่กำจัดขยะ เช่น พลาสติก กระดาษ ขวด และ โลหะ เป็นต้น

ในขณะที่ปริมาณมูลฝอยในเขตเทศบาลนครลำปาง มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนั้น จากการศึกษาของสุภาพ ไชยวงศ์ (2536:1) เกี่ยวกับการจัดเก็บมูลฝอยพบว่ามีประชากรเพียงร้อยละ 83.11 เท่านั้น ที่ได้รับบริการการเก็บขนมูลฝอยจากเทศบาล และส่วนใหญ่ประชาชนที่ได้รับบริการการเก็บขนมูลฝอยจะอาศัยอยู่บนถนนสายหลัก ทั้งนี้เพราะเทศบาลไม่สามารถให้บริการเก็บขนได้ทุกวัน เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านของเวลาที่ทำการเก็บขน นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัด เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงและรถขนมูลฝอย ที่มีไม่เพียงพอ รวมทั้งในเรื่องของเส้นทาง การเก็บมูลฝอย ซึ่งต้องนำไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองลำปาง ประมาณ 9 กิโลเมตร ทำให้การเก็บขนมูลฝอยแต่ละเที่ยวต้องใช้ระยะเวลาและจุดในการเก็บขนมูลฝอยนั้นเป็นแบบบ้านต่อบ้าน ทำให้เสียเวลาและถนนบางสายก็แคบทำให้รถเข้าออก ลำบาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆตามมาเช่น ปัญหาการตกค้างของมูลฝอยที่เหลือจากการจัดเก็บ ก่อให้เกิดความสกปรกรกรุงรังในชุมชน เกิดทัศนียภาพที่ไม่น่าดู มีกลิ่นเหม็น สัตว์เลี้ยง เช่น สุนัข เป็ด ไก่ ทำการคุ้ยเขี่ย เกิดฝุ่นละอองจากเศษมูลฝอย นานวันเข้าท่อระบายน้ำเกิดการอุดตันและกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุง เกิดปัญหาน้ำเสียตามมา

การเพิ่มปริมาณมูลฝอยขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ เป็นสาเหตุให้กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครลำปาง (2541:2) ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายต่อปีมากมายในการเก็บขนมูลฝอย เช่น ในปี พ.ศ.2541 ได้ใช้งบประมาณเป็นค่าเก็บขนมูลฝอยทั้งสิ้น 19,834,358.96 บาท จากปริมาณมูลฝอยทั้งหมด 21,900 ตัน หรือเฉลี่ยเท่ากับ 905.69 บาทต่อตัน

จากปัญหามูลฝอยในเขตเทศบาลนครลำปางดัง ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าความรุนแรงของปัญหามีมากจนเกินกว่าที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายเดียวจะจัดการแก้ไขได้ทันทั่วถึง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบของประชาชนทุกคนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการหาแนวทาง และยุทธวิธี รูปแบบต่างๆ เพื่อการแก้ไขปัญหามูลฝอยนี้ ให้ลดน้อยและหมดไปได้ในที่สุด ความร่วมมือ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันและกันของประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น เทศบาลนครลำปางในฐานะที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ของเทศบาลมากที่สุด มีบทบาทสำคัญในการให้การศึกษา และระดมความร่วมมือของสาธารณชนในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้พิจารณาเห็นว่าหากปล่อยให้เฉพาะเทศบาลเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้ดำเนินงานจัดการกับมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด คงไม่สามารถแก้ปัญหาให้สำเร็จดูล่วงลงไปได้ เทศบาลนครลำปาง จึงได้นำแนวความคิดมีส่วนร่วมของชุมชน ในการวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชน ตลอดจนชุมชน ได้มีส่วน

ร่วมในการวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ทั้งนี้โดยเทศบาลนครลำปางถือว่าประชาชนในชุมชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชีวิตปัญหามากที่สุด รู้ว่าถึงใครควรได้รับการแก้ไขและดำเนินการ จึงควรเปิดโอกาสให้ชุมชนที่มีความพร้อม และมีความสนใจได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดการมูลฝอยของชุมชนร่วมกับภาครัฐ ดังนั้นเมื่อเทศบาลนครลำปางได้รับทราบถึงเจตจำนงการขอเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยของ ชุมชนกำแพงเมือง ชุมชนประตูศาล และชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง จึงเห็นด้วยอย่างยิ่งและได้สนับสนุนชุมชนทั้งสามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย โดยการสนับสนุนด้านความรู้และพัฒนาทักษะการบริหารจัดการมูลฝอย สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน ตลอดจนสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ ต่างๆที่จำเป็นแก่ชุมชนเป็นระยะเวลา 2 ปีคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ.2541 ผลการดำเนินงานพบว่า ชุมชนทั้ง 3 แห่งสามารถจัดการมูลฝอยภายในชุมชนของตนได้ โดยเฉพาะชุมชนกำแพงเมืองซึ่งเป็นเพียงชุมชนที่มีขนาดเล็ก นอกจากจะสามารถพึ่งพาตนเองได้ในการจัดการมูลฝอยแล้ว ในปี พ.ศ. 2542 ชุมชนยังมีพัฒนาการจากความต้องการ คือ มีกิจกรรมการแปรรูปมูลฝอยให้เป็นปุ๋ยหมัก เพิ่มเติมอีกด้วย

การรวมกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหาการตกค้างของมูลฝอยที่ชุมชนกำแพงเมืองได้ดำเนินการผ่านมาแล้วนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการของท้องถิ่น กับ ชุมชน สมาคม ชมรม และ องค์กรพัฒนาเอกชน ในท้องถิ่นนั้นๆ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม และกระบวนการตัดสินใจต่างๆของทางราชการ โดยเทศบาลในแต่ละจังหวัดจะต้องเป็นตัวจักรสำคัญในการกระตุ้น และส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในการเข้าร่วมดำเนินการในกิจกรรมหลักนี้

ชยอนันต์ สมุทวณิช (อ้างในอนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิจารณ์ วิสารทสกุล, 2540:5-6) ได้เสนอความคิดว่า ลักษณะดังกล่าว คือ การก่อตัวของการนำแนวคิดประชาสังคมมาใช้ในบริบทสังคมไทย เพราะสิ่งที่รัฐบาลได้กำหนดมานั้น มีลักษณะของความเป็น "ประชาสังคม" โดยเฉพาะ การให้ความสำคัญต่อทุกๆส่วนของสังคม รวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนทุกฝ่าย ได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนกัน คือมาร่วมกันทำ ไม่ได้แยกว่าเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐ หรือฝ่ายสังคม ไม่ได้จำกัดว่า ใครเป็นส่วนนำหรือส่วนตาม โดยเอาตัวกิจกรรมเป็นศูนย์กลาง ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้นำเสนอ Area-Function-Participation (AFP) เพื่อต้องการเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของทุกฝ่ายในระดับพื้นที่ ซึ่งในที่นี้อาจเป็นพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่ง ประเวศ วะสี (อ้างในอนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล, 2540:4) ได้เสนอวิธีการทำงานในลักษณะ "เบญจภาคี" ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น "พหุภาคี"

แนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมบูรณ์แบบ รวมทั้งแนวคิด "ความเป็นชุมชน" ที่มองว่าทำอะไรที่จะ
 เกื้อหนุนให้ภาคสังคม หรือภาคประชาชน มีความเข้มแข็งขึ้นได้ ซึ่งหมายถึง "การที่ประชาชน
 จำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อ
 สื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วม
 กัน ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม" ซึ่งโดยนัยยะนี้คือ การ
 สนับสนุนให้เกิดชุมชนที่มีความเข้มแข็งขึ้นอย่างมากมาหลากหลายในสังคม หรือการเกิด "ประชา
 สังคม" นั่นเอง

ความหมายของประชาสังคม ซึ่งมีนัยยะในเชิงการรวมตัวของประชาชน ในลักษณะที่เป็น
 หุ่นส่วนกัน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีพื้นฐานของ
 ความสัมพันธ์ในแนวราบ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการ
 จัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกับการรวมกลุ่มของผู้คนในชุมชน
 กำแพงเมืองและชุมชนเครือข่ายที่ต่าง ได้รับผลกระทบจากการตกค้างของมูลฝอยภายในชุมชนเช่น
 เดียวกันกับชุมชนกำแพงเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายของการรวมกลุ่มคือเพื่อต้องการแก้ปัญหาการตกค้าง
 ของมูลฝอยภายในชุมชนของคนร่วมกัน ทั้งนี้โดยทุกคนมีความรู้สึกว่าคนต่างเป็นผู้ที่ได้รับผล
 กระทบเช่นเดียวกัน จึงได้มารวมกลุ่มกันเสนอแนวคิดต่อภาครัฐเพื่อขอเข้ามามีส่วนร่วมในการ
 จัดการมูลฝอยร่วมกับภาครัฐ เกิดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกัน
 และกันระหว่างชุมชน เกิดเป็นกิจกรรมการจัดการมูลฝอยขึ้นในชุมชน กิจกรรมดังกล่าวสามารถ
 แก้ไขปัญหาการตกค้างของมูลฝอยภายในชุมชนได้ จึงเกิดเป็นความต่อเนื่องของการดำเนินการมา
 จนถึงปัจจุบัน และชุมชนสามารถพัฒนาตนเองไปสู่การพึ่งตนเองได้ในการจัดการมูลฝอย ทำให้ผู้
 ศึกษาสนใจและต้องการที่จะศึกษาถึง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยว่าชุมชน
 มีแนวคิดและกระบวนการจัดการมูลฝอยในลักษณะอย่างไร และในกระบวนการจัดการมูลฝอยที่เกิด
 ขึ้นมีองค์ประกอบของความเป็นประชาสังคมหรือไม่อย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้เกิดความเป็น
 ประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ
 พัฒนาชุมชนได้ตระหนักถึงศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น และเข้าใจถึงวิธีการที่แสดงออกถึงความ
 สามารถของชุมชนเมื่อต้องเผชิญกับปัญหา รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ได้ของชุมชนท้องถิ่น
 ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกชุมชน เพื่อวางแผนการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้ม
 แข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นที่มีการรวมตัวกันในลักษณะประชาสังคมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน
กำแพงเมือง เทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน
กำแพงเมือง เทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาความเป็นประชาสังคมของชุมชน
ท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาเฉพาะกระบวนการจัดการมูลฝอยของชุมชน

1.3.1 ขอบเขตพื้นที่

พื้นที่ชุมชนกำแพงเมือง เทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง โดยมีเหตุผลในการ
เลือกพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้คือ

1) เป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะของการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ปัญหา ไม่ว่าจะ
จะเป็นปัญหาที่มาจากภายในและภายนอกชุมชน ในลักษณะการแสวงหาความร่วมมือจากภาครัฐ
ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่อยู่ภายนอกชุมชนให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน
เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา

2) เป็นชุมชนที่มีการคมนาคมติดต่อกับภายนอกได้สะดวก มีการได้รับ
ข่าวสาร ตลอดจนข้อมูลความรู้ต่างๆที่หลากหลาย

1.3.2 ขอบเขตของเนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาถึง

1) บริบททั่วไปของชุมชน ได้แก่

ก. ประวัติความเป็นมาและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน

ข. สภาพโดยทั่วไปของชุมชนกำแพงเมือง ประกอบด้วย ลักษณะภูมิ
ประเทศและการตั้งบ้านเรือน สภาพภูมิอากาศ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคม ด้าน
สาธารณูปโภค พื้นที่และจำนวนประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ การให้บริการสาธารณสุข การ
นับถือศาสนา และ การศึกษา

ค. ระบบความสัมพันธ์ในชุมชน

ง. กลุ่มและองค์กรต่างๆในชุมชน ประกอบด้วย องค์กรที่เป็นทางการ และ องค์กรที่ไม่เป็นทางการ

2) การจัดการมูลฝอยของชุมชน

ก. สาเหตุการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการมูลฝอย

ข. การดำเนินงานจัดการมูลฝอยของชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน

ค. ผลจากการดำเนินงานจัดการมูลฝอยของชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย การรับทราบข้อมูลการจัดการมูลฝอย พฤติกรรมการจัดการมูลฝอย พฤติกรรมการคัดแยกมูลฝอย การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย และความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทของคณะกรรมการจัดการมูลฝอยของชุมชน ตลอดจนผลของการติดตามประเมินผลการจัดการมูลฝอยของชุมชน

3) องค์กรประกอบของความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน ประกอบด้วย

ก. ลักษณะของความหลากหลายของกลุ่มคนที่มาร่วมตัวกัน

ข. ความเป็นชุมชน ได้แก่ ความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นพวกเดียวกัน การมีความเชื่ออาทรต่อกัน และมีความสนใจและเห็นผลประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

ค. การมีจิตสำนึกสาธารณะ ได้แก่ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในการจัดการมูลฝอยของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินสาธารณะร่วมกัน และการเคารพในศักดิ์ศรีและเชิดชูในคุณค่าของชุมชน และความห่วงใยต่อสวัสดิภาพของสาธารณะร่วมกัน

ง. เกิดกิจกรรมการและความต่อเนื่อง

จ. มีเครือข่ายความร่วมมือและการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชน และการปฏิสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารกันระหว่างชุมชน

4) ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน ประกอบด้วย

ก. ปัจจัยภายในชุมชน ได้แก่ ชุมชนประสบกับปัญหาร่วมกัน องค์กรชุมชนที่หลากหลาย ผู้นำที่หลากหลาย ความสำนึกและการมีส่วนร่วมของสมาชิก

ข. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความร่วมมือจากเทศบาลนครลำปาง และโครงการความช่วยเหลือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในกระบวนการจัดการมูลฝอยของชุมชน ตลอดจน อิทธิพลของการติดต่อสื่อสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

1.3.3 ประชากรที่ทำการศึกษา

1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นภาคประชาชนในชุมชน ได้แก่

ก. ผู้นำที่เป็นทางการของชุมชน ได้แก่ ประธานชุมชน และคณะกรรมการของชุมชน

ข. ผู้นำอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อาวุโสและข้าราชการที่เกษียณอายุแล้ว

ค. ผู้หาขยะในชุมชน และ เจ้าของร้านรับซื้อของเก่า

ง. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแม่บ้าน หรือตัวแทนแม่บ้านในระดับครัวเรือน ซึ่งมีที่พักอาศัยอยู่ในชุมชนกำแพงเมือง จำนวน 45 หลังคาเรือนๆละ 1 คน รวมเป็นทั้งหมด 45 คน

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นภาครัฐ ซึ่งให้การสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครลำปาง และ หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครลำปาง

1.4 นิยามศัพท์

ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นบนแนวคิดประชาสังคม หมายถึง ความสามารถในการพึ่งตนเองได้ของชุมชนกำแพงเมืองในการจัดการกับปัญหาการตกค้างของมูลฝอยภายในชุมชนได้อย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้โดยอาศัยองค์ประกอบและปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอยของชุมชน

การจัดการมูลฝอยของชุมชนกำแพงเมือง หมายถึง การกำหนดประเภทมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย การเก็บรวบรวมมูลฝอย และการบริหารจัดการมูลฝอย เพื่อแก้ปัญหาการตกค้างของมูลฝอยภายในชุมชน

องค์ประกอบของความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอย หมายถึง ความหลากหลายของกลุ่มคนที่มาร่วมตัวกัน ความเป็นชุมชน การมีจิตสำนึกสาธารณะ เกิดกิจกรรมการจัดการมูลฝอยที่มีความต่อเนื่อง มีเครือข่ายความร่วมมือและการติดต่อสื่อสาร

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาสังคมในการจัดการมูลฝอย หมายถึง ปัจจัยภายในและภายนอกชุมชนกำแพงเมือง อันได้แก่ ชุมชนประสบกับปัญหาร่วมกัน องค์กรชุมชนที่หลากหลาย ผู้นำที่หลากหลาย ความสำนึกและการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน ความร่วมมือจากเทศบาลนคร ตำบองและ โครงการความช่วยเหลือจากสำนักงาน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ตลอดจนอิทธิพลของการติดต่อสื่อสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย