

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูน” นี้ เป็นแขนงหนึ่งของการศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์ ที่มุ่งเปิดเผยให้ทราบถึงการกระจายเชิงพื้นที่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองลำพูน ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในการวางแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยประสานแนวความคิดทางด้านนิติศาสตร์ร่วมกับแนวความคิดของสหสาขาวิชา เพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนเมืองลำพูน ให้มองเห็นภาพของความจริงที่ปรากฏบนพื้นที่และภาพความสัมพันธ์ของพื้นที่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่เด่นชัดขึ้น

โดยการทำความเข้าใจในงานศึกษาเรื่อง “การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูน” นี้ จำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจกับบริบทของความเป็นชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษาโดยผู้ศึกษามองแนวคิดสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวว่าควรใช้แนวคิดในเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชน” เพื่ออธิบายภาพของกระบวนการที่เกิดขึ้น โดยมองผ่านพัฒนาการทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน และแนวคิด “ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมกับพัฒนาการเศรษฐกิจ และขนาดของพื้นที่” เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนที่มีขนาดพื้นที่แตกต่างกัน โดยมองผ่านสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่ชุมชนประสบ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาชิ้นนี้ได้มุ่งเพียงเพื่อทำความเข้าใจบริบทของการมีส่วนร่วมและบริบทของพื้นที่เท่านั้น หากแต่ประเด็นสำคัญคือ การปรับตัวของชาวชุมชนเมืองลำพูนในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนเอง ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงเลือกใช้แนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” เพื่อศึกษาการปรับความสัมพันธ์ของชุมชนกับภายนอก และกลไกการจัดการปัญหาของชาวชุมชนเมืองลำพูนเป็นแนวคิดหลัก โดยมองผ่านการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental management) ทุนทางสังคม (Social capital) ของชุมชน และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ของภาครัฐ

2.1 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

ชุมชน คือกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มที่มาวมกันอยู่ในอาณาเขต และภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับเดียวกัน มีการพบปะสังสรรค์กัน มีความสนใจร่วมกัน มีผลประโยชน์คล้าย ๆ กัน และมีแนวพฤติกรรมเป็นอย่างเดียวกัน เช่น ภาษาพูด ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือวัฒนธรรมร่วมกัน ดังนั้น ชุมชนจึงประกอบด้วย คน ความสนใจร่วมกัน อาณาบริเวณ การปฏิบัติต่อกัน และความสัมพันธ์ของสมาชิก (จิรพรรณ กาญจนจิตรา, 2530) เช่นเดียวกับที่ Hillery (1995, อ้างใน โกมลแพรทอง, ม.ป.ป.) นักสังคมศาสตร์ที่นิยามชุมชนออกเป็น 3 ประการคือ ชุมชนต้องมีที่ตั้ง มีความสัมพันธ์ต่อกันทางสังคม และมีความสัมพันธ์ร่วมกัน

ทุกวันนี้ชุมชนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นทางเลือกในการแก้ไขหลาย ๆ ปัญหา อาทิ ความยากจน ความขัดแย้งทางทรัพยากร ยาเสพติด อาชญากรรมและปัญหาสุขภาพ ซึ่งกลไกของรัฐและระบบตลาดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แนวคิด วัฒนธรรมชุมชน จึงได้รับการสนับสนุนในแง่ที่เป็นทางเลือกของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับแนวคิดนี้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เมื่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดผลกระทบในระดับประเทศ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของชุมชน จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนของการเคลื่อนไหวทางสังคมสมัยใหม่ (Chusak, in press)

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ได้รับการริเริ่มจากพวกองค์กรเอกชนในประเทศไทยที่ได้เข้าไปทำงานพัฒนาในชุมชนได้พบเห็นและนำมาเสนอ บุคคลเหล่านี้ ได้แก่ อภิชาติ ทองอยู่ บำรุง บุญปัญญา และนิพนธ์ เทียนวิหาร เป็นต้น ที่ได้แสดงให้เห็นถึง ลักษณะการผลิตระดับชุมชน การพึ่งตนเองระดับชุมชน โดยชุมชนจะมีวัฒนธรรมของตนเอง มีความเชื่อแบบดั้งเดิมในระบบญาติมิตร และระบบครอบครัวที่ผูกพันชุมชนอยู่ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2540)

ส่วนแนวคิดพื้นฐานด้านวัฒนธรรมชุมชน ที่สรุปโดย Kitahara (1996) ได้เน้นว่า ชาวบ้านควรจะฟื้นฟูในด้านการพึ่งตนเองและการเชื่อมั่นในตนเองขึ้นมา เพื่อวางแผนและสนับสนุนการพัฒนาชนบทในอุดมคติโดยวิถีทางที่เป็นตัวของตัวเองร่วมกัน ขั้นตอนการฟื้นฟูเหล่านี้ควรจะนำมาจากประสบการณ์และความรู้ที่ปฏิบัติกันมา ตลอดจนจากวัฒนธรรมความเป็นปึกแผ่นของชุมชนท้องถิ่นในอดีต เขาเห็นว่าวัฒนธรรมนี้ปัจจุบันกำลังหายไป แต่ควรที่นำกลับมาโดยความพยายามร่วมกัน เพราะมันอาจจะเป็นแนวคิดที่เป็นทางเลือกเพื่อจะมาแทนที่นโยบายการพัฒนาของรัฐ ซึ่งมีความเอนเอียงไปทางเศรษฐกิจในตลาดโลก ความสัมพันธ์ในสังคมแบบแข่งขันกันและการตัดสินใจทางการเมืองโดยศูนย์กลาง

อย่างไรก็ตามกรอบแนวคิดของวัฒนธรรมชุมชนสามารถจำแนกออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กรอบแรกนั้น เสรี พงศ์พิศ (2532 อ้างใน Kitahara, 1996) กล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้าง ๆ ว่า ชุมชนเป็นโครงสร้างการอยู่อาศัยที่ประกอบด้วย ความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่กระทำร่วมกัน พวกเขามีความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ ได้แก่ อดีต ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กล่าวอย่างสั้น ๆ ว่าเป็นแนวคิดที่ไม่ได้เน้นถึงความสำคัญของสภาพความเป็นจริงของชุมชน แต่มองที่เป้าหมายทางอุดมคติและบรรทัดฐาน และในเวลาเดียวกันก็เป็นกระบวนการที่ไม่หยุดนิ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายทางอุดมคติอันหมายถึงความเพียบพร้อมทางศีลธรรมมากขึ้น

กรอบที่สอง กล่าวถึงแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนว่าใช้ในการวิจารณ์โครงการพัฒนาชนบทของภาครัฐ เพราะกิจกรรมส่วนใหญ่นำไปสู่การทำลายความพอเพียงของวิถีชีวิตในชนบท กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวคิดนี้กลายเป็นเครื่องหมายของลัทธิต่อต้านความคิดสมัยใหม่ ที่ประกอบด้วย 4 ประเด็นของการวิจารณ์ (Kitahara, 1996) คือ ในแง่เศรษฐกิจ วิจารณ์ในเรื่องการเกษตรโดยหากำไรสูงสุดทางการค้า ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น สารเคมี เครื่องจักรกล พืชที่ตลาดต้องการ การจัดการขนาดใหญ่และตลาดภายนอก ในขณะที่วัฒนธรรมชุมชนสนับสนุนการพึ่งตนเอง โดยมีการเกษตรเพื่อการค้าเพียงบางส่วนและการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ในแง่ของความสัมพันธ์ทางสังคม การพัฒนาชนบทโดยรัฐเป็นผู้นำก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่แตกแยก เพราะเป็นสาเหตุให้เกิดชนชั้นทางสังคมและการแข่งขันระหว่างสมาชิกในชุมชน ส่วนวัฒนธรรมชุมชนสนับสนุนการร่วมมือกันในชุมชนเพื่อพัฒนาการเกษตร และการฟื้นฟูสิทธิชุมชนจะช่วยกระตุ้นความร่วมมือระหว่างชาวบ้านในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ในแง่วัฒนธรรม ผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจได้กระตุ้นให้เกิดค่านิยมทางวัตถุ ทำให้เกิดความโลภที่จะหากำไรสูงสุด เกิดความไม่รู้จักพอ ในขณะที่แนวคิดนี้สนับสนุนการรู้จักพอและการยึดถือศาสนาเป็นหลัก ในแง่การเมือง กระบวนการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นใช้อำนาจควบคุมจากบนลงล่างและจากรัฐบาลกลาง ส่วนแนวคิดนี้ต้องการให้รัฐบาลมอบอำนาจในการตัดสินใจและการปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนเอง กล่าวได้ว่าทั้ง 4 ด้านเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่ทำตามรูปแบบสมัยใหม่ในตะวันตก

กรอบที่สาม เน้นไปที่บทบาทของประชาชนมากกว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญในการพัฒนา กรอบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า *คนธรรมดาสามัญ (ชาวบ้าน)* เป็นหลักของสังคม เป็นผู้ส่งเสริมการพัฒนา และเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ส่วนรูปแบบของรัฐบาลควรมีจำกัดเพียงองค์กรเล็ก ๆ เช่น ชุมชนท้องถิ่น ในส่วนของตัวหมู่บ้านควรมีอำนาจเต็มที่จะปกครองตนเอง ส่วนความสัมพันธ์ของชุมชนกับโลกภายนอกควรจะมีโครงข่ายอย่างหลวม ๆ ก็พอ แทนที่จะเป็นระบบทางการเมืองที่รัฐเป็นศูนย์กลาง และประการสุดท้าย กฎหมายควรที่จะสนับสนุนการพึ่งตนเองของชาวบ้าน โดยลักษณะเหล่านี้ Kitahara (1996) เรียกว่า *รูปแบบการมีอำนาจของประชากร* หรือ

ประชาธิปไตยในรูปแบบไทย ในแง่ของฉัตรทิพย์ (2534 อ้างใน Kitahara, 1996) ที่แตกต่างจาก อิสรภาพและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในสังคมประชาธิปไตยของตะวันตก

กรอบที่สี่ เน้นในเรื่อง การพึ่งตนเอง และ ความเชื่อมั่นในตนเอง รวมถึง อัตลักษณ์ของตนเอง ที่กำลังหายไปตามกระแสจากภายนอก ทั้ง ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการพัฒนา ที่จะช่วยปรับเปลี่ยนพวกเขาสู่สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง Kitahara (1996) กล่าวว่า การสร้างการพึ่งตนเอง เริ่มจากการฟื้นฟูอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชน โดยกลับไปสู่รากฐานของธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม และ/หรือการนับถือศาสนาพุทธ โดยการฟื้นฟูการปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณี เช่น การใช้เทคโนโลยีในระดับปานกลาง การทำการเกษตรแบบพอเพียง สืบทอดชุมชน และอุตสาหกรรมในครัวเรือน เป็นต้น การพึ่งตนเองจะสำเร็จได้ด้วยการฟื้นฟูอัตลักษณ์ของชุมชนเพื่อให้ชุมชนค้นพบและเปิดเผยศักยภาพของตนเองที่จะรับมือกับกระแสกดดันจากภายนอก

กรอบสุดท้าย ประเวศ วะสี (2534 อ้างใน Kitahara, 1996) กล่าวว่า นักทฤษฎีบางคนมีแนวโน้มที่จะตีความวัฒนธรรมชุมชนว่าเป็นการอธิบาย “เอกลักษณ์ของชาติ” ซึ่งเป็นคำอธิบายของลัทธิชาตินิยมใหม่ ซึ่งนักวิชาการไทยบางท่านคล้อยตามเมื่อสังคมไทยต้องเผชิญหน้ากับการครอบงำทางเศรษฐกิจและการรุกรานของวัฒนธรรมตะวันตก นอกจากนี้ ฉัตรทิพย์ (2534 อ้างใน Kitahara, 1996) ยังได้กล่าวว่า ชนชั้นกลางของไทยไม่สามารถสร้างวัฒนธรรมของชาติเพราะพื้นฐานความเป็นคนจีนของพวกเขา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นสำหรับนักวิชาการไทยที่จะสร้างวัฒนธรรมของชาติโดยการกลั่นกรองวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งยังคงอยู่และเป็นอิสระจากวัฒนธรรมตะวันตก

กล่าวโดยสรุปก็คือ เนื้อหาของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้กล่าวถึง ค่านิยมของการต่อต้านความคิดสมัยใหม่ โดยมีพื้นฐานอยู่บนเศรษฐกิจขนาดเล็ก รัฐบาลขนาดเล็ก การรวมกันของสังคมสำนึกของความรู้จักพอ และยังสนับสนุนการเมืองในรูปแบบที่ประชาชนมีอำนาจบนพื้นฐานของชุมชนที่เป็นอิสระจากการปกครองโดยรัฐ ตลอดจนมีเป้าหมายอยู่ที่การฟื้นฟูอัตลักษณ์ของปัจเจกบุคคลและอัตลักษณ์ของชาติ และจุดสำคัญของทั้งหมดก็คือ ถ้าชาวบ้านมีสำนึกของการพึ่งตนเอง ก็จะสามารถแสดงบทบาทเทียบได้กับชนชั้นกลางที่เป็นอิสระในประชาสังคม (civil society)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่ตั้งอยู่บนอัตลักษณ์ของชาวบ้าน และสำนึกของชาวบ้านในการพึ่งตนเองในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น มีความแตกต่างจากอุดมการณ์แห่งโลกตะวันตก ซึ่งข้อแตกต่างนี้ Brummelhuis (1984 อ้างใน Kitahara, 1996) กล่าวว่า ในโลกตะวันตกนั้น การถือปัจเจกบุคคล เกิดขึ้นมาพร้อมกับชนชั้นกลางที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยมุ่งใช้ประโยชน์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนการสะสมความมั่งคั่ง แต่รากฐานของคนไทยในการถือปัจเจกบุคคลนี้ กลับมาจากกลุ่มคนที่ถูกรอบงำและไม่มีโอกาสเข้าถึงอำนาจทางการเมือง อีกทั้งยังไม่มีความต้องการที่จะ ปกครอง แต่มุ่งที่จะแยกตัวออกมาเพื่อให้สามารถอยู่ได้ด้วยการพึ่งตนเอง

นอกจากวัฒนธรรมชุมชนแล้ว ประเวศ วะสี (2538) ยังได้กล่าวถึง ความเข้มแข็งของชุมชนว่าเป็นปัจจัยให้แก่ปัญหาทุกเรื่องพร้อมกัน ทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรมและการเมือง ดังนั้นทุกคนควรจะเข้าใจเรื่องความเป็นชุมชน และมีส่วนร่วมสร้างความเป็นชุมชน ตลอดจนแสวงหากลไกสนับสนุนความเป็นชุมชน เพราะหากปราศจากความเป็นชุมชนจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่สำเร็จ เช่นเดียวกับที่ อเนก นาคะบุตร (2536) ได้สรุปบทเรียนของชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสามารถจัดการกับทรัพยากรดิน น้ำ ป่าของชุมชนว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ภูมิปัญญาชาวบ้าน ความรู้ที่สืบสานประยุกต์ได้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก รวมถึงองค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญาและเวทีการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและการบูรณาการจากภายนอก

ซึ่ง จักรทิพย์ นาถสุภา (2536) กล่าวว่า สภาพสังคมไทยในอนาคต มีแนวโน้มจะเกิดปัญหาที่มีลักษณะสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม สิ่งที่สังคมไทยในอนาคตต้องการคือ กลไกการจัดการกับปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อนเหล่านี้เพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน และจากประสบการณ์ของกรณีในประเทศไทยและนานาชาติทั่วโลก ได้ให้คำตอบว่ากลไกการจัดการนี้คือ ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นมากมายว่า การพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนานั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งก็คือ สถานการณ์ที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกและพฤติกรรมของคนในชุมชน ทำให้มีพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ประกอบกับชุมชนมีลักษณะร่วมกันหรือมีความคิดเหมือนกัน เช่น มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมและภาษาเดียวกัน ความเป็นญาติกันอยู่ในระแวกเดียวกัน ตลอดจนการมีความรู้สึกเดือดร้อนจากปัญหาเดียวกัน เป็นต้น และความเข้มแข็งของชุมชนมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ ธรรมะ การเรียนรู้ และการจัดการจึงควรส่งเสริมให้ชุมชนรวมตัวกัน มีการเรียนรู้และส่งเสริมให้ชุมชนจัดการเรื่องของตนเองให้มากที่สุดรวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย (ประเวศ วะสี, 2539)

จากแนวคิดข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน มีองค์ประกอบสำคัญคือความเข้มแข็งของชุมชนที่เกิดจากการที่ชุมชนมีวัฒนธรรมของตนเอง การประสบปัญหาเดียวกัน การมีอุดมการณ์และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ประกอบกับมีความผูกพันและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปฏิบัติงาน การรับผลประโยชน์และติดตามประเมินผล ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ แม้ในปัจจุบันภาพรวมชุมชนในเมืองจะถูกมองว่าได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ จนทำให้ครอบครัวเปราะและแตกแยก ความสัมพันธ์ของคนในวิถีชีวิตชุมชนเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบบริโภคนิยมและวัตถุนิยม แต่ในเขตชุมชนดั้งเดิมของเมือง ดังเช่นเขตชุมชนเมืองลำพูน ซึ่งเป็นที่ตั้ง

ของชุมชนดั้งเดิม จะพบว่าชุมชนเหล่านี้ยังมีสำนึกที่เหนียวแน่นต่อถิ่นเกิด อันส่งผลถึงการรวมตัวที่เข้มแข็งในรูปแบบใหม่ ๆ ขององค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การร่วมกันพิทักษ์ อนุรักษ์ และจัดการสิ่งแวดล้อม

2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมกับพัฒนาการเศรษฐกิจ และขนาดของพื้นที่

ในปัจจุบันพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีการพัฒนาพื้นที่อย่างรวดเร็วได้ประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่ง Bartone et al. (1994 อ้างใน Williams, 1997) ได้ชี้ให้เห็นระดับทางพื้นที่และระดับของปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามขนาดของพื้นที่ ดังรายละเอียดที่แสดงในตาราง 2.1

ตาราง 2.1 ระดับทางพื้นที่และปัญหาสิ่งแวดล้อม

ระดับทางพื้นที่	ครัวเรือน	ชุมชน	มหานคร	ภูมิภาค	ทวีป
สาธารณูปโภคและบริการหลัก	-ที่อยู่อาศัย -การเก็บกักน้ำ -ห้องน้ำ -การจัดเก็บขยะ -เตาหุงต้ม/ให้ความร้อน -การระบายอากาศ	-ท่อน้ำ -การกำจัดของเสีย -การเก็บรวบรวมขยะ -ทางระบายน้ำ -ถนน/ทางเดิน	-สวนอุตสาหกรรม -ถนน -เครื่องกั้น -เครื่องมือบำบัด -คลองชลประทาน -หลุมฝังกลบขยะ	-ถนนไฮเวย์ -แหล่งน้ำ -แหล่งพลังงาน	-
ลักษณะปัญหา	-ที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐาน -ขาดแคลนน้ำ -ไม่มีห้องน้ำ -เชื้อโรค/โรคระบาด -มลพิษทางอากาศภายในบ้าน	-น้ำ/ดินเสีย -กองขยะ -น้ำท่วม -มลภาวะทางอากาศและเสียง -ภัยธรรมชาติ	-จราจรติดขัด -อุบัติเหตุ -มลพิษทางอากาศ -ขยะพิษ	-มลพิษทางน้ำ -สูญเสียพื้นที่ทางนิเวศ	-ฝนกรด -โลกร้อนขึ้น -การสูญเสียชั้นบรรยากาศ

ที่มา: S. W. Williams. 1997. The Brown Agenda: Urban Environmental Problems and Policies in the Developing World." *Geography* 82 (1) : 17-26.

เช่นเดียวกับ Leitmann et al. (1992, อ้างใน Williams, 1997) ที่ได้จัดกลุ่มลักษณะของการพัฒนาเมืองที่สัมพันธ์กับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยใช้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ เขาพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองตามลักษณะทางเศรษฐกิจได้ 4 กลุ่มคือ

1) ชุมชนเมืองที่มีรายได้น้อย มีความขาดแคลนด้านบริการพื้นฐาน เช่น น้ำประปา การสุขาภิบาล ระบบระบายน้ำ การเก็บรวบรวมขยะ นอกจากนี้ยังมีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงจากการใช้ถ่านหินคุณภาพต่ำ การพัฒนาและการใช้ที่ดินอย่างไม่มี การควบคุม ความเสียหายที่รุนแรงและการสูญเสียชีวิตจากภัยธรรมชาติ

2) ชุมชนเมืองที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง มีการสุขาภิบาลและการบำบัดของเสียในระดับต่ำ การระบายน้ำไม่ดี มีมลพิษทางน้ำอย่างรุนแรงจากขยะของเขตชุมชนและเขตอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ การใช้เชื้อเพลิงคุณภาพต่ำ หรือการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บขยะและของเสียที่ไม่เพียงพอ การควบคุมการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงภัยธรรมชาติและภัยพิบัติอื่น ๆ

3) ชุมชนเมืองที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง มีมลพิษทางน้ำจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ การใช้เชื้อเพลิงคุณภาพต่ำหรือการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บขยะที่ไม่เพียงพอ ภัยธรรมชาติและภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์เพิ่มขึ้น เช่น ขยะเป็นพิษ พลังงานนิวเคลียร์

4) ชุมชนเมืองที่มีรายได้สูง ปัญหาสุขภาพจากมลพิษทางอากาศของเมือง ความสวยงามสูญเสียไปหรือลดลงไปจากมลพิษทางน้ำแต่มีการจัดการขยะพิษและความเสี่ยงภัยธรรมชาติกับภัยพิบัติอื่น ๆ ลดลง

จากประเด็นปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนั้น ต้องมีวิธีการที่เหมาะสมซึ่งต้องเกิดจากความเข้าใจสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น โดย Bartone (1991) ได้ระบุว่าในประเทศกำลังพัฒนา มักมีสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากนโยบายทางการเมืองที่ไม่ครอบคลุมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ขาดการควบคุมการใช้ที่ดินทำให้ราคาที่ดินสูง ผู้มีรายได้น้อยจึงต้องบุกรุกพื้นที่เสื่อมโทรมหรือเสี่ยงต่อมลพิษ นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเตรียมสิ่งบริการพื้นฐานได้ทัน รวมถึงของเสียที่มาจากชุมชนก็มีปริมาณมากเกินกว่าที่จะจัดการได้ เนื่องจากการกำหนดค่าบริการหรือราคาทรัพยากร เช่น ค่าไฟ ค่าน้ำประปา ค่าบริการจัดเก็บขยะ ที่ต่ำเกินไปซึ่งเกิดจากการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพและมีการกระจายที่ไม่เพียงพอ จึงมีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและก่อปัญหามลพิษ สถาบันต่าง ๆ มีความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมในแง่การกำหนดมาตรฐาน สร้างกฎเกณฑ์และบังคับใช้น้อย

แม้ว่าชุมชนเมืองลำพูนจะเป็นชุมชนเมืองขนาดเล็ก แต่เนื่องจากการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้นในจังหวัดลำพูน โดยตั้งอยู่ใกล้เขตชุมชนจึงพบว่า มีปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏหลายปัญหา ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาด้านคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ และปัญหาขยะ ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองนี้ ผู้ศึกษาจึงใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองลำพูนว่า ในระดับเมืองนั้นชุมชนเมืองลำพูนมีปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านใด และในระดับที่เล็กลงไปซึ่งแต่ละชุมชนที่มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจแตกต่างกันนั้น มีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันอย่างไร และอะไรคือสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น

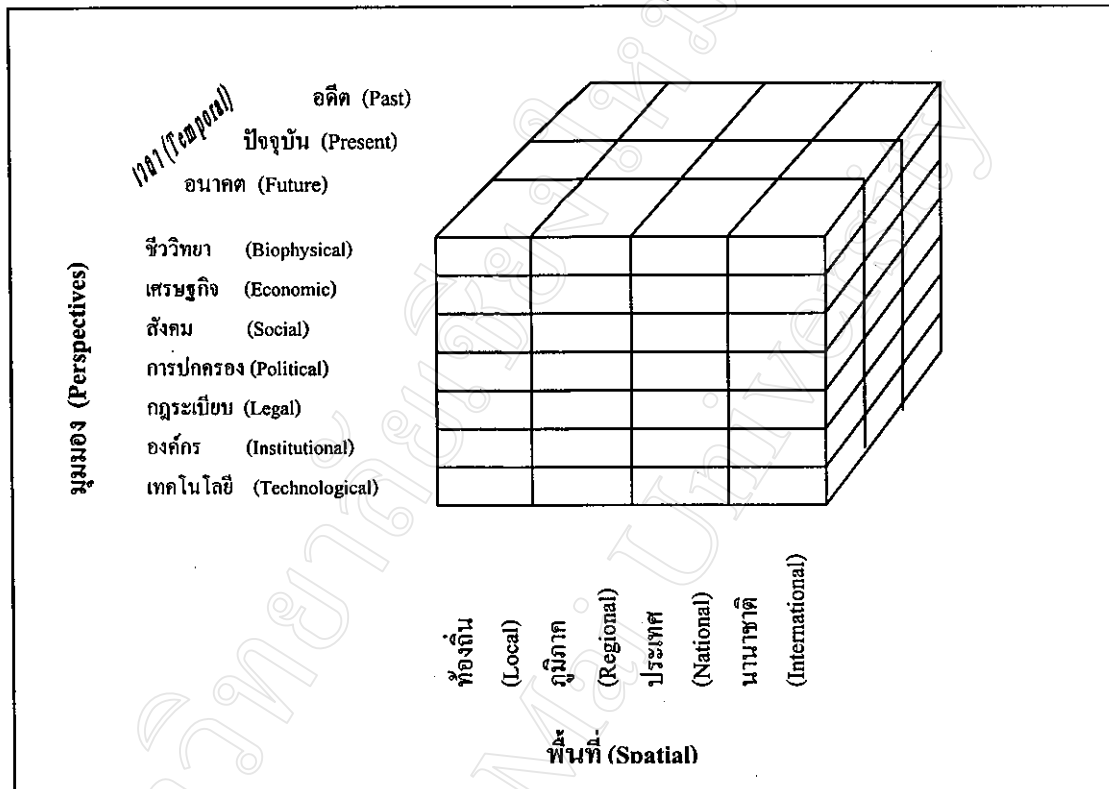
2.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่มองเห็นได้ด้วยตาเปล่าและมองไม่เห็น ไม่สามารถจับต้องได้ ล้วนแต่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อมนุษย์ทั้งต่อการดำรงชีวิตในแง่ปัจจัยสี่ และในแง่ของการรักษาสมดุลธรรมชาติ และแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ แต่ปัจจุบันชุมชนเมืองที่มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วตามแผนการพัฒนารัฐบาลรัฐ กำลังประสบปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ น้ำเสีย ขยะมูลฝอย และอากาศเป็นพิษ เป็นต้น แต่เนื่องจากปัญหาที่สำคัญสำหรับสิ่งแวดล้อมก็คือ ความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์โดยไม่มีการฟื้นฟูดูแลรักษา จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพปล่อยไว้อย่างส่งผลเสียต่อชุมชนเมืองนั่นเอง

ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ เริ่มต้นมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับนิเวศวิทยามนุษย์ (Human ecology) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านนิเวศวิทยาเมือง (Urban ecology) ที่เกิดจากการมองถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่อยู่เบื้องหลังและเกื้อหนุนเมืองอยู่ โดยมองว่าเมืองเป็นผู้บริโภคหรือผู้นำพลังงานจำนวนมากมาเพื่อพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโต จนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ทั้งด้านมลภาวะในเมืองและปัญหาสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในเมือง เนื่องจากความซับซ้อนของระบบนิเวศของเมืองนั่นเอง (Moran, 1982) โดยที่ Strahler (1979) ได้กล่าวถึงชุมชนว่าต้องรู้จักการใช้ประโยชน์และรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง และการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สำคัญที่ชุมชนต้องรับผิดชอบ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมสูงสุดและให้สิ่งแวดล้อมอยู่กับชุมชนต่อไป ดังนั้นชุมชนจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากแต่เขามีได้ระบุน้อยกว่าแค่ถึงหน้าที่ของชุมชนดังกล่าว

ในส่วนของ Zimmerman (1951 อ้างใน Mitchell, 1979) ได้แบ่งมิติในการวิเคราะห์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ มิติด้านมุมมองด้านต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ตัวแปร

ทางชีวภาพ - กายภาพ ตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย องค์กร และเทคโนโลยี กลุ่มที่สองคือ มิติด้านพื้นที่ และกลุ่มสุดท้ายคือ มิติทางด้านเวลา (ภาพ 2.1)

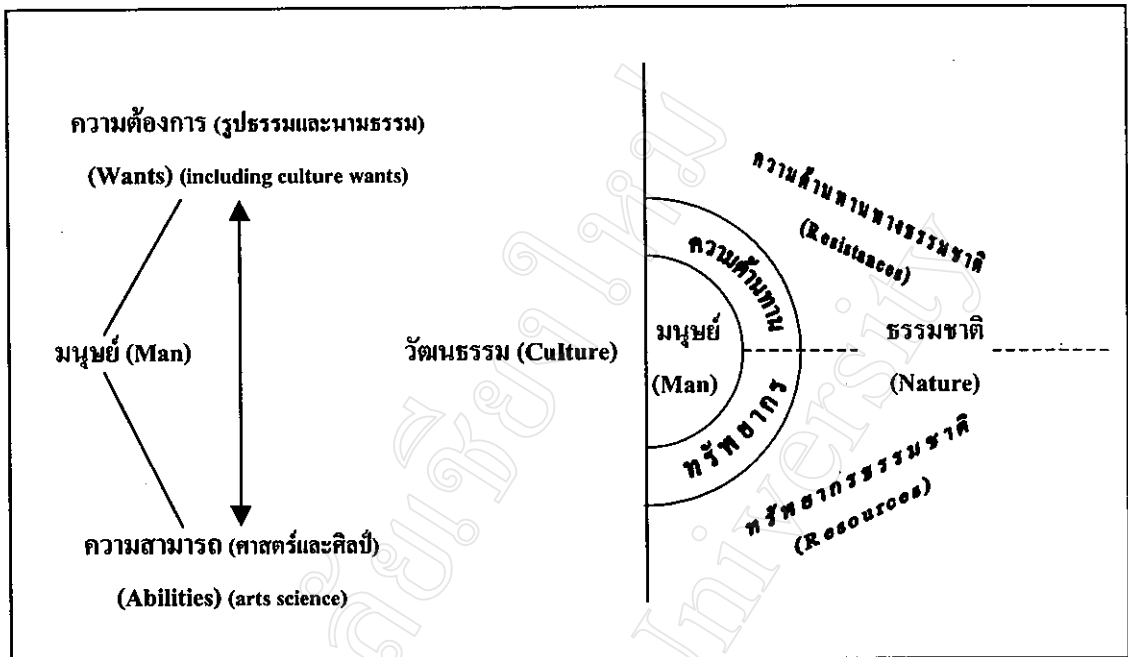


ภาพ 2.1 มิติต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่มา: Bruce Mitchell, 1979. Geography and Resource Analysis. London: Longman.

p.6.

เขาเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงต้นทุนที่มีอยู่ จนกระทั่งมนุษย์เข้ามาเป็นผู้กำหนดการเป็นทรัพยากรโดยสิ่งใดจะเป็นทรัพยากรได้ก็ต่อเมื่อมีประโยชน์ หรือสามารถตอบสนองความจำเป็นหรือความต้องการของมนุษย์ได้ (ทั้งในลักษณะรูปธรรมหรือนามธรรม) โดยทรัพยากรเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ 3 ทางของธรรมชาติ มนุษย์และวัฒนธรรม ซึ่งในการประเมินจะขึ้นอยู่กับสองปัจจัยคือความต้องการของมนุษย์และความสามารถของมนุษย์ (ภาพ 2.2)



ภาพ 2.2 มนุษย์ วัฒนธรรม และธรรมชาติ

ที่มา: Bruce Mitchell, 1979. Geography and Resource Analysis. London: Longman.

p.2.

โดยที่ เกษม จันทรแก้ว (2540) ได้ให้ความหมายของ การจัดการ ว่าหมายถึง การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีลักษณะและรูปแบบที่ไม่ทำให้เกิดผลเสียหรือทำให้ประสิทธิภาพของสิ่งที่จะถูกดำเนินการด้อยลงไป นั่นคือการดำเนินการที่เป็นไปด้วยความรอบคอบมีวิสัยทัศน์ที่ดี เสมือนเป็นการดำเนินการอย่างสุขุมละเอียดอ่อนและเป็นไปตามวิธีการอนุรักษ์ทั้ง 8 วิธีคือ การใช้ การเก็บกัก การรักษา/ซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การรวม และการแบ่งเขต ซึ่งแต่ละวิธีจะมีแนวปฏิบัติในการดำเนินการทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดการนั้นเป็นการประยุกต์วิธีการอนุรักษ์มาดำเนินการ ด้วยการใช้ลักษณะและรูปแบบเฉพาะเพื่อนำไปสู่การรักษาประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายนี้แสดงให้เห็นถึง แนวคิดที่มีความยึดมั่นในเทคโนโลยีและความสามารถด้านการจัดการของมนุษย์ (Technocentrism) โดยผ่านความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญหรือการจัดการนิยม (Managerialism) และยังเชื่อว่ามนุษย์และธรรมชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยมนุษย์มีความสามารถที่จะดูแลทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง (O'Riordan, 1981 อ้างใน อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541)

ส่วน การจัดการสิ่งแวดล้อม นั้นหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบ (เกษม จันทรแก้ว, 2540) อาจเป็นความพยายามโดยลำพังหรือร่วมกันอย่างมีจิตสำนึกและชอบด้วยเหตุผล (Sewell, 1975) ตามความสำคัญของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นที่ให้ประโยชน์ตามความต้องการของมนุษย์ (Jolly, 1978) โดยพิจารณาตรวจสอบทรัพยากรในพื้นที่อย่างดี แล้วตัดสินใจว่าจะทำอะไรที่ต้องการโดยมิให้เกิดอันตราย (Winslow and Gubby, 1976) เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับได้ของชุมชนและเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไป ให้กลับคืนมาสู่สถานภาพที่ยอมรับได้อีกครั้งหนึ่ง (โรจน์จริย์ คำนวสวัศ, 2541) ซึ่งตามความหมายนี้ได้เน้นไปทางแนวคิดที่มุ่งมองถึงมนุษย์และความต้องการของมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ขอบเขตความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ (Anthropocentric)

กล่าวได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นศาสตร์แขนงหนึ่ง ที่อาศัยสาขาวิชาเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญและทักษะ เพื่อที่มนุษย์จะได้มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้ตลอดเวลา และการที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนได้ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกคน ซึ่งหลักการนี้อยู่บนพื้นฐานว่า มนุษย์ต่างก็ได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมแม้จะมากน้อยแตกต่างกันไปตามแต่พื้นที่ แต่เมื่อมีปัญหาใดเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมแม้จะมีได้เป็นผู้สร้างหรือผู้ก่อปัญหาโดยตรงทุกคนก็ควรต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยไม่ว่าทางใดก็ตาม

สำหรับการศึกษาค้นคว้าในการวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้มองความสัมพันธ์ของสามสถาบัน คือ รัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชนซึ่งในที่นี้คือสถาบันชุมชนที่หมายถึง องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชนและภาคประชาชน ซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นที่กำหนดโดยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เป็นกลุ่มคนที่มีความสนใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกันหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีความร่วมมือและความสัมพันธ์กันทางสังคม ซึ่งการศึกษานี้เป็นแนวคิดที่เน้นฝ่ายต่าง ๆ (actor oriented) ที่มีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ส่วนแรกคือ ภาครัฐ อาศัยกลไกของระบบราชการเสริมการตัดสินใจของรัฐบาลให้เข้มแข็งโดยผู้เชี่ยวชาญที่ใช้หลักการทางด้านเทคนิควิชาการ และจัดความสำคัญโดยใช้นโยบายทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ระดับสูง การปฏิบัติงานมีลักษณะสั่งการจากระดับสูงลงมา ซึ่งใช้อธิบายในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม คือการที่รัฐกำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการออกกฎหมายบังคับใช้ โดยข้าราชการเป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และกำหนดเป้าหมายหรือแผนการปฏิบัติงานจากส่วนกลางแล้วให้หน่วยงานสาขา เช่น สำนักสิ่งแวดล้อมภาคปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ซึ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาครัฐได้ใช้วิธีการควบคุมและบังคับเป็นหลัก โดยการตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะ มีการกำหนดวิธีปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความรู้ความชำนาญในทางวิชาการ กำหนด

มาตรฐานตามประเทศทางตะวันตก ออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติของหน่วยงานและบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไป โดยหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมคือกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและดำเนินงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ซึ่งเป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองโดยการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมือง และแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนา และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองมากขึ้น ซึ่งต้องให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ก่อนการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ตลอดจนเตรียมการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม และปรับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดให้เหมาะสม

ซึ่งจากมาตรการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาครัฐที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างจะเน้นไปทาง “การจัดการนิยม” (Managerialism) ซึ่งจะให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และการพึ่งพิงเทคโนโลยีเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นสำคัญ

ส่วนภาคเอกชน โดยเฉพาะองค์กรต่างประเทศ อันได้แก่ UNDP (United Nations Development Programme) และ DANCED (Danish Cooperation for Environment) ที่เข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่าง ๆ ในหลาย ๆ ลักษณะ โดยที่ UNDP ทำการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกมากกว่า 150 ประเทศ แต่จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของประเทศเท่านั้น การให้ความช่วยเหลือจะให้ตามลำดับความต้องการว่าเป็นเรื่องที่เร่งด่วนมากน้อยเพียงไร โดยกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้ความช่วยเหลือแนะนำรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการขยายความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนา ในด้านการสำรวจ การวิจัย และการฝึกอบรมในแขนงต่าง ๆ เช่น พลังงาน การติดต่อสื่อสาร ที่อยู่อาศัย การค้าและการท่องเที่ยว ด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เช่นเดียวกับ DANCED ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขายรับมรดกที่ประทุมด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งองค์การสหประชาชาติจัดขึ้น ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ที่เห็นชอบให้ประเทศที่ร่ำรวยหรือพัฒนาแล้ว ควรจะช่วยกันคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ซึ่ง DANCED มีแผนให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นใน 2 ภูมิภาค คือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแอฟริกาใต้ โดยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศไทยและมาเลเซีย

ส่วนขององค์กรประชาชน กลุ่ม หรือสมาคม ที่รวมตัวกันด้วยความสมัครใจในแนวคิดเดียวกัน มีข้อตกลงร่วมกัน เกณฑ์ในการตัดสินใจผลประโยชน์ของสมาชิก การควบคุมหรือลงโทษ ใช้กระบวนการทางสังคม ลักษณะการปฏิบัติเป็นแบบเสนอจากส่วนล่างขึ้นมา ได้แก่ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และในส่วนของชุมชนที่รวมตัวกันเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีการรวมตัวกัน เพื่อทำการเรียกร้องต่อภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การรวมตัวของชุมชนเมืองลำพูนบริเวณแม่น้ำกวงเพื่อติดตามและเฝ้าระวังการปล่อยของเสียจากโรงงาน สำหรับการรวมตัวในลักษณะองค์กรท้องถิ่นส่วนมากเป็นการอนุรักษ์ธรรมชาติและ การจัดสรรทรัพยากร ที่มีต้นตอมาจากวัฒนธรรมประเพณี เช่น กลุ่มเหมืองฝาย เพื่อจัดสรรการใช้น้ำในการทำนาของภาคเหนือ กลุ่มป่าชุมชน ซึ่งมีทั้งภาคเหนือและภาคอีสาน (มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537) เพราะในความเป็นจริงแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีการจัดการทรัพยากรของตนเอง และหลายชุมชนที่การจัดการดังกล่าวยังคงอยู่ไม่ถูกทำลายไปกับกระแสทุนนิยมสมัยใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ แนวคิด อุดมการณ์และกระบวนการชุมชนทางภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งความเป็นชุมชนเป็นทั้งอุดมการณ์และกระบวนการของชาวบ้านในการปรับตัวและต่อสู้กับรัฐและระบบทุนนิยม วิธีคิดของชุมชนล้านนาจากการศึกษาของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2536) มองว่าเกิดจากความสัมพันธ์ทางสังคม อย่างน้อย 5 ประการ ซึ่งมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและผลิตใหม่ ได้แก่

1) อุดมการณ์อำนาจเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยการนับถือผี อุดมการณ์อำนาจเกี่ยวข้องกับกับความคิดหลัก 4 ประการ คือ ความคิดเรื่อง ผีปู่ย่า ผีเสื้อบ้าน ใจบ้าน และผีฝาย การสืบสัมพันธ์ของชาวบ้านผ่านการนับถือผี โดยถือว่าหน่วยงานของการรวมหมู่พื้นฐานคือ กลุ่มที่นับถือผีปู่ย่าเดียวกัน เป็นการสืบเชื้อสายผ่านทางญาติฝ่ายแม่ ผีปู่ย่าจะมีอำนาจในการดูแลทุกข์สุขของคนในตระกูล คนที่นับถือผีเดียวกันมักจะช่วยเหลือกัน

2) พิธีกรรม เป็นการปฏิบัติร่วมกันของกลุ่มเพื่อสืบทอดอุดมการณ์ จะมีทั้งในระดับครอบครัว เครือญาติและในหมู่บ้าน โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่วัด ในช่วงเวลาต่าง ๆ ของวิถีชีวิตจะมีพิธีกรรมต่าง ๆ พิธีระดับชุมชน เช่น สงกรานต์ ยี่เป็ง ปอยหลวง ทานก่วยสลาก พิธีในครอบครัวและญาติมีพิธีบวชที่เรียกว่า ปอยน้อย แอ่วนาบุญหรือแอ่วนาอุ้ม จะมีการบอกบุญกันกว้างขวาง เดิมมีเลี้ยงที่วัด ปัจจุบันเลี้ยงในแต่ละบ้านทำให้สิ้นเปลืองมากขึ้น การบวชลูกแก้วเป็นเรื่องของชุมชน พิธีบางพิธีที่เลิกไปแล้ว เช่น ทานทอด เป็นการที่ชุมชนช่วยเหลือสมาชิกที่ยากจนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเอาของไปวางให้คนจนมาหยิบไปโดยไม่เห็นหน้าผู้ให้ พิธีกรรมหลายอย่างในชุมชนจะเปลี่ยนมาอยู่ที่ครัวเรือนมากขึ้น

3) สิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกันบนพื้นฐานความคิดเรื่องของหน้าหมู่บ้าน เป็นสิทธิอำนาจตามประเพณีของชุมชนที่ถือว่าชุมชนมีสิทธิการใช้ หากชุมชนจัดการดูแลรักษาในหมู่บ้านจะมีของหน้าหมู่บ้านหลายอย่าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนรวม ตั้งแต่ วัด ป่าช้า โรงเรียน เหมืองฝาย ป่า ปัจจุบันเปลี่ยนมาเรียกว่าที่สาธารณะของหมู่บ้าน ของหน้าหมู่บ้านถือว่าเป็นมรดกตกทอดของปู่ย่าตายาย ที่ชาวบ้านจะต้องร่วมกันรักษาและจัดการใช้ประโยชน์ ตามกฎเกณฑ์และประเพณีของชุมชนที่ตกลงกัน เน้นหลักของประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นธรรม กฎเกณฑ์บางอย่างที่ใช้มานานก็อาจตกผลึกเป็นความเชื่อที่เรียกว่า ขีด เป็นการห้ามละเมิดสิ่งที่ชุมชนถือว่าสำคัญและเป็นของส่วนรวม เช่น ห้ามถมบ่อน้ำ หรือน้ำเหมือง ใครละเมิดถือว่าขีด ทำให้เกิดสิ่งที่ไม่เป็นมงคลแก่ผู้นั้น นอกจากนั้นยังหมายถึงการห้ามไม่ให้กระทำในสิ่งที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งแก่กัน เพราะจะทำให้เกิดความเสียหาย ถือว่าเป็นการทำผิดทำนองคลองธรรมนั่นเอง ดังนั้น ความคิดเกี่ยวกับ ขีดจึงชี้ว่า การใช้ทรัพยากรอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ แต่ชุมชนมีการแก้ปัญหาอย่างมีกฎเกณฑ์ ที่ทุกคนยอมรับ

4) ภูมิปัญญา หรือความรู้ ก็ถือว่าเป็นของหน้าหมู่บ้านเช่นกัน เช่น ตำรายา ภาษากาม ความรู้ด้านศิลปะ ด้านสถาปัตยกรรมก่อสร้าง และความรู้ในการผลิตต่าง ๆ อาจจำกัดอยู่ในตระกูล วงศ์ญาติลูกหาของครูแต่ละวัด ในระดับบ้าน การสร้างสรัทธาทอดกันในบ้าน ถือเป็นศักดิ์ศรีของบ้าน สะท้อนการรวมพลังของความเป็นชุมชน ดังนั้นจึงมีการนำความรู้มาแข่งขันกัน เพื่อประกาศศักดิ์ศรีของชุมชน ซึ่งเท่ากับเป็นการรวมพลังด้วย เพราะทุกคนต้องช่วยกันทำ เช่น แข่งตีกลองหลวง แข่งเรือยาว แข่งช่างฟ้อน แข่งจุดบั้งไฟ

5) องค์กรและเครือข่ายของความสัมพันธ์ แสดงลักษณะการรวมหมู่ที่มองเห็นได้ โดยผ่านบทบาทของผู้นำ เช่น ผู้นำพิธีกรรม ปู่อาจารย์ ตั้งข้าว แก้วฝาย ซึ่งสามารถระดมชาวบ้านมาช่วยกิจการ เช่น แก้วฝายระดมลูกฝายมาช่วยซ่อมแซมเหมืองฝาย ปัจจุบันองค์กรเหล่านี้ค่อย ๆ หายไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐเข้าทำหน้าที่แทน ทำให้ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของการทำงานรวมหมู่ อย่างไรก็ตามชาวบ้านได้มีการรวมตัวเป็นองค์กรใหม่ เพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหาใหม่ ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มฌาปนกิจ เพื่อช่วยออมเงินไว้สำหรับจัดงานศพ เป็นต้น

สำหรับเครือข่ายความสัมพันธ์นั้นมีหลายรูปแบบที่เห็นชัดเจนคือเครือข่ายของการช่วยเหลือกัน ที่เรียกว่า วอน หรือขอแรง จะเป็นการทำงานรวมหมู่ โดยถือว่าแรงงานเป็นของชุมชน ในอดีตมีการช่วยกันหลายแบบ เช่น ช่วยงานบ้านพ่อเลี้ยง (หมอพื้นบ้าน) ช่วยงานพ่อแม่ผู้หลวง (เจ้าอาวาส) ช่วยงานคนที่มีบุญคุณ เอามือเอววัน ช่วยสร้างบ้านช่วยงานศพ เครือข่ายการช่วยเหลือกันอาจกว้างขวางกว่าหมู่บ้าน ที่กว้างขวางที่สุดคือเครือข่ายพ่อค้าวัวต่างซึ่งไม่มีแล้วในปัจจุบันและเครือข่ายหัวหมวดวัดที่ประกอบด้วยวัดต่าง ๆ ที่ร่วมกันในงานปอยหลวงและทานกัวยสลาก ปัจจุบันเครือข่าย

เช่นนี้ จะคงอยู่เฉพาะที่เกี่ยวกับพิธีกรรมและงานประเพณีเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะชาวบ้านหันไปใช้แรงงานรับจ้างเพื่อหารายได้ให้ตัวเองและครอบครัวมากขึ้น ทำให้แรงงานในส่วนที่ถือเป็นของชุมชนเหลือน้อยลง วิธีคิดของชุมชนสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในสังคมหรือความเป็นชุมชน ซึ่งโยงกันไว้ด้วยประเพณีวัฒนธรรมและความเป็นเครือญาติ ผู้นำในชุมชนซึ่งถ้าได้รับการยอมรับจากชาวบ้านจะเป็นผู้นำทางความคิดและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนในชุมชน

จากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชน ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งแบ่งเป็นส่วน ๆ โดยในส่วนของภาครัฐนั้น กล่าวได้ว่าได้จัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทางระบบราชการ โดยการกำหนดเป็นนโยบาย และตรากฎหมายขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการควบคุม บังคับ ฝ่ายชุมชนเองก็มีการจัดการทรัพยากรที่ใช้สิทธิตามประเพณีของชุมชน เพราะชุมชนมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติและวัฒนธรรมประเพณีแบบล้านนา ที่ยึดถือและเคารพในตัวผู้นำและผู้อาวุโส ประกอบกับมีเครือข่ายความสัมพันธ์กันในท้องถิ่น แต่การเกิดขึ้นของความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ก็ยังขึ้นอยู่กับประสบการณ์ตรงที่ประสบมาก่อน อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็เกิดจากการที่รัฐเข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมแทน โดยแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นการจัดการแบบการจัดการนิยม เช่น กำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ จากบนลงล่าง ที่ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิหรืออำนาจของภาคประชาชน ทำให้หลาย ๆ โครงการไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนได้กล่าวถึงในประเด็นต่อไป

2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอื่น ๆ ที่มุ่งสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับชุมชน (ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาที่จะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีโครงสร้าง นโยบาย การดำเนินการ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของงานให้ดียิ่งขึ้น จากการให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายนอกชุมชน แต่มิได้มองถึงศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชน ทำให้เกิดการทบทวน ถึงบทบาท การพัฒนาชุมชนที่เป็นมา จึงเกิดข้อสรุปว่าองค์กรท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา ตัดสินใจ ปฏิบัติการ และประเมินผลด้วยตัวเอง (นรินทร์ชัย พัฒนาวาศ, 2534; ไพจิตร ไตรวงศ์ชัย, 2538) การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นทำให้ชุมชนตระหนักถึงปัญหาที่แท้จริง

ของตน และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยมีโอกาสใช้ความสามารถในรูปของความคิด การตัดสินใจ และการกระทำอย่างเต็มที่ และทำให้ชุมชนมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของในการ แก้ไขปัญหาของตน พัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองในที่สุดตามหลักของประชาธิปไตย นอกจากนี้ยัง ทำให้บุคคลที่ทำงานด้านการพัฒนาได้ตระหนักถึงความศรัทธา และเกิดความเชื่อถือในชุมชนว่ามีความสามารถในการแก้ไขปัญหา (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2534) โดยยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของชุมชน มีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ กลไกทางการพัฒนาเคลื่อนจากรัฐสู่ชุมชน โดยชุมชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา เป้าหมายของการพัฒนาคือการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพาตนเองมิใช่พึ่งพารัฐหรือองค์กรพัฒนาภายนอก และกระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บนมากกว่าบนสู่ล่าง (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527)

การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐ ในการที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมหรือเพียงมีส่วนรับรู้เท่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจของภาครัฐ โดยที่การกระจายอำนาจนั้น Fisher (2000) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการถ่ายโอนหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้มอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจในการตัดสินใจ ดังแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่ง Amstein (1971) พัฒนาขึ้นได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นระดับแบบขั้นบันได ซึ่งทั้งหมดมี 8 ขั้น ซึ่งจัดเป็น 3 กลุ่ม คือ ไม่ใช่การมีส่วนร่วม (Non-participation) ระดับของการแสดงภาพลักษณ์ภายนอก (Tokenism) และระดับของอำนาจประชาชน (Citizen power) (ตาราง 2.2)

แต่ในส่วนของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้นมี 3 ระดับคือ แบบหุ่นส่วนที่ชุมชนมีอำนาจในการเจรจาต่อรองได้ และแบบการมอบอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมีเสียง เช่น หากจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจก็มีตัวแทนชุมชนในสัดส่วนที่มากกว่า และชุมชนมีอำนาจในการที่เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั่นเอง แต่การมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ เช่น การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ทราบ การปรึกษาหารือและการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เขาถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงเพราะมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม ส่วนรูปแบบที่เขาเห็นว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมเลย ได้แก่ การที่ให้ชุมชนอยู่ภายใต้การสั่งการหรือชุมชนเป็นผู้รับการดูแลโดยไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจ ซึ่งโครงการที่ชื่อว่า การมีส่วนร่วมหลายโครงการ พบว่า อยู่ในระดับต่ำของขั้นบันได ซึ่งหลักสำคัญของบันไดนี้คือระดับอำนาจการตัดสินใจของชุมชน (Fisher, 2000)

ตาราง 2.2 ระดับขั้นในการมีส่วนร่วมของ Arnstein

ขั้นของการมีส่วนร่วม	ลักษณะการมีส่วนร่วม	ระดับของการมีส่วนร่วม
1.ประชาชนอยู่ภายใต้การสั่งการ 2.ประชาชนเป็นผู้รับการดูแล	-มีคณะกรรมการแต่เป็นเพียงตรายาง -ผู้มีอำนาจเป็นคนจัดการ	ไม่มีส่วนร่วม
3.การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ทราบ 4.การปรึกษาหารือ 5.การเปิดโอกาสให้แสดงความเห็น	-รับรู้สิทธิของประชาชนและทางเลือก -ยอมรับฟังเสียงประชาชนแต่ไม่สนใจ -ยอมรับฟังคำแนะนำแต่ไม่นำไปปฏิบัติ	ระดับการมีส่วนร่วมแต่เพียง ในนาม
6.ความเป็นหุ้นส่วน 7.แบบการมอบอำนาจ 8.อำนาจเป็นของประชาชน	-ชุมชนมีอำนาจในการต่อรอง -ชุมชนมีอำนาจในการที่จะเป็นผู้ตัดสินใจเอง -	ระดับของอำนาจประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมโดยพลัง ของชุมชน

ที่มา: Bruce Mitchell, 1989. Geography and Resource Analysis. 2nd edition.

New York: John Wiley & Sons, Inc. p.117.

นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจอีกประการหนึ่ง คือ ทุนทางสังคม (Social capital) ที่ Harris and de Renzon (1997 อ้างใน Anderson, 2000) กล่าวว่า เป็นลักษณะของความเชื่อมั่น และโครงข่ายของการแลกเปลี่ยนและรับประโยชน์ซึ่งกันและกันในชุมชน โดยที่เขาได้แบ่งแยกความแตกต่างของทุนทางสังคมโดยใช้ การติดต่อสัมพันธ์ของครอบครัวและเครือญาติ รวมถึงโครงข่ายทางสังคมหรือวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกัน ความเชื่อมโยงภายในกลุ่มชั้น ทุนทางการเมือง โครงข่ายเงินโยบายและเชิงสถาบัน ตลอดจนค่านิยมและบรรทัดฐานทางสังคม

ซึ่งทุนทางสังคมนั้น นับว่ามีความสำคัญมากเพราะความสำเร็จของการกระจายอำนาจหรือการมีส่วนร่วมของชุมชนก็ขึ้นอยู่กับระดับของทุนทางสังคมที่กำลังเกิดในพื้นที่ชุมชน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ของชุมชน (Putnum, 1993 อ้างใน Anderson, 2000)

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนาจะทำให้เกิดผลต่อชุมชนในลักษณะที่ชุมชนจะมีกำลังใจในการพัฒนา เพราะเป็นที่มั่นใจว่าโครงการพัฒนาจะสนองความต้องการของชุมชน และก่อให้เกิดความภูมิใจในการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของตนเอง เพราะชุมชนได้แสดงพลังในการระบุนโยบาย แนวทางวินิจฉัยปัญหาเพื่อวางแผนแก้ไขปัญหของตน ซึ่งนับเป็นการระดมทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและยังเป็นการพัฒนาชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ และการมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นมาตรการนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองของชุมชน ในการที่จะเป็นแกนนำของการพัฒนามากกว่าเป็นผู้รับการพัฒนาเพราะชุมชนสามารถ

กำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้เอง กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนได้ระบุนโยบายและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน เสนอและมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา และดำเนินการตามที่ได้วางแนวทางไว้ โดยการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนและทุนทางสังคมของชุมชนให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และชุมชนได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมนั้น ๆ

John M. Cohen และ Norman T. Uphoff (1980) ได้เสนอกรอบความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมมี 3 มิติ และ 2 บริบท ดังนี้

มิติของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1. ชนิดหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ซึ่ง Cohen และ Uphoff ได้เสนอไว้คล้ายกับ ปธาน สุวรรณมงคล (2527) และ Alastair T. White (1982) ว่าการมีส่วนร่วมมี 4 ชนิดคือ

1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะไรควรทำและทำอย่างไร ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ร่วมในการคิดถึงปัญหาโดยระบุความต้องการของชุมชนจนเกิดโครงการ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจดำเนินการ (โดยองค์กรชุมชน) ซึ่งในประเด็นนี้ Floyd Hunter (1971) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ เกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

-ความสนใจและความห่วงใยถึงวลร่วมกัน ในสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกัน กลายเป็นความสนใจและกังวลใจของส่วนรวม

-ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ขณะนั้นผลักดันให้มุ่งสู่การรวมกลุ่ม วางแผนกระทำการร่วมกัน

-การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชน ไปในทิศทางที่พึงปรารถนา และต้องมีความเข้มข้นมากพอที่จะเกิดความรู้สึกกระทำการที่จะสนองความต้องการ

1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ ประกอบด้วย การร่วมเสียดสีในการพัฒนา สนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารงานกิจกรรม และประสานงานขอความร่วมมือ

1.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคมหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลของโครงการ

2. ผู้เข้ามามีส่วนร่วม องค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมี 4 กลุ่ม คือผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน ผู้นำชุมชน บุคลากรของรัฐและบุคคลภายนอก ซึ่งทั้งสี่กลุ่มนี้ การพิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น

3. วิธีการในการเข้าร่วม ได้แก่

3.1 ลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม หรือมีแรงกระตุ้นและแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างไร ซึ่งองค์การอนามัยโลก (อ้างใน สุภาณี รุ่งเรืองศรี, 2535) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยความสมัครใจและเป็นอิสระ ซึ่งเป็นลักษณะที่โครงการต่าง ๆ มีชุมชนเป็นแกนนำในกิจกรรมทั้งหมด ตั้งแต่การตัดสินใจไปจนถึงการควบคุม ติดตามงานและการประเมินผล โดยมีผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก การมีส่วนร่วมแบบนี้มักพบในชนบทเกี่ยวกับงานของศาสนาหรืองานบุญประจำปี เพราะสมาชิกในชุมชนจะมีความรู้สึกทำเพื่อส่วนรวม หากไม่ทำจะเกิดความรู้สึกไม่ดีทั้งกับตัวเอง และชาวบ้านอาจจะนินทาได้ ลักษณะของการมีส่วนร่วมแบบนี้ที่เกิดจากแรงจูงใจภายในชุมชนเอง สมาชิกรับรู้ร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาความต้องการรวมตัวกัน เนื่องจากตระหนักในสิทธิของตนและเห็นถึงผลประโยชน์ส่วนใหญ่ และมีการลงแรงสมทบทุนเพื่อให้การทำงานบรรลุตามเป้าหมายและปราศจากความช่วยเหลือจากรัฐหรือองค์กรภายนอก สรุปว่าเป็นเพียงอุดมคติที่พบได้ยาก แต่ก็มีความพยายามที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ถูกกระตุ้นหรือชักจูงมาเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาแบบ “การช่วยเหลือเพื่อช่วยเหลือตนเอง” เกิดจากการปลุกเร้าจากตัวกระตุ้นซึ่งส่วนใหญ่ตัวกระตุ้นนี้คือข้าราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่พัฒนา หรืออาสาสมัครที่ข้าราชการอบรมแนะนำ และองค์กรพัฒนากายนอกชุมชน กระบวนการเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมถูกส่งผ่านเข้าไปในชุมชนครั้งแรกและดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง แรงคล้อยจากภายในที่เกี่ยวกับการพัฒนาจะเกิดขึ้นและชุมชนจะค่อย ๆ พัฒนาความคิดริเริ่มที่เป็นของตนเอง เกิดการร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมที่ส่งผ่านเข้าไป และขยายบทบาทการมีส่วนร่วมไปสู่กิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมในแบบที่เกิดขึ้นจากการสั่งการโดยการบังคับ โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ซึ่งไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาความคิดในชุมชน มักจะเป็นเรื่องที่ทำเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่ผิดพลาดทั้งเชิงแนวคิดและวิธีการ (Mochny, 1983; Ritkin, 1980)

3.2 รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือ ผ่านองค์กรของชุมชน

3.3 ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่ของการเข้าร่วม ระยะเวลาในการเข้าร่วม และขอบเขตของกิจกรรม

3.4 ผลของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดปฏิกิริยาอย่างไร เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น

บริบทของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ

1. ลักษณะของโครงการ พิจารณาจาก

1.1 ลักษณะของสิ่งที่นำเข้า เช่น ทางด้านความซับซ้อนเชิงเทคโนโลยี และความต้องการใช้ทรัพยากร

1.2 ลักษณะประโยชน์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม จับต้องได้ ความเป็นไปได้ และระยะเวลาที่ส่งผล

1.3 ลักษณะการออกแบบที่ต้องกำหนด ได้แก่ การเชื่อมโยงและความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงในแง่การบริหารจัดการและความครอบคลุมในการบริหารโครงการ

2. สภาพแวดล้อมที่กระทบถึงโครงการ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.1 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ประสบการณ์รับรู้เรื่องราวต่าง ๆ และการยอมรับ

2.2 ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ได้แก่ ภูมิศาสตร์และชีวภาพ

2.3 ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม สังคม การเมือง และเศรษฐกิจ

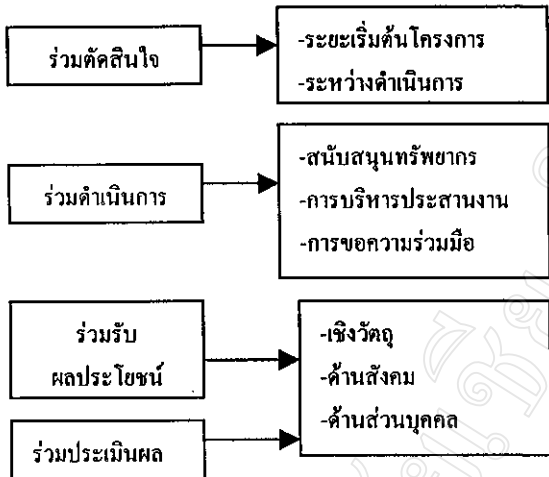
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534) มีแนวคิดว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนประกอบด้วย ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่พัฒนาที่เข้าไปทำงานในชุมชน ต้องสร้างเงื่อนไขของบทบาทของตนให้พร้อมที่จะเข้าไปทำงานและให้ชุมชนมีส่วนร่วม ต้องมีทัศนคติที่เหมาะสม เช่น ยอมรับศักดิ์ศรีของชุมชนกับตนเองเท่าเทียมกัน เชื่อ เคารพและเข้าใจความคิดของชุมชน ปัจจัยจากบุคคลที่ทำงานด้านการพัฒนาภายในชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน ซึ่งมีส่วนช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนนำไปสู่การพึ่งตนเองต่อไป และปัจจัยเกี่ยวกับการบริหารเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบราชการ หรือระเบียบขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะของการสั่งการ ซึ่งเขาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ในระเบียบของการสั่งการ การพัฒนาจึงไม่เป็นไปตามหลักการ และเจ้าหน้าที่ยังขาดการวางแผนร่วมกับชุมชนทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ดีนัก

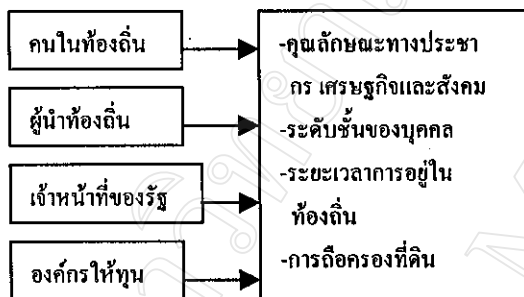
อย่างไรก็ตาม Uphoff ได้เสนอกรอบสำหรับการบรรยายและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน (ดังภาพ 2.3) ว่าชุมชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดนั้น

มิติของการมีส่วนร่วม

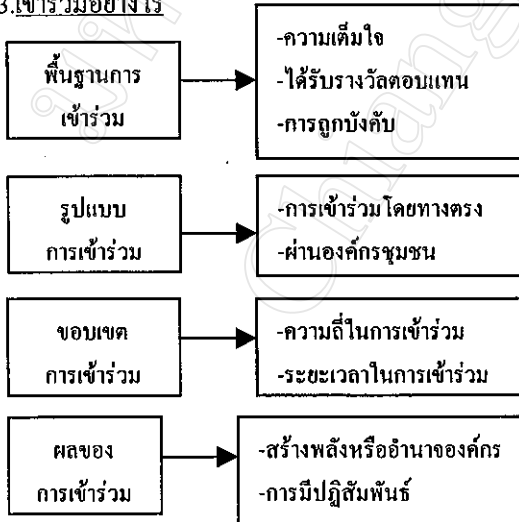
1. ประเภทของการมีส่วนร่วม



2. ผู้เข้าร่วม

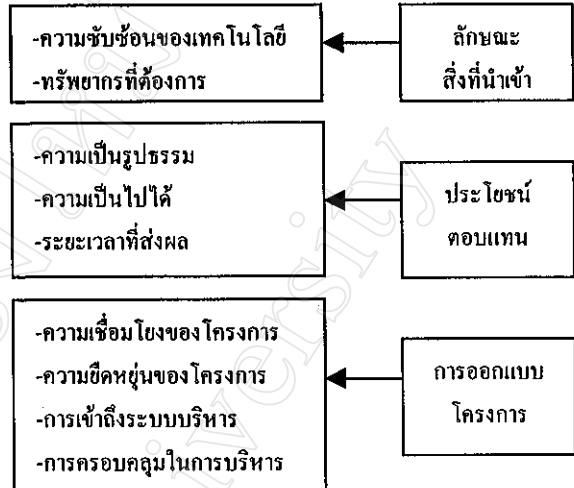


3. เข้าร่วมอย่างไร

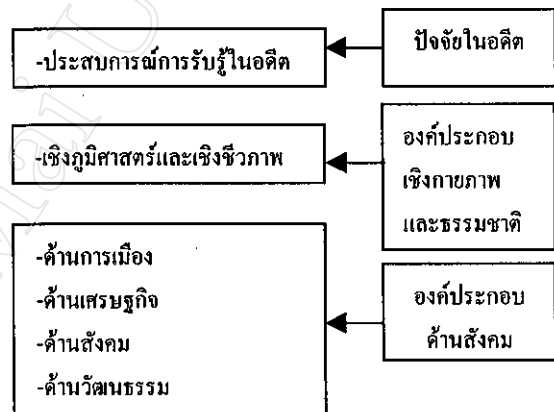


บริบทของการมีส่วนร่วม

1. ลักษณะของโครงการ/กิจกรรม



2. สภาพแวดล้อมในส่วนเกี่ยวกับการเข้าร่วม



ภาพ 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

ที่มา: John M. Cohen and Norman T. Uphoff, "Participation's Place in Rural Development; Seeking Clarity through Specificity." *World Development*. Vol. 8, 1980: 219 – 222.

ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างสลับซับซ้อน มิใช่ด้านใดด้านหนึ่ง จะต้องพิจารณาถึงมิติของการมีส่วนร่วม และบริบทสภาพแวดล้อม ตลอดจนจังหวะเวลาและช่วงระยะของการเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากนั้นในด้านองค์ประกอบทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็เป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูนนี้ ใช้วิธีการตรวจสอบลักษณะของชุมชนและองค์การชุมชน รวมถึงกลไกที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันของผู้อยู่อาศัยในชุมชนและในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการมีส่วนร่วม ซึ่งงานวิจัยนี้แตกต่างจากงานอื่น ๆ ในแง่ที่ว่า งานวิจัยส่วนใหญ่แม้จะใช้ข้อมูลจากชุมชน แต่การมองปัญหาและการตีความเป็นการมองจากภายนอกไม่ได้มองจากภายในชุมชน และงานส่วนใหญ่ศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์ของชุมชนและการใช้ข้อมูลของชุมชนน้อยเกินไป ดังที่งานนี้ได้ศึกษาในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้มีผู้ทำการศึกษาในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ดังต่อไปนี้

2.5.1 การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ชุมชนเมืองส่วนใหญ่โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว ดังเช่น การศึกษาของ Williams (1997) ที่ศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมของกัลกัตตา เมืองที่ใหญ่ที่สุดในอินเดีย ซึ่งประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการที่เพิ่มขึ้นในขณะที่สิ่งบริการพื้นฐานภายในเมืองมีจำกัด เขาพบว่าเมืองกำลังประสบปัญหาประชากรส่วนใหญ่มิมีฐานะยากจนอยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือเร่ร่อน มีอัตราการตายของทารกสูงเนื่องจากขาดการสุขาภิบาลที่เพียงพอ และปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านอื่น ๆ คือ น้ำประปาที่กระจายไม่ทั่วถึง มีการแตกของท่อทำให้สารพิษเข้าไปเจือปน บางครั้งก็น้ำท่วมน้ำผิวพื้นจะถูกเจือปนด้วยของเสียและขยะทำให้เกิดโรคเกี่ยวกับลำไส้ การเก็บรวบรวมขยะและของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาขยะตกค้าง มลภาวะทางอากาศอันเนื่องมาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยสารพิษในปริมาณที่สูง การใช้ถ่านหิน รวมถึงจากยานพาหนะ มลภาวะทางเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อยู่อาศัย รวมถึงจากการขนส่งและกิจกรรมการค้า และยังพบว่ากัลกัตตาเป็นเมืองหนึ่งที่ขาดการวางแผนที่เพียงพอในการรองรับการเติบโตของเมือง เขาพบว่าการ

ควบคุมโดยภาครัฐไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนจึงขาดผู้ปฏิบัติงาน ขาดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงขาดการแสดงความคิดเห็นและความร่วมมือ เขาจึงเสนอแนวคิดในการให้ชุมชนเป็นพื้นฐานจากล่างสู่บน ซึ่งจะเพิ่มความตระหนักในประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ นั้นมีมาก โดยเฉพาะในสาขาของการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของชุมชนโดยตรงนั้นมีน้อย เพราะงานวิจัยส่วนใหญ่จะศึกษาพื้นที่ชนบทซึ่งมีความเป็นชุมชนสูง และมุ่งประเด็นไปที่การดูแลรักษาป่าและพื้นที่ต้นน้ำเป็นส่วนใหญ่ โดยงานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในเมืองและชนบท ส่วนใหญ่ศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่องค์กรชาวบ้าน และองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งผลการศึกษาต่าง ๆ เหล่านี้ พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับที่น้อยถึงระดับปานกลาง (ศิริปริญา รูปกระจ่าง, 2529; วิรัช วิรัชนิภาวรรณและคณะ, 2531; สุริรัตน์ ภูวณศิลป์, 2539; ฟาร์ุง มีบุตร, 2539; สมภพ คชินธนานันท์, 2541) กล่าวคือ ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนของการร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ กับขั้นตอนการปฏิบัติงาน แต่มักไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในส่วนของกิจกรรมที่ชุมชนมีส่วนร่วมนั้น มักจะเป็นกิจกรรมการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือกิจกรรมตามเทศกาลวันสำคัญ หรือตามที่ได้รับทราบหรือร้องจากหน่วยงานของรัฐ เช่น การกำจัดผักตบชวาในลำคลอง การกำจัดขยะในชุมชน การร่วมปลูกต้นไม้ และการทำความสะอาดที่พักอาศัย ในเทศกาลวันสำคัญต่าง ๆ เช่น วันเฉลิมพระชนมพรรษา เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เสร็จสิ้นในวันเดียว ไม่ใช่กิจกรรมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (วันชัย ธนะวังน้อย และยงยุทธ พึ่งวงศ์ญาติ, 2541)

ในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การศึกษาของ วีระศักดิ์ สุวรรณศักดิ์ (2535) ที่ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรชาวบ้านกับการอนุรักษ์และพัฒนาป่าพรุทุ่งกระจูด ตำบลท่าสะทอน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีสภาพปัญหาคือหลังจากที่รัฐบาลได้เปิดป่าวัดประดู่และป่าเทพลูให้สัมปทานทำไม้ ซึ่งพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นพื้นที่ต้นน้ำของป่าพรุ ปัจจุบันพื้นที่ป่าทั้งสองแห่งมีราษฎรเข้าไปปลูกยางพาราจนเต็มพื้นที่ ป่าพรุจึงแห้งแล้งดินแตกระแหง ผลที่ตามมาคือมีไฟไหม้ทุกปี จากชาวบ้านที่ลงไปจับปลาหาเต่า ในขณะที่ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งก็ไปจับจองบุกรุกป่าพรุ เพื่อขุดบ่อล่อปลา นายทุนนอกพื้นที่ก็กว้านซื้อที่ดินเพื่อจะปลูกปาล์มน้ำมัน จากสภาพปัญหาดังกล่าวชาวบ้านและผู้นำชุมชนได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจนาคต หากทิ้งไว้ป่าพรุจะหมดสภาพจะถูกบุกรุกถือครองจนหมดพื้นที่ ขณะเดียวกันในชุมชนได้มีองค์กรชาวบ้าน 2 กลุ่มในหมู่บ้าน ชื่อกลุ่มออมทรัพย์เครดิตยูเนียน ชุมชนทั้ง 2 กลุ่มนี้เองได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเริ่ม

จากการตกลงนัดหมายลงสำรวจป่าพรุ เมื่อได้เห็นสภาพที่ทรุดโทรมและการบุกรุกในป่าพรุก็เกิดความห่วงหาเหินสลาย จึงวางแผนร่วมกันกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่ประชุมมีมติว่าพัฒนาป่าพรุให้ฟื้นคืนสภาพเดิม จะต้องให้มีน้ำขังเหมือนเดิม การที่จะให้มีน้ำขังได้จะต้องสร้างฝายน้ำล้น โครงการสร้างฝายน้ำล้นได้รับอนุมัติจากสภาตำบลโดยใช้งบจาก กสข. สร้างฝายน้ำล้นแล้วเสร็จในปี 2533 หลังจากการพัฒนาเมื่อมีน้ำ ปีแรกปลาก็เริ่มขยายพันธุ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นแหล่งอาหารโปรตีนประจำหมู่บ้าน ดันกระจุยซึ่งเคยถูกไฟไหม้ทุกปีก็มีโอกาสเจริญเติบโตงอกงามขยายพันธุ์ขึ้นเป็นร้อย ๆ ไร่ พันธุ์ไม้ต่าง ๆ ที่ชอบขึ้นในป่าพรุเริ่มงอกงามขยายพันธุ์ และนกต่าง ๆ เช่น นกเป็ดน้ำ นกกระยาง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนิดนกกินปลา เริ่มมาอาศัยหนาแน่นขึ้น สัตว์ต่าง ๆ เช่น ตะพาบน้ำ เต่า ตะกวด นาก อีเห็น ชะมด เริ่มมาอาศัย นอกจากนี้ยังได้มีการประชุมชาวบ้าน 3 หมู่บ้านเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ “ระเบียบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุ่งกระจุย ตำบลท่าเสา” อย่างไรก็ตาม พื้นที่ศึกษาของวิระศักดิ์ยังเป็นพื้นที่ชนบท ซึ่งมีลักษณะความเป็นชุมชนสูง :

สำหรับชุมชนเมืองนั้น ประเทือง พุฒศรี (2541) ได้กล่าวถึงองค์การชุมชนกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และได้ยกตัวอย่างการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดโดยชุมชนมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองสงขลา โดยชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองสงขลา จำนวน 2 กลุ่ม แบ่งเป็นกลุ่มนักเรียนนักศึกษาและกลุ่มผู้ประกอบการค้าอาหารชายหาดและช่างถ่ายภาพ และการจัดตั้งกองทุนรับซื้อขยะรีไซเคิลในชุมชน ซึ่งจากการบริหารจัดการขยะโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติการ ทำให้การรักษาความสะอาดของเทศบาลประสบความสำเร็จ ได้รับโลรางวัลพระราชทานชนะเลิศการประกวดรักษาความสะอาดเทศบาลทั่วประเทศเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

จากการศึกษาของ อรุณ ฤทธิจิตเพียร (2540) ถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นภาครัฐเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมใน 2 ประเด็นคือการได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นสิทธิของชุมชนที่อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการที่จะให้ข้อมูลหรือไม่ และการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ทำประชาพิจารณ์ หรือมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค และให้ความคิดเห็นในการเก็บข้อมูลของบริษัทที่ปรึกษา ที่รับจ้างทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่รัฐให้แก่ชุมชนในการจัดการมลพิษ จึงเป็นการได้รับและการให้ข้อมูล ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่ Arnstein เสนอว่า การให้และรับข้อมูลข่าวสาร ไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ในขณะที่รูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของชุมชนคือการให้ข้อมูลผ่านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการได้รับข้อมูลตามสิทธิที่รับรองตาม

กฎหมายภายใต้เงื่อนไขของหน่วยงานรัฐ โดยวิธีการคือ การแจ้งผ่านการประชุม หรือการทำเป็นหนังสือในระบบราชการ วิธีการมีส่วนร่วมอาจเป็นการรวมพลัง ชุมชนเพื่อคัดค้านหรือให้มีการแก้ไข ถ้าปัญหามลพิษมีความรุนแรงให้เห็นได้ชัดเจน แต่รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ชุมชนต้องการ ได้แก่ การให้และการได้รับข้อมูลข่าวสารในการจัดการมลพิษจากโรงงานและจากหน่วยงานภาครัฐ การเสนอให้มีการแก้ไข ทบทวนการดำเนินการผลิต การจัดการมลพิษจากโรงงาน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและอนุมัติให้มีการตั้งโรงงานและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานหลังเปิดโรงงานแล้ว

สำหรับงานวิจัยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนมีส่วนร่วมในต่างประเทศนั้น พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนก็อยู่ในระดับปานกลาง เช่นเดียวกับที่พบในงานวิจัยของไทย กล่าวคือ ชุมชนมีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนของการวางแผนและตัดสินใจเท่านั้น ดังเช่นการศึกษาของ Mato (1999) ที่ได้ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งหลุมฝังกลบขยะในเทศบาล 5 แห่งของประเทศเทนซาเนีย โดยการออกแบบสอบถามกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นไปในลักษณะของการเสนอความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นที่ต้องการของชุมชน แม้ผลการศึกษาจะพบว่า การที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นของการวางแผนและการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ ที่ทำให้ต้องอพยพชุมชนไปตั้งถิ่นฐานใหม่และน้ำชะขยะยังอาจมีผลเสียต่อน้ำใต้ดินและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ แต่ในระยะยาวแล้วผลที่ได้รับคือสภาพแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัย และการลดลงของขยะซึ่งสัมพันธ์กับการลดลงของเชื้อโรคด้วย ทำให้สภาพแวดล้อมของชุมชนสะอาดขึ้น และชุมชนยังได้รับประโยชน์จากการเกิดขึ้นของแหล่งงาน แต่ก็พบว่าชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่อ ๆ มา อันได้แก่ การปฏิบัติดำเนินการ และการประเมินผลโครงการ

จากผลการศึกษาเหล่านี้จะเห็นได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของชุมชน โดยต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายและต้องร่วมมือกันในการแสดงบทบาทและศักยภาพในการพัฒนา เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนสัมฤทธิ์ผล และชุมชนยังได้รับประโยชน์จากการรวมตัวกันในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในแบบต่าง ๆ เช่น ประโยชน์จากการเกิดขึ้นของกิจกรรมหรือโครงการ ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ภายนอก หรือรางวัลต่าง ๆ อีกด้วย

2.5.2 การดำเนินการของภาครัฐและเอกชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนั้น ผู้ที่มีบทบาทอย่างมากคือหน่วยงานท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลหรือสุขาภิบาลของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ส่วนภาคเอกชนก็มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐและชุมชนในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพราะภาคเอกชนมีกำลังในการสนับสนุนด้านงบประมาณ สำหรับการวิจัยในด้านการดำเนินการของภาครัฐและเอกชน โดยมากมุ่งไปที่งานด้านการเมืองการปกครองเป็นหลัก แต่ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมกลับมีน้อย เพราะส่วนใหญ่จะมุ่งศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาคประชาชน โดยเฉพาะชุมชนในชนบท งานวิจัยที่มีปรากฏโดยมากใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ ผู้บริหาร หรือหัวหน้าหน่วยงาน หรือหัวหน้ากลุ่มและสมาชิกกลุ่มองค์กรเอกชน เป็นต้น

สำหรับการศึกษานี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูนรวมถึงกลุ่มหรือองค์กรเอกชน และภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองลำพูน ซึ่งยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ศึกษาอย่างเด่นชัดหากแต่มีปรากฏบ้างในรายงานการจัดทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษา ดังนั้นในการศึกษานี้ผู้ศึกษาจึงดำเนินการทบทวนเอกสาร และงานที่เกี่ยวข้องและมีความใกล้เคียงกับการศึกษานี้ ซึ่งพบว่า วีระศักดิ์ จารุชัยวัฒน์ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทเทศบาลเมืองขอนแก่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมบึงแก่นนคร ทั้งสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วและแผนงานหรือโครงการที่จะมีการดำเนินต่อไป และทัศนคติของผู้บริหารเทศบาลเมืองขอนแก่นกับความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองขอนแก่น เกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลเมืองขอนแก่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมบึงแก่นนคร เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอยและน้ำเสีย ซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองขอนแก่น ดำเนินการในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยการเก็บรวบรวมขยะและการนำขยะไปกำจัด ซึ่งก็มีปัญหาดังขยะไม่เพียงพอ และเกิดขยะตกค้าง ในด้านการจัดการน้ำเสีย แม้จะมีขบวนการบำบัดเป็นแบบบ่อฝัง มีขบวนการบำบัดวงจรละ 11.19 วัน สามารถบำบัดน้ำเสียจากชุมชน วันละ 2,500 ลูกบาศก์เมตร แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะส่วน ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างศึกษาส่วนใหญ่ ต้องการให้เทศบาลปรับปรุงหรือขุดลอกท่อระบายน้ำและทำท่อระบายน้ำในตรอกซอยเพื่อช่วยระบายน้ำด้วย

นอกจากนี้ อรุณ ฤทธิ์จิตเพียร (2540) ได้ศึกษาการดำเนินงานของภาครัฐในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ที่อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง พบว่า รัฐจัดการมลพิษโดยใช้เทคโนโลยีเป็นศูนย์กลางผ่านผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การที่ชุมชนมี

ความรู้น้อย ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนจากมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น จึงเกิดปัญหาว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทด้านการให้ชุมชนมีส่วนร่วม ประกอบกับชุมชนยังขาดศักยภาพ และการรวมกลุ่มอย่างเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม และความคิดในการหวังพึ่งเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป แต่เมื่อมีปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนจะใช้วิธีการชุมนุมเพื่อสร้างแรงกดดันให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อม

เช่นเดียวกับที่ อุดร วงษ์ทับทิม (2541) ได้เสนอไว้จากการศึกษาแนวคิดนครนิเวศกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืนว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างยั่งยืน ภาครัฐควรพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ประชากรรวมกัน และออกกฎหมายหรือมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจที่จะช่วยสนับสนุนการใช้และการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน ส่วนเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องให้ความสำคัญและทำงานร่วมกับองค์กรชุมชนเมืองต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ ควรมีแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนและลดงบประมาณ รวมถึงเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ ด้านสังคม ควรยกระดับคุณภาพชีวิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยบริการด้านสาธารณสุขที่ดี ยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น และคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ จริยธรรม ประเพณี ความเชื่อ ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม ต้องจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและปลูกจิตสำนึกการรับผิดชอบต่อสังคม

นอกจากนี้ แก้วสรร อดิโพธิ (2537) ยังได้เสนอให้รัฐสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ โดยดำเนินการให้สร้างระบบให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และส่งเสริมให้ชุมชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์ หรือแนวทางที่หลากหลายขยายย่อยไปทุกระดับทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงมีกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่มีฐานสิทธิทางกฎหมายของชุมชน และผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้มีสิทธิรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และมีการกระจายอำนาจ โดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร และยังได้เน้นว่าการมีส่วนร่วมจะต้องมีกระบวนการที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น ที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการไต่สวนสาธารณะมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร

สำหรับการศึกษาการดำเนินงานของภาครัฐ ในการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในต่างประเทศนั้น ได้แก่ งานวิจัยของ Read (1999) ที่ศึกษาถึงการที่จะทำให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการรวบรวมขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ เนื่องจากในปี 1990 รัฐบาลอังกฤษมีเป้าหมายที่จะนำขยะจากครัวเรือนกลับมาใช้ใหม่ให้ได้ 50 % ภายในสิ้นศตวรรษ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จก็ขึ้นอยู่กับโครงการขององค์กรท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของครัวเรือน แนวคิดแบบเดิมในการเผยแพร่บริการขององค์กรท้องถิ่นต่อสาธารณะได้ใส่ไว้ในแผนระยะยาวคือการให้การศึกษา โดย

ไม่มีผลในระยะสั้น จึงมีความพยายามที่จะเพิ่มความตระหนักและการมีส่วนร่วม ภาครัฐจึงตัดสินใจที่จะเผยแพร่โดยผ่านกลยุทธ์แบบเคาะประตูบ้าน ซึ่งเป็นเพียงสิ่งเดียวที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมในการนำกลับมาใช้ใหม่และนำเสนอมาตรการอื่น ๆ เช่น การลดปริมาณ การใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ ต่อทุก ๆ หลังคาเรือน มีผลทำให้มีปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่เพิ่มขึ้นจาก 107 เป็น 132 ตัน และความสำเร็จนี้นำไปสู่การมีส่วนร่วมที่ดีขึ้น โดยครัวเรือนมีส่วนร่วมอย่างมากในการนำวัสดุในครัวเรือนมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ยังพบว่า การมีส่วนร่วมทำให้ในภาคประชาชนมีความสนใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และองค์กรท้องถิ่นมีความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้น นอกจากนี้ Joos, Carabias, Winistoerfer และ Stuecheli (1999) ที่ศึกษาแง่มุมทางสังคมของการจัดการขยะโดยภาครัฐในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งพบว่าโครงการจัดการขยะและโดยเฉพาะเทคนิคการบำบัดขยะของเสีย ซึ่งละเลยแง่มุมทางสังคม ประสบความล้มเหลวจึงได้มีการวิจัยขึ้นใน 2 พื้นที่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า นอกจากการตัดสินใจที่โปร่งใส การร่วมมือกันระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ และการให้ข่าวสารข้อมูลค่านโยบายแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนยอมรับการจัดการขยะในสวิตเซอร์แลนด์ และ Clarke, Read และ Phillips (1999) ที่ได้ศึกษาการวางแผนการจัดการขยะแบบผสมผสานและกระบวนการตัดสินใจในนิวยอร์ก ซึ่งพบว่าในการวางแผนการจัดการขยะของเสียในนิวยอร์กนั้น ไม่มีขั้นตอนใดที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน อย่างไรก็ตามงานวิจัยของพวกเขาใช้การมีส่วนร่วมของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจากแต่ละชุมชน ผลการศึกษาของพวกเขาได้ว่าในการวางแผนการจัดการขยะในแต่ละขั้นตอน ทั้งการหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดการขยะและวิธีการที่เหมาะสม ล้วนจำเป็นต้องอาศัยความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น

2.5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

จากการทบทวนเอกสารผู้ศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่มีการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายชุมชน (อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร, 2540; ระวี อินจินดา, 2542) โดยการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนนี้ ผลการศึกษาต่าง ๆ สามารถสรุปได้คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยการกำกับหรือสนับสนุนโดยราชการ ดังนั้นปัจจัยที่อาจมีผลต่อการมีส่วนร่วม จึงมาจากทั้งฝ่ายชุมชนและจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐรวมทั้งระบบราชการ (UN Escap/ WHO/ Unicef อ้างใน สุภาณี รุ่งเรืองศรี, 2535) จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกล่าวได้ว่า การที่ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีปัจจัยที่มากระดับ 2 กลุ่ม ดังนี้

1) ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ

การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เป็นโครงการที่รัฐหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้ โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นส่งเสริมและประสานไม่ใช่เป็นผู้ยับยั้งการพัฒนา โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องยอมรับวัฒนธรรมประเพณีและความสามารถของคนในชุมชนว่ามีคุณค่า และเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้น จากงานวิจัยของนักวิชาการหลายท่าน พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดจากการสนับสนุนและการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะของการสร้างความเข้าใจต่อโครงการที่จะดำเนินงาน และการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดเครือข่ายการทำงานเป็นกลุ่มจนเป็นที่สนใจ และติดตามของชุมชน เป็นการสร้างความศรัทธา เกรงใจ หรือทำให้เกิดแรงจูงใจจนมีผลต่อการมีส่วนร่วมในที่สุด (สุจินต์ ดาววีระกุล, 2527; กุณจันทร์ สิงห์สุข, 2535; บัญญัติ ลายพยัคฆ์, 2537; สถาพร สมศักดิ์, 2541) และการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของ อรุณข ฤทธิจิตเพียร (2540) สรุปว่า ปัจจัยภาครัฐที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนคือ การที่รัฐได้รับอิทธิพลจากกระแสสิ่งแวดล้อมของโลกในการกำหนดนโยบายให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2) ฝ่ายชุมชน

สภาวะแวดล้อมของเมืองที่เผชิญปัญหาหลากหลายต่าง ๆ ทั้งด้านอากาศ น้ำ ดินและอื่น ๆ ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในเมือง การที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ประการสำคัญคือชุมชนต้องเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2537) รวมถึงรับรู้และติดตามข่าวสาร ซึ่งชุมชนที่มีความสนใจข่าวสารสิ่งแวดล้อมมากจะมีการรับรู้และการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมดีกว่า เพราะพบเห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนหรืออาจอยู่ใกล้ชิดหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้น ๆ เป็นเหตุให้ มีการรับรู้และมีพฤติกรรมในการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าชุมชนที่สนใจข่าวสารสิ่งแวดล้อมน้อยหรือไม่สนใจ

ประวัติความเป็นมาของชุมชน เป็นสิ่งที่มีส่วนอธิบายลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจการเมืองในปัจจุบันของชุมชน ชุมชนที่เคยมีอดีตเกี่ยวกับการรวมกลุ่มหรือประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมพัฒนา โดยเฉพาะชุมชนที่พัฒนาหรือขยายตัวมาจากกลุ่มที่มีรากฐานความสัมพันธ์ทางเครือญาติ และความสัมพันธ์ต่อเพื่อนบ้านแน่นแฟ้น จะเป็นแรงกระตุ้นให้ได้เรียนรู้ แลกเปลี่ยน ช่วยเหลือในกิจกรรมการมีส่วนร่วม ช่วยลดความขัดแย้งในกิจกรรมและยึดเหนี่ยวให้กิจกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่อง หากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลหนึ่งต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลหนึ่งต่อหลายบุคคล ถ้าเป็นไปในทางดี ก็มักจะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระของชุมชนที่จะร่วมแรงร่วมใจกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ชุมชนก็จะได้รับความสำเร็จ แต่ถ้าความสัมพันธ์เป็น

ไปในทางไม่ดี ชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จโดยยากหรือล้มเหลว (มุสดี สัตยมานะ, 2517; Mysen อ้างใน กรมพัฒนาชุมชน, 2519; ฉอาน วุฒิศิริมรรักษ์, 2526; เก็บ ศรีสง่า, 2528; อคิน รพีพัฒน์ อ้างใน สุภาณี รุ่งเรืองศรี, 2535; ประมาณ ตันฑิกุล, 2538) นอกจากนี้ระยะเวลาการอยู่อาศัยในชุมชน ความผูกพันกับท้องถิ่นทำให้บุคคลมีความต้องการที่จะเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ให้เจริญขึ้น (กรรณิกา ชมดี, 2524; กุณจันทร์ สิงห์สุ, 2535; เขวลักษณ์ มากดี, 2538)

แต่การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้นำ ลือชัย ศรีเงินยวง (2527) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในกองทุนยาและเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทยากจน ใน ประเด็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ ความกระตือรือร้นของผู้นำหมู่บ้าน เพราะภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งในการอธิบายการมีส่วนร่วมของชุมชน การที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมในโครงการอาจได้รับแรงกระตุ้นจากผู้นำท้องถิ่น ซึ่งมักเป็นผู้ที่ชาวบ้านมีความเชื่อถืออยู่ แล้ว แต่ความเชื่อถือศรัทธา หรือเกรงใจ ก็อาจมีแตกต่างกันได้และสิ่งหนึ่งคือการได้รับการชักชวน จากผู้นำท้องถิ่นอาจอยู่ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเกิดมีกำลังใจขึ้นมาอีกทางหนึ่ง จึงเข้ามา มีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ในที่สุด (สุจินต์ ดาววิระกุล, 2527) ซึ่งบัญญัติ ลายพยัคฆ์ (2537) ที่ ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมกลุ่มของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรจังหวัดระยอง พบว่าการติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากที่สุด

คุณลักษณะของผู้นำและวัฒนธรรมของชุมชนที่มีต่อผู้นำ เป็นปัจจัยที่อธิบายการ มีส่วนร่วมได้ค่อนข้างชัดเจน บางชุมชนผู้นำเกิดขึ้นโดยการยอมรับและเป็นตัวแทนของชุมชน อย่างแท้จริง ซึ่งหมายถึงการเป็นศูนย์รวมที่จะสร้างเอกภาพในการมีส่วนร่วมและเป็นสิ่งสะท้อนการ มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) แต่ในบางชุมชนภาวะผู้นำที่เป็นศูนย์รวม อำนาจเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเข้าร่วมของคนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดความลำเอียงที่จะได้รับ ผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา (ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527; พงษ์อินทรา ดันดีวัฒนา, 2525) ลักษณะภาวะผู้นำเพียงอย่างเดียวไม่ใช่เป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมของ ชุมชนที่มีต่อผู้นำหรือผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับชุมชน ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นสิ่งที่สะท้อนลักษณะความไม่เท่าเทียมในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และเป็นอุปสรรคต่อการ มีส่วนร่วม (อคิน รพีพัฒน์, 2527)

ลักษณะทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ทั้งในเชิงของปริมาณ ความมากน้อยและโอกาส กล่าวคือ ลักษณะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ อาชีพ รายได้ มีผลต่อความ สามารถที่จะให้การสนับสนุนหรือร่วมมือทางการเงิน วัสดุ สิ่งของ หรือเวลาว่างจากการทำงานที่จะ มาเข้าร่วมโครงการเพราะกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ จะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานเพื่อหา รายได้มาจุนเจือครอบครัว ขณะเดียวกันมักพบว่าผู้มีฐานะยากจนมักถูกกีดกัน ไม่มีความเท่าเทียมใน

การร่วมตัดสินใจและการได้รับผลประโยชน์ (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527; สุจินต์ ดาววิระกุล, 2527; เก็บ ศรีสง่า, 2528; ธวัช เบญจาทิกุล, 2529; สมใจ เข้มเจริญ, 2531; ชมพูนุช ผลกล้วย, 2535; กุณจันทร์ สิงห์สุ, 2535; บัญญัติ ลายพยัคฆ์, 2537; ลีลิก ฤทธิ์เนติกุล, 2540; สถาพร สมศักดิ์, 2541; วิทวัส แก้วทอง, 2541; ระวี อินจินดา, 2542)

ความต้องการของชุมชน เป็นสิ่งที่สะท้อนปัญหาที่แท้จริงและมีผลต่อการให้ความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นตัวบอกลังปัญหาสิ่งแวดล้อมและระบบการจัดการในท้องถิ่น ดังที่ อรนุช ฤทธิ์จิตเพียร (2540) พบว่า การที่ชุมชนมีประสบการณ์ตรงมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องทำให้เห็นปัญหาและต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ที่พบคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพและสภาพแวดล้อมของชุมชน และชุมชนได้เห็นแบบอย่างปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมจากที่อื่น จึงเป็นแบบแผนการต่อสู้เรียกร้องของชุมชน ทำให้เกิดความต้องการมีส่วนร่วมขึ้นภายในชุมชนในการจัดการมลพิษ

ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ สังคมและประชากร ก็เป็นปัจจัยของความแตกต่างในการมีส่วนร่วม (กิตติศักดิ์ สีนวณิช และไชยงค์ มงคลกิจงาม, 2527; ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527) ดังที่ ประมาณ ดัชนีกุล (2538) พบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยทางการเมือง เป็นปัจจัยที่ส่งผลและขัดขวางการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการที่ต้องใช้ทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนมาดำเนินกิจกรรม

ชัยอนันต์ สมุทวานิช (2527) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลกับการมีส่วนร่วมคือความสัมพันธ์ของรัฐกับชุมชน ในฐานะที่ชุมชนเป็นผู้ถูกปกครองและรับบริการจากรัฐ ในการแบ่งปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งจะได้มาอย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านชุมชน ได้แก่ ขนาดของชุมชน และความสัมพันธ์ภายในชุมชน ดังที่ สกนธ์ จันทักษ์ (อ้างใน วิจิตรา ทวีกิตติกุล, 2535) และ อารยา วัฒนกิจ (2526) พบว่า การติดต่อกับพัฒนากรและผู้นำท้องถิ่น และการติดต่อกันภายในหมู่บ้านมาก จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมมากด้วย กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ในชุมชนและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ก่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว การมีส่วนร่วมยังเกิดขึ้นเมื่อรู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกันหรือการได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ ด้วย (Goodenough, 1966) เพราะประโยชน์ที่จะได้รับนั้น แต่ละชุมชนมีความคาดหวังไม่เหมือนกันอาจทำให้มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้ (สุจินต์ ดาววิระกุล, 2527) ดังที่ กรมพัฒนาชุมชน (2519) พบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กร เป็นเพราะสมาชิกมีความคาดหวังว่าตนเองจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น และคาดหวังว่าการมี

ส่วนร่วมจะสามารถแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพได้ รวมถึงต้องการผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น ความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น (กรรณิกา ชมดี, 2524; ฉอาน วุฑฒิกรรม รักษา, 2526)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการศึกษานี้ได้นำปัจจัยของภาคเอกชนมาร่วมพิจารณา ด้วย เนื่องจากในการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของชุมชนเมืองลำพูนพบว่า องค์กรเอกชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองลำพูน

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองลำพูนนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย โดยประมวลจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ครอบคลุมในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการกำหนดลักษณะการจัดการสิ่งแวดล้อม และเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษา คือ ชุมชนเมืองลำพูนเป็นชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่มานาน แม้ว่าในด้านกายภาพจะมีการพัฒนาไปในลักษณะสังคมเมือง แต่ในด้านสังคมวัฒนธรรมนั้น ชุมชนเมืองลำพูนยังมีความผูกพันแน่นแฟ้นกันในชุมชนและผูกพันกับถิ่นฐาน การเติบโตขึ้นของเมืองที่ทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น มีการลงทุนด้านต่าง ๆ ซึ่งได้นำทรัพยากรมาใช้ ประกอบกับชุมชนก็มีส่วนในการผลิตของเสียสู่สภาพแวดล้อม เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและชุมชนได้ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวร่วมกัน จึงมีความคิดเห็นไปในแนวเดียวกันและมีความต้องการที่สอดคล้องกัน ทำให้รวมตัวกันเพื่อดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมตามแนวปฏิบัติที่มีพื้นฐานจากภูมิปัญญาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการกลับพบว่า ชิดจำกัดในด้านกฎหมายและงบประมาณดำเนินการกลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของชุมชน จึงต้องอาศัยการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ โดยเฉพาะเทศบาลเมืองลำพูนที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชนเป็นอย่างดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็เป็นผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั่นเอง ภาครัฐจึงมีบทบาทในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งการขอความร่วมมือ การตั้งกฎเกณฑ์ การให้รางวัลเพื่อให้ชุมชนสนใจในโครงการด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของรัฐ แต่ในส่วนของการโครงการของชุมชนได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ยังมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าของงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้มีการแสวงหาทางออกใหม่ โดยมุ่งไปที่งบประมาณสนับสนุนของภาคเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะองค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมจากนอกประเทศ ที่ดูเหมือนว่าจะให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าองค์กร

ภายในประเทศที่มุ่งในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ อย่างเช่น กองทุนพัฒนาชุมชนเมือง เป็นต้น แม้ว่าองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่บทบาทสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองลำพูน อย่างเครือข่ายสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองลำพูน จะมีบทบาทในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเชิงปฏิบัติมากกว่าองค์กรภายนอกประเทศแต่ต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐและองค์กรภายนอกประเทศเหล่านี้ ที่ส่วนใหญ่จะร่วมมือกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การสนับสนุนงบประมาณ เพื่อสร้างเทคโนโลยีในการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในโครงการย่อยอื่น ๆ ซึ่งชุมชนจะมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐมากขึ้นขึ้นอยู่กับการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการ เพื่อกระตุ้นความสนใจอย่างต่อเนื่องในการร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน

นอกจากนี้การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ยังขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งปัญหาในพื้นที่ขนาดเล็กนั้นสามารถจัดการได้โดยอาศัยความร่วมมือกันของชุมชน เช่น ปัญหาขยะในชุมชน เป็นต้น หากแต่ปัญหามหาศาลใหญ่ที่ปรากฏในพื้นที่ เช่น ควันพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือน้ำเสียจากท่อระบายน้ำทิ้งจากโรงงานต่าง ๆ นั้น ยังคงเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค ทำให้การมีส่วนร่วมในปัญหาเหล่านี้ค่อยลงไป ด้วยเพราะแม้แต่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้จึงต้องพึ่งกลไกทางกฎหมายและนโยบายจากรัฐบาลกลางเป็นหลักและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้

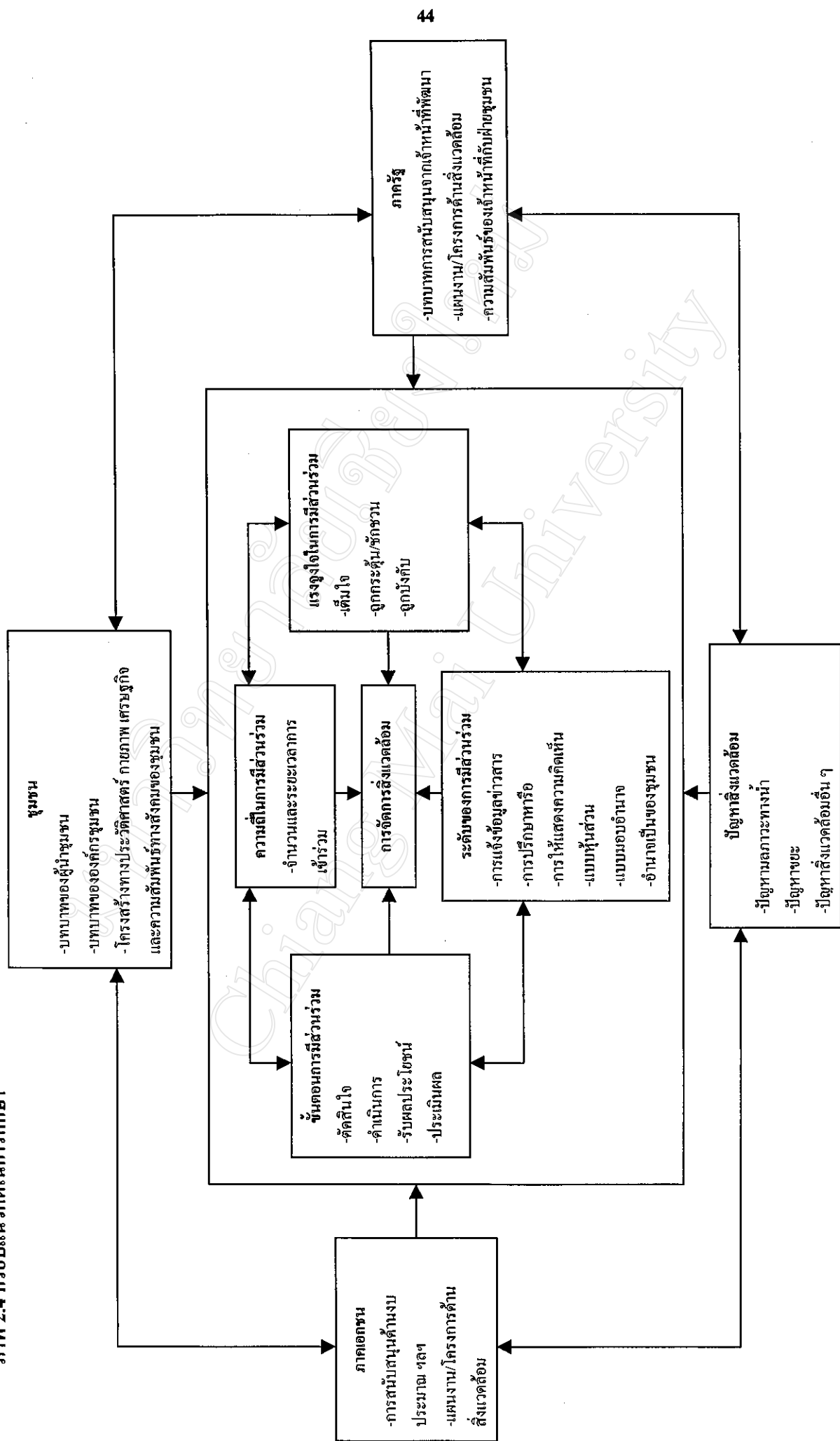
จะเห็นได้ว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ และภาคชุมชนที่มีความสัมพันธ์กันทั้งภายในชุมชนใหญ่และระหว่างชุมชนย่อย และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จากภาคเอกชนและองค์กรชุมชน รวมไปถึงลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับพื้นที่ เป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเองของชุมชนเมืองลำพูนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

โดยปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังภาพที่ 2.4

2.7 สรุป

จากแนวความคิด ทฤษฎี และการทบทวนเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ กล่าวได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากจะมีความหลากหลายแล้ว ยังมีความแตกต่างกันในแต่ละระดับของพื้นที่ ดังนั้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงมีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน โดยที่แต่ละฝ่ายมีแนวความคิดและวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันไป ทั้งการจัดการโดยใช้

ภาพ 2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา



เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือการจัดการโดยใช้คติความเชื่อที่สืบทอดกันมาเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น แต่จะใช้วิธีการใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับบริบทและเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองของพื้นที่ ตลอดจนการมีทุนทางสังคม อันได้แก่ ระบบความคิด ความเชื่อ วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี ที่หล่อหลอมจนเกิดเป็นวัฒนธรรมของชุมชน แต่การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นจะเกิดขึ้นมิได้เลย หากปราศจากการกระจายอำนาจของภาครัฐและการสนับสนุนของภาคเอกชน

ดังนั้น ในการศึกษาถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูนนี้ จึงละเลยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสียมิได้ เพราะทุกฝ่ายล้วนมีความสำคัญและทำงานสอดประสานกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนหรือชุมชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม