

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษายทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ครั้งนี้ ผู้ศึกษาสามารถนำเสนอ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ความเป็นเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
3. ชนชั้นกลาง
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมือง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### ความเป็นเมือง

การศึกษายทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเมืองใหญ่ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาถึงลักษณะของเทศบาลนครเชียงใหม่และแนวคิด ทฤษฎีและคติความเป็นเมือง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### ลักษณะทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่ เดิมเป็นสุขาภิบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 และได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่เป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอน 8 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 ซึ่งเป็นเทศบาลนครแห่งแรกในประเทศไทย โดยมีนายวรการ บัญชา เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนวังสิงห์คำ ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง เชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เดิมมีพื้นที่ 17.5 ตารางกิโลเมตร และใน พ.ศ. 2526 ขยายพื้นที่เป็น 40.216 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ช้างม้อย ศรีภูมิ วัดเกต ช้างคลาน พระสิงห์

และบางส่วนของตำบล สุเทพ ป่าแดด ป่าตัน ฟ้ายาม หนองป่าครั่ง ท่าศาลา หนองหอย ช้างเผือก โดยแบ่งเขตการปกครองเพื่อให้การบริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ เป็น 4 แขวง ดังนี้

1. แขวงกาวิละ รับผิดชอบในเขตพื้นที่ตำบลวัดเกตและบางส่วนของตำบลฟ้ายาม หนองหอย หนองป่าครั่ง ท่าศาลา ที่อยู่ในเขตเทศบาล ครอบคลุมพื้นที่ 11.4 ตรม.
2. แขวงเมืองราย รับผิดชอบตำบลข้างกลาน ป่าแดด หายยา และพระสิงห์บางส่วน ครอบคลุมพื้นที่ 7.7 ตรม.
3. แขวงศรีวิชัย รับผิดชอบบางส่วนของตำบลข้างเผือก สุเทพ พระสิงห์ ศรีภูมิ ครอบคลุมพื้นที่ 9.2 ตรม.
4. แขวงนครพิงค์ รับผิดชอบตำบลข้างม่อย ป่าตัน และบางส่วนของตำบลศรีภูมิ ช้างเผือก ครอบคลุมพื้นที่ 11.7 ตรม.

### แนวคิดความเป็นเมือง

ลักษณะของความเป็นเมืองนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถาน (2524) อธิบายถึงความเป็นเมืองว่า หมายถึง กระบวนการที่ชุมชน กลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือการ ขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงานต่าง ๆ มากขึ้น

สฤติชัย นิยมญาติ (2526) อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของ “การกลายสภาพ” (A process of becoming) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสถานะที่ไร้ความเป็นเมืองไปสู่สถานะของความเป็นเมือง หรือไม่ก็เปลี่ยนสถานะจากการกระจุกที่มีความหนาแน่น มาก

สำหรับ Gould และ Kobb (1964) อธิบายว่า ความเป็นเมืองมีหลายความหมายดังนี้

1. ความเป็นเมืองอาจหมายถึงการกระจาย (Diffused) ของอิทธิพลสังคมเมืองไปสู่ สังคมชนบท คำว่า “อิทธิพล” ที่ได้กระจายไปนั้น หมายถึงขนบธรรมเนียมและลักษณะ (Trait) ของ เมือง
2. ความเป็นเมืองหมายถึง ปรากฏการณ์ของลักษณะสังคมเมืองที่เกิดขึ้น หรือลักษณะ ของสังคมเมืองในแง่ประชากร คำนิยามนี้พบเสมอ ๆ ในหนังสือของสังคมวิทยาชนบท กล่าวคือ การปฏิบัติทางด้านวัฒนธรรมในเขตชนบทได้กลายเป็นวัฒนธรรมแบบสังคมเมือง

3. นักประชากรศาสตร์เข้าใจความเป็นเมืองว่าเป็นกระบวนการของประชากรที่มารวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีความหมายสำคัญที่ว่า เป็นกระบวนการหนึ่งของการเคลื่อนไหวจากที่ไม่ใช่สังคมเมืองไปเพื่อให้ถึงความสมบูรณ์ของลักษณะเมืองของประชากรที่มารวมอยู่อย่างหนาแน่น

4. ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของการรวมตัวอยู่อย่างหนาแน่นของประชากรซึ่งในอัตราของประชากรในเมือง ต่อประชากรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น

Palen (1987) อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองหรือไปตั้งถิ่นฐานอยู่กันหนาแน่นบริเวณใดบริเวณหนึ่งหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นกระบวนการซึ่งชนบทเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นเมืองนั่นเอง

### ทฤษฎีความเป็นเมือง

Wilson and Schulz (1978) กล่าวถึงความ เป็นเมือง เป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาอย่างหนึ่งที่มีรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองแตกต่างกันออกไป รูปแบบของกระบวนการทางนิเวศวิทยาที่นิยมนำมาใช้อธิบายการขยายตัวของความเป็นเมืองมี 4 ทฤษฎีหลักดังนี้

1. ทฤษฎีรูปดาว (Star theory) Hurd อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้นเกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่เป็นที่รวมของเส้นทางคมนาคมสายหลักของเมือง อิทธิพลของเส้นทางคมนาคมจะมีผลทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถได้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคมดังกล่าวในระยะที่สามารถเดินไปถึงได้สะดวก ต่อมาภายในเมืองได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมดีขึ้น ประชาชนภายในเมืองนิยมใช้รถยนต์กันมากขึ้น พื้นที่ว่างที่อยู่ระหว่างเส้นทางคมนาคมก็จะมีประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่กันหนาแน่นมากขึ้น พื้นที่ว่างดังกล่าวก็เชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่เดียวกัน

2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory) Burgess อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปแบบวงแหวน เป็นรัศมีวงกลมต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลาง และแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็น 5 เขต ดังนี้

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

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

เขตที่ 3 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน (The zone of workingmens' homes) ที่ย้ายออกมาจากเขตศูนย์กลางการขนส่ง สภาพที่อยู่อาศัยของคนในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนจะปลูกอยู่ในระยะห่างกันไม่ชิดติดกันเหมือนกับสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในเขตชนชั้นกลางต่อไป

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

เขตที่ 5 เป็นเขตที่พักอาศัยชานเมือง (The commuters' zone) มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูง ที่เดินทางด้วยรถประจำทางและรถส่วนตัวเข้าไปทำงานเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้

3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector theory) Hoyt อธิบายว่า รูปแบบของการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (Pie-shaped) และในแต่ละเมืองจะพบว่า การขยายตัวของเมืองออกไปยังพื้นที่ด้านนอกจะเป็นรูปเสี้ยววงกลมหนึ่งเสี้ยววงกลมหรือมากกว่าหนึ่งเสี้ยววงกลม และการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะดังนี้

1. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่เชื่อมไปยังศูนย์กลางทางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่น ๆ
2. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำ ถ้าคลองในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม
3. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูงของสังคม ห้องพักอาศัยราคาสูงมักจะเกิดขึ้นบริเวณย่านธุรกิจใกล้ ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่า
4. เขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาปานกลาง

4. ทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple-nuclei theory) Harris และ Ullman อธิบายว่าการขยายตัวของเมืองเกิดมาจากหลายจุดศูนย์กลาง ไม่ได้เกิดมาจากศูนย์กลางที่ใดที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว เพราะในยุคปัจจุบันเมืองอุตสาหกรรม มีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม และศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายแห่ง โดยเสนอแนวความคิดการขยายตัวของเมืองว่าเกิดจากหลายจุดศูนย์กลางมี 4 ประการดังนี้

1. ธุรกิจแต่ละประเภท มีความต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน ธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนกัน จะมารวมตัวอยู่ในบริเวณที่มีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ใช้เหมือนกัน เช่น เขตค้าปลีกจะตั้งอยู่ในทำเลที่ลูกค้าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าได้ง่ายและสะดวกจากทุกทิศทางของเมือง เขตเมืองท่าจะตั้งอยู่ในบริเวณริมฝั่งแม่น้ำหรือทะเล เขตอุตสาหกรรมหนักเป็นเขตที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ติดกับเส้นทางคมนาคมขนส่ง เช่น แม่น้ำ ทะเล ถนน หรือใกล้กับเส้นทางรถไฟเพื่อสะดวกในการขนส่ง เป็นต้น

2. ธุรกิจที่เหมือนกันมักจะมีการรวมตัวอยู่ในบริเวณเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงการค้าจากการเปรียบเทียบและเลือกซื้อสินค้าของลูกค้า เช่น ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์จะไปรวมกลุ่มเป็นย่านขายรถยนต์ ทำให้ผู้ซื้อสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคากับผู้ค้ารายอื่น ๆ ได้ง่าย

3. การใช้ที่ดินของธุรกิจที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกันและไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถอยู่ในบริเวณเดียวกับเขตอุตสาหกรรม เพราะพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยต้องการความสงบมีการขนส่งที่ดีและไม่มีปัญหามลภาวะ แต่เขตอุตสาหกรรมเป็นเขตที่มีเสียงดัง มีการขนส่งและใช้ยานพาหนะทั้งวัน และมีปัญหามลภาวะ

4. บริเวณที่มีราคาที่ดินสูงมากเป็นอุปสรรคทำให้ธุรกิจบางประเภทไม่สามารถเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่ดินในราคาแพงทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนและผลกำไรที่ได้รับ นักลงทุนจึงต้องหาทำเลที่ตั้งแห่งใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจของที่จะดำเนินการ

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



## คติแบบเมือง

ลักษณะของคติแบบเมืองนั้น Anderson (1971) ได้อธิบายลักษณะไว้ดังนี้

1. มีการแบ่งแยกแรงงาน (Division of labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการประดิษฐ์ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การประกอบอาชีพต่าง ๆ จึงใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ มีการแบ่งตำแหน่งและหน้าที่หลายระดับขึ้นอยู่กับงานแต่ละประเภท
2. วิถีชีวิต (Lifestyle) เป็นแบบคนเมืองและมีลักษณะเหมือนกับจักรกล เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มความเร็วในการผลิต ทำให้ความสามารถของคน และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ถูกทำลาย เพราะต้องรับคำสั่งและถูกควบคุมโดยเครื่องจักร ต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเพิ่มความก้าวหน้าให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ในเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับระบบอุตสาหกรรม
3. การเคลื่อนที่ทางสังคม (Social mobility) ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความสำเร็จ และความพยายาม ต้องต่อสู้และแข่งขันกับผู้อื่นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยมากกว่าตามตำแหน่งและหน้าที่การงาน
4. อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม (Environments) ที่สร้างสรรค์โดยมนุษย์มากกว่าสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ถนน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมในเมืองที่เพิ่มขึ้นมีลักษณะเป็นจักรกล และรวมถึงเครื่องใช้ภายในบ้านด้วยเช่นกัน
5. การดำเนินชีวิตประจำวันผูกพันกับเวลา (Implications of the clock) การทำงาน การเดินทาง และกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองจะถูกกำหนดโดยเวลา คนส่วนใหญ่ต้องทำงานตามตารางเวลาที่กำหนดไว้
6. มีความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเองหรือเพื่อครอบครัวของตัวเอง ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย สมาชิกของแต่ละครอบครัวมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่และต่างอาชีพ ใช้เวลาส่วนมากในการทำงานเพื่อร่วมกันรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ทำให้มีเวลาในการสังสรรค์ต่อกันน้อย
7. มีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (Secondary relationships) ทำงานในองค์กรที่เป็นราชการทำให้การติดต่อของสมาชิกในสังคมต้องมีแบบแผนในการติดต่อตามระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้

8. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง การอาศัยอยู่ในเมืองจะต้องไม่กลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญ และสามารถอยู่อย่างโดดเด่นในกลุ่มของปัจเจกนิยมได้

9. มีความผูกพันและขอมเทคโนโลยี่ (Commitment to superlatives) เนื่องจากในเมืองจะเป็นดินแดนที่มีความก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน สิ่งของที่ทันสมัยและล้ำหน้าที่สุดในวันนี้ อาจจะมีล้ำสมัยในวันรุ่งขึ้นก็เป็นได้ ดังนั้นการผลิตต่าง ๆ ผู้ผลิตจะต้องใช้ความสามารถทางด้านความคิดและศิลปะทำให้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อกระตุ้นการอุปโภคและการบริโภคของลูกค้า

10. เงินตราเป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า (Money as the definer of values) การได้มาซึ่งเครื่องอุปโภค บริโภค และสิ่งของต่าง ๆ จะต้องใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยน และราคาของสิ่งต่าง ๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา

11. ให้ความสำคัญกับเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและความเป็นระบบราชการ (Writing records and bureaucracy) เป็นเรื่องที่สำคัญในระบบการบริหาร การวางแผน และการควบคุมการทำงานของคนไม่ว่าจะเป็นสังคมเมือง สังคมชนเมือง และสังคมชนบท ต่างก็ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน มนุษย์ทุกคนมีความสามารถอย่างหนึ่งก็คือ การปรับตัวเข้ากับทุกสภาพสังคม แม้ว่าสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม สมาชิกในสังคมก็สามารถดำรงชีพอยู่ได้เสมอ

จากลักษณะแนวคิดความเป็นเมืองดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่ามีส่วนที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัญหาและผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ สภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบเมืองของประชาชนทั้งในด้านการทำงาน การคมนาคมเดินทาง การใช้ชีวิตประจำวัน ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำเสียจากที่พักอาศัยและย่านธุรกิจ ปัญหาอากาศเป็นพิษ ปัญหาการใช้พลังงาน ฯลฯ ซึ่งแต่ละปัญหามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ลักษณะการขยายตัวของเมืองส่งผลให้มีการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ในพื้นที่ที่จะขยายตัวมากขึ้นทำให้มีการก่อสร้างอาคารสำนักงานต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลก่อให้เกิดปัญหาภูมิทัศน์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมพื้นที่สาธารณะ ปัญหาอากาศเป็นพิษ เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง

การศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นการศึกษาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองจึงควรมีการนำมาศึกษาด้วย ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองสามารถสรุปได้ดังนี้

### ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง

การดำเนินการในการพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เป็นต้นมา มีการพัฒนาเมืองหลักให้เป็นศูนย์กลางความเจริญ เพื่อนำความก้าวหน้าไปสู่เมืองรองที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อจะทำให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดี ซึ่งในการพัฒนาดังกล่าวของภาครัฐ ล้วนแต่ได้ส่งผลในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญไปที่การค้า การลงทุนด้านอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน การเงิน การธนาคาร แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Issues) ต้นทุนทางด้านสังคม (Social Cost) การรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Environmental Balance) ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environmental) และที่มนุษย์สร้างขึ้น (Built Environmental) เท่าที่ควร การพัฒนาได้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน มีการถ่ายเทเงินทุน การไหลเทของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง การเคลื่อนย้ายของแรงงานในภาคเกษตรกรรมของพื้นที่ชนบท สู่อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการ นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคมวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาจัดเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ ๆ คือ

1. ปัญหาความแออัดจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร
2. ระบบการขนส่งและการจราจร ประสบปัญหาติดขัด ไม่คล่องตัว
3. ขาดแคลนน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภค
4. การจัดเก็บขยะ ยังไม่มีวิธีการที่เหมาะสม
5. เกิดชุมชนแออัดทั้งในเมือง ชานเมือง และรอบนอก
6. เกิดปัญหาน้ำท่วม
7. ปัญหามลพิษของอากาศ น้ำเสีย และมลพิษทางเสียง
8. การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ
9. ฝุ่นละออง
10. การขาดระบบกำจัดขยะมีพิษและกากของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม



11. คุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองเริ่มต่ำลง
12. มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องจนเกินขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะรองรับได้
13. การเติบโตของเมืองมีการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง ไร้ระเบียบ
14. มีการทำลายคุณค่าทางศิลปะ วัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งทางกายภาพ เช่น โบราณสถานและโบราณวัตถุ สิ่งสำคัญที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ มรดกทางวัฒนธรรมเสื่อมโทรม
15. คุณค่าทางวัฒนธรรมท้องถิ่นเสื่อมลง หันไปสู่กระแสวัฒนธรรมตะวันตกที่เข้ามาพร้อมกับยุคเทคโนโลยีสื่อสารสนเทศ
16. ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด

สรุปได้ว่า ที่มาของปัญหาดังกล่าว ล้วนเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายที่มุ่งหวังผลด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราเร่ง (Rapid Growth Economy) การทำให้เป็นเมือง การทำให้เป็นภูมิภาค (Regionalization) การทำให้ทันสมัยในกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นสำคัญ (Amstrong and Taylor,1993; Rigg,1995 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2536)

### แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมกับพัฒนาการเศรษฐกิจ และขนาดของพื้นที่

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

ระดับทางพื้นที่	ครัวเรือน	ชุมชน	มหานคร	ภูมิภาค	ทวีป
สาธารณูปโภคและบริการหลัก	- ที่อยู่อาศัย - การเก็บกักน้ำ - ห้องน้ำ - การจัดเก็บขยะ - เตาหุงต้ม/ให้ความร้อน - การระบายอากาศ	- ท่อน้ำ - การกำจัดของเสีย - การเก็บรวบรวมขยะ - ทางระบายน้ำ - ถนน/ทางเดิน	- สวนอุตสาหกรรม - ถนน - เครื่องกัน - เครื่องมือบำบัด - คลองชลประทาน - หลุมฝังกลบขยะ	- ถนนไฮเวย์ - แหล่งน้ำ - แหล่งพลังงาน	
ลักษณะปัญหา	- ที่อยู่อาศัยต่ำ	- น้ำ/ดินเสีย	- อากาศติดขัด	- มลพิษทางน้ำ	- ฝนกรด

ความเป็นมาตรฐาน - ขาดแคลนน้ำ - ไม่มีห้องน้ำ - เชื้อโรค/โรค ระบาด - มลพิษทางอากาศ ภายในบ้าน	- กองขยะ - น้ำท่วม - มลภาวะทาง อากาศและเสียง - ภัยธรรมชาติ	- อุบัติเหตุ - มลพิษทาง อากาศ - ขยะพิษ	- สูญเสียพื้นที่ ทางนิเวศ	- โลกร้อนขึ้น - การสูญเสียชั้น บรรยากาศ
--	--	---	------------------------------	---

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

โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองตามลักษณะทางเศรษฐกิจแบ่งได้ 4 กลุ่มคือ

1. ชุมชนเมืองที่มีรายได้น้อย มีความขาดแคลนด้านบริการพื้นฐาน เช่น น้ำประปา การสุขาภิบาล ระบบระบายน้ำ การเก็บรวบรวมขยะ นอกจากนี้ ยังมีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงจากการใช้ถ่านหินคุณภาพต่ำ การพัฒนาและการใช้ที่ดินอย่างไม่มีควบคุม ความเสียหายที่รุนแรงและการสูญเสียชีวิตจากภัยธรรมชาติ
2. ชุมชนเมืองที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง มีการสุขาภิบาลและการบำบัดน้ำเสียในระดับต่ำ การระบายน้ำไม่ดี มีมลพิษทางน้ำอย่างรุนแรงจากขยะของเขตชุมชนและเขตอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ การใช้เชื้อเพลิงคุณภาพต่ำ หรือการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บขยะและของเสียที่ไม่เพียงพอ การควบคุมการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงภัยธรรมชาติและภัยพิบัติอื่น ๆ
3. ชุมชนเมืองที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง มีมลพิษทางน้ำจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ การใช้เชื้อเพลิงคุณภาพต่ำ หรือการใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บขยะที่ไม่เพียงพอ ภัยธรรมชาติและภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์เพิ่มขึ้น เช่น ขยะเป็นพิษ พลังนิวเคลียร์
4. ชุมชนเมืองที่มีรายได้สูง ปัญหาสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ ความสวยงามสูญเสียไปหรือลดลงไป จากมลพิษทางน้ำ แต่มีการจัดการขยะพิษ และความเสียงภัยธรรมชาติและภัยพิบัติอื่น ๆ ลดลง

จากประเด็นปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนั้นต้องมีวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งต้องเกิดจากความเข้าใจสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น โดย Bartone (1994) ได้ระบุว่า ในประเทศกำลังพัฒนามักมีสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากนโยบายทางการเมืองที่ไม่ครอบคลุมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ขาดการควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้

ราคาที่ดินสูง ผู้มีรายได้น้อยจึงต้องบุกรุกพื้นที่เสื่อมโทรมหรือเสี่ยงต่อมลพิษ นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเตรียมสิ่งบริการพื้นฐานได้ทัน รวมถึงของเสียที่มาจากชุมชนก็มีปริมาณมากเกินกว่าที่จะจัดการได้ เนื่องจากการกำหนดค่าบริการ หรือราคาทรัพยากร เช่น ค่าไฟ ค่าน้ำประปา ค่าบริการจัดเก็บขยะที่ต่ำเกินไป ซึ่งเกิดจากการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และมีการกระจายที่ไม่เพียงพอ จึงมีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย และก่อปัญหา มลพิษ สถานบันต่าง ๆ มีความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมในแง่การกำหนดมาตรฐาน สร้างกฎเกณฑ์ และบังคับใช้น้อย

### ชนชั้นกลาง

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ควรศึกษาแนวความคิด พัฒนาการ และประเภทของชนชั้นกลาง ดังต่อไปนี้

#### แนวคิดว่าด้วยชนชั้นกลาง

การศึกษาในเรื่องชนชั้นกลางที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมทางสังคม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางด้านการเมือง โดยเฉพาะในประเทศตะวันตก ได้มีความพยายามที่จะให้คำจำกัดความของคำว่า ชนชั้นกลางว่าคือใคร ประกอบด้วยใครบ้าง ซึ่ง Max Weber ได้ให้คำอธิบายว่า ชนชั้นทางสังคมแบ่งเป็นหลาย ๆ ชั้น ด้วยแนวคิดชนชั้นทางสังคม (Social Stratification) โดยแบ่งเป็น 3 ชั้น ลดหลั่นกันไป ได้แก่ ชั้นสูง ชั้นกลาง ชั้นล่าง ซึ่งเป็นความไม่เท่าเทียมกันในสังคม (Social Inequality) พบว่า ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ เป็นปัจจัยหลักของความไม่เสมอภาค และยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น การประกอบอาชีพ ระดับการศึกษา วิถีชีวิต แม้กระทั่งเชื้อชาติก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการแบ่งชนชั้น และความไม่เท่าเทียมกันในปัจจัยทางสังคมเหล่านี้ ได้สร้างสังคมที่บุคคลมีตำแหน่งทางสังคมที่ลดหลั่นกัน

ปรีดี เกษมทรัพย์ (2536) กล่าวถึงชนชั้นกลางว่า หมายถึง บุคคลที่ประกอบสัมมาอาชีพทางการพาณิชย์ อุตสาหกรรม และอาชีพอิสระทั้งปวงที่เคารพปฏิบัติตามกฎหมายพอสมควร บุคคลเหล่านี้มีทรัพย์สินสมบัติและหลักฐาน มีหน้าตาเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคมเมืองแต่ละเมือง

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (อ้างในสังคีต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2536) ให้คำนิยามถึงชนชั้นกลางว่า ประกอบด้วยคนงานคอปกขาว หรือคนงานที่ไม่ต้องใช้แรงงาน และผู้ผลิตขนาดเล็กในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ คนกลุ่มนี้จะอยู่ระหว่างนายทุน ผู้ใช้แรงงานและชาวนา

Hagen (อ้างใน ฮอร์ฮาไฟ โอศิริ, 2541) กล่าวถึงชนชั้นกลางในเกาหลีได้ว่าแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ กลุ่มผู้จัดการ และนักวิชาชีพทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ เจ้าของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้มีทรัพย์สินระดับกลางและย่อม

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ คนงานคอปภขาวระดับกลาง เช่น เสมียน พนักงาน ข้าราชการระดับล่าง

กลุ่มที่ 4 ได้แก่ กลุ่มนักคิด นักวิชาการ

ประเวศ วะสี (2535) กล่าวถึงชนชั้นกลางว่า คนเหล่านี้อาจเป็นนักวิชาการ เป็นหมอ ครู เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ เป็นนักพัฒนาในองค์กรเอกชน เป็นนักข่าว ฯลฯ คนเหล่านี้มีความรู้ มีรายได้ มีการบริหาร จัดการ มีข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร มีเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีความตื่นตัวเพื่อประชาธิปไตย และมีสถานภาพทางสังคม

#### **พัฒนาการของประชาชนชนชั้นกลาง**

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) มีความเห็นว่า ชนชั้นกลาง เป็นแนวคิดใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มที่เป็นผู้ปกครอง ไม่ได้สังกัดกลุ่มที่ผูกพันธนาคารด้วยสิทธิในการใช้ที่ดิน หรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มผู้ปกครอง คนชั้นกลางมีชีวิตอยู่ในองค์กรที่เรียกว่า สมัยใหม่ บ้าง Rational บ้าง ซึ่งหมายความว่า ความสัมพันธ์ภายในองค์กรดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการส่วนบุคคล แต่ถูกกำหนดโดยสัญญาหรือด้วยบทกฎหมาย นอกจากนั้น ความเป็นปัจเจกชนของชนชั้นกลางมีผลทำให้ความผูกพันแบบเก่า หรือความภักดีต่อ นายเลื่อมลง

สำหรับลิจิต ซีรเวคิน (2539) กล่าวถึงชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ในประเทศไทย หรือที่นักวิชาการเรียกว่า “พลังนอกระบบราชการ” ว่าประกอบด้วยนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ รวมทั้ง พนักงานขององค์กรภาคเอกชน ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และยังได้มีการเกิดขึ้นใหม่ของชนชั้นจาก 26 ล้านคน เป็น 30 ล้านคน ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมือง เทศบาลเพิ่มขึ้น ประชาชนรู้หนังสือเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดกลุ่มคนใหม่เกิดขึ้นอีก 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มนักธุรกิจ ธนาคาร สถาบันการเงิน ผู้ลงทุน กลุ่มชนนี้เป็นชนชั้นกลางใหม่ หรือเศรษฐกิจใหม่ 2) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในภาคอุตสาหกรรม การบริการ ใช้แรงงาน กลุ่มเหล่านี้ใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองได้ และ 3) กลุ่มนักศึกษา นักเรียนอาชีวะ ซึ่งสามารถทำงานภาครัฐหรือเอกชนได้ นอกจากนี้ ยังมีชนชั้นกลางที่ประกอบธุรกิจระดับชาติ และระดับท้องถิ่นอีกมากมาย

ส่วนสังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2536) กล่าวว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนชนชั้นกลางและนายจ้าง รวมทั้ง มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ทำให้ชนชั้นกลางสามารถท้าทายอำนาจของกลุ่มพลังในระบบราชการ

### ประเภทของชนชั้นกลางไทย

“ชนชั้นกลางไทย” อาจมีความหลากหลายกัน อาจแบ่งชนชั้นกลางระดับบน ชนชั้นกลางระดับกลาง และชนชั้นกลางระดับล่าง แต่มีหลักเกณฑ์ 4 ประการ ประกอบกันที่อาจใช้ตัดสินความเป็น “ชนชั้นกลางของไทย” ได้ คือ

1) การศึกษา “ชนชั้นกลางควรมีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับมหาวิทยาลัย

2) รายได้ “ชนชั้นกลางควรมีรายได้สูงพอสมควร” นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า ชนชั้นกลางควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 175,500 บาท

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2536) มีความเห็นว่า ชนชั้นกลาง คือ ประชาชนระดับล่างถึงระดับบน ที่ควรมีรายได้ 10,000 – 49,000 บาทต่อเดือน

ส่วนนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) มีความเห็นเห็นว่า ในจังหวัดเชียงใหม่คนที่มียาได้ 6,000 บาทต่อเดือน ก็เป็นชนชั้นกลางได้ สำหรับการศึกษารั้งนี้จึงกำหนดเกณฑ์ของชนชั้นกลางว่าเป็นผู้ที่มีรายได้ตั้งแต่ 6,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป

3) วัฒนธรรมบริโภคนิยม ลักษณะทางวัฒนธรรมที่เด่นของชนชั้นกลางคือ บริโภคนิยม

4) อาชีพชนชั้นกลาง นักวิชาการหลายท่านนิยาม ไว้ดังนี้

สำหรับเกษียร เดชะพีระ (2537) กล่าวว่า ชนชั้นกลางไทย ได้แก่ ผู้ที่ประกอบอาชีพ นักเทคนิค นักบริหาร ผู้จัดการ นักธุรกิจ พ่อค้า เจ้าของร้าน เสมียนและแรงงานฝีมือที่กินเงินเดือนอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชน

เสน่ห์ จามริก (2535) ได้แบ่งอาชีพของชนชั้นกลางไทยเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) เจ้าของกรรมสิทธิ์ พ่อค้ารายย่อย นักธุรกิจ ผู้อำนวยการ นักบริหาร ช่างเทคนิค ทั้งในการเกษตรและอุตสาหกรรม 2) บุคคลที่อยู่ในอาชีพอิสระ เช่น ครู อาจารย์ แพทย์ นักกฎหมาย ทนายความ นักเขียน ศิลปิน ฯลฯ 3) ข้าราชการ รวมทั้ง นายทหารชั้นสัญญาบัตร

ส่วนอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2536) จำแนกชนชั้นกลางไทยเป็น 2 ปีก คือ 1) ปีกนักธุรกิจวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วย นักบริหาร ผู้จัดการ ผู้อำนวยการในบริษัท โรงงาน ธนาคาร นักธุรกิจ



เงินทุนหลักทรัพย์ หรือแพทย์ พยาบาล ทนายความ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น 2) ปีกนักปฏิรูป ได้แก่ นักศึกษา อาจารย์ นักวิชาการ หัวหน้า และนักเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน

จากลักษณะดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่า ชนชั้นกลางในสังคมไทย หมายถึง ผู้ที่ประกอบสัมมาอาชีพใด ๆ ที่สามารถดำรงวิถีชีวิตในระดับที่พออยู่ พอกิน มีเครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน ไม่เกินความสามารถในการซื้อหามาใช้ และมีรายได้อย่างน้อยตั้งแต่ 6,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป ซึ่งชนชั้นกลางเหล่านี้นับเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของสังคมและมีบทบาทอย่างมากในการที่จะจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

### **การมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมือง**

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะสามารถช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดได้ ดังนั้นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งสามารถนำเสนอสาระได้ดังนี้

#### **ข้อตกลงของประชาคมโลกในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน**

องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลก ว่าด้วย “สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” ขึ้นที่ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ในประเทศบราซิล เมื่อ ค.ศ. 1992 เพื่อชูแนวคิดเรื่อง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” นำไปสู่ “แผนปฏิบัติการ 21” (Agenda 21) ซึ่งทุกประเทศต้องนำแนวทาง ไปเป็นแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของตน ในแผน Agenda 21 ได้ระบุและยืนยันในข้อที่ 10 ว่าด้วยการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะทำให้ดีที่สุดเมื่อประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐจะต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการทางการปกครองและกฎหมาย รวมทั้ง การเยียวยาความเสียหาย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2540)

มาตรา 46 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่าด้วยเรื่องศักดิ์และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มีสาระสำคัญว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟู จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลป หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 56 มีสาระสำคัญว่า “บุคคลมีสิทธิจะเข้าร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์ และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือ

คุณภาพชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างที่รุนแรง

ทัศนีย์ ไทยยาภิรมย์ (2524) ได้แยกแยะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1. ร่วมคิด โดยการศึกษาถึงสภาพที่เป็นอยู่มีอะไรเดือดร้อน และมีสาเหตุมาจากอะไร
2. ร่วมวางแผน โดยการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา พิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหา
3. ร่วมดำเนินการ โดยการดำเนินงานตามโครงการ แผนกำหนดของโครงการ และแผนงานที่ได้วางไว้
4. ร่วมติดตามประเมินผล โดยการประเมินผลความสำเร็จ หรือล้มเหลวของงานเป็นระยะ ๆ และทำการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ไปด้วย

#### **ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน**

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของประชาชน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532) ในการพัฒนาสามารถบรรลุผลอย่างเต็มที่ที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ใน 2 ลักษณะคือ

1. การเข้าร่วมโดยทางตรง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่เข้าร่วมในโครงการในท้องถิ่นของตนโดยตรงและ ด้วยความสมัครใจ ขอบเขตที่ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่
  - 1.1 การเข้าร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น เพราะถ้าหากคนในท้องถิ่นไม่ทราบถึงปัญหา หรือไม่เข้าใจในสาเหตุของปัญหาแล้ว การดำเนินเพื่อแก้ไขปัญหาย่อมไร้ประโยชน์
  - 1.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน ถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่ง เพราะเป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการวางแผน
  - 1.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินงาน เพราะการร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้สามารถคิดค้นทุนการดำเนินงานได้ มีการเรียนรู้การดำเนินงานอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นด้วยตัวเองได้
  - 1.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลงาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของการมีส่วนร่วม เพราะถ้าหากไม่ทราบว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีหรือมีประโยชน์หรือไม่ การดำเนินงานโครงการต่อไปอาจมีความยากลำบาก

2. การเข้าร่วมโดยทางอ้อม เป็นการเข้าร่วมในโครงการโดยวิธีการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือร่วมกำหนดเป้าหมายและ แนวทางในการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ทั้งในลักษณะของบุคคลหรือคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งมีแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดย

2.1 ให้ความรู้ประชาชน โดยจัดระบบการศึกษาให้เยาวชนและประชาชนในพื้นที่ทุกเพศ ทุกวัย มีโอกาสได้รับการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางวิชาการ หรือการศึกษาทางวิชาชีพ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวควรให้ความสำคัญต่อระบบชุมชนที่อยู่

2.2 พัฒนาความคิด โดยเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลหรือชุมชน แลกเปลี่ยนแสดงทัศนคติ ความคิดเห็นระหว่างกัน ไม่ว่าจะความคิดเห็นที่แสดงออกนั้นจะอยู่ในประเด็นสนทนาในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างนิสัย พฤติกรรมในการพัฒนาทางความคิดของประชาชนภายในชุมชน และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกในเรื่องของการยอมรับในความคิดของชุมชนอื่น ๆ

2.3 สนับสนุนการปฏิบัติและการรวมกลุ่ม ซึ่งภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนโดยธรรมชาติ คือ รัฐเข้าไปจัดการหรือชี้นำชุมชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่รัฐควรให้ความสนใจต่อการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นมา รวมทั้ง ส่งเสริมให้แต่ละกลุ่มมีแนวทางการปฏิบัติที่เกิดความชัดเจนเป็นรูปธรรม

2.4 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม โดยภาครัฐสนับสนุนให้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มแต่ละกลุ่มทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ

2.5 การประสานงานกับภาครัฐและเอกชน ภาครัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการเข้าไปประสานงานกับประชาชนภายในพื้นที่

2.6 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในพื้นที่ที่มีโครงการเข้ามาในพื้นที่ รับรู้ข่าวสาร และสามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่ประชาชนสนใจ รวมถึง การเคารพความคิดเห็นระหว่างกันก่อนโครงการที่วางไว้จะถูกนำไปปฏิบัติ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าความจริงจังในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกรวบงำซึ่ง เครื่องมือที่นำมาใช้ในการมีส่วนร่วมและความเข้าใจผิดในส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนนี้ ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนควรร่วมมือกัน ในการจัดการกับรูปแบบ วิธีการ ในการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไพรัตน์ เคะชรินทร์ (2527) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ไม่เพียงแต่การร่วมสมทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมกันทำงานแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับ

1. ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุ และ ความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดสร้างรูปแบบการพัฒนา หรือแก้ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมบริหารวางแผนพัฒนาทั้งสติปัญญา แรงงาน และทุนตามขีดความสามารถ รวมทั้ง ควบคุม ติดตาม ประเมินผล และซ่อมบำรุงรักษาผลที่เกิดจากกิจกรรมนั้น ๆ

ฉลาดชาย รมิตานันท์ (2525) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอื่น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมจะตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ต่อกลุ่มชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน

นรินทร์ชัย พัฒนาวงศา (2534) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะศักยภาพและบทบาทของคนในองค์กร ซึ่งทำให้เกิดข้อสรุปว่า องค์กรท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย วิเคราะห์ปัญหา ตัดสินใจ ปฏิบัติการ และประเมินด้วยตนเอง

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเปิดโอกาสให้ สมาชิกชุมชนระบุได้ว่าอะไรคือปัญหาและความต้องการของชุมชน เสนอ และมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และสามารถที่จะดำเนินการตามทางที่วางไว้ โดยเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเอง เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

ดังนั้นแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา และการมีส่วนร่วมยังถือเป็นหลักการอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตามระบอบการปกครองอย่างชัดเจน จึงต้องมีการพิจารณาแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในทัศนะของรัฐร่วมด้วย และการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จำเป็นต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และควรได้รับการสนับสนุนพัฒนาความคิด การรวมกลุ่ม การประสานงานของภาครัฐ ประชาชนต้องสามารถพิจารณา เสนอปัญหา ความต้องการที่แท้จริง โดยปราศจากการครอบงำในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อไปสู่การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป



### แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมือง

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมืองเป็นการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ อากาศ และพลังงาน เพราะเชื่อว่าถ้าหากไม่มีการจัดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบระเบียบแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาสถานะแวดล้อมเสื่อมโทรมและเกิดมลพิษตามมา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสม จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นอย่างมาก

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีความเชื่อว่าการขยายตัวของเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและประชากรที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับระบบการจัดการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน ควรมีการควบคุมการเจริญเติบโตอย่างเหมาะสม สะท้อนเอกลักษณ์เมืองและสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับของเสียของสิ่งแวดล้อม โดยผ่านการออกแบบผังเมือง กฎระเบียบการใช้ที่ดิน ประกาศพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และกลยุทธิ์การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนเป็นไปอย่างน่าอยู่และยั่งยืน

ตามแนวนโยบายของสำนักงานสิ่งแวดล้อม เชื่อว่าการพัฒนาเมืองคือการจัดการกับสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ และการจัดการกับสิ่งแวดล้อมจะต้องทำไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน จึงจะเป็นการจัดการกับสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

เช่นเดียวกับแนวคิดของ Foster (อ้างใน อุดร วงศทัตทิมา, 2541) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับต้นตอของปัญหาวิกฤตการณ์ทั้งหลายในโลกว่า มีที่มาจากกรณีที่ธรรมชาติถูกแยกเป็นส่วน ๆ ไม่ติดต่อและกลมกลืน ซึ่งกระบวนการความคิดที่มนุษย์คิดนั้นมีปัญหามานาน ตั้งแต่มนุษย์เริ่มทำลายธรรมชาติ การหลงทางในกระบวนการคิดของตนเอง และการเข้าใจผิดในผลที่เกิดขึ้น ล้วนนำไปสู่การกระทำที่ผิดพลาด อันเป็นผลเลวร้ายโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งชี้ว่าแนวคิดที่จะอยู่เหนือและเอาชนะธรรมชาติ และความคิดผลิตแผนที่โลกออกมาแล้วเห็นแผนที่นั้นเป็นโลก จากนั้นก็จัดการกับโลกในลักษณะแยกเป็นส่วน ๆ รวมทั้งความจำ ความรู้ มโนภาพ และสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่มนุษย์ได้กำหนดขึ้นอย่างผิดธรรมชาติ ล้วนเป็นความคิดที่ผิดพลาดนำไปสู่ความขัดแย้งและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ มากมาย

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การแยกการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกเป็น ส่วน ๆ นั้นเป็นกระบวนการที่ผิด ไม่มีความเกี่ยวข้องกลมกลืนกัน จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมได้



แผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง (2540-2543) ได้มีแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง สำหรับผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เพราะเชื่อว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่มีพรมแดนและเป็นปัญหาที่ครอบคลุมไปทั่วโลก ถึงแม้ว่ามีการนำแนวคิดใหม่ ๆ หลายรูปแบบเข้ามาดำเนินการแก้ไขเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ตาม เพราะทุกขณะยังคงต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตต่อไปเรื่อย ๆ ดังนั้น แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการดังนี้

1. นโยบายสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน และต้องให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าใจในนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

2. บุคลากร และงบประมาณ โดยจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจเพื่อการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และการวางแผนตั้งงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย จึงจะทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองบรรลุวัตถุประสงค์

3. การวางแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งส่วนนี้นับว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ไม่ว่าจะในระยะสั้นหรือระยะยาว และแผนดังกล่าวจะต้องผนวกเข้ากับแผนของแผนพัฒนาของเทศบาล ซึ่งกระบวนการของแผนมี 4 ขั้นตอนดังนี้

3.1 การจัดเตรียมการ ซึ่งขั้นตอนนี้จะเป็นการศึกษาความเกี่ยวพันระหว่างนโยบายและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจถึงสภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองที่น่าอยู่ หลังจากนั้นแล้วจะต้องระดมความคิดเห็นเพื่อสร้างจิตสำนึกและความร่วมมือทุกส่วนที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญ ได้แก่ ประชาชน

3.2 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งกรรมการวางแผนฯ ควรประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อร่วมวางแผนกำหนดนโยบายรวมถึงกลยุทธ์ของการพัฒนาเมืองแบบยั่งยืน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

3.3 จัดทำร่างแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งสิ่งแรกคณะทำงานจะต้องวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างละเอียด มีการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไข โดยจะต้องมีการลำดับความสำคัญของปัญหา แล้ววางแผน ซึ่งประกอบด้วย การสรุปสภาพการณ์สิ่งแวดล้อมเมือง การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย และมีแผนงานสร้างจิตสำนึก วิธีการปฏิบัติในการแก้ปัญหา รวมถึงแผนการควบคุมและติดตามผล และจะต้องมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการด้วย และทุกขั้นตอนต้องทำอย่างต่อเนื่อง

3.4 การปฏิบัติตามแผน ซึ่งคณะกรรมการจะเป็นผู้อนุมัติแผน ดังนั้นคณะทำงานจะต้องจัดประชุมสาธารณะก่อน เพื่อให้มีการอภิปรายแผนก่อนตัดสินใจอนุมัติ ทั้งนี้จะต้องมีการประสานกับหน่วยงานทุก ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และแนวทางทุกขั้นตอนดังกล่าวจะไม่ทราบถึงผลของการปฏิบัติงานของคณะทำงานได้ ถ้าหากไม่มีการประเมินผล ดังนั้นแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เชื่อว่าการปฏิบัติงานจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ จะต้องติดตามและประเมินผล ซึ่งผลที่ออกมาจะเป็นตัวชี้วัดความน่าเชื่อถือของการปฏิบัติงานการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้

จากแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นเมืองที่น่าอยู่ ควรใช้ผังเมืองเป็นกลไกในการประสาน เพราะผังเมืองทุกระดับจะมีกรอบในการจัดทำแผนการลงทุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ และมีการควบคุมการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งจะมีการกำหนดพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมไว้ และมีการใช้มาตรการทางภาษีกฎหมายในการควบคุมด้วย ดังนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองควรใช้ผังเมืองเป็นพื้นฐานในการวางแผนงานได้เป็นอย่างดี

สมาคมวิทยาศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อม (2543) ได้มีแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองว่าปัญหามลพิษไม่ว่าทางอากาศ ทางน้ำ เป็นปัญหาที่สำคัญโดยเฉพาะการขยายตัวของเมือง ซึ่งมีการจัดการกับปัญหาของเสียอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับปัญหา และยังคงขาดนักวิชาการที่มีความชำนาญในการแก้ปัญหา และขาดการประเมินถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และทางสมาคมวิทยาศาสตร์ เชื่อว่าหากจะให้สภาพแวดล้อมเมืองในเมืองที่น่าอยู่จะต้องมีการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน โดยการมีส่วนร่วมทั้งการกำหนดนโยบาย และแผนงานในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และควรกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน ควรนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยทั้งทางวิทยาศาสตร์และการจัดการมาพัฒนาประยุกต์ใช้ด้วย รวมทั้งต้องสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ดีของเมืองที่น่าอยู่ต่อไป

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดวงจันทร์ อภาวีชรุณี เจริญเมือง (2537) ได้ศึกษาถึงการเติบโตของเมือง และสภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมือง

เชียงใหม่ พบว่า จากการที่เชียงใหม่เติบโตอย่างรวดเร็ว มากเกินไป ปรากฏจากการวางแผนและทิศทางที่แน่นอน เมืองเชียงใหม่เสียเอกลักษณ์ ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม เช่น อากาศเป็นพิษ เนื่องจากการจราจรที่ติดขัด การก่อสร้างอาคารสูง การใช้ที่ดินผิดประเภท ปัญหาขยะ คุณภาพน้ำที่ต่ำกว่ามาตรฐานสำหรับการบริโภค การทำลายแหล่งประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม ความเป็นเมืองเก่า ปัญหาหาบเร่ แผงลอย ซึ่งการแก้ไขต้องใช้งบประมาณสูง และในบางด้านอาจต้องสูญเสียความน่าอยู่ โดยสาเหตุหลักของปัญหาเหล่านี้ได้แก่ 1) การขาดการวางแผนหลักที่จะรองรับการเติบโตของเมือง โดยเฉพาะเรื่องสาธารณูปโภค ที่จะให้บริการแก่คนในท้องถิ่น และคนที่อพยพเข้ามา 2) ความไม่เข้าใจบริบทของสังคมเมืองเชียงใหม่ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็น 3) การส่งเสริม และเน้นการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน และสภาพแวดล้อม 4) ประชาชนไม่มีจิตสำนึก ความตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ อย่างเพียงพอ

ชาลี อ่องพะ (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการจัดเก็บขยะมูลฝอย ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ วัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบลักษณะการจัดเก็บขยะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาการจัดเก็บโดยเฉลี่ยแล้วประมาณวันละ 2 - 3 เที่ยวต่อจำนวนรถขยะ 1 คัน ในการจัดเก็บขยะจะมีการแยกประเภทของเฉพาะบางส่วนที่ขายได้เท่านั้น สำหรับขยะที่นำไปทิ้งในสถานที่กำจัดขยะ จะรวมกันทั้งหมดและมีวิธีการกำจัดขยะโดยวิธี ขุด กลบ ฝัง ปัญหาสำคัญ คือ ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือในการแยกขยะ และการใส่ถุงดำ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดเก็บขยะของเจ้าหน้าที่

จุมพล อภิติมัย (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ภาพรวมประชากรตัวอย่าง มีทัศนคติเห็นด้วยเกี่ยวกับกระบวนการบริหารในการจัดสรรปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพศไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ อายุมีอิทธิพลต่อทัศนคติ เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณ และตำแหน่งที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติเกี่ยวกับกระบวนการบริหารในการจัดการปัญหาขยะ โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งของกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล ร่วมกับกลุ่มลูกจ้าง

รุ่ง โพธิ์ศรี (2541) ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า 1) สภาพปัจจุบันของการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นไปตามนโยบายและแผนปฏิบัติงานที่กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ได้กำหนดไว้ ทั้งยังมีนโยบายของคณะเทศมนตรีและจังหวัดเชียงใหม่ 2) ประชาชนมีระดับความคิด

เห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในปัจจุบันของเทศบาลอยู่ในเกณฑ์ความคิดเห็นน้อยก่อนไปทางปานกลาง และมีระดับความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตของเทศบาลอยู่ในเกณฑ์ความคิดเห็นปานกลางก่อนไปทางมาก 3) การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชากรที่มีลักษณะต่างกัน พบว่า ประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรแตกต่างกันมีความเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่แตกต่างกัน ได้แก่

ความคิดเห็นต่อการจัดการคุณภาพน้ำในปัจจุบัน การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบัน และการจัดการภูมิทัศน์เมืองในปัจจุบัน แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านอายุ ระดับการศึกษา การได้รับข้อมูลข่าวสารและอาชีพ

ความคิดเห็นต่อการจัดการมลพิษทางอากาศในปัจจุบัน แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านอายุ ระดับการศึกษา การได้รับข้อมูลข่าวสาร อาชีพ และรายได้

ความคิดเห็นต่อการจัดการคุณภาพน้ำในอนาคต แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านเพศ อาชีพ และรายได้

ความคิดเห็นต่อการจัดการขยะมูลฝอยในอนาคต แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านสถานที่พักอาศัย (แขวง) รายได้ ระดับการศึกษา และอาชีพ

ความคิดเห็นต่อการจัดการภูมิทัศน์เมืองในอนาคต แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านเพศ อายุ และอาชีพ

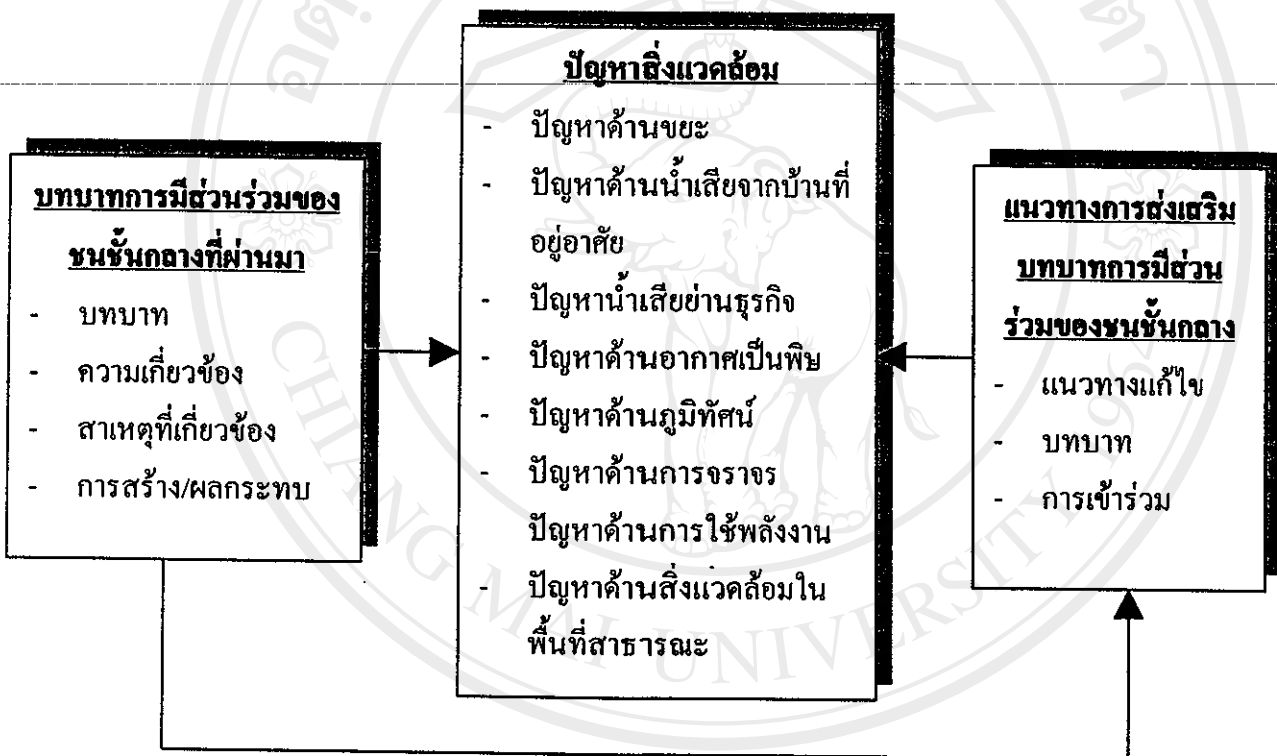
ความคิดเห็นต่อการจัดการมลพิษทางอากาศในอนาคต แตกต่างกันเฉพาะตัวแปรด้านเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

จากการศึกษาแนวคิดความเป็นเมือง แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ชนชั้นกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมือง และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าประชาชนที่เป็นชนชั้นกลางซึ่งเป็นกลุ่มชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ เป็นผู้ก่อปัญหาโดยตรง เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ฯลฯ เป็นผู้ก่อปัญหาโดยอ้อม เช่น ปัญหาอากาศเป็นพิษเพราะควันไอเสียจากการใช้รถยนต์ ปัญหาภูมิทัศน์จากการ ฯลฯ ดังนั้นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องความคิดเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชากรที่มีลักษณะทางประชากรต่างกันจะมีความเห็นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งได้จากการ



ศึกษางานวิจัยของรุ่ง ศรีโพธิ์ โดยผลการศึกษาที่ได้จะทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของลักษณะประชากรและความคิดเห็นของชนชั้นกลางต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นแนวทางในการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มีความเหมาะสมกับลักษณะทางประชากรของชนชั้นกลางในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป

### กรอบแนวคิดการศึกษา



โดยกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและทฤษฎีความเป็นเมือง แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง แนวคิดชนชั้นกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเมือง มาใช้ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป