บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวคิดการเลือกมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น : กรณีศึกษา อบต. ต่างระดับชั้นของจังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมเนื้อหาในการทำการวิจัยดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบทบาท
2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. วิธีการบังคับใช้กฎหมาย
5. ยุทธศาสตร์และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบทบาท

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

บทบาทเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญ และได้รับความสนใจจนทำให้แนวความคิดของบทบาทกลายเป็นเครื่องมือ เครื่องใช้ ในการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยมากขึ้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกับความหมายของ "บทบาท" ที่ต้องการศึกษาในครั้งนี้จึงได้รวบรวมความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ–ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถานปี 2524 ได้อธิบายความหมายของบทบาท (Role) คือ การทำหน้าที่หรือพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหมายให้บุคคลกระทำในทำนองเดียวกันกับ เทพพนม เมืองแมน และ สวิง สุวรรณ (2530 : 70) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นรูปแบบของพฤติกรรมมาตรฐานที่คาดหวังว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งเฉพาะอันหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความปรารถนาและข้อห้ามส่วนบุคคลที่บุคคลนั้นจะต้องประพฤติปฏิบัติในบทบาทนั้น ๆ ส่วน อานนท์ อาภาภิรมย์ (2525 : 4) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งในสังคมหรือกลุ่มคน บุคคลนั้นย่อมต้องการคงบทบาทตามตำแหน่งนั้นเฉพาะ และโดยปกติวิสัยแล้ว สถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามบทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นรูปการที่เคลื่อนไหวหรือรูปการพฤติกรรมของตำแหน่งซึ่งสอดคล้องกับ ภิญโญ สาธร (2512 : 7 – 8) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ไว้ว่า บทบาทหน้าที่ คือสิ่งที่บุคคลดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป ถูกคนอื่นลง

ความเห็นว่าเขาต้องทำสิ่งที่เรียกว่าบทบาทหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับ บทบาทหน้าที่ หมายรวมถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำหรือบรรดาสิ่งต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่งสิทธิ และหน้าที่ประจำตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง เกี่ยวพันกับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องกันภายในระบบสังคมเดียวกัน ส่วน ปพ่านี สุติวัฒนา (2523 : 67) ได้อธิบายถึงบทบาทโดยพิจารณาเป็นสองความหมายคือ ความหมายแรกพิจารณาในด้านโครงสร้างของสังคม (Social Structure) บทบาทจะหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมซึ่งมีชื่อเรียกต่างกันในการแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง การแสดงบทบาทหรือการกระทำต่อกันหรือการปะทะสังสรรค์กันทางสังคม (Social Interaction) บทบาทนี้จะมีผลต่อเนื่องมาจากการกระทำอย่างมีแบบแผน โดยผ่านการเรียนรู้มาก่อนว่าในสถานภาพเช่นใด ควรประพฤติปฏิบัติเช่นใด

ส่วน ยอร์เบอร์ก (Yoberg, 1982 : 469) ได้ให้ความหมายของบทบาท หมายถึง สิทธิและพันธะของบุคคลที่ครองสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง ทางด้าน เดวิส (Devis, 1940 : 90) กล่าวว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมที่ได้กระทำจริงและเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ บทบาทมีลักษณะเป็นพลวัตรและเป็นการปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับ บิทตัน (Bitton, 1981 : 18) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่าเป็นพฤติกรรมที่เราคาดหวังจากบุคคลตามตำแหน่งที่สังคมกำหนดไว้ และฮีวิท (Hewitt, 1986 : 47) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า เป็นพฤติกรรมที่สังคมคาดหวังไว้ ส่วนทางด้านกรีน (Green, 1972 : 45) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า เป็นการแสดงออกของบุคคลหรือพฤติกรรมของบุคคลที่ปฏิบัติตามตำแหน่งที่สังคมกำหนดไว้ หรือสังคมคาดหวังเอาไว้ เช่นกัน สำหรับพาร์สัน (Parson, 1951 : 24) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นการจัดระเบียบของผู้เริ่มแสดง เป็นการสร้างและเป็นการกำหนดการมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการที่มีการกระทำร่วมกัน ซึ่งเป็นการรวมความตาดหวังเกี่ยวกับตนเองและของบุคคลอื่นที่บุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ด้วย

2.1.2 ทฤษฎีบทบาท

จากรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เกี่ยวกับเรื่องความหมาย และแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทจะเห็นว่า แต่ละบุคคลก็ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทแตกต่างกันไป เพื่อให้เข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องของบทบาทให้สอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีบทบาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กอร์ดอน อัลพอร์ท (Gordon Allport, 1937 : 186 – 188) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 อย่าง ดังต่อไปนี้

1. ความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาท (Role Expectation) เป็นบทบาทตามความคาดหวังของบุคคลอื่น หรือบทบาทที่สถาบัน องค์กร หรือกลุ่มสังคม คาดหวังให้บุคคลปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่

ที่บุคคลนั้นครองตำแหน่งอยู่

2. การรับรู้บทบาท (Role Conception) เป็นการรับรู้ในบทบาทของตนว่าควรจะมีบทบาทอย่างไรและสามารถเห็นบทบาทของตนได้ตามการรับรู้นั้น ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความต้องการของบุคคลนั่นเอง ทั้งนี้การรับรู้บทบาทและความต้องการของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายในชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptance) ซึ่งเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและบทบาทที่ตนเองรับรู้อยู่ การยอมรับบทบาทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาทและการสื่อสารระหว่างสังคมและบุคคลนั้น ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับกับบทบาททุกบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือก หรือถูกแรงผลักดันจากสังคมให้รับตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ปฏิบัติก็ตาม เพราะถ้าหากว่า บทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้งกับความต้องการหรือค่านิยมหรือทัศนคติของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ก็จะพยายามหลีกเลี่ยงบทบาทนั้น ไม่ยอมรับบทบาทนั้น

4. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้และตามความคาดหวังของตนเอง การที่บุคคลจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการยอมรับบทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งเนื่องมาจากความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและการรับรู้บทบาทของตนเอง

2.1.2.1 ประเภทของบทบาท

บรูม และเซลส์นิค (Broom and Selznick, 1968 : 18 – 19) ได้กล่าวถึงบทบาทว่าประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ 3 ประการ คือ

1. บทบาทในอุดมคติหรือสิ่งที่สังคมกำหนดไว้ (Socially prescribed or ideal role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับ ซึ่งอาจไม่เหมือนในบทบาทในอุดมคติ หรืออาจแตกต่างกันในแต่ละบุคคล

3. บทบาทที่กระทำจริง (Performed role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อ ความคาดหวัง และการรับรู้ของแต่ละบุคคล ตลอดจนความกดดันและโอกาสในแต่ละสังคมในระระเวลาหนึ่ง ๆ และยังรวมถึงบุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย

ซาบิน และแอลเลน (Sarbin and Allen, 1975 : 495) ได้ให้ความหมายของบทบาทที่คาดหวังว่าประกอบด้วยสิทธิและหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมในการที่จะมีความ

สัมพันธ์กับผู้อื่นทางสังคม ซึ่งบุคคลต่าง ๆ ในสังคมช่วยกันสะสมเรื่อยมาเป็นเวลานาน

จำนงค์ อดิวัฒนสิทธิ และคณะ (2537 : 45 – 46) ได้กล่าวถึงบทบาทว่าอาจพิจารณาแยกลักษณะของบทบาทออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือตามความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคมเป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพหนึ่ง ๆ ควรกระทำแต่อาจไม่มีใครทำตามนั้น

2. บทบาทตามที่บุคคลเข้าใจหรือรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้น ๆ จะคาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ค่านิยม หรือบุคลิกภาพและประสบการณ์ของบุคคลแต่ละคน

3. บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual Role or Enacted Role) ได้แก่ การกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริง ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทหนึ่งๆ อาจเป็นสภาพแวดล้อมธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น การกดดันของกลุ่มต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น บทบาทที่ทำจริงๆ จึงอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทในอุดมคติหรือบทบาทที่บุคคลรับรู้ก็ได้

อรุณ รักธรรม (2526 : 18) ได้แบ่งระบบบทบาท (System of role) ในการบริหารเชิงจิตวิทยาไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาทจริง (Actual role of role behavior) บทบาทจริงหรือพฤติกรรมแท้จริงของบุคคล ซึ่งจะถูกควบคุมโดยอารมณ์ ทัศนคติ พฤติกรรมส่วนตัว ปัญหาในการปฏิบัติงานจะขึ้นอยู่กับบทบาทจริงของคน

2. บทบาทที่องค์กรกำหนด (Role prescription) คือ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานกำหนดให้ ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ คือ การไม่ปฏิบัติตามขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่องค์การกำหนดให้

3. บทบาทคาดหวัง (Role expectation) แบ่งเป็นความคาดหวังที่คนอื่นมีต่อตนเองและความคาดหวังของตนเอง ปัญหาจะเกิดเมื่อตนไม่สามารถปฏิบัติได้ตามความคาดหวังนั้น

2.1.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาท

ริดเดอร์ (Reeder, 1971 : 157) ได้อธิบายเหตุผลในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือบทบาทของมนุษย์ว่าเกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. เป้าประสงค์หรือจุดประสงค์ (Goal) ความมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น ผู้กระทำจะมีการกำหนดเป้าประสงค์ไว้ก่อนล่วงหน้า

2. ความเชื่อ (Belief orientation) เกิดจากความคิด ความรู้ที่ผู้กระทำเข้าใจใน

เรื่องหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการเลือกการกระทำทางสังคม

3. ค่านิยม (Value standard) คือ สิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจ และกำหนดการกระทำของตนเอง

4. นิสัยและธรรมเนียม (Habits and customs) คือ แบบอย่างพฤติกรรมที่สังคมกำหนดไว้แล้วสืบต่อกันมาด้วยประเพณี และถ้ามีการละเมิดก็จะถูกบังคับด้วยการที่สังคมไม่เห็นชอบด้วย

5. การคาดหวัง (Expectation) คือ ท่าทีของบุคคลอื่นที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัว โดยคาดหวังหรือต้องการให้บุคคลนั้นประพฤติ ปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ

6. ข้อผูกพัน (Commitment) คือ สิ่งที่ผู้กระทำเชื่อว่าเขาถูกผูกมัดที่จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับสถานการณ์นั้น

7. การบังคับ (Force) ตัวที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจกระทำได้เร็วขึ้น

8. โอกาส (Opportunity) เป็นความคิดของผู้กระทำที่เชื่อว่าการตัดสินใจกระทำอะไรนั้น โอกาสจะเป็นเครื่องช่วยสำหรับการตัดสินใจ เช่น การมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เป็นต้น

9. ความสามารถ (Ability) การตระหนักถึงความสามารถนี้จะนำไปสู่การตัดสินใจในการกระทำทางสังคม

10. การสนับสนุน (Support) คือ สิ่งที่ผู้กระทำรู้ว่า หรือคิดว่าจะได้รับจากบุคคลอื่น

ปัจจัยทั้ง 10 ประการดังกล่าว เป็นปัจจัยที่ริดเดอร์ (อ้างแล้ว, 1971) เชื่อว่า เป็นกลุ่มเหตุผลของการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของมนุษย์ กล่าวคือ การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะกระทำสิ่งใดย่อมมีเหตุผลในการกระทำนั้นแฝงอยู่ด้วย และเหตุผลดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่จะประกอบด้วยกลุ่มเหตุผลหลายประการ ซึ่งอาจเหมือนหรือต่างกันในแต่ละบุคคลตามบทบาทและหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2.1.3 บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นบทบาทในฐานะ "ตัวบุคคล" โดยจะเน้นที่บทบาทด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ออกข้อบังคับตำบลมาใช้ในตำบลนั้น ๆ นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทของฝ่ายบริหาร ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล และตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งแยกได้ดังต่อไปนี้

2.1.3.1 บทบาทและหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ

ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ที่ตรา "ข้อบังคับตำบล" ออกมาใช้ในการดูแล

สวัสดิการ ตลอดจน "ทุกข์" และ "สุข" ของประชาชน จึงต้องเป็นผู้ที่ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย ที่ต้องเผยแพร่และปลูกฝังแนวคิดประชาธิปไตยไปยังประชาชนในตำบล แนวทางปฏิบัติในด้านบทบาทและหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีดังนี้

1. ต้องยึดมั่นในกติกาประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้งโดยเสรี การใช้สิทธิคัดค้าน การโต้แย้ง การแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง การยอมรับและเคารพสิทธิของผู้อื่น การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น

2. ต้องมีวิถีทางการดำเนินชีวิตและมีบุคลิกลักษณะที่เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย เช่น เป็นผู้มีจิตใจกว้างขวาง ฟังและเคารพในเหตุผลของคนอื่น มีระเบียบวินัย ตลอดจนนิยมการแก้ไขปัญหาโดยทางสันติวิธี

3. ต้องยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน รวมทั้งต้องมีความเชื่อและศรัทธาในเหตุผลของการมองโลกในแง่ดี

4. ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากที่สุด เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมในหมู่บ้าน การพูดคุยกันในร้านกาแฟ การตั้งกระทู้ถามในสภาฯ การติดตามข่าวสารบ้านเมือง ฯลฯ เป็นต้น

5. ต้องเป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพที่เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักถึงอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน อันจะนำไปสู่การได้มาซึ่งฝ่ายบริหารที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

6. ต้องปฏิบัติตัวในลักษณะที่เป็นบุคคลที่ประหยัด เรียบง่าย ไม่ถือยศศักดิ์ ไม่ทุจริตคอรัปชั่น มีความตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวม

2.1.3.2 บทบาทและหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร

บทบาทและหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร นอกจากที่กล่าวไปแล้ว ฝ่ายบริหารพึงมีบทบาทหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้

1. ต้องเข้าใจเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนทำหน้าที่เป็นผู้บริหารอย่างเด่นชัด ซึ่งการเข้าใจในเป้าหมายและแนวทางดำเนินงานจะเป็นการ "ย้ำ" ให้ฝ่ายบริหารเข้าใจในบทบาทของตน "เพื่อให้ทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น"

2. ต้องเป็นผู้นำในทางความคิด ความอ่าน โดยจะต้องรู้จักคิด ริเริ่ม และสนับสนุนให้เกิดความคิดริเริ่มต่าง ๆ เช่น การจัดทำโครงการพัฒนาตำบล บทบาทนี้จำเป็นอย่างมากที่จะช่วยให้ท้องถิ่นเจริญ เพราะการเป็นบุคคลชั่งคิด ชั่งสร้างสรรค์ นำมาสู่การพัฒนา

3. ต้องเป็นผู้นำในการปฏิบัติ ต้องรู้จักวางตัวและปฏิบัติงานให้เป็นตัวอย่างที่ดี

แก่บุคคลอื่น ๆ บทบาท "ผู้นำ" ในข้อนี้ สมาชิกฝ่ายบริหารทุกคนต้องวางตัวให้เหมาะสม เพราะท่านทั้งหลายคือผู้นำพาองค์กรและตำบลของท่านให้เจริญก้าวหน้า

4. ต้องเป็นผู้รู้จักกำหนดนโยบาย รู้จักการวางแผนในการบริหาร และรู้จักวิธีดำเนินงานตามที่ตนเองต้องรับผิดชอบ ต้องรู้จักเตรียมการและจัดการล่วงหน้า

5. ต้องเป็นผู้รู้จักประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล โดยยึดหลักความสุขความเจริญ และผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ พึงเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินงานของตำบลอย่างสอดคล้องและต่อเนื่อง

6. ต้องเป็นผู้ที่รู้จักกระจายงานและความรับผิดชอบให้แก่บุคคล เพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระในการบริหาร ฝ่ายบริหารจะต้องไม่แบกงานทั้งหมดไว้ที่ตนฝ่ายเดียว เพราะจะทำได้ไม่ดี และจะก่อให้เกิดความล่าช้า นำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน

2.1.3.3 บทบาทและหน้าที่ในการเป็นผู้แทนชุมชน

บทบาทนี้เป็น "บทบาทหลัก" ที่ทุกคนต้องทราบและสามารถนำไปปฏิบัติได้ บทบาทและหน้าที่ในการเป็นผู้แทนชุมชน แบ่งได้ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ในการเป็น "ตัวแทนประชาชน" เป็นการแสดงบทบาทของตัวแทนประชาชน เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต้องเป็นผู้ปกป้องและดูแลผลประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

2. บทบาทด้านการรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้รับรู้ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการแก้ไขที่ถูกต้อง

3. บทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางของการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เช่น ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยความต้องการของประชาชนที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน รวมทั้งต้องระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และในขณะเดียวกันต้องแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วย

4. บทบาทในฐานะที่ต้องเป็นผู้ที่ให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชน บทบาทนี้จะช่วยให้ชุมชนเกิดความเข้าใจในปัญหาต่างๆ ตลอดจนนโยบายของฝ่ายบริหาร จะเป็นการชักจูงให้ประชาชนสนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง

5. ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนในการ "สรรหาฝ่ายบริหาร" ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถที่ซื่อสัตย์สุจริต มาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารกิจการของตำบล

6. ต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านความประพฤติและปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดความศรัทธาอันดีงามต่อประชาชนในท้องถิ่นและบุคคลทั่วไป

2.1.3.4 บทบาทและหน้าที่ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและพนักงานส่วนตำบล

ในฐานะที่ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและพนักงานส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีภารกิจอีกดังนี้

1. ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาตำบล ที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งตราข้อบังคับตำบล และให้การตัดสินใจเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล เนื่องจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะถูกจับตามองจากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีระบบ มีเหตุ มีผล มีความโปร่งใส และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน เพราะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นการพัฒนาในทุกด้านและไม่เน้นเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่ปฏิบัติงานในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และภาค ดังนั้นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างแท้จริง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องให้ความเอาใจใส่ในเรื่องนี้ด้วย

3. บทบาทในการพัฒนาสมรรถภาพในการทำงานของบุคคล การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เป็นผู้บริหาร ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคคลและสมาชิกให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากร เช่น พนักงานส่วนตำบล ตลอดจนสมาชิกในฝ่ายบริหารให้มีความรู้ ความสามารถมากขึ้น แนวทางพัฒนามีดังนี้

3.1 จัดให้มีการฝึกอบรมแก่พนักงานส่วนตำบลเพื่อพัฒนาความรู้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หัวข้อในการอบรมควรได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำนโยบายให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง ฯลฯ

3.2 จัดให้มีการประสานงานและร่วมวางแผนการดำเนินงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่การร่วมมือร่วมใจกันทำงานต้องสามารถจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัว

3.3 จัดฝึกอบรมแก่พนักงานส่วนตำบล สมาชิก ฯลฯ และบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสุจริตและ

สามารถตรวจสอบได้

3.4 บทบาทในการส่งเสริมให้มีการทำงานเพื่อพัฒนาโดยเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้เกิดความรับผิดชอบ การดำเนินงานก็จะมีประสิทธิภาพลุล่วงด้วยดี

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

1. สมาชิกโดยตำแหน่ง (สมาชิกโดยตำแหน่งจะไม่มีอีกต่อไป ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2544 เป็นต้นไป) ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล

2. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วย กำนัน (ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารจนถึงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2542) ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ไม่เพียงแต่บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต้องทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น หน้าที่และบทบาทต่อไปนี้

1. บทบาทในฐานะ “สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระบุไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ

องค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ หรือ

2. บทบาทในฐานะ "กรรมการในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งมาตรา 59 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ระบุไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 59 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

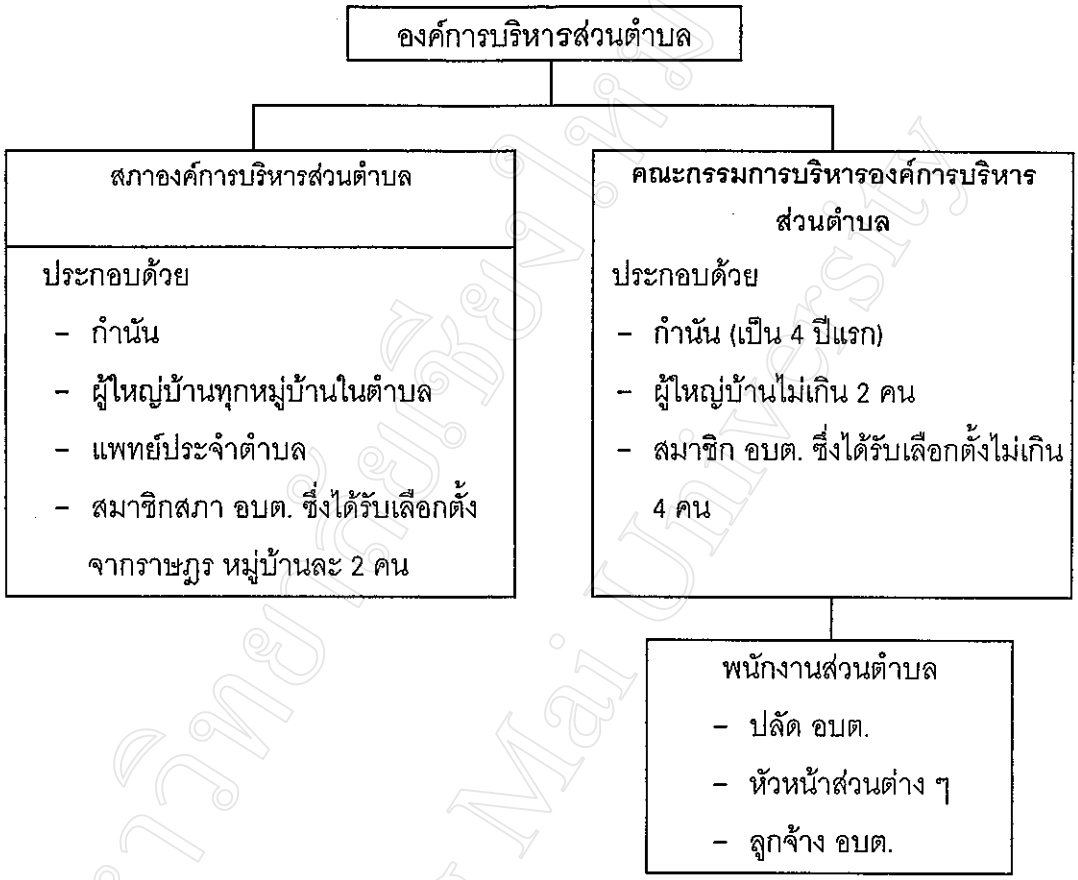
(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

แผนภูมิที่ 1 **ผังโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล**



หน่วยงานในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ยังมีอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน หน่วยงานนี้ประกอบด้วยข้าราชการประจำที่มี "ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล" เป็นหัวหน้าสำนักงาน ซึ่งเรียกว่า **"พนักงานส่วนตำบล"** พนักงานส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนช่างโยธา ฝ่ายธุรการ ฯลฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ "ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล" และภายใต้การกำกับดูแลของประธานบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังได้กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งอาจจำแนกไว้ดังนี้

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	ทำถนน, ขุดลอกคูคลอง ฯลฯ
2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	จัดถังขยะ, มีรถขยะ, ออกข้อบังคับตำบลว่าด้วยเรื่องการเก็บขยะ และค่าการเก็บขยะ ฯลฯ
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	รณรงค์ฉีดวัคซีน, ทำลายแหล่งเพาะยุง, ฉีดดีดีที, รณรงค์แจกถุงยางอนามัย ฯลฯ
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	รถดับเพลิง, จัดอบรมเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย, จัดเตรียมเครื่องมือ, เรือท้องแบน, อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน, ให้ความรู้เรื่องไฟป่า ฯลฯ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	โรงเรียน, การศึกษา, มัสยิด, จัดกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา ตามลัทธิหรือนิกายต่าง ๆ ฯลฯ
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	ส่งเสริมอาชีพเสริม, จัดแข่งขันกีฬา, ทุนอุดหนุนการศึกษา, หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ฯลฯ
7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	รณรงค์ปลูกป่า, จัดเก็บขยะมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น น้ำตก, ให้ความรู้เรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษ, น้ำเป็นพิษ, ให้ความรู้ในเรื่องป่าไม้, ป่าชายเลน ฯลฯ
8) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย	สำรวจข้อมูล, รณรงค์ประชาสัมพันธ์ ข่าวสารของทางราชการ, ปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วน ฯลฯ

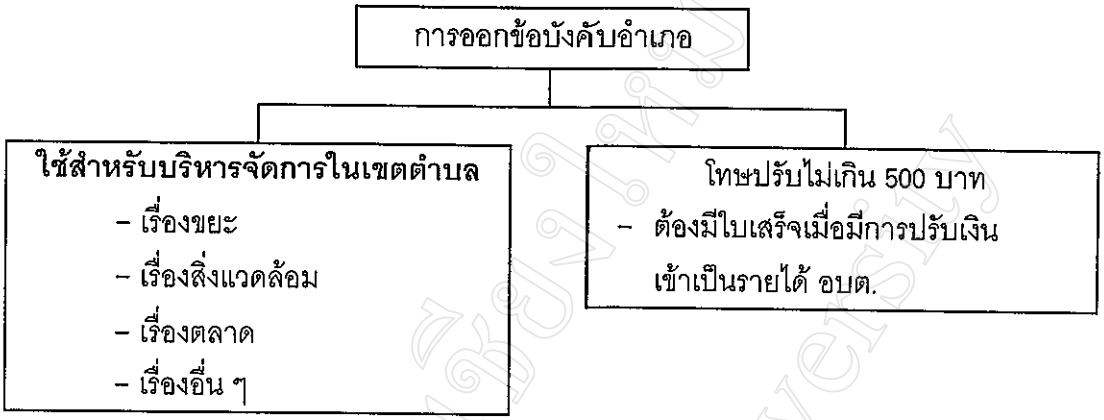
แนวทางปฏิบัติในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

แนวปฏิบัติที่ "ต้องทำ"	แนวปฏิบัติที่ "อาจทำได้"
- ทำถนน - จัดถังขยะ/มีรถขยะ - รณรงค์ฉีดวัคซีน/ฉีดดีดีที - จัดหารถดับเพลิงเพื่อป้องกันไฟ - สนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษา - จัดฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพ - จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ - รณรงค์ปลูกป่า - ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องประชาธิปไตย - ออกฎข้อบังคับต่าง ๆ - อื่น ๆ ตามที่กฎหมายอนุญาต	- จัดทำประปาหมู่บ้าน/ตำบล - จัดทำสถานีปั่นไฟ - ล้างท่อระบายน้ำ - จัดทำสวนสาธารณะ/สนามเด็กเล่น - จัดตั้งกองทุนต่าง ๆ - แนะนำพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ใหม่ ๆ แก่เกษตรกร - จัดเวรยามดูแลทรัพย์สินแผ่นดิน - ให้เช่าอาคารเพื่อการประชุม - เปิดโรงรับจำนำ - อื่น ๆ ตามที่กฎหมายอนุญาต

ในการทำหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับคนในตำบล ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท การออกข้อบังคับตำบล สามารถออกได้ตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

1. ข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
2. ข้อบังคับว่าด้วยเรื่องความสะอาดเรียบร้อย
3. ข้อบังคับว่าด้วยเรื่องสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ฯลฯ
4. ข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการตลาด ฯลฯ

แผนภูมิที่ 2 การออกข้อบังคับอำเภอ



2.3 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมความหมายและแนวความคิดเกี่ยวการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

2.3.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

แอลวิน เบอร์นาร์ด (Alvin Bernard, 1958 : 142) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในสังคมว่า การมีส่วนร่วมในสังคม หมายถึง การแสดงออกถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction) ต่อการร่วมในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation)

สำนักงานแรงงานระหว่างชาติ (International Labour office, 1971 : 7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Cooperating) ไว้ว่า การมีส่วนร่วมในบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบ

เดวิส ดี คิส (Davis D.keith, 1972 : 136) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องนี้เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

วิลเลี่ยม ดับบลิว รีดเดอร์ (William W.Reeder, 1974 : 39) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนในการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

พัฒน์ บุญยรัตนพันธุ์ (2517 : 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องมีขึ้นโดยตลอด ตั้งแต่ขั้นการร่วมวางแผนโครงการ การเสียสละกำลัง แรงงาน วัสดุ กำลังเงิน หรือ

ทรัพยากรใด ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

United Nation (2517 : 3) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. ในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร

2. ในการกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรมและโครงการ

วิลเลี่ยม เออร์วิน (William Erwin, 1976 : 138) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรและความชำนาญของประชาชนแก้ไขปฏิบัติ ร่วมกับการให้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2522 : 19) ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอจนเกิดความริเริ่ม โดยการเพื่อการของการที่คนเราสามารถนั้น เหตุผลเบื้องแรกร่วมกันได้ ควรจะต้องมีความตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดย หรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

แอนดรู เพียร์ส และ มาเทียส์ สไตเฟล (Andrew Pearse and Mathias Stiefel,1979) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการที่มีกลุ่มประชาชนหรือขบวนการ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้ที่อยู่วงนอกได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่

อแลสแตร์ ที ไวท์ (Alastair T. White, 1982 : 18) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย 3 มิติ ด้วยกัน คือ มิติที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไร ควรทำและทำอย่างไร มิติที่สอง มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาการ ลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้น

ได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างเป็นสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183 - 186) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสระภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6 – 7) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด ๆ เรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน

อำนาจ อนันตชัย (2527 : 138) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมในการทำงานจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลงานดียิ่งขึ้น ประสิทธิภาพเกี่ยวกับหน่วยงานมีโครงสร้างนโยบายการดำเนินงาน และใช้ชีวิตให้บรรลุถึงเป้าหมายโดยวิธีการที่ดีที่สุดในสภาพแวดล้อมภายในความคิด ความรู้ ความเข้าใจและสภาพภายนอกรอบ ๆ ตัวเรากับคุณภาพของคนในหน่วยงาน

2.3.1.2 องค์กรท้องถิ่นกับแนวความคิดการมีส่วนร่วม

แนวความคิดการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสาระสำคัญ ต่อความสำเร็จของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับชุมชนได้ทำกันมาหลายทศวรรษแล้ว (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527: 117) กระแสแนวความคิดการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นมาจากปัญหาและความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาในอดีตซึ่งเน้นและให้ความสำคัญกับบทบาทของบุคคลภายนอกชุมชน ละเลยศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชน นำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่า

เทียมกันอีกด้วย จึงได้มีการเคลื่อนไหวและหันมาทบทวนถึงประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้ได้ข้อสรุปว่า องค์กรท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา และโดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนา แล้วองค์กรท้องถิ่นน่าจะได้มีส่วนในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวของเขาเอง รวมทั้งตัดสินใจและประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่อย่างไร

ในปัจจุบันจะมีการกล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นกันอย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังมองกันในทัศนะและการตีความที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

กรรณิกา ชมดี (2524 : 9) ได้สรุปข้อจำกัดความของการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่า หมายถึง ความร่วมมือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบ เพื่อการดำเนินการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

เสน่ห์ จามริก (2527 : 29) ได้ให้คำจำกัดความของการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายและยังอาจเป็นการปูพื้นฐานความมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นกิจกรรมที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการชุมชน

สุริชัย หวันแก้ว (2530: 15) ได้กล่าวถึงคำจำกัดความของคำว่า การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น จากนิยามขอเพียรส์และมาเทียส์ (Perase and Mathial, 1979 : 48) ว่าหมายถึง การที่องค์กรท้องถิ่นซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นเสมือนผู้อยู่วงนอก ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามภาวะสังคมที่เป็นอยู่

จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น ได้ถูกตีความไปในความหมายต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อของแต่ละบุคคล ทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาและยุคสมัยอีกด้วย จากความหมายดังกล่าว นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นเป็นทางเลือกการพัฒนา (Alternative Development) ซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน โดยองค์กรท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนา

2. เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งและพัฒนาตนเอง ไม่ใช่พึ่งพารัฐ หรือองค์กรพัฒนาจากภายนอก

3. กระบวนการพัฒนายึดหลักจากล่างสู่บน (Bottom up) มากกว่าบนลงล่าง (Top down)

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องยึดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องถือว่าองค์กรท้องถิ่นเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหาด้วยการพึ่งตนเอง องค์กรจากส่วนกลางเป็นเพียงตัวกระตุ้น ตัวเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น

2. กิจกรรมการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานขององค์กรท้องถิ่น กล่าวคือ คำนึงถึงชีวิตที่ดำรงอยู่ในชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน พึงตระหนักว่าการยัดเยียดกิจกรรมการพัฒนาซึ่งกำหนดตามกรอบความคิดจากองค์กรภายนอกชุมชน นอกจากจะไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ยังเป็นการทำลายศักยภาพในการแก้ปัญหาของชุมชน สร้างลักษณะขาดความมั่นใจในตนเอง และเป็นการพึ่งพาพลังภายนอกชุมชนตลอดเวลา

3. การมีส่วนร่วมขององค์กรในท้องถิ่น น่าจะครอบคลุมถึงการกระจายและการสื่อสารข้อมูล เพื่อพัฒนาขีดความรู้และเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นอีกด้วย

2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.3.2.1 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action)

พาร์สัน (Parsons อ้างใน อุดม แย้มชื่นพงศ์, 2537: 19) ได้สร้างทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Theory of Social Action) เขาได้อธิบายถึงการกระทำของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป (General Theory of Action) กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับ

1. บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)
2. ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social System)
3. วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อถือ (Idea of Believes) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Valur Orientation)

รีดเดอร์ (Reeder, 1974 : 39 – 53) กล่าวว่า การกระทำทางสังคม (Social Action) ประกอบด้วยกลุ่มปัจจัยหลายประการ มิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยหนึ่ง และได้อธิบายถึงเหตุผลในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ที่เรียกว่าความเชื่อหรือความไม่เชื่อ (Believes of Disbelieves) มิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง การกระทำของมนุษย์ในเรื่องใดก็ตาม ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวต่อไปนี้

1. เป้าหมาย (Goal)
2. ความเชื่อที่สืบทอดกันมา (Believes Orientation)
3. ค่านิยมมาตรฐาน (Standard Values)
4. นิสัยและขนบธรรมเนียมประเพณี (Habit and Custom)

5. ความคาดหมาย (Expectation)

6. ความผูกพัน (Commitments)

7. แรงเสริม (Reinforcement)

8. โอกาส (Opportunity)

9. ความสามารถ (Ability)

10. การสนับสนุน (Support)

รีดเดอร์ (อ้างแล้ว,1974) ยังได้อธิบายถึงปัจจัยหรือสาเหตุที่มีผลต่อการกระทำทางสังคมไว้ ดังนี้

1. ในสถานการณ์ของการกระทำทางสังคม จะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางสังคม ซึ่งแต่ละคนก็มีเหตุผลแต่ละอย่างในการตัดสินใจในการกระทำ

2. บุคคลหรือองค์กร จะตัดสินใจหรือแสดงการกระทำบนพื้นฐานของกลุ่มเหตุผล ซึ่งตัดสินใจเองได้ว่ามันสอดคล้อง หรือตรงกับปัญหาและสถานการณ์นั้น ๆ

3. เหตุผลบางประการอาจสนับสนุนการตัดสินใจ และเหตุผลบางประการอาจต่อต้านการตัดสินใจ

4. เหตุผลนั้นผู้ตัดสินใจให้น้ำหนักที่แตกต่างกัน การเลือกเหตุผลหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

5. เหตุผลในการตัดสินใจนั้นไม่ใช่มาจากเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง

6. การตัดสินใจกลุ่มของเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้น ๆ จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทุกโอกาส

7. กลุ่มของปัจจัย หรือเหตุผลที่มีอิทธิพลต่อการกระทำทางสังคมนั้นย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลง

8. สำหรับกรณีเฉพาะอย่างภายใต้การกระทำทางสังคม จะมีบ่อยครั้งที่มีทางเลือกสองหรือสามทาง เพื่อที่ตอบสนองต่อสถานการณ์นั้น

9. ผู้กระทำหรือผู้ตัดสินใจอาจเลือกทางใดทางหนึ่ง

10. เหตุผลที่จะตัดสินใจสามารถที่จะมองเห็นได้จากทางเลือกที่ถูกต้องแล้ว

เวเบอร์ (Weber อ้างใน จำนง อดิวัฒนสิทธิ์, 2523 : 60 – 63) ได้ศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human Action) โดยให้คำจำกัดความการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดเผยและลึกลับ ซึ่งบุคคลผู้ทำกำหนดให้มีความหมายเป็นส่วนตัว ตามความคิดของแมก เวเบอร์ (Max Weber) ความเข้าใจในระบบความหมายเกิดขึ้นได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1. ความหมายส่วนตัวจากการกระทำของบุคคลหนึ่ง สามารถเข้าใจได้จากการ

สังเกตโดยตรง

2. มีการเข้าใจสิ่งเร้า เราสามารถแสดงความรู้สึกออกมาด้วยตัวเราเองในการให้เหตุผล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำ หรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลแล้วอาจจะเข้าใจในส่วนประกอบแห่งอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้น โดยอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์ ผู้สังเกตไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับแนวทฤษฎีหรือจุดมุ่งหมายขั้นสูงสุด หรือค่านิยมของผู้นำ แต่โดยสติปัญญาแล้วเราอาจเข้าใจสถานการณ์และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องได้ อีกนัยหนึ่งการกระทำเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้น การเข้าใจแรงกระตุ้นสามารถถือได้ว่า เป็นการอธิบายเวลาที่แท้จริงของการกระทำ เพราะว่าแรงกระตุ้น จะมีอยู่ในส่วนลึกของจิตใจผู้กระทำและสำหรับผู้สังเกตนั้นแรงกระตุ้นเป็นพื้นฐานที่เหมาะสำหรับการศึกษาพฤติกรรม

เวเบอร์ (อ้างแล้ว) กล่าวว่าการกระทำของสังคมมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การกระทำที่มีเหตุผล (Ration) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการอันเหมาะสมในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวมุ่งไปในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. การกระทำที่เกี่ยวกับค่านิยม (Value) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการที่เหมาะสมเช่นกัน เพื่อที่จะให้ค่านิยมสูงสุดในชีวิตมีความสมบูรณ์พร้อม การกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรมและศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อการดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม

3. การกระทำตามประเพณี (Tradition) เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงโดยยึดแบบอย่างที่ทำกันมาในอดีตเป็นหลัก พฤติกรรมการกระทำตามประเพณีที่ไม่คำนึงถึงเหตุผล

4. การกระทำที่แฝงด้วยความเสน่หา (Affective) การกระทำที่คำนึงถึงอารมณ์และความผูกพันทางจิตใจ ระหว่างผู้กระทำกับวัตถุที่เป็นจุดมุ่งหมายของการกระทำ การกระทำเช่นนี้ก็ไม่คำนึงถึงเหตุผลใดทั้งสิ้น นอกจากเรื่องส่วนตัว

จากทฤษฎีดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า การเร้าให้เกิดกิจกรรมทางสังคมเพื่อให้คนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมโดยต้องมีความเข้าใจในวิถีชีวิต ค่านิยม จารีตประเพณี ทัศนคติของบุคคล การพัฒนาโดยใช้สิ่งเร้าที่เหมาะสมนำไปสู่การที่สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนในรูปแบบของการมีส่วนร่วมและสมัครใจ

2.3.2.2 รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมได้มีผู้ศึกษาและเสนอแนะไว้ดังนี้

บัคค์ และ พลอช (Buch and Ploch, 1954 : 528) กล่าวว่า องค์ประกอบหนึ่งในแบบของการมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)

เชสเตอร์ เบอร์นาร์ด และ เฮอร์เบิร์ต ไซม่อน (Chester Barnard and Herbert

Simon, 1966 : 102) ได้แบ่งแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น ดังนี้

1. ผู้บริโภค (Customers)
2. ผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่มการ (Enterpreneurs)
3. ผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)

ลี เจ แคร่ี (Lee. Cary, 1976 : 144) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม (Attendance at Meetings)
3. เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
5. เป็นประธาน (Position of Leadership)

นอกจากนี้ แคร่ี ยังได้แบ่งแบบของผู้มีส่วนร่วม (Types of Participants) ออกเป็น 3 แบบ คือ

1. ผู้กระทำ (Actor)
2. ผู้รับผลกระทำ (Recipient)
3. สาธารณชนทั่วไป (Public)

อี สจ๊วต แชพปิน (E.Stuart Chapin อ้างใน อาภรณ์พันธ์ จันสว่าง, 2522) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและได้แบ่งแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meetings)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Positive of Leadership)

โคเฮน และ อัพฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1980 : 219 – 222) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มการตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Impremention) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

อาลี ฟอนารอฟฟ์ (Alend Fonaroff, 1981 : 104) ได้เสนอว่า กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะประกอบด้วยอย่างน้อย 1 ใน 4 ประเภทของการมีส่วนร่วม คือ

1. การวางแผนซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล

2. การดำเนินงาน

3. การใช้บริการจากโครงการ

4. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์

กรรณิกา ชมดี (2524: 13) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วม ออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมการประชุม (Attendance at Meetings)

2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)

3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committies)

4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Positive of Leadership)

5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)

6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)

7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)

8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่ม (Enterpreneur)

9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน หรือเป็นลูกจ้าง (Employee)

10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

ฉอ้าน วุฑฒิกรรมรักษา (2526 : 16) ได้แบ่งลักษณะการเข้าร่วมออกเป็น ร่วมประชุมร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน พัสดุ อุปกรณ์ และร่วมเป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังได้จำแนกการเข้ามามีส่วนร่วมไว้เป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกำหนดความต้องการ

2. ขั้นวางแผนการดำเนินงาน

3. ขั้นตัดสินใจ

4. ขั้นดำเนินการ

5. ขั้นติดตามผลงาน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527 : 189) ได้กล่าวว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงเป็นผู้นำหรือประธานกรรมการ ดังนี้

1. เป็นสมาชิก
2. เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม
3. เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย
4. เป็นกรรมการ
5. เป็นประธานกรรมการ
6. สมาชิกผู้นั้นทำอะไรระหว่างประชุม
7. สมาชิกผู้นั้นเล่นบทอะไรในที่ประชุม

United Nation, Department of International Economic and Social Affairs (อ้างใน อุดม แย้มชื่นพงศ์ 2537 : 33) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) เป็นโดยการอาสาสมัคร หรือรวมตัวกันเองขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำมิได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบ หรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นผู้รูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Conceived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวและจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในที่สุด

แมกซ์ โลว์เดอร์มิลค์ และดับบลิว โรเบิร์ต ไลโทส (Max Lowdermik & W.Robert Laitos, 1980 : 694 – 700) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาชนบทไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้ คือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solutions)
4. การกำหนดทางแก้ไขปัญหา (Assessment of Solutions)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal project evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการ เพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsideration of completion)

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527 : 10) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอน

คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6 – 7) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

3. ร่วมวางนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. ร่วมทำการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จากแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของรายละเอียดที่แยกย่อยลงไปเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จะยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมของเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เพื่อกำหนดเป็นกรอบในการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

2.3.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้มีผู้ศึกษาและเสนอแนะไว้ดังนี้

คัฟแมน (Kaufman, 1949 : 528) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาอาศัยอยู่ในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เบอร์นาร์ด (Bernard, 1958 : 147 – 157) ได้กล่าวถึง ปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ซึ่งได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคลต่าง ๆ คือ

1. อายุ
2. เพศ
3. สถานภาพทางสังคม
4. อาชีพ
5. การศึกษา
6. ถิ่นที่อยู่อาศัย
7. ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น
8. ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การอาศัยอยู่ในเมืองหรือชานเมือง จำนวนสมาชิกในครอบครัว และลักษณะครอบครัว ค่านิยม และทัศนคติ

วิลเลี่ยม ดับบลิว รีดเดอร์ (William W.Reeder, 1974 : 39 – 53) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3. เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้องและรักษาเป้าหมายของตนเอง

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บางครั้งมีรากฐานจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5. ความคาดหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหมายว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วย

6. การมองตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตนเองควร

กระทำเช่นนั้น

7. การบีบบังคับ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล มักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบีบบังคับให้ทำ

8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

9. โอกาสบุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงสร้างของสังคมจะเอื้ออำนวยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้น เท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

10. ความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมบางอย่างที่ที่คนเห็นว่า สามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เข้าทำในสถานการณ์เช่นนั้น

11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะริเริ่มปฏิบัติเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดี เพื่อให้กระทำการเช่นนั้น

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ผลต่อการมีส่วนร่วมดังนี้ คือ

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์ วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง หน้าที่ ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากคนที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

ธวัช เบญจาธิกุล (2529 : 25 – 26) กล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยทางด้านสังคม
2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
3. ปัจจัยทางด้านการเมือง
4. ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม
5. ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาสังคม

2.4 วิธีการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายเป็นกลไกหลักที่จะกำหนดกรอบกติกาของสังคมโดยกำหนดบทบาทของประชาชน เนื่องจากกฎหมายเป็นคำสั่ง คำบัญชาของรัฐที่สั่งให้ราษฎรปฏิบัติตาม ฉะนั้นกฎหมายจึงเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่จะนำมาบังคับใช้ให้มีประสิทธิผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน การพิจารณาการบังคับกฎหมาย จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการ คือ

1. เนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้

2. องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นจะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการประสานและความขัดแย้ง ตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงานหลักตามกฎหมายนั้น ๆ กับองค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งของรัฐและของเอกชนในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์(Correlation) และปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน

3. มาตรการการลงโทษ (Sanction) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2524: 6 – 7)

2.4.1 ปัจจัยสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่มีส่วนสัมพันธ์ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ปัจจัยในการบังคับของกฎหมายที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1. **มาตรการทางอาญา** เป็นมาตรการที่ใช้การลงโทษทางอาญามาเป็นการตอบโต้ทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับผลที่เจ็บปวดหรือไม่มีความสุข (Unpleasure) การกำหนดความผิดเป็นผลร้ายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมเท่านั้น (Harmful conduct to others or society) การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาจะเป็นมาตรการที่นำมาใช้ต่อเมื่อจำเป็นจริง ๆ และไม่มีมาตรการอย่างอื่นทดแทนได้เท่านั้น กฎหมายอาญาเป็นเรื่องที่รัฐลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเพราะไม่ประสงค์ให้ผู้ใดทำผิดกฎหมาย และที่ สำคัญต้องเป็นการพิจารณาถึงการกระทำที่ผ่านมา (Past conduct) เป็นเกณฑ์ เช่น โรงงานแห่งหนึ่งปล่อยน้ำเสียออกสู่แม่น้ำลำคลองโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดได้สั่งการให้ยุติการกระทำดังกล่าวแล้ว ถ้ายังคงฝ่าฝืนซึ่งถือว่าการฝ่าฝืนปล่อยน้ำเสียทิ้งออกมานั้น เกิดจากการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน ดังนั้นผู้ที่ปล่อยทิ้งจึงถูกพิจารณาโทษทางอาญาได้ ซึ่งตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ระวางโทษไว้ทั้งจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

2. **มาตรการทางแพ่ง** เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการในด้านของการบังคับใช้ปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยอาจจะมีเรื่องของสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความเหมาะสมของเรื่อง เช่น ในเรื่องของโรงงานอุตสาหกรรมที่รัฐกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดของเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดเสียก่อน ก่อนที่จะปล่อยทิ้งออกสู่สภาวะแวดล้อมได้ แต่ว่าโรงงานนั้นยังไม่ได้สร้างระบบบำบัดดังกล่าว แล้วพบว่าผลเสียจากการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำทำให้แหล่งน้ำมีสารพิษปนเปื้อน เมื่อประชาชนนำไปใช้อุปโภคบริโภคแล้วเกิดเจ็บป่วยหรือเกิดความเสียหายแก่พืชผลการเกษตรโรงงานนั้นก็จำต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งให้แก่ผู้เสียหายได้

3. **วิธีการทางรัฐศาสตร์** เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ของการผสมผสานกันระหว่างการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการสร้างความรู้สึกการมีส่วนร่วมในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม (Common good) ซึ่งในการที่รัฐมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมดังกล่าวทำให้รัฐต้องมีหน้าที่หรือภารกิจหลายประการ (สนั่น สุขสว่าง, 2540 : 11 – 12)

2.4.2 โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

จากหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบันทำให้สามารถวิเคราะห์โครงสร้างได้ว่ามีส่วนประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน (สำนักบริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) คือ

1. แนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการพิทักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรตามรัฐธรรมนูญ

แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจากการตื่นตัวและความเคลื่อนไหวของนานาประเทศ ให้ตระหนักถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์เมื่อสภาพแวดล้อมถูกทำลายไป นับจากนั้นแนวมานโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการพิทักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้โดยที่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 79 "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายแห่งรัฐนี้แม้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน แต่เป็นพื้นฐาน และ

แนวทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายออกมา

2. กฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ขึ้น เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการพิทักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2521 จนกระทั่งปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการรองรับการใช้อำนาจของรัฐในอันที่จะกำหนดนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภายใต้กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการประกาศใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งนี้เพื่อมุ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะพิษ

แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ อย่างไรก็ตามมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ตราบังคับใช้อยู่ กฎหมายที่สำคัญได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระบุไว้ในมาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

3) การกระทำหรือละเว้นในการกระทำของผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรางหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการ กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหนทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วย

กฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น"

3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุรำคาญซึ่งระบุไว้ในหมวด 5 ดังมีสาระดังนี้

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วมหรือที่ใส่มูลหรือเถ้าหรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสมสกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษหรือน่าจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหนะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประสบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้าหรือกรณีอื่นใดจนเป็นสาเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

4) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในทางสาธารณ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเหตุสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใด เพื่อระงับหรือป้องกันรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคายเกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

มาตรา 28 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครองครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้างแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

3.3 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ อยู่ในหมวดการประกอบกิจการโรงงาน การกำกับดูแลโรงงานและบทกำหนดโทษ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อประกอบกิจการโรงงานแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะ

ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 (1) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ด้วย

มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชนให้รัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะตั้งหรือขยายหรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

2. กำหนดชนิดคุณภาพอัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบ และหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน

3. กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย

4. กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้ง หรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภทหรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

มาตรา 35 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดังต่อไปนี้

1. เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในระยะเวลาพระอาทิตย์ขึ้น ถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้

2. นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควรเพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3. ตรวจค้นกักยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงาน อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานหรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

4. หนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา 36 เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นว่านั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 มีอำนาจจับกุมผู้นั้น เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

มาตรา 37 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืน

หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

มาตรา 39 ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติได้ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไป

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

มาตรา 64 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกกระทำกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิด เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา

3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีมาตราสำคัญอยู่ 3 มาตราที่สำคัญไว้ได้แก่

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงชีวิตก็ดีแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่พยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความรับผิดผู้เสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์อันเป็นของเกิดอันตรายได้ โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น

มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซร้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิ์จะปฏิบัติเพื่อยังความเสียหายหรือความเดือดร้อนให้สิ้นไปทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

นอกจากกฎหมายที่สำคัญทั้ง 4 ฉบับ ดังที่เขียนไว้เบื้องต้นแล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขภาวะมลพิษ อีกเช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุมีพิษ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ศก 121 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 เป็นต้น

4. กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับที่สำคัญ

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติสงวนป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสงวนป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ธรรมชาติมานานหลายปี แต่ปรากฏว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรออย่างรวดเร็ว ทั้งนี้มีผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบกพร่องของกฎหมาย และจิตสำนึกของประชาชนเป็นสำคัญ

5. กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การวางแผนใช้ประโยชน์ที่ดินนับเป็นหลักสำคัญมากในการบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายไทยพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนใช้ประโยชน์ที่ดิน มุ่งที่จะสร้างระเบียบการแบ่งสันปันส่วนการใช้ที่ดิน ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพและ

สังคมวัฒนธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือ

5.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ครั้งสุดท้ายแก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 สาระที่สำคัญได้แก่ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่จำแนกพื้นที่ใช้ประโยชน์ว่าพื้นที่ใดควรจัดเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย สันทนาการ เกษตรกรรม ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดให้มีการจัดวางผังเมืองรวมคือ การทำผังเมืองที่เป็นแนวกว้าง ๆ และผังเมืองเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดด้านกายภาพเฉพาะพื้นที่โดยให้อยู่ในการควบคุมของกรมผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ โยธาจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในการจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด กรมผังเมืองจะต้องประสานกับราชการส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการรับฟังความคิดของประชาชน ตามมาตรา 19 และจะมีการทบทวนผังเมืองที่ประกาศใช้ไปแล้วทุก ๆ 5 ปี ตามมาตรา 26 ในการทบทวนนั้นจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

5.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้ใช้ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและการใช้ประโยชน์จากอาคาร โดยให้อำนาจกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจของข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอาคารได้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 สำหรับกรุงเทพ มหานคร ยังคงใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งออกตาม พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479

5.3 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ในมาตรา 42 "การปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย มาตรา 43" ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 42 หรือในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดแผกจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตให้ กนอ. มีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร โดยแจ้งระยะเวลาให้ผู้ปลูกสร้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบ"

5.4 กฎหมายอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ห้ามปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำลำน้ำ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อาจห้ามก่อสร้างอาคารบางประเภทบางขนาดในเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 42 – 45

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ อุปสรรคทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจของประเทศการวางแผนการใช้ที่ดินจึงไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้

6. กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดและการชดใช้ค่าทดแทน ความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษ

เกี่ยวกับการกำหนดและการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ถูกกำหนดให้เป็นความรับผิดทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องละเมิด บัญญัติไว้ในมาตรา 420 และมาตรา 437 ระบุความเสียหายที่เกิดขึ้นจากทรัพย์อันตราย เป็นการละเมิด และมาตรา 1337 กล่าวถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญ อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในการใช้บทบัญญัติตามมาตรานี้กล่าวคือ

การใช้มาตรา 420 กฎหมายระบุชัดว่าบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย แต่ผู้ได้รับความเสียหายหรือโจทก์มีหน้าที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของจำเลย ทั้งนี้ตามหลัก "ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ" ดังปรากฏในมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่ง หากโจทก์ไม่อาจพิสูจน์ จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บางกรณีเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (อำนาจ, 2535)

การใช้มาตรา 437 กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ครอบครองดูแลเครื่องจักรกลหรือทรัพย์อันตรายจะต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งเหล่านี้ บทบัญญัตินี้ใช้แนวความคิด "ความรับผิดโดยเคร่งครัด" โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยเท่านั้น ถือว่าจำเลยมีความรับผิดชอบที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ตามการที่จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างเดียวเพื่อแก้ไขความเสียหายทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นไม่พอเพียง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในมาตรา 96 ใช้กับกรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ โดยคำว่า "มลพิษ" บัญญัติไว้ในมาตรา 2 มีขอบเขตการใช้อย่างกว้างขวางมิได้จำกัดว่าจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากเครื่องจักรกลหรือทรัพย์อันตรายตามมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) ในมาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าความเสียหายอันเกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ในส่วนของค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายมีบัญญัติไว้ใน ป.พ.พ.มาตรา 438 "ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแต่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายจะต้องเสียไปเพราะ

ละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย"

นอกจากนี้ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณ-สมบัติของแผ่นดิน มาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังมีประเด็นเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้ ได้แก่ โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย กรณีที่มีแหล่งมลพิษอยู่หลายแห่ง จึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์

จากการศึกษาการใช้มาตรการทางกฎหมายกับความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจุบันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์สิ่งมีชีวิตและมีผลต่อภาวะแวดล้อมมากมาย แม้ว่าทางราชการจะป้องกันปราบปรามอย่างไรก็ไม่ได้ผล เนื่องจากผู้กระทำผิดมักจะเป็นพวกนายทุนนิยมและพวกพ้องมาก รวมทั้งบางครั้งมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการสอบสวน ปรากฏว่า สำนวนอ่อนไม่พอฟ้องหรือขาดพยานหลักฐานในดำเนินคดี (วุฒิ วิทิตานนท์ พ.ต.อ., 2535)

ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่เกี่ยวพันกันอยู่ จากการที่สมาชิก อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. มีความเข้าใจในบทบาทของตนเองย่อมสามารถนำความรู้ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ได้อย่างสมบูรณ์ โดยจัดทำในลักษณะของแผนพัฒนาตำบลที่แสดงออกถึงแนวคิดในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม และที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นของตน ตลอดจนสิ่งอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะคล้ายคลึงกับผลการศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรท้องถิ่น ของวิรัฐ วิรัชนิภาวรรณ (2535) ที่ได้ศึกษาบทบาทของสภาตำบลในจังหวัดอุบลราชธานีที่พบว่า บทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นได้มีแผนและปฏิบัติตามแนวทางที่ราชการกำหนดหรือมอบหมาย ซึ่งปรากฏว่าผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในหมู่บ้านและตำบล สามารถช่วยแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งยังไม่เป็นที่น่าพอใจของบุคคลทุกฝ่าย ปัญหาที่ไม่สามารแก้ไขได้ เนื่องจากสมาชิก อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนาในท้องถิ่นของตนเอง จึงอาจจะแสดงถึงความเอาใจใส่กับการแก้ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างจริงจัง และอีกประการหนึ่งที่งานวิจัยของวิรัฐ วิรัชนิภาวรรณ (อ้างแล้ว, 2535) พบก็คือ อุปสรรคในการแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรดังกล่าวเกิดจากองค์กรท้องถิ่นที่ยังไม่รู้จักหรือไม่เข้าใจบทบาทของตนเองว่ามีอะไรบ้าง จึงอาจเป็นปัญหาอย่างมากในการ

บริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับหมู่บ้านและตำบล

2.5 ยุทธศาสตร์และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาของ อนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์ (2542 : 61 – 64) ที่ได้ประยุกต์มาจากแนวทางของ R.Chin and K.D.Benne (1976) เกี่ยวกับยุทธศาสตร์และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยกล่าวว่า เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดเป็นกลางแบบสากลพอที่จะประยุกต์ได้กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ก็ตาม พอสรุปประยุกต์ตามแนวทางของ ชิน และ เบน (R.Chin and K.D.Benne,1976) ได้เป็น 4 กลุ่มยุทธศาสตร์ คือ

2.5.1 รูปแบบที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผล (Empirical-rational strategies)

รูปแบบของยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสังคมนี้ มีความเชื่อพื้นฐานว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีเหตุมีผลและเตรียมตัวที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดก็ตาม ที่ตอบสนองความสนใจและความต้องการของตนเอง บุคคลเหล่านั้นจะเข้าร่วมกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยวิธใดวิธีหนึ่งถ้าพวกเขารู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นมีผลต่อพวกเขาและมีความหมาย ในทางกลับกันถ้าพวกเขาคิดว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่จำเป็นและไม่มีความสำคัญแล้ว บุคคลเหล่านี้ย่อมแสดงพฤติกรรมในเชิงต่อต้านและขัดขวางการเปลี่ยนแปลงนั้นได้เช่นเดียวกัน

2.5.2 รูปแบบการให้การศึกษาซ้ำ (Normative-re-educative strategies)

ในรูปแบบนี้ เน้นสัมพันธภาพระหว่างประชาชนกับสิ่งแวดล้อม ทั้งทางสังคมและธรรมชาติที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติ ค่านิยมทักษะของปัจเจกชนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงด้านความรู้และการปฏิบัติด้วย (R.Chin and K.D.Benne, 1976) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบนี้จึงเน้นความสำคัญอยู่ที่การให้ความรู้และทักษะที่สามารถนำไปใช้ตามความต้องการและแก้ปัญหาของบุคคลนั้นๆ ได้ การเปลี่ยนแปลงตามรูปแบบนี้จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับบทบาทสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และสัมพันธ์กับระบบการเรียนรู้และรับรู้ของสมาชิกในสังคมเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงตามรูปแบบที่สองนี้จำเป็นต้องอาศัยแนวคิด “การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมาย” เป็นเสมือนสื่อกลางที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยการดำเนินการของผู้นำหรือผู้ชักจูงในการเปลี่ยนแปลง (Change agents) ที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งจากองค์กรภายนอกหรือภายในชุมชน หรือเกิดขึ้นโดยการยอมรับของสมาชิกในชุมชน ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่นักพัฒนาทั้งหลายคงต้องให้ความสำคัญแก่ระบบความเชื่อ ค่านิยม ปัญหาและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ และควรต้องพยายามเลี่ยงการบังคับขู่เข็ญ หรือใช้มาตรการที่ส่อไปในทางเผด็จการ รูปแบบการให้การศึกษาซ้ำที่ใช้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ จะช่วยให้บุคคลหรือชุมชนมี

ความรู้สึกร่วมในกิจกรรมนั้นๆ อย่างจริงใจและจริงจัง อย่างไรก็ตามองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการของรูปแบบของยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงรูปนี้ มีดังนี้คือ

1. การมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ในกิจกรรมที่ริเริ่มสร้างสรร โดยกลุ่มบุคคล โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาตนเอง ในขณะเดียวกันตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นแกนประสานเพื่อเปลี่ยนแปลง (Change agents) นั้นจะมีบทบาทเน้นหนักเป็นผู้ฝึกอบรมโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นทั้งผู้อำนวยความสะดวก หรือเพื่อนซึ่งจะช่วยชี้แนะประเด็นปัญหาให้กลุ่มพิจารณาแก้ไขกันเอง

2. ปัญหาของกลุ่มอาจจะเกิดขึ้นไม่เพียงแต่จากสมาชิกกลุ่มเท่านั้น แต่จะมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ทัศนคติ ค่านิยม บรรทัดฐาน หรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในสังคม สมาชิกกลุ่มอาจจะจำเป็นต้องหาความรู้ ทักษะ หรือข้อมูลเพิ่มเติมโดยวิธีการศึกษาซ้ำเพิ่มเติม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ปัญหาก็ได้

3. แกนนำในการพัฒนา ควรจะประยุกต์ใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

4. การแก้ปัญหาควรจะได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวัง โดยตรวจสอบเชื่อมโยงกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่พิจารณาวางแผนกันอยู่

5. แกนนำในการพัฒนาและกลุ่มคนผู้ร่วมพัฒนา ควรเลือกสรรวิธีการและแนวคิดที่เหมาะสมที่สุดในด้านพฤติกรรมการเรียนรู้ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2.5.3 รูปแบบการเปลี่ยนแปลงโดยใช้อำนาจ (Power-coercive approaches)

รูปแบบนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะบีบบังคับให้บุคคลแต่ละคนยอมรับการเปลี่ยนแปลง โดยใช้ความกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากอำนาจที่มีโดยการใช้กำลัง กฎหมาย การข่มขวัญ หรือแม้แต่ความรู้สึกเกรงใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงนั้น

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจจำเป็นได้รับการเสริมและสนับสนุนโดยการประยุกต์ใช้ความรู้ ซึ่งจะเป็นส่วนผสมที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้นการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษานอกโรงเรียน อาจจะได้รับการหยิบยกมาใช้เป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนเช่น ในทางปฏิบัติบุคคลผู้เป็นแกนกลางการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการเผด็จการก็จัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มคนที่ชอบใช้อำนาจตามรูปแบบนี้ด้วย

โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องอาศัยอำนาจทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของมวลชนมาสนับสนุนอ้างอิงในการดำเนินกิจกรรมให้ถึงเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นเมื่อฝูงชนอยู่ร่วมกันภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดก็สามารถถูกใช้โดยคนกลุ่มน้อยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้โดยมีการต่อต้านน้อยมาก

กล่าวโดยสรุปแล้วการเปลี่ยนแปลง คือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทัศนคติ ความรู้ และความพึงพอใจของบุคคล อันเป็นผลจากการเรียนรู้ร่วมกันภายในชุมชน ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมและระบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ประกอบหลายประการ เช่น โดยการหยิบยืมเทคนิคหรือแนวคิดมาประยุกต์ การค้นพบองค์ความรู้ใหม่ ๆ การประดิษฐ์ที่เป็นนวกรรมที่สนองความต้องการของคนในสังคม การกระจายเผยแพร่ความคิดและการถ่ายทอดพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงจากสังคมหนึ่งไปยังอีกสังคมหนึ่ง เป็นต้น

ส่วนการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปได้มากหรือน้อยประการใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยนอก ตัวอย่างของปัจจัยภายใน ได้แก่ พื้นฐานความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ ความพึงพอใจ ความต้องการและความจำเป็น ความแตกต่างด้านแนวคิด และระดับของอิสระเสรีภาพในการคิดตลอดจนเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนและแพร่ขยายความคิดเห็นระหว่างสมาชิก และมวลชนในสังคมและระหว่างสังคม ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ อิทธิพลและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำจากภายนอกชุมชน ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบสังคม เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็อาจจะพิจารณาได้ จาก 3 มิติ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสังคมที่มีผลกระทบต่อสถาบันสังคมและบทบาท

2. การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม โดยเฉพาะในโลกของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารเยี่ยงปัจจุบันนี้ อัตราการเปลี่ยนแปลงสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วทั้งในภาวะแฟชั่นหรือการเปลี่ยนแปลงระยะสั้น และระยะยาวที่ยากจะคาดการณ์ห้วงระยะเวลาได้ชัดเจน

3. การเปลี่ยนแปลงในด้านสัมพันธภาพของสมาชิกชุมชนต่างๆ ในสังคมที่อาจจะมีความสามารถในการกำหนดทิศทาง รูปแบบและอัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลงได้

2.5.4 รูปแบบของวิธีการแบบผสมผสานตามความเหมาะสม (Appropriately integrated approaches)

ยุทธวิธีการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมีการวางแผนล่วงหน้าดังได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงระดับความแตกต่างกันของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ละรูปแบบหรือยุทธวิธีนั้นอาจจะนำมาใช้ประยุกต์กับการวางแผนและวางโครงการ ในสถานการณ์และห้วงเวลาที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่บุคคลผู้มีบทบาทเป็นนักพัฒนาชุมชนไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ชื่อ ตำแหน่งใดของทางราชการหรือองค์กรเอกชนหรือแม้แต่ขององค์กรประชาชนเองก็ตาม อาจจะเลือกใช้ยุทธวิธีใดวิธีหนึ่งก็เป็นได้ ในการดำเนินการวางแผนพัฒนาชุมชน ถ้าหากนักพัฒนาผู้นั้นนิยมใช้ปรัชญาการศึกษาผู้ใหญ่แบบมนุษยนิยมในกระบวนการพัฒนา ก็อาจจะสนใจใช้รูปแบบที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผล

(Rational empirical strategies) นักพัฒนาบางคนอาจใช้รูปแบบการใช้การศึกษาซ้ำ (Normative-re-educative strategies) เพื่อเผยแพร่ความรู้หรือเทคโนโลยีที่เป็นของแปลกใหม่ต่อชุมชน เพื่อให้เกิดการยอมรับผ่านกระบวนการเรียนรู้ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมและพฤติกรรมได้

ส่วนนักพัฒนาผู้ที่ชอบใช้รูปแบบวิธีการใช้อำนาจ (Power-coercive approaches) ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ก็อาจจะดำเนินการโดยอาศัยวิธีการจัดการศึกษาหรือการฝึกอบรมปลูกฝังอิทธิพลทางความคิดและแนวทางดำเนินการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ต่อกลุ่มชนหรือชุมชนเป้าหมายได้ ด้วยเหตุนี้ การวางแผนและวางโครงการเพื่อพัฒนาชุมชน จึงมักจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน (Radical change) ได้เสมอ ในทางปฏิบัตินักพัฒนาทั้งหลายผู้เป็นผู้นำประชาชนในการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง โดยวิธีการปลูกฝังทัศนคติ แนวคิดและกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จึงมักจะจัดอยู่ในกลุ่มของผู้นิยมใช้รูปแบบการใช้อำนาจ (Power-coercive category) โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว รูปแบบนี้จำเป็นต้องอาศัยพลังมวลชนที่เกิดจากการจัดตั้งโดยวิถีทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่หนุนเนื่องแนวการดำเนินงานพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงตามทิศทางที่กำหนดขึ้นไว้แล้วโดยนักพัฒนาเหล่านั้น เมื่อใดที่ประชาชนเหล่านี้ไปสร้างเงื่อนไข และอิทธิพลให้ชนกลุ่มใหญ่ในสังคมให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้โดยดุษฎี หรืออาจจะมีการต่อต้านที่น้อยมากก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามประชาชนที่เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงนั้น ก็จะมีความรู้สึกผูกพันที่น้อยมากต่อเป้าหมาย กระบวนการและผลลัพธ์ที่ได้

แนวคิดการใช้รูปแบบผสมผสานของรูปแบบการใช้เหตุและผล กับรูปแบบการศึกษาซ้ำ หรือรูปแบบการใช้อำนาจในการวางแผนวางโครงการพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงนั้น อาจจะเหมาะสมสำหรับสังคมบางสังคม แต่ถ้าหากมีการใช้เพียงรูปแบบเดียวโดยตลอด ก็อาจจะเหมาะสมเพียงบางชั่วขณะหนึ่ง เช่น รูปแบบการใช้อำนาจบีบบังคับนั้นอาจจะได้ผลมากในระยะยาว แต่มักได้รับการต่อต้านเสมอ ฉะนั้นการเลือกใช้รูปแบบใดผสมผสานกับรูปแบบใด ย่อมขึ้นกับวิจารณญาณและมวลประสบการณ์ของนักพัฒนาที่อาศัยความรอบคอบและแนวคิดที่มองการณ์ไกลเป็นสำคัญ

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมคิด รัตนวงศ์ไชย (2541) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหาร อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่ ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นที่รัฐจักต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่คณะกรรมการบริหาร อบต. โดย

เน้นความเข้าใจในหน้าที่แก้ไขปัญหาโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อเป็นแกนนำชุมชนให้มีความรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ภาครัฐควรจัดพิมพ์และแจกจ่ายเอกสารความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม เพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชน สถานศึกษาต่าง ๆ และชุมชนอย่างเพียงพอทั่วถึง

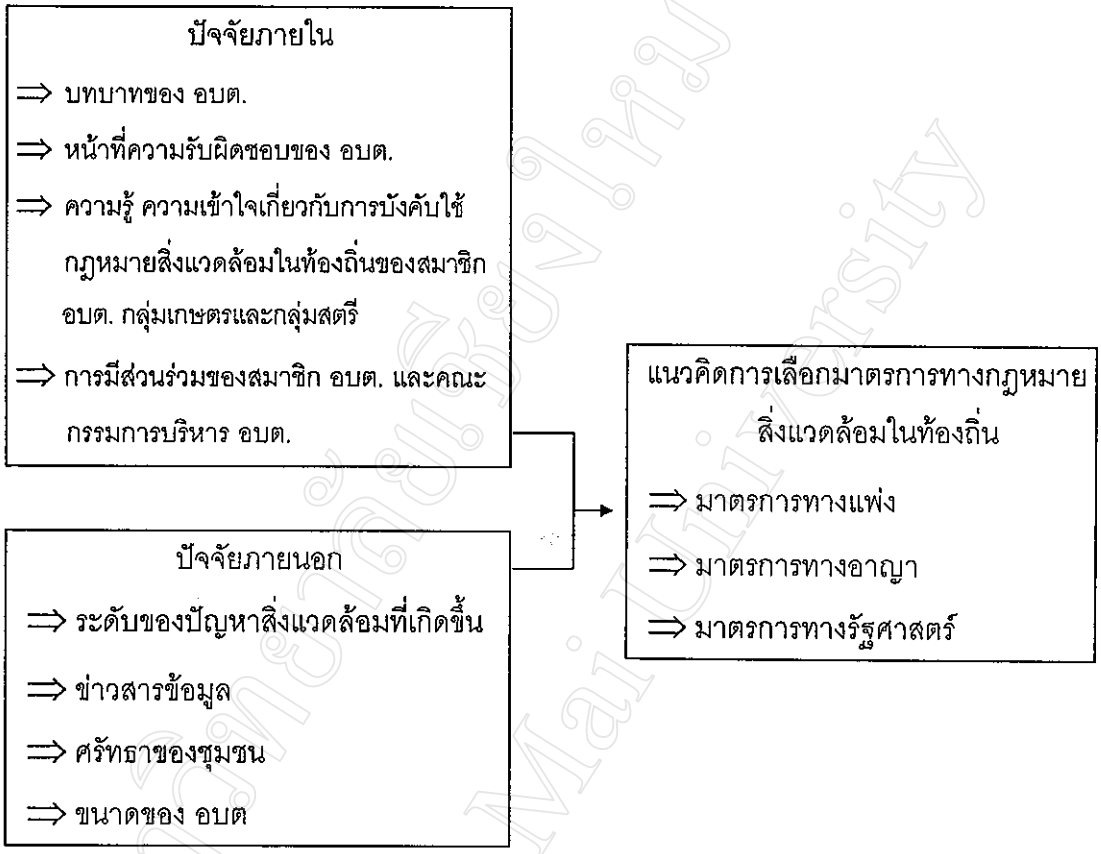
เมื่อหลุดพ้นจากเส้นทางอำนาจนิยมไปแล้ว ปัญหาสุดท้ายก็คงเหลือแต่เพียง "ความซ้ำซ้อน" ของกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งแท้ที่จริงก็มีสาเหตุใหญ่มาจากการแย่งอำนาจในระหว่างส่วนราชการทั้งหลายเป็สำคัญ

ในกระบวนการจัดการที่แท้จริงนั้น ปัญหานี้จะลดความเป็นปัญหาไปมากเนื่องจากได้ปรับการจัดราชการไปเป็นอันมากแล้ว เริ่มจากสภาพที่สายงานกำกับดูแลและสายปฏิบัติต้องถูกจัดให้เข้ารับผิดชอบทำงานตามที่ทางของตนแล้วเช่นการโต้แย้งในเรื่องความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับกฎหมายสาธารณาสุข หรือกฎหมายโรงงานก็จะสิ้นสุดลง

ในชั้นปฏิบัติการเองนั้น เมื่ออำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ต้องตกไปยังองค์กรในพื้นที่อย่างมีเอกภาพแล้ว อำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ในหลายกรณีก็กลับจะกลายเป็นคลังเครื่องมือที่จะหลากหลายให้องค์กรในพื้นที่ได้เลือกใช้เพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งไปในตัว ตัวอย่างเช่น ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศเขตควบคุมการใช้ที่ดินตามกฎหมายท่องเที่ยวหรือกฎหมายต้นน้ำลำธาร ก็อาจใช้อำนาจตามกฎหมายทางหลวงสั่งมิให้เชื่อมเส้นทางจากบ่อลูกรังที่มี นส.3 อยู่บนเนินเขาริมทะเลเข้ากับทางหลวงได้ หรือการใช้กฎหมายโรงงานเข้าจัดกับการโรงงานนอกเขตสุขาภิบาลที่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญได้โดยไม่ต้องใช้กฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายผังเมือง และในที่สุดนั้นความคิดที่จะให้มีการขออนุญาตและให้อนุญาตให้คราวเดียวตามกฎหมายต่างๆ ก็จะเป็นไปได้อีกเช่นกัน

สำหรับผลโดยรวมนั้น เมื่อได้ปรับเปลี่ยนการจัดราชการพร้อมทั้งกระบวนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาจริง ๆ แล้วเช่นนี้ การแข่งขันออกกฎหมายเพื่อแย่งอำนาจกันในระหว่างส่วนราชการก็จะหมดความหมาย หมดช่องทางลงไปในที่สุด จนสามารถลงมือชำระสะสางแก้ไขส่วนที่ซ้ำซ้อนโดยแท้จริงได้

2.7 กรอบแนวความคิด



กรอบแนวความคิด ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางในการศึกษาไว้ดังนี้

ปัจจัยภายใน

บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของ อบต. เป็นบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดไว้

ควมรู้ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมของสมาชิก อบต. เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิก อบต. กลุ่มสตรีแม่บ้าน และกลุ่มเกษตรกร

ปัจจัยภายนอก

ระดับของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายใน อบต. ที่ทำการศึกษาครั้งนี้ เป็นระดับของความรุนแรงและอันตราย ซึ่งเป็นผลกระทบจากการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม มลพิษต่าง ๆ ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ของ อบต. ซึ่งมีองค์ประกอบร่วมจากการได้รับข่าวสารข้อมูล ศรัทธาของชุมชน และขนาดของ อบต.

ทั้งปัจจัยภายในและภายนอก จะส่งผลให้เกิดแนวคิดการเลือกมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นคือ มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา และมาตรการทางรัฐศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากภาคสนามโดยใช้แบบสอบถาม แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอในรูปของตารางและค่าสถิติต่าง ๆ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Science) ช่วยในการวิเคราะห์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Chiang Mai University