

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นการศึกษาถึงการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่กลุ่มตัวอย่างดำรงอยู่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การให้ความร่วมมือของข้าราชการและประชาชนในชุมชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในงานใน 5 ด้านคือ งานด้านการบริหาร งานด้านการวางแผน งานด้านการสนับสนุนส่งเสริม งานด้านการดำเนินกิจกรรมและงานด้านการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดการ การวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อหลักๆ ดังนี้

- การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- เทศบาล กล่าวถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่ในการปกครองในเขตเทศบาล
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กล่าวถึงลักษณะพิเศษและโครงสร้าง อบต.
- บทบาทได้กล่าวถึงความหมายและความสำคัญของบทบาทหน้าที่ แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และทฤษฎีบทบาทหน้าที่
- การมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วม ขั้นตอนการมีส่วนร่วม ปัจจัยการมีส่วนร่วมและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้กล่าวถึงการอนุรักษ์ดิน การอนุรักษ์น้ำ การอนุรักษ์ป่าไม้ การอนุรักษ์พลังงาน
- สิ่งแวดล้อมมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ ความหมายของสิ่งแวดล้อม ประเภทของสิ่งแวดล้อม
- ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
- จังหวัดฉะเชิงเทราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะมีหลักการปกครองที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีหลักการรวมอำนาจการปกครองหรือการบริหาร (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีหลักการและเหตุผลที่จะต้องพิจารณาดังนี้

1) หลักการรวมอำนาจ เป็นหลักการที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองทั่วประเทศอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงจากรัฐบาลกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงและกรมต่างๆ ในส่วนกลาง กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ในส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยข้าราชการซึ่งเป็น ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองของรัฐ (ประยูร กาญจนกุล. 2498 : 182) การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) รวมกำลังทั้งทางทหารและตำรวจให้ขึ้นที่ส่วนกลาง ประเทศที่ถือหลักการรวมอำนาจจะรวมกำลังกองทัพต่างๆ ทั้งทางทหารและตำรวจไว้กับส่วนกลางทั้งหมด อำนาจในการ สั่งการและการบังคับบัญชาจะขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการบังคับบัญชาเป็นไปโดยสิทธิขาดและทันที่วงที่ในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับ เช่น ในการป้องกันประเทศหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้รัฐบาลกลางมีเสถียรภาพมั่นคงอีกทั้งเป็นการให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบให้ได้ผลดี

(2) รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง โดยมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินงานให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของส่วนกลางได้แก่ รัฐมนตรีของกระทรวงต่างๆ เจ้าหน้าที่ของ ส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ อาจจะได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องได้ แต่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดก็ยังเป็นของส่วนกลาง อำนาจวินิจฉัยสั่งการที่สำคัญได้แก่ อำนาจในด้านการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคลและด้านการควบคุมการบริหาร

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามส่วนต่างๆ ของประเทศและจะมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลโดยตรงในการปกครองบังคับบัญชาจะเป็นไป

ตามลำดับชั้นโดยเจ้าหน้าที่ชั้นสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ชั้นรองลงมาตามลำดับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องมีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับ ส่วนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาภายใต้กฎและระเบียบที่กำหนดไว้ จึงทำให้ส่วนกลางมีเอกภาพในการบังคับบัญชา

2) หลักการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้ข้อบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและความสำคัญไว้ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจตามเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เป็นต้น

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการเฉพาะ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดๆ เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานเหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปาและการโทรศัพท์ เป็นต้น

ลิขิต ชีรวณิศา (2525 : 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองว่ามีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติและโครงสร้างพื้นฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมความสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ความสำเร็จของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นผู้นำอาจเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้โดยท้องถิ่นได้รับ

มอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจมี 4 ประการ คือ

(1) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สินและ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

(2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลาง ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอำนาจอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนเกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ

(3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ ซึ่งทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนตนเองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ หรือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้มีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็ได้

(4) มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีครบและสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์พร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นหลังจากการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกันกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จะถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของวิลเลียม (William A. Rosbson) ไว้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

อุทัย หิริญโต (2532 : 2) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 23-24) ได้รวบรวมความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu) นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองซึ่งประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมจากหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้ กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดลี (Emile J. Saoly) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นดังกล่าว อาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

จากความหมายของคำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง ระบบการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง จัดให้มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองและองค์การปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2.1.3 วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน พอสรุปได้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 13-17)

1) เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้าดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วย ตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

2) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักหลักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งหรือคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบน ดังนั้นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการและเป็นอิสระและเจ้าหน้าที่ที่บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การบริหารจึงต้องพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

3) เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศมีความกว้างใหญ่การรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นกระทำไม่ได้ทั่วถึงและในแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกัน การขอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ ทุกประเทศพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญขึ้นทุกวิถีทางประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มขึ้น ปัญหาและความต้องการต่างๆ ก็เพิ่มทวีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ดำเนินการต่างๆ สนองความต้องการของประชาชน อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลกลางก็ยังมีอำนาจตรวจสอบขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าสามารถที่จะรับภาระให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอรัฐบาลกลางก็จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้

กล่าวโดยสรุป ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจปกครองซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ จัดทำสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย

หลักการปกครองท้องถิ่นจากความหมายต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาลและเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอ สมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกัน ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็น



สำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

4) มีหน่วยงานที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองขององค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือหน่วยงานฝ่ายบริหารและหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.1.4 ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ (อุทัย หิรัญโต. 2532 : 22)

1) สถานะตามกฎหมายหมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) ลักษณะพื้นที่เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนที่จะกำหนดขอบเขตและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้จำเป็นต้องมีครบถ้วนแต่จะมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความจำเป็นของท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและนโยบายทางการบริหารของรัฐบาลที่จะอำนวยให้ในขณะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งผู้วิจัยจะศึกษานี้เมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญแล้วสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) เป็นการจัดรูปการปกครองของชุมชนหนึ่งที่มีอาณาเขตแน่นอน
- 2) เป็นองค์กรนิติบุคคล มีสิทธิที่จะกอนิติกรรมสัญญาได้เอง
- 3) มีงบประมาณที่สามารถเก็บได้ในท้องถิ่นของตนเอง
- 4) มีเจ้าหน้าที่และพนักงานโดยใช้งบประมาณของตนเองเป็นค่าจ้าง
- 5) โครงสร้างทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สมาชิกการบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล ฝ่ายบริหารคือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศมนตรี
- 6) เป็นการจัดรูปการปกครองที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยใกล้ชิดและจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเฉพาะกิจการอันเป็นประโยชน์ของสาธารณชนและความมั่นคงของอธิปไตยแห่งรัฐ

## 2.2 เทศบาล

2.2.1 หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยประชาชนได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะดำเนินการตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า พลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยแล้ว คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองยังมุ่งประสงค์ที่จะใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญและเป็นการฝึกให้ราษฎรเข้าใจและเรียนรู้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบการบริหารประเทศขึ้นโดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วน

ท้องถิ่นและได้ตรากฎหมายการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลคือ จัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นดำริที่จะยกฐานะตำบลต่างๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด จึงไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปใดๆ อีก หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ 3 ปี คือ ปี พ.ศ.2478 รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลได้เพียง 48 เทศบาล ในจำนวนนั้น 35 เทศบาลตั้งขึ้นด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้มีฐานะเป็นเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ตั้งขึ้นอีก 28 เทศบาล ในปี 2480 ตั้งอีก 19 เทศบาล แล้วก็เว้นว่างมา 1 ปี ในปี พ.ศ. 2482 ตั้งขึ้นอีก 5 เทศบาล ปี พ.ศ.2483 ตั้งขึ้นอีก 10 เทศบาล

อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาปรากฏว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนี้ยังไม่สามารถจะดำเนินการได้ให้ครบทุกตำบล เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมากจนถึงในปี พ.ศ. 2489 คงตั้งเป็นเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้นและก็ปรากฏด้วยว่าในจำนวน 117 แห่งที่ตั้งเป็นเทศบาลแล้วนี้ก็ไม่เจริญขึ้นและไม่เป็นระเบียบสมความมุ่งหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจในวิธีการเทศบาล รัฐบาลได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่างๆ เพื่อที่จะให้เทศบาลเจริญขึ้นโดยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ พระราชบัญญัติฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ใช้อยู่ 5 ปี เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ซึ่งใช้อยู่ 10 ปี และเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2491 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ตลอดมา อย่างไรก็ตามตลอดเวลาที่ผ่านมาจนถึง พ.ศ. 2495 รัฐบาลไม่สามารถที่จะตั้งเทศบาลได้เพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะเทศบาลที่มีอยู่แล้วก็มีคามยุ่งยากตลอดเวลา แต่ถ้าจะให้ท้องถิ่นเกิดความเจริญตามธรรมชาติจนมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะตั้งเทศบาลทั่วทุกตำบลต้องใช้เวลาอีกนับร้อยปี ดังนั้นรัฐบาลเห็นว่าควรพิจารณากระจายอำนาจให้มีการปกครองท้องถิ่นในแบบสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้บังคับ

การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลนั้น ประหยัดกว่าการปกครองแบบเทศบาล เพราะไม่มีสภา ไม่มีคณะเทศมนตรี สุขาภิบาลมีแต่คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นส่วนสำคัญ มีกรรมการที่เลือกตั้งมาจากราษฎรเพียง 4 คนเท่านั้น แต่การตั้งสุขาภิบาลนั้นอาจทำได้เฉพาะในตำบลที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ ส่วนตำบลที่ห่างออกไปไม่สะดวกต่อการปกครองแบบสุขาภิบาล กล่าวคือไม่สามารถจัดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประจำอยู่ที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอไปประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ทุกเวลา รัฐบาล

จึงได้เพิ่มวิธีการอีก 2 แบบ คือ จัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ตามลำดับ

แม้ว่าจะมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายรูปแบบ แต่เทศบาลก็ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจปกครองตนเองที่สมบูรณ์ที่สุดและได้พัฒนาตัวเองมาอย่างเป็นลำดับ โดยในปี พ.ศ. 2500 นั้นเป็นการตั้งแบบยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล 3 เทศบาล ต่อจากนั้นก็เว้นมาเป็นเวลา 24 ปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ ด้วยวิธีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลจนถึงปี พ.ศ. 2541 มีเทศบาลรวมทั้งสิ้น 149 แห่งแบ่งออกเป็น 3 ฐานะ คือเทศบาลตำบล 59 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่งและเทศบาลนคร 9 แห่ง นอกจากนี้ทางรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย ได้ตรากฎหมายยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลอีกจำนวน 981 แห่ง ซึ่งแสดงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองของความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง (Local Government) ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Local Self-government) คือ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นเจ้าของและมีความร่วมรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบในการขยายการบริหารงานและผลของความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นตัวเอง โดยเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ให้ได้รับความพึงพอใจ เทศบาลจึงเป็นรูปแบบการปกครองในชุมชนที่มีการดำเนินธุรกิจพาณิชย์ อุตสาหกรรม ตลอดจนการดำเนินกิจการธุรกิจในด้านต่างๆ ประชาชนในชุมชนมีความต้องการในด้านปัจจัยพื้นฐานทั่วไป เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ตลาด สาธารณสุขและงานบริการด้านสาธารณสุขต่างๆ โดยเทศบาลต้องมีรายได้เพียงพอที่จะสามารถจัดบริการจากการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการให้กับ ชุมชนและสามารถจัดทำงบประมาณ (Budget) ของตนเองและมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินเท้าและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยการออกกฎข้อบังคับต่างๆ เป็นเทศบัญญัติ แต่ทั้งนี้แม้ว่า เทศบาลจะได้พยายามดำเนินวิธีการต่างๆ อย่างดีเพียงไร เพื่อหวังผลต่อความสำเร็จที่เทศบาลต้องรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างดียิ่งแล้วก็ยังไม่อาจประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจหากว่า เทศบาลไม่ได้รับความร่วมมือหรือการ

สนับสนุนจากประชาชนในการชำระภาษีและมีส่วนร่วมกับเทศบาลในการจัดการภารกิจต่างๆ ที่เทศบาลต้องรับผิดชอบอยู่โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากประชาชนในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด คือ

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สามารถแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้เป็น 2 ส่วนคือ

(1) หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติซึ่งหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเป็นไข้ ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นและหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

(2) อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเช่น ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยานของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุข การจัดทำก๋อการหรือจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เทศพาณิชย์

2) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดนอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก

3) นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติรวมทั้งอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ แล้วยังมีหน้าที่บางประการที่เทศบาลสามารถดำเนินการ ได้ดังนี้

(1) หน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาลแต่เดิมมานั้นเทศบาลมีหน้าที่ที่จัดทำได้ภายในเขตเทศบาลของตนเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมี

อำนาจที่จะกระทำนอกเขตเทศบาลโดยกิจการที่จะจัดทำนั้นจะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการดังนี้

ก. เมื่อกิจการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการทำที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน

ข. เมื่อได้รับยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าด้วยกระทรวงมหาดไทย

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ข้างต้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในกิจการที่เป็นหน้าที่บังคับต้องปฏิบัติและหากการดำเนินการโดยเทศบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ก็สามารถมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยอยู่ในบทบาทอำนาจหน้าที่ในส่วนของกิจการพิเศษอื่นๆ หากจะแยกแยะให้เห็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายต่างๆ แล้ว ก็จะพบว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีมากมายและถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในท้องถิ่นที่ต้องแก้ไขปัญหามลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากความสำคัญของปัญหาและศักยภาพ ตลอดจนถึงความใกล้ชิดกับปัญหาของตัวเทศบาลเอง ซึ่งในส่วนต่อไปจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการแก้ไขปัญหามลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ นั้น มีการรณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษอย่างจริงจังของประเทศไทย มีการผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการฝ่ายท้องถิ่นที่น่าสนใจหลายประการจุดเด่นของพระราชบัญญัตินี้คือ

1) กำหนดคำนิยามและคำจำกัดความทางด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความกระจ่างชัดเจน ไม่คลุมเครือดังเช่นในอดีตและรับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมตามสภาวะปัจจุบัน เช่น

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ยานพาหนะ ชุมชน อาคาร โรงงาน อุตสาหกรรม สิ่งก่อสร้าง สถานที่ประกอบการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือ วัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษรวมทั้งภาคตะกอนหรือสิ่งที่ ตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

จะเห็นได้ว่า บทนิยามเหล่านี้ตามพระราชบัญญัติใหม่ ได้ครอบคลุมให้ กว้างขวาง มิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่และผู้ได้รับผลกระทบ

2) เพิ่มสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมของประเทศซึ่งมิได้เคยมีบทบัญญัติทางกฎหมายมาก่อนเลยกล่าวคือ

(1) การมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารทางราชการ ในเรื่อง เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (เว้นแต่เป็นความลับของทางราชการหรือ เกี่ยวกับความมั่นคงและสิทธิส่วนบุคคล)

(2) ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความ เสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจาก กิจกรรมหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้ พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) กฎหมายนี้สนับสนุนประชาชน องค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและองค์กรเอกชนที่ได้รับจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอาจได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจาก ทางราชการในเรื่องต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสารทางราชการ เพื่อสร้าง จิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งการริเริ่มโครงการหรือ กิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นี้ ยังได้กำหนดให้มีผู้แทนภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4) การกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ขึ้นในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อม เงินค่าบริการและค่าปรับ เงินอุดหนุนและเงินจากภาคเอกชน ตลอดจนดอกผลที่ได้จากกองทุนนี้ด้วย ในจุดนี้เองที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรรู้คือ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้สามารถนำไปดำเนินการใช้จ่ายในกิจการที่เทศบาลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ในลักษณะดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดซื้อที่ดิน เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วน ท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ

5) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 คือ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(1) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด



- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอื่น

นอกจากนี้จาก 1-5 ข้างต้นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย เฉพาะว่าด้วยการนั้นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

บทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดให้

(1) เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องถิ่นที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

ก. ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ

ข. จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวนประเภทและขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ทำการสำรวจข้างต้นมาแล้ว

ค. ทำการศึกษา วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์มลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสม

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ที่ประสงค์จะรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

(3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมและสรุปรายงานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เป็นผู้เก็บสถิติข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวันและจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

(4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับและเรียกชดเชยค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ทางราชการจัดให้มีขึ้น

กล่าวได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเทศบาลมีทั้งมาตรการที่เด็ดขาดมากยิ่งขึ้นและทั้งบางกรณีที่เทศบาลยังไม่มีความรู้ในเชิงปฏิบัติก็สามารถ

ว่าจ้างเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นหรือการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดของระบบบำบัดน้ำเสียและ/หรือระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (Terms of Reference =TOR) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีอำนาจดำเนินการแทนในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นได้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มุ่งควบคุมสถานที่สาธารณะ ถนน ทางน้ำ อาคาร สิ่งปฏิกูล ขยะมูลฝอย ซากยานยนต์ที่เสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้งานได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจเทศบาลดำเนินการโดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้ามีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดของทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคารด้วย หากพบผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีอำนาจแจ้งให้ผู้กระทำแก้ไขการกระทำ ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้รีบแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ประชาชนผู้ใดพบเห็นการกระทำผิดก็แจ้งความได้เช่นกัน โดยถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนของการควบคุมการบรรทุก สิ่งของของรถยนต์ พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจเทศบาลตามมาตรา 13 กำหนดว่า รถบรรทุกสัตว์ หิน ดิน เลนทราย สิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด เจ้าของต้องจัดรถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกหล่นรั่วไหล ปลิวฟุ้งกระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้รถ รวมทั้งต้องป้องกันน้ำมันจากรถรั่วไหลบนถนน (พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้นำรถไปสถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่งหรือสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะชำระค่าปรับ) หรือในส่วนอื่นๆ เช่น มาตรา 23 กำหนดว่า ห้ามเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทรายหรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำหรือกองไว้หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ (เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าว ขนย้ายวัตถุออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้) มาตรา 27 กำหนดว่า ห้ามโค่นต้นไม้ตัด เด็ดหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ได้หรือใบดอก ผลหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ

เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ (พนักงานเทศบาล) ซึ่งอยู่ในเขตปกครองบังคับบัญชาของตนและ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจให้คำแนะนำผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแล รักษาความสะอาด ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้คำแนะนำแก่ เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นายกเทศมนตรีและพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่โฆษณาให้ประชาชนทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืน จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟัง คำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นายกเทศมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ (ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายใน 15 วัน ถ้าไม่ยินยอมหรือยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับ ภายในกำหนดให้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป) ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดตามกฎหมายนี้อาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนนายกเทศมนตรีหรือพนักงานเทศบาล เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับโทษตามกฎหมายนี้มีตั้งแต่ปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหา มลพิษ มลภาวะและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของบ้านเมืองให้ดีขึ้นนั่นเอง นอกเหนือจากกฎหมายที่กล่าวมา ยังมีกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจหน้าที่และบทบาทแก่เทศบาลในการแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น

(1) พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติในเรื่องห้ามปักสิ่งของล่องลำลำนํ้า ถ้ายกของเสีย น้ำมันลงแม่น้ำหรือทะเล ด้วยเจตนารมณ์ที่จะรักษานํ้าให้ดีอยู่เสมอ

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โรงงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกแม้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ จะเป็นแหล่งส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของ ท้องถิ่น แต่ก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น น้ำเสียที่โรงงานปล่อยลงในแม่น้ำ ลำคลอง มีผลทำให้สัตว์น้ำเกิดผลกระทบและน้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งเหตุการณ์ลักษณะนี้จะปรากฏให้เห็นในช่วงที่ผ่านมานอกจากนี้สารเคมีจากกระบวนการผลิตในโรงงานก็เป็นปัญหาใหม่ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเทศอุตสาหกรรมใหม่จะมีสารเคมีตกค้างจำนวนมากแต่การกำจัดยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควรทำให้มีแนวโน้มว่าประชาชนจะได้รับอันตรายสูงขึ้น โดยเฉพาะโรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปีละ 2 ล้านตัน ซึ่งโรงงานมักนำทิ้งรวมกับขยะที่ชาวบ้านนำมาทิ้งตก

เป็นภาระของเทศบาล แต่เทศบาลยังไม่มีวิธีที่จะแยกขยะที่เป็นสารเคมีออกจากขยะธรรมดา ทำให้เกิดสารตกค้างในดินและไหลลงสู่แหล่งน้ำ

(3) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายอาญานับว่าเป็นกฎหมายเก่าที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมานานแล้ว อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในการรักษาสภาพแวดล้อมของกฎหมายอาญาน่าจะเป็นการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของสิ่งแวดล้อมมากกว่า โดยกำหนดไว้เป็นความผิดลหุโทษ เช่น มาตรา 387 ผู้ใดแขวน ติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยที่น่าจะตกหรือพังลงซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย เบรอะเป็อนหรือเต็อดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท มาตรา 369 ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถ้วน

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสนใจต่อปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในเรื่องของส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังนี้

ก. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ข. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจหรือชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ค. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดของประเทศ ก็ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางเพื่อให้หน่วยของรัฐในท้องถิ่นต่างๆ ได้ดำเนินการ

## 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจั้ดระเบียบราชการบริหารงานในตำบลเกิดขึ้นมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้จั้ดระเบียบบริหารในตำบลไว้โดยให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้านของตำบลมีภารกิจช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้นๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันในกิจการอันเป็นหน้าที่ของกำนัน คณะกรรมการ

ตำบลนี้ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและครูประจำตำบลหนึ่งคน กับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกให้เป็นกรรมการตำบล หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลอีกหลาย ครั้งจนเปลี่ยนรูปแบบเป็น “สภาตำบล” ในเวลาต่อมาตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวให้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบล รูปแบบเดียวเรียกว่า “สภาตำบล” โดยมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลเป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในขณะนั้นและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งมีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่งและมีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกนอกจากนี้ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษาหนึ่งคนซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่มีเลขานุการสภาตำบลซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประจำตำบลในตำบลนั้นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง ฐานะของสภาตำบลในช่วงนี้ยังไม่เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แม้จะมีการปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล มีการกำหนดภารกิจด้านการพัฒนาให้แก่สภาตำบลโดยรัฐสนับสนุนทางด้านต่างๆ ให้แก่สภาตำบลแล้วก็ตามสภาตำบลก็ยังไม่สามารถบริหารงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและขาดความคล่องตัวในการบริหารซึ่งเกิดจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- 1) เนื่องจากสภาตำบลมีฐานะไม่เป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถก่อนนิติสัมพันธ์ได้เองต้องมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการให้ในการจัดทำโครงการใช้จ่าย การทำนิติกรรมสัญญาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินทำให้สภาตำบลขาดโอกาสที่จะบริหารงานด้วยตนเอง
- 2) เนื่องจากสภาตำบลมีรายได้น้อยจนไม่สามารถกำหนดโครงการเพื่อการพัฒนาตำบลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของประชาชนได้
- 3) เนื่องจากสภาตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน การบริหารงานจึงทำได้เพียงการจัดการประชุมแล้วลงมติในเรื่องนั้นๆ ประกอบกับสภาตำบลไม่มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มีอุปสรรคเกิดขึ้น
- 4) เนื่องจากพฤติกรรมของข้าราชการที่ไม่ให้ความสำคัญกับสภาตำบล ทำให้สภาตำบลไม่สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้องค์กรสภาตำบล สามารถบริหารการพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดความคล่องตัวและมีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาในตำบลได้อย่างเป็นรูปธรรม จนในที่สุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา

ผลของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้เกิดการบริหารตำบลเป็น 2 ระดับคือ

- 1) ระดับแรก ทุกสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 2) ระดับที่สอง หากสภาตำบลใดมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด คือ รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสามปีซ้อนหลังเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้สภาตำบลนั้นจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรูปแบบคล้ายลักษณะการปกครองระดับชาติ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

- 2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน คณะกรรมการบริหาร 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมาย

2.3.1 ลักษณะพิเศษขององค์การบริหารส่วนตำบล จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะพิเศษของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังนี้ (กรมการปกครอง. 2538 : 1-2)

- 1) มีอิสระในการบริหารและมีความเป็นนิติบุคคล โดยที่รัฐได้กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการบริหารงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มี

อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนา มีอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย สามารถออกระเบียบ ข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเองทำให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ มีความเป็นอิสระมากกว่าท้องถิ่นอื่น

2) มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 ใน 3 ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในส่วนที่เหลือแม้จะได้มาโดยการแต่งตั้งก็เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งเช่นกันคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นแพทย์ประจำตำบล)

3) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากกระแสเรียกร้องและความต้องการของประชาชนที่จะมีอำนาจในการบริหารงานในตำบลของตนให้มากขึ้น ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่มีความตื่นตัวในการปกครองตนเองสูง และเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้การแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนนั้นตรงเป้าหมายมากที่สุด

2.3.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล

2) สมาชิกโดยการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลหมู่บ้านละ 2 คน



ภาพ 2 แผนภูมิแสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(ที่มา : กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. 2542 : 123)



คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

- 1) กำนัน
- 2) ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน
- 2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

2.3.3 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบลและรายงานผลการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- 2) มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่ดังกล่าวได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามหน้าที่ที่ทางราชการมอบหมาย

3) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การ คุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้อ 1) ข้อ 2) และข้อ 3) นั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรแก่กรณี หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

5) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

6) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิได้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท ซึ่งมีขั้นตอนการออกข้อบังคับตำบลดังนี้

(1) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลวรรคหนึ่งแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

(2) ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ก็ให้ส่งคืนองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่งเมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับเป็นอันตกไป

(3) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตามข้อ 6-1) แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับเดิมคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อกำหนดตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไป

7) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็น

(1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น ระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

## 2.4 บทบาท

2.4.1 ความหมายและความสำคัญของบทบาทหน้าที่ บทบาทหน้าที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Role” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 459) ให้ความหมายว่า “การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้”

ภิญโญ สาร (2519 : 304) ให้ความหมายบทบาทว่าสิ่งที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งถูกผู้อื่นคาดหวังให้กระทำที่เรียก “บทบาทหน้าที่” ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งซึ่งบุคคลผู้นั้นครองอยู่หรือหมายถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำ

สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา (2523 : 13, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 8) ให้ความหมายของบทบาทว่าบทบาทหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมโดยสังคมนั้นจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือตำแหน่งไว้เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้นๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2524 : 29-30) ได้อธิบายความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า บทบาทโดยทั่วไปจะพิจารณาได้สองนัยคือ นัยแรกพิจารณาโครงสร้างสังคมที่มีชื่อเสียงแตกต่างกันไป ซึ่งแสดงคุณลักษณะและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นและอีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจะหมายถึง ผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งปฏิสัมพันธ์นั้น บทบาทตามนัยแรกเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลที่อยู่ในสังคม ซึ่งถูกจำแนกโดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีที่ปทัสถาน ตามนัยหลังบทบาทเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลว่าจะปฏิบัติอย่างไรหรือคาดหวังว่าบุคคลอื่นจะปฏิบัติต่อตนอย่างไร บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันออกไปตามลักษณะสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มวลเหตุจูงใจ การอบรม ความพอใจ

สงวน สิทธิเลิศอรุณ (2529 : 18) นิยามว่าบทบาทของผู้บริหาร หมายถึงการ แสดงพฤติกรรมของผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งตามนัยแห่งสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

ทิพวรรณ เคววรวงูร (2531 : 15, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 8) ได้กล่าวว่าบทบาทคือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคลและบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้นๆ และพฤติกรรมของบุคคลแต่ละคน คือผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเอง ทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่างๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่างๆ ควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง

อุทัย หิรัญโต (2532 : 199) อธิบายว่า บทบาทคือหน้าที่หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่งๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมบางกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

Young and Mack (1959 : 158) ได้ให้ความหมายว่าบทบาทคือ หน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใดสิ่งทีตามติดมากับตำแหน่งก็คือการที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งทีตามมา กับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้นๆ เรียกว่า บทบาท

Broom and Seiznick (1963 : 16) อธิบายว่า บทบาทบางครั้งเรียกว่า บทบาททางสังคมเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคมซึ่งบอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อหรือเป็นครูและเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้นๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิอันนี้ได้

Lavin (1964 : 284-285) ได้สรุปความหมายบทบาทไว้ 3 ประการ คือบทบาทหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่นๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกันซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงบุคคลน้อยที่สุดแต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ บทบาทหมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนทีกระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ นั้นเอง

Gross and Mceachen (1965 : 60) ได้ให้คำอธิบายว่าบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องการคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติโดยยึดบทบาทเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบทีจะเห็นได้ว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน

จากความหมายของบทบาทดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบาทเป็นแบบแผนของการกระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันกับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งของบุคคล บทบาทมีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจตามหน้าที่ทีได้รับมอบหมายทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของหน่วยงานและองค์การ มีผู้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้

ประมวล รัตนวงศ์ (2519 : 43-44, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 :

10) ให้ความเห็นว่า ฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมควรเป็นเช่นนี้

- 1) มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกๆ สังคมและมีอยู่ก่อนที่จะเข้าไปครอง
- 2) มีบทบาทที่ควรจะเป็นอยู่ในตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง
- 3) วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
- 4) การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทได้นั้น เพราะการปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมนั้นๆ
- 5) บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมของคนที่ครอบครองฐานะตำแหน่งนั้นเพราะพฤติกรรมจริงๆ เป็นผลทางปฏิกิริยาของคนที่ครองตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นเตือนที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

Szilagy (1984 : 27) กล่าวถึงความสำคัญของบทบาททางการบริหารแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือหน้าที่ทางการบริหารได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำและการควบคุม ลักษณะที่สองคือ ทักษะทางการบริหาร ได้แก่ ทักษะทางเทคนิค ทางด้านมนุษย์ ทางด้านความคิดและทางด้านวินิจัย บทบาททางการบริหารสามารถเห็นได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในองค์การนั้น โดยดูที่ความสามารถ (capacity)

2.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ นักมานุษยวิทยาคนแรกที่ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสถานภาพและบทบาทคือ ลินตัน (Linton) ซึ่งเขาเห็นว่าสถานภาพที่เป็นนามธรรมหมายถึง ตำแหน่งซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งว่า ตำแหน่งนั้นๆ จะมีภารกิจหน้าที่อย่างไรบ้าง ฉะนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้นสิ่งที่ควบคุมกำกับตำแหน่งก็คือบทบาทของตำแหน่ง เพราะว่าทุกๆ ตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทและตำแหน่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้จนกล่าวได้ว่าไม่อาจมีบทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่งแต่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท บทบาทและตำแหน่งเป็นสิ่งที่ควบคุมกันอยู่เสมอเปรียบเทียบเหมือนเหรียญ ถ้าด้านหนึ่งของเหรียญคือบทบาท อีกด้านหนึ่งของเหรียญก็คือตำแหน่งนั่นเอง มีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่ควรนำมาพิจารณา ดังนี้

ก่อ สวัสดิพานิชย์ (2520 : 28, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 10) บทบาทเป็นพฤติกรรมของคนทีแสดงไปตามหน้าที่กำหนดไว้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ ต้องกระทำเมื่อบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดและพฤติกรรม

ดังกล่าวนี้ย่อมมีส่วนผูกพันกับความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่งเองและความคาดหวังของสังคม ที่เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรจะทำและในแง่ของจิตวิทยาสังคมถือว่าความคิด ความรู้สึก พฤติกรรมของคนก็ต่างก็มีความสำคัญกับการปรากฏตัวของคนอื่น ตำแหน่งเป็นเพียง ระบบของการคาดหวังบทบาทพฤติกรรมของคนจริงๆ ที่ปรากฏนั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ตัว” กับ “บทบาท” ทั้งนี้ที่คนๆ หนึ่งทราบว่าตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาทคนๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังจากผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อซึ่งเรียกว่า การคาดหวังปฏิสัมพันธ์ ดังนั้นพฤติกรรมของคนเราจะเป็นไปได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้

- 1) ความถูกต้องแน่นอนของการคาดหวังบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ของตำแหน่งตัวเองและตำแหน่งของผู้อื่นที่จะทำปฏิสัมพันธ์
- 2) ความสั่นไหวในการดำเนินบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ในขณะที่มีปฏิสัมพันธ์
- 3) สภาพ “ตน” ของคนนั้นๆ ซึ่งหมายถึง จิตใจ อารมณ์ ในขณะที่มีปฏิสัมพันธ์สัมพันธ์อันจะเป็นผลต่อการคาดหวังบทบาทและความสั่นไหวในการดำเนินบทบาทด้วย ถ้าหากผู้แสดงบทบาทอารมณ์ไม่ดี ก็ย่อมแสดงได้แตกต่างจากกรณีแสดงขณะอารมณ์ดี

ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์ (2523 : 36-38, อ้างถึงใน เปลีียน พากเพียร. 2537 : 18) มีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้บริหารหรือผู้นำ (Leadership Role) ว่าดังนี้

- 1) ในฐานะผู้บริหาร (The leader as executive) คือ บทบาทในฐานะผู้บริหารซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กรหรือในฐานะผู้ประสานงานให้ดำเนินไปได้ด้วยดี
- 2) ในฐานะผู้วางแผน (The leader as planner) คือ เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงานทุกชนิดเป็นผู้ตัดสินใจในการนำบุคคล เทคนิค งบประมาณ มาใช้เพื่อให้งานบรรลุผล เป็นผู้เดียวที่รู้เรื่องแผนทั้งหมด
- 3) ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (The leader as policy maker) คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของหมู่คณะ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะได้มาโดยผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติก็ตาม แต่ผู้นำจะมีสิทธิเลือกหรือวินิจฉัยด้วยตนเองตามความเหมาะสม
- 4) ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (The leader as expert) เป็นผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติเฉพาะสาขาเท่านั้นมิได้รู้เรื่องทั้งหมดผู้นำจึงจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำอีกชั้นหนึ่ง
- 5) ในฐานะเป็นตัวแทนติดต่อกับภายนอก (The leader as external group representative) เนื่องจากข้อจำกัดของสมาชิกที่มีอยู่หลายคนทำให้ไม่สามารถติดต่อกับภายนอก

องค์กรได้พร้อมกัน จึงจำเป็นต้องมีตัวแทนที่มีความสามารถเพียงพอที่จะประชาสัมพันธ์และติดต่อกับภายนอกองค์กร

6) ในฐานะผู้คอยควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มองค์กร (The leader as controller of internal relation) เป็นผู้ที่ดูแลรายละเอียดต่างๆ ภายในองค์กรมิให้ความสัมพันธ์ของมวลสมาชิกเกิดความแตกแยกได้

7) ในฐานะผู้ให้คุณให้โทษ (The leader as purvey of rewards and punishment) การมีบทบาทในการให้คุณให้โทษกับบุคคลอื่นในกลุ่มองค์กร

8) ในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน (The leader as arbitration and mediator) เป็นผู้ประสานความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี

9) ในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง (The leader as exemplar) เป็นผู้นำในการแสดงออกเป็นตัวอย่างที่ใช้ในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงาน

10) ในฐานะเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม (The leader as symbol of the group) เป็นผู้ได้รับการยกย่องจากกลุ่มว่าเป็นตัวแทนของเขาทั้งหลาย ซึ่งจะปฏิบัติตนอย่างสม่ำเสมอด้วยความดีในทุกโอกาส เป็นที่ยึดเหนี่ยวของกลุ่มองค์กร

11) ในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (The leader as substitute individual responsibility) เป็นผู้รับผิดชอบ ตัดสินใจหรือการกระทำแทนกลุ่มองค์กรบางส่วนหรือทั้งหมด โดยการมอบหมายหรืออำนาจหน้าที่

12) ในฐานะผู้มีอุดมคติ (The leader as ideologist) เป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อถือศรัทธาต่างๆ ให้แก่บุคลากรอื่น ๆ

13) ในฐานะบิดา (The leader as father figure) เป็นผู้ประพฤติตนในลักษณะผู้อาวุโสเป็นที่นับถือของผู้อื่นและเป็นที่พึ่งทางใจในยามทุกข์

14) ในฐานะผู้รับผิดชอบ (The leader as scapegoat) เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มทุกคน เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้นำจะต้องถูกลงโทษหรือรับผิดชอบองค์กร

อนันต์ เกตุวงศ์ (2533 : 31-32) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารว่าควรมีบทบาทใน 2 ลักษณะคือ

1) บทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) หมายถึง เป็นผู้ที่สามารถวินิจฉัยปัญหาของระบบสังคมที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง สามารถประเมินสิ่งจูงใจและสมรรถภาพที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสามารถประเมินสิ่งจูงใจและศักยภาพที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอยู่สามารถแนะนำสังคมเล็งเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม



2) บทบาทผู้นำหัวสมัยใหม่ หมายถึง เป็นผู้ปลูกฝังและยึดถือคตินิยม (Norm) ที่จะช่วยให้เกิดภาวะทันสมัยขึ้น เป็นผู้จัดระบบทรัพยากรเพื่อใช้ตามเป้าหมายของการพัฒนาที่กำหนดไว้เป็นผู้เชื่อมกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้เข้ากันได้และเป็นผู้ควบคุมกลไกการใช้อำนาจทั้งหลายในสังคม

วิรัช นิภาวรรณ (2536 : 81) ได้เปรียบเทียบถึงลักษณะของนักบริหารงานพัฒนากับนักบริหารโดยทั่วไปซึ่งสรุปเป็นบทบาทของนักบริหารงานพัฒนาได้ดังนี้

1) บทบาทที่เน้นผลงานและความสำเร็จของงาน ยึดหยุ่นกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ เพื่อผลสำเร็จของงาน

2) บทบาทเน้นการเปลี่ยนแปลงและการกระทำสิ่งแปลกใหม่

3) บทบาทเน้นการประสานงานและร่วมมือกับองค์กรภายนอก

4) บทบาทที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการอำนวยความสะดวก

5) บทบาทที่เน้นการใช้ความคิดริเริ่มและการสร้างสรรค์

6) บทบาทที่เน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

เปลี่ยน พากเพียร (2537 : 22-23) ได้สรุปบทบาทผู้บริหารไว้ 4 ประการ คือ

1) เป็นนักหนุนนำสิ่งใหม่ (Initiator) เป็นผู้ริเริ่มบทบาทในการริเริ่มทำสิ่งใหม่ ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2) เป็นผู้แนะแนวทาง (Guide) เป็นผู้ให้คำแนะนำปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ คอยช่วยเหลือและวิเคราะห์ความต้องการของบุคคลในองค์กรและให้ข่าวสารแนะนำผู้ตาม ทั้งนี้ความเชื่อถือในตัวผู้นำจะอยู่ที่ความสามารถของผู้นำเอง

3) เป็นผู้จัดการกิจกรรมขององค์กร (Promoter) เป็นผู้มีหน้าที่ในการก่อตั้งและบำรุงรักษาให้องค์กรยังคงอยู่ถาวรตลอดไปมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในองค์กร เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร ให้การสนับสนุนกิจกรรมของสมาชิก เป็นต้น

4) เป็นสัญลักษณ์ (Symbol) ผู้นำหรือผู้บริหารที่มีความเห็นอกเห็นใจผู้ตามและอุทิศตนเองในการทำงานเมื่อเป็นที่ชื่นชอบของบรรดาผู้ตามและถือว่าเขาเป็นแบบอย่างแล้วผู้ตามก็จะเพิ่มความกระตือรือร้นและกระตุ้นให้ผู้ตามปฏิบัติตาม เมื่อผู้นำลดบทบาทสัญลักษณ์ลงผู้ตามก็จะหันไปสนใจตนเองแทน ความเป็นสัญลักษณ์ก็จะเสื่อมไป

วีระ ไชยธรรม (2539 : 24-27, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 13) ได้กล่าวถึงนักบริหารระดับสูงกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งโดยนัยบทบาทของผู้บริหารแล้วสรุปได้ว่า ผู้บริหารควรมีบทบาท ดังนี้

1) เป็นผู้ที่มีบทบาทในเชิงเทคนิค (Technical Competence) ได้แก่ การกำหนดโปรแกรมโครงการและแผนกลยุทธ์ให้แก่สำนักงาน (office) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร

2) เป็นผู้ที่มีบทบาทในเชิงผู้นำ (Leader) ได้แก่ มีความสามารถในการชักชวนที่แจ่มแจ้งแนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ได้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

3) เป็นผู้ที่มีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม (Creativity) ได้แก่ เป็นผู้คิดเปลี่ยนแปลงการทำงานแบบเดิมๆ หรือเสนอแนวความคิดแบบใหม่ๆ หรือความสามารถในการพินิจพิจารณาที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติอยู่นำมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงจุดบกพร่องและวางระบบใหม่ได้

4) บทบาทในการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น (Communicate and Relate with others) ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ข่าวดสารข้อมูล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะทำให้บุคคลในองค์กรมีความรู้ความเข้าใจในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

5) บทบาทในการสร้างทีมงาน (Team Works) ได้แก่ บทบาทที่ผู้บริหารสามารถแสดงออกโดยการสร้างทีมในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้างาน ผู้ร่วมงาน ผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร ซึ่งก็คือลูกค้าหรือผู้รับบริการนั่นเอง

6) บทบาทในการให้ความร่วมมือ (Collaboration) หรือการประสานงาน (Cooperation) ได้แก่ บทบาทในการให้ความร่วมมือในการสร้างตัวเชื่อมระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจการกำหนดกฎหมาย เพื่อเป็นสิ่งสนับสนุนให้องค์กรไปได้และเป็นผู้ประสานงานภายในส่วนองค์กรกับหน่วยผู้รับผลประโยชน์

สุชาติ รังสินันท์ (2539 : 9-12, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 14) กล่าวถึงบทบาทของผู้นำหรือผู้บริหารโดยสรุปว่า ผู้นำหรือหัวหน้างานจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือจะเป็นผู้กำหนดทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จึงได้แก่ การเป็นผู้เริ่มต้นหรือริเริ่มจากตัวผู้นำเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างและเป็นผู้ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังและสม่ำเสมอให้การปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพและสุดท้ายผู้นำต้องมีบทบาทในการ

ติดตามงานและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทราบว่างานนั้นเป็นไปตามแผนงานหรือไม่มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

โดยสรุปแล้ว แนวคิดบทบาทหน้าที่ก็คือ การแสดงหรือการกระทำให้เกิดผลขึ้น จะโดยสถานภาพของบุคคลหรือความคาดหวังของบุคคลอื่นหรือการกระทำจริงของบุคคลนั้นก็ ตามเมื่อบทบาทได้แสดงออกไปจะบังเกิดผลปรากฏโดยทันทีทั้งต่อบุคคล สภาพแวดล้อมหรือ ปฏิริยาผลสะท้อนกลับกับบทบาทที่ได้กระทำไปจึงเป็นความสำคัญของบทบาทอย่างยิ่งเพื่อผลที่ เกิดขึ้นที่มีต่อบทบาทที่แสดงออกไป ซึ่งบทบาทของผู้บริหารหรือผู้นำควรจะเกี่ยวข้องกับ

- 1) เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงาน
- 2) เป็นผู้จัดระเบียบองค์การ และการจัดตัวบุคคลให้เข้าทำงาน
- 3) เป็นผู้ควบคุมการคลัง
- 4) เป็นผู้ให้ข่าวและติดต่อทั่วไป
- 5) เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงาน
- 6) เป็นผู้ทำหน้าที่บำรุงขวัญ ริเริ่มและส่งเสริมงาน
- 7) เป็นผู้ตัดสินใจออกคำสั่งปฏิบัติและต้องยอมเสี่ยงต่อความผิดพลาดที่อาจจะ

พึงมี

- 8) เป็นทั้งหัวหน้า ผู้ควบคุมและจัดมอบหมายให้ผู้อื่นทำ
- 9) ทำหน้าที่วัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 10) ทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

บทบาทของผู้บริหาร ธงชัย สันติวงษ์ (2531 : 2) กล่าวว่านักบริหารมีบทบาทหลายอย่างคือ

1) การเป็นนักคิดวิเคราะห์ที่สามารถคิดโดยมีทัศนวิสัยมองกว้างและไกล โดยสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ ได้ชัดเจนจนเห็นถึงสาระส่วนประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ถึงกันทั้งนี้หมายความว่ามีความสามารถในการคิดหาหนทางที่ใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การเป็นนักการทูต ที่รู้ว่าอะไรควรพูด ควรทำ หรือควรหลีกเลี่ยงในสถานการณ์ที่ต่างกันที่อาจกำลังมีข้อขัดแย้งและความเข้าใจผิดเกิดขึ้น

3) การเป็นนักการเมืองหรือนักการปกครองนั่นคือ การรู้จักสร้างความร่วมมือ และสามารถเอาชนะใจคนทั้งโดยการจูงใจและประสานความเข้าใจ

Mintzberg (อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์. 2531 : 2-3) ได้กล่าวถึงบทบาทที่สำคัญของผู้บริหารไว้ 10 บทบาท ซึ่งจัดไว้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) บทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interpersonal roles) ซึ่งนับเป็นบทบาทที่เกิดขึ้นจากการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของผู้บริหาร ได้แก่

- (1) บทบาทเป็นพระอันดับ (หัวหน้าพิธีการ)
- (2) บทบาทเป็นผู้นำ (คอยจูงใจ)
- (3) บทบาทเป็นคนกลาง (คอยประสานสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและอื่นๆ)

2) บทบาทในด้านข้อมูล (Informational roles) ซึ่งเป็นบทบาทที่เกิดขึ้นตามมาจากบทบาท กลุ่มแรกที่ต้องมีการติดต่อกับผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและอื่นๆ ประกอบด้วย

- (1) บทบาทการรวบรวมข้อมูล
- (2) บทบาทการกระจายหรือแจกจ่ายข้อมูล
- (3) บทบาทการให้ข้อมูล

3) บทบาทในด้านการตัดสินใจ (Decisional roles) บทบาทนี้จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบาทสองกลุ่มแรก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดบทบาทที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ 4 บทบาท คือ

- (1) บทบาทเป็นผู้คิดเริ่มกิจการ
- (2) บทบาทนักแก้ปัญหา
- (3) บทบาทเป็นนักแบ่งสรรทรัพยากร
- (4) บทบาทเป็นนักเจรจาข้อขัดแย้ง

หากพิจารณาถึงบทบาทต่างๆ ทั้ง 10 ข้อจาก 3 กลุ่มข้างต้น จะเห็นว่าความสามารถในด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (Communication and coordination) นับเป็นส่วนสำคัญที่สุดที่จะช่วยให้บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างกันและบทบาทในด้านข้อมูลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพได้

ธงชัย สันติวงษ์ (2531 : 13 -15) กล่าวถึงหน้าที่การบริหารว่าก็คือหน้าที่งานแต่ละอย่างของกระบวนการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม ซึ่งล้วนเป็นหน้าที่งานที่จำเป็นที่ผู้บริหารทุกคนต้องปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ภารกิจหรืองานทั้งหลายที่บุคคลฝ่ายต่างๆ ปฏิบัติอยู่ให้สำเร็จผลและมีประสิทธิภาพ หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นขยายความได้ดังนี้

1) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดแผนงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อผลสำเร็จตามที่ต้องการ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลย

พินิจพิจารณาถึงผลสำเร็จที่ต้องการจะได้และหนทางที่จะทำได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในทางปฏิบัติการวางแผน ผู้บริหารจะทำการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตและจะมีการคิดวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป้าหมาย ผลงานต่างๆ และจะกำหนดแผนงานหรือแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมที่จะช่วยให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่างๆ

2) การจัดองค์การ (Organizing) คือการพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานกันอย่างดี ซึ่งจะต้องอาศัยการจัดโครงสร้างองค์การที่ประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดตำแหน่งงาน การจัดกลุ่มงานเป็นหน่วย เป็นแผนกหรือกอง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การที่ดีจึงต้องสามารถชี้ชัดได้ว่า ใครต้องทำงานใดและใครต้องรายงานต่อใคร ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมีระเบียบในขณะปฏิบัติงานเป็นกลุ่มได้เป็นอย่างดีจึงกล่าวได้ว่า การจัดสร้างองค์การก็คือ การมุ่งพยายามจัดระเบียบให้การปฏิบัติงานต่างๆ ทั้งหลายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สะดวกและราบรื่น โดยการจัดกลุ่มงานที่ จำเป็นเพื่อการทำงานตามเป้าหมายและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติงานต่างๆ

3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) เป็นภารกิจของผู้บริหารในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์การมีกำลังคนที่มีประสิทธิภาพพร้อมในการทำงานทุกตำแหน่งงาน หลักการและนโยบายในหน้าที่ของการจัดการเกี่ยวกับบุคคลที่ยึดถือปฏิบัติก็คือ การใช้คนให้ตรงกับงานหรือพยายามทำให้ทุกตำแหน่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อมและเหมาะสมกับงานที่ทำให้มากที่สุดตลอดเวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถพร้อมก็คือ การที่ต้องทำการคัดเลือก การอบรมและการพัฒนาบุคคล ตลอดจนการประเมินงานและการจัดระบบรางวัลตอบแทนต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานและการริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะทุ่มเททำงานให้กับองค์การเป็นอย่างดีตลอดไป

4) การสั่งการ (Directing) คือ หน้าที่ของผู้บริหารในการบังคับบัญชาให้งานต่างๆ ภายในโครงสร้างองค์การดำเนินไปโดยราบรื่นมีการประสานร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน เป็นความสามารถของผู้บริหารในการสร้างศิลปะการบังคับบัญชาที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี จึงต้องฝึกทักษะให้เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพที่เ็นผู้นำที่เข้มแข็งใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทุ่มเทการทำงาน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้าใจโดยมีทักษะในด้านการติดต่อสื่อสารนับว่าเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นและการเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้ผู้บริหารมีความคล่องตัวสามารถประยุกต์ศิลปะการสั่งการให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องตาม

สถานการณ์ได้ จึงกล่าวได้ว่าหน้าที่การสั่งการจะเกี่ยวข้องกับการชักนำและช่วยเหลือให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานของตนอย่างดีโดยอาศัยวิธีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี

5) การควบคุม (Controlling) เป็นกิจกรรมต่างๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการทำงานต่างๆ จะสำเร็จตามแผนที่ตั้งไว้ ซึ่งขั้นตอนการควบคุมที่สำคัญนั้นจะต้องมีการวัดผลงานสิ่งๆ ที่ทำได้มีการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้และการดำเนินการแก้ไขเมื่อมีสิ่งผิดปกติหรือมีเหตุการณ์ทำให้ผลงานคลาดเคลื่อนจากที่กำหนดไว้ในแผน ด้วยกลไกของการควบคุมดังกล่าวนี้ จึงต้องมีการพิจารณาตกลงใจให้แน่ชัดว่าจะวัดผลงานอะไร จะวัดโดยวิธีการอย่างไรและจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นตัววัด หลักและนโยบายการควบคุมนั้นพื้นฐานจะอยู่ที่การควบคุมคน ผู้ทำงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะงานต่างๆ จะสำเร็จได้ผลดีเพียงใดนั้นจะอยู่ที่คนปฏิบัติงานมากกว่าวัตถุสิ่งของหรือเครื่องจักร ด้วยแนวความคิดดังกล่าว การควบคุมที่มีประสิทธิภาพจึงอยู่ที่การพยายามติดตามดูว่ามีงานในความรับผิดชอบของใครบ้างที่อยู่นอกเหนือการควบคุมและการพยายามกำกับให้ผลงานของผู้ทำงานทุกจุดเข้าสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 25-27) กล่าวถึงหน้าที่ของผู้บริหารว่าอย่างน้อยมี 5 ประการและหน้าที่ทางการบริหารดังกล่าวนี้ เป็นเรื่อง que ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจเพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การบริหารกับเรื่องที่ต้องตัดสินใจ ดังนี้

1) การวางแผน (Planning) เรื่องที่จะต้องตัดสินใจได้แก่ นโยบายและทิศทางขององค์กรเป้าหมายการทำงาน วัตถุประสงค์การทำงาน วิธีปฏิบัติงาน แผนการปฏิบัติงาน แผนการควบคุมงาน

2) การจัดองค์กรหรือการจัดรูปงาน (Organizing) เรื่องที่จะต้องตัดสินใจได้แก่ การกำหนดโครงสร้างการบริหาร วัตถุประสงค์การทำงาน ภารกิจหรือหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติ ความชำนาญเฉพาะบุคคล อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รูปแบบการประสานงานทรัพยากรสนับสนุนการทำงาน

3) การบริหารบุคคล (Staffing) เรื่องที่จะต้องตัดสินใจได้แก่ การวางแผนอัตรากำลังคน การสรรหา คัดเลือกบุคคล การกำหนดอัตราค่าจ้าง เงินเดือนและผลตอบแทน สวัสดิการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับองค์กรและกับบุคลากรด้วยกันเอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดความก้าวหน้าในอาชีพและการให้คุณให้โทษแก่บุคคล

4) การสั่งงานหรือบัญชางาน (Directing) เรื่องที่จะต้องตัดสินใจได้แก่ รูปแบบการเป็นผู้นำการติดต่อสื่อสารการมอบหมายงาน การสอนงาน การจูงใจและการกระตุ้นให้ทำงาน การจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนในการทำงานและการให้คำปรึกษา

5) การควบคุมงาน (Controlling) เรื่องที่จะต้องตัดสินใจได้แก่ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการควบคุมงาน วิธีกำกับและติดตามผลการทำงาน การประเมินการปฏิบัติงาน การปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงานและความปลอดภัยในการทำงาน

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 27-29) ยังกล่าวเพิ่มเติมว่า ในฐานะผู้บริหารมีหน้าที่สำคัญคือการดำเนินการหรือการจัดการให้แต่ละคนปฏิบัติงานให้ได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นนอกเหนือจากหน้าที่ทางการบริหารที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้บริหารควรมีความรับผิดชอบ ใน 4 ลักษณะ ดังนี้

1) ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความรับผิดชอบที่ดีต่อตนเองของผู้บริหารจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานกับผู้ร่วมงานด้วย ความรับผิดชอบต่อตนเอง ได้แก่

(1) ความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ความซื่อสัตย์ต่ออาชีพและความซื่อสัตย์ต่อเพื่อนร่วมงาน

(2) การตรงต่อเวลา

(3) การเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน

(4) ความเป็นคนหนักแน่นไม่อ่อนไหวง่าย

(5) ความมานะอดทนในการปฏิบัติงาน

(6) ความกล้าที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

2) ความรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่

(1) การชี้แจงนโยบาย ระเบียบ คำสั่งในการปฏิบัติงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับรู้และเข้าใจตรงกัน

(2) การมอบหมายงานและให้โอกาสแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการพัฒนาทักษะความสามารถในการทำงาน

(3) การสอนงาน

(4) การนิเทศงานหมายถึงการให้ความช่วยเหลือแนะนำในการปฏิบัติงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

(5) การสั่งงานหรือบัญชางาน

(6) การจูงใจและกระตุ้นให้ทำงาน

- (7) การควบคุมงาน
  - (8) การให้คำปรึกษา
  - (9) การให้รางวัล การให้คุณและการให้โทษ
  - (10) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 3) ความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่
- (1) การรับและทำความเข้าใจนโยบาย ระเบียบ คำสั่ง ก่อนที่จะชี้แจงต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
  - (2) การถ่ายทอดนโยบาย ระเบียบ คำสั่งไปยังผู้ปฏิบัติโดยปราศจากอคติหรือทัศนคติที่ไม่ดี
  - (3) การรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
  - (4) การเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติงานเพื่อการปรับปรุงงานหรือพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น
- 4) ความรับผิดชอบต่อองค์กร ได้แก่
- (1) ความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อองค์กร
  - (2) ความพยายามในการใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรให้ได้มากที่สุด
- จะเห็นได้ว่า หน้าที่ทางการบริหารกับความรับผิดชอบของผู้บริหารในการบริหารงานเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก การที่ผู้บริหารจะมีบทบาทที่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้บริหารที่แสดงออกในขณะที่ดำรงตำแหน่งว่ามีความเหมาะสมหรือขัดต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารหรือไม่
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2539 : 4-5) กล่าวว่า ผู้บริหารเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหาร 5 ประการคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การชักนำ (Leading) การควบคุม (Controlling) ทฤษฎีการต่างๆ ขององค์การในหน้าที่ทางการบริหาร 5 ประการนี้ เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่า
- 1) การวางแผนเป็นการกำหนดเป้าหมายและกำหนดกลยุทธ์และพัฒนาแผนย่อยเพื่อประสานกิจกรรม
  - 2) การจัดองค์การเป็นการกำหนดความต้องการที่จะปฏิบัติ จะทำอย่างไรและใครเป็นผู้ปฏิบัติ



3) การจัดบุคคลเข้าทำงานเป็นการสรรหาคนที่เหมาะสม การพัฒนาบุคคล เพื่อให้งานบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

4) การควบคุมเป็นการตรวจสอบกิจกรรมที่จะให้เกิดความแน่นอน ซึ่งให้บรรลุผลสำเร็จตามแผน

### 2.5.3 ทฤษฎีบทบาทหน้าที่ มีผู้ให้ความเห็นดังนี้

พัชนี วรกริน (2522 : 36) ได้จำแนกองค์ประกอบของบทบาทดังนี้

1) ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ บทบาทที่แม้แต่จะขาดหายไปหรือมิได้แสดงบทบาทนี้ ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป

2) ส่วนประกอบที่มีส่วนสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ บทบาทที่สำคัญ ถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป

3) ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ (Legislative Attributes) ถ้าบุคคลที่สวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน ก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงในบทบาทนั้นๆ

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคม ดังนี้

1) มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง  
2) มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-To-Be-Role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง  
3) วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4) การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสถานะการณ์ในสังคม

5) บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมนั้นๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็น บุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

สงวน สิทธิเลิศอรุณ (2529 : 34-35) ได้แบ่งบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) บทบาทตามความคาดหวัง (Expected Role) เป็นบทบาทที่ต้องแสดงตามความคาดหวังของคนอื่น

2) บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองว่าตนควรจะมีบทบาทอย่างไร

3) บทบาทที่แสดงจริง (Actual Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจจะเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรืออาจไม่แสดงตามบทบาทที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

Linton (1964 : 156) ให้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (status) และบทบาท (Role) ของฐานะตำแหน่ง โดยถือว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติและการโต้ตอบจากสังคม ถ้าหากคนในสังคมนั้นๆ ตอบโต้และให้ความเห็นว่ฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม หากจะกล่าวถึงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดแล้วจะมีตำแหน่งอื่นมาเกี่ยวข้องทันที เช่น จะมีตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไม่ได้ถ้าไม่มีตำแหน่งผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ บทบาทก็เป็นความประพฤติตามสิทธินั้นๆ

Simon (1971 : 112) ได้อธิบายว่าบุคคลมีความคาดหวังและความต้องการส่วนตัวของบุคคลที่เป็นเจ้าของตำแหน่งไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นและยังมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าในระบบสังคมที่สลับซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหลายตำแหน่งที่แตกต่างกันกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ บางอย่างก็สัมพันธ์กันด้วยดี แต่บางอย่างก็ไม่สัมพันธ์และนั่นคือสิ่งที่แสดงถึงความสับสนและขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตามในกรณีเมื่อมีความขัดแย้งใน บทบาทเกิดขึ้นก็มีกลยุทธ์วิธีแก้ไขดังนี้

1) แยกแยะและค้นหาว่าอะไรเป็นแนวความคิดหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้วแยกออกหรือขจัดเสีย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่ถูกรบกวนโดยความไม่เหมาะสมนั้น

2) ประนีประนอมในข้อเรียกร้องหรือความคาดหวังของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยให้เหลือความขัดแย้งน้อยที่สุด

3) ทบทวนความหมายในบทบาทและหน้าที่เสียใหม่ให้ชัดเจนเพื่อลดความรู้สึกขัดแย้งระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

4) เปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างตำแหน่งโดยบทบาทต้องแบ่งออกเป็นบทบาทย่อยๆ กำหนดหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจนเพื่อลดข้อขัดแย้งของพฤติกรรมตามบทบาทนั้นๆ

5) ละทิ้งหรือหลีกเลี่ยงจากข้อขัดแย้งทั้งปวงอย่างสิ้นเชิง โดยให้ลาออกจากตำแหน่งหรือให้โยกย้ายจากตำแหน่งนั้นไปอยู่ตำแหน่งอื่นเสีย

Secard and Backman (1964 : 456, อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว. 2542 : 22) ได้อธิบายว่าบุคลิกภาพของบุคคลอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทได้ภายใต้สถานการณ์ 3 อย่างคือ

- 1) คุณลักษณะประจำตัวของแต่ละบุคคล อาจเข้าไปสอดแทรกในพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวังของคนทั่วไปหรืออาจเข้าไปผูกพันอยู่กับบทบาทในตำแหน่งนั้นๆ
- 2) ความขัดแย้งในบทบาทอาจเกิดจากความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาท ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับความคิดเห็นของเจ้าของบทบาทผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ
- 3) บทบาทที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด อาจจะถูกอยู่ในขีดความสามารถของบุคคลนั้น แต่ไม่เหมาะสมกับความต้องการของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ

Riggs (1970 : 331-332) ได้เสนอบทบาทของนักบริหารงานพัฒนาควรมีความสามารถแสดงหรือกระทำดังต่อไปนี้

- 1) บทบาทนักการเมือง (Politician) หมายถึง เป็นได้ทั้งผู้นำ (leader) เป็นครู (Teacher) และเป็นตัวอย่าง (Exemplar) ซึ่งมีทั้งอำนาจหน้าที่บุคลิกภาพและความสามารถในการนำประชาชน
- 2) บทบาทผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึงเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทอย่างมากในทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นนักวางแผนและทำโครงการได้
- 3) บทบาทนักบริหารธุรกิจ (Business Executive) หมายถึงเมื่อทำโครงการขึ้นมาแล้วนักบริหารงานพัฒนาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมให้โครงการดำเนินไปตามวิธีและกระบวนการที่มีอยู่จนบรรลุผลสำเร็จและยังจะต้องติดต่อหาตลาด แหล่งเงินทุน ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และเป็นผู้ติดต่อกับองค์กรภายนอกด้วย
- 4) บทบาทนักวางแผน (Planner) โดยทำหน้าที่สำคัญด้านวางแผน คือการแบ่งสรรความพยายาม (Effort) และทรัพยากร (Resource) ระหว่างทางเลือกต่างๆ
- 5) บทบาทผู้ใช้อำนาจและผู้แจกจ่าย (User of Power and Distributor) เกี่ยวข้องกับตำแหน่งบริหาร ผู้บริหารจะสามารถแบ่งสรรเศรษฐกิจแจกจ่ายแก่ประชาชนได้ ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญมาก โดยปกติในประเทศกำลังพัฒนาการแบ่งสรรทรัพยากรมักเป็นเรื่องส่วนตัว จึงมีแนวโน้มไปสู่ความไม่เป็นเรื่องส่วนตัว จะเป็นไปได้ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมายอย่างมีเหตุผลและเข้าไปสู่เรื่องของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น

Szilagy (1984 : 28-29) ได้สรุปผลการศึกษเกี่ยวกับ บทบาทการบริหารงานของผู้บริหารได้ 3 บทบาท คือ

1) บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) บทบาทเป็นผู้แทนของกิจการ (Figurehead) หมายถึงผู้บริหารปกติที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสถานภาพทางสังคมโดยทั่วไป เช่น การต้อนรับแขก การลงนาม ในหนังสือของผู้บริหารต่างๆ ไปนั่นเอง

(2) บทบาทเป็นผู้นำ (Leader) หมายถึง สามารถโน้มน้าว ชักจูง อำนวยการและฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาได้

(3) บทบาทเป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่นๆ (Liaison) หมายถึง การสร้างเครือข่ายติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกรวมทั้งการติดต่อสื่อสาร เช่น การพูดคุยกับองค์กรภายนอก การพบปะ ปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น

2) บทบาทด้านข้อมูล (Informational Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะคือ

(1) บทบาทผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) หมายถึงเป็นผู้แสวงหาและรับข้อมูลที่ยังไม่เข้าใจทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรได้แก่ การติดตามสภาวะการณ์ต่างๆ การรายงานสิ่งที่เกิดขึ้น แลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น วางแผนกลยุทธ์ในการแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ เป็นต้น

(2) บทบาทผู้เผยแพร่หรือถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) หมายถึงการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรให้แก่สมาชิกได้รับทราบ เช่น การแจ้งอย่างเป็นทางการ แจ้งส่วนตัวหรือโทรศัพท์

(3) บทบาทเป็นโฆษก (Spokesperson) หมายถึง เป็นผู้ให้ข้อมูลกับบุคคลภายนอกองค์กรเกี่ยวกับแผน นโยบาย การปฏิบัติงานขององค์กร เช่น การประชุมชี้แจง การแถลงข่าว เป็นต้น

3) บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Role) ประกอบด้วย 4 ลักษณะคือ

(1) เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง เป็นผู้คิดริเริ่มและปรับปรุงโครงการต่างๆ ให้บังเกิดผลสำเร็จ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลผลิตใหม่หรือการประชาสัมพันธ์แนวคิดใหม่

(2) เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้เมื่อองค์กรประสบภาวะวิกฤตได้แก่ เมื่อมีการประท้วง เป็นต้น

(3) เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource allotator) เป็นผู้ที่จะจัดสรรบุคลากร เงินทุนและเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ การจัดทำตารางดำเนินโครงการ การให้รางวัลโบนัส เป็นต้น

4) เป็นผู้แทนเจรจาต่อรอง (Negotiator) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะเป็นตัวแทนในการตกลงและเจรจาเกี่ยวกับผลประโยชน์ขององค์กร ได้แก่ การเจรจาการค้า การตกลงราคา

สรุปได้ว่าตำแหน่ง (Position) เป็นแต่เพียงระบบของการคาดหวังบทบาท (System of Role Expectations) พฤติกรรมของคนจริงๆ ที่ปรากฏนั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกริยา (Product of The Interaction) ระหว่าง “ตัวตน” กับ “บทบาท” ทั้งนี้ที่คนๆ หนึ่งทราบว่าตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาทคนๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังบทบาทจากผู้ที่จะมีพฤติกรรมต่อซึ่งเรียกว่า การคาดหวัง จากแนวความคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะกล่าวได้ว่าบุคคลหรือผู้กระทำ ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมมีความสมัครใจที่จะเข้าไปทำกิจกรรมต่างๆ ในสังคมนั้น โดยที่ผู้กระทำแต่ละคนจะมีบทบาท สถานภาพและประสบการณ์ต่างๆ ที่จะทำให้ผู้กระทำรู้จักควบคุมสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเลือกจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินการต่างๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นๆ รวมทั้งพฤติกรรมของผู้กระทำที่แสดงการกระทำเพื่อต้องการรางวัลหรือหลีกเลี่ยงการลงโทษและความรู้สึกภายในตัวบุคคลที่แสดงออกมาเป็นการกระทำ

## 2.5 การมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหรือในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะในระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับชุมชนก็ดี มิใช่ของใหม่แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมาหลายทศวรรษแล้ว (ทิวทอง หงษ์วิวัฒน์. 2527 : 117) กระแสแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นมาจากปัญหาและความล้มเหลวในการดำเนินงานพัฒนาในอดีต ซึ่งเน้นและให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายนอกชุมชน ละเลยศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชนอันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนและนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย ดังนั้นจึงได้มีการเคลื่อนไหวและหันมาทบทวนถึงประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้ได้ข้อสรุปว่าองค์กรท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาและโดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาแล้ว องค์กรท้องถิ่นน่าจะได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวของเขาเองรวมทั้งการตัดสินใจและประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่ดีอย่างไร

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” (People Participation) เป็นคำที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันทั้งในวงวิชาการและวงราชการ โดยถูกนำมาใช้ในช่องของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา โดยในส่วนต่อไปนี้จะขอเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความหมาย รูปแบบ ขั้นตอน ปัจจัย ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามลำดับดังต่อไปนี้

#### 2.5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมดังนี้

Wisarajino (1978 : 66, อ้างถึงใน สัก ทำนุ. 2543 : 5) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง การให้ประชาชนหลุดพ้นจากสิ่งที่ต้องการพัฒนา เป็นตัวนำของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประชาชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2522 : 19) ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมากพอจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่คนเราสามารถรวมกันได้ ควรจะต้องมีความตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ดิเรก ก้อนกลีบ (2525 : 209) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงชนบทอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพกำลังคน การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้นักวางแผนพัฒนาได้รับรู้ข้อเท็จจริงและแนวความคิดเห็นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรงซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการพัฒนาชนบท

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาว่าที่มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ต้องมีโอกาสและได้รับการชี้แนะที่ถูกต้อง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2526 : 5, อ้างถึงใน พรพรรณ ชนะวรรณ 2541 : 8) ได้ นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการมีส่วนร่วมต้องยึดหลักองค์ประกอบดังนี้

- 1) มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
- 2) ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างสุดตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงานหรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุในกิจกรรมการพัฒนา

นิพัทธเวช สืบแสง (2526 : 10) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาว่าหมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของงานส่วนรวมเพื่อ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่กระบวนการ ของการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหาหรือกำหนดปัญหาของชุมชนและประเมินผล การดำเนินการแก้ไขปัญหา

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า การที่ ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจาย ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่าง สมศักดิ์ศรีในฐานะของสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ชุมชน ทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นิรันดร์ วงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้ กระทำ (Contribution) ให้บรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งการทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ กับกลุ่มดังกล่าวด้วย

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ชุมชนว่าน่าจะหมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนด จากภายนอกมาให้ประชาชนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทุกอย่างต้องเป็นของประชาชนคิดขึ้นมา เอง

สุจินต์ ดาววีระกุล (2527 : 18) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดผลแก่ตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเองและมี ส่วนดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งที่ปรารถนาหรือที่ตั้งไว้

กานดา ผรณเกียรติ (2529 : 37) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ เกษตรกรในโครงการชลประทานไว้ว่าหมายถึง การให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการ ตัดสินใจเพื่อร่วมวางแผนดำเนินการและการประเมินผลโครงการที่มีเป้าหมายในการที่จะปรับปรุง ผลผลิตและประสิทธิภาพของโครงการชลประทาน

Reeder (1974 : 39) ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วม ร่วมของกลุ่ม

Erwin (1976 : 138, อ้างถึงใน พรพวรรณ ชนวรรณ์. 2541 : 9) ได้ให้ ความหมายการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมว่าหมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินการพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความ ซำนาญของประชาชนร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันจะมีการกล่าวถึง แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นกัน อย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังมองกันในที่คนละและการตีความที่แตกต่างกันไปกล่าวคือ

กรรณิกา ชมดี (2524 : 9) ได้สรุปคำจำกัดความการมีส่วนร่วมขององค์กร ท้องถิ่นว่าหมายถึง เป็นความร่วมมือของกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบเพื่อการ ดำเนินการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึง ประสงค์

เสนห์ จามริก (2527 : 29) ได้ให้คำจำกัดความของการเข้ามีส่วนร่วมขององค์กร ท้องถิ่นว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายและยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคง สำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลายและได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของ การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่าเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นกิจกรรมที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชุมชน

สุริชัย หวันแก้ว (2530 : 15) ได้อ้างถึงคำจำกัดความของคำว่าการมีส่วนร่วม ขององค์กรท้องถิ่นจากนิยามของเพอซ แอนดรูว์และสตีเฟน แมททีส (Pearse, Andrew and Stiefel, Mathias 1979 : 4-8) ว่าหมายถึง การที่องค์กรท้องถิ่นซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็น



เสมือนผู้อยู่นอกได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นได้ถูกตีความไปในความหมายต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อของแต่ละบุคคล ทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาและยุคสมัยอีกด้วย จากความหมายดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นว่าเป็นทางเลือกการพัฒนา (Alternative Development) ซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน โดยองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการพัฒนา

2) เป้าหมายการพัฒนาคือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเอง ไม่ใช่พึ่งพารัฐหรือองค์กรพัฒนาจากภายนอก

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

ทั้งนี้เพื่อจะให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องยึดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1) ต้องถือว่าองค์กรท้องถิ่นเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหาด้วยการพึ่งตนเอง องค์กรจากส่วนกลางเป็นเพียงตัวกระตุ้น ตัวเสริมหรือสนับสนุนเท่านั้น

2) กิจกรรมการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานขององค์กรท้องถิ่นกล่าวคือ คำนึงถึงวิถีชีวิตที่ดำรงอยู่ในชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน พึงตระหนักว่า การยึดเยียดกิจกรรมการพัฒนาซึ่งกำหนดตามกรอบความคิดจากองค์กรภายนอกชุมชนนอกจากจะไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วยังเป็นการทำลายศักยภาพในการแก้ปัญหาของชุมชน สร้างลักษณะขาดความมั่นใจในตนเองและเป็นการพึ่งพาพึ่งพิงภายนอกชุมชนตลอดเวลา

3) การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นน่าจะครอบคลุมถึงการกระจายข่าวสาร และการสื่อสารข้อมูลเพื่อพัฒนาขีดความรู้และเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นด้วย

## 2.5.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

United Nations, Department of International Economic and Social Affairs (1989 : 9) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบคือ

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) เป็นโดยการอาสาสมัครหรือรวมตัวกันเองขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่มีได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Conceived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลในทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในที่สุด

Lowder and Lartor (1980 : 128, อ้างถึงใน ลัก ทำนุ 2543 : 7) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชนบทไว้ 7 ขั้นตอนดังนี้คือ

- 1) การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)
- 2) การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification)
- 3) การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solutions)
- 4) การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of Solutions)
- 5) การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
- 6) การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
- 7) การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

Kasperson, R.E. and Breitbat (1985 : 36, อ้างถึงใน สถาพร อิทธิพงษ์. 2536 : 33) ได้เสนอมาตรฐานวัดระดับการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการคือ

1) การกระทำโดยแต่ละบุคคล มิใช่เป็นการกระทำโดยกลุ่มซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้องเพราะการแสดงออกของแต่ละบุคคลในกระบวนการนั้นจะเห็นถึงค่านิยม ความรับรู้และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กล่าวคือกิริยาที่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมก็คือกิริยาของแต่ละบุคคลที่มีต่อการแสดงต่อผลของการกระทำนั้นโดยตรง

2) ความถี่ของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยร่วมกระทำที่บ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีความผูกพันและมีแรงจูงใจในการกระทำ

3) คุณภาพของการเข้าร่วมพิจารณาจากผลและผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถและความคิดเห็น มีการทำการประเมินผล

กรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบคือ

- 1) การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at meeting)
- 2) การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
- 3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership of Committees)
- 4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
- 5) การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
- 6) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
- 7) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ถูกชักชวน (Customers)
- 8) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
- 9) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง (Employee)
- 10) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107-111) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ลักษณะคือ

- 1) ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
- 2) ร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนาเพื่อการแก้ไข

- 3) ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

Cary (1965 : 75, อ้างถึงใน เขมราษฎร์ ชัมภรัตน์ 2544 : 9) ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 แบบคือ

- 1) เป็นสมาชิก
- 2) เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม
- 3) เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน
- 4) เป็นกรรมการ
- 5) เป็นประธาน

Cary ยังได้แบ่งลักษณะของผู้มีส่วนร่วมออกเป็น 3 แบบ คือ

- 1) ผู้กระทำ
- 2) ผู้รับผลการกระทำ
- 3) สาธารณชนทั่วไป

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 189) ได้กล่าวว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงการเป็นผู้นำดังนี้

- 1) เป็นสมาชิก
- 2) เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุม
- 3) เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วยเหลือ
- 4) เป็นกรรมการ
- 5) เป็นประธานกรรมการ
- 6) สมาชิกผู้นั้นทำอะไรระหว่างประชุมสมาชิกผู้นั้นเล่นบทอะไรในที่ประชุม ได้มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสรรสร้างสิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ไข ปัญหาและความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้
- 8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ตลอดไป

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 21) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่  
องค์การ สหประชาชาติให้ไว้ซึ่งเน้นว่าจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึง

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา
- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา

2.5.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม สำหรับการพิจารณาการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็น  
ขั้นตอนจากทัศนคติของบุคคลต่างๆ สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2523 : 272-273) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ไว้ 4 ขั้นตอนคือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจการ
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติการ
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ฉอาน วุฒิภักดิ์ (2526 : 16) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมไว้เป็น 5 ขั้นตอน  
ดังต่อไปนี้

- 1) ขั้นกำหนดความต้องการ
- 2) ขั้นวางแผนดำเนินการ
- 3) ขั้นตัดสินใจ
- 4) ขั้นดำเนินการ
- 5) ขั้นติดตามผลงาน

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 320) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็น 4 ขั้นตอนคือ

- 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
- 3) การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ดังนั้นในการพิจารณาถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน

ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหาและวางแผนป้องกันหมายถึง การตัดสินใจว่าอะไรคือปัญหาของตนเอง อะไรคือสาเหตุและจะแก้ปัญหานั้นอย่างไร โดยกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันไปด้วย

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนป้องกันรักษาหมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันตามวิถีทางและแนวทางให้เป็นไปตามโครงการและแผนการที่ได้กำหนดขึ้น

3) การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ซึ่งเกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของชุมชน

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินการทำงานของตนเองและประเมินสภาพการณ์ภายนอกด้วย

นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นว่าเกิดขึ้นอย่างไร

1) การมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง

2) การจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยสมัครใจหรือบังคับ

3) ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น

4) มีส่วนร่วมโดยปัจเจกชนหรือกลุ่ม

5) มีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม

6) มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่นใดๆ จะมีหรือไม่มีมากน้อยเพียงใด อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

1) ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ (Physical and Biological Factors)

2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)

3) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Factors)

4) ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors)

5) ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ (Historical Factors)

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2527 : 6-7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนาคือ

1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนถึงความต้องการของชุมชน

2) ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน

4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมทำไว้ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ขวัญชัย วงศ์นิติกร (2532 : 18) กล่าวถึง การจัดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ดังนี้

- 1) การร่วมประชุม
- 2) การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
- 3) การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 4) การออกเสียงสนับสนุนคัดค้านปัญหา
- 5) การออกเสียงเลือกตั้ง
- 6) การบริจาคเงิน
- 7) การบริจาควัสดุ
- 8) การช่วยเหลือด้านแรงงาน
- 9) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 10) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

#### 2.5.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2531 : 20) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้คือ

1) ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

2) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้เกิดความเกรงใจที่จะกระทำ

3) อำนาจบังคับที่เกิดจากคนที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้เกิดการบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ

Reeder (1974 : 39) ได้สรุปปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน 11 ประการดังนี้

1) การปฏิบัติตนให้คล้ายตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2) มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3) เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้องและรักษาเป้าหมายของตนเอง

4) ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5) ความคาดหวัง บุคคลแต่ละกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้นอย่างไร ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วย

6) การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองควรต้องกระทำเช่นนั้น

7) การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบีบบังคับให้ทำ

8) นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งมีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ

9) โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคมโดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงสร้างของสังคมเอื้ออำนวยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้น เท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

10) ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมบางอย่างที่คนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น



11) การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดี เพื่อให้กระทำเช่นนั้น

2.5.5 ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง (2523 : 23, 272-273, 276-277) ได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับตัวชาวชนบท ตัวเจ้าหน้าที่และระบบราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมว่า

1) ในอดีตสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความมั่นคง จึงไม่มีความจำเป็นในการเสริมสร้างการทำงานร่วมกันต่างคนต่างทำก็เพียงพอแก่การยังชีพ ชาวชนบทจึงขาดนิสัยการทำงานร่วมกันอย่างจริงจังและถาวร จะมีแต่การทำงานร่วมกันเป็นครั้งคราวเท่านั้น

2) ชาวชนบทที่มีทัศนคติในแนวทางลัทธิปฏิบัตินิยม ซึ่งจะยอมรับความคิดริเริ่มหรือของแปลกใหม่ก็ต่อเมื่อเห็นว่าจะได้ประโยชน์โดยตรงในระยะสั้น

3) ชาวชนบทไม่ชอบแสดงตัวเป็นศัตรูกันซึ่งหน้า รวมทั้งไม่ชอบโต้เถียงกันกับบุคคลภายนอก เขาจึงรับทุกอย่างโดยไม่คัดค้านแต่ในใจอาจจะไม่เห็นด้วย เมื่อถึงเวลาดำเนินการเขาจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไปตอนแรกแล้วขาดหายไป

4) นโยบายในระบบราชการมักมาจากเบื้องบน จึงเป็นการยากลำบากที่ผู้ปฏิบัติงานในชนบท จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการเอง เมื่อระบบบริหารงานถูกสั่งการมาจากเบื้องบน การประสานงานของเจ้าหน้าที่ระดับสนามของแต่ละกรมจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก แนวทางการมีส่วนร่วมของชาวชนบทที่เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายเข้าใจจึงแตกต่างกันและการดำเนินงานก็แตกต่างกันตามไปด้วย

5) เจ้าหน้าที่ราชการมีแนวโน้มชอบทำงานในสำนักงาน โดยเฉพาะงานในด้านเอกสารที่จะเสนอผู้บังคับบัญชามากกว่างานสนามอันเนื่องมาจากที่ราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองเบื้องบน ซึ่งจะมีผลต่อระบบการให้ความคิดเห็นความชอบ การละเลยงานในภาคสนามดังกล่าวส่งผลให้ขาดความเข้าใจชนบทและข้อมูลของชุมชนอย่างแท้จริงและไม่สามารถกระตุ้นชุมชนให้มามีส่วนร่วมได้ในที่สุด

6) เจ้าหน้าที่บางคน บางหน่วยงานยังมีความคิดไม่ต้องการให้ชาวชนบทร่วมมือกันและรวมตัวกันอย่างจริงจังเพราะมีความเชื่อว่าจะทำให้ปกครองชาวบ้านได้ยากขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงทัศนคติที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

#### 2.5.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1) ทฤษฎีจิตวิทยาสังคม (Theory of Social Psychology) Maslow (1970:86) ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับแรงจูงใจ (Motivation) ของการกระทำของมนุษย์ไว้หลายประการและได้อธิบาย

ถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานที่เกิดขึ้นจากความพึงพอใจ ความต้องการเหล่านั้นถูกจำกัดลำดับขั้นของความต้อการจากน้อยไปหามาก เมื่อความต้องการใดเกิดขึ้นแล้วไม่ได้รับการบำบัดเพียงพอ ความต้องการเหล่านั้นก็ยังคงอยู่และจนเป็นแรงผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมโน้มไปเ็นทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้นอยู่เสมอความต้องการขั้นพื้นฐานที่เกิดจากความพึงพอใจของมนุษย์เป็นแรงผลักดันให้มนุษย์เกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วม

2) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) Maslow กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อมหมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหการขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องของความต้อการของตนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า ลำดับขั้นความต้อการ (Hierarchy of Needs) คือความต้อการของตนเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปหามากมีทั้งหมด 5 ระดับดังนี้คือ

(1) ความต้อการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Need) เป็นความต้อการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Needs) ได้แก่ ความต้อการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคและความต้อการทางเพศ เป็นต้น

(2) ความต้อการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้อการที่จะอยู่อย่างปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกขมขู่ ทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

(3) ความต้อการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้อการความรัก ความต้อการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(4) ความต้อการมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self Esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้อการดีเด่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้อการด้านนี้เป็นความต้อการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถและความสำคัญของบุคคล

(5) ความต้อการความสำเร็จแห่งตน (Self Actualization Needs) เป็นความต้อการในระดับสูง ซึ่งเป็นความต้อการที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้อการนี้จึงเป็นความต้อการพิเศษของบุคคล ที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นไปในแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้

ผลของการเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะถ้าการเกลี้ยกล่อมนั้นเป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการขั้นพื้นฐานที่เกิดจากความพึงพอใจของมนุษย์แล้วก็ย่อมจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ในที่สุด

3) ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action) Weber (1947 : 86, อ้างถึงใน สัก ทานู. 2543 : 10) ได้ศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human Action) โดยให้คำจำกัดความการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดเผยและลับ ซึ่งบุคคลผู้ทำกำหนดให้มีความหมายเป็นส่วนตัวตามความคิดของ Max Weber ความเข้าใจในระบบความหมายเกิดขึ้นได้ 2 ประการ คือ

(1) ความหมายส่วนตัวจากการกระทำของบุคคลหนึ่งสามารถเข้าใจได้ จากการสังเกตโดยตรง

(2) มีการเข้าใจสิ่งเร้า เราสามารถแสดงความรู้สึกออกมาด้วยตัวเองในการใช้เหตุผล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลแล้วอาจจะเข้าใจส่วนประกอบแห่งอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้นโดยอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์ ผู้สังเกตไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมด้วยกับแนวคิดทฤษฎีหรือจุดมุ่งหมายขั้นสูงสุดหรือค่านิยมของผู้นำ แต่โดยสติปัญญาแล้วเราอาจเข้าใจสถานการณ์และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องได้

อีกนัยหนึ่งการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้น การเข้าใจแรงกระตุ้นสามารถถือได้ว่า เป็นการอธิบายเวลาที่แท้จริงของการกระทำ เพราะแรงกระตุ้นจะมีอยู่ในส่วนลึกของจิตใจของผู้กระทำและสำหรับผู้สังเกตนั้นแรงกระตุ้นเป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาพฤติกรรม

Weber กล่าวถึง การกระทำทางสังคม 4 ขั้นตอนคือ

(1) การกระทำที่มีเหตุผล (Rational) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการอันเหมาะสมในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวมุ่งไปในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

(2) การกระทำเกี่ยวกับค่านิยม (Value) เป็นการกระทำที่เหมาะสมเช่นกัน เพื่อจะทำให้ค่านิยมสูงสุดในชีวิตมีความสมบูรณ์พร้อม การกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรม ศาสนาและศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อการดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม

(3) การกระทำตามประเพณี (Traditional) เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลง โดยยึดเอาแบบอย่างที่ทำกันมาตั้งแต่อดีตเป็นหลักในพฤติกรรมกรกระทำตามประเพณีไม่คำนึงถึงเหตุผล

(4) การกระทำที่แฝงด้วยความเสนาหา (Affective) เป็นการกระทำที่คำนึงถึงอารมณ์และความผูกพันทางจิตระหว่างผู้กระทำกับวัตถุประสงค์ที่เป็นจุดมุ่งหมายของการกระทำ การกระทำเช่นนี้ก็ไม่คำนึงถึงเหตุผลอย่างอื่นใดทั้งสิ้นนอกจากเรื่องส่วนตัว

ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำทางสังคมเป็นเรื่องของการเกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือความต้องการเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม

Parsons (1951 : 66, อ้างถึงใน สัก ทำนุ, 2543 : 11) ได้สร้างทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Theory of Social Action) เขาได้อธิบายถึงการกระทำของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป (A General Theory of Action) กล่าวคือการกระทำใดๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับ

(1) บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)

(2) วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกกลุ่มอยู่และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิดหรือความเชื่อ (Ideas of Beliefs) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

จากทฤษฎีดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่าการเข้าให้เกิดกิจกรรมทางสังคมเพื่อให้คนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมทางสังคมโดยจะต้องมีความเข้าใจในวิถีชีวิต ค่านิยม จารีต ประเพณี ทักษะของบุคคล การพัฒนาโดยใช้สิ่งเร้าที่เหมาะสมนำไปสู่การที่สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนในรูปแบบของการมีส่วนร่วมและสมัครใจ

4) ทฤษฎีการติดต่อสื่อสาร (Communication Theory) Roger (1973 : 42, อ้างถึงใน สถาพร อิทธิพงษ์ 2536 : 24) ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างการรับของใหม่นั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการติดต่อสื่อสารไว้ว่า การที่บุคคลจะมีการรับของใหม่นั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการติดต่อสื่อสารซึ่งได้แก่ ช่องทางการสื่อสารและปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะส่วนตัวดังนี้

(1) ปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะส่วนตัวซึ่งได้แก่ อายุของบุคคล สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงรายได้ขนาดของที่ดินและความสามารถเฉพาะอย่างซึ่งรวมถึงระดับการศึกษา

(2) ช่องทางการสื่อสาร ความรู้หรือกระบวนการติดต่อสื่อสาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ ส่งสารหรือแหล่งกำเนิดสาร สาร ช่องทางการสื่อสารและผู้รับสาร

5) ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administrative and Method) การใช้ระบบการบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยากเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบ แบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องของการบริหารเพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่ใช่ไปตามนโยบายและความเป็นเอกภาพของรัฐเพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแนวความคิดของ Rogers (1973 : 42, อ้างถึงใน สถาพร อิทธิพงษ์ 2536 : 24) ระบุถึงพลังในการตัดสินใจที่จะร่วมในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในอำนาจอย่างกว้างขวาง

(2) การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโดยมีการปรึกษาหารือกับพวกที่รับผลกระทบ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับตัวแปรดังต่อไปนี้

ก. ความรู้เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

ข. การชักจูงและการประเมินผล การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ

ค. การตัดสินใจที่จะยอมรับหรือปฏิเสธ อันมีผลจากการประเมิน

ง. การสื่อสารเกี่ยวกับการตัดสินใจ

จ. การกระทำตามการตัดสินใจ

6) ทฤษฎีการกระทำด้วยสัญลักษณ์ Manro (1974 : 128, อ้างถึงใน สถาพร อิทธิพงษ์ 2536 : 25) ได้สร้างสังกัดการแสดงบทบาท (Role Playing) ในหนังสือ Who Shall Service และในวารสารหลายฉบับที่ออกในสหรัฐฯ Manro ซึ่งให้เห็นว่าองค์กรทางสังคมประกอบด้วยบทบาทจำนวนหนึ่ง (Network of Role) ซึ่งบังคับและให้แนวทางแก่การกระทำ เขาได้แยกบทบาทประเภทต่างๆ คือ

(1) บทบาทเกี่ยวกับความจำเป็นทางชีวภาพ (Psychosomatic Role) เป็นบทบาทที่ผู้แสดงไม่รู้ตัวแต่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสังคม

(2) บทบาทตามสภาพสังคม (Social Role) บุคคลแสดงบทบาทตามความคาดหวังของสภาพสังคมโดยเฉพาะ

(3) บทบาทที่ปัจเจกชนนิยมปฏิบัติ (Individual Role) เป็นการนิยมปฏิบัติตามความคาดหวังทั่วไปของสังคม เช่น กรรมการ ชาวพุทธ แม่ พ่อ เป็นต้น

7) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท สิ่งสำคัญประการหนึ่งของงานพัฒนาชุมชนคือ การที่ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานชุมชนต้องมีขวัญที่ดีร่วมด้วย เช่น การเห็นแก่ส่วนรวม ไม่เอาัดเอาเปรียบ คอยสำรวจปฏิบัติการเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและเป็นการตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานด้วย การมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ขณะเดียวกันในสังคมไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติได้เชิญชวนประชาชนชาวไทยให้ร่วมใจปฏิบัติตามคำนิยาม 5 ประการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาชุมชน ได้แก่

- (1) การพึ่งตนเอง
- (2) การขยันหมั่นเพียร
- (3) ความรับผิดชอบ
- (4) การประหยัด
- (5) การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎหมาย

ซึ่งคำนิยาม 5 ประการ ได้จัดว่าเป็นการระดมสร้างขวัญของคนไทยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาชุมชนร่วมกันอันจะนำไปสู่ประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี

8) ทฤษฎีการสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทในทฤษฎีนี้เห็นว่า การให้คนพอใจในเกียรติภูมิ การจงรักภักดีผูกพันกับท้องถิ่นจะส่งผลดีให้คนในชุมชนมีการรวมกลุ่ม รู้จักการร่วมมือ เสียสละ กำลังทรัพย์และก่อให้เกิดพลังรวมในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ (ทสปช.) ที่ช่วยป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

9) ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) ผู้นำชุมชนจัดได้ว่าเป็นผู้จัดให้มีความสะดวก เป็นผู้สนับสนุน เป็นผู้ช่วยเหลือทำให้คนในชุมชนรู้สึกสอดคล้องตามในการเข้าร่วมกิจกรรม ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจคนไปยังเป้าประสงค์ประการใดประการหนึ่ง ลักษณะผู้นำในการเปลี่ยนแปลงชุมชนไปสู่เป้าหมายที่ดีขึ้นเรียกว่า ผู้นำพลวัต (Dynamic Leader) ที่มีลักษณะแบบประชาธิปไตย (Democratic) มีการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ใหม่ได้ง่าย มีความรับผิดชอบ รู้จักประนีประนอม มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมคิด ปรีกษา แก้ปัญหา ทำงานและติดตามผลงาน ก่อให้เกิดความร่วมมือและร่วมใจจาก

ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จะส่งผลให้มีการระดมการร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีวิสัย งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และร่วมรับผิดชอบร่วมกันตลอดเวลา ตัวอย่างการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำในการระดมความร่วมมือของประชาชน เช่น การเลือกตั้งกรรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

จากทฤษฎีที่กล่าวข้างต้นที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนบทนั้นจะเห็นว่า การเกลี้ยกล่อมมวลชนในลักษณะต่างๆ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ระหว่างกัน การให้การศึกษาอบรม พฤติกรรมที่แสดงต่อกัน การสร้างขวัญของคนในชุมชนให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ไม่เอาตัวเอาเปรียบมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน การจงรักภักดีต่อท้องถิ่นของตนเอง รู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวมอีกทั้งผู้นำมีความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่มีลักษณะแบบผู้นำประชาธิปไตยกระจายอำนาจการบริหารในท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้เมื่อรวมถึงการคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จะก่อให้เกิดความร่วมมือของคนในชุมชนในการดำเนินงานนั้นๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้

## 2.6 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ดังนี้

ทวี ทองสว่างและทัศนีย์ ทองสว่าง (2523 : 1) ให้ความหมายว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation) หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการฉลาดเหมาะสม โดยใช้อย่างประหยัด ให้เกิดประโยชน์และเกิดคุณค่ามากที่สุด รวมทั้งการปรับปรุงของเสียให้กลับมาใช้ใหม่ เพื่อให้เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

สุรภี โรจน์อารยานนท์ (2526 : 9) ให้ความหมายว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์มากที่สุดและใช้ได้เป็นระยะเวลานานที่สุด ทั้งนี้ต้องให้สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุดและจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยทั่วถึงกันด้วย

ดำรงศักดิ์ ชัยสนธิและสุนี แสงวงกิจ (2537 : 93) ให้ความหมายว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การจัดการของมนุษย์ในการใช้ การสร้างสรรค์การรวบรวม การสงวนรักษา การทดแทน ตลอดจนการส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและให้ยั่งยืนจากคนรุ่นปัจจุบันไปจนถึงรุ่นต่อ ๆ ไป

ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่ต้องมีการอนุรักษ์ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้และพลังงาน ดังต่อไปนี้

2.6.1 การอนุรักษ์ดินหมายถึง การรู้จักใช้ดินอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ให้มากที่สุดให้รู้จักป้องกันรักษาดินให้อุดมสมบูรณ์อยู่เสมอมิให้เกิดการพังทลายและสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ (โคมพิศ ชื่อสัตย์. 2537 : 96) การอนุรักษ์ดินอาจทำได้โดย

1) ปรับสภาพของดินให้สามารถต่อต้านการถูกชะล้าง เาะ หรือถูกพัดพาให้เคลื่อนที่โดยแรงน้ำและจัดการระบายน้ำโดยไม่ให้น้ำเาะและทำอันตรายแก่ดิน เช่น การปลูกพืชแบบขั้นบันไดในบริเวณพื้นดินที่มีความลาดเอียงตามไหล่เขา

2) ปกคลุมดินให้พ้นจากแรงกระทบของฝนและลม ด้วยการปลูกพืชคลุมดิน ปลูกพืชประเภทไม้พุ่มเพื่อใช้กำบังลม

3) เพิ่มพูนอาหารพืชให้แก่ดิน เช่น การปล่อยพืชประเภทถั่วหรือซังข้าวโพดทิ้งไว้คลุมดินภายหลังการเก็บเกี่ยว

4) ควบคุมและจัดการเกี่ยวกับน้ำ เพื่อลดความรุนแรงของน้ำไหลและป้องกันการเกิดน้ำท่วม ช่วยป้องกันมิให้ดินขาดน้ำในช่วงฤดูแล้ง

5) ไถพรวนให้ถูกต้อง การไถพรวนจะทำให้ดินร่วนซุยและต้องทำด้วยความระมัดระวังไม่ควรไถพรวนดินผิวดินมากเกินไป เมื่อไถพรวนดินเสร็จแล้วต้องรีบปลูกทันที สำหรับพื้นที่ที่ลาดเอียงการไถพรวนดินต้องกระทำในแนวขวาง เพื่อป้องกันและขัดขวางการไหลของน้ำเป็นการลดปัญหาการพังทลายของดินลงได้ทางหนึ่ง

6) เลือกรูปประโยชน์จากดินให้เหมาะสมกับลักษณะของดิน ซึ่งมีส่วนสำคัญอยู่ไม่น้อยและการใช้ประโยชน์จากดินเพื่อกิจการต่าง ๆ เช่น การเพาะปลูก การป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์ ที่อยู่อาศัยและอื่นๆ จะต้องได้สัดส่วนสมดุลกัน

7) ทำการปรับปรุงดินที่ขาดคุณภาพ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็มหรือดินเป็นด่าง เพื่อให้สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านผลผลิตทางการเกษตร

2.6.2 การอนุรักษ์น้ำหมายถึง การป้องกันปัญหาที่พึงจะเกิดขึ้นกับน้ำในการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำรงชีพของมนุษย์ (วิชัย เทียนน้อย. 2535 : 100 - 101) วิธีการอนุรักษ์น้ำ มีดังนี้

1) การจัดหาน้ำที่มีคุณภาพมาใช้ให้พอเพียง การจัดหาน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมมาใช้เพื่อการอุปโภค บริโภคและกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น การอุตสาหกรรม และการเกษตรกรรม



2) การป้องกันการเกิดมลพิษของน้ำ การป้องกันการเกิดมลพิษของน้ำจะทำให้ได้ผลดีต้องอาศัยความรับผิดชอบของทุกคนและต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ คือ

(1) กฎหมายจะต้องมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างรุนแรง

(2) ผู้นำกฎหมายไปใช้ต้องกระทำอย่างเฉียบขาดและยุติธรรม

3) การป้องกันการเกิดน้ำท่วม การเกิดน้ำท่วมแม้ว่าจะเป็นเรื่องป้องกันมิให้เกิดได้ยากแต่ก็มีวิธีการที่จะลดความรุนแรงของการเกิดน้ำท่วม เช่น การสร้างเขื่อน หรือทำนบขวางกั้น ลำน้ำ ขยายความลึกและความกว้างของแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อจะทำให้น้ำไหลผ่านได้สะดวก

4) การนำน้ำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นวิธีการที่จะนำน้ำที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้หลายด้าน เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำเพื่อนำน้ำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง

5) รักษาสภาพแหล่งน้ำธรรมชาติ การรักษาสภาพของแหล่งน้ำธรรมชาติจะเป็นการรักษาสถานที่กักขังน้ำจืดที่ธรรมชาติสร้างสรรค์ไว้ เช่น ทะเลสาบ หนอง บึง แม่น้ำ ลำคลองและวิธีการที่จะคงสภาพแหล่งน้ำที่สำคัญ คือ

(1) ลดอัตราการพังทลายของดินให้น้อยลง

(2) ขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อขยายความกว้างและลึก ให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิม

หรือมากกว่า

2.6.3 การอนุรักษ์ป่าไม้หมายถึง การรู้จักใช้ป่าไม้เหมาะสมและให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากป่าไม้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและเป็นแหล่งที่ช่วยผลิตก๊าซออกซิเจน วิธีการอนุรักษ์ป่าไม้

1) การปลูกป่าทดแทน โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมซึ่งรัฐสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะดังนี้

(1) การทำสวนป่า เป็นวิธีการขยายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้เพิ่มมากขึ้น เป็นการทดแทนป่าไม้ที่ถูกทำลาย

(2) สวนพฤกษศาสตร์ เป็นการปลูกป่าในลักษณะของการรวบรวมพันธุ์ไม้นานาชนิดมาปลูกรวมกันไว้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยทำการปลูกแยกไว้เป็นหมวดหมู่ตามลำดับความสำคัญ เช่น สวนพฤกษศาสตร์พุแค จังหวัดสระบุรี

(3) สวนรุกขชาติ เป็นสวนที่มีพื้นที่ขนาดเล็กที่นำมาใช้ปลูกพันธุ์ไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจและเป็นพันธุ์ไม้ดอกที่มีอยู่ในท้องถิ่นแต่มิได้แยกปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนสวนพฤกษศาสตร์

(4) สวนสาธารณะ เป็นการปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ ไม้ยืนต้น เพื่อให้เกิดร่มเงา ส่วนใหญ่จะจัดสร้างขึ้นไว้ตามย่านเมืองหรือใกล้เคียง เพื่อให้ประชาชนได้พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนหลวง ร. 9

2) การดำเนินการคุ้มครองป่าไม้ โดยอาศัยกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งทำได้หลายรูปแบบดังนี้

(1) อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติที่ทางราชการเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้เอาไว้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาดิน น้ำ ลม อากาศ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสงวนรักษาสัตว์ป่าเอาไว้ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

(2) วนอุทยานเป็นป่าไม้ที่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติปรากฏอยู่ เช่น น้ำตก ถ้ำ ชายหาด หุบเขา

(3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนไว้เพื่อเป็นถิ่นพำนักถาวรและปลอดภัยของสัตว์

3) ขจัดการบุกรุกทำลายป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโค่นถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยและการลักลอบตัดไม้เพื่อนำไปใช้แปรรูปเพื่อการก่อสร้างและการทำเฟอร์นิเจอร์ต่างๆ ซึ่งรัฐจะต้องหาวิธีการควบคุมอย่างจริงจัง

4) การป้องกันความเสียหายที่เกิดจากไฟไหม้ป่า ทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติและเกิดจากน้ำมือมนุษย์ เช่น การเผาป่าเพื่อล่าสัตว์ การเผาป่าเพื่อการทำไร่ การเผาป่าตามไหล่ทาง การเผาป่าเพื่อกำจัดวัชพืช

5) การปรับปรุงวิธีการทำป่าไม้ จะช่วยลดการสูญเสียของไม้ที่ตัดโค่นลงมาและเป็นการป้องกันมิให้ป่าไม้ที่ได้รับสัมปทานการทำไม้เสื่อมโทรมลง โดยการทำป่าไม้ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การตัดไม้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดความเสียหายของไม้ที่โค่นลงมา

6) การพยายามนำเนื้อไม้มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เช่น ไม้ที่เหลือจากการแปรรูปเพื่อทำวัสดุสร้างบ้านแล้วจะนำไปเป็นวัตถุดิบในการทำไม้อัดและเครื่องใช้ขนาดเล็ก เช่น แจกัน ที่เขียนบุหรี ของเด็กเล่น

7) การป้องกันความเสียหายของป่าไม้อันเนื่องมาจากแมลงและโรคพืชสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การใช้วิธีการควบคุมทางชีวภาพ การคัดเลือกพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมมาปลูกจัดการดูแลรักษาพันธุ์ไม้สงวนไว้ไม่ให้ถูกทำลาย

2.6.4 การอนุรักษ์พลังงานหมายถึง การรู้จักใช้พลังงานอย่างประหยัดและให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและสามารถหาพลังงานอื่นมาใช้ทดแทนได้

นิวัติ เรื่องพานิช (2537 : 130-133 ) ได้กล่าวถึง การอนุรักษ์พลังงานในด้านต่างๆ ไว้ดังนี้

1) ด้านการขนส่ง สื่อกกลางในการขนส่งที่เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วในขณะนี้ ได้แก่ รถยนต์และเครื่องบินมาตรการในการอนุรักษ์การใช้พลังงานด้านการขนส่ง ได้แก่

(1) ปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมให้ขนส่งสินค้าโดยทางเรือหรือรถไฟมากกว่าการขนส่งโดยทางรถยนต์หรือเครื่องบิน

(2) จัดระบบการขนส่งมวลชนภายในเมืองหรือระหว่างเมืองใหญ่กับเมืองบริวารอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จัดให้มีรถไฟที่บรรทุกคนได้ที่เต็มมากๆ ใจกลางเมืองหรือระหว่างเมืองบริเวณใกล้เคียง

(3) การวางผังเมืองที่ดีเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการเดินทางไปมาระหว่างบ้านกับที่ทำงาน ทำให้ประหยัดเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเดินทางได้มาก

(4) ลดการผลิตรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่มีกำลังสูงเกินความจำเป็น

(5) การลดความเร็วในการขับขี่ยานลงบ้างจะเป็นรถยนต์หรือเครื่องบิน จะช่วยประหยัดน้ำมันได้มาก

(6) ส่งเสริมให้มีการติดต่อโดยผ่านระบบสื่อสารโทรคมนาคมโดยปรับปรุงประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการใช้บริการให้ดียิ่งขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการเดินทางติดต่อด้วยตนเอง

(7) ปัญหาการจราจรติดขัดเป็นเหตุให้สูญเสียน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหการจราจรให้สำเร็จด้วยวิธีใดก็ตามย่อมเท่ากับเป็นการช่วยประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

2) ด้านอุตสาหกรรม พลังงานเชื้อเพลิงเป็นรากฐานในการประกอบอุตสาหกรรมทุกประเภทและต้องการพลังงานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันพลังงานจากเชื้อเพลิงก็ลดน้อยลงจะต้องมีมาตรการในการอนุรักษ์พลังงานที่ใช้ในด้านอุตสาหกรรม ดังนี้

(1) พยายามลดการสูญเสียความร้อนจากกระบวนการต่างๆ ในการผลิต

(2) พยายามนำผลพลอยได้ที่เกิดจากกระบวนการผลิตกลับมาใช้ประโยชน์อีก เช่น ก๊าซที่เกิดจากโรงงานถลุงเหล็ก

(3) ลดการใช้กระแสไฟฟ้าที่ไม่จำเป็นในโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเวลากลางวัน ทั้งนี้จะต้องมีการออกแบบก่อสร้างให้แสงผ่านเข้าถึงภายในโรงงานได้

(4) พยายามนำสิ่งที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ เนื่องจากของสำเร็จรูปพวกนี้ใช้พลังงานในการผลิตน้อยกว่าวัตถุดิบต้นกำเนิด พลังงานอาจสูญเสียไปในด้านการขนส่งแรงงานและอื่นๆ อีก

(5) พยายามผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพดี มีการทบทวนเพื่อที่จะใช้ได้เป็นเวลานาน

3) ด้านการผลิตไฟฟ้า ในปัจจุบันพลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็น เพราะอุปกรณ์การดำรงชีวิตที่สะดวกสบายต่างๆ ต้องอาศัยพลังงานไฟฟ้าทั้งสิ้น อัตราการใช้พลังงานไฟฟ้าได้ทวีมากขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น มาตรการอนุรักษ์พลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ได้แก่

(1) การส่งเสริมให้มีการใช้ไฟฟ้าประเภทหลอดนีออนมากกว่าพวกหลอดไฟธรรมดาเพราะสามารถประหยัดไฟฟ้าได้ถึง 3 เท่า

(2) ควรจะจำกัดการใช้ไฟฟ้าที่ฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็นลง เช่น ไฟโฆษณา สิ้นค้าและการแสดงไฟฟ้าในงานเฉลิมฉลองต่างๆ ให้น้อยลง

(3) เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและแสวงหาแหล่งพลังงาน ที่นอกเหนือจากการใช้เชื้อเพลิงตามธรรมชาติ เช่น การใช้พลังน้ำ แสงแดด ลม

(4) หาวิธีลดการสูญเสียพลังงานในการเดินสายไฟโดยเปลี่ยนการเดินสายไฟเหนือดินมาเป็นฝังในดิน

4) ในเคหะสถานในประเทศร้อนที่ใช้เครื่องปรับอากาศเพื่อให้อากาศเย็นสบาย การปรับอุณหภูมิในเคหะสถานเพื่อให้เย็นหรืออบอุ่นตามต้องการนี้จำเป็นต้องใช้พลังงานเชื้อเพลิงเป็นอันมาก นอกจากนั้นอุปกรณ์เครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ ในบ้าน เช่น ตู้เย็น พัดลม วิทยุ โทรทัศน์ และอื่นๆ อีกมาก ต่างก็อาศัยพลังงานเชื้อเพลิงทั้งสิ้น มาตรการในการอนุรักษ์พลังงานที่ใช้ในเคหะสถาน ได้แก่

(1) การออกแบบเคหะสถานเน้นความสำคัญต่อการอนุรักษ์พลังงาน อาคารสถานที่ที่ได้รับการออกแบบให้มีการระบายถ่ายเทอากาศและใช้วัสดุที่เหมาะสม จะช่วยลดการสูญเสียพลังงานทำให้ประหยัดการใช้พลังงานได้มาก เช่น การใช้วัสดุที่เก็บความร้อนได้ดีและมีการ ก่อสร้างอย่างประณีตมิดชิด

(2) การปลูกต้นไม้ประเภทไม้ผลัดใบให้ร่มในบริเวณบ้านจะช่วยลดอุณหภูมิในฤดูร้อนและช่วยให้แสงแดดส่องถึงบ้านในฤดูหนาวโดยเฉพาะในประเทศหนาว จะช่วยลดการใช้พลังงานที่ไม่จำเป็นลง

(3) ควรจะเปลี่ยนทัศนคติในการดำเนินชีวิตในทางประหยัดการใช้พลังงานมากกว่าชีวิตที่ใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย

(4) ส่งเสริมให้มีการวิจัย คิดค้น เสาะแสวงหาแหล่งพลังงานธรรมชาติอื่นมาใช้แทนเชื้อเพลิงธรรมชาติที่กำลังจะหมดไปให้มากยิ่งขึ้น

## 2.7 สิ่งแวดล้อม

### 2.7.1 มีผู้ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมไว้ต่างๆ กันดังนี้

พีรพรรณ พันธุ์มหาวินและคณะ (2529 : 215) ได้ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมในทางวิชาการว่าเป็นสิ่งต่างๆ ที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ เช่น ธรรมชาติ ศิลปะ วัฒนธรรม การเมือง และอื่นๆ จัดเป็นสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ้น

อุแก้ว ประกอบไวยกิจ บีเวอร์ (2531 :17) ได้ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมคือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่โดยรอบสิ่งมีชีวิต รวมทั้งที่มีชีวิต (Biotic) และไม่มีชีวิต (Abiotic) ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้าง (structure) ของระบบนิเวศและองค์ประกอบเหล่านี้ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ทวี หอมขงและคณะ (2538 : 3) ได้กล่าวไว้ว่าสิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึงส่วนที่ล้อมรอบสิ่งที่มีชีวิตที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มหรือสังคมหรืออาจจะขยายวงกว้างออกไปซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตทั้งจักรวาล สิ่งที่มีชีวิตหมายถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต ซึ่งมีบทบาทต่อสิ่งมีชีวิตนั้นๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศ อาหาร ของสิ่งมีชีวิตและรวมถึงสิ่งมีชีวิต (พืชและสัตว์) ที่เป็นอาหาร นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อสิ่งมีชีวิต เช่น ความร้อน แสงสว่าง แรงดึงดูดของโลก เป็นต้น ในกรณีของมนุษย์ ปัจจัยทางวัฒนธรรมก็นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของสิ่งแวดล้อม

ราตรี ภาวรา (2538 : 10) กล่าวว่าสิ่งแวดล้อม (Environment) มีรากศัพท์จากภาษาฝรั่งเศส คำว่า environ แปลว่า “around” ฉะนั้น environment หมายถึง totality of man's surrounding ในภาษาไทย หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมจากความหมายนี้สามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา” เป็นคำนิยามสั้นๆ ง่ายต่อการเข้าใจและชี้ให้เห็นว่าสิ่งแวดล้อมในโลกนี้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นสิ่งของหรือบ้านเรือน ถนน ดิน น้ำ ป่าไม้ วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น

สรุปได้ว่าสิ่งแวดล้อมคือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัว ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นหรือสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต

### 2.7.2 ประเภทของสิ่งแวดล้อม

คูแแก้ว ประกอบไวทยกิจ ปีเวอร์ (2531 : 17) และพีรวรรณ พันธุมหาวันและคณะ (2529 : 215) ได้แบ่งประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

1) สิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิต (abiotic environment) ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ (physical factors) ปัจจัยทางเคมี (chemical factors)

2) สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต (biotic environment) ได้แก่ สิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน สิ่งมีชีวิตเหล่านี้ก็มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ในทางทฤษฎีประชากรของสิ่งมีชีวิต 2 ชนิดมีปฏิกริยาซึ่งกันและกัน เป็นผลลัพธ์รวมของความสัมพันธ์ 3 แบบ คือ เมื่อได้รับผลประโยชน์ เมื่อไม่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์

ราตรี ภาวรา (2538 : 11) ได้แบ่งประเภทสิ่งแวดล้อมออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภทดังนี้

1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (Natural environment) แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือสิ่งมีชีวิต (biotic environment) เช่น พืชหรือป่าไม้ สัตว์และมนุษย์เป็นต้นและสิ่งที่ไม่มีชีวิต (abiotic environment) เช่น ดิน น้ำ อากาศ เมฆ ควัน เสียงเป็นต้น

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (man-made environment) เช่น บ้าน ถนน สะพาน โต๊ะ เก้าอี้ วัตถุมีพิษ เสียง อารมณ์ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ฯลฯ ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นอาจแยกเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical environment) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นสามารถมองเห็นได้ เช่น บ้าน ถนน เมือง สะพาน รถยนต์ เครื่องบิน เรือ ประสาท เจดีย์ เป็นต้น และสิ่งแวดล้อมทางสังคม (social environment) อาจสร้างขึ้นโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจหรือสร้างขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกัน เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ รวมไปถึงการทะเลาะวิวาทการส่งเสียงคำทอ พฤติกรรม ลักษณะท่าทางนักร้อง เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ประเภทของสิ่งแวดล้อม แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตได้แก่ สิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่อยู่ในระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมไม่มีชีวิต ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ ปัจจัยทางเคมี อันรวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

## 2.8 ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ (2528 : 9) กล่าวว่า “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” หมายถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ แร่

ธาตุ สัตว์ พืช ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ฯลฯ ปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศตามธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้าน สิ่งแวดล้อม ทางเศรษฐกิจและสังคมอันมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการใช้ทรัพยากรในอัตราสูง มีการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ในการผลิตโดยปราศจากการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มพูนยิ่งขึ้น ลักษณะปัญหาสิ่งแวดล้อม แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

- 1) สิ่งแวดล้อมธรรมชาติเสื่อมโทรมและขาดแคลน เนื่องจากถูกนำไปใช้ประโยชน์ในปริมาณหรืออัตราสูงเกินไปและใช้อย่างขาดประสิทธิภาพ
- 2) สิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตอย่างไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ เพียงเพื่อหวังผลในแง่เศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) สิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบมากก็คือ น้ำและอากาศ ปัญหาทางสังคม อัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็วของประชากร การอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ทำให้เกิดความแออัดและบริบริการด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตไม่สามารถรองรับความต้องการได้ ทำให้คุณภาพชีวิตเสื่อมลง เกิดปัญหาคนว่างงานและอาชญากรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ (2531 : 66) ยังได้วิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสรุปว่ามีสาเหตุมาจากสิ่งต่อไปนี้

- 1) เกิดจากสภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสมัยใหม่ เช่น การอยู่กันหนาแน่นในเมืองทำให้เกิดการขับถ่าย การระบายน้ำโสโครก การมีขยะมูลฝอย การจราจรหนาแน่น การส่งเสียง แสง กลิ่นและอากาศเสียรบกวน (เช่น บุหรี่) การสร้างอาคารบ้านเรือนบังแดด บังลม ไม่รักษา สุนทรียภาพ ฯลฯ
- 2) กระบวนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ โดยทำให้เกิดอากาศเสีย มีฝุ่นละออง มีก๊าซที่เป็นพิษร้าย มีการระบายน้ำเสีย มีการทิ้งของเสียลงภายในโรงงานเองและสู่สิ่งแวดล้อม
- 3) การใช้ผลิตภัณฑ์และบริการต่างๆ โดยก่อให้เกิดผลเสียตามมา แม้ว่าผลิตภัณฑ์เหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลดีบางส่วน เช่น การใช้สารเคมีในทางเกษตรจะมีส่วนเกินปนในน้ำและดินด้วย การใช้สารเคมีภายในครอบครัว เช่น ผงซักฟอก การใช้ยาฆ่าและกำจัดแมลงต่างๆ โดยการฉีดพ่น ฉีดจากกระป๋องและขวด

### 2.8.1 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ (2528 : 3) สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ประการ

- 1) การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว
- 2) ลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนรูปแบบที่ไม่เหมาะสมในการใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิต
- 3) ความมั่งคั่งในการประกอบกิจการ เช่น ชอบลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะและไม่ยอมลงทุนใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดของเสีย



ภาพ 3 แสดงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อม

(ที่มา : นาท ตัณชวิรุฬห์ 2528 : 23)

นัท ตัณชวิรุฬห์ (2528 : 23-24) ได้สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกไว้ในภาพที่ 3 แสดงให้เห็นสาเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งเกิดบริเวณผิวบางๆ ที่ห่อหุ้ม



และเป็นบริเวณรองรับชีวิตต่างๆ (Life support system) ซึ่งนักนิเวศวิทยาเรียกว่า โลกของสิ่งมีชีวิต (biosphere) นั้น ได้แก่

1) การเพิ่มประชากร (Population Growth) ซึ่งเพิ่มอย่างรวดเร็วในอัตราทวีคูณ (Exponential growth) ปัจจัยนี้ทำให้การบริโภคทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาหารน้ำมัน แร่ธาตุต่างๆ ต้องเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความแออัดยัดเยียดเป็นทวีคูณ หากประชากรไม่กระจายกันอยู่โดยทั่วไปแต่กลับหลั่งไหลมารวมกันอยู่ในเมือง

2) ความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (Economic and Technological Advancement) ปัจจัยนี้ทำให้อัตราการบริโภคต่อหัว (Per Consumption) สูงขึ้นความสามารถในการล้างผลาญทรัพยากรต่อหัวก็มากขึ้นด้วย เช่น คนอเมริกันก็จะใช้ทรัพยากรมากกว่าคนไทย คนไทยมากกว่าลาวและคนปัจจุบัน 1 คนอาจสามารถกางป่า จับปลา หรือขุดแร่ได้เท่ากับคนสมัยก่อน 100 คน โดยอาศัยเครื่องจักรกลและกรรมวิธีการวิทยาศาสตร์ต่างๆ เข้าช่วย

เมื่อเป็นเช่นนี้อาจสรุปได้ว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นตัวการ ส่วนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นตัวเร่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทรแก้ว (2537 : 3) กล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ว่ามีสาเหตุสำคัญคือ การขาดความรู้ของประชาชน การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและนโยบายรัฐบาลไม่แน่นอนพอที่จะดำเนินการให้ลุล่วงด้วยดี ทั้งนี้เป็นเพราะประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มาตรการในการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่มุ่งหวังเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญน่าจะอยู่ที่คุณภาพของประชากรซึ่งเป็นสาเหตุหลัก โดยเฉพาะการมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 2.8.2 ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อม

พิมล เรียบวัฒนาและคณะ (2529 : 88) ได้แจกแจงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษต่อคุณภาพชีวิตเป็น 6 ประเภท คือ

- 1) ปัญหาน้ำเสีย
- 2) ปัญหาอากาศเป็นพิษ
- 3) ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน
- 4) ปัญหาเสียงรบกวน
- 5) ปัญหาแก๊สมันตภาพรังสี
- 6) ปัญหาอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2530 : 1) ได้แบ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ลักษณะ

1) ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ มลภาวะ (Pollution) ความร่อยหรอของทรัพยากร (resource depletion) และปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่ถูกวิธี

2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความขาดแคลนอาหาร ปัญหาที่อยู่อาศัย ความไม่รู้หนังสือ ความเจ็บไข้ได้ป่วย ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์ (2534 : 148) กล่าวถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมี 2 ลักษณะด้วยกันคือ

ลักษณะที่ 1 ภาวะมลพิษ (Pollution) หมายถึง การที่มีสิ่งแปลกปลอมเจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อม จนถึงระดับที่อาจก่ออันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เป็นอันตรายต่อทรัพยากรที่มีชีวิตในระบบนิเวศ สร้างความเสียหายต่อโครงสร้างต่างๆ และสิ่งให้ความบันเทิงต่างๆ ตลอดจนรบกวนการให้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ

ลักษณะที่ 2 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในรูปของการร่อยหรอหรือหมดไป (Resource Depletion) หมายถึง การที่ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณน้อยลงเรื่อยๆ และอาจหมดไปในที่สุดได้ อันเป็นผลสืบเนื่องต่างๆ ของมนุษย์

2.8.3 ผลที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2535 : 18) และวินัย วีระวัฒนานนท์ (2535 : 43) ได้กล่าวถึงผลที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมตรงกันว่าจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทำให้เกิด

1) ทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอ ซึ่งรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถเกิดใหม่ได้ (Non-renewable resources) เช่น แร่ธาตุ น้ำมันและทรัพยากรที่เกิดใหม่ได้ (Renewable resources) เช่น ต้นไม้ กุ้ง ปลา ฯลฯ สาเหตุส่วนใหญ่ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ประหยัดของมนุษย์

2) ภาวะมลพิษ (Pollution) เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย เสียงเป็นพิษ ขยะมูลฝอย สารพิษในอาหาร เป็นต้น อันเป็นผลมาจากการเร่งรัดอุตสาหกรรมและการกระทำของมนุษย์ที่ขาดความระมัดระวัง

2.8.4 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางดิน ดินเป็นวัตถุที่เกาะตัวกันเป็นกลุ่มก้อนรวมกันเป็นชั้นๆ ปกคลุมผิวบนของเปลือกโลกเนื้อดินจะประกอบด้วยอินทรีย์วัตถุ เช่น ซากพืช ซากสัตว์ที่เน่าเปื่อย ผุพังและเนื้อดินจะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยอิทธิพลความชื้น ลม กระแสน้ำรวมทั้งการกระทำของมนุษย์ ดินมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกและใช้ทรัพยากรอื่นๆ ทางอ้อม หากดินเสื่อมสภาพลงก็จะทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิม หรืออาจมีสารพิษก็จะทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์

1) สารมลพิษที่ทำให้ดินเสื่อมสภาพซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ดังนี้

(1) ปุ๋ยเคมีเป็นสารเคมีที่นำมาใช้ในการเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น แต่ไม่ใช้ให้ถูกวิธีอาจทำให้ดินเสื่อมโทรม ปุ๋ยที่ก่อให้เกิดปัญหามักเป็นปุ๋ยเคมีซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่ดินหลายลักษณะ (เกษม จันทร์แก้ว. 2530 : 126)

ก. ปุ๋ยฟอสฟอรัส จะทำให้ฟอสเฟตตกค้างในดินมาก

ข. ปุ๋ยยูเรียและปุ๋ยแอมโมเนีย ทำให้ดินเป็นกรด

ค. ปุ๋ยที่มีโซเดียมเป็นองค์ประกอบทำให้มีคุณสมบัติทางกายภาพดิน

เลวลง

(2) สารเคมีที่ใช้ปราบศัตรูพืชได้แก่ ยาฆ่าแมลง ยาปราบวัชพืช ยาฆ่ารา วัตถุที่มีพิษบางชนิดอาจจะมีระยะเวลาในการสลายตัวนานถึง 20 ปี หากใช้ไม่ระมัดระวังสารพิษเหล่านี้จะเข้าสู่ร่างกายได้ทั้งทางระบบหายใจ ทางผิวหนังและระบบทางเดินอาหาร

(3) โลหะหนัก ได้แก่ สารปรอท สารตะกั่ว โครเมียม แคดเมียม สังกะสี ฯลฯ ส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม

(4) น้ำมันที่ปล่อยทิ้งลงไปบนดินก่อให้เกิดอันตรายต่อพืชและสัตว์มาก

(5) ขยะและสิ่งปฏิกูลได้แก่ ขยะจากบ้านเรือน เศษอาหาร เศษไม้ เศษโลหะ อูจจาระ ปัสสาวะ ฯลฯ ทำให้ดินสกปรกเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค พยาธิและสัตว์ที่เป็นพาหะของโรค นอกจากนี้ขยะจำพวกพลาสติกจะมีปัญหาต่อดินมากเนื่องจากการสลายตัวช้ามาก

(6) สารกัมมันตรังสี ซึ่งรั่วไหลมาจากการทดลองหรือจากโรงงานอุตสาหกรรม สารกัมมันตรังสีจะดูดซึมไปอยู่ในใบและดอกของพืชแล้วผ่านทางห่วงโซ่อาหารมาจนกระทั่งถึงตัวมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2524 สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติทำการวัดปริมาณรังสีตกค้างในดินพบว่าที่เชียงใหม่รังสีตกค้าง 55.62 พิคโคคูลี/กรัมสด (อุ่แก้ว ประกอบไวทยกิจ บีเวอร์. 2531 : 152)

2) แหล่งกำเนิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางดิน

(1) ชุมชนมีการทิ้งของเสียจากชุมชนทั้งของแข็ง ของเหลวและก๊าซในรูปของขยะและสิ่งปฏิกูลทำให้เกิดความสกปรกในดินรวมไปถึงน้ำ อากาศและยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เกิดโรคระบาด ซึ่งมักเกิดกับเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร

(2) โรงงานอุตสาหกรรม ของเสียที่ปล่อยออกมาเป็นสารเคมี สารอินทรีย์ กัมมันตรังสี โลหะหนักและขยะมูลฝอย เช่น ชาวบ้านในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ นำเอากากหม้อเบตเตอร์ที่โรงงานทิ้งไว้ไปถมที่ดินทำให้สารตะกั่วแพร่ไปในดิน น้ำ พืชผักและปลาในหนองน้ำแล้วเกิดการสะสมในตัวเด็กจนเกิดอาการแพ้พิษสารตะกั่ว

(3) พื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบันมีการใช้สารเคมีมากขึ้นซึ่งกองวัตถุมีพิษ การเกษตร กรมวิชาการเกษตรพบว่าในภาคกลางจังหวัดลพบุรีและราชบุรี มีสารพิษประเภทแอนดรินและดีดีที

(4) การทำสงครามและการพัฒนาอาวุธ โดยเฉพาะประเภทปรมาณู ทำให้สารกัมมันตรังสีในดินเพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต

3) ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านดิน สารพิษที่ตกค้างในดินปริมาณมากจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศดังต่อไปนี้ (สมสุข มัจฉาชีพ. 2524 : 201)

(1) ทำให้มีการถ่ายทอดไปตามห่วงโซ่อาหารโดยเริ่มจากพืชดูดขึ้นไปสะสมไว้แล้วถ่ายทอดไปยังผู้บริโภคตามลำดับ จนกระทั่งถึงตัวมนุษย์ จากสถิติของกระทรวงสาธารณสุขพบว่าจำนวนประชากรที่ป่วยเนื่องจากสารพิษมีแนวโน้มสูงขึ้น

(2) มีผลต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ต่อพืช การใช้ยาฆ่าแมลงอย่างไม่ถูกต้องนัก วิชาการจะเป็นการทำลายแมลงที่เป็นประโยชน์ต่อพืช เช่น ตั๊กแตน

(3) สารพิษที่มีผลต่อจุลินทรีย์ในดิน หากปริมาณตกค้างสูงจะทำลายแบคทีเรียและราในดิน เช่น แอนดรินและคลอเดน ที่มีความเข้มข้น 100 ppm. (ส่วนในล้านส่วน) จะยับยั้งการเจริญเติบโตของไนโตรไฟอิงแบคทีเรียได้ ทำให้กระบวนการสร้างไนเตรตในดินได้รับความกระทบกระเทือน

2.8.5 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของมนุษย์ มนุษย์จำเป็นต้องใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การประมง และอื่นๆ ปัจจุบันได้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำจะพบได้ในหลายลักษณะและหลายแหล่งด้วยกัน เช่น การระบายน้ำเสียจากบ้านเรือน ชุมชนโรงงานอุตสาหกรรม ยาฆ่าแมลงและปุ๋ยจากการเกษตรกรรม จากการเลี้ยงสัตว์ การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงไปในแม่น้ำ ลำคลอง ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียเนื่องจากมีสารมลพิษเจือปนในน้ำโดยเฉพาะกับเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ

นนทบุรี เป็นต้น น้ำเสียหรือน้ำโสโครก หมายถึง น้ำที่ใช้แล้วในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน จากบ้านเรือน อาคารพาณิชย์ สถานประกอบการต่างๆ ตลอดจนโรงงานอุตสาหกรรม

1) ประเภทของน้ำเสียน้ำเสียที่พบกันโดยทั่วไปสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท

(1) น้ำเสียเนื่องจากมีปริมาณออกซิเจนน้อยเกินไป ออกซิเจนเป็นสิ่งที่กำหนดคุณภาพของน้ำที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะออกซิเจนเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของ สัตว์ และพืชในน้ำ ถ้าน้ำมีอินทรีย์ละลายปนอยู่มาก แบคทีเรียก็จะใช้ออกซิเจนหมดไปก็จะเกิดปฏิกิริยาชีวเคมีขึ้น ทำให้น้ำเน่าเหม็นและดำ น้ำเสียชนิดนี้พบมากที่สุดในเขตกรุงเทพมหานคร ในคลองต่างๆ ที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ คลองแสนแสบ คลองหลอด คลองผดุงกรุงเกษม คลองเปรมประชากร ซึ่งมีน้ำเน่าเสียตลอดเวลา รวมทั้งแม่น้ำที่สำคัญๆ ก็มีปริมาณออกซิเจนลดน้อยลง โดยเฉพาะช่วงฤดูแล้ง เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง เป็นต้น

(2) น้ำเสียเนื่องจากมีสารเคมีละลายอยู่ ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำหรือทำให้น้ำสกปรกจนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ถึงแม้ว่าน้ำจะมีความเข้มข้นของออกซิเจนสูงอยู่ก็ตาม เนื่องจากสิ่งสกปรกบางชนิดจะไม่ทำให้ปริมาณออกซิเจนลดลงแต่ก็ทำให้น้ำเป็นพิษหรือทำให้น้ำเน่าไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ประโยชน์ สารเคมีและสิ่งสกปรกเหล่านี้ ส่วนมากมาจากน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง โรงงานผลิตสุรา โรงงานผลิตอาหารสำเร็จรูป โรงงานฆ่าสัตว์ซึ่งเป็นพวกสารอินทรีย์แต่ในโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทจะปล่อยสารที่เป็นโลหะหนักต่างๆ เช่นปรอท ตะกั่ว แคดเมียมหรือสารเคมีจากการเกษตร เช่น ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง สารพิษเหล่านี้ที่เจือปนอยู่ในน้ำสามารถถ่ายทอดไปตามสายใยอาหารทำให้มีสารตกค้างสะสมอยู่ในตัวสัตว์น้ำประเภท กุ้ง หอย ปู ปลา ในปริมาณมากเมื่อมนุษย์รับประทานสัตว์น้ำเหล่านี้เข้าไปสารพิษก็เข้าไปสะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์ ถ้าสะสมในปริมาณมากระดับหนึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตได้

2) แหล่งกำเนิดของสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กนก จันทรทอง (2538 : 46 – 47) ได้กล่าวว่าแหล่งสำคัญที่ก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ได้แก่

(1) ชุมชนได้แก่ อาคารบ้านเรือน สำนักงาน อาคารพาณิชย์และโรงพยาบาลที่ปล่อยน้ำทิ้งโดยไม่มีกระบวนการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำ สิ่งที่ย่อยออกมามักเป็นสิ่งปฏิกูลประเภทสารอินทรีย์ สารซักฟอก เชื้อโรคและขยะมูลฝอย ทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลงจนเกิดความเน่าเสีย

(2) โรงงานอุตสาหกรรมได้แก่ โรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำปลา โรงงานซักฟอก โรงงานทำสี โรงงานฟอกหนัง โรงงานโซดาไฟ ฯลฯ น้ำเสียที่ปล่อยออกมามักประกอบด้วย

สารอินทรีย์และสารพิษต่างๆ เช่น ตะกั่ว ปรอท สารหนู ไซยาไนต์และความร้อนจากระบบหล่อเย็น ตัวอย่างจากการวิเคราะห์น้ำเสียจากโรงงานโซดาไฟและโรงงานคลอรีนพบทั้งปรอท ทองแดง ตะกั่วและสังกะสี

(3) แหล่งเกษตรกรรมมียาปราบศัตรูพืช ยาฆ่าแมลงที่สะสมอยู่บนผิวดิน เมื่อฝนตกลงมาชะล้างลงสู่แหล่งน้ำและการเลี้ยงสัตว์ เช่น หมู เป็ด ไก่ วัว ควาย ก็ทำให้มีมูลสัตว์ ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ

(4) แหล่งน้ำเสียโดยธรรมชาติ แหล่งน้ำอาจเกิดการเน่าเสียเอง เมื่อเกิดภาวะขาดออกซิเจนส่วนใหญ่จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการสะสมของแพลงตอนแล้วตายลงพร้อมๆ กันการย่อยซากของแพลงตอนจึงทำให้ออกซิเจนหมดไป เกิดความเน่าเสียขึ้นมา

(5) การคมนาคมขนส่งทางน้ำ มีการทิ้งน้ำเสียขยะปฏิกูลและน้ำมันลงไปในน้ำ คราบน้ำมันที่ลอยบนผิวน้ำจะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำและทำให้ออกซิเจนละลายน้ำได้ลดลง

(6) การทำเหมืองแร่ ส่วนมากในระบบการล้างแร่ จะเกิดน้ำที่มีตะกอนขุ่นขึ้นและมีแร่ธาตุบางอย่างปนออกมาด้วย เช่น การทำเหมืองแร่ดีบุกจะมีแร่ตะกั่วปนมากับน้ำทิ้ง

3) ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กนก จันทรทอง (2538 : 66) ได้สรุปไว้ว่า

(1) สารปรอท มาจากโรงงานที่ใช้โลหะปรอท เช่น อุตสาหกรรมทาสี กระจก เงาม หลอดไฟฟลูออเรสเซนต์ สารปรอทที่ปล่อยลงในน้ำ ทำให้เกิดการสะสมปรอทในพืชและสัตว์น้ำจำพวก สาหร่ายทะเล เมื่อคนบริโภคเข้าไปจะทำให้เกิดการสะสมในร่างกายมากขึ้นจนเกิดอาการเกี่ยวกับโรคประสาท สายตาผิดปกติ มือสั่น เดินเซ เจ็บปวด พุดไม่ได้ เคลื่อนไหวผิดปกติ จนถึงขั้นเสียชีวิตได้ โรคพิษจากสารปรอทโดยพบที่ประเทศญี่ปุ่นที่เมืองมินามาตะ จึงเรียกชื่อโรคชนิดนี้ตามเมืองที่พบว่า โรคมินามาตะ

(2) ตะกั่วเป็นโลหะหนัก มีใช้ในกิจการอุตสาหกรรมและเครื่องใช้ในบ้าน ตะกั่วเมื่อเข้าสู่ร่างกายจะก่อให้เกิดโรคโลหิตจาง โรคไต ความผิดปกติทางสมอง เยื่อหุ้มสมองอักเสบและอาจถึงตายได้

(3) สารหนู เมื่อกินเข้าไปแล้วจะเข้าไปสะสมอยู่ในร่างกายและมีพิษมาก ในน้ำดื่มจะต้องมีความเข้มข้นไม่เกิน 0.05 ส่วนในล้านส่วน

(4) สารประกอบไนโตรเจน หากมีอยู่ในน้ำเกิน 45 มิลลิกรัมต่อน้ำ 1 ลิตร ไม่ควรใช้เป็นน้ำดื่ม สารประกอบนี้เกิดจากปุ๋ย อุจจาระหรืออินทรีย์เน่าเปื่อยแล้วละลายปนอยู่ในน้ำ ถ้าดื่มน้ำนี้เกินขนาดจะทำให้เกิดโรคตัวเขียวคล้ำโดยเฉพาะในทารก

(5) คลอไรด์ ซึ่งปกติจะมีปนอยู่ในน้ำ โดยเกิดจากน้ำทะเล เกล็ดหรือน้ำเสีย จากบ้านเรือน โรงงาน ไม่ควรเกิน 250 มิลลิกรัมในน้ำ 1 ลิตร ถ้าพบมากแสดงว่าน้ำนั้นสกปรกจาก น้ำทิ้งโสโครก

(6) แมงกานีสเป็นสารพิษที่ทำให้ท้องเสีย วิงเวียน เสียการทรงตัว อารมณ์ หงุดหงิด สาเหตุที่พบมากเกิดจากโรงงานผลิตถ่านไฟฉาย น้ำล้างแร่ แล้วระบายลงสู่แหล่งน้ำ

(7) แคดเมียมเป็นสารที่ใช้ในการผลิตสี ชิ้นส่วนของปฏิกรณ์ปรมาณู หลอด ยาปราบศัตรูพืช โลหะ สารแคดเมียมมีทั้งอยู่ในน้ำและในอากาศ แม้แต่ใต้พื้นดินก็มีโอกาสที่สาร ชนิดนี้เข้าไปอยู่ได้ สารแคดเมียมจะทำให้เกิดโรคกระดูกเปราะและหักง่าย ผู้ที่ป่วยที่เป็นโรคนี้จะมี อาการปวดกระดูกอย่างรุนแรง สารชนิดนี้ทำให้เกิดโรคไตและความดันโลหิตสูง ผู้ที่สูบบุหรี่มี โอกาสที่จะได้รับสารแคดเมียมมากกว่าคนที่ไม่สูบบุหรี่ถึง 2 เท่า

(8) ไนเตรทเป็นสารที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ สารชนิดนี้มาจากแหล่ง เกษตรกรรมที่มีการใช้ปุ๋ยและน้ำเสียจากโรงงานผลิตปุ๋ย โรคที่เกิดจากการได้รับสารไนเตรทมักจะ เกิดขึ้นกับเด็ก เด็กที่ได้รับสารนี้จะทำให้ผิวหนังคล้ำ ถ้าเด็กได้รับน้ำที่มีสารไนเตรทเจือปนอยู่อีก เมื่อรักษาหายแล้วอาการที่ผิวหนังคล้ำก็จะกลับมาเป็นได้อีก

(9) น้ำมัน การกระจายของน้ำมันบนผิวน้ำทำให้ก๊าซออกซิเจนในน้ำ ถ่ายเท ไม่ได้และก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศเป็นอย่างมาก เช่น การ รั่วไหลของน้ำมันในทะเลในสงครามอิรักและน้ำมันที่รั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมัน ได้ทำลายชีวิต สัตว์น้ำไปเป็นจำนวนมากมหาศาล

2.8.6 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางป่าไม้ คุกแก้ว ประกอบไวทยกิจ ปีเวอร์ (2531 : 5) กล่าวว่า เมื่อสภาพแวดล้อมเดิมถูกเปลี่ยนไป สภาพแวดล้อมใหม่จะเกิดแทนที่สิ่งมีชีวิตต่างๆ ก็ เปลี่ยนไปด้วย เช่น มีการตัดไม้ทำลายป่า ไม่ว่าจะเปิดป่าเพื่อค้าไม้ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อ การเกษตร ฯลฯ กลุ่มสิ่งมีชีวิตในบริเวณนั้นก็เปลี่ยนไป สัตว์ พืช บางชนิดที่มีอยู่เดิมในที่นั้นจะ หายไปและจะมีพืชที่ไม่เคยมีเข้ามาอาศัยอยู่ ดังนั้นการตัดไม้ทำลายป่าจะมีผลกระทบต่อสัตว์ป่าที่ อาศัยอยู่ ดังที่เห็นได้จากการทำลายป่าบริเวณควเวใหญ่ตอนบน ซึ่งมีสัตว์ป่าอยู่ประมาณ 196 ชนิด ซึ่งในจำนวนดังกล่าว 35 ชนิดที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการทำลายป่าเพื่อพัฒนาแหล่ง น้ำอีก 18 ชนิด สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้และอีก 9 ชนิด ได้รับ ผลดีจากการพัฒนา การทำเหมืองแร่ในทะเลและทำให้ความหนาแน่นประชากร จำนวนชนิดและ มวลชีวภาพของสิ่งมีชีวิตในทะเลลดลง การนำพืชจากแหล่งอื่นเข้ามาในประเทศ เช่น หญ้าฯจรจบ

กระถินยักษ์ ผักตบชวาเป็นต้น พืชเหล่านี้แพร่พันธุ์และกระจายพันธุ์อย่างรวดเร็ว ทำให้กลุ่มสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำนั้นๆ เปลี่ยนแปลงไป

บุญพฤษก์ จากามระและคณะ (2538 : 363) ได้กล่าวถึง ผลกระทบจากการใช้ผงซักฟอกในชีวิตประจำวัน เช่น ในการซักผ้า ล้างชามหรือใช้ตามร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำธรรมชาติเกิดยูโทรฟิเคชัน (Eutrophication หรือ Algae bloom) ได้เพราะว่ามีสารผสมสารประเภทฟอสเฟตในรูปของโซเดียมไตรฟอสเฟต (Sodium Triphosphate) ลงไปในผงซักฟอกเพื่อให้เกิดฟองได้ง่าย ฟอสฟอรัสในรูปของฟอสเฟตเป็นอาหารหรือปุ๋ยอย่างดีของพืชสีเขียวในน้ำจำพวกสาหร่าย จอก เหงา ตะไคร่น้ำเติบโตได้อย่างรวดเร็ว การเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้เรียกว่า เกิดยูโทรฟิเคชัน เมื่อพืชน้ำจืดจำนวนมากเหล่านี้ล้มตายลงและเน่าเปื่อยและมีการใช้ออกซิเจนที่ละลายอยู่ในน้ำ (Dissolved Oxygen, DO) ทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลงไปมาก

รวีวรรณ ชินตระกูล (2540 : 36) ได้กล่าวถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสาเหตุทำให้พืชเจริญเติบโตไม่เต็มที่ เซลล์ของพืชอาจถูกทำลาย เนื่องจากฝุ่นละอองที่เกาะตามผิวใบ จะทำให้พืชหายใจและคายน้ำออกไม่เต็มที่ ถ้าเป็นสารมลพิษอาจซึมผ่านรูใบเข้าไป สารเหล่านี้เมื่อเข้าสู่ต้นไม้ จะทำลายคลอโรฟิลล์ทำให้ความสามารถในการสังเคราะห์แสงของพืชลดลง ลักษณะของพืชที่ได้รับผลกระทบจากภาวะอากาศเป็นพิษ อาจแสดงอาการเฉา เนื่องจากเซลล์ของพืชถูกทำลายหรือเกิดการเปลี่ยนสีของใบพืชเนื่องจากคลอโรฟิลล์ถูกทำลายหรือลดอัตราการเจริญเติบโต ส่วนในสัตว์ที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมจะทำให้มีโอกาสที่จะได้รับอันตรายจากอากาศเป็นพิษเช่นเดียวกับพืช ถ้าเป็นซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide) จะรบกวนต่อระบบหายใจ โดยซัลเฟอร์ไดออกไซด์จะไปจับอยู่บนเยื่อเมือกของระบบทางเดินหายใจส่วนบน แต่ก๊าซส่วนน้อยจะเข้าสู่เยื่อส่วนล่างและสัตว์แต่ละชนิดจะแสดงอาการที่แตกต่างกัน ถ้าสัตว์ได้รับไนโตรเจนไดออกไซด์ (Nitrogen Dioxide) เป็นปริมาณมากจะเกิดอาการน้ำท่วมปอด เกิดอาการคั่งของโลหิตในปอด

สรุปได้ว่าผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสิ่งมีชีวิตเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพของสิ่งแวดล้อมที่ถูกเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการตัดไม้ทำลายป่า การนำสารเคมีมาใช้ในสิ่งแวดล้อมเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ซึ่งผลจากการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สัตว์ป่าบางชนิดเกิดการสูญพันธุ์ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของผักตบชวาในน้ำหรือการเกิดปรากฏการณ์ ยูโทรฟิเคชันเป็นต้น

2.8.7 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2535 : 67) ได้กล่าวถึงพลังงานและปัญหาเกี่ยวกับพลังงานไว้ว่า พลังงานเป็นสิ่งจำเป็นของ



มนุษย์ในโลกปัจจุบันและทวีความสำคัญขึ้นเมื่อโลกยิ่งพัฒนามากยิ่งขึ้น แหล่งพลังงานค่อยๆ เปลี่ยนไปเป็นแหล่งพลังงานที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีการผลิตมากยิ่งขึ้น จากน้ำมันปิโตรเลียมไปเป็นพลังงานแสงอาทิตย์เป็นต้น ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานหลายประเภทด้วยกัน แต่อาจมีในปริมาณค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ดังนี้

1) น้ำมันปิโตรเลียม ซึ่งรวมถึงก๊าซและน้ำมัน โดยมีการพัฒนาทั้งในด้านเทคโนโลยีและการสำรวจหาแหล่งปิโตรเลียม ซึ่งแหล่งปิโตรเลียมที่พบมีทั้งบนบกและในทะเล ผลกระทบจากการขุดเจาะและผลิตน้ำมันปิโตรเลียมจะทำให้มีการรั่วไหลของปิโตรเลียมตลอดจนปัญหาสารบางประเภทที่เป็นพิษปนออกมาด้วย เช่น ปรอท แคดเมียม ฯลฯ

2) ถ่านหิน ประเทศไทยมีถ่านหินลิกไนต์รวมทั้งหมด 72 แหล่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศซึ่งได้นำมาผลิตกระแสไฟฟ้า

ผลกระทบจากการนำเอาถ่านหินมาใช้ทำให้ในอากาศมีปริมาณของสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่สลายออกจากถ่านหินเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านฝนกรด ส่วนการทำเหมืองจะก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำ โดยเฉพาะน้ำบาดาล

2.8.8 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางอากาศ ดำรงศักดิ์ ชัยสนิทและสุนี เลิศแสวงกิจ (2537 : 69 - 70) กล่าวไว้ว่า อากาศมีความสำคัญและจำเป็นต่อสิ่งมีชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อมนุษย์ ถ้าขาดอากาศเพียงระยะสั้นๆ มนุษย์ก็จะตาย อากาศที่เหมาะสมแก่การหายใจประกอบด้วย ออกซิเจนประมาณ 21 % ไนโตรเจน 78 % คาร์บอนไดออกไซด์ 0.03 % และที่เหลือเป็นก๊าซอื่นๆ แต่อากาศบริสุทธิ์ที่มีสัดส่วนดังกล่าวนี้ในวันจะหายาก คนโดยทั่วไปมักเข้าใจว่าอากาศเป็นทรัพยากรที่ไม่มีวันหมดจึงไม่มีการถนอมการใช้อากาศ แต่อากาศที่ดีกำลังจะหมดไปทุกที่ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น จราจรติดขัดและมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก เช่น กรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากรมากกว่า 10 ล้านคนเป็นเมืองที่เกิดมลพิษทางอากาศมากที่สุด โดยเฉพาะย่านที่มีการจราจรติดขัด เช่น ราชประสงค์ ประตูน้ำ สีลม อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิหรือตามเมืองใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา นนทบุรี สมุทรปราการ ภูเก็ต ซึ่งเมืองเหล่านี้กำลังมีปัญหาอากาศเป็นพิษอยู่ในขั้นอันตราย

1) แหล่งกำเนิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางอากาศ กนก จันท์ทอง (2538 : 51) ได้จำแนกแหล่งที่ทำให้อากาศเสียไว้ดังนี้

(1) การคมนาคมขนส่ง เกิดจากยานพาหนะต่างๆ ปล่อยไอเสียออกมาสู่บรรยากาศซึ่งประกอบด้วยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และสารตะกั่ว เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์

(2) การใช้เชื้อเพลิงในบ้านเรือน เป็นผลมาจากการใช้ฟืน ถ่านหรือก๊าซหุงต้ม ในการปรุงอาหาร จะก่อให้เกิดก๊าซที่ไม่พึงประสงค์หลายชนิด เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ไฮโดรคาร์บอนและควันเป็นต้น การใช้เชื้อเพลิงทางบ้านทางตรงมีประมาณร้อยละ 20.4 และที่เหลือจะเป็นทางอ้อมคือการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า

(3) โรงงานอุตสาหกรรม มีการใช้เชื้อเพลิงทั้งถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน ของเสียที่ออกมาจึงเป็น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไฮโดรคาร์บอน ฝุ่นละออง ควัน ไอตะกั่วและสารกัมมันตรังสี เป็นต้น

(4) การเผาขยะมูลฝอย ในชุมชนที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่นจะมีขยะมูลฝอยมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีกำจัดโดยการเผา ทำให้มีก๊าซพิษออกมาหลายชนิด ได้แก่ ไฮโดรคาร์บอน ออกไซด์ของไนโตรเจน คาร์บอนมอนอกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ และซัลเฟอร์ไดออกไซด์

(5) การเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีการใช้ยาฆ่าแมลง ยาปราบวัชพืช การเผาไร่นาทำให้เกิดการฟุ้งกระจายของสารพิษ ฝุ่นละออง และไฮโดรคาร์บอน

(6) การระเหยสารบางอย่าง เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง สี และแลคเกอร์

(7) จากธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดจากไฟไหม้ป่า ลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด ก๊าซและกลิ่นจากการเน่าเปื่อยของสารอินทรีย์

## 2) ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางอากาศ

กนก จันทร์ทอง (2538 : 52 – 54) ได้สรุปอันตรายของอากาศเสียที่มีผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และทรัพย์สิน ดังนี้

(1) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีคุณสมบัติในการกักความร้อนจากผิวโลกไม่ให้ผ่านกลับออกไป ทำให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มขึ้น เรียกภาวะเช่นนี้ว่าปรากฏการณ์เรือนกระจก (Green House Effect) ซึ่งนับวันปรากฏการณ์ในลักษณะนี้มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเนื่องจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่บรรยากาศเพิ่มขึ้นปีละ 20-25 % เมื่ออุณหภูมิของโลกเพิ่มขึ้นจะมีผลกระทบทำให้บริเวณที่เป็นน้ำแข็งในโลกละลาย ทำให้น้ำทะเลสูงขึ้นก่อให้เกิดการพังทลายของแนวชายฝั่ง โดยเฉพาะในวันที่มีพายุแรง น้ำเค็มจะเข้าสู่แผ่นดินก่อให้เกิดปัญหาต่อน้ำดื่ม น้ำใช้ ระบบนิเวศตามชายฝั่งเปลี่ยนแปลงไป ปริมาณน้ำฝนผิดปกติและความแห้งแล้งที่ความรุนแรงขึ้นในบางพื้นที่

(2) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ เกิดจากไอเสียของเครื่องยนต์ที่สันดาปไม่สมบูรณ์ ปกติน้ำมันเบนซิน 1 แกลลอน จะมีก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ออกมาถึง 3 ปอนด์ ก๊าซชนิด

นี้สามารถรวมตัวกับฮีโมโกลบินในเลือดได้เร็วกว่าออกซิเจน 200–250 เท่า แล้วเกิดเป็นคาร์บอกซี-ฮีโมโกลบิน หากได้รับในปริมาณที่ต่างกันโดยพิจารณาจากร้อยละของคาร์บอกซีฮีโมโกลบินอิมมิตัวในเลือด จะมีอาการดังนี้

- ร้อยละ 16–20 ปวดศีรษะ คลื่นเหียน ลดความสามารถในการทำงาน
- ร้อยละ 30–40 ปวดศีรษะอย่างแรง คลื่นเหียนอาเจียน หมดสติ
- ร้อยละ 50 เกิดอาการชัก
- ร้อยละ 60–70 ตาย

(3) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เกิดจากการเผาไหม้ของถ่านหินและน้ำมัน การเผาถ่านหิน 10,000 ตัน จะมีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกมา 1,000 ตัน เมื่อก๊าซชนิดนี้รวมตัวกับไอน้ำในบรรยากาศจะเกิดกรดซัลฟูริกเป็นอันตรายต่อเนื้อเยื่อของปอด โลหะฟูก่อนเร็วสำหรับปรากฏการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นในประเทศไทยที่บริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้โรงงานได้รับความเดือดร้อน

(4) ออกไซด์ของไนโตรเจนเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงจำพวกถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติและไม้ฟืนได้แก่ ไนตรัสออกไซด์และไนโตรเจนไดออกไซด์ ซึ่งมีสีน้ำตาลแกมแดง มีกลิ่นเหม็นฉุน ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์เมื่อรวมตัวกับน้ำจะกลายเป็นกรดไนตริกหรือรวมตัวกับไฮโดรคาร์บอนจะกลายเป็นหมอก ซึ่งเกิดในเมืองลอสแอนเจลิส เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2493 ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์เป็นอันตรายต่อปอด ทำให้ปอดอักเสบ เนื้ออกในปอดและหลอดลมตีบตัน และยังทำให้พืชเจริญเติบโตช้า เนื้อใบระหว่างเส้นใบขีดและใบเหี่ยว ก๊าซไนตรัสออกไซด์เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าก๊าซหัวเราะเมื่อดมเข้าไปจะหมดความรู้สึกและหัวเราะ ก๊าซชนิดนี้เมื่อทำปฏิกิริยากับโอโซน ซึ่งส่งผลทำให้รังสีอัลตราไวโอเล็ตผ่านเข้ามายังผิวโลกสูงขึ้น

(5) ไฮโดรคาร์บอน เกิดจากการระเหยของน้ำเป็นส่วนใหญ่ อาจอยู่ในรูปของฟอร์มัลดีไฮด์ อัลดีไฮด์ หรือคีโตนส์ ไฮโดรคาร์บอนร้อยละ 95 มาจากธรรมชาติ โดยการย่อยสลายสารอินทรีย์ในสภาพไร้ออกซิเจน ทำให้เกิดก๊าซมีเทน ส่วนไฮโดรคาร์บอนที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์มาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่ไม่สมบูรณ์ จะทำให้เกิดอาการแสบจมูก แสบตา น้ำมูก น้ำตาไหลและสารประเภทเบนโซไพรีนยังก่อให้เกิดมะเร็ง

(6) สารตะกั่ว ละอองของสารตะกั่วที่เกิดจากการเผาไหม้ของน้ำมันเบนซิน เมื่อร่างกายได้รับละอองสารตะกั่วและมีปริมาณของสารตะกั่วในเม็ดเลือดสูงกว่า 40 ไมโครกรัมต่อเลือด 100 มิลลิกรัม จะมีอันตรายต่อระบบประสาทของมนุษย์ เกิดอาการอัมพาตที่นิ้วและมือ ไต ทางเดินอาหาร ตับ หัวใจ ระบบสืบพันธุ์ เกิดโรคโลหิตจาง เม็ดเลือดแดงมีอายุสั้น ในหญิงมี

กรรมสารตะกั่วจะผ่านไปยังทารก นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครโมโซม เช่น เกิดการแยกตัวของโครมาติกและการหักของโครโมโซม สมองจะถูกทำลาย ทำให้มีอาการทางสมองและทุพพลภาพ

(7) เขม่าและซีเถ้า เป็นอนุภาคที่เล็กที่สุด เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดความรำคาญและโรคเกี่ยวกับหลอดลม ทำให้พืชชะงักการเจริญเติบโตเนื่องจากสังเคราะห์แสงไม่สมบูรณ์และทำให้บ้านเรือนสกปรก

2.8.9 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางเสียง กนก จันทร์ทอง (2538 : 55-56) ได้กล่าวไว้ว่าเสียงคือ พลังงานที่เกิดจากการสั่นสะเทือนของโมเลกุลของอากาศที่ผ่านสู่อวัยวะรับฟังซึ่งต้องประกอบด้วยแหล่งกำเนิดเสียง ตัวกลางที่เดินทางและการรับฟังเสียงที่มีความไวเพราะไม่มีพิษภัยต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิต ถือว่าเป็นเสียงธรรมชาติ แต่เมื่อใดก็ตามเสียงที่เกิดขึ้นเป็นเสียงรบกวนหรือเสียงอึกทึก จะทำให้ผู้ฟังรำคาญและมีผลต่อร่างกายและจิตใจ

1) แหล่งกำเนิดเสียงรบกวนในปัจจุบันมีหลายแหล่งดังนี้

(1) เสียงจากการจราจรทางบก เป็นเสียงจากรถจักรยานยนต์ รถยนต์และรถไฟ มักจะมีปัญหาในเมืองใหญ่ๆ ที่มีขบวนหนาแน่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเสียงที่วัดได้จากย่านที่มีการจราจรทางบกหนาแน่นจะมีความดังประมาณ 65-95 เดซิเบล จากการสำรวจในเขตกรุงเทพมหานครพบว่า เสียงจากการจราจรทางบกในช่วงกลางวันมีความดังระหว่าง 80.2-86.3 เดซิเบล ซึ่งหูคนสามารถฟังเสียงดังได้เพียง 85 เดซิเบล

(2) เสียงจากการจราจรทางอากาศ ได้แก่ เสียงจากอากาศยาน ซึ่งแต่ละประเภทจะมีเสียงดังไม่เหมือนกันที่เป็นปัญหามากคือ เครื่องบินที่มีความเร็วสูง เช่น เครื่องบินคอนคอร์ดขณะขึ้นเสียงจะมีความดังประมาณ 112 เดซิเบล ทำให้อากาศมีความดันสูง เกิดการสั่นสะเทือนของหน้าต่างและกระจกตามอาคาร

(3) เสียงจากการจราจรทางน้ำ ได้แก่ เรือยนต์และเรือหางยาว จะมีเสียงมากประมาณ 80-100 เดซิเบล เนื่องมาจากท่อไอเสียไม่ได้มาตรฐาน

(4) เสียงจากแหล่งชุมชนที่อยู่อาศัยหรือธุรกิจร้านค้า เป็นเสียงจากการใช้เครื่องไฟฟ้าจำพวก วิทยุ โทรทัศน์ เครื่องขยายเสียง เครื่องตัดหญ้าและเครื่องสูบน้ำ

(5) เสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานทอผ้า โรงไม้ โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงกลึง โรงพิมพ์ การก่อสร้างและอู่ซ่อมรถยนต์ เป็นต้น

(6) เสียงจากเครื่องจักรกลทางการเกษตร เช่น รถแทรกเตอร์ เครื่องสูบน้ำ เครื่องสีข้าวและเครื่องพ่นยาฆ่าแมลง

(7) เสียงจากแหล่งบันเทิงต่างๆ เช่น ดิสโก้เทค ไนต์คลับและคอฟฟี่ช็อปจะมีการใช้เครื่องขยายเสียงที่ดังมากทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่เข้าไปใช้บริการ

(8) เสียงของมนุษย์ เช่น การพูด การทะเลาะวิวาท ทำให้เสียงดังรบกวนได้

2) ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางเสียง ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางเสียงที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบต่อผู้รับดังนี้ (สุจิตรา ประสานสุข. 2524 : 38)

(1) อันตรายต่อระบบการได้ยิน เสียงที่ดังมากเกินไปอาจทำให้เยื่อแก้วหูฉีกขาด ทำลายเซลล์ประสาท สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

ก. หูตึงหรือหูอื้อชั่วคราว เนื่องจากเสียงที่ได้รับไม่นานพอที่จะทำลายเซลล์ประสาทได้อย่างถาวร จึงสามารถกลับคืนมาได้

ข. หูตึงและหูหนวกอย่างถาวร เนื่องจากเสียงที่ได้รับมากเกินไปจนถึงขั้นทำลายปลายประสาทและเซลล์ประสาทไปอย่างถาวร ทำให้สูญเสียการได้ยิน

ค. อันตรายแบบเฉียบพลัน มักเกิดจากเสียงที่ดังมากเกินไปหรือเสียงระเบิดที่มีความดังเกิน 160 เดซิเบล

(2) อันตรายต่อสุขภาพทั่วไปและจิตใจ มลพิษทางเสียงก่อให้เกิดผลเสียต่อร่างกายและจิตใจดังนี้

ก. การรบกวนต่อการหลับนอน ทำให้อนอนหลับไม่สนิท

ข. ความรำคาญจากเสียงที่ทำให้หงุดหงิด

ค. การรบกวนการทำงานและประสิทธิภาพของการทำงาน

ง. การรบกวนการติดต่อสื่อสารก่อให้เกิดความผิดพลาดในการทำงาน

จ. การป่วยทางร่างกาย เช่น ทำให้หัวใจเต้นแรง เกิดกรดในกระเพาะอาหาร อาเจียน นอนไม่หลับ ท้องเฟ้อ เส้นโลหิตตีบ เกิดโรคหัวใจหรือการเกร็งของกล้ามเนื้อ เช่น เสียงที่ดังเกิน 135 เดซิเบล (ความถี่ 200–1,500 เฮิรตซ์) ทำให้คลื่นไส้ อาเจียน เวียนศีรษะ

ฉ. การป่วยทางจิต เสียงรบกวนอาจกระตุ้นอาการทางประสาทบางอย่าง เนื่องจากทำให้เกิดความเครียดและอารมณ์หวั่นไหวง่าย

ช. การทำลายสิ่งมีชีวิต เช่น เสียงจากเครื่องบินไอพ่นซึ่งมีความถี่ประมาณ 15,000–20,000 เฮิรตซ์ เมื่อผ่านลงไปใต้น้ำจะทำให้แบคทีเรีย กบและปลาตายภายในไม่กี่นาที

2.8.10 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางขยะมูลฝอย ดำรงค์ศักดิ์ ชัยสนิทธและสุนี เลิศแสวงกิจ (2537 : 83) กล่าวไว้ว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของชุมชนและมีส่วนสัมพันธ์กับ

ความหนาแน่นของชุมชนนั้นๆ คือ ชยะ เมืองที่มีประชากร การอุตสาหกรรมและกิจกรรมมากเพิ่มขึ้นเท่าใด เศษของเหลือจากกิจกรรมต่างๆ และการบริโภคของมนุษย์จะมีปริมาณมากขึ้น ดังที่พบเห็นตามชุมชนต่างๆ ในขณะนี้ เช่น กองขยะที่อ่อนนุช กองขยะที่เขตหนองแขม กองขยะที่ชุมชนร่มเกล้า คลองเตย เมื่อขยะมูลฝอยมีปริมาณมากเกินกำลังความสามารถของเทศบาลหรือท้องถิ่นจะเก็บและทำลายได้ก็จะเหลือขยะมูลฝอยที่เก็บและทำลายไม่หมด ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ทำให้เกิดความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบของบ้านเรือน

1) ประเภทของขยะมูลฝอยสามารถจำแนกตามลักษณะและแหล่งที่เกิดได้ดังนี้

(1) ขยะที่มีความชื้นปนมากกว่า 50 % ได้มาจากตลาดสด โรงครัว โรงอาหาร ขยะชนิดนี้เป็นตัวการที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคเพราะในขยะเปียกจะมีสารอินทรีย์ ซึ่งเมื่อพบกับอากาศร้อนจะทำให้แบคทีเรียแพร่ขยายอย่างรวดเร็ว เพื่อย่อยสลายสารเหล่านั้น

(2) ขยะแห่งหมายถึง เศษสิ่งต่างๆ ที่มีความชื้นน้อย อาจจำแนกออกเป็น 2 ชนิดดังนี้

ก. ขยะแห่งที่เป็นเชื้อเพลิง เช่น เศษกระดาษ เศษไม้ เศษหญ้าแห้ง  
ข. พวกที่เผาไหม้ไม่ได้หรือเรียกว่าขยะแข็ง เช่น หิน เศษเหล็ก เศษแก้ว เครื่องปั้นดินเผา

(3) ถ้ำถ่านหมายถึง ของเสียที่เหลือจากการเผาไหม้หมดแล้ว เช่น การเผาไหม้ถ่านหินจากโรงงาน การเผาไหม้จากไฟฟ้า การหุงต้มอาหารและถ้ำถ่านจากการเผาขยะมูลฝอยต่างๆ

(4) ซากสัตว์ ทำให้เกิดการเน่าเหม็นส่งกลิ่นรบกวนไม่น่าดูและยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอีกด้วย เช่น ซากสุนัข หนู เศษเนื้อจากตลาดสด

(5) ขยะบนท้องถนนได้แก่ เศษอาหาร เศษใบไม้ เศษหญ้า ฯลฯ ที่ทิ้งตามถนนจากความมั่งง่ายของผู้ใช้รถใช้ถนน รวมทั้งเศษฝุ่นผง มูลสัตว์

(6) ขยะจากโรงงานมีทั้งเศษอาหารและวัสดุอื่นใดที่ทิ้งจากกระบวนการผลิตต่างๆ เช่น เศษเปลือกสับปะรด เมล็ดมะม่วง

(7) ขยะจากการเกษตรกรรมได้แก่ ฟาง มูลสัตว์ เศษหญ้า

(8) ขยะจากกิจกรรมอื่นๆ ได้แก่ ขยะจากการก่อสร้าง ตะกอนจากน้ำโสโครก สิ่งขั้บถ่ายจากมนุษย์ ซากรถยนต์

2) ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางขยะมูลฝอย ดำรงศักดิ์ ชัยสนธิ และ สุณี เลิศแสวงกิจ (2537 : 86) ได้สรุปไว้ดังนี้

(1) เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เพราะอินทรีย์สารที่เน่าเปื่อยในขยะมูลฝอยที่ถูกน้ำชะล้างไหลลงในน้ำลำคลอง ผลที่ตามมาทำให้แหล่งน้ำนั้นเกิดการเน่าเสียเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์น้ำ

(2) ทำให้แหล่งน้ำเกิดการตื่นขึ้นเป็นอุปสรรคต่อการสัญจรทางน้ำ

(3) ทำให้เกิดผลเสียในด้านความสวยงามและในการใช้แหล่งน้ำนั้นเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

(4) ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทางอากาศจากกลิ่นเหม็นของขยะมูลฝอยตลอดจนควันและละออง เถ้าถ่านต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ของขยะ รวมทั้งการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองและเศษชิ้นเล็กๆ ในบริเวณใกล้เคียง

(5) เป็นบ่อเกิดของโรค การเก็บขยะมูลฝอย ไปทำลายไม่หมดหรือการทำลายขยะมูลฝอยโดยไม่ถูกวิธีการจะเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคต่างๆ กองขยะที่หมักหมมกันอยู่นานจะเป็นแหล่งอาหารของหนู แมลงวันและสัตว์เลื้อยคลานอื่นๆ ซึ่งเป็นพาหะนำโรคมาสู่คน

(6) ทำให้บ้านเมืองขาดความสะอาดและความสวยงาม จนอาจถึงขั้นทำให้เสียชื่อเสียงในด้านการรักษาความสะอาดของประเทศชาติและมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวด้วย

#### 2.8.11 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

กนก จันทร์ทอง (2538 : 153 -154) ได้เสนอมาตรการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้นั้นควรมีมาตรการที่สำคัญ 6 ประการดังต่อไปนี้

1) การกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชนให้เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการต่างๆ ความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนงานสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายแผนฯ ที่จัดทำขึ้นต้องให้สอดคล้องกับนโยบายด้านต่างประเทศ ของรัฐบาลและประสานการจัดทำแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของทุกหน่วยงานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะภายในแผ่นดิน

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากน้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(6) มาตรฐานสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

นอกจากกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาวในเรื่องต่อไปนี้

(1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำและมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

(2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ศิลปกรรม

2) การปรับปรุงกลไกการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการนี้เป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการทำงานร่วมกันทุกๆ หน่วยงานช่วยให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐวิสาหกิจและเอกชนร่วมกันทำงานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไปในตัว

3) การใช้วิทยาการที่เหมาะสม มาตรการนี้เป็นการทบทวนการนำวิทยาการมาใช้ในการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นวิทยาการทางด้านเกษตรกรรมหรือวิทยาการทางด้านอุตสาหกรรม โดยปกติแล้ววิทยาการที่ใช้กันอยู่มี 2 ลักษณะคือ วิธีการหรือกระบวนการและเครื่องมือ เครื่องจักรต่างๆ

4) มาตรการทางกฎหมาย มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้สำหรับควบคุมการกระทำของประชาชนให้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้นกฎหมายที่ใช้สำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเข้ามามีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

5) หน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรฐานที่กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่



(1) หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า กรมประมงและกรมศิลปากร

(2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

(3) องค์กรเอกชน เช่น โครงการ Think Earth คืนชีวิต-คิดห่วงใยในผืนโลก โครงการตาวินิชา ชมรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชมรมสภาวะแวดล้อมสยาม มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ มูลนิธิหมอชาวบ้าน มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร

6) มาตรการทางการศึกษา เป็นมาตรการที่สามารถส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ลึกซึ้งมากกว่ามาตรการอื่นๆ เนื่องจากกระบวนการทางการศึกษาสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้และในขณะเดียวกันกระบวนการทางการศึกษายังสามารถช่วยในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

เย็นใจ เลหาหะวณิช (2520 : 10) ได้กล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งสรุปได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดจากน้ำมือมนุษย์ ในการแก้ไขปัญหาจึงต้องมุ่งไปที่มนุษย์โดยพยายามค้นหาบ่อเกิดแห่งพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกของมนุษย์ คือ ค่านิยมและความเชื่อ บ่อเกิดแห่งพฤติกรรมภายนอก ได้แก่ สภาวะแวดล้อมภายนอก เช่น กฎหมาย การรักษากฎหมาย การบริหารประเทศ การให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อปลูกฝังค่านิยมและความเชื่อทางด้านสิ่งแวดล้อม อาจทำได้โดยให้การศึกษาดังนี้

1) การให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม  
2) การสร้างความคิดรวบยอด ซึ่งเกิดจากการนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาเชื่อมโยงกัน

3) การสร้างค่านิยมที่ต้องการ  
การให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแก่บุคคล เย็นใจ เลหาหะวณิช (2520 : 11) ได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) คำนึงถึงภาวะแวดล้อมทั้งหมด ทั้งที่มีอยู่ในธรรมชาติและจากฝีมือมนุษย์ โดยเน้นความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างองค์ประกอบอื่นๆ

2) ให้การศึกษาแบบกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งในระบบและนอกระบบ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

3) มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับ  
วิทยาการแทบทุกสาขา

4) เน้นการปลูกฝังค่านิยม ความเชื่อและทัศนคติทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการ  
การตัดสินใจและปฏิบัติจริงให้มาก

5) พิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กว้างและเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยพิจารณา  
ทั้งปัญหาในปัจจุบันและในอนาคต

6) เน้นหลักความสมดุล ระหว่างความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา

7) เน้นคุณค่าและความจำเป็นในการร่วมมือป้องกันและแก้ไขปัญหา  
สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับโลก

อนึ่ง สิทธิประศาสน์ (2523 : 14) ได้กล่าวถึงมาตรการที่จำเป็นในการแก้ไข  
ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

1) องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ

(1) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมให้แน่ชัด เพื่อหน่วยงาน  
ต่างๆ ปฏิบัติได้อย่างสอดคล้อง

(2) กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ

(3) กำชับและเร่งรัดให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัด

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนเอกชน สมาคมหรือกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการ  
อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีบทบาทอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

(5) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้อง มีบทบาทในการให้  
คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในด้านข้อเท็จจริงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจน  
แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง

(6) การวางแผนเพื่อสัมมนาโครงการต่างๆ ของรัฐและท้องถิ่นจะต้องมี  
ความสัมพันธ์กัน

(7) ส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

2) กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ

(1) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับให้ทันสมัยและสอดคล้องกับ  
เหตุการณ์ปัจจุบันเพื่อให้สามารถใช้ควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ปรับปรุงบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) หน่วยงานท้องถิ่นทุกระดับ ควรมีการออกกฎหมายและระเบียบสำหรับใช้ควบคุมสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นตนเพื่อความคล่องตัว

### 3) วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ

(1) ให้การสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนงบประมาณแก่หน่วยงานต่างๆ อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

(2) ให้การสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรหรือบริษัทเอกชน ในการคิดค้นประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ สำหรับควบคุมตรวจสอบสภาพแวดล้อมเป็นพิษ

(3) ส่งเสริมให้มีการค้นคว้าเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีประโยชน์ยิ่งขึ้น

### 4) ความร่วมมือของประชาชน

(1) ให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อตระหนักถึงผลเสียที่เกิดจากสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและเป็นพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้การศึกษาต่างๆ ควรมีหลักสูตรเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย

(2) ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยใช้สื่อมวลชนต่างๆ สำหรับในเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน ควรใช้วิธีรณรงค์ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์และมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ

(4) แผนงานหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ก่อนจะนำมาปฏิบัติควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบ อันจะนำมาให้เกิดความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) สนับสนุนให้มูลนิธิและสมาคมธุรกิจเอกชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

## 2.9 จังหวัดฉะเชิงเทรา

จังหวัดฉะเชิงเทราหรือ แปะดริ้ว เป็นจังหวัดที่เก่าแก่มีความร่มเย็นภายใต้บารมีหลวงพ่อบุญพระพุทธรูปรัตนคันทูลีลลิตีร์ คูบ้านคูเมืองมาแต่โบราณกาล ในอดีตเคยเป็นเมืองหนึ่งในมณฑลปราจีนบุรี ได้รับการสถาปนาเป็นจังหวัดในปี พ.ศ. 2459 จังหวัดฉะเชิงเทราตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทยจัดไว้ในเขตภาคกลางตะวันออกหรืออยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเล

ตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง) ห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถไฟสายตะวันออก ประมาณ 61 กิโลเมตร โดยทางรถยนต์ตามทางหลวงหมายเลข 304 ประมาณ 75 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 3 ประมาณ 100 กิโลเมตร ตามทางหลวงหมายเลข 34 แยกเข้าทางหลวงหมายเลข 314 ประมาณ 90 กิโลเมตร

2.9.1 สภาพภูมิศาสตร์ ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไป สภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นที่ราบลุ่มมีที่ดินดอนเป็นบางส่วน ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ดอนประกอบด้วยภูเขาเตี้ยๆ หลายลูก ป่าไม้ขึ้นปกคลุมที่บดเต็มไปด้วยสัตว์นานาชนิด ไม่มีค่าอุดมสมบูรณ์ บางส่วนของพื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลถึง 20 เมตร แต่บางส่วนของพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลมาก โดยเฉพาะภูมิประเทศแถบชายฝั่งแม่น้ำบางปะกงตอนล่างที่น้ำทะเลท่วมถึงเกษตรกรได้ใช้ความรู้จากบรรพบุรุษทำเขื่อนกั้นน้ำทะเล ทำให้เกิดพื้นที่สวนมาแต่อดีต ฉะเชิงเทราเป็นเมืองใกล้ทะเลมีแม่น้ำบางปะกง ซึ่งเปรียบประดุจเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงที่ราบผืนนี้ พื้นที่ทั่วไปของจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นที่ราบลุ่ม เว้นแต่เพียงบางส่วนเป็นที่ราบลูกฟูกที่ดอนเตี้ยและภูเขา ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชากร เหมาะแก่การเพาะปลูกและมีป่าไม้อันอุดมไปด้วยไม้มีค่าและสัตว์ป่าหายาก

2.9.2 ทรัพยากรธรรมชาติในจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญๆ ดังนี้

1) ทรัพยากรน้ำ จังหวัดฉะเชิงเทรามีแหล่งน้ำธรรมชาติ 3 ประเภทคือ

(1) แหล่งน้ำจากน้ำฝน ฝนจะตกชุกในเขตภูเขาและที่ราบสูงทางตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดในเขตอำเภอสนามชัยเขต ส่วนที่ติดต่อกับจังหวัดชลบุรีและจันทบุรี

(2) แหล่งน้ำจากผิวดินหรือแม่น้ำที่สำคัญได้แก่ แม่น้ำบางปะกง ไหลมาจากจังหวัดปราจีนบุรีและไหลลงสู่อ่าวไทยที่อำเภอบางปะกง นอกจากนี้ยังมีคลองได้แก่ คลองท่าลาด ในเขตอำเภอนวมสารคาม คลองสี่แยกและคลองระบมในเขตอำเภอนวมชัยเขตและยังมีคลองซึ่งเชื่อมติดต่อกับกรุงเทพฯ และจังหวัดสมุทรปราการหลายแห่งโดยเฉพาะคลองประเวศบุรีรมย์ ซึ่งเป็นคลองที่ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญรองจากแม่น้ำบางปะกง

(3) แหล่งน้ำใต้ดินหรือน้ำบาดาล พื้นที่ที่มีปริมาณน้ำใต้ดินมากจะอยู่ทางด้านตะวันตกของจังหวัดในเขตลุ่มแม่น้ำบางปะกง ส่วนทางด้านตะวันออกมีปริมาณน้ำใต้ดินน้อย น้ำใต้ดินส่วนใหญ่มีคุณภาพไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคหรือการเกษตร เนื่องจากน้ำมีความเค็มหรือไม่ก็เป็นน้ำกร่อย

2) ทรัพยากรดิน ดินในจังหวัดฉะเชิงเทรา แบ่งตามความเหมาะสมในการปลูกพืชได้ดังนี้

(1) เขตทำนา ได้แก่พื้นที่ราบซึ่งลักษณะเป็นดินเหนียวมีความอุดมสมบูรณ์ปานกลาง สูง เหมาะในการทำนาและยกร่องปลูกพืชผักและไม้ผล

(2) เขตปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้น ได้แก่ พื้นที่ราบลุ่มชายฝั่งแม่น้ำบางปะกง เหมาะสำหรับการปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้น ลักษณะเป็นชุดดินตะกอนมีการทับถมของอินทรีย์วัตถุค่อนข้างสูง

(3) เขตปลูกพืชไร่เป็นพื้นที่ค่อนข้างสูงบริเวณเนินเขา เนื่องจากเป็นเขตป่าไม้เดิม ลักษณะเป็นดินเหนียวปนลูกรัง ดินทรายหรือดินร่วนปนทราย สามารถปลูกไม้ผลไม้ยืนต้นและพืชไร่ต่างๆ ได้ เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด ถั่วต่างๆ

3) ทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดฉะเชิงเทรามีเนื้อที่ป่า 1,193 ตารางกิโลเมตรหรือ 745,625 ไร่ คิดเป็น 22.29% ของพื้นที่จังหวัด โดยมีป่าชายเลน 4.83 ตารางกิโลเมตรหรือ 0.09% ของพื้นที่จังหวัดและมีป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 1 แห่ง คือ ป่าแควระบบและป่าสียัด มีเนื้อที่ 1,753,125 ไร่ หรือ 2,427.30 ตารางกิโลเมตร (คณะสงฆ์วัดโสธรวราราม. 2545 : 16)

4) ทรัพยากรแร่ธาตุ จังหวัดฉะเชิงเทรามีแร่ธาตุที่สำรวจพบคือ แร่เหล็ก ทองคำ สิลาแลง ทองแดง ซึ่งพบในปริมาณที่น้อยและยังไม่มีกรรมนำไปใช้ประโยชน์มากนัก

2.9.3 สภาพแวดล้อมในจังหวัดฉะเชิงเทรา ฉะเชิงเทราเป็นเมืองใกล้ทะเลมีแม่น้ำบางปะกง ซึ่งเปรียบประดุจเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงที่ราบผืนนี้ พื้นที่ทั่วไปของจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นที่ราบลุ่ม เว้นแต่เพียงบางส่วนเป็นที่ราบ ลูกฟูกที่ดอนเตี้ยและภูเขา ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชากร เหมาะแก่การเพาะปลูกและมีป่าไม้อันอุดมไปด้วยไม้มีค่าและสัตว์ป่าหายาก

กล่าวได้ว่าสภาพภูมิประเทศของจังหวัดฉะเชิงเทราส่วนใหญ่เหมาะแก่การเพาะปลูกเป็นอย่างมาก พื้นที่เพาะปลูกแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่ราบลูกฟูก เหมาะแก่การทำไร่และปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ ส่วนในเขตที่ราบและที่ราบลุ่มแม่น้ำบางปะกง ส่วนใหญ่อยู่ทางด้านตะวันตกของจังหวัดฉะเชิงเทรา พื้นที่ส่วนนี้อยู่ในเขตชลประทาน เหมาะแก่การทำนาข้าว ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

1) การเกษตรกรรมและการเลี้ยงสัตว์ ในอดีตจังหวัดฉะเชิงเทรามีความเจริญรุ่งเรืองทางด้านเกษตรกรรม รู้จักการสร้างเขื่อนขึ้นน้ำทะเลบริเวณชายฝั่งแม่น้ำบางปะกงที่น้ำทะเลท่วมถึง จนทำให้เกิดเป็นสวนได้ คลองก็เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่เกษตรกรชาวแปดริ้วใช้ในการพัฒนาการเกษตร คลองบางขนากเป็น “คลองชลประทาน” แห่งแรกที่ทำให้ชาวนาชาวไร่

รู้จักชุดคลองเพื่อใช้เป็นเส้นทางบุกเบิกเข้าไปในบริเวณรกร้างว่างเปล่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก และเป็นต้นแบบของระบบชลประทานรูปแบบต่างๆ ในสมัยต่อมา

(1) พืชและผลไม้ที่ทำรายได้และชื่อเสียงให้จังหวัดฉะเชิงเทรา ทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติของจังหวัดฉะเชิงเทราผนวกกับระบบชลประทานที่ดี ทำให้สามารถผลิต ข้าวนาปีและนาปรังได้ดี โดยเฉพาะข้าวที่มีชื่อเสียงของจังหวัดฉะเชิงเทราคือ

ข้าวหอมมะลิจากอำเภอบางคล้าได้ชื่อว่าเป็นข้าวต้นพันธุ์ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรได้นำไปผสมพันธุ์และได้ข้าวลูกผสมที่มีชื่อเรียกว่า ข้าวดอกมะลิ 105

มะม่วง เป็นผลไม้ที่มีชื่อเสียงมากของจังหวัดฉะเชิงเทราเพราะมีรสชาติดี สามารถผลิตได้เป็นอันดับหนึ่งของประเทศ จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นแหล่งเพาะปลูกมะม่วงที่สำคัญของประเทศ เพราะมีคุณภาพดินที่เหมาะสม พันธุ์มะม่วงที่นิยมปลูกคือ เขียวเสวย หนองแซง แรด น้ำดอกไม้ พิมเสน แพน ตะเพียนทอง ทองดำ ฟาลัน เจ้าคุณทิพย์ ฯลฯ มะม่วงพันธุ์ที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดฉะเชิงเทราคือ มะม่วงแสด

มะพร้าว เป็นผลผลิตที่มีชื่อเสียงอีกอย่างหนึ่งของจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยเฉพาะ มะพร้าวน้ำหอม นิยมปลูกกันมากเกือบทุกอำเภอ

หมาก เป็นพืชอีกชนิดหนึ่งที่ทำรายได้ให้กับจังหวัดฉะเชิงเทรา ปลูกกันมากที่อำเภอบางคล้าและกิ่งอำเภอคลองเขื่อน

ละมุด ปลูกมากที่อำเภอบ้านโพธิ์ มีหลายพันธุ์คือ พันธุ์มะกอก พันธุ์ไข่ห่าน พันธุ์สีดา ซึ่งสร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดฉะเชิงเทรา ละมุดพันธุ์มะกอก

ขนุน เป็นพืชที่นิยมปลูกกันมากที่อำเภอแปลงยาวและมีการปรับปรุงพันธุ์กัน อยู่เสมอ จนสามารถทำชื่อเสียงให้กับจังหวัด

สับปะรด เป็นพืชอีกชนิดหนึ่งที่ปลูกในจังหวัดฉะเชิงเทรา ในอดีตพื้นที่ดอนริมคลองท่าลาดในเขตอำเภอนวมสารคาม เคยเป็นแหล่งปลูกสับปะรดพันธุ์ดี มีรสหวาน อร่อย มีชื่อเรียกว่า สับปะรดท่าลาด

จาก เป็นพืชเศรษฐกิจชนิดหนึ่งของฉะเชิงเทรา ขึ้นอยู่กับบริเวณป่าชายเลนที่เรียกว่าป่าเลนน้ำเค็มหรือป่าเลน มีรากค้ำและรากหายใจ ป่าจากนี้พบมากตามบริเวณที่แม่น้ำบางปะกงไหลผ่าน

(2) การเลี้ยงสัตว์ สัตว์เศรษฐกิจที่มีอยู่ในท้องถิ่น ทำรายได้และชื่อเสียงให้จังหวัด ได้แก่

สุกร จังหวัดฉะเชิงเทราได้ชื่อว่าเลี้ยงสุกรมากเป็นอันดับสองของประเทศรองจากจังหวัดนครปฐม โดยทำกันเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ เลี้ยงกันมากบริเวณลุ่มน้ำบางปะกง

ไก่ เป็นสัตว์อีกชนิดหนึ่งที่สามารถทำรายได้และชื่อเสียงให้กับจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยเฉพาะไข่ สามารถผลิตไข่ได้มากที่สุด คือได้ปริมาณถึงครึ่งหนึ่งของผลผลิตทั้งประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีสัตว์เศรษฐกิจที่ทำรายได้และชื่อเสียงให้กับจังหวัดฉะเชิงเทราอีก เช่น เป็ด กุ้งกุลาดำ ปลากระพง กบและตะพาบ เป็นต้น

สัตว์น้ำ จังหวัดฉะเชิงเทรามีพื้นที่เลี้ยงปลาน้ำจืดมากเป็นอันดับสองของประเทศรองจากจังหวัดสมุทรปราการ ที่นิยมเลี้ยงกันมากนอกจากปลาช่อนและปลาสลิด คือ ปลาชุก ปลาตะเพียน ปลาสวาย ปลาหมอเทศ ปลานิลและปลาไน

สถิติ พ.ศ. 2517 จังหวัดฉะเชิงเทรามีฟาร์มเลี้ยงปลา 1,210 ฟาร์ม อำเภอที่เลี้ยงมากคือ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว นอกจากนี้ยังมีการเลี้ยงกุ้งก้ามกรามในแถบอำเภอบางปะกง ปริมาณที่จับสัตว์น้ำจืดได้ใน พ.ศ. 2525 จำนวน 3,715 ตัน และข้อมูล พ.ศ. 2540 มีการจับปริมาณมากถึง 18,159 ตัน (คณะสงฆ์วัดโสธรวราราม. 2545 : 19)

2) การพัฒนาแหล่งน้ำ จากอดีตถึงปัจจุบันจังหวัดฉะเชิงเทราได้พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดฉะเชิงเทราอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงตอนล่างใกล้กับอ่าวไทย ในช่วงฤดูแล้งน้ำเค็มจากทะเลจะหนุนเข้ามาในแม่น้ำบางปะกง ทำให้ความเค็มขึ้นไปถึงบริเวณเขตติดต่อกับจังหวัดปราจีนบุรี น้ำในแม่น้ำบางปะกงจึงไม่สามารถนำมาใช้ในการอุปโภคบริโภคได้ ส่วนแหล่งน้ำในคลองธรรมชาติที่เป็นสาขาของแม่น้ำบางปะกง ที่ใช้เป็นที่เก็บกักน้ำจืดเนื่องจากตั้งแต่เดือนธันวาคมถึงปลายเดือนเมษายนมีปริมาณน้ำฝนน้อยมากจึงทำให้ปริมาณน้ำจืดไม่เพียงพอ ปัจจุบันคลองส่วนใหญ่ไม่มีน้ำหรือมีน้ำอยู่ในปริมาณน้อยไม่สามารถนำมาใช้อุปโภคบริโภคได้ การพัฒนาแหล่งน้ำในจังหวัดจึงมีความจำเป็นและสำคัญมาก

3) การอุตสาหกรรม ในอดีตจังหวัดฉะเชิงเทรามีความเจริญทางอุตสาหกรรมมาแล้วโดยในต้นสมัยรัตนโกสินทร์ “มีการผลิตเพื่อส่งออก” ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มเป็นรูปเป็นร่าง ข้าวและน้ำตาลจากอ้อยกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย การแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม ที่ใช้เครื่องจักรจากต่างประเทศ เกิดขึ้นในรูปของโรงสีข้าวและโรงหีบอ้อย ซึ่งช่วยเพิ่มผลผลิตของฉะเชิงเทราให้ทันกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ

อุตสาหกรรมในจังหวัดฉะเชิงเทรามีความสัมพันธ์กับเกษตรกรรมอย่างใกล้ชิด เพราะเมืองนี้เป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตรปีละเกือบ 3 ล้านตัน ทั้งยังเป็นแหล่งรับซื้อและแปรรูปสินค้าเกษตรที่สำคัญอีกด้วย โรงงานส่วนใหญ่กว่า 250 แห่ง เป็นโรงงานแบบแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรประเภทโรงสีข้าวและโรงงานแป้งมัน นอกเหนือไปจากนั้นก็คืออุตสาหกรรมประเภทมันเม็ด อาหารสัตว์ เส้นไหมและการทึบน้ำมันจากถั่วและมะพร้าว แม้แต่อุตสาหกรรมการสับไม้ยูคาลิปตัส การผลิตไม้อัด การผลิตแผ่นปาร์ติเคิลบอร์ดและการทำเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งเจริญขึ้นในระยะหลังๆ ก็เป็นผลมาจากการที่ประชาชนหันมาปลูกสวนยูคาลิปตัสเพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาแหล่งน้ำและโครงข่ายระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมและการบริการจากกรุงเทพมหานครกระจายมาถึงฉะเชิงเทรามากขึ้น นำเอาอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่มาด้วยนั่นคือ อุตสาหกรรมส่งออกซึ่งใช้เทคโนโลยีสูง ในขณะนี้จำนวนโรงงาน อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนโลหะมีจำนวนมากเป็นที่สองรองจากอุตสาหกรรมการเกษตรแล้ว และเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงที่สุดด้วย จังหวัดฉะเชิงเทราอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 ได้รับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนจากรัฐบาล อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม หลายประเภทเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

4) การคมนาคมขนส่ง ในอดีตการคมนาคมขนส่งทางน้ำเป็นวิธีการดั้งเดิมและใช้ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน โดยอาศัยแม่น้ำบางปะกง ลำคลองที่ขุดขึ้นมาและลำน้ำธรรมชาติแต่ในระยะหลังนี้ทางน้ำลดความสำคัญลงและมีผู้ใช้บริการไม่มากนัก แม้ว่าค่าใช้จ่ายในการขนส่งค่อนข้างต่ำ แต่ก็ล่าช้าและเสียเวลาในการขนถ่ายสินค้าหลายครั้ง อย่างไรก็ตามการขนส่งทางน้ำก็ยังมีประโยชน์อย่างยิ่งในการขนส่งสินค้าเกษตรและสินค้าที่มีน้ำหนักมาก นอกจากนี้ยังใช้เพื่อกิจกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งในปัจจุบันได้รับการสนองตอบจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างดี

การคมนาคมขนส่งที่นับว่าสำคัญที่สุดของจังหวัดฉะเชิงเทราคือ ทางถนน เพราะสะดวกรวดเร็วและเสียค่าขนส่งไม่สูงนัก ทางหลวงที่สำคัญคือ ทางหลวงแผ่นดินได้แก่ ทางหลวงหมายเลข 304 (ถนนสุวินทวงศ์) ทางหลวงหมายเลข 314 (บางปะกง-ฉะเชิงเทรา) ทางหลวงหมายเลข 315 (ฉะเชิงเทรา-พนัสนิคม) ทางหลวงหมายเลข 331 (สามแยกหนองปลาตะเพียน-สัตหีบ) เส้นทางนี้มีความสำคัญทั้งทางด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ ทางรถไฟ เป็นการคมนาคมขนส่งอีกทางหนึ่งในปัจจุบันยังใช้กันอยู่ ต่อมาได้มีการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อระหว่างฉะเชิงเทรา-สัตหีบ เป็นระยะทาง 142 กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมี การขนส่งทางท่อที่สำคัญคือ การขนส่งก๊าซจากมาบตาพุดมายังโรงไฟฟ้าบางปะกงและการขนส่งน้ำจืดเพื่อนำน้ำมาใช้ทำน้ำประปา



5) การสื่อสารและโทรคมนาคม การสื่อสารและโทรคมนาคมที่ให้บริการในจังหวัดฉะเชิงเทราที่สำคัญคือ การไปรษณีย์โทรเลข โดยมีที่ทำการฯ อยู่ทุกอำเภอและมีโครงการที่จะจัดตั้งที่ทำการฯ ประจำตำบล รวมทั้งจัดตู้ไปรษณีย์ตามหน้าโรงงานอุตสาหกรรมอีกด้วย นอกจากนี้ยังให้บริการโทรศัพท์ ซึ่งเป็นการบริการที่ประชาชนนิยมใช้เป็นจำนวนมาก

ปัจจุบันจังหวัดฉะเชิงเทรามีที่ทำการโทรศัพท์จำนวน 40 แห่ง และที่ทำการไปรษณีย์ จำนวน 9 แห่ง ประจำอยู่ตามอำเภอต่างๆ ยกเว้นเพียงอำเภอท่าตะเกียบและกิ่งอำเภอคลองเขื่อน

6) การบริการและสาธารณสุขภาค จังหวัดฉะเชิงเทรามีการดำเนินการให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้บริการด้านต่างๆ ในด้านสาธารณสุขประชาชนได้รับการสาธารณสุขทั้งในด้านการป้องกันและรักษาโรคต่างๆ เป็นอย่างดีมีโรงพยาบาลเมืองฉะเชิงเทรา 1 แห่ง สถานพยาบาล (สถานีอนามัย) ที่ขึ้นทะเบียนแล้ว 119 แห่ง และมีสถานพยาบาลที่เปิดให้บริการ 115 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 9 แห่ง

7) ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของจังหวัดฉะเชิงเทรา ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทราลดลง เนื่องจากในอดีตมีนโยบายเปิดสัมปทานทำไม้ ประกอบกับมีการบุกรุกพื้นที่ลัดลอบตัดไม้เพื่อใช้ไม้เป็นที่พักอาศัย หรือเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงและการนำไม้ออกโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมถึงความต้องการที่ดินเพื่อขายสิทธิ์ให้แก่นายทุน ทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก การที่พื้นที่ป่าพนมสารคาม (ป่าภาคตะวันออก) ซึ่งเป็นป่ารอยต่อ 5 จังหวัดคือ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดสระแก้วและจังหวัดฉะเชิงเทรา ลดลงเป็นอย่างมากก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง เช่น การเกิดน้ำท่วมใหญ่บริเวณท้องที่จังหวัดสระแก้วและจังหวัดฉะเชิงเทราใน พ.ศ. 2526, 2531 และ พ.ศ. 2533 เป็นต้น จากผลกระทบดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้จัดให้มีโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในพื้นที่รอยต่อ 5 จังหวัด อพยพราษฎรที่อาศัยในพื้นที่ซึ่งจะประกาศขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไนและจัดสรรที่ดินในรูปหมู่บ้านป่าไม้จนถึงปัจจุบันเปลี่ยนรูปมาเป็นปาวนศาสตร์ชุมชน ซึ่งเป็นการจัดการพื้นที่ป่าไม้ควบคู่ไปกับการทำไร่นาสวนผสม ถึงแม้ว่าจังหวัดฉะเชิงเทราจะมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและอ่างเก็บน้ำเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมก็ตาม แต่อ่างเก็บน้ำดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอำเภอสนามชัยเขตและอำเภอพนมสารคาม จึงไม่สามารถส่งน้ำมาบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว อำเภอบางปะกง และอำเภอบ้านโพธิ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้ง

ในส่วนของการอุตสาหกรรมดังกล่าวมาแล้วว่าจังหวัดฉะเชิงเทรา มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรซึ่งมีมาแต่เดิมและอุตสาหกรรมหนักอื่นๆ โรงงานและนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง มีการวางแผนและพัฒนาผลผลิตให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและปลอดภัยพิษอย่างแท้จริง มีหน่วยควบคุมคุณภาพงาน มีการพัฒนาระบบควบคุมมลภาวะสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียและขยะมูลฝอย มีการกำจัดมลพิษด้านอากาศและเสียงอย่างมีประสิทธิภาพ จึงนับได้ว่าจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพ

ในส่วนของการเกษตรกรรม ปัจจุบันมีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากได้ผลกำไรสูงมาก ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้พื้นที่การเพาะปลูกลดลง พื้นที่ที่ใช้ในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำไม่สามารถฟื้นฟูให้พื้นดินอุดมสมบูรณ์เพื่อการเพาะปลูกเหมือนเดิมได้ เพราะดินจะเค็มและพื้นผิวดินถูกไถทิ้งออกไป นอกจากนี้ยังทำให้เกิดมลพิษขึ้นในแหล่งน้ำที่อยู่บริเวณใกล้เคียงอีกด้วย

2.9.4 ประชากรในจังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวนและการกระจายของประชากร จังหวัดฉะเชิงเทรา มีประชากรรวมทั้งสิ้น 654,538 คน เป็นชาย 323,412 คน หญิง 331,126 คน มีครัวเรือนรวม 156,520 ครัวเรือน มีคนย้ายเข้า 25,044 คน คิดเป็นร้อยละ 3.83 ของประชากรทั้งหมด มีคนย้ายออก 22,050 คน คิดเป็นร้อยละ 3.37 ของประชากรทั้งหมด มีประชากรหนาแน่นประมาณ 133 คนต่อตารางกิโลเมตร

การแบ่งเขตการปกครอง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่น แบ่งการปกครองของจังหวัดฉะเชิงเทราออกเป็น 10 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ 93 ตำบล 963 หมู่บ้าน 2 เทศบาล 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 91 องค์การบริหารส่วนตำบล (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2545 : 53)

อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานครเป็นระยะทางประมาณ 75 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 361.02 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 19 ตำบล 209 หมู่บ้าน 2 เทศบาล 18 อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล)

อำเภอบางคล้า ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นระยะทางประมาณ 25 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 206.03 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 9 ตำบล 65 หมู่บ้าน 2 เทศบาล 8 อบต.

อำเภอบางน้ำเปรี้ยว ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 19 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 506.39 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 ตำบล 176 หมู่บ้าน 4 เทศบาล 10 อบต.

อำเภอบางปะกง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 24 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 259.62 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 12 ตำบล 125 หมู่บ้าน 5 เทศบาล 12 อบต.

อำเภอบ้านโพธิ์ ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 14 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 200.17 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 17 ตำบล 82 หมู่บ้าน 2 เทศบาล 17 อบต.

อำเภอพนมสารคาม ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 615.27 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 7 ตำบล 92 หมู่บ้าน 3 เทศบาล 7 อบต.

อำเภอราชสาส์น ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 45 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 132.90 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 3 ตำบล 31 หมู่บ้าน 3 อบต.

อำเภอสนามชัยเขต ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 1,158 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 ตำบล 62 หมู่บ้าน 1 เทศบาล 4 อบต.

อำเภอแปลงยาว ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 35 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 263.32 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 ตำบล 61 หมู่บ้าน 3 เทศบาล 4 อบต.

อำเภอท่าตะเกียบ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 82 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 1,084 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 2 ตำบล 30 หมู่บ้าน 2 อบต.

กิ่งอำเภอคลองเขื่อน ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นระยะทางประมาณ 18 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 130.02 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 ตำบล 30 หมู่บ้าน 5 อบต.

## 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัช นิภาวรรณ (2531 : 93-98) ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรในท้องถิ่นที่มีต่อการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าในเรื่อง เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กร ภายในท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติงานใน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เดียวกันการมีส่วนร่วมขององค์กรจะเป็นลักษณะการทำนุบำรุงและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่แล้วรวมทั้งการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดการทำลาย การใช้ทรัพยากร อย่างประหยัดและการเสริมสร้างทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนร่วมในการ บริจาคแรงงานมากกว่าการออกเงินสมทบเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน

ประสพสุข ตีอินทร์ (2531 : 156) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในภาคเหนือพบว่า การเป็นสมาชิกของสังคมไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการ อนุรักษ์ทรัพยากร ป่าไม้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในภาคเหนือ ส่วนการเข้ารับการฝึกอบรมจาก หน่วยงานต่างๆ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สมใจ เข้มเจริญ (2531 : 88) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ พบว่า การได้รับ ข่าวสารของประชาชนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

วิไลพร สมบุญชัย (2534 : 110-120) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้นำอาสาพัฒนา ชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในจังหวัดลำปาง พบว่าการมีส่วนร่วมของผู้นำอาสา พัฒนาชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อ การมีส่วนร่วมได้แก่ เพศ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น การมีตำแหน่งทางสังคมและการรับรู้ ข่าวสาร ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้และ พื้นที่ถือครอง

ชัยโรจน์ ธนสันติ (2535 : 112-113) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลใน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานี พบว่าการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อ การมีส่วนร่วมได้แก่ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น สถานภาพการดำรงตำแหน่งในตำบล จำนวน พื้นที่ถือครอง การได้รับข่าวสาร การได้รับการอบรม การเป็นกรรมการในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง จำนวนบุตรและความตระหนักในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน

สถาพร อธิพิงษ์ (2536 : 163-164) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ป่าชายเลน ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอท่าใหม่และกิ่งอำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรีพบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ป่าชายเลนอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ อายุ จำนวนบุตร ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น อาชีพ สถานภาพในตำบล การมีตำแหน่งอื่นๆ ในชุมชน ประสบการณ์ที่ได้รับจากการอบรม ความรู้ การใช้ประโยชน์และการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับป่าชายเลน ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน

ดวงจันทร์ สุธาโรจน์ (2538 : 83) ได้ศึกษาการรับรู้ข่าวสาร ความรู้ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าประชาชนในเขตบึงบอระเพ็ดค่อนข้างยากจนส่วนใหญ่อาศัยการจับสัตว์น้ำในบึงเป็นอาชีพหลักและบางครั้งก็มีการจับนกน้ำไปขายในตลาดด้วย ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรนกน้ำ สำหรับการรับข่าวสารส่วนใหญ่ได้จากสื่อบุคคลเป็นสำคัญ เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ประมง ซึ่งจะคอยให้ความรู้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่บึงบอระเพ็ด นอกจากนี้ยังมีโทรทัศน์และวิทยุ ประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับสูง

พรทิพย์ อังกุลดี (2539 : 69-73) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของสตรีผู้นำในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัดราชบุรี พบว่า สตรีผู้นำมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ ความรู้ความเข้าใจและการได้รับข่าวสาร ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ รายได้และระยะเวลาที่อาศัยอยู่

ชอบ ชอบชื่นชม (2535 : 104-110) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้และความตระหนักของอาสาพัฒนาชุมชนที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบท จังหวัดจันทบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือ อาสาพัฒนาชุมชน จำนวน 268 คน ผลการศึกษาพบว่า อาสาพัฒนาชุมชนมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบท (ด้านป่าไม้ ดินและน้ำ) อยู่ในระดับสูงและพบว่าระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านและการได้รับข่าวสารมีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบท อาสาพัฒนาชุมชนมีความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมใน

ชนบท (ด้านป่าไม้ ดินและน้ำ) อยู่ในระดับสูงและพบว่า อายุ รายได้ต่อเดือน ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบท ความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกกับความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

นฤตพงษ์ ไชยวงศ์ (2540 : 73-74) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการจัดการป่าชุมชน ศึกษากรณีคณะกรรมการหมู่บ้าน อำเภอป่า จังหวัดน่าน ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านมีความพร้อมในการจัดการป่าชุมชนในระดับปานกลาง โดยปัจจัยด้านอายุมีผลต่อความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รายได้ครอบครัวต่อเดือนและการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับป่าชุมชนมีผลต่อความพร้อมในการจัดการป่าชุมชน ความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชนและการให้คุณค่ากับป่าชุมชนมีผลต่อความพร้อมในการจัดการป่าชุมชน

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นพอสรุปได้ว่า องค์กรภายในท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติงานในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม ประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนร่วมในการบริจาคแรงงานมากกว่าการออกเงินสมทบ การเป็นสมาชิกของสังคมไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร ส่วนการเข้ารับการศึกษาอบรมจากหน่วยงานต่างๆ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร การได้รับข่าวสารของประชาชนในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร การมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น สถานภาพการดำรงตำแหน่งในตำบล จำนวนพื้นที่ถือครอง การได้รับข่าวสาร การได้รับการอบรม