

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารจัดการในเรื่องผลกระทบของสิ่งแวดล้อม จากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นขององค์การบริหารส่วนตำบลหินลาด อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลกได้มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเขื่อน
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านน้ำ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านเกษตร
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านสาธารณสุข
- 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านความเป็นอยู่ของประชาชน
- 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชน

ทัศนคติ เป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญมากแนวหนึ่งทาง จิตวิทยาสังคม และการสื่อสาร และมีการใช้คำนี้กันอย่างแพร่หลาย สำหรับการนิยามคำว่า ทัศนคตินั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ดังนี้

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545 : 64) ได้นิยามว่าทัศนคติ คือผลผสมผสานของความรู้สึกนึกคิดความเชื่อความคิดเห็นความรู้และความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งคนใดคนหนึ่งสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ๆ ซึ่งออกมาในรูปการประเมินค่าอันอาจเป็นไปในทางยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้และความรู้สึกเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งตั้งนั้นพฤติกรรมมนุษย์ก็คือการแสดงออกซึ่งทัศนคติของเขาอันเป็นผลมาจากความคิดเห็นความเชื่อความรู้ประสบการณ์ภูมิหลังและการเรียนรู้ที่ผ่านมาของบุคคลนั้น ๆ

พัชรา ดันดีประภา (2553 : 56 - 57) กล่าวว่าทัศนคติ คือ ผลรวมของความเชื่อและการประเมินสิ่งใดสิ่งหนึ่งของบุคคล ซึ่งนำไปสู่แนวโน้มที่จะกระทำการในวิถีทางหนึ่ง ๆ

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 138) ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า ทัศนคติ คือ สภาวะความพร้อมทางจิตที่เกี่ยวข้องกับความคิด ความรู้สึก และแนวโน้มของพฤติกรรม

บุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ สถานการณ์ต่าง ๆ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และสภาวะความพร้อมทางจิตนี้จะต้องอยู่นานพอสมควร

เชิดศักดิ์ โฆวาสิทธิ์ (2545 : 53) ให้นิยามว่า ทักษะคิดหมายถึงความรู้สึกรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ อันเป็นผลเนื่องมาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ และเป็นตัวกำหนดให้บุคคลแสดงพฤติกรรม หรือมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าต่างๆ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง อาจเป็นไปได้ในทางสนับสนุนหรือคัดค้านก็ได้ ดังนั้นทักษะคิดจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้ ระเบียบวิธีของสังคม ซึ่งทักษะคิดนี้จะแสดงออกหรือปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนในกรณีที่สิ่งเร้านั้นเป็นสิ่งเร้าทางสังคม

สมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 338) กล่าวว่า ทักษะคิด เป็นนามธรรมและเป็นผลที่ทำให้เกิดการแสดงออกซึ่งพฤติกรรม แต่ทักษะคิดมีใจแรงจูงใจ และแรงขับ หากแต่เป็นสภาพแห่งการพร้อมที่จะโต้ตอบ และแสดงให้ทราบถึงแนวทางของการสนองตอบของบุคคลต่อบุคคลหนึ่งต่อสิ่งเร้า

ธงชัย สันติวงษ์ (2548 : 22) ทักษะคิด คือ ลักษณะที่มีความมั่นคงต่อเนื่องในความคิด ความรู้สึก และแนวทางในการปฏิบัติของพฤติกรรมที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือต่อความดีต่อบุคคล และต่อกลุ่มคน

ศุภานิตย์ พลไพรินทร์ (2549 : 79) สรุปว่า ทักษะคิด หมายถึง การประเมินค่าความรู้สึกความคิดเห็น หรือความเชื่อของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อันมีพฤติกรรมที่แสดงออกว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือรู้สึกเฉยๆ ต่อสิ่งต่างๆ ในสังคม อันเป็นผลมาจากการเรียนรู้ประสบการณ์โดยตรงหรือทางอ้อมกับสิ่งนั้น ปกติบุคคลจะมีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งที่เห็นด้วย และทัศนคติในทางไม่ดีต่อสิ่งที่ไม่เห็นด้วย

จากแนวคิดที่นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้นั้น จะเห็นได้ว่าทักษะคิดเป็นความคิด ความรู้สึกภายในของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ อันเป็นผลเนื่องมาจากการเรียนรู้ ประสบการณ์และเป็นส่วนที่สำคัญในการกำหนดการแสดงออกและทิศทางพฤติกรรมที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งอาจมีทั้งทางบวกหรือทางลบ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นทัศนคติของผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากการสร้างเขื่อนเขื่อนน้อยบำรุงแดน จึงหมายถึง ความคิด ความรู้สึกภายในบุคคลที่มีผลมาจากผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ และเป็นส่วนที่สำคัญในการกำหนดการแสดงออก และทิศทางของพฤติกรรมที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งอาจมีทั้งทางบวกหรือทางลบ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้

### องค์ประกอบของทัศนคติ

อดุลย์ จาตุรงค์กุล และ ดลยา จาตุรงค์กุล (2550 : 219 - 224) กล่าวว่า ทักษะคิดมีองค์ประกอบต่าง ๆ อยู่ 3 ส่วน โดยส่วนที่เกิดขึ้นก่อนเป็นส่วนของความเข้าใจ (Cognitive Component) ซึ่งแสดงออกมาในรูปของความเชื่อและค่านิยม ส่วนของความเข้าใจนี้จะก่อให้เกิด

ทัศนคติในส่วนของความรู้สึก (Affective Component) ซึ่งแสดงออกมาในรูปของความรู้สึกและเกิดผลลัพธ์เป็นส่วนของพฤติกรรม (Behavioral Component)

1. องค์ประกอบของทัศนคติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรู้อารมณ์หรือความเชื่อ (The Cognitive Component) คือความรู้และการรับรู้ที่บุคคลแสวงหามาได้โดยการผสมผสานของความรู้นี้เป็นผลทำให้เกิดการรับรู้ซึ่งมักอยู่ในรูปของความเชื่อ ซึ่งความเชื่อเหล่านี้อาจหมายถึงความคาดหวังต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย การรับรู้และความคาดหวังของผู้บริโภคมักมีความสัมพันธ์กับความพอใจของลูกค้า

2. องค์ประกอบทางด้านความชอบ อารมณ์และความรู้สึก (Affective Component) อารมณ์หรือความรู้สึกที่มีต่อสินค้าหรือตรายี่ห้อโดยเฉพาะ เป็นองค์ประกอบของทัศนคติอารมณ์ และความรู้สึกเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญเกี่ยวกับการประเมินวัตถุประสงค์ที่เป็นเป้าหมายของทัศนคติโดยทั่วไป นั่นคือการที่บุคคลพิจารณาหรือแสดงทัศนคติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่เป็นเป้าหมายว่าชอบ (Favorable) หรือไม่ชอบ (Unfavorable)

3. องค์ประกอบของการเกิดพฤติกรรม แนวโน้มที่บุคคลจะก่อปฏิกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หรือประพฤติปฏิบัติในวิถีทางใดวิถีทางหนึ่งต่อวัตถุประสงค์เป้าหมายหลักจากความรู้สึกและความรู้สึกของบุคคล ซึ่งองค์ประกอบนี้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวโน้มที่จะก่อปฏิกริยาของผู้บริโภคกับพฤติกรรมการซื้อจริงของเขา

สร้อย ตระกูล (2545 : 64 - 65) ได้สรุปองค์ประกอบของทัศนคติจากคำจำกัดความของนักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องทัศนคติทั้งหลายพอจะแยกองค์ประกอบของทัศนคติเป็น 3 องค์ประกอบด้วยกันคือ

1. องค์ประกอบด้านความคิดความเข้าใจ (Cognitive Component) ความคิดความเข้าใจนี้จะเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้หรือความเชื่อซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ในประสบการณ์ต่างๆ จากสภาพแวดล้อมอันเป็นเรื่องของปัญญาในระดับที่สูงขึ้น อาทิ นักบริหารหรือ ผู้บังคับบัญชาที่มีความคิดหรือความเชื่อได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาของเขานั้นมีลักษณะของความเป็นผู้ใหญ่สามารถปกครองตนเองได้ตั้งนั้นเขาจึงให้ความเป็นอิสระในการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการทำการวินิจฉัยสั่งการ

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) องค์ประกอบด้านความรู้สึกนี้จะป็นสภาพทางอารมณ์ (Emotion) ประกอบกับการประเมิน (Evaluation) ในสิ่งนั้นๆ อันเป็นผลจากการเรียนรู้ในอดีตตั้งนั้นจึงเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกอันเป็นการยอมรับอาทิชอบถูกใจสนุกหรือปฏิเสธต่อสิ่งนั้นอาทิเกลียดโกรธก็ได้ความรู้สึกนี้อาจทำให้บุคคลเกิดความยึดมั่นและอาจแสดงปฏิกริยาตอบโต้หากมีสิ่งกีดขวางกับความรู้สึกดังกล่าว

3. องค์ประกอบด้านแนวโน้มของพฤติกรรม หมายถึงแนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมหรือปฏิบัติต่อสิ่งที่ตนชอบหรือเกลียดอันเป็นการตอบสนองหรือการกระทำในทางใดทางหนึ่งซึ่งเป็นผลมาจากความคิดความเชื่อความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้านั้นๆ อาทิบุคคลมี

ทัศนคติที่ดีต่อระบอบประชาธิปไตยหรือมีความคิดความเชื่อความรู้สึกที่ดีต่อระบอบประชาธิปไตยบุคคลผู้นั้นก็มีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมหรือการแสดงออกใดๆที่เป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอันเป็นพฤติกรรมแบบเข้าหาหรือแสวงหา (Seek Contact) ตรงกันข้ามหากมีทัศนคติต่อสิ่งนั้นไม่ดีก็จะเกิดพฤติกรรมในการถอยหนีหรือหลีกเลี่ยง (Avoiding Contact) แม้องค์ประกอบของทัศนคติทั้งด้านความคิดความรู้สึกและแนวโน้มของพฤติกรรมนี้จะมีลักษณะสอดคล้องไปในทางเดียวกันก็ตามแต่ก็ยังไม่ปรากฏการไม่สอดคล้องสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 3 นี้ผู้นั้นก็คือพฤติกรรมอาจเกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความคิดหรือความรู้สึกของบุคคลนั้นๆ ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของตัวแปรอื่นอันได้แก่สภาพแวดล้อมเป็นต้นยกตัวอย่างเช่นบุคคลบุคคลหนึ่งอาจมีความรู้และนิยมในแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์แต่ก็กลับแสดงการต่อต้านเมื่อมีการนำเอาระบอบนี้มาใช้ในสังคมไทย ทั้งนี้เพราะคนทั่วไปในสังคมไม่ยอมรับระบอบนี้เป็นต้น

ชิฟแมน และ คานุก (Schiffman & Kanuk, 2007 : 236) ได้สรุปองค์ประกอบของทัศนคติไว้ดังนี้

1. ความเข้าใจ (Cognitive component) หมายถึง ส่วนหนึ่งของโมเดลองค์ประกอบทัศนคติ 3 ประการ ซึ่งแสดงถึงความรู้ (Knowledge) การรับรู้ (Perception) และความเชื่อถือ (Beliefs) ซึ่งผู้บริโภคมืดต่อความคิดหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ชิฟแมน และ คานุก (Schiffman & Kanuk 2007: 236) ส่วนของความเข้าใจเป็นส่วนประกอบส่วนแรก ซึ่งก็คือความรู้และการรับรู้ที่ได้รับจากการประสมกับประสบการณ์โดยตรงต่อทัศนคติและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหลายแหล่งข้อมูล ความรู้และผลกระทบต่อกรรับรู้จะกำหนดความเชื่อถือ (Beliefs) ซึ่งหมายถึง สภาพด้านจิตใจซึ่งสะท้อนความรู้เฉพาะอย่างของบุคคล และมีการประเมินเกี่ยวกับความคิดหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งก็คือการที่ผู้บริโภคมืดทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งคุณสมบัติของสิ่งหนึ่งหรือพฤติกรรมเฉพาะอย่างจะนำไปสู่ผลลัพธ์เฉพาะอย่าง

2. ความรู้สึก (Affective component) หมายถึง ส่วนของโมเดลองค์ประกอบทัศนคติ 3 ประการซึ่งสะท้อนถึงอารมณ์ (Emotion) หรือความรู้สึก (Feeling) ของผู้บริโภคมืดต่อความคิดหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ชิฟแมน และ คานุก (Schiffman; & Kanuk, 2007 : 236) ส่วนของอารมณ์และความรู้สึกมีการค้นพบโดยผู้วิจัยผู้บริโภคมืด ซึ่งมีการประเมินผลเบื้องต้นโดยธรรมชาติ ซึ่งมีการค้นพบโดยการวิจัยผู้บริโภคมืด ซึ่งประเมินทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยการให้คะแนนความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ ดีหรือเลว เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย การวิจัยได้ระบุว่าสภาพอารมณ์จะสามารถเพิ่มประสบการณ์ด้านบวกหรือลบ ซึ่งประสบการณ์จะมีผลกระทบต่อด้านจิตใจและวิธี ซึ่งบุคคลปฏิบัติการใช้การวัดการประเมินผลถึงทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยเกณฑ์ ดี-เลว ยินดี-ไม่ยินดี

3. พฤติกรรม (Conative component หรือ Behavior หรือ Doing) หมายถึง ส่วนหนึ่งของโมเดลองค์ประกอบทัศนคติ 3 ประการ ซึ่งสะท้อนถึงความน่าจะเป็นหรือแนวโน้มที่จะมี

พฤติกรรมของผู้บริโภค ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งต่อทัศนคติที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรืออาจหมายถึงความตั้งใจที่จะซื้อ (Intention to buy) ชิฟแมน และ คานุก (Schiffman & Kanuk. 2007 : 237) จากความหมายนี้ส่วนของพฤติกรรมจะรวมถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้น รวมทั้งพฤติกรรมและความตั้งใจซื้อของผู้บริโภคด้วยคะแนนความตั้งใจของผู้ซื้อสามารถนำไปใช้เพื่อประเมินความน่าจะเป็นของการซื้อผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภค หรือพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

ธีระพร อูวรรณโณ (2547 : 162 – 163 ) กล่าวว่า มีนักจิตวิทยาเสนอองค์ประกอบไว้ 3 แบบ ดังนี้

1. ทัศนคติ 3 องค์ประกอบ แนวคิดนี้ระบุว่าทัศนคติ 3 องค์ประกอบ คือ

1.1 องค์ประกอบด้านปัญญา (Cognitive Component) ประกอบด้วยส่วนย่อย คือ ความเชื่อ ความรู้ ความคิด และความคิดเห็น ที่บุคคลมีต่อที่หมายของทัศนคติ

1.2 องค์ประกอบด้านอารมณ์ความรู้สึก หมายถึง ความรู้สึก ชอบ ไม่ชอบ หรือท่าทางที่ดี ไม่ดีที่บุคคลมีต่อที่หมายของทัศนคติ

1.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม หมายถึง แนวโน้มหรือความพร้อมที่บุคคลจะปฏิบัติต่อที่หมายของทัศนคติ

2. ทัศนคติมี 2 องค์ประกอบแนวคิดนี้ระบุว่าทัศนคติ มี 2 องค์ประกอบ คือองค์ประกอบด้านปัญญา และองค์ประกอบด้านอารมณ์ความรู้สึก

3. ทัศนคติที่มีองค์ประกอบเดียว แนวคิดนี้ระบุว่าทัศนคติมีองค์ประกอบเดียว คือ อารมณ์ความรู้สึกในทางชอบ หรือไม่ชอบที่บุคคลมีต่อที่หมายของทัศนคติ

#### **คุณลักษณะของทัศนคติ**

เนื่องจากว่านักจิตวิทยาได้ศึกษาในความหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรกล่าวถึงลักษณะรวม ๆ ของทัศนคติที่ทำให้เกิดความเข้าใจและดีขึ้น (ศักดิ์ไทยสุรกิจบวร, 2545 : 138) ซึ่งลักษณะของทัศนคติ สรุปได้ดังนี้

1. ทัศนคติเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้

2. ทัศนคติมีลักษณะที่คงทนถาวรยาวนานพอสมควร

3. ทัศนคติมีลักษณะของการประเมินค่าอยู่ในตัว คือ บอกลักษณะดี – ไม่ดี

ชอบ – ไม่ชอบ เป็นต้น

4. ทัศนคติทำให้บุคคลที่เป็นเจ้าของพร้อมที่จะตอบสนองต่อที่หมายของทัศนคติ

5. ทัศนคติบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลบุคคลกับสิ่งของและบุคคล

กับสถานการณ์ นั่นคือ ทัศนคติย่อมมีที่หมายนั่นเอง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ทัศนคติ เป็นความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างความรู้สึก และความเชื่อ หรือการเรียนรู้ของบุคคลกับแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมได้ตอบในทางใดทางหนึ่งต่อเป้าหมายของ ทัศนคติ นั้น

โดยสรุป ทักษะนี้ เป็นเรื่องของจิตใจ ทำให้ ความรู้สึกนึกคิด และความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อข้อมูลข่าวสาร และการเปิดรับรายการกรองสถานการณ์ที่ได้รับมา ซึ่งเป็นไปได้ทั้งเชิงบวก และเชิงลบ ทักษะนี้มีผลให้มีการแสดงพฤติกรรมออกมาจะเห็นได้ว่า ทักษะนี้ ประกอบด้วยความคิดที่มีผลต่ออารมณ์ และความรู้สึกนั้นออกมาโดยทางพฤติกรรม

วาสนา ประมวลพฤษ (2548 : 5) ได้สรุปลักษณะสำคัญของทักษะนี้ได้ว่า

1. ทักษะนี้เป็นการตระเตรียม หรือความพร้อมในการตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทางที่ ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งนั้นซึ่งการตระเตรียมนั้นจะเป็นการตระเตรียมภายในของจิตใจมากกว่า ภายนอกที่จะสังเกตเห็นได้

2. สภาวะของความพร้อมที่จะตอบสนองนั้นเป็นลักษณะที่ซับซ้อนของคนที่จะยอมรับ หรือไม่ยอมรับชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งต่าง ๆ จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับอารมณ์ด้วยซึ่งเป็นสิ่ง ที่อธิบายไม่ค่อยได้และบางครั้งไม่มีเหตุผล

3. ทักษะนี้ไม่ใช่พฤติกรรมแต่เป็นสภาวะทางจิตใจที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดและ เป็นตัวกำหนดแนวทางในการแสดงออกของพฤติกรรม

4. ทักษะนี้ไม่สามารถวัดได้โดยตรง แต่สามารถสร้างเครื่องมือวัดพฤติกรรมที่แสดง ออกเพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำนาย หรืออธิบายทักษะนี้ได้

5. ทักษะนี้เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ บุคคลจะมีทักษะในเรื่องเดียวกัน แตกต่างกันได้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ระดับอายุ เชื้อชาติปัญญา เป็นต้น

6. ทักษะนี้ความคงที่ และแน่นอนพอสมควร แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อประสบกับ สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ไม่แตกต่างไปจากเดิม

### **ประเภทของทักษะ**

บุคคลสามารถแสดง ทักษะนี้ออกได้ 3 ประเภทด้วยกัน

1. ทักษะนี้ทางเชิงบวกเป็นทักษะที่ชักนำให้บุคคลแสดงออกมีความรู้สึก หรือ อารมณ์จากสภาพจิตใจโต้ตอบในด้านดีต่อบุคคลอื่นหรือเรื่องราวใดเรื่องราวหนึ่ง รวมทั้ง หน่วยงาน องค์กร สถาบัน และการดำเนินกิจการขององค์กรอื่น ๆ เช่น กลุ่มชาวเกษตรกร ย่อมมีทักษะนี้ทางบวกหรือมีความรู้สึกที่ดีต่อสหกรณ์การเกษตร และให้ความสนับสนุนร่วมมือ ด้วยการเข้าเป็นสมาชิกและร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เป็นต้น

2. ทักษะนี้ทางลบหรือไม่ดี คือ ทักษะนี้ที่สร้างความรู้สึกเป็นไปในทางเสื่อมเสียไม่ได้รับ ความเชื่อถือ หรือ ไว้วางใจ อาจมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัย รวมทั้งเกลียดชังต่อบุคคล ใดบุคคลหนึ่ง เรื่องราว หรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือหน่วยงานองค์กร สถาบัน และการ ดำเนินกิจการขององค์กร และอื่น ๆ เช่น พนักงาน เจ้าหน้าที่บางคนอาจมีทักษะนี้เชิงลบต่อ บริษัท ก่อให้เกิดอคติขึ้นในจิตใจของเขาจนพยายามประพฤติกและปฏิบัติต่อต้านกฎระเบียบของ บริษัท อยู่เสมอ

3. ประเภทที่สาม ซึ่งเป็นประเภทสุดท้าย คือ ทักษะที่บุคคลไม่แสดงความคิดเห็นในเรื่องราวหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือต่อบุคคล หน่วยงาน สถาบัน องค์กร และอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง เช่น นักศึกษาบางคนอาจมีทัศนคติหนึ่งเฉยอย่างไม่มีความคิดเห็นต่อปัญหาใดเพียงเรื่องกฎระเบียบว่าด้วยเครื่องแบบของนักศึกษา ทักษะทั้ง 3 ประเภทนี้ บุคคลอาจจะมีเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ได้ขึ้นอยู่กับความมั่นคงในความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ หรือค่านิยมอื่น ๆ ที่มีต่อบุคคล สิ่งของ การกระทำหรือสถานการณ์

บุคคลสามารถแสดงทัศนคติ โดยแบ่งออกได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ (เกศสุตา เข้มแข็ง : 2550 )

1. ทัศนคติเชิงบวก เป็นทัศนคติที่ชักนำบุคคลมาแสดงออก มีความรู้สึกนึกคิด หรืออารมณ์จากสภาพจิตใจ ได้ตอบในด้านดีต่อบุคคลอื่นหรือเรื่องราวในเรื่องราวหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงานองค์กรสถาบันและการดำเนินกิจการขององค์กรอื่น ๆ เช่น กลุ่มชาวเกษตรกร ย่อมมีทัศนคติทางบวก

2. ทัศนคติทางลบหรือไม่ดี คือ ทัศนคติ ที่สร้างความรู้สึกเป็นไปในทางเสื่อมเสีย ไม่ได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจ อาจมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัย รวมทั้งเกลียดชังบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรื่องราวหรือปัญหาใดหรือหน่วยงานองค์กรหรือสถาบัน และการดำเนินกิจกรรมและอื่น ๆ เช่น พนักงาน เจ้าหน้าที่บางคนอาจมีทัศนคติเชิงลบต่อบริษัทก่อให้เกิดอคติขึ้นในจิตใจของเขาจนพยายามประพฤติและปฏิบัติต่อต้านกฎระเบียบของบริษัทอยู่เสมอ

3. ประเภทที่สาม ซึ่งเป็นประเภทสุดท้ายคือ ทัศนคติที่บุคคลไม่แสดงความคิดเห็นในเรื่องราวหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือต่อบุคคล หน่วยงาน สถาบัน องค์กรและอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง เช่น นักศึกษาบางคนอาจมีทัศนคติหนึ่งเฉยอย่างไม่มีความคิดเห็นต่อปัญหาใดเพียง

ทัศนคติทั้ง 3 ประเภทนี้ บุคคลอาจจะมีเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ หรือค่านิยมอื่น ๆ ที่มีต่อบุคคล สิ่งของ การกระทำ หรือสถานการณ์

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลวควมมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆการบริหารเป็นหนทางที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่

น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารเกี่ยวกับการบริหารทั้งจากนักวิชาการไทยและต่างประเทศได้กล่าวไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า "การบริหาร" มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน "Administatrar" หมายถึงช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนาจการ (Direct) การบริหารหลาย ๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า "Minister" หมายถึงการรับใช้หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer อาจกล่าวโดยย่อ ๆ ว่าเป็นการติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่าย ๆ ที่ทันสมัยคือ "การทำงานให้สำเร็จ" สำหรับ "การจัดการ" มักใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงหากำไรเป็นเป้าหมายหลัก ส่วนผลที่พึงปรารถนาแก่สาธารณะ (Public) ถือเป็นเป้าหมายรองหรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตามการบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การให้สัมปทานโทรศัพท์การสื่อสารต่าง ๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรให้แก่สังคมเป็นต้น (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2541 : 11 - 12) จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ได้มีผู้ให้ความหมายของการบริหารมากมายในการศึกษาความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึงมนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยวแต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพังเช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกันเป็นต้นว่า ครอบครัว (Family) เผ่าพันธุ์ (Tribe) ชุมชน (Community) สังคม (Society) และประเทศ (Country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี "ผู้นำกลุ่ม" รวมทั้งมี "แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม" เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อยสภาพเช่นนี้ ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่นในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า "ผู้บริหาร" ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่าการบริหาร (Administration) หรือการบริหารราชการ (Public Administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า "ที่ใดมีประเทศที่นั่นย่อมมีการบริหาร"

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน "Administatrae" หมายถึงช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนาจการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "minister" ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum Profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By Product) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการ



สาธารณะทั้งหลาย (Public Services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้นเช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็วการลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการและการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้นนอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐเช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ตามภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่นจัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูกลงหรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล)ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย(Policy) (2)การบริหารอำนาจหน้าที่หน้าที่(Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7)การบริหารทรัพยากรมนุษย์(Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน(Coordinating) (10) การรายงานรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร”หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร”ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บี (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึงการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management)(5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) (6) การบริหารคุณธรรม (Morality) (7) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) (8) การบริหารเวลา (Minute) และ (9) และการบริหารการวัดผล (Measurement)เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหารคือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารเช่นนี้ ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารชัดเจน เข้าใจได้ง่ายเป็นวิชาการและมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากนี้ 2 ตัวอย่างนี้แล้วยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีกเป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money)

และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์พอที่จะกล่าวได้โดยสังเขปดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูรธมมจิตโต) (2549 : 34) ได้ให้คำจำกัดความการบริหาร และหน้าที่ของนักบริหารไว้ว่าการบริหารหมายถึงศิลปะแห่งการทางานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น นักบริหารมีหน้าที่วางแผนจัดองค์การอำนวยความสะดวกทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆให้ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

มัลลิกา ดันสอน (2544 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) หมายถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบายการสั่งการการอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

พนัส หันนาคินทร์ (2542 : 10) ได้กล่าวว่า การบริหารคือกระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่นคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีจัดการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นๆให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 36) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารหมายถึงกระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การการตระหนักถึงความสามารถความถนัดความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จุมพล สวัสดิยากร (2542 : 10) ได้สรุปว่าการบริหารคือการที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันทำงานเพื่อจุดประสงค์อย่างเดียวกัน

สมยศ นาวิการ (2543 : 15) ได้ให้ความเห็นว่าการบริหารคือ “กระบวนการวางแผนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

สรุปได้ว่าการบริหารหมายถึงกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ นั้นได้แก่คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการจัดการผ่านกระบวนการทางการบริหารคือการวางแผนการจัดองค์การการสั่งการและการควบคุมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีกลยุทธ์โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรทางการบริหารรวมถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ มาประกอบกันเพื่อแก้ปัญหาและดำเนินการให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการศึกษาเอกสารหลายๆเล่มปรากฏว่ามีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้หลายท่านดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติพัฒนาการ (2541 : 1 - 3) ได้เสนอระบบการจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (CHAKRITS 5M : Social Development Component) ไว้ดังนี้

การที่นักจัดการพัฒนาสังคมไม่ว่าจะปฏิบัติอยู่ในระดับใดจะสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมืองหรือนโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้เป็นอย่างดีนั้นนอกเหนือจากที่เขาผู้นั้นจะต้องมีความสำนึกถึงสังคมและประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ตนเองถูกวางตัวหรืออาสาเข้าใจความรับผิดชอบในการสร้างผลประโยชน์แล้วนักจัดการผู้นั้นยังจำเป็นที่จะต้องมีความรู้และความสามารถที่จะกำหนดระบบงานระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติงานสร้างความพร้อมและมีความสามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำงานของตนและหน่วยงานของตนอีกด้วยระบบงานและระเบียบเทคนิคในการปฏิบัติที่กล่าวถึงสามารถแยกออกเป็น 5 ด้านดังนี้

M1 (Mechanism) ได้แก่ ด้านการจัดการองค์กรซึ่งหมายถึงการกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กรการ แบ่งส่วนขององค์กรการกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานการกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ในความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่งแต่ละส่วนแต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวมการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่างๆของแต่ละองค์กรสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างดีสืบเนื่องและมีเอกภาพ

M2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงินที่จะต้องหาเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดเวลาที่ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงินการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมและรายการต่างๆให้ได้สัดส่วนที่จะได้ผลตอบแทนสูงสุด และการควบคุมใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์โดยไม่รั่วไหลสูญเสียชีวิตหรือฟุ่มเฟือยโดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะสนับสนุนให้ทำงานได้ดำเนินการไปอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดีการเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดูแลนอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงานและเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M3 (Manpower) ได้แก่ ด้านบุคคลซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียงไม่มากเกินไปหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลากรยังควบคุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่สมบูรณกับภาวะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการทำงานและการเพิ่มพูนความรู้สมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะๆด้วย

M4 (Material & Buildings) ได้แก่ การจัดหาและมีไว้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้วัสดุอุปกรณ์สำหรับปฏิบัติงานสถานที่บริหารที่เหมาะสม ทันสมัย เพียงพอและมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆอย่างได้ผลหรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ยังหมายความรวมถึงการเสาะแสวงหาการคิดค้นการออกแบบการควบคุมการใช้งานการบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนประกอบหรือซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำรุดเสียหายหรือที่

มีประสิทธิภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการและการถอดถอนจากประจำการหรือรื้อถอนเพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

M5 (Methodology and Information) ได้แก่องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอื่นที่มีค่านักการจัดการจะต้องนำมาใช้ในการวางแผนงานการเลือกใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการการจัดหน่วยงานและวางระบบงานการติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจการแก้ปัญหาการติดตามและควบคุมงานการประสานงานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆหรือภาคเอกชนชุมชนประชาชนอาสาสมัครและรูปแบบต่างๆให้ถูกต้องเหมาะสมมีประสิทธิภาพได้ผลประเมินผลการปฏิบัติงานและผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานวิธีการทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมายเป็นที่พึงพอใจแก่สังคมและประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยทั่วไปในสังคม

การจัดองค์ประกอบ (Component) หรือปัจจัยการจัดการ (Management Resources) ด้านต่างๆเหล่านี้ต้องอาศัยแนวคิดและหลักการที่ได้มีการคิดค้นกันมาอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือภาคเอกชนก็จำเป็นจะต้องมีการวางระบบและกำหนดเป็นระเบียบข้อปฏิบัติให้แก่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานเมื่อได้ตั้งขึ้นมาแต่แรกแล้ว อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของนักจัดการเมื่อเข้าไปปฏิบัติงานในตำแหน่งในระยะต่อไปที่จะต้องปรับปรุงเพิ่มรายละเอียดหรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือทำการพัฒนาเพื่อให้มีการก้าวหน้าและมีสิ่งที่ดีกว่ามาทดแทนสิ่งที่ล้าสมัยหรือใช้ไม่ได้อย่างที่เคยเป็นมาแล้วการพัฒนาสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวกับมนุษย์หรือผู้คนในสังคมที่มีความเคลื่อนไหวมีความอ่อนไหวมาก ระบบการจัดการจึงจะต้องการความยืดหยุ่นนักจัดการและผู้ปฏิบัติที่จะต้องเผชิญกับเหตุการณ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิดมาก่อน และจะต้องแก้ไขหรือดำเนินการให้ทันเวลาและให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้นๆด้วยทั้งนั้นโดยยึดเป้าหมายและเจตนารมณ์ในการสร้างสังคมที่ตั้งามเป็น

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเขื่อน

การสร้างเขื่อนในประเทศไทยมีความเป็นมาอันยาวนาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งปัจจุบัน โดยในระยะแรกการสร้างเขื่อนจะเน้นในด้านการใช้น้ำสำหรับการเกษตรกรรมและการบริโภคเป็นหลัก จนกระทั่งความต้องการใช้ไฟฟ้ามีมากขึ้น จึงเริ่มมีการสร้างเขื่อนสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าด้วย โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึงความหมายความเป็นมาและเหตุผลในการสร้างเขื่อน

“เขื่อน” เป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่เด่นชัดโดยเฉพาะเขื่อนที่สร้างขึ้นเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นหลักซึ่งแน่นอนว่าตอบสนองต่อความต้องการของคนในเมืองมากกว่าคนในชนบทเนื่องจากปริมาณการใช้ไฟฟ้าในเมืองไม่ว่าจะเป็นบริษัทห้างร้าน

ห้างสรรพสินค้าโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมากมายกว่าการใช้ไฟฟ้าของคนในชนบทมากนักแต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนกลับตกอยู่กับชาวชนบทที่ถูกให้เป็นผู้ที่ต้องเสียสละที่ดินผืนน้ำที่อยู่อาศัยวิถีชีวิตดั้งเดิมสิ่งแวดล้อมสังคมและวัฒนธรรมอันเป็นสิ่งที่พวกเขา ร่วมสร้างกันขึ้นมาและคุ้นเคยปฏิบัติสืบทอดกันมานานยังผลให้พวกเขาได้รับความเดือดร้อนเจ็บปวดอย่างแสนสาหัส ยากที่คนในพื้นที่อื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้งแม้ว่าการสร้างเขื่อนจะอ้างว่าเพื่อเก็บกักน้ำเพื่อการชลประทานและประโยชน์แก่การเกษตรแต่ผลการศึกษาผลกระทบของการสร้างเขื่อน ไม่ว่าที่แห่งใดในโลกก็พบผลกระทบมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนอกจากความสูญเสียหรือต้นทุนทางสังคมที่มีอาจประเมินค่าได้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นมากมายนี้เองที่สร้างบทเรียนอันมีคุณค่าแก่ชาวบ้าน ถึงจุดที่พวกเขา รู้สึกว่าไม่ได้รับความเท่าเทียมในการจัดการทรัพยากรของรัฐ และการใช้ทรัพยากรไปโดยที่ไม่สามารถคำนวณการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาให้ดีขึ้นได้ขณะเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 เปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 44 - มาตรา 46, มาตรา 49, มาตรา 50, มาตรา 56, มาตรา 58, มาตรา 59, มาตรา 69, มาตรา 76, มาตรา 84, มาตรา 290) ทำให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนในการคัดค้านเรียกร้องต่อรัฐแต่รัฐเองก็ยังสามารถรักษาอำนาจรัฐไว้ได้อย่างเหนียวแน่นจึงเกิดการขัดแย้งแย่งชิงระหว่างรัฐกับประชาชนและแม้กระทั่งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหารกาจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการ

รับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจหรือชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

**เขื่อน** หมายถึงเขื่อนที่มีปริมาตรกักเก็บน้ำ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่น้ำท่วม 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไปนิยามตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ออกตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

**เขื่อนหรือเขื่อนขนาดใหญ่** ยังมีความหมายตามที่สมาคมการสร้างเขื่อนโลก (International Commission on Large Dam : ICOLD) ที่ได้นิยามว่าหมายถึงเขื่อนที่มีความสูงจากฐานของเขื่อนถึงสันเขื่อนตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป และเขื่อนที่สูงระหว่าง 10 – 15 เมตรสามารถจัดเป็นเขื่อนขนาดใหญ่ได้ถ้าหากว่ามีคุณสมบัติดังนี้

- 1) ความยาวสันเขื่อนตั้งแต่ 500 เมตรขึ้นไป
- 2) มีความจุอ่างเก็บน้ำของเขื่อน 1 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป
- 3) มีปริมาณน้ำไหลเข้าอย่างต่ำ 2,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที
- 4) เป็นเขื่อนที่มีปัญหาฐานรากและการออกแบบที่พิเศษ

## ประโยชน์และโทษของเขื่อน

จากหนังสือการพัฒนาอย่างยั่งยืนและจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม (2544 : 63 – 64)

ได้กล่าวถึงประโยชน์ของเขื่อนและปัญหาที่เกิดจากเขื่อนไว้ดังนี้

โดยทั่วไปเขื่อนมักจะสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิศวกรรมและทางเศรษฐกิจสังคมคือ

1. เพื่อผลิตไฟฟ้าสำหรับใช้ตามบ้านและใช้ในอุตสาหกรรมและ/หรือเพื่อหารายได้เข้าประเทศจากการขายกระแสไฟฟ้าไปให้ประเทศอื่นพลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและยังช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของชุมชนด้วย

2. เพื่อเก็บกักน้ำไว้สำหรับจ่ายไปสู่พื้นที่เกษตรทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและมีความมั่นคงทางด้านการผลิตอาหารได้พอเพียง

3. เพื่อรองรับน้ำในฤดูน้ำหลากเอาไว้เป็นการป้องกันการเกิดน้ำท่วมและระบายน้ำออกในช่วงฤดูแล้ง

ประโยชน์อื่นที่อาจจะได้เพิ่มเติมจากเขื่อนเช่น

1. ทำให้มีไฟฟ้าใช้ในชนบทเป็นการพัฒนาชนบท

2. เพิ่มการจ้างงานในช่วงการก่อสร้างเขื่อนและการจ้างงานติดตามจากการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาอุตสาหกรรม

3. ขยายชุมชนและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในเขตพื้นที่ใกล้เคียงเช่น โรงเรียนโรงพยาบาล

4. สามารถใช้อ่างเก็บน้ำเป็นแหล่งจับปลาและเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

## ปัญหาที่เกิดจากเขื่อน

บ่อยครั้งที่พบว่าผลประโยชน์จากเขื่อนไม่ได้มีมากเท่าที่ประมาณการเอาไว้ก่อนจะสร้างแต่ผลเสียกลับสูงกว่าที่ได้ประมาณการเอาไว้มากในหลายกรณีปรากฏว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเลวร้ายกว่าที่คาด และผู้คนที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่สร้างเขื่อนก็รับผลกระทบทางลบมากกว่าที่โครงการสร้างเขื่อนได้เสนอไว้ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักจะไปตกอยู่กับพื้นที่ห่างไกลไปจากเขื่อนในขณะที่ชุมชนในพื้นที่และชาวบ้านบริเวณเขื่อนและกลุ่มอื่นๆที่ได้รับผลกระทบกลับมีสภาพความเป็นอยู่ที่เลวลงกว่าสภาพเดิมก่อนที่จะมีการพัฒนา

เขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งล้มเหลวในการจ่ายกระแสไฟฟ้าและน้ำตามที่ระบุไว้ในการอนุมัติให้สร้างได้ผลเศรษฐกิจและทางการเงินจึงไม่เกิดขึ้นตามที่ปรากฏในข้อเสนอโครงการความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจของเขื่อนซึ่งมาจากรายได้จากการส่งออกกระแสไฟฟ้าที่เขื่อนผลิตจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าประเทศผู้ซื้อและอุตสาหกรรมต่างๆจะยังคงต้องการซื้อกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนแห่งนี้อย่างต่อเนื่องหรือไม่ บางครั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจอาจทำให้แผนการซื้อกระแสไฟฟ้าต้องเปลี่ยนไป อย่างที่ได้เกิดขึ้นแล้วในช่วงวิกฤติทางการเงินของเอเชียที่ผ่านมาไม่นานนี้ประเทศผู้ส่งออกกระแสไฟฟ้าต้องพบปัญหาการ

ชำระหนี้จำนวนมากที่เกิดจากการกู้ยืมมาลงทุนสร้างเขื่อนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของเขื่อนซึ่งขณะนี้ไม่มีผู้ซื้อกระแสไฟฟ้าในอัตราที่พยากรณ์เอาไว้

ในช่วงก่อนจะเปิดใช้เขื่อนได้มักจะมีเหตุการณ์ที่ค่าก่อสร้างและระยะเวลาก่อสร้างมากเกินไปจากที่กำหนดไว้ เพราะมีสาเหตุหลายประการที่ไม่อาจจะรู้ก่อนล่วงหน้าจากการที่ไม่ได้วางแผนรองรับไว้ หรือจากการที่ละเอียดต่อปัญหาแต่แรก ความล่าช้ามักมีผลทำให้ผู้สนับสนุนทางการเงิน ลูกค้า และชุมชนท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นลดน้อยลง

หลังจากเปิดใช้เขื่อนแล้วผลเสียทางสิ่งแวดล้อมและทางเศรษฐกิจสังคมมักจะสูงกว่าที่ฝ่ายสนับสนุนการสร้างเขื่อนเคยคำนวณไว้ เพราะมีผลที่ไม่เป็นที่ต้องการเกิดขึ้นมาก ตัวอย่างเช่นเขื่อนอาจทำให้เกิดปัญหาดินเค็ม ซึ่งจะลดผลผลิตทางเกษตรกรรมแทนที่จะช่วยเพิ่มเขื่อนมีผลกระทบมหาศาลต่อระบบนิเวศทั้งทางน้ำและบนบก ทั้งนี้เพราะเขื่อนจะกั้นน้ำที่ไหลมาตามแม่น้ำทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณที่คนและสัตว์เคยอาศัยอยู่ การสูญเสียแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำและสัตว์บกไปจะทำให้จำนวนของมันลดลงหรือพืชและสัตว์บางชนิดสูญหายไปจากพื้นที่นั้น

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้กล่าวถึงประโยชน์ของเขื่อนไว้ว่า ประโยชน์ของเขื่อนที่สำคัญคือ เพื่อกักเก็บน้ำโดยเก็บน้ำจากช่วงฤดูน้ำหลากและปล่อยน้ำใช้ในการเกษตรกรรม อุปโภคบริโภคในช่วงขาดแคลนน้ำ เขื่อนยังคงใช้สำหรับป้องกันน้ำท่วมฉับพลันในฤดูที่น้ำไหลหลากอีกทางหนึ่ง โดยเขื่อนจะทำหน้าที่ชะลอความเร็วของน้ำ ให้น้ำไหลผ่านได้เฉพาะตามปริมาณที่เหมาะสม ในปัจจุบันเขื่อนมีหน้าที่หลักอีกด้านคือการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยพลังงานไฟฟ้าส่วนหนึ่งในประเทศไทยมาจากการปั่นไฟจากเขื่อน นอกจากนี้เขื่อนบางแห่งใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและกิจกรรมนันทนาการต่างๆ เช่น การล่องเรือหรือการตกปลา (วิกิพีเดีย สารานุกรม, 2556)

อย่างไรก็ตามเขื่อนมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้แก่การปิดกั้นทางน้ำทำให้สิ่งมีชีวิตในน้ำบางชนิดเช่นปลาแซลมอนไม่สามารถว่ายไปตามกระแสน้ำเพื่อวางไข่ได้ในช่วงฤดูขยายพันธุ์ เขื่อนยังคงปิดกั้นทางน้ำทำให้การเดินทางทางเรือไม่สามารถเคลื่อนที่ผ่านได้ปัญหาของการสร้างเขื่อนที่มียังรวมถึงพื้นที่บ้านเรือนและป่าไม้ที่อยู่บริเวณเหนือเขื่อนจะถูกท่วมจมอยู่ใต้น้ำไม่สามารถใช้งานได้

ดังนั้น ทศนคติต่อการสร้างเขื่อนจึงหมายถึง จิตใจ ท่าที ความรู้สึกนึกคิด และความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อข้อมูลข่าวสารและการเปิดรับรายการกรองสถานการณ์จากโครงการสร้างเขื่อนซึ่งเป็นไปได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบและมีผลให้บุคคลมีการแสดงพฤติกรรมออกมาซึ่งทศนคติต่อการสร้างเขื่อนได้ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ดังนี้



### **ด้านเศรษฐกิจ**

การมีทัศนคติต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการทำมาหากินรายได้ที่ดินทำกินและการเปลี่ยนแปลงของอาชีพ

### **ด้านสังคมวัฒนธรรม**

การมีทัศนคติต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน, ความสัมพันธ์ของสถาบันครอบครัวและสถาบันทางสังคมรวมไปถึงขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม

### **ด้านสิ่งแวดล้อม**

การมีทัศนคติต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติอันได้แก่ป่าไม้แม่น้ำ สัตว์ป่าและสัตว์น้ำ

### **ความเป็นมาของการสร้างเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน**

สืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2525 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดเขื่อนนเรศวรและทรงเยี่ยมราษฎร ณ ตำบลพรหมพิราม อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ได้พระราชทานพระราชดำริโดยสรุปคือให้กรมชลประทานพิจารณา วางโครงการและก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำแควน้อยในเขตอำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก โดยเร่งด่วนเพื่อการบรรเทาอุทกภัยในเขตลุ่มน้ำแควน้อยตอนล่าง และจัดหาน้ำสนับสนุนและเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2545 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนิน ณ พื้นที่ป่าชายเลนแปลงปลูกป่า ณ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้พระราชทานพระราชดำริให้พิจารณาเร่งรัดดำเนินการก่อสร้างโครงการเขื่อนแควน้อย อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้สนองพระราชดำริ โดยเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการเขื่อนแควน้อยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2546 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้พระราชทานแนวพระราชดำริเมื่อปี 2525 และ 2545 ซึ่งสามารถสรุปแนวพระราชดำริที่ทรงพระราชทานกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการฯ เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ลุ่มน้ำแควน้อยตอนล่างเช่นอำเภอวัดโบสถ์ อำเภอพรหมพิรามอำเภอวังทอง และอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ไปจนถึงพื้นที่บางส่วนของจังหวัดพิจิตร ที่ประสบปัญหาความแห้งแล้งจากการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง จนไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้ได้ผลผลิตเพียงพอกับการดำรงชีวิต

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2552 นายชูชาติ ฉุยกลม ผู้อำนวยการสำนักก่อสร้าง 2 โครงการเขื่อนแควน้อย จังหวัดพิษณุโลก เปิดเผยว่า สำนักราชเลขาธิการพระบรมมหาราชวัง ได้ส่งหนังสือ เลขที่ รล. 005.2/13227 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานชื่อเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน ซึ่งหมายถึง เขื่อนแควน้อยที่ทำให้มีความเจริญขึ้นในเขตพื้นที่ สำหรับเขื่อนทดน้ำ

พญาแมนทรงพระราชดำริเห็นควรให้ใช้ชื่อเดิม หนึ่งเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนเป็นโครงการพระราชดำริ ตั้งอยู่ที่หมู่ 4 ตำบลคันโช้ง อำเภอวัดโบสถ์ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์เมื่อเดือนมีนาคม 2552 วงเงิน 3,588 ล้านบาทประกอบด้วย 3 เขื่อนหลัก ได้แก่ เขื่อนปิดช่องเขาต่ำลักษณะเป็นเขื่อนดินสูง 16 เมตร ยาว 640 เมตร ก่อสร้างโดยกรมชลประทานส่วนเขื่อนแควน้อย เป็นเขื่อนหินทิ้งตาดหน้าคอนกรีตสูงจากพื้น 75 เมตร ยาว 681 เมตร และเขื่อนสันตะเคียน ลักษณะเป็นเขื่อนหินทิ้ง แกนดินเหนียวสูง 80 เมตรยาว 1,270 เมตร ก่อสร้างโดยบริษัทกิจการร่วมค้า UBC ตามข้อมูลเดิมระบุปริมาณน้ำกักเก็บสูงสุด 769 ล้านลูกบาศก์เมตรกั้นปิดกั้นลำน้ำแควน้อยที่รับน้ำป่ามาจากเขต อำเภอนครไทย และ อำเภอชาติตระการจังหวัดพิษณุโลก ล่าสุดเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนอยู่ระหว่างทดลองและกักเก็บน้ำพร้อมกำลังดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทานเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในเขตพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก - จังหวัดพิจิตรกว่า 155,000 ไร่

โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นอ่างเก็บน้ำอเนกประสงค์ขนาดใหญ่ สามารถกักเก็บน้ำที่ระดับเก็บกัก +130 ม.รทก.(ระดับทะเลปานกลาง) ได้ถึง 769 ล้านลูกบาศก์เมตร ประกอบด้วยเขื่อน 3 เขื่อนติดต่อกันคือ เขื่อนปิดช่องเขาต่ำ เขื่อนแควน้อย และเขื่อนสันตะเคียน อ่างเก็บน้ำและบริเวณห้วงงานครอบคลุมพื้นที่ 39,398 ไร่ ในเขตอำเภอวัดโบสถ์ และอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก

โครงการเขื่อนแควน้อยฯจะส่งน้ำให้กับโครงการชลประทานริมแม่น้ำแควน้อยตอนล่างทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาโดยการปล่อยน้ำลงมาด้านท้ายของเขื่อนแล้วสร้างเขื่อนทดน้ำพญาแมนในแม่น้ำแควน้อยที่บ้านพญาแมน ตำบลบางยาง อำเภอวัดโบสถ์ เพื่อผันน้ำจากท้ายเขื่อนแควน้อยผ่านประตูระบายน้ำเข้าสู่คลองชลประทานทั้งฝั่งขวาและฝั่งซ้าย น้ำที่เหลือจะไหลผ่านเขื่อนไปตามแม่น้ำแควน้อยลงแม่น้ำน่านและแม่น้ำเจ้าพระยา ไปยังพื้นที่เพาะปลูกโครงการเจ้าพระยาตอนบนสำหรับใช้เพาะปลูกในฤดูแล้งเพิ่มขึ้นต่อไป

น้ำที่ปล่อยมาท้ายน้ำยังสามารถช่วยเหลือโครงการชลประทานสูบน้ำด้วยไฟฟ้า บริเวณห้วงงานฝายและเขื่อน ช่วยบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ชลประทานตอนล่างสองฝั่งแม่น้ำแควน้อยรวมทั้งประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวประมงและเพิ่มน้ำอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้ด้วยอีกทั้งยังสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำที่เขื่อนแควน้อยได้เฉลี่ยปีละไม่น้อยกว่า 148.80 กิกะวัตต์/ชั่วโมง(กรมชลประทาน, 2552 : ออนไลน์)

### วัตถุประสงค์

1) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนแควน้อยให้มีความพออยู่พอกินสามารถพึ่งตนเองได้ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2) เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎรที่ประสบปัญหาความแห้งแล้งจากการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งให้ได้ผลผลิตเพียงพอกับการดำรงชีวิต

3) เพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำโดยป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สถาบันมุ่งส่งเสริมให้การพัฒนาในระดับประเทศและการประกอบการในระดับองค์กร ได้รับการขับเคลื่อนบนพื้นฐานของการประหยัดทรัพยากรและลดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ และของเสียหรือมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สถาบันจึงได้มีส่วนร่วมวิจัยและปฏิบัติงานด้านการพัฒนาขีดความสามารถให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพัฒนาในระดับมหภาคและการประกอบการในระดับจุลภาคมีแนวทางระบบ กระบวนการเครื่องมือและฐานข้อมูลในการประเมินและพัฒนาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในกรอบการพัฒนาประเทศและการประกอบการ

ผลงานสำคัญๆในรอบ 18 ปี ของสถาบันเพื่อตอบสนองต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมได้แก่

### แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย

สถาบันมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 20 ปี (2540 - 2559) การจัดทำแผนแม่บทการจัดการลุ่มน้ำภาคกลางแนวทางการบริหารจัดการของเสียของประเทศไทย การจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการมลพิษทางน้ำการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศการพัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยเพื่อใช้ประเมินสถานภาพสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับผลการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคม

### มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ

สถาบันเป็นหน่วยงานแรกที่ทำการศึกษาวิจัยเพื่อนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการมลพิษภายใต้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จนเป็นที่มาของคำว่า pollution management fee (PMF) สำหรับมลพิษที่มาจากภาคอุตสาหกรรม

เมื่อการศึกษานี้ได้รับการยอมรับและกำลังผลักดันในทางกฎหมายสถาบันได้ขยายผลการศึกษาไปถึงการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์กับการจัดการมลพิษทางอากาศการจัดการมลพิษจากฟาร์มสุกรและการเกษตรการฟื้นฟูและประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ลบลอบระบายของเสีย (มลพิษทางดินและน้ำใต้ดิน) และศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ใบอนุญาตการระบายมลพิษ

### การพัฒนากระบวนข้อมูลบัญชีรายการสิ่งแวดล้อม

การจัดทำฐานข้อมูลบัญชีรายการสิ่งแวดล้อม (Life Cycle Inventory) ของผลิตภัณฑ์ด้านการเกษตร อุตสาหกรรม ทรัพยากรน้ำและวัสดุพื้นฐานต่างๆและการศึกษาผลกระทบของมาตรการสิ่งแวดล้อมในระบบการค้าระหว่างประเทศ การพัฒนาตัวชี้วัดผลประกอบการด้านสิ่งแวดล้อมของภาคอุตสาหกรรมปัจจุบันสถาบันได้มุ่งพัฒนาการจัดทำฐานข้อมูลบัญชีรายการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ต่างๆ ได้หลากหลายมากขึ้นพร้อมๆกับการพัฒนาแนวทางและวิธีการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมส่งเสริมมาตรการ Greening Supply Chain ได้มีการส่งเสริมผ่านการสัมมนาและฝึกอบรมให้แก่ภาคธุรกิจไทยให้เห็นความสำคัญในการส่งเสริมให้คู่ค้าใส่ใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษจากการประกอบธุรกิจนอกจากนี้ได้ทำการศึกษาและวิจัยในประเทศและต่างประเทศเพื่อทราบสถานการณ์การดำเนินงานในด้านนี้และร่วมกันนำเสนอนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมให้แก่หน่วยงานรัฐ (สถาบันสิ่งแวดล้อม, 2556 : ออนไลน์)

การจัดการสิ่งแวดล้อมในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจนในมาตราต่างๆอาทิ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์การวางผังเมืองการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด

ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหารช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากรช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พึ่งพิทักษ์และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานตลอดจนให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังเช่น

มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

มาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 86 (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากผลงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เป็นต้น

#### ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายการตัดสินใจ จนถึงการติดตามตรวจสอบโดยเห็นถึงประโยชน์จากแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555) กรมเจ้าท่าจึงได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยบรรจุไว้ในคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางหรือกลไกในการให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น และให้กรมฯ ได้เรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการบริหารราชการในระบบเปิดจากการปฏิบัติจริง และพัฒนาระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการปรับเปลี่ยนสู่การบริหารราชการที่เปิดเผย โปร่งใส เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และพัฒนาระบบราชการเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

อนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนาแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ คือ

1. ระดับการให้ข้อมูล (Inform) เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียว แต่เป็นระดับที่สำคัญเพราะเป็นการเริ่มต้นที่ส่วนราชการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการอื่นๆ ต่อไป

2. ระดับการปรึกษาหารือ (Consult) เป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น บอกข้อปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ กับส่วนราชการ

3. ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน/โครงการ การมีส่วนร่วมในระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

4. ระดับการร่วมมือ (Collaborate) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทหรือฐานะหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

5. ระดับการเสริมอำนาจประชาชน (Empower) เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นระดับของการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด

#### **ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม**

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึงกระบวนการแพร่กระจายทรัพยากรที่สำคัญทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อสนองความพอใจในการนำไปใช้อย่างเหมาะสมทั้งนี้ต้องเป็นการดำเนินการอย่างมีระบบในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเพื่อจะมีทรัพยากรใช้ได้ตลอดไป

#### **ความสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อม**

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ระบบและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวทางวางแผนการจัดการและปฏิบัติ โดยสามารถพยากรณ์สภาพปัญหาและวางแผนแก้ไขปัญหาก่อนการลงมือปฏิบัติดำเนินโครงการพัฒนาหรือเตรียมแผนไว้ใช้ระหว่างและหลังการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาระบบโดยไม่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือให้เกิดปัญหาน้อยที่สุดทั้งนี้สามารถคาดคะเนทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

#### **หลักการและแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อ**

1. มุ่งการใช้ทรัพยากรให้ยั่งยืนยาวนาน
2. ใช้ทรัพยากรโดยเพิ่มจำนวน และรักษาจำนวนที่มีอยู่
3. รู้จักการหมุนเวียนทรัพยากรนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)
4. ควบคุมของเสียและมลพิษที่เกิดขึ้น
5. รักษา สงวน ปรับปรุง ซ่อมแซม พัฒนาการใช้ทรัพยากร
6. ควบคุมระบบนิเวศให้อยู่ในสมดุลธรรมชาติ
7. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดี

### หลักเกณฑ์ในการวางแผนการจัดการยึดหลักก่อนรักษ่วิทยาโดยมีหลักสำคัญ3

#### ประการ คือ

1. การใช้อย่างสมเหตุสมผล ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามีผลเสียน้อยที่สุด
2. การปรับปรุงซ่อมแซมส่วนที่สึกหรอหรือสูญหาย
3. การประหยัดในส่วนที่ควรสงวนไว้ค่านึงถึงการใช้ เช่น กรณีการสร้างเขื่อนในพื้นที่ป่า
4. ทรัพยากรที่นำออกจากระบบ คือ ทรัพยากรที่เป็นสิ่งนำออก (Output) หลังจากมีโครงสร้างการพัฒนาเข้าสู่ระบบ เช่น คน, ต้นไม้ ฯลฯ
5. ทรัพยากรที่นำเข้ามาใช้ในระบบ คือ ทรัพยากรที่เป็นสิ่งนำเข้า (Input) นำเข้าสู่ระบบ เช่น เครื่องจักร ฯลฯ
6. ทรัพยากรที่ใช้ในระบบ คือ ทรัพยากรที่มีใช้อยู่เดิมในระบบ เช่น คน, บ้านเรือน, ต้นไม้ ฯลฯ
7. ทรัพยากรที่ใช้นอกระบบ คือ ทรัพยากรที่อยู่นอกระบบแต่มีความเกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบและการทำงานในระบบ เช่น ความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าของชุมชน

#### การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

มีข้อจำกัดหลายประการดังรวบรวมได้เป็นปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐดังนี้

1. ประชาชนขาดความรู้เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. หน่วยงานขาดการประสานงานที่ดี
3. ขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรฯ แบบผสมผสาน
4. มีการใช้ทรัพยากรฯ มากเกินไป จนไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้
5. ขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกั้นไม่ให้เกิดมลพิษ
6. ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการแก้ปัญหา
7. ระบบบริหารทรัพยากรฯ ในประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ
8. ขาดความศักดิ์สิทธิ์ทางกฎหมายฯลฯ

(ยวดี กวาดระกุล, 2009 : ออนไลน์)

#### องค์ประกอบและกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม

จำลอง โพธิ์บุณ (2550 : i) กล่าวว่าโครงการสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน นักจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีความสามารถในการบริหารโครงการด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือการกำหนดโครงการ การเขียนโครงการ การวิเคราะห์/ประเมินโครงการ การตัดสินใจโครงการ การนำโครงการไปปฏิบัติและการประเมินผลโครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการดำเนินการเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับการ



จัดการในเรื่องอื่นๆ เช่นกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ส่วน คือ(1)นโยบายสิ่งแวดล้อม (2)แผนและโครงการสิ่งแวดล้อม (3)การจัดองค์การงบประมาณ บุคลากร (จำลอง โพธิ์บุญ, 2550 : 3)

Turner (as cited in Burke, 2003 : 2)ได้อธิบายความหมายของโครงการไว้ว่าเป็นการดำเนินงานซึ่งมีการจัดระบบของทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์งบประมาณอย่างเหมาะสมเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะภายในข้อจำกัดด้านต้นทุนและเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ตามที่กำหนดไว้โดยวัตถุประสงค์ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

การพัฒนาที่ยั่งยืน กิจกรรมของมนุษย์ที่เรียกว่า การพัฒนานั้นได้ก่อให้เกิดผลในทางลบอย่างมากการพัฒนามักนำสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากมายส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ

หากจะถามถึงความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นก็มิได้ให้นิยามความหมายไว้มากมายซึ่งไม่แตกต่างกันมากนัก

สันติ บางอ้อ (2546) ได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า “การพัฒนาที่สนองตอบต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประณี - ประยอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง”

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2549) ได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า “การพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการ พื้นฐานของคน ทั้งยุคปัจจุบันและยุคต่อ ๆ ไป และสร้างความสมดุลระหว่าง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมมนุษย์และสิ่งแวดล้อม”

สปพันธ์ ชิตานนท์ (2549) ได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า “การพัฒนาที่บูรณาการให้เกิดองค์รวม คือองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือมีดุลยภาพ กล่าวคือธรรมชาติแวดล้อมกับเศรษฐกิจจะต้องบูรณาการเข้าด้วยกัน จะทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่าเป็นภาวะยั่งยืนทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสภาพแวดล้อม การคุ้มครองสภาพแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้มนุษย์เป็นแกนกลางการพัฒนาเพื่อสร้างให้เกิดความสมดุล ระหว่างคนธรรมชาติและสรรพสิ่ง เพื่อให้อยู่ร่วมกันด้วยความเกื้อกูลกัน ไม่ทำลายล้างกันทุกสิ่งในโลกก็จะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง”

จากนิยามความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะสรุปถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยได้ก็คือการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นองค์ประกอบที่จะรวมกันหรือองค์รวมในการทำให้ชีวิตมนุษย์สามารถอยู่ดีมีสุขได้ทั้งสำหรับคนในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต

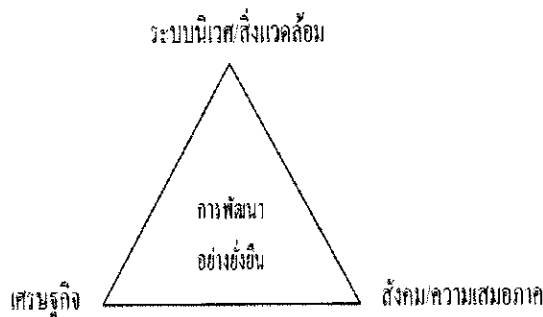
## แนวคิดพื้นฐาน 2 ประการคือ

1. การพัฒนาต้องสามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ได้ซึ่งความจำเป็นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและการมีงานทำ ต้องให้ความสำคัญกับผู้ที่ยากจนขาดแคลนเป็นอันดับแรก

2. การพัฒนาไม่ได้มีขีดจำกัดที่ตายตัวแต่ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่เราใช้ในองค์การทางสังคมซึ่งเราสามารถจัดการและปรับปรุงเทคโนโลยีที่ใช้ให้เหมาะสมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแนวทางใหม่ได้

โดยสรุปการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ด้านพร้อมกันไปคือ (1) ด้านเศรษฐกิจ (2) ด้านสังคมและความเสมอภาค และ (3) ด้านระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมตั้งรายละเอียดปรากฏตามภาพ

แนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน สรุปได้ดังภาพ 1

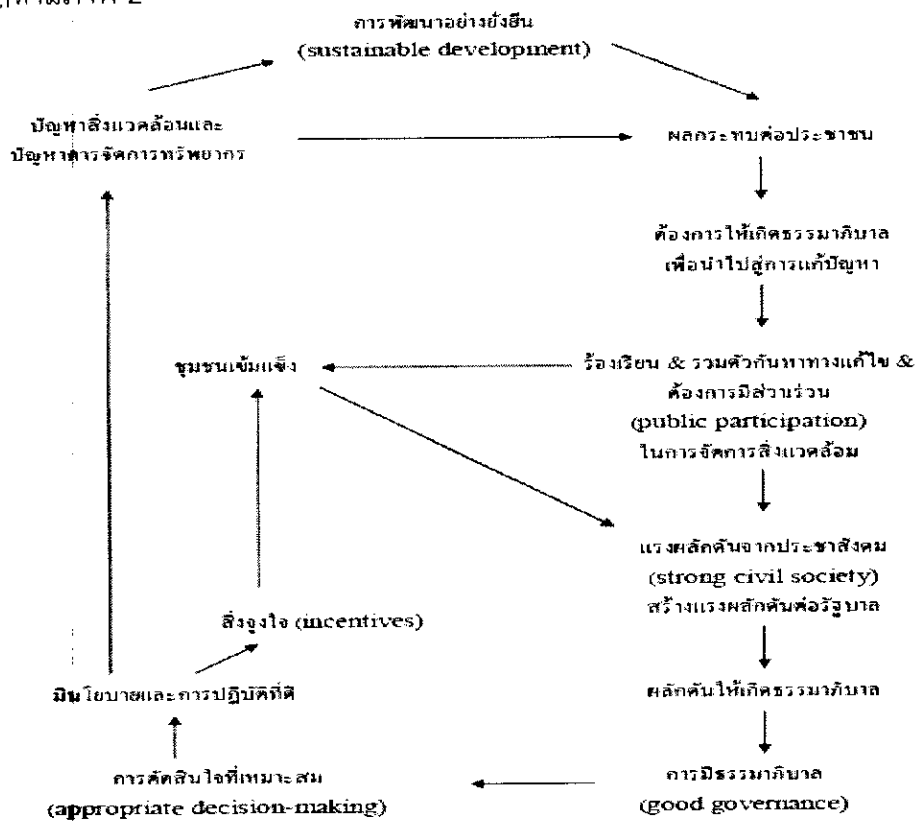


ภาพ 1 แนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

**ธรรมาภิบาล** หรือการจัดการที่ดี (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และสถาบันพระปกเกล้า, มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร, 2548 : 3) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งซึ่งมักได้รับการพิจารณาถึงในการทำความตกลงเรื่องต่างๆ ในระดับนานาชาติ โดยธรรมาภิบาลตามหลักสากลนั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการได้แก่นิติรัฐ (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความคาดหมายได้ (Predictability) ความยุติธรรม (Justice) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลที่แท้จริงได้

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการที่ดี และเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรเน้นการให้ความสำคัญกับนโยบาย และแผนการพัฒนาประเทศในทุกมิติอย่างสมดุลสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง บูรณาการนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกหน่วยงานทั้ง

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลและหน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการพัฒนาระบบการสร้างแรงจูงใจให้มากขึ้นเพื่อสนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานเข้ามาสนับสนุนให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน เพราะสามารถทำความเข้าใจปลูกฝังจิตสำนึกและใกล้ชิดกับชาวบ้านได้มากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ ในการจัดการที่ดีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการทำงานสำหรับองค์การ แม้การจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการมูลฝอยติดเชื้อก็ตามหลักธรรมาภิบาลก็เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่มีผลอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินไปอย่างยั่งยืน ดังตัวอย่างของการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายละเอียดปรากฏตามภาพ 2



ภาพ 2 การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม  
จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม

Winsemius and Guntram(2002 : 11 - 18)ได้แบ่งระดับของการไปสู่จิตสำนึก เป็น 4 ระดับได้แก่

1. **ตั้งรับ (Reactive)** มีลักษณะที่ไม่ได้เกิดจากจิตสำนึกของตนเองทำเสียไม่ได้เพราะมีกฎบังคับอยู่ บางครั้งอาจหลีกเลี่ยงด้วยซ้ำไปเพราะเห็นว่ากฎข้อบังคับเป็นเรื่องที่ยุ้งยากทำให้เสียผลประโยชน์ที่ควรได้

2. **เปิดรับ (Functional)** เริ่มมีทัศนคติในทางบวกมองเห็นสารประโยชน์ของการปกป้องสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังเปิดไม่เต็มที่ซึ่งมีความรู้สึกแบ่งแยกระหว่าง ผู้ตั้งกฎ และผู้ทำตามกฎอยู่อาจมีการต่อต้านกฎใหม่ ๆ และยังไม่มีความรู้สึกประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน (win-win) กับองค์การภายนอก เช่น องค์การอิสระ(Non-Governmental Organization--NGO)

3. **ร่วมรับ (Integrated)** มีลักษณะเริ่มเปิดกว้างเริ่มมีความสำนึกต่อระบบนิเวศน์ว่าเป็นสิ่งจำเป็นและมนุษย์ควรร่วมกันช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมซึ่งในปัจจุบันความสำนึกดังกล่าวค่อย ๆ เริ่มขยายวงกว้างเมื่อสาธารณชนเริ่มตระหนักถึงผลกระทบมหาดศาลที่มนุษย์มีต่อสิ่งแวดล้อม

4. **ดำเนินการเชิงรุก (Proactive)** มีลักษณะที่มีจิตสำนึกที่ไม่เพียงปกป้อง แต่มองถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม อาจจะยังมีองค์การให้เห็นเป็นรูปธรรมไม่มากนักในความเป็นจริงเพราะเป็นเพียงการคาดคะเนว่าจะเกิดขึ้นจริงในอนาคต(projection)

**การศึกษาเปลี่ยนจิตสำนึก** นักสิ่งแวดล้อมเชื่อว่าการให้ความรู้แก่ประชาชนที่นำไปสู่การเปลี่ยนจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรักและความหวงแหนธรรมชาติจะนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงปรารถนา และถ้าหากวัฒนธรรมของประชาชนสามารถถูกปรับเปลี่ยนให้รักและใกล้ชิดกับธรรมชาติมากขึ้นด้วยแล้ว ระบบนิเวศน์ก็ควรจะอยู่รอดปลอดภัยขึ้นอย่างแน่นอนการให้การศึกษาและเปลี่ยนจิตสำนึกนี้เป็นวิธีการที่สันติและไม่มี การบีบบังคับใจแต่ประการใด วิธีการนี้มีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำตามหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเมื่อได้ผลตามต้องการแล้วก็สามารถนำออกไปเผยแพร่แก่ประชาชนต่อไปได้

2. การให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างเป็นทางการด้วยการบรรจุเรื่องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ไว้ในแบบเรียนและหลักสูตรต่าง ๆ ย่อมมีผลในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อธรรมชาติ โดยเฉพาะในเยาวชนซึ่งยังไม่มีความคิดเห็นที่ผิด ๆ อยู่ก่อนการให้การศึกษาอย่างเป็นทางการจึงได้ประโยชน์ในการสร้างทัศนคติ พฤติกรรมและวัฒนธรรมในประชาชนมากกว่ากิจกรรมอื่น ๆ เป็นอย่างมากทั้งยังได้ผลที่แท้จริงอย่างรวดเร็วและยาวนานอีกด้วยการให้การศึกษาอย่างเป็นทางการจึงเป็นการเปลี่ยนจิตสำนึกของประชาชนอย่างแท้จริง

3. การให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการโดยผ่านสื่อสารมวลชนเป็นประโยชน์ต่อประชาชนซึ่งพ้นวัยการศึกษาไปแล้วเป็นการให้ข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นและถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไปและเป็นการเน้นย้ำสำหรับผู้ที่เคยศึกษาสิ่งเหล่านั้นในหลักสูตรของการศึกษาระดับต่าง ๆ มาแล้วเช่นกันการให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการสามารถสร้างความเข้าใจและความตระหนักให้แก่

ประชาชนในความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและความจำเป็นที่มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

4. การใช้หลักการทางศาสนาหรือวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและจิตสำนึก เช่น การผูกจิ้วรอบต้นไม้ การบวชต้นไม้ การสร้างศาลปู่ตา ฯลฯ ทำให้ประชาชนไม่กล้าตัดต้นไม้และไม่รบกวนในบริเวณภัยทาน เป็นต้น หลักการทางวัฒนธรรมและศาสนาเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบความคิดและการปฏิบัติของบุคคล ตลอดจนอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม

5. ภัยธรรมชาติ หรืออุบัติเหตุบางอย่างก็สามารถช่วยเปลี่ยนพฤติกรรมและสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้เช่นกัน เช่น ปี 2531 โคลนและน้ำป่าไหลทะลักลงมาจากเขาหลวงด้าน ตำบลกะทูน อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช พร้อมกับท่อนซุงน้อยใหญ่ทับพันท่อน จนทั้งตำบลจมหายภายในพริบตาคร่าชีวิตประชาชนทั้งตายและสูญหายราว 700 ชีวิต (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากรธรณี, 2552) ทำให้รัฐบาลประกาศปิดป่าและหยุดการให้สัมปทานป่าไม้ประชาชนเห็นด้วยกับการปิดป่า เพราะเห็นถึงอันตรายจากการตัดไม้ทำลายป่าเป็นต้นการให้การศึกษาเกี่ยวกับผลเสียของการตัดไม้ทำลายป่าด้วยการศึกษาอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการทำให้เกิดความเข้าใจและความรู้แต่ไม่สามารถนำมาซึ่งผลที่ต้องการได้เมื่อมีเหตุการณ์ธรรมชาติร้ายแรงอุบัติขึ้นประชาชนจึงเห็นถึงสัจธรรมที่แท้จริง และจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองจึงเกิดขึ้นภัยธรรมชาติและ ความรุนแรงจึงเสมือนเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันนี้สามารถจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนมีความพร้อมทางทัศนคติและจิตสำนึกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (สมพร แสงชัย, 2545 : 153 - 154)

#### **มาตรการและเครื่องมือจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม**

เครื่องมือทางด้านนโยบายที่ได้มีการพัฒนาและนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่นิยมใช้กันทั่วไปในปัจจุบัน มี 3 แนวทางได้แก่

1. **การใช้มาตรการตามกฎหมายในการควบคุมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Command and Control)** เช่นการกำหนดมาตรฐานอากาศเสียที่มนุษย์ไม่ควรปล่อยออกมาให้เกินมาตรฐานมาตรการด้านน้ำเสียน้ำทิ้งรูปแบบสิ่งก่อสร้างที่ถูกต้องตามมาตรฐานและข้อกำหนดอื่น ๆ เป็นต้นมาตรการทางกฎหมายนี้ควรมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเป็นธรรมสำหรับทุกคนแต่มาตรการทางกฎหมายกลับกลายเป็นแนวทางห้ามการกำหนดอัตราหรือมาตรการควบคุมบังคับโดยมาตรการเหล่านี้ไม่มีความยืดหยุ่นมีความเป็นทางการและยึดระเบียบข้อบังคับ ไม่สามารถต่อรองหรือลดหย่อนและไม่มียุทธวิธีประนีประนอมเพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมที่สุดได้ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนซึ่งกระทำผิดระเบียบกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายแต่อย่างเดียวยังไม่มีประสิทธิภาพ

ประสิทธิผลไม่ประหยัด ไม่ส่งเสริมความคิดริเริ่มให้แก่เอกชนที่เกี่ยวข้องและไม่มีหน่วยงานหรือบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติตามให้มาตรการเหล่านี้เกิดผล

**2. การให้สิ่งจูงใจแก่ธุรกิจเอกชนในการอนุรักษ์และการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (Market-Based Incentives)** โดยตนเองไม่เสียประโยชน์และบางครั้งอาจจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win-Win Solution) โดยหลักการแล้วการนำมาตรการทางเศรษฐกิจมาใช้ก็เพื่อให้ค่าของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งหรืออยู่ในราคาของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ (Internalization) เช่น การใช้หลักการ ผู้ก่อความเสียหายเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ภาษีสิ่งแวดล้อม (Eco-Tax) เช่น User Charges, Emission Charges, Product charges เป็นต้น

การให้สิ่งจูงใจบังเกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เพราะผู้ประกอบการได้ประโยชน์เช่นกันทำให้มาตรการทางเศรษฐกิจเป็นที่นิยมในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประหยัดมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพทั้งยังส่งเสริมความคิดริเริ่มในการหาแนวทางใหม่หรือเทคโนโลยีชนิดใหม่เพื่อลดค่าใช้จ่ายและหากำไรจากการลดผลเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ด้วย ผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไปก็จะถูกลงโทษโดยปริยายเพราะต้องจ่ายค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการซื้อเครดิต (Credits) จากผู้ที่สามารถลดปริมาณอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียของตนเองได้ อย่างไรก็ตามปริมาณเครดิตหรือโควตา (Quotas) อาจจะไม่มีความแน่นอนและราคาก็ยังไม่คงที่ เพราะตลาดกิจกรรมเหล่านี้ยังค่อนข้างใหม่อยู่ และในบางสังคมมาตรการทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันเพราะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม และผู้กระทำผิดจริยธรรมมากกว่าบางสังคมเห็นว่าเป็นการเอาเปรียบสังคมและคนจนประเทศควรนำภาษีไปช่วยคนจนมากกว่าจะให้ประโยชน์ต่ออำนาจทางสิ่งแวดล้อม

**3. ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งสมัครใจโดยไม่มีกำบังบังคับ (partnership)** รัฐและสมาคมเอกชนตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม เช่น ปริมาณสารพิษ ฯลฯ ที่จะต้องลดลง องค์การเอกชน เช่น สมาคมอุตสาหกรรมจะตกลงกันเองในหมู่สมาชิกและกำหนดสัดส่วนที่สมาชิกจะต้องรับผิดชอบในการลดปริมาณสารพิษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็จะต้องถูกลงโทษวิธีการนี้ให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติพอสมควรและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมทางสิ่งแวดล้อมสำหรับภาคเอกชนอย่างไรก็ดีความสมัครใจแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่พอสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมมาตรการทางกฎหมายและทางการบริหารก็ยังจำเป็นอยู่บ้างในเรื่องนี้ Winsemius and Guntram (2002 : 222) ได้ให้ทัศนะว่าผู้บริหารต้องใช้การจัดการเป็นเครื่องมือที่จะทำให้บุคลากรเกิดแรงกระตุ้นที่จะปฏิบัติตามกิจจาด้านจัดการสิ่งแวดล้อมที่วางเป้าหมายไว้ภารกิจดังกล่าวคือการทำให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดในบรรดาลูกค้า (Customers) และผู้ร่วมสภาพเสียง (Stakeholders) ซึ่งหมายถึง ผู้ถือหุ้น (Shareholders) บุคลากร (Coworkers) และสมาชิกทั้งหมดในชุมชน (Host communities) อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง หาก

ผู้บริหารมีการดำเนินการที่เหมาะสมก็จะทำให้สาธารณชนเกิดความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร และอาจมีผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคได้ยิ่งกว่านั้นก็อาจส่งผลดียิ่งขึ้นโดยทำให้เป้าหมายของผู้ร่วมสภาพเสียงโดยรวมมีความสอดคล้องกันกับเป้าหมายขององค์กร และจะเกิดแรงกระตุ้นที่เป็นแรงบันดาลใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเป็นพลังร่วม (Inspired Partnership) ของกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่อาจมีความคิดเห็นแตกแยกกระจายอยู่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องเป็นผู้นำในการปลุกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นในองค์กร

แนวนโยบายทั้ง 3 อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วไม่ได้ถูกแยกจากกันโดยเด็ดขาดแต่อาจจะเป็นการผสมผสานทั้ง 3 แนวทางเข้าด้วยกันมาตรการทางกฎหมายและการบริหารก็ยังคงเป็นหลักทั่วไปของนโยบายทางสิ่งแวดล้อม มาตรการทางเศรษฐกิจจะนิยมใช้ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบการปกครองเสรีนิยม เพราะมีความสอดคล้องกับปรัชญาทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่ามาตรการทางกฎหมายและการบริหารแต่สำหรับประเทศในยุโรปซึ่งมีแนวคิดทางสังคมนิยมค่อนข้างแรงและมีความนิยมใน Ecological Modernization ค่อนข้างมากแนวนโยบายความสมัครใจและความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนจะเป็นที่ยอมรับกันมาก เพราะแนวทางนี้มีความเป็นไปได้สูงและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแข็งโดยสังคมนิยมยุโรปได้มีการปรับตัวจากสังคมนิยมให้เป็นสังคมนิยมมากขึ้น และประชาชนมีจิตสำนึกทางนิเวศและมีความเป็นพลเมืองของระบบนิเวศมากขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าแต่ละประเทศเลือกนโยบายแนวใดแนวหนึ่งเท่านั้นประเทศส่วนใหญ่จะใช้นโยบายทั้ง 3 แนวเพียงแต่อาจจะเน้นแนวใดแนวหนึ่งมากกว่าอย่างอื่นเท่านั้น โดยทั่วไปประเทศส่วนใหญ่จึงใช้มาตรการผสมมากกว่า

นอกจากนี้รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549) ได้ให้แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเชิงสถาบันไว้ว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืนต้องอาศัยกระบวนการที่หลากหลายเพื่อแก้ปัญหาได้อย่างรอบด้าน เช่นการจัดการด้วยการบังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ เพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าสังคมมีกระบวนการเสริม เช่นการสร้างจิตสำนึกที่ดีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพร้อม ๆ กับการกำหนดมาตรการจูงใจและการบังคับใช้บทลงโทษต่าง ๆ ก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สมพร แสงชัย, 2548 : 110 - 114)

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านน้ำ

### ผลกระทบของปัญหา

1. เป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรค เช่น อหิวาตกโรคบิด ท้องเสียฯ
2. เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงนำโรค

3. ทำให้เกิดปัญหามลพิษต่อดิน น้ำ อากาศ
4. ทำให้เกิดความรำคาญ เช่น กลิ่นเหม็นข
5. ทำให้สูญเสียทัศนียภาพ เกิดสภาพไม่น่าดู
6. ทำให้สูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่นสูญเสียพันธุ์ปลาบางชนิด จำนวนสัตว์น้ำลดลง
7. ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในระยะยาว
8. ผลต่อสุขภาพ (ภิรมย์ ศรีธาตุ, 2546 : 21)

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าการดำรงชีวิตของคนและสัตว์ย่อมขึ้นอยู่กับอาหารและน้ำ เป็นปัจจัยสำคัญ ปัจจุบันสะอาดตามธรรมชาติ หาได้ค่อนข้างยาก สำหรับชุมชนใหญ่จำเป็นต้องใช้น้ำประปา

การทำน้ำประปานั้นอาจให้คำนิยามว่า เป็นการนำน้ำดิบซึ่งได้มาจากแม่น้ำ ลำคลอง อ่างเก็บน้ำ หรือบ่อบาดาลมาทำให้สะอาดปราศจากโรคภัยอันตรายต่อผู้บริโภคและส่งให้ถึงมือผู้ใช้น้ำโดยระบบเส้นท่อ สิ่งเจือปนต่างๆ ที่มีอยู่ในน้ำจะต้องแยก หรือกำจัดออกไปให้เหลือน้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้น้ำดิบที่มีคุณสมบัติต่างไปจากเกณฑ์ที่กำหนดจะถูกนำมาผ่านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อแยกสิ่งเจือปนที่ไม่ต้องการออก

ความยุ่งยากของการทำน้ำประปาขึ้นอยู่กับคุณภาพของแหล่งน้ำดิบแต่ละแห่งจะแตกต่างกันไป ตามสภาพการกำเนิดของแหล่งน้ำ และการเข้าไปเกี่ยวข้องกับมนุษย์ที่อาศัยแหล่งน้ำเหล่านั้น อันเป็นสาเหตุให้สิ่งเจือปนต่างๆ ที่มีอยู่ในน้ำดิบแตกต่างกันไปในแต่ละสถานที่ ทั้งในแง่ชนิดของสิ่งเจือปน และปริมาณของสิ่งเจือปนซึ่งจะยังผลให้ระบบที่ใช้ในการผลิตน้ำประปามีลักษณะที่แตกต่างกันตามไปด้วย

เรื่องคุณภาพน้ำดิบจึงเป็นปัญหาหลักและสำคัญ ปัญหาที่พบบ่อยมาก มีสีขาวตกรตะกอนเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพของดินที่ขาดแร่ธาตุ เรียกว่าดินมีการกระจายตัวสูง สามารถทดสอบดูอย่างง่าย ๆ โดยการนำดินขนาดเท่าเม็ดถั่วเขียว จำนวน 3-4 เม็ด ใส่ลงในแก้วที่น้ำประมาณ 100 มิลลิลิตร เมื่อตั้งทิ้งไว้ 30-60 นาที จะพบว่า โดยรอบของดินจะมีลักษณะขุ่นขาวๆ กระจายออกเป็นวงกว้าง คล้ายรัศมีปัญหาที่เกิดขึ้นนี้จะเกิดจาก หลังการขุดสระพักน้ำแล้วเสร็จใหม่ที่ลึกกว่าเดิมปล่อยน้ำไหลเข้าสระเพื่อกักเก็บ พบว่า น้ำดิบมีลักษณะขุ่นขาว คล้ายน้ำนม มีความขุ่นมากกว่า 1000 NTU เมื่อนำไปตกตะกอนในระบบผลิตน้ำประปาโดยใช้สารส้มและปูนขาวจะต้องใช้ปริมาณสูง และได้ส่วนที่เป็นน้ำใสประมาณ 40% แสดงว่าสารส้มและปูนขาวไม่เหมาะสมกับแหล่งน้ำนี้ (การประปาส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

น้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถเกิดหมุนเวียนได้เรื่อยๆ ไม่มีวันหมดสิ้นเมื่อมีแสงแดดส่องมาบนพื้นโลกน้ำจากทะเลและมหาสมุทรก็จะระเหยเป็นไอน้ำลอยขึ้นสู่เบื้องบนเนื่องจากไอน้ำมีความเบากว่าอากาศเมื่อไอน้ำลอยสู่เบื้องบนแล้วจะได้รับความเย็นและกลั่นตัวกลายเป็นละอองน้ำเล็กๆ ลอยจับตัวเป็นกลุ่มเมฆเมื่อจับตัวกันมากขึ้นและกระทบความเย็นก็จะกลั่นตัวกลายเป็นหยดน้ำตกลงสู่พื้นโลก น้ำบนพื้นโลกจะระเหยกลายเป็นไอน้ำอีกเมื่อได้รับความร้อน



จากดวงอาทิตย์ไอน้ำจะรวมตัวกันเป็นเมฆและกลั่นตัวเป็นหยดน้ำกระบวนการเช่นนี้เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรหมุนเวียนต่อเนื่องกันตลอดเวลา ดังนั้นน้ำที่มนุษย์ใช้แล้วมิได้สูญหายไปไหนแต่จะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงกลับมาใช้อีกได้ โดยกระบวนการกลั่นการระเหยของน้ำบนผิวโลกและการรวมตัวในบรรยากาศที่เรียกกันว่าวัฏจักรของน้ำ

วัฏจักรของน้ำ คือ การหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงสถานะของน้ำซึ่งสามารถอธิบายได้อย่างง่าย ๆ คือ เมื่อน้ำตามที่แตกต่างกัน ได้รับความร้อนจากดวงอาทิตย์ก็จะระเหยกลายเป็นไอน้ำลอยขึ้นสู่เบื้องบนเมื่อไอน้ำลอยขึ้นสู่เบื้องบนแล้วจะได้รับความเย็นและกลั่นตัวกลายเป็นละอองน้ำเล็ก ๆ ลอยจับตัวเป็นกลุ่มเมฆเมื่อจับตัวกันมากขึ้นและกระทบกับความเย็นก็จะกลั่นตัวกลายเป็นหยดน้ำตกลงสู่พื้นโลก น้ำบนพื้นโลกจะระเหยกลายเป็นไอน้ำอีกเมื่อได้รับความร้อนจากดวงอาทิตย์ไอน้ำจะรวมตัวกันเป็นเมฆและกลั่นตัวกลายเป็นหยดน้ำ เมื่อได้รับความเย็นกระบวนการเช่นนี้เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรหมุนเวียนต่อเนื่องกันตลอดเวลา ทำให้มีน้ำเกิดขึ้นบนผิวโลกอยู่เสมอ

### ประเภทของน้ำในโลก

แหล่งน้ำที่อยู่บนผิวโลกแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามคุณลักษณะและบริเวณที่พบ คือ

1. มหาสมุทรเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีขนาดใหญ่เนื่องจากมีพื้นที่ถึง 3 ใน 4 ส่วนของพื้นที่ผิวโลก ทะเลแบ่งออกเป็นทะเลลึก หรือมหาสมุทรและทะเลบริเวณชายฝั่ง เพราะน้ำในทะเลมีความเค็มเนื่องจากมีเกลือและแร่ธาตุละลายอยู่จึงมีข้อจำกัดในการ นำน้ำทะเลมาใช้ประโยชน์ เช่นการนำมาใช้ในการเพาะปลูก ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือนำมาใช้ในการดื่มกินซึ่งถึงแม้ว่ามนุษย์สามารถเปลี่ยนน้ำทะเลให้เป็นน้ำจืดได้ แต่ก็ไม่เป็นที่นิยม เพราะว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก แต่น้ำทะเลก็ยังมีประโยชน์มากมายในแง่ของเส้นทางคมนาคมขนส่งในทะเลแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแหล่งผลิตอาหารโปรตีน แหล่งใหญ่ที่สุดให้แก่ชาวโลก ตัวผลิตก๊าซออกซิเจนให้แก่มนุษย์ในปริมาณร้อยละ 75 เป็นปัจจัยตัวหนึ่งที่ทำให้เกิดฝนตกเป็นแหล่งที่มาของความชื้นของโลกทั้งหมดและเป็นตัวช่วยสร้างความสวยงามธรรมชาติ(การประปาส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

2. น้ำผิวดินแหล่งน้ำผิวดินตามธรรมชาติประกอบด้วยแม่น้ำ ลำคลอง หนอง น้ำตก ส่วนอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนกักเก็บน้ำต่าง ๆ จัดเป็นแหล่งน้ำที่ถูกสร้างขึ้นด้วยมนุษย์เมื่อดูอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นว่าเรามีน้ำจืดอยู่มากมายแต่ในความเป็นจริงแล้วปริมาณน้ำจืดที่มีอยู่และสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการดำรงชีวิตได้นั้นมีน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณของน้ำทะเล

3. น้ำใต้ดินเป็นแหล่งน้ำอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีปริมาณของน้ำน้อยกว่าแหล่งน้ำกล่าวคือ แหล่งน้ำนี้เกิดจากการที่น้ำผิวดินซึมผ่านพื้นดินลงสู่ระดับที่ต่ำกว่าแม่น้ำลำคลอง และทะเลไปสะสมปริมาณน้ำอยู่ด้านล่างของแหล่งน้ำดังกล่าวนี้การนำน้ำจากแหล่งน้ำประเภทนี้ขึ้นมาใช้จะทำการขุดบ่อบ่งไปจนถึงชั้นน้ำและสูบน้ำขึ้นมา

## สถานการณ์น้ำของประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่รวม 512,000 ตารางกิโลเมตรจำแนกทางอุทกวิทยาออกเป็น 25 พื้นที่ลุ่มน้ำหลักมีปริมาณฝนตกเฉลี่ยต่อปีทั้งประเทศประมาณ 1,700 มิลลิเมตร ซึ่งจะทำให้เกิดเป็นปริมาณน้ำจากน้ำฝนปีละประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตรจะซึมลงใต้ดินและระเหยกลับไปสู่บรรยากาศเหลือเพียง 200,000 ล้านลูกบาศก์เมตรที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองหนอง บึง ปัจจุบันการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง 650 แห่ง และโครงการขนาดเล็ก 60,000 แห่งสามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ได้ 70,800 ล้านลูกบาศก์เมตรหรือประมาณร้อยละ 30 ของปริมาณน้ำเฉลี่ยทั้งปีส่วนที่เหลือไหลลงสู่ทะเล ปริมาณน้ำฝนปีละ 600,000 ล้านลูกบาศก์เมตรที่ซึมลงไปได้ดินและระเหยกลับไปในอากาศมีเพียงส่วนหนึ่งไหลไปกักเก็บน้ำอยู่ในแหล่งน้ำใต้ดิน ปริมาณน้ำที่ไหลลงไปเก็บกักในแหล่งน้ำใต้ดินนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะ และสภาพของชั้นหินสามารที่จะเก็บกักน้ำไว้ได้สูงถ้าเป็นหินร่วน เช่น กรวด ทราย ดินเหนียว ชั้นน้ำใต้ดินที่เป็นกรวดทรายสามารถเก็บกักน้ำไว้ในช่องว่างหรือรูพรุนได้สูง ถ้าเป็นหินแข็งปริมาณน้ำที่เก็บไว้ได้จะขึ้นอยู่กับช่องว่างที่เกิดจากรอยแตก รอยเลื่อน โพรงหรือช่องว่างระหว่างการวางตัวของชั้นหิน การศึกษาทางอุทกธรณีวิทยาสามารถประเมินเบื้องต้นได้ว่าแต่ละปีน้ำฝนไหลซึมลงไปเก็บกักในดินร่วนประมาณร้อยละ 10 และในชั้นหินแข็งประมาณร้อยละ 2 - 5 ในประเทศไทยมีทั้งหินร่วนและหินแข็งที่เป็นแหล่งน้ำใต้ดิน โดยในภาพรวมปริมาณน้ำฝนที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำใต้ดินทั่วประเทศปีละประมาณร้อยละ 5 ของปริมาณน้ำฝนทั้งหมดหรือประมาณปีละ 38,000 ล้านลูกบาศก์เมตรปริมาณน้ำที่ซึมลงไปเหล่านี้จะไม่สามารถเก็บกักไว้ในแหล่งน้ำใต้ดินได้ทั้งหมดมีบางส่วนไหลลงสู่ทะเลหรือไหลลงสู่แม่น้ำลำธาร ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในการประเมินปริมาณน้ำใต้ดินทั้งหมดในประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่จัดว่ามีความสะอาดและมีศักยภาพสูงสำหรับการอุปโภคบริโภค (การประปาส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

น้ำฝนเป็นทรัพยากรน้ำที่มีคุณค่าและมีความสะอาดสูง สามารถรองรับและเก็บกักในภาชนะไว้เพื่อใช้อุปโภคบริโภคได้โดยตรงปริมาณน้ำฝนทั่วประเทศดังกล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการนำน้ำฝนมาใช้ประโยชน์ทั้งในเขตเมืองและชนบท

### ประโยชน์/ความสำคัญของน้ำ

1. การอุปโภคบริโภค มนุษย์ต้องการน้ำสะอาดเพื่อดื่มกิน และใช้ในการประกอบอาหารมนุษย์ยังใช้น้ำเพื่อชำระร่างกาย ชะล้างสิ่งสกปรกและใช้เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน
2. การเกษตรกรรมพืชสัตว์ต้องการน้ำเพื่อการเจริญเติบโต น้ำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์

3. อุตสาหกรรม น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในขบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม น้ำถูกใช้เป็นวัตถุดิบ ใช้หล่อเครื่องจักร และระบายความร้อนให้แก่เครื่องจักร ใช้ทำความสะอาดเครื่องจักรเครื่องยนต์ของโรงงาน และใช้ชะล้างกากและของเสียจากโรงงาน

4. การคมนาคมขนส่ง การคมนาคมขนส่งทางน้ำนับว่าสะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากสามารถขนส่งได้จำนวนมาก และเข้าถึงทุกแห่งที่มีแม่น้ำลำคลอง

5. แหล่งผลิตพลังงาน การไหลของน้ำทำให้เกิดพลังงานขึ้นซึ่งสามารถนำไปใช้ในการผลิตไฟฟ้า และใช้เป็นพลังงานกับเครื่องจักรกลต่างๆ ได้

6. การพักผ่อนหย่อนใจ น้ำนำความสดชื่นและความรื่นรมย์มาให้แก่มวลมนุษย์ ช่วยให้เกิดการพักผ่อนหย่อนใจ ในด้านการเล่นและกีฬาทางน้ำ เป็นต้น

### ปัญหาของทรัพยากรน้ำ

#### ปัญหาการมีน้ำน้อยเกินไป

เกิดการขาดแคลนน้ำอันผลเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ปริมาณน้ำฝนน้อยลง เกิดความแห้งแล้งเสียหายต่อพืชเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์

#### ปัญหาการมีน้ำมากเกินไป

เป็นผลมาจากการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดน้ำท่วมไหลป่าในฤดูฝนสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน

#### การแก้ไขปัญหา

1. ลดการตัดไม้ทำลายป่า
2. สร้างเขื่อน ฝายอ่างเก็บน้ำเพื่อกักเก็บน้ำ

#### ปัญหาน้ำเสีย

ด้วยเหตุที่ว่าน้ำหมุนเวียนเป็นวัฏจักรไม่สูญหาย แต่จะอยู่ในลักษณะที่แตกต่างกันไป มนุษย์จึงใช้น้ำกันอย่างสะดวกสบาย และค่อนข้างฟุ่มเฟือย ด้วยความรู้สึกที่น้ำไม่มีวันหมดสิ้นจึงทำให้มนุษย์ละเลยและมองข้ามคุณค่าของน้ำซึ่งนอกจากจะไม่สงวนรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีแล้วยังกลับทำลายโดยการทิ้งสิ่งโสโครกต่างๆ ทำให้น้ำเน่าเสียจนกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในขณะนี้ในบางแห่ง (การประปาส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

น้ำเสียเป็นผลมาจากการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ ทั้งในกิจวัตรประจำวันอุตสาหกรรมและการเกษตรกรรม ฯลฯ แหล่งกำเนิดน้ำเสียสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. น้ำเสียชุมชน(Domestic Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่อาศัยในชุมชนเช่น น้ำเสียจากบ้านเรือนอาคาร ที่พักอาศัย โรงแรมโรงพยาบาล โรงเรียนร้านค้า อาคารสำนักงาน เป็นต้น น้ำเสียชุมชนนี้ส่วนใหญ่จะมีสิ่งสกปรกในรูปของ

สารอินทรีย์ (Organic Matters) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นสาเหตุสำคัญของการทำให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลง

2. น้ำเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการอุตสาหกรรมตั้งแต่ขั้นตอนการล้างวัตถุดิบ กระบวนการผลิต การล้างวัสดุอุปกรณ์และเครื่องจักรกลตลอดจนการทำมาสะอาดโรงงาน ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของวัตถุดิบกระบวนการผลิต รวมทั้งระบบควบคุมและบำรุงรักษาองค์ประกอบของน้ำเสียประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีสิ่งสกปรกที่เจือปนอยู่ในรูปสารอินทรีย์ (Organic Matter) สารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) อาทิ สารเคมี โลหะหนัก เป็นต้น

3. น้ำเสียเกษตรกรรม (Agricultural Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมทางการเกษตร ครอบคลุมถึงการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะมีสิ่งสกปรกที่เจือปนอยู่ ทั้งในรูปของสารอินทรีย์ (Organic Matters) และสารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้น้ำ การใช้ปุ๋ยและสารเคมีต่าง ๆ ถ้าหากเป็นน้ำเสียจากพื้นที่เพาะปลูกจะพบสารอาหารจำพวกไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โปแตสเซียม และสารพิษต่าง ๆ ในปริมาณสูง แต่ถ้าเป็นน้ำเสียจากกิจการการเลี้ยงสัตว์จะพบสิ่งสกปรกในรูปของสารอินทรีย์เป็นส่วนใหญ่

4. น้ำเสียที่ไม่ทราบแหล่งกำเนิด (Nonpoint Source Wastewater) ได้แก่ น้ำฝนและน้ำหลากที่ไหลผ่านและชะล้างความสกปรกต่าง ๆ เช่น กองขยะมูลฝอย แหล่งเก็บสารเคมี ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และคลองระบายน้ำ (การประกาศส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

#### ผลกระทบของน้ำเสียต่อสิ่งแวดล้อม

1. เป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรค เช่น อหิวาตกโรค บิด ท้องเสีย
2. เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงนำโรค
3. ทำให้เกิดปัญหาหมอกพิษต่อดิน น้ำ อากาศ
4. ทำให้เกิดความรำคาญ เช่น กลิ่นเหม็น
5. ทำให้สูญเสียทัศนียภาพเกิดสภาพไม่น่าดู
6. ทำให้สูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น สูญเสียพันธุ์ปลาบางชนิด จำนวนสัตว์น้ำลดลง
7. ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในระยะยาว
8. ผลต่อสุขภาพ

**ความรู้หรือความเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water-Related Diseases) แบ่งได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้**

1. Waterborne Diseases เป็นโรคหรือความเจ็บป่วยที่มีน้ำเป็นสื่อในการแพร่กระจาย เกิดจากการดื่มน้ำที่ปนเปื้อนด้วยเชื้อโรคประเภทต่าง ๆ ตลอดจนสารเคมี โลหะหนัก รวมทั้งการปรุงอาหารโดยใช้ น้ำไม่สะอาดที่ปนเปื้อนด้วยเชื้อโรค และสารเหล่านี้มักจะเป็นอาการอุจจาระ-

ร่วงที่เกิดจากเชื้อโรคจำนวนมากและอาการป่วยด้วยโรคอื่นๆ คือ บิด ไทฟอยด์ตับอักเสบ และ พยาธิชนิด ๆ

2. Water-Washed Diseases โรคหรือความเจ็บป่วยที่เนื่องมาจากความขาดแคลนน้ำสะอาดในการชำระล้างทำความสะอาดร่างกายและเสื้อผ้าเรื่องนุ่งห่มมักจะเป็นอาการโรคติดเชื้อตามเยื่อบุตาผิวหนัง ภายนอกร่างกายเช่น ริดสีดวงตา หิด เหาแผลตามผิวหนัง เป็นต้น

3. Water-Based Diseases โรคหรือความเจ็บป่วยเนื่องจากเชื้อโรคหรือสัตว์นำโรคที่มีวงจรชีวิตอาศัยในน้ำที่สำคัญคือพยาธิใบไม้ในตับพยาธิใบไม้ในเลือด เป็นต้น

4. Water-Related Insect Vectors โรคหรือความเจ็บป่วยเนื่องมาจากแมลงเป็นพาหะนำโรคที่ต้องอาศัยน้ำในการแพร่พันธุ์เป็นสำคัญพาหะนำโรคส่วนใหญ่เกิดจากยุงเช่น มาลาเลีย ไข้เลือดออก โรคเท้าช้างไข้เหลือง เป็นต้น

กลุ่มโรคหรือความเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water-Related Diseases) ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นผลมาจากการปนเปื้อนทั้งจุลินทรีย์และ/หรือ สารเคมีทั้งในแหล่งน้ำผิวดินแหล่งน้ำใต้ดินซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญที่มนุษย์จะต้องสัมผัสและนำมาใช้ในการอุปโภคบริโภค(การประปา ส่วนภูมิภาค, 2556 : ออนไลน์)

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านเกษตร

การเกษตร หมายถึง การจัดการภายในของขอบเขตที่ดิน เพื่อการผลิตพืชและสัตว์ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในการยังชีพ การแลกเปลี่ยนโดยมีปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ ดิน น้ำ อากาศ แสงพืชพันธุ์และสัตว์ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบการเกษตรมีลักษณะที่สอดคล้องกับระบบนิเวศธรรมชาติเป็นอย่างมากทั้งนี้ระบบนิเวศธรรมชาติเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันขององค์ประกอบที่มีชีวิตกับองค์ประกอบที่ไม่มีชีวิตโดยมีลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว อย่างน้อย 5 ประเด็น คือ

- 1) การเกษตรต้องพึ่งพาอาศัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพอย่างเข้มข้น
- 2) การเกษตรจำเป็นต้องอาศัยคุณลักษณะทางชีววิทยาในการผลิต
- 3) การเกษตรมีการใช้ที่ดินเป็นบริเวณกว้าง
- 4) การเกษตรก่อให้เกิดผลผลิตมากมายและหลากหลาย
- 5) การเกษตรมีหน่วยการผลิตมากทำให้อัตราส่วนการประกอบอาชีพของประชากร

มีมาก

### ปัญหาและสาเหตุความไม่ยั่งยืนในระบบการเกษตร

ในช่วงของการพัฒนาของประเทศไทย รวมไปถึงทั่วโลกที่ผ่านมาั้นมนุษย์ได้กระทำการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาโดยขาดการระมัดระวัง ส่งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม

ธรรมชาติในขณะเดียวกันธรรมชาติที่ได้รับผลกระทบของการพัฒนาจนมีสภาพเสื่อมโทรม ผิดปกตินั้น ได้ก่อให้เกิดผลต่อมนุษย์มากมาย ดังนี้

#### 1) ปัญหาความไม่ยั่งยืนทางด้านสภาพแวดล้อม

โดยทั่วไปมนุษย์เคยชินกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มักมองการเกษตรที่ต้องหักล้างถางพงจากพื้นที่เดิมที่เป็นป่าไม้ให้เตียนเสียก่อนโดยไม่ให้มีพืชอื่นที่ไม่ต้องการหลงเหลืออยู่แล้วจึงทำการไถเตรียมดินเพื่อให้ร่วนซุย และเหมาะสมกับการเจริญเติบโตของพืชที่ต้องการปลูกจากนั้นทำการปลูกเป็นแถวเป็นแนว ทั้งนี้เพราะภายหลังจากพืชงอกมาแล้วจะได้ทำการไถพรวนระหว่างร่อง เพื่อไม่ให้มีวัชพืชขึ้นแข่งกับพืชที่ต้องการปลูก เมื่อมีศัตรูพืชระบาดก็ใช้สารเคมีพ่นกำจัดเมื่อถึงเวลาก็ใส่ปุ๋ยบำรุงดิน ในระยะเวลาที่เหมาะสมการปฏิบัติเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหา คือ

1.1) การชะล้างพังทลายของดิน โดยเฉพาะบริเวณที่มีความลาดเอียง เพราะหน้าดินมีพืชเศรษฐกิจเพียงชนิดเดียว

1.2) เกิดมลพิษในอากาศ น้ำ และดิน เนื่องจากการใช้สารเคมี

1.3) ศัตรูพืชระบาดมากขึ้น เพราะไปทำลายแมลงบางอย่างที่มีประโยชน์ต่อพืช

1.4) การสูญเสียแหล่งพันธุกรรม เพราะปลูกพืชเพียงชนิดเดียวและกำจัดพืชชนิดเดิมออกไป

1.5) พื้นที่ป่าไม้ลดลง

#### 2) ปัญหาความไม่ยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

การเกษตรไทยในชนบทเดิมมุ่งเน้นการผลิตสิ่งจำเป็นพื้นฐานมากกว่าจะมุ่งเพื่อการค้า ระบบการเกษตรไทยจึงมีความหลากหลาย ผลผลิตเพียงพอกับการบริโภคเมื่อเหลือจึงแจกจ่ายแลกเปลี่ยนหรือจำหน่าย แต่ต่อมานโยบายการผลิตเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อเศรษฐกิจของประเทศที่เจริญเติบโตและก้าวหน้าให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้นเกษตรกรถูกอิทธิพลของเศรษฐกิจภายนอกเข้ามามีบทบาททำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต และมีอิทธิพลที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับระบบการผลิต คือ

2.1) ความต้องการปัจจัยภายนอกเหนือการดำรงชีวิตมีมากขึ้น เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับการเสนอขายปัจจัยการดำรงชีพที่ไม่ใช่สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานมากขึ้นการผลิตที่เน้นเพื่อการดำรงชีพเปลี่ยนแปลงเป็นผลิตเพื่อขายให้ได้เงินมาจับจ่ายใช้สอยโดยเน้นการผลิตพืชเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

2.2) การผลิตเพื่อการค้าประสบภาวะขาดทุน สินค้าการเกษตรส่วนใหญ่มีลักษณะ 5 ประการ คือ 1) เน่าเสียง่ายผลผลิตที่เก็บไว้นานต้องใช้อย่างเร่งด่วน 2) เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มราคาผันแปรไม่แน่นอน 3) ผลผลิตไม่แน่นอนมีความเสี่ยงสูง และ 4) ต้นทุนการผลิตสูงทำให้เกษตรกรมีหนี้สินต้องรีบขายผลผลิตทำให้มีรายได้ต่ำ (การเกษตร, 2555 : ออนไลน์)

เนื่องจากภาคเกษตรมีความสำคัญทั้งในด้านอาหารและวัตถุดิบในการผลิตต่างๆ แต่สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงกำลังส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมอย่างรุนแรงในภาพรวม เพราะการทำการเกษตรส่วนใหญ่อาศัยฤดูกาลเป็นหลักเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล เช่น ฝนตกหนักจนน้ำท่วมในเดือนมีนาคมอากาศหนาวเย็นในฤดูร้อน ผลกระทบที่เกิดขึ้นชัดเจน คือ การสูญเสียผลผลิตของภาคเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศระดับโลกและระดับภูมิภาคในระยะยาว จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางพืชผล ปศุสัตว์และการประมงอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะมีอิทธิพลต่อการเกษตรดังนี้

1. พื้นที่การเกษตรจะขยับเลื่อนไปและผลผลิตจะเปลี่ยนแปลงไป
2. ปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ในการชลประทานได้จะลดลง
3. ทำให้สูญเสียพื้นที่ เนื่องจากการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล และน้ำจะมีความเค็มมากขึ้น
4. ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น มีผลกระทบต่อประมง เพราะจะทำให้อุณหภูมิของน้ำ กระแสน้ำ การไหลของน้ำจืด และการหมุนเวียนของธาตุอาหารเปลี่ยนแปลงไป

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรคือกระดูกสันหลังของประเทศ และการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักในสังคมไทย แต่ถึงกระนั้นแม้ความตระหนักในเรื่องนี้จะมีอยู่และมีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเกษตรกรรมเป็นอันดับแรกก็ยังมีได้ช่วยให้ภาคเกษตรกรรมของเรารุ่งเรือง เหตุทั้งนี้เป็นเพราะผู้อยู่ในภาคเกษตรกรรมมักประสบปัญหามากมายอันเนื่องมาจากหนี้สิน ความยากจนและรายได้ต่ำชาวนาชาวไร่ของเราจึงต้องการความช่วยเหลือทุกรูปแบบพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยเกษตรกรไทยและงานด้านการพัฒนาชนบทมากจนต้องทรงริเริ่มโครงการพัฒนาเกษตรกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมากด้วยพระองค์เอง เพื่อช่วยเหลือพสกนิกรเหล่านี้โครงการที่ทรงริเริ่มได้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการพัฒนาชนบทและงานด้านเกษตรกรรมโดยรวมของประเทศ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมราษฎรทั่วทุกหนทุกแห่งในประเทศ พระราชกรณียกิจนี้ทำให้ทรงทอดพระเนตรเห็นปัญหาความทุกข์ยากมากมายของชาวบ้านผู้ประกอบอาชีพการเกษตร ทรงตระหนักชัดว่าปัญหาทั้งหลายทั้งปวงเกิดจากสาเหตุที่ชาวบ้านขาดประสิทธิภาพในการผลิตพืชผลต่างๆ สาเหตุอื่นๆ ที่สำคัญคือการทำพวกเขาต้องพึ่งพาแต่กรรมวิธีการผลิตที่ล้าสมัยและพึ่งทรัพยากรธรรมชาติรอบตัวมากเกินไป แม้จะไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่าธรรมชาติจะแปรเปลี่ยนไปอย่างไรในแต่ละปีทรัพยากรเหล่านี้อันได้แก่ ทรัพยากรดิน ป่า และแหล่งน้ำและนอกจากเงินลงทุนแล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่เกษตรกรไทยขาดแคลนอย่างมากคือความรู้ทางเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรความรู้ด้านการค้าและการตลาดรวมไปถึงความรู้ด้านการวิจัยค้นคว้าและทดลองต่างๆ

กระบวนการค้นคว้าหาความรู้ทางวิชาการใหม่ ๆ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรไทย มีต้นกำเนิดที่พระตำหนักจิตรลดารโหฐานที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนี้เองใน

บริเวณพื้นที่ของพระตำหนักสวนจิตรลดาโปรดเกล้าฯให้จัดสร้างศูนย์ต่างๆเพื่อการศึกษา ค้นคว้าโดยเฉพาะด้านการเกษตรและสาขาวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวกับการเกษตร ฉะนั้นสิ่งที่ได้เห็น กันในบริเวณพระตำหนัก จึงมีเช่นว่า แปลงนาข้าว โรงสีข้าวยุ้งข้าว โรงนม สวนป่าสาธิต และ โรงงานเล็กๆเป็นจำนวนมาก

ศูนย์ศึกษาและทดลองเหล่านี้ดำเนินงานด้านการค้นคว้าวิจัย การรวบรวมข้อมูลและการทดลองต่างๆมีผลงานซึ่งเป็นการพัฒนาพืชผลชนิดใหม่ ๆ มากมาย ทั้งพืชเศรษฐกิจพืชผล เมืองหนาว พืชผลสำหรับการบริโภคในครัวเรือน สมุนไพรที่มีคุณค่าทางยาตลอดจน พันธุ์ปลา และพันธุ์สัตว์ใหม่ๆ เป็นต้นภาระหน้าที่ของศูนย์ศึกษาจึงเป็นการค้นหา“เครื่องมือ”ที่จะเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตให้แก่เกษตรกร และให้โอกาสพวกเขาในการเรียนรู้ทักษะพื้นฐานของ ธุรกิจการเกษตรด้วย อาทิเช่น การบริหารจัดการ การตลาดและสหกรณ์ เป็นต้น แต่เทคนิค และความรู้ใหม่ๆ เหล่านี้ก่อนที่จะมีการเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องทำให้เป็น นวัตกรรมที่ไม่ซับซ้อนเกินไปง่ายแก่การเข้าใจ และการนำไปปฏิบัติเองในภายหลัง เพราะผู้ที่ จะนำความรู้เหล่านี้ไปใช้คือชาวบ้านสามัญธรรมดาอีกประการหนึ่ง คือนวัตกรรมใด ๆ ก็จะต้อง ตอบสนองความต้องการของผู้คนในแต่ละเฉพาะท้องถิ่นได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ชาวบ้านได้เกิดการ เรียนรู้ที่แท้จริงจากตัวอย่างในชีวิตจริงของเขา

ต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการตั้งศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพิ่มขึ้นกระจายไปในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศศูนย์เหล่านี้ได้สร้างทางเลือกใหม่ ๆ ในการ ประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนในชนบทพวกเขามีโอกาสได้รับการฝึกอบรม ได้เรียนรู้จากการ สาธิตต่างๆตลอดจนได้ทำกิจกรรมด้านอาชีพเกษตรที่หลากหลายรูปแบบมีความร่วมมือกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนและคนในท้องถิ่นที่เป็นโครงการพัฒนาต่างๆ จำนวนมาก ล้วนบังเกิดผลที่มีคุณอนันต์ต่อชุมชนในภูมิภาคต่างๆ นั้นโดยตรงสามารถช่วยบรรเทาความ ยากจน เพิ่มรายได้และยกมาตรฐานการดำรงชีวิตของราษฎรได้ดังเช่นที่เป็นพระราชประสงค์ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เพราะเหตุที่ชุมชนชนบทจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือให้ยืนหยัดได้ด้วยตนเองสิ่งที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่พวกเขาคือทิศทางและโอกาสของการพัฒนา โดยทรงเน้นด้านการให้ราษฎรมีความรู้ที่ทันสมัยในเรื่องของเทคนิค ทฤษฎีและทักษะใหม่ๆ ทางการเกษตร (พระราชกรณียกิจ,การพัฒนาการเกษตร, 2010 : ออนไลน์)



## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านสาธารณสุข

สิทธิด้านสุขภาพโดยไม่มี การแบ่งแยกถูกระบุไว้ในตราสารต่างๆในระดับนานาชาติดัง บทบัญญัติขององค์การอนามัยโลกที่กล่าวไว้ว่า “การมีสุขภาพตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะ เป็นไปได้โดยไม่มี การแบ่งแยกเชื้อชาติศาสนาความเชื่อทางการเมืองสภาวะทางเศรษฐกิจและ สังคมเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน”

สิทธิด้านสุขภาพไม่ได้หมายถึงการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพเท่านั้น แต่รวมถึง ประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นตัวกำหนดสุขภาพ เช่นการมีน้ำดื่มที่สะอาด การมีบ้านและการสุขาภิบาล ที่เหมาะสมนอกจากนี้ยังหมายถึงความอิสระ และการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ความอิสระหมายถึง การมีสิทธิที่จะไม่ได้รับการรักษาทางการแพทย์หากไม่ยินยอม เช่น ในการทดลองและการวิจัยสิทธิ ที่จะไม่ได้รับการรักษาที่ทรมานก่อให้เกิดความทรมานหรือทำให้เกิดความอับอายส่วนสิทธิ ประโยชน์ให้แก่สิทธิด้านการป้องกันโรค และการรักษาสิทธิด้านการควบคุมโรค การเข้าถึงยา ที่จำเป็นและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสุขภาพของตนเอง

**สุขภาพคืออะไร** สุขภาพได้รับการอธิบายความหมายแต่ดั้งเดิมว่าการปราศจากโรค หรือความเจ็บป่วยอย่างไรก็ตามคำนิยามของมีความหมายกว้างกว่านั้นกล่าวคือภาวะที่สมบูรณ์ ของร่างกายจิตใจและสังคมรวมทั้งไม่มีความเจ็บป่วยหรืออ่อนแอทางสุขภาพ”สุขภาพเป็น ทรัพยากรที่มีคุณค่าที่ทำให้บุคคลดำรงชีวิตอย่างสมบูรณ์ทั้งด้านส่วนบุคคลสังคมและเศรษฐกิจมี อิสระในการประกอบอาชีพเรียนรู้และมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการดำเนินชีวิตใน ครอบครัวและชุมชน

**ปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ** ภาวะสุขภาพของบุคคลได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทั้งส่วน บุคคลเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางปัจจัยเหล่านี้มักถูกอ้างถึงว่าเป็นปัจจัยที่มี ผลต่อสุขภาพซึ่งมีหัวข้อหลักดังนี้

1. พันธุกรรมมีผลต่ออายุขัย ความมีสุขภาพดีและความเป็นไปได้ในการเกิดความ เจ็บป่วยต่าง ๆ
2. รูปแบบการใช้ชีวิตและพฤติกรรมส่วนบุคคล อาหาร กิจกรรมการสูบบุหรี่ การ ดื่ม และการรับมือกับความเครียดในชีวิตเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อสุขภาพ
3. รายได้และสถานภาพทางสังคม ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยิ่งมากเท่าไร ยิ่งมีความแตกต่างของภาวะสุขภาพมากเท่านั้น
4. การจ้างงานและสภาพการทำงานผู้ที่ได้รับการจ้างงานมักมีสุขภาพที่ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่สามารถควบคุมสภาพในการทำงานของตนเองได้
5. การศึกษาระดับการศึกษาต่างมีความเชื่อมโยงกับการมีสุขภาพไม่ตี มีภาวะเครียด มากกว่าและมีความมั่นใจในตนเองต่ำกว่า

6. เครือข่ายการสนับสนุนทางสังคม การได้รับการสนับสนุนจากครอบครัว เพื่อน และชุมชนมากกว่าเชื่อมโยงกับการมีสุขภาพที่ดีกว่า
7. วัฒนธรรมชนบทธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อของครอบครัว และชุมชนล้วนส่งผลต่อสุขภาพ
8. เพศเพศชายและเพศหญิงมีความแตกต่างของโรคในแต่ละช่วงวัย
9. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพน้ำสะอาดและอากาศบริสุทธิ์สถานที่ทำงานที่ถูกสุขอนามัย บ้านชุมชนและถนนที่ปลอดภัยล้วนส่งผลต่อการมีสุขภาพดี
10. บริการด้านสุขภาพการเข้าถึงและใช้บริการด้านสุขภาพมีอิทธิพลต่อสุขภาพ (องค์การอนามัยโลก : ออนไลน์)

### **ปรัชญาของระบบสุขภาพ**

ระบบสุขภาพ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ โดยมีขอบเขตและความหมายที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องกับกระทบกับสุขภาพมากมายหลายด้านทั้งปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านระบบบริการสุขภาพ ระบบสุขภาพเป็นระบบที่เอื้อต่อการสร้างสุขภาพตามความหมายที่กว้าง สุขภาพคือสภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุลทั้งมิติทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางปัญญา สุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความไม่พิการและความไม่มีโรคเท่านั้น

### **ปรัชญาของระบบสุขภาพ**

แนวคิดในการปรับปรุงพัฒนาระบบสุขภาพของประเทศไทย มีพื้นฐานจากการคิดเชิงระบบกล่าวคือเป็นการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นขั้นเป็นตอนครอบคลุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน และมีการออกแบบโครงสร้างของระบบให้แต่ละส่วนมีบทบาทหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสมและมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเชื่อมโยงสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวจึงได้กำหนดปรัชญาเจตนารมณ์ และแนวคิดสำคัญของระบบสุขภาพของประเทศไทยไว้ดังนี้

1. สุขภาพคือ สภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุลทั้งมิติทางกาย ทางจิต ทางสังคมและทางปัญญา สุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความไม่พิการและการไม่มีโรคเท่านั้น
2. การมีสุขภาพที่ดีจึงถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของชีวิตและสังคม สุขภาพดีจึงควรเป็นทั้งอุดมการณ์และเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติ
3. สุขภาพดีต้องเป็นไปเพื่อคนทั้งมวลและคนทั้งมวลต้องร่วมสร้างสุขภาพที่ดี
4. หลักการสร้างสุขภาพควรเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่องเพื่อมุ่งพัฒนาศักยภาพคน ชุมชนและสภาพแวดล้อม

5. การปฏิรูประบบสุขภาพคือการร่วมสร้างระบบสุขภาพที่พึงประสงค์ของสังคมไทยที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้สอดคล้องกับภูมิปัญญาและวิถีชีวิตบนพื้นฐานการพึ่งตนเอง

เป้าหมายของระบบสุขภาพคือผลลัพธ์ที่มุ่งหวังต้องการให้บรรลุจากการพัฒนาระบบสุขภาพซึ่งเกิดขึ้นจากการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบระบบย่อยต่างๆ รวมทั้งการจัดการปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพให้มีความถูกต้องเหมาะสมมีความสมบูรณ์ครอบคลุมครบถ้วนโดยมีนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพและนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพซึ่งมีกระบวนการกำหนดและผลักดันนโยบายแบบมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายด้านสุขภาพอย่างกว้างขวางมีการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และภาคีเครือข่ายสุขภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาสุขภาพของประเทศเป็นแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการเพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายแบบมีส่วนร่วมและบรรลุตามเป้าหมายของระบบสุขภาพที่พึงประสงค์

#### **องค์ประกอบของระบบสุขภาพ**

1. ส่วนของการจัดสรรทรัพยากรทรัพยากรที่จัดสรรที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สามารถให้บริการประชาชนได้ประกอบด้วย

- 1.1 บุคลากรสาธารณสุข
- 1.2 สิ่งอำนวยความสะดวกทางสาธารณสุข
- 1.3 เวชภัณฑ์และเครื่องมือหรืออุปกรณ์
- 1.4 องค์ความรู้ด้านสาธารณสุข

2. การจัดองค์การของโครงการ (Organization of Program) ระบบสาธารณสุขแห่งชาติจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มต่างๆ ในสังคมทั้งภาครัฐและเอกชนเช่น

- 2.1 กระทรวงสาธารณสุข
- 2.2 หน่วยงานด้านสาธารณสุขในกระทรวงอื่นๆ
- 2.3 องค์การอาสาสมัคร
- 2.4 รัฐวิสาหกิจ
- 2.5 ตลาดเอกชน

3. การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจ (Economic Support) ระบบสาธารณสุขแห่งชาติจะต้องอาศัยการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจาก

- 3.1 ภาษีเงินได้
- 3.2 การประกันสังคม
- 3.3 ประกันแบบสมัครใจ

- 3.4 การบริจาคเพื่อการกุศล
  - 3.5 จากบุคคลและครอบครัว
  - 3.6 การสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ
  - 4. การบริหารจัดการ (Management) ซึ่งประกอบด้วยหลาย ๆ กระบวนการเช่น
    - 4.1 การวางแผน
    - 4.2 การบริหาร
    - 4.3 การสร้างกฎระเบียบ
    - 4.4 การออกกฎหมาย
  - 5. การให้บริการสาธารณสุข (Delivery of Health Services) แบ่งออกได้เป็นหลายวิธี เช่นแบ่งตามลักษณะทางชีวภาพ
    - 5.1 การป้องกัน
    - 5.2 การรักษาโรค
    - 5.3 การส่งเสริมสุขภาพ
    - 5.4 การฟื้นฟูสุขภาพ
- หรือแบ่งตามลักษณะโครงสร้างขององค์กรสาธารณสุขหรือระดับของการให้บริการเช่น
- 1. การบริการขั้นพื้นฐานหรือปฐมภูมิ
  - 2. การบริการขั้นทุติยภูมิ
  - 3. การบริการขั้นตติยภูมิ
  - 4. การบริการเฉพาะโรค

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 หมวด 5 มาตรา 46 ระบุให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คตส.) จัดทำธรรมนูญว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศและทบทวนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติอย่างน้อยทุก 5 ปี

องค์ประกอบที่สำคัญหรือระบบย่อยของระบบสุขภาพควรมีความครอบคลุม ครอบคลุมในมิติที่กว้างสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับปัจจัยกำหนดสุขภาพในทุกด้าน ได้แก่การสร้างหลักประกันสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพบริการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านไทย และการแพทย์ทางเลือกการคุ้มครองผู้บริโภคการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสุขภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขและการเงินการคลังสุขภาพ

#### **ระบบบริการสุขภาพ**

**แนวคิดสำคัญของระบบบริการสุขภาพ** โครงสร้างของระบบบริการสุขภาพควรมีการออกแบบให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง และสามารถตอบสนองต่อความจำเป็น ความต้องการทางด้านสุขภาพรวมทั้งเป็นระบบบริการสุขภาพที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา

สุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดสรรและการบริหารทรัพยากร สาธารณสุขอย่างเหมาะสมทั้งนี้ควรคำนึงถึงบริบทสภาพแวดล้อมของระบบสุขภาพเช่นสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นต้น รวมทั้งควรมีการบริหารความเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อให้ความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น เกิดความยอมรับ เห็นพ้องต้องกันกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีความยั่งยืน

**แนวคิดของการส่งเสริมสุขภาพ** การส่งเสริมสุขภาพ คือ กระบวนการซึ่งทำให้ประชาชน สามารถเพิ่มการควบคุมหรือจัดการสุขภาพของตน และทำให้สุขภาพดีขึ้น โดยการบรรลุถึงสุขสภาวะทั้งร่างกาย จิตใจและสังคมได้ปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลจะต้องพอใจในสิ่งที่ตนปรารถนา และสามารถที่จะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสุขภาพจึงมีมิติทั้งส่วนที่เป็นทรัพยากรส่วนบุคคล และของสังคมและเป็นความสามารถทางกายภาพการส่งเสริมสุขภาพ จึงไม่ใช่ความรับผิดชอบแต่เฉพาะของภาคสุขภาพเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมตั้งแต่ลีลาชีวิต ส่วนบุคคลอันเปี่ยมด้วยสุขภาพไปจนถึงความอยู่ดีกินดีอีกด้วย ทั้งนี้มีกลยุทธ์ในการส่งเสริมสุขภาพ 5 ประการดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสารและให้การศึกษาแก่สาธารณะ
2. การชี้นำสาธารณะ
3. การตลาดทางสังคมใช้แนวคิดทางการตลาดมาประยุกต์กิจกรรมรณรงค์ในด้านต่าง ๆ ทางสังคม
4. การช่วยให้มีความสามารถส่งเสริมให้บุคคลครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างสุขภาพด้วยตนเอง
5. การใกล้เคียงประสานเช่นออกกฎหมายลดทอนบรรเทาควบคุมปัจจัยลบผลเสียต่อสุขภาพกฎหมายควบคุมบริโภคยาสูบ

สำหรับวิธีการในการส่งเสริมสุขภาพประกอบด้วย

1. การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
2. การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ
3. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน
4. การปรับเปลี่ยนการให้บริการสุขภาพ
5. การพัฒนานักส่งเสริมสุขภาพ

**แนวคิดของการป้องกันและลดควบคุมโรคการเกิดโรคมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 อย่าง** ได้แก่

1. สิ่งที่ทำให้เกิดโรค (Agent) มีทั้งปัจจัยทางกายภาคเคมีสรีรวิทยาทางจิตทางพันธุกรรมทางอาหารและพวกเชื้อโรค

2. คนหรือชุมชน (Host) มีปัจจัยที่ทำให้เกิดโรคได้แตกต่างกันมีทั้งปัจจัยทางชีวภาพ และปัจจัยทางพฤติกรรม

3. สิ่งแวดล้อม(Environment) มีทั้งปัจจัยทางกายภาพ เคมี ชีวภาพและทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งในสภาวะที่ไม่มีโรคนั้นปัจจัยทั้งสามจะอยู่ในภาวะสมดุลกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่ปัจจัยทั้งสามเกิดความไม่สมดุลด้วยลักษณะหรือสาเหตุใดก็ตาม จะทำให้เกิดโรครึ้นในมนุษย์ได้ แนวคิดการป้องกันและควบคุมโรคมีความเชื่อมโยงกันกับแนวคิดในการส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสภาพ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นไปตามธรรมชาติและระยะของการเกิดโรคในมนุษย์โดยการป้องกันและควบคุมโรคมีความหมายที่ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ที่กระทำและมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงเฉพาะโรคบางโรค หรือเพื่อปัจจัยที่มีผลช่วยลดความไวของการติดเชื้อตลอดจนการหยุดการลุกลามของโรคสำหรับกรณีที่เกิดโรคแล้วและอาจหมายรวมถึงการฟื้นฟูสภาพสำหรับกรณีที่มีการสูญเสียของอวัยวะจากการเกิดโรคทั้งนี้สามารถแบ่งการป้องกันและควบคุมโรคและส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพตามระยะของการเกิดโรคออกเป็นระดับได้ดังนี้

1. การส่งเสริมสุขภาพให้มีความแข็งแรงสามารถต้านทานการเกิดโรคได้
2. การป้องกันโรคโดยการลดปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรคโดยการใช้การป้องกันเฉพาะอย่าง
3. การสกัดกั้นโรคและบูรณให้กลับเป็นปกติได้แก่การวินิจฉัยให้เร็วและทำการรักษาโดยทันทีและการจำกัดหรือลดความไวสมรรถภาพ
4. การหยุดยั้งโรคและฟื้นฟูให้อวัยวะที่เสียหายสามารถใช้งานได้ เช่นการฟื้นฟูสภาพ

### **ความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ด้านสาธารณสุข**

ทรัพยากรมนุษย์ด้านสาธารณสุขมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบสุขภาพ และระบบบริการสุขภาพเนื่องจากบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขเป็นผู้นำเอาความรู้ ความชำนาญเทคโนโลยีการแพทย์ ตลอดจนทรัพยากรสุขภาพด้านต่างๆไปใช้ในการจัดให้เกิดการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่พึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ นอกจากนี้ต้นทุนค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรยังมีสัดส่วนที่สูงมากกว่าค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพที่เป็นทรัพยากรสุขภาพอื่น ๆ รวมกัน โดยต้นทุนค่าแรงมีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพทั้งหมด จึงต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ

### **ความสำคัญของการสร้างและจัดการความรู้ด้านสุขภาพ**

ความรู้สารสนเทศ และข้อมูลถือได้ว่าเป็นทรัพยากรสุขภาพที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมี

ประสิทธิภาพโดยที่ความรู้เป็นข้อมูลที่มีความหมายทำนายหรืออธิบายสภาพการณ์ต่างๆได้ ความรู้จึงมีระดับคุณค่าที่สูงกว่าในแง่ของการนำไปประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ ดังนั้นระบบสุขภาพและระบบบริการสุขภาพจะสามารถมีและประยุกต์ความรู้ได้อย่างเหมาะสมทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วหรือไม่นั้นจะต้องมีการสร้างและการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพ

### **ความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ**

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพเป็นเครื่องมือและมาตรการที่มีความสำคัญและสามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาสุขภาพได้ข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้หรือข่าวกรองที่เกิดจากข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพยังมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานทางสุขภาพ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ทางสุขภาพการจัดสรรทรัพยากรทางสุขภาพการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพการเคลื่อนไหวทางสุขภาพ และการตระหนักรู้ทางสุขภาพของประชาชน

### **ความสำคัญของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ**

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หมายถึงนโยบายสาธารณะที่แสดงออกถึงความห่วงใยในเรื่องสุขภาพอย่างชัดเจน และพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสุขภาพอันอาจเกิดจากนโยบายนั้นๆเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งของการส่งเสริมสุขภาพทั้งนี้นโยบายสาธารณะและการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐบาลในทุกกระทรวง ทบวง กรม ล้วนมีผลอย่างมากต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน ทั้งในทางบวกและทางลบการพัฒนาสุขภาพให้ได้ผลจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบของนโยบายมาตรการและแผนงานโครงการสาขาต่างๆของรัฐบาลและแสวงหาแนวทางปรับเปลี่ยนทิศทางของนโยบายเหล่านี้ให้เป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลดีต่อสุขภาพมากที่สุด

### **ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ**

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพได้ทวีความสำคัญมากเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคโดยมีขอบเขตของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพที่กว้างขวางทั้งในเรื่องอาหาร ยา เวชภัณฑ์ เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ บริการทางการแพทย์และบริการทางด้านสุขภาพ ซึ่งล้วนแล้วเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและมีผลต่อสุขภาพ

### **ความสำคัญของกฎหมายและการบังคับใช้เพื่อพัฒนาสุขภาพ**

กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการบริหารและเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพของประชาชน โดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้ด้วยความปลอดภัย กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสุขภาพอาจเป็นไปใน

ลักษณะของการเอื้ออำนวยให้เกิดการกำหนดระบบโครงสร้างหน่วยงานและเงื่อนไขที่ใช้ดำเนินการเพื่อการพัฒนาสุขภาพการแก้ไขปัญหสุขภาพ รวมทั้งเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างเงื่อนไขให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคี เครือข่ายทางด้านสุขภาพและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกฎหมายในลักษณะนี้มักไม่มีบทลงโทษหรืออาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนหรืออาจมีลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางและข้อปฏิบัติเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพกฎหมายลักษณะนี้จะมีการกำหนดหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับและบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน(ชุตวิศา 54102 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช)

**การสาธารณสุข** หมายถึงการป้องกันและรักษาโรคทำนุบำรุงให้ประชาชนมีสุขภาพและพละนามัยดีมีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ สังคมใดจะเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าได้จำเป็นต้องมีพลเมืองที่มีสุขภาพอนามัยดี อันเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการพัฒนาสาธารณสุขขึ้นการสาธารณสุขมีความสำคัญทั้งต่อบุคคลและสังคม

ด้านบุคคลการสาธารณสุขทำให้บุคคลมีสุขภาพอนามัยดี มีร่างกายแข็งแรง สามารถทำงานประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ที่สามารถสร้างฐานะครอบครัวให้มั่นคงได้เร็ว และดำรงชีพอยู่อย่างผาสุก

ด้านสังคม บุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมเมื่อบุคคลในสังคมเข้มแข็งมีพละนามัยสมบูรณ์ ก็จะทำให้สังคมนั้นมีความเข้มแข็งและเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง การพัฒนาสาธารณสุขนอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงแก่ตัวบุคคลแล้วจึงยังมีผลดีต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย (สตีพร ภูมตติ, 2554 : ออนไลน์)

ในโครงการเชื่อมขนาดใหญ่ นั้น มีการกล่าวว่าเมื่อสร้างเสร็จแล้วจะมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการระบาดของโรค ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นมีการกล่าวถึงการระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือด โดยพยาธิใบไม้ในเลือดจะเจริญเติบโตอยู่ในหอยน้ำจืดคือหอยทาก โดยจะอาศัยหอยทากเป็นพาหนะเมื่อคนรับประทานหอยทากชนิดนี้เข้าไปหรือลงไปว่ายน้ำหรือแช่น้ำในบริเวณที่มีการระบาดของพยาธิ เชลล์พยาธิจะไชผ่านเข้าสู่ร่างกายทางผิวหนังและสามารถเข้าสู่กระแสโลหิตได้จากนั้นพยาธิจะไปสะสมที่ตับและจะเจริญเติบโตอยู่ในร่างกายสำหรับอาการนั้นคนไข้มักจะมีอาการอ่อนเพลียและมีเลือดออกทางปัสสาวะ หรือมีอาการท้องเสียและต่อมน้ำเหลืองบวมและอาจเป็นโรคตับแข็งได้ อันอาจเป็นสาเหตุให้คนไข้เสียชีวิต

เนื่องจากการสร้างเขื่อนจะทำให้เกิดแหล่งน้ำนิ่งและการเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศน์จึงเป็นการขยายแหล่งที่อยู่ให้กับหอยทากที่เป็นพาหนะของโรค ซึ่งโรคพยาธิใบไม้ในเลือดนี้ถ้าเกิดระบาดจะทำให้การสูญเสียอย่างมาก

ในประเทศไทยยังไม่มีการทำรายงานเกี่ยวกับโรคพยาธิใบไม้ในเลือด แต่ก็ต้องถือว่าโรคพยาธิใบไม้ในเลือดนี้เป็นผลกระทบทางอ้อมอันเกิดจากการก่อสร้างเขื่อนโดยในกระบวนการก่อสร้างเขื่อนมักไม่มีการพิจารณาถึงผลกระทบนี้เท่าใดนัก (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2537 : 113 )



## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบด้านความเป็นอยู่ของประชาชน

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ยุคที่อัตราการเจริญเติบโตของประชากรชะลอตัว และจำนวนประชากรของประเทศจะลดลงในที่สุด ขณะนี้จำนวนประชากรไทยจะยังคงเพิ่มขึ้น โดยผลจากการคาดประมาณพบว่าจะเพิ่มขึ้นไม่เกินห้าล้านคน และเป็นไปได้ที่อาจจะเพิ่มขึ้นเพียงราวหนึ่งล้านคนจากจำนวนประชากรทั้งหมดที่มีในปัจจุบันการลดลงของจำนวนประชากรของประเทศไทยน่าจะเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2563 หรือในราวอีกสิบปีข้างหน้าสาเหตุมาจากภาวะการเจริญพันธุ์ ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราทดแทนตลอดช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมาซึ่งมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลงไปอีกอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลงส่งผลให้จำนวนเด็กเกิดใหม่ในประเทศไทยลดนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2513 เป็นต้น มานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุ และเพศของประชากร ซึ่งภาพปริมาตรประชากรในช่วงเวลาต่าง ๆ แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างชัดเจน ทั้งนี้สัดส่วนประชากรวัยเด็กเริ่มลดลงในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อประชากรวัยเด็กเหล่านี้เติบโตเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์จึงทำให้สัดส่วนของประชากรวัยเจริญพันธุ์ลดลงตามไปด้วยซึ่งที่จริงแล้วจำนวนหญิงวัยเจริญพันธุ์ในขณะนี้ได้ลดลงอยู่แล้วเป็นผลทำให้จำนวนการเกิดในแต่ละปีลดลงด้วยแม้ว่าอัตราการเจริญพันธุ์จะลดลงจากปัจจุบันหรือไม่ก็ตามแน่นอนว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรจะได้รับอิทธิพลอย่างมาก จากการเคลื่อนย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศอื่นซึ่งสถานการณ์ในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดยังเป็นสิ่งที่ยากต่อการประเมินอย่างถูกต้องโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ประเทศไทยมีชายแดนยาวติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่าการเสียประชากรไปจากการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมนุษย์ต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อม การดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติจะทำให้มนุษย์มีคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งประกอบด้วยทางร่างกาย, อารมณ์, สังคม, ความคิดและจิตใจได้แก่การมีสุขภาพที่แข็งแรง มีปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

คุณภาพชีวิต หมายถึง ชีวิตของบุคคลที่ไม่เป็นภาระ และไม่ก่อปัญหาให้เกิดขึ้นกับ สังคม เป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย และจิตใจ มีความเพียบพร้อม สามารถดำรงสถานภาพ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและค่านิยมของสังคมได้ ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาที่ซับซ้อนได้ สามารถคาดคะเนเหตุการณ์ข้างหน้าได้ถูกต้อง และสามารถ ดำเนินวิถีชีวิตที่ ชอบธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนประสงค์ภายใต้เครื่องมือทรัพยากรที่มีอยู่

องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตมีองค์ประกอบ 5 ประการ

1. มาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) พิจารณาจากรายได้ต่อบุคคลสุขภาพ การศึกษาที่อยู่อาศัย การสังคมสงเคราะห์
2. พลวัตของประชากร (Population Dynamics) โครงสร้างทาง อายุ และเพศ อัตราการเติบโต ของประชากร อัตราการเกิด อัตราการตาย และ การย้ายถิ่น

3. ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural Factors) พิจารณาจากระบบสังคม ค่านิยม ทางศาสนา วัฒนธรรม และชีวิตการเป็นอยู่
4. กระบวนการพัฒนา (Process of Development) ลำดับความสำคัญ ของการพัฒนา ประสิทธิภาพ และความสามารถของบุคคล การพัฒนาด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการค้า
5. ทรัพยากร (Resources) ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติอาหารเงินทุน และเทคโนโลยีต่างๆ

### ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีต่อคุณภาพชีวิต ได้แก่

1. น้ำเสียกับคุณภาพชีวิต น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่ามหาศาลน้ำมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืชถ้าขาดน้ำเมื่อใดก็เป็นการยากที่มนุษย์ สัตว์ และพืชจะดำรงชีวิตอยู่ได้นาน ดังนั้นตั้งแต่สมัยโบราณ จนถึงปัจจุบันเราจะพบว่ามนุษย์ทุกหมู่ สัตว์และพืชจะดำรงชีวิตอยู่ได้นานสาเหตุที่จะทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลอง และแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ กลายเป็นน้ำเสีย กล่าวโดยสรุปได้แก่

#### 1.1 สิ่งปฏิกลจากบ้านเรือน

ที่อยู่อาศัยของคนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนเป็นย่านที่อยู่อาศัย และย่านการค้าขาย ในอาณาบริเวณดังกล่าวนี้ ย่อมจะมีน้ำทิ้งจากการอุปโภคและบริโภค เช่น น้ำจากการซักล้างและการทำครัว น้ำจากส้วมที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดให้มีคุณภาพตามมาตรฐานและอยู่ไม่ไกลจากแม่น้ำลำคลอง น้ำทิ้งเช่นนี้จะทำให้เกิดน้ำเน่าเสียได้

#### 1.2 สิ่งปฏิกลจากการเกษตรกรรม

ในการเพาะปลูกปัจจุบันนี้ เกษตรกรใช้สารเคมีมากขึ้น เช่น ปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งบางชนิดสลายตัวยาก สารอาจจะตกค้างอยู่ตามพืชผักผลไม้ ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค และบางส่วนอาจจะกระจายอยู่ตามพื้นดิน เมื่อฝนตกน้ำฝนจะชะล้างสิ่งเหล่านี้ลงแม่น้ำลำคลอง เป็นเหตุให้กุ้ง ปลา หอย ปู และสัตว์น้ำอื่น ๆ เป็นอันตรายถึงตายได้ ถ้าสัตว์น้ำได้รับสารเคมีบางชนิดในปริมาณไม่มาก ก็อาจสะสมอยู่ในตัวสัตว์ เมื่อคนจับสัตว์น้ำเหล่านี้มาทำอาหาร สารเคมีนั้นก็เข้าไปสะสมอยู่ในร่างกายของคนอีกทอดหนึ่ง บริเวณเพาะปลูกอาจมีมูลสัตว์ปนอยู่ เมื่อฝนตกหรือเมื่อใช้น้ำรดพืชผักผลไม้ น้ำก็จะชะล้างสิ่งปฏิกล คือมูลสัตว์นี้ลงสู่แม่น้ำลำคลอง ในมูลสัตว์อาจมีเชื้อโรคและพยาธิปนอยู่ เป็นเหตุให้ผู้ใช้แม่น้ำลำคลองได้รับเชื้อโรคจากสิ่งปฏิกลนั้นได้

#### 1.3 สิ่งปฏิกลจากการอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปใช้น้ำในปริมาณมากน้อยแตกต่างกัน น้ำที่ใช้ทำความสะอาดเครื่องมือและพื้นที่ในโรงงาน และน้ำทิ้งจากโรงงาน จะเป็นน้ำเสียไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง บางโรงงานอาจมีวัสดุเหลือจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางประเภทปนไปกับน้ำทิ้งทั้งหมดนี้ เป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่า สกปรกเหม็น มีสารพิษปะปนอยู่กลายเป็นมลภาวะที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นน้ำมันจากโรงงานอุตสาหกรรมก็มีส่วนทำความ

เสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หากใช้น้ำมันโดยขาดความระมัดระวัง เช่น การเทน้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้วลงน้ำ ตลอดจนการทำความสะอาดโรงงาน น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยลงแม่น้ำลำคลองเช่นนี้ จะมีคราบน้ำมันลอยเป็นฝ้า ทำให้ก๊าซออกซิเจนในอากาศไม่สามารถจะละลายลงไปในน้ำ มีผลทำให้สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำขาดก๊าซออกซิเจน ยิ่งกว่านั้นถ้ามีคราบน้ำมันคลุมผิวพื้นน้ำ แสงแดดส่องลอดลงไปได้น้ำไม่ได้ ทำให้พืชในน้ำบางชนิดไม่สามารถสร้างอาหารและเจริญเติบโต แล้วยังมีผลเสียต่อเนื้อทำให้สัตว์ในน้ำตายด้วย เพราะพืชเล็ก ๆ ในน้ำ ซึ่งเป็นอาหารของสัตว์ตายเพราะน้ำเสีย

## 2. อากาศเสียกับคุณภาพชีวิต

อากาศเสีย หมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า ก๊าซธรรมชาติ อากาศเสียที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติเป็นอันตรายต่อมนุษย์น้อยมาก เพราะแหล่งกำเนิดอยู่ไกลและปริมาณที่เข้าสู่สภาพแวดล้อมของมนุษย์และสัตว์มีน้อย กรณีที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ มลพิษจากท่อไอเสีย ของรถยนต์จากโรงงานอุตสาหกรรมจากขบวนการผลิตจากกิจกรรมด้านการเกษตรจากการระเหย ของก๊าซบางชนิด ซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยและของเสีย

แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ยานพาหนะ สารมลพิษที่ระบายเข้าสู่บรรยากาศที่เกิดจาก การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน สารประกอบไฮโดรคาร์บอน ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน สารตะกั่วและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

2. โรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศจากแหล่ง กำเนิดอุตสาหกรรม เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงและกระบวนการผลิต ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดผล กระทบต่อคุณภาพอากาศในบรรยากาศและอาจส่งผล กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชนโดยทั่วไปหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเชื้อเพลิงที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรมมีอยู่ 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

2.1 เชื้อเพลิงที่เป็นของแข็ง

2.2 เชื้อเพลิงที่เป็นของเหลว ได้แก่ น้ำมันเตา และน้ำมันดีเซล

2.3 เชื้อเพลิงที่เป็นก๊าซ ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซ LPG

สารมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นละออง ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ซึ่งพบว่าปริมาณการระบายออกสู่บรรยากาศเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามปริมาณการใช้เชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นเป็นต้น

### 3. เสียงกับคุณภาพชีวิต

มลพิษทางเสียง (noise pollution) เสียงดัง (loud noise) หรือเสียงรบกวน หมายถึง สภาวะที่มีเสียงดังเกินปกติ หรือเสียงดังต่อเนื่องยาวนานจนก่อให้เกิดความรำคาญหรือเกิดอันตรายต่อระบบการได้ยินของมนุษย์ และหมายรวมถึงสภาพแวดล้อม ที่มีเสียงสร้างความรบกวน ทำให้เกิดความเครียดทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้ตกใจ หรือบาดเจ็บได้ เช่น เสียงดังมาก เสียงต่อเนื่องยาวนานไม่จบสิ้น เป็นต้นมลพิษทางเสียง เป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อม ของเมืองใหญ่ที่เกิดพร้อมกับ การเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรม รวมถึง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะ เป็นเสียงดังจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ เสียงดังจาก เครื่องจักร เสียงดังจากการก่อสร้าง เสียงดังจากเครื่อง ขยายเสียง โทรทัศน์ วิทยุ และอุปกรณ์ สื่อสาร เสียงเรียก เข้าโทรศัพท์มือถือ รวมทั้ง เสียงสนทนาที่ดังเกินควรและไม่ถูกกาลเทศะ (สิ่งแวดล้อมกับคุณภาพ, 2012 : ออนไลน์)

## 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพัฒนา ตำบลหมู่บ้านและชุมชนมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่ กฎหมายกำหนดโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อดูแลสุขทุกข์และให้บริการประชาชนในหมู่บ้าน ตำบลแทนรัฐบาลกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีงบประมาณและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง(พระมหาเอกมร จิตปัญโญ (คงตางาม), 2553 : 59)

### ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรเลือกตั้งผู้แทนแต่ละ หมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

จากการที่สภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็น ประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนาราชฎารไปสู่การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้นนั้น ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่2) ขึ้นโดยรวมคณะกรรมการ

ตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างไรก็ตามสภาตำบลยังไม่เป็นนิติบุคคลแต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0309/ว437 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0309/ว99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

ต่อมารัฐบาลได้ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 111 ตอนที่ 53ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 (พระมหาเอกมร จิตปัญญา (คงดางาม), 2553 : 60)

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยนั้นอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วยสำหรับการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณทรัพย์สินสิทธิสิทธิเรียกร้องหนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อุดม เขยกิจวงศ์, 2545 : 32 - 33)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

มาตรา 258 ที่กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้นมีสมาชิกสภาและกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่งดังนั้นจึงมีการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา

ในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยมีการยกเลิกชื่อเรียก“คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร”โดยให้ใช้ชื่อ“คณะผู้บริหาร”และชื่อเรียก“ประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนเป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” “รองประธานกรรมการบริหาร”เปลี่ยนเป็น“รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” เปลี่ยนชื่อเรียก “ข้อบังคับตำบล” เป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร (พระมหาเอกมร จิตปัญญา (คงตางาม), 2553 : 60 - 61)

การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากเพิ่งมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่การแก้ไขกฎหมายในช่วงกลางปี พ.ศ.2546 ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาโดยได้แก้ไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวและร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของกรรมาธิการร่วมได้ยืนยันตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา คือกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจึงตกไปในช่วงเวลาดังกล่าว

แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้น่าจะเกิดจากการเปิดช่องไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบที่มาของสภาท้องถิ่นและที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ 2 ทาง

ทางแรกมาจากมติของสภาท้องถิ่น ทางที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องก็ได้มีการเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2543 โดยสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นนั้นเป็นโครงสร้างที่มีปัญหาเพราะ 1) โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล 2) การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง 3) โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารในเทศบาล และการเรียกร้องดังกล่าวก็มาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2543 เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ทุกเทศบาลมีนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีเพียงเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้นสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงได้

ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นจุดประเด็นให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทยเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับหนึ่งในสามฉบับได้แก่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือการกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้แล้วผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบของไทยมาจากการเลือกตั้ง (พระมหาเอกมร จิตปัญญา (คงตางาม), 2553 : 61 - 63)

### **หลักเกณฑ์และขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการมาจากสภาตำบลเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้นจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ซึ่งได้บัญญัติให้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่น้อยในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

#### **1. เกณฑ์การแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล**

ปัจจุบันหลักเกณฑ์และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 3 ขนาด

1.1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 20 ล้านบาท

ขึ้นไป

1.2) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6 – 20 ล้านบาท

1.3) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท

## 2. หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการแบ่งขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้คือ

### 2.1) เกณฑ์ระดับรายได้

2.1.1) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดใหญ่

2.1.2) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6 – 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดกลาง

2.1.3) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดเล็ก

### 2.2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร

### 2.3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.3.1) จำนวนพื้นที่

2.3.2) จำนวนประชากร

2.3.3) จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน

2.3.4) จำนวนโรงฆ่าสัตว์

2.3.5) จำนวนตลาดสด

2.3.6) จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม

2.3.7) จำนวนโรงเรียน

2.3.8) จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก

2.3.9) จำนวนโรงแรม

2.3.10) จำนวนศาสนสถาน

2.3.11) จำนวนสถานพยาบาล

2.3.12) จำนวนศูนย์การค้า

2.3.13) การประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร

2.3.14) การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและ

ความเป็นระเบียบเรียบร้อย

2.3.15) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย

2.3.16) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านกาจัดขยะและสิ่งปฏิกูล

2.3.17) จำนวนโครงสร้างราชการ

2.3.18) จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์

### 2.4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

2.4.1) ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้



- 2.4.2) ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ
- 2.4.3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล
- 2.4.4) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ
- 2.5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล
  - 2.5.1) หลักนิติธรรม
  - 2.5.2) หลักคุณธรรม
  - 2.5.3) หลักความโปร่งใส
  - 2.5.4) การมีส่วนร่วมของประชาชน
  - 2.5.5) หลักความรับผิดชอบ
  - 2.5.6) ความคุ้มค่า (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 154 - 156)

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

- 1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม
- 2) มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้
  - (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - (2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย

#### และสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ

#### บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง (โกวิท พวงงาม : 166 - 170)

### องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวัดโบสถ์

อำเภอวัดโบสถ์เดิมเป็นเขตพื้นที่ของอำเภอพรมพิรามได้ปรากฏหลักฐานขึ้นเมื่อ 1 มกราคม 2491 ได้แยกเป็นกิ่งอำเภอมาตั้งอยู่ที่หมู่ 4 ตำบลวัดโบสถ์และมีสถานะเป็นอำเภอเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2499 และได้ตั้งที่ทำการใหม่เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2534 ที่หมู่ 1 ตำบลวัดโบสถ์ปัจจุบันตั้งอยู่ถนนพหลโยธิน ตำบลวัดโบสถ์อยู่ด้านทิศเหนือของเมืองพิษณุโลกห่างจากเมืองพิษณุโลกประมาณ 27 กม. มีองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง ซึ่งประกอบไปด้วย 1.ตำบลวัดโบสถ์ 2.ตำบลท้อแท้ 3.ตำบลท่างาม 4.ตำบลบ้านยาง 5.ตำบลหินลาด และ 6.ตำบลคันไช้

สภาพปัญหาและผลกระทบของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลหินลาด ซึ่งเป็นพื้นที่ได้เชื่อมแควนน้อยบำรุงแดน ปัญหาส่วนใหญ่มาจาก

1. เกิดการเป็นอยู่ของประชาชนลำบากมากขึ้นในการนำน้ำมาอุปโภคบริโภค เพราะในน้ำมีสารมลพิษสะสมและสารจุลินทรีย์ที่เป็นพาหะนำโรคสูงจึงจำเป็นต้องซื้อน้ำมาอุปโภคบริโภคแทนน้ำที่ไหลมาจากเขื่อน

2. แร่ธาตุที่รักษาสมดุลของ ระบบนิเวศไม่สามารถมาสู่พื้นที่ท้ายน้ำได้ เนื่องจากถูกกักโดยเขื่อนส่งผลให้พื้นที่ท้ายเขื่อนขาดความอุดมสมบูรณ์

3. การกักเก็บน้ำในเขื่อน ได้ลดอัตราการไหลของแม่น้ำลงจำนวนมาก ทำให้แม่น้ำเหล่านั้นไม่สามารถเจือจางของเสียที่ถูกปล่อยลงแม่น้ำ และไม่เพียงพอต่อระดับธรรมชาติของสัตว์และพืชพันธุ์ต่างๆ เช่นการผันน้ำจากแม่น้ำลงสู่คลองด้านบนและด้านล่างโดยเขื่อนทดน้ำได้จำกัดการไหลของน้ำทำให้อัตราเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนพื้นที่ได้เชื่อมมีมากขึ้น เนื่องจากระดับของสารพิษและจุลินทรีย์ที่เป็นพาหะนำโรคสูงขึ้น

4. การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนได้เชื่อมมีอัตราการป่วยมากขึ้น

5. น้ำบริเวณได้เชื่อมจะเกิดสภาพดินเค็มทำให้การเกษตรมีปัญหา

(วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี,อำเภอวัดโบสถ์, 2556 : ออนไลน์)

## 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.9.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ในการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการในเรื่องผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากการสร้างเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนขององค์การบริหารส่วนตำบลหินลาด อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

ธีรยุทธ พงศธรพฤกษ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง "ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนภูมิพลต่อวิถีชีวิตชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี ชุมชนบ้านนา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก" ผลการวิจัยพบว่าผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนบ้านนา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก อันเนื่องมาจากนโยบายการสร้างเขื่อนภูมิพล ค่อนข้างมีสูงมาก ทำให้ชาวบ้านมีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยเฉพาะผลกระทบที่ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนมากที่สุด ได้แก่ ชาวบ้านได้ค่าชดเชยที่ทางราชการให้ไม่คุ้มค่ากับค่าเรือถอนบ้านและค่าขนย้าย ชาวบ้านไม่มีงานทำ รวมทั้งไม่มีพื้นที่สำหรับประกอบอาชีพและก่อนการมีนโยบายการสร้างเขื่อนภูมิพล ชาวบ้านได้ตั้งภูมิสำเนาในพื้นที่ลุ่มทำให้ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ และใช้ทรัพยากรทางน้ำ คือลำน้ำปิงเป็นฐานสำคัญในการประกอบอาชีพ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนทางวิถีชีวิต ของชุมชนบ้านนา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก ทำให้เกิดปัญหาดามมา ได้แก่

การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากผลของนโยบายการสร้างเขื่อนภูมิพล ทำให้สัตว์ป่า ต้นไม้ สัตว์น้ำ มีลดน้อยลงเช่น เก้ง กวาง ดันทองกวาว ปลาชนิดต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากพื้นที่บางส่วนได้เกิดน้ำท่วม และส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพแบบดั้งเดิมของชาวบ้าน

ดังนั้น การสร้างเขื่อนแต่ละครั้งจำเป็นต้องมีการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ที่คุ้มค่าและไม่สร้างความเดือดร้อน และความทุกข์ใจให้ชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบของการสร้างเขื่อน

คำริห์ ฉัตรปทุมทิพย์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง "ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำชีต่อวิถีชีวิตชุมชนจากโครงการโขง-ชี-มูล ศึกษากรณี:ชุมชนบ้านดอนแก้ว หมู่ที่ 6 ตำบลบึงงาม กิ่งอำเภอร่องเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด" ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนบ้านดอนแก้วซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้กับริมฝั่งแม่น้ำชีและเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติมีพื้นที่ปลูกข้าวที่มีคุณภาพและมีผลผลิตสูงและเป็นอาชีพหลักของคนในชุมชนตามแบบวิถีชีวิตของชาวบ้านดอนแก้วและจากการที่รัฐได้มีการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพรเป็นเขื่อนที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนบ้านดอนแก้วที่เกี่ยวข้องกับปัญหาน้ำท่วมถึงแม้ว่าตัวเขื่อนยโสธร-พนมไพรจะมีที่ตั้งอยู่จังหวัดยโสธร ซึ่งห่างไกลจากตัวหมู่บ้านก็ตามแต่เนื่องจากความสัมพันธ์ของลำน้ำที่เมื่อเกิดปัญหาดรจนจุดหนึ่งจุดใดของแม่น้ำก็มักจะส่งให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อกันตลอดทั้งลุ่มน้ำเสมอโดยเขื่อนยโสธร-พนมไพร มักจะมีการกักเก็บน้ำเอาไว้



ในช่วงก่อนถึงฤดูฝน ไม่มีการระบายน้ำออกจากเขื่อน จึงทำให้เมื่อถึงฤดูฝนจึงเกิดปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ได้ง่าย

การกำหนดนโยบายในการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพร พบว่ารัฐบาลได้รับการช่วงชิงในการกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มแรกของโครงการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพร เนื่องจากทางรัฐต้องการที่จะบริหารจัดการแม่น้ำชีทั้งหมด และให้เป็นระบบแบบเดียวกันตลอดทั้งลุ่มน้ำ ซึ่งรัฐได้วางแผนในการดำเนินนโยบายโดยการใช้เรื่องปัญหาของความแห้งแล้งและการขาดแคลนน้ำในลุ่มน้ำชีมาใช้เป็นข้ออ้างและยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้รัฐในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อต้องการให้โครงการดำเนินต่อไปได้สิ่งที่เห็นได้ชัดจากข้ออ้างนั้นก็คือกระบวนการในการให้ข้อมูลแก่ชาวบ้านว่า “โครงการนั้นจะมีการสร้างฝายบางในแม่น้ำชี” จากการศึกษาที่กล่าวซ้ำเนื่องจากว่าเป็นข้อมูลที่ชาวบ้านได้รับจากทางรัฐและชาวบ้านก็ไม่เกิดข้อสงสัยแต่ประการใด เนื่องจากจะเกิดผลดีต่อชาวบ้านซึ่งเป็นการปกปิดข้อมูลจากประเด็นนี้เป็นการชี้ให้เห็นกระบวนการของรัฐในการดำเนินนโยบายที่ต้องการให้นโยบายดำเนินไปโดยไม่ต้องให้มีอุปสรรคและช่วงชิงการกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรให้คงรูปแบบของการรวมศูนย์จัดการไว้ที่รัฐ

กล่าวได้ว่าปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องโดยตรงกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเขื่อนยโสธร-พนมไพร ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชุมชนบ้านดอนแก้ว จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่ชุมชนบ้านดอนแก้วได้รับมีรายละเอียดผลกระทบดังนี้

1. ผลกระทบในการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขจากการที่ชุมชนได้รับปัญหาน้ำท่วมผิดปกติ 5 ปีติดต่อกันและท่วมขังนาน 3-4 เดือน ทำให้การดำเนินวิถีชีวิตของชุมชนบ้านดอนแก้วต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก โดยส่งผลกระทบในการหาอยู่หากินของคนในชุมชนซึ่งตามปกติแล้วสภาพวิถีชีวิตของชาวบ้านดอนแก้วจะมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย และอยู่อย่างพอเพียงและสัมพันธ์กับธรรมชาติภายในชุมชนแต่เมื่อเกิดปัญหาน้ำท่วมขึ้นชาวบ้านต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตไปอย่างมากผลการศึกษาที่พบนั้นมีการเปลี่ยนแปลงการหาอยู่หากิน ซึ่งต้องมีการแข่งขันกับเวลาก่อนที่จะเข้าช่วงฤดูน้ำหลากการอพยพของคนภายในหมู่บ้านในช่วงที่ประสบปัญหาน้ำท่วมย้ายไปอยู่ที่พังกันน้ำซึ่งถือว่ามีความยากลำบากมากในช่วงที่อาศัยอยู่ที่พังกันน้ำขาดความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดความกังวลในปัญหาหนี้สินเช่นนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์กองทุนหมู่บ้านและเงินกู้ยืมที่ต้องกู้ยืมเพื่อใช้ในการลงทุนและใช้จ่ายในครอบครัวส่งผลทำให้สภาพจิตใจเสื่อมโทรมจากปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ผลกระทบในการประกอบอาชีพในชุมชนบ้านดอนแก้วที่ได้รับปัญหาจากการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพรเป็นเขื่อนที่สร้างปัญหาให้แก่ชุมชนบ้านดอนแก้วอย่างชัดเจน ที่พบนั้นคือปัญหาน้ำท่วมที่ส่งผลกระทบต่ออาชีพของชาวบ้านโดยเฉพาะการทำนาที่เป็นอย่างอาชีพหลักของชาวบ้านดอนแก้ว เนื่องจากน้ำได้เข้าท่วมนาปี โดยเฉพาะบริเวณที่เป็นนาซึ่ง

น้ำได้ท่วมขังเป็นระยะเวลา 3-4 เดือนส่งผลให้ต้นข้าวจมน้ำและเกิดการเน่าเสียและตายลงไปเป็นจำนวนมากหลายร้อยไร่ทำให้ชาวบ้านสูญเสียรายได้หลักและเสียโอกาสในการเพาะปลูกในพื้นที่ของตนเองจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิถีการทำนาปรังแทนการทำนาปี

3. ผลกระทบในด้านสิทธิจัดการทรัพยากรของชุมชน จากการที่ชุมชนบ้านดอนแก้ว ถูกละเมิดสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยรัฐได้นำกรรมสิทธิ์ส่วนของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรไปเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งถือว่าการละเมิดกรรมสิทธิ์ของชุมชนและไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องของกรรมสิทธิ์ เพราะยังมีระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมที่เป็นการสิทธิที่มีการใช้ร่วมกันในทรัพยากรของคนในชุมชนซึ่งจากการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพร ก็เช่นกันที่รัฐได้มีการนำระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวมทรัพยากรของชุมชนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐในการบริหารจัดการลุ่มน้ำแทนประชาชน และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร

สรุปได้ว่าเขื่อนยโสธร-พนมไพรทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชุมชนบ้านดอนแก้ว ทั้งในเรื่องของระบบนิเวศของชุมชนซึ่งส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนเนื่องจากว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวนั้นขาดการศึกษาของข้อมูลที่มีความเกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านระบบนิเวศในเรื่องการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ สังคมวิถีชีวิตของชุมชนของชาวบ้านดอนแก้ว และในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งได้มีการกีดกันปิดบังข้อมูลที่แท้จริงในการดำเนินนโยบายและขาดการรับรู้ถึงข้อมูลรายละเอียดของโครงการสร้างเขื่อนยโสธร-พนมไพร และเป็นการจัดการทรัพยากรไปรวมศูนย์ในการบริหารจัดการให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่มีการคำนึงถึงการเคารพสิทธิส่วนรวมของชุมชนซึ่งถือว่าการกำหนดนโยบายที่ไปละเมิดต่อชุมชนจึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีนิเวศวิทยาการเมือง (Political Ecology) จากการได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ

### 2.9.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของน้ำ ในการศึกษาเรื่อง ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการในเรื่องผลกระทบของสิ่งแวดล้อม จากการสร้างเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนขององค์การบริหารส่วนตำบลหินลาด อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

สุรียา แก้วนารายณ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง"บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร" ผลการวิจัยพบว่า คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครมีบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้เป็นเพราะจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดในเขตปริมณฑลที่มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมในระดับสูงและด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้จังหวัดสมุทรสาครได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจนต้องประกาศให้เป็นเขต

ควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2538 (กรมควบคุมมลพิษ, 2004 : ออนไลน์) และผลจากการประกาศนี้ทำให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความตื่นตัวและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตราที่ 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการกำกับติดตามการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยแจ้งการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมปีพ.ศ. 2546 โดยมีการเปลี่ยนแปลงบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติทางด้านสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ซึ่งเดิมกำหนดโทษปรับ 500 บาทให้ปรับผู้ฝ่าฝืนเพิ่มขึ้นเป็น 1,000 บาท แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จรรยาฤทธิ์ กัมธนา (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง“ปัญหากระทบด้านสิ่งแวดล้อมและแนวทางในการแก้ปัญหาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสินเจริญ อำเภอบางละมุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี” ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ พื้นที่ตำบลสินเจริญมีปัญหา มลพิษทางอากาศที่พบคือ กลิ่น ร่องลงมาคือฝุ่นละออง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ร่องลงมาคือการคมนาคม มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งแบบสอบถามแบบสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มมีความคิดเห็นคล้ายกัน ซึ่งสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.)ว่าแหล่งเกิดอากาศเสียที่สำคัญ คือ โรงงานอุตสาหกรรม การคมนาคมและการเผา ลักษณะงานจึงต้องควบคุมแหล่งกำเนิดการจัดการอากาศเสีย ต้องลดปริมาณสิ่งปนเปื้อนในอากาศ ทั้งก๊าซและฝุ่นให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

แนวทางแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในตำบลสินเจริญคือกลิ่น วิธีแก้ปัญหาคือใช้มาตรการทางกฎหมายโดยให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบให้หน่วยงานราชการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษอย่างเคร่งครัด

ข้อเสนอแนะสำหรับประชาชน

1. ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อชุมชน
2. ประชาชนควรเรียนรู้ถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ด้านปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสียว่ามีผลกระทบต่อตัวเขาและชุมชนอย่างไร สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  1. องค์การบริหารส่วนตำบลควรกำหนดนโยบาย แผนงาน และสนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและชัดเจน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ

เกศินี แปรคัน (2553 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง“บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวม คือ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปได้ไม่เต็มที่เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ขีดความสามารถทางการบริหารงาน รวมถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการต่างๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรายได้น้อยอยู่แล้วขาดความรู้ทางเทคนิค ไม่สามารถดำเนินภารกิจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้สัญญากับประชาชนว่าถ้าตัวเองได้รับการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องทำงานในด้านที่สัญญากับประชาชนไว้เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำประชาคมเพื่อให้ประชาชนเสนอแนะปัญหาในท้องถิ่นของตนเองค่อนข้างได้รับความร่วมมือจากประชาชนน้อย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนได้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำจึงทำให้มีงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไม่เต็มที่ และที่ผ่านมากการจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาราชการอื่น ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเก็บรายได้เองจึงประสบปัญหาด้านขีดความสามารถของพนักงาน ถ้าเพิ่มพนักงานจัดเก็บรายได้ก็ต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีปัญหาในด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

พิชชา สถาพรบำรุงเผ่า (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง“การศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบลในจังหวัดนครราชสีมา”ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำสูงที่สุด

2. ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบล ในจังหวัดนครราชสีมา มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบลมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลางเท่านั้น

3. เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบล พบว่าไม่สอดคล้องสมมุติฐานการวิจัยโดย พบว่า ผู้บริหารเทศบาล



ตำบลและพนักงานเทศบาลตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน

4. เปรียบเทียบผู้บริหารเทศบาลตำบลขนาดกลาง มีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม สูงกว่าผู้บริหารเทศบาลตำบลขนาดเล็ก ผลการวิจัยพบว่าไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยโดย พบว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลขนาดกลาง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมสูงกว่าผู้บริหารเทศบาลตำบลขนาดกลางเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

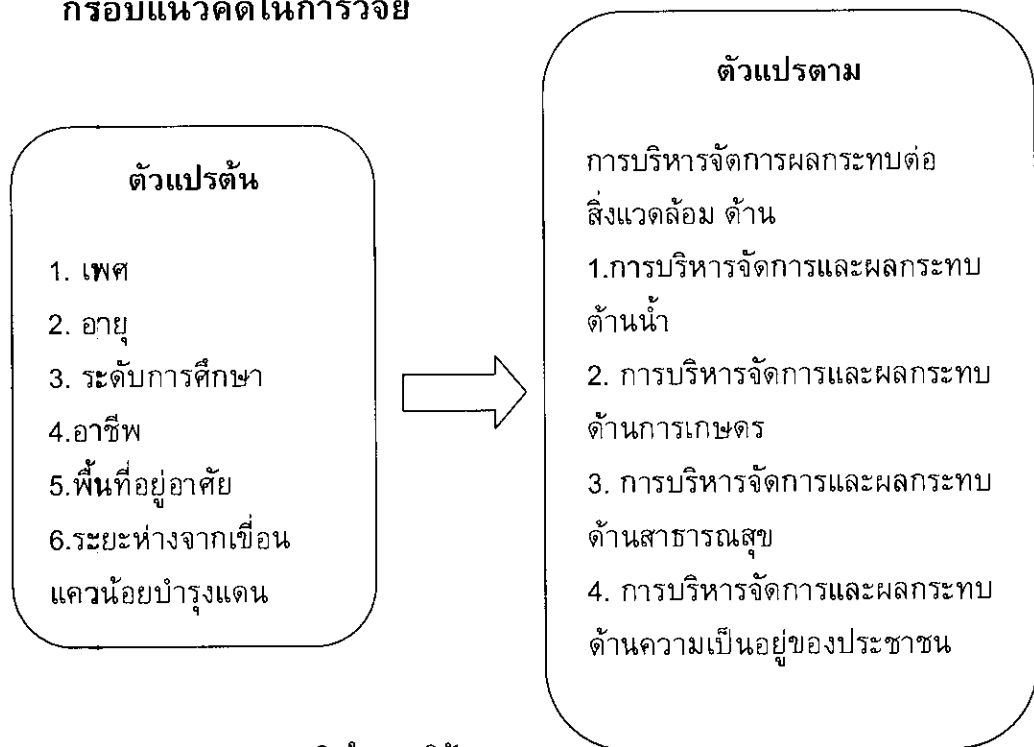
5. เปรียบเทียบพนักงานเทศบาลตำบลขนาดกลาง มีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมสูงกว่าพนักงานเทศบาลตำบลขนาดเล็กผลการวิจัยพบว่าไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยโดยพบว่าพนักงานเทศบาลตำบลขนาดกลาง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมสูงกว่าพนักงานเทศบาลตำบลขนาดกลางเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

สไบทอง กันนะ (2556 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง “ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงท่องเที่ยวอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี” ผลการวิจัยพบว่าสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงท่องเที่ยวอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี มีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของสถานประกอบการที่พิกัดอากาศจากปัจจัยดังนี้ 1) มีสภาพอากาศคล้ายภาคเหนือและธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ 2) ตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพฯ และ 3) การเปิดให้เช่าพื้นที่อย่างเป็นทางการของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี นอกจากนี้จากการศึกษานโยบายภาครัฐพบว่าจังหวัดราชบุรี มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่ขาดนโยบายส่งเสริมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมาตรการส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวที่ชัดเจนขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและขาดหน่วยงานเข้ามาดูแลรับผิดชอบอย่างชัดเจนส่งผลให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้าน ดังนี้ 1) ด้านทรัพยากรกายภาพส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในแหล่งน้ำผิวดินซึ่งมีปริมาณลดลงและมีการสร้างฝายกั้นน้ำทำให้ความสามารถในการระบายน้ำลดลง 2) ด้านทรัพยากรชีวภาพส่งผลกระทบต่อจำนวนของความหลากหลายทางชีวภาพบนบกทรัพยากรป่าไม้พืชพรรณและสัตว์ป่าเฉพาะถิ่นมีจำนวนลดลง 3) ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์มนุษย์ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เนื่องจากทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อนำมาใช้เพิ่มขึ้น ส่วนระบบสาธารณูปโภคส่งผลกระทบต่อปริมาณไฟฟ้า เนื่องจากมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นแต่กำลังการผลิตไฟฟ้าเท่าเดิมเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำประปาเพิ่มมากขึ้น มีปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นและมีการจราจรติดขัดในช่วงเทศกาล 4) ด้านคุณภาพชีวิตส่งผลกระทบต่อด้านบริการสาธารณสุขจากการที่มีอุบัติเหตุเพิ่มมากขึ้นแต่ส่งผลกระทบทางบวกต่อเศรษฐกิจ/สังคม เนื่องจากประชาชนมีอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่เพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะในการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี แบ่งออกเป็น 1) ภาครัฐควรแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดินมีการออกกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจนเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบข้อบังคับ 2) ผู้ประกอบการที่พักตากอากาศควรพัฒนาสถานประกอบการที่พักตากอากาศให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่มีคุณภาพได้มาตรฐานใส่ใจสิ่งแวดล้อม 3) ประชาชนควรให้ความใส่ใจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมีการสร้างเครือข่ายประชาชนเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อมพัฒนาการทำการเกษตรกรรมให้เกิดความยั่งยืน และ 4) นักท่องเที่ยวควรเลือกท่องเที่ยวหรือพักในสถานประกอบการที่พักตากอากาศที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปฏิบัติตามกฎหมายของสถานที่ท่องเที่ยวอย่างเคร่งครัด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย