

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองและประชากรเมืองที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก เป็นเหตุให้หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถเอาใจใส่ดูแลและให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ การเพิ่มมากขึ้นของจำนวนประชากรและการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วนี้ส่งผลให้เกิดการกระจายตัวของแหล่งอุตสาหกรรมไปสู่เมืองต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมภายในเมือง (กรมการปกครอง, 2543) พื้นที่การเกษตรที่อยู่โดยรอบไม่สามารถสนองความต้องการในการบริโภคอาหาร และวัตถุดิบต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ก็ไม่สามารถรองรับของเสียจากมนุษย์และโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยน้ำเสียลงไป จึงเป็นผลให้มีการเจ็บป่วยมากขึ้นทั้งในเขตเมืองและชนบท ตลอดจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเดิมที่การแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศมุ่งไปที่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาคมนและรักษาสุขภาพแวดล้อม ผลจากการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดสภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อม สภาพความเสื่อมโทรมและการลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในวงกว้าง ทั่วโลกจึงได้เริ่มหวนใจต่ออนาคตความอยู่รอดของมนุษยชาติโดยเฉพาะความตระหนักต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการนำเอาแนวคิดการพัฒนาเมือง โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งมาจากศัพท์ “Sustainable Development” โดยแนวคิดนี้ได้รับการเชิดชูให้เป็นอุดมการณ์ใหม่ของการพัฒนาโลก ในการประชุมสุดยอดทางสิ่งแวดล้อมที่กรุงริโอ ปี 1992 และในหลักการได้กล่าวถึงการพัฒนานี้ว่า การพัฒนาจะต้องสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการทางสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตด้วย (มิเชล เคสียติง, 2537) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะองค์รวม ครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านระบบนิเวศ ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนให้มีความสอดคล้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน (กรมการปกครอง, 2543) หน่วยงานวางแผนพัฒนาประเทศต่าง ๆ ต่างก็ยึดแนวคิดนี้เป็นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อมของตน แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาเป็นกรอบแนวคิดหลักของการพัฒนาเมืองในประเด็นด้านต่าง ๆ มากมายของเมืองยุคปัจจุบัน แต่มีทิศทางเดียวกันคือเพื่อความเป็นเมืองยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยก็ได้นำเอาแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศเพื่อ การป้องกันและแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้น ประกอบกับแผนพัฒนาประเทศฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาประสบกับ ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) จึงได้กำหนดวาระแห่งชาติในเรื่องสำคัญหลัก ๆ 2 เรื่อง คือ การพัฒนาคน การ พัฒนาเมืองและชุมชนให้น่าอยู่โดยหลักการการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน มีองค์ประกอบของกรอบ แนวคิดหลัก 3 ประการ ได้แก่ ความน่าอยู่ ความเป็นประชารัฐ ความพร้อมในการปรับตัวทาง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งนี้ก็เพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ใน สภาพแวดล้อมที่ดีและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา สำหรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ซึ่งได้มีการยกกรอบทิศทางของแผนฯ 9 เรียบ ร้อยแล้วและอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำรายละเอียดของแผนพัฒนาต่าง ๆ ในช่วงแผนฯ 9 จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากแผนฯ 8 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนา ชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน โดยยึดวิธีการทำงานที่อาศัยการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายและ การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อ ยกกระดับคุณภาพชีวิต พัฒนาสังคม และปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยเน้นการสร้างสมดุลกับสภาวะ แวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อคืนสภาพความสมดุลของระบบนิเวศ และเกื้อหนุนต่อการดำรง ชีวิตของคนทุกคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543)

แต่ในการดำเนินการพัฒนาประเทศของไทยนั้น โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงาน ท้องถิ่น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้จะเป็นที่รู้จักในนามของ “Healthy City” ที่นำเสนอโดย องค์การอนามัยโลกหรือ “เมื่อน่าอยู่” ซึ่งเป็นชื่อที่กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขของไทยเริ่มใช้มาก กว่า ซึ่งเป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นในด้านคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยของ ประชาชนเป็นสำคัญโดย “Healthy City” ตามความหมายของ WHO หมายถึง เมืองหรือ ชุมชนที่มี สภาวะทางสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดีทั้งทางกายและใจ (Greg Goldstein & Llona Kickbusch, 1996) แนวคิดนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ตอบสนอง แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นไปตามกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของโลก โดยตระหนักถึงความสำคัญต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และร่างแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แล้ว จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนา เมืองไปในทิศทางของความเป็นเมืองยั่งยืน หรือที่เรียกว่า “Sustainable City” ตามแนวคิดของ

UNCED (United National Council for Environmental Development) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทั้ง 3 ด้าน ไปพร้อม ๆ กัน อันได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่แยกส่วนในการพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

ในการพัฒนาเมืองของจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะเทศบาลนครสงขลาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเอาแนวคิดการพัฒนาเมืองนำอยู่มาใช้เป็นกรอบในการพัฒนาเมือง โดยหากพิจารณาถึงด้านศักยภาพเมืองของเทศบาลนครสงขลาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเมืองที่มีศักยภาพเด่นหลายด้าน ทั้งด้านกายภาพของเมืองที่เป็นแหลม เป็นเมืองชายทะเล เป็นเมืองท่าที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคใต้ เป็นเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจการค้าและที่สำคัญคือเป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงาม แต่ในภาวะปัจจุบันแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์และสวยงามนี้มีสภาพเสื่อมโทรมลงเพราะการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืน การทิ้งร้างขาดการพัฒนา การบุกรุกแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จาก การลำดับปัญหาสำคัญด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครสงขลา พบว่า **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** ปัญหาสำคัญลำดับที่ 1 ได้แก่ ถนนชำรุดไม่ได้มาตรฐาน รองลงมาได้แก่ ร่องน้ำตื้นเขิน การจราจรไม่เป็นระเบียบ การจัดระบบผังเมือง ตามลำดับ **ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** พบว่า ปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาสำคัญลำดับที่ 1 รองลงมาได้แก่ ปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ของเสียอันตราย อากาศและเสียงเป็นพิษ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเสื่อมโทรมและสิ่งแวดล้อมชุมชน ตามลำดับ **ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว** ปัญหาสำคัญลำดับที่ 1 ได้แก่ การกำกับดูแลตรวจสอบคุณภาพ มาตรฐานสินค้าบริการยังไม่เข้มงวดเพียงพอ รองลงมาได้แก่ ผู้ประกอบการเอาใจเอาเปรียบนักท่องเที่ยว **ด้านสังคม** ปัญหาสำคัญลำดับที่ 1 ได้แก่ การแพร่ระบาดของยาเสพติด รองลงมา ได้แก่ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและชุมชนแออัด ตามลำดับ **ด้านการเมืองการบริหาร** ปัญหาสำคัญลำดับที่ 1 ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น รองลงมา ได้แก่ เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น การปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตามลำดับ (เทศบาลนครสงขลา, 2543) ประกอบกับวิสัยทัศน์สงขลา 2555 ที่ต้องการให้สงขลาเจริญในทิศทางความเป็นเมืองท่องเที่ยว ในส่วนของผู้บริหารเทศบาลนครสงขลา จึงได้ตัดสินใจดำเนินงานจัดการพัฒนาเมือง โดยมีเป้าหมายการพัฒนาเมืองว่า “สงขลาเมืองนำอยู่ เมืองนำเที่ยว” ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้มีความน่าอยู่น่าเที่ยว รวมถึงสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่งต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองและความอยู่รอดของระบบเมือง อีกทั้งปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นก็เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับความยั่งยืนของเมืองทั้งสามระบบ ดังนั้นในการจัดการและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของเมืองในส่วนของผู้วิจัยจึงสังเกตเห็นว่า ควรจะจัดให้มีตัวชี้วัดเพื่อบ่งชี้และทำนายแนวโน้มในอนาคต (IISD = International Institute for Sustainable Development, 2000) ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาเมืองได้เพราะตัวชี้วัดสามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพของเมือง ข้อบกพร่อง ปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญของเมืองและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงได้ และนอกจากนี้ยังช่วยกำหนดทิศทางและเป็นกรอบในการดำเนินแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขปัญหาของเมือง ประกอบกับเมืองจะยั่งยืนอยู่ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนตระหนักถึงผลกระทบที่มีต่อตัวเองและต่อโลกในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ประชาชนจะต้องสร้างสรรค์ระบบควบคุมของตนขึ้นมาเพื่อคอยตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและสิ่งที่ได้กลับมาจะช่วยให้เมืองสามารถหามาตรการมาบำรุงรักษาระบบนิเวศในท้องถิ่นได้ (เฮอริเบิต จิราเดต์, 2539)

ในการดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดตลอดจนเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเมืองเพื่อความเป็นเมืองยั่งยืนที่มีความสอดคล้องตามศักยภาพของเมือง ตลอดจนเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนานครสงขลาที่ว่า “สงขลาเมืองน่าอยู่ เมืองน่าเที่ยว” นั้น ควรอาศัยแนวทางเชิงระบบมาร่วมในการวิเคราะห์และพิจารณาถึงตัวชี้วัดและแนวทางในการพัฒนาเมืองยั่งยืนของพื้นที่ศึกษา เพราะจะช่วยอธิบายและแสดงให้เห็นถึงความเป็นเมืองยั่งยืนได้อย่างเป็นระบบและชัดเจนขึ้น ซึ่งทั้งนี้เพื่อการพัฒนาสู่ “เมืองยั่งยืน” อย่างเป็นระบบตามกระแสสากลในปัจจุบัน

## 2. วัตถุประสงค์

- 2.1 พัฒนาตัวชี้วัดเมืองยั่งยืนของเทศบาลนครสงขลา
- 2.2 เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเมืองยั่งยืนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครสงขลาอย่างเป็นระบบ

## 3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- 3.1 ตัวชี้วัดเมืองยั่งยืนที่เหมาะสมและแนวทางในการพัฒนา/จัดทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับเมืองยั่งยืนที่สามารถใช้ในการกำหนดทิศทาง แนวทางการพัฒนาเมืองในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่อื่น ๆ ได้
- 3.2 แนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเมืองยั่งยืนที่เหมาะสมของพื้นที่ศึกษา

#### 4. ขอบเขตงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครสงขลา อ.เมือง จ.สงขลา เป็นพื้นที่ศึกษา โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองยั่งยืน ได้แก่ ประเด็นการพัฒนาสู่เมืองยั่งยืน วิธีการเชิงระบบ ตัวชี้วัดเมืองยั่งยืน ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลจำเพาะของพื้นที่ศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ รวมทั้งปัญหา ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการพัฒนาเมือง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ศึกษา และวิธีการวิเคราะห์ระบบอย่างง่ายรวมถึงเกณฑ์การพิจารณาตัวชี้วัดเมืองยั่งยืนของ IISD (1999) เพื่อการพัฒนาตัวชี้วัดและเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานพัฒนาเมืองยั่งยืน

#### 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 วิธีการเชิงระบบหรือแนวทางเชิงระบบ หมายถึง เครื่องมือหรือกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงระบบโดยอาศัยทฤษฎีระบบที่ว่า ลักษณะสมบัติต่าง ๆ ของระบบล้วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีความสำคัญต่อการทำงานของระบบ และอาศัยหลักการความรู้/ความเข้าใจในสิ่งที่ป็นองค์ประกอบของระบบว่าต้องมีอะไรบ้าง มีรูปแบบใดอย่างไร มีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด เช่นไร ภายใต้ข้อจำกัดใดบ้างของระบบและสามารถก่อให้เกิดผลเช่นไรตามมาบ้าง

5.2 ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปร ตัวบ่งชี้ต่าง ๆ และ/หรือสิ่งที่แสดงออกเป็นตัวเลขที่ใช้วัดแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิ่งหรือประเด็นใด ๆ ที่สนใจจากตัวแปรเชิงนามธรรมให้เป็นตัวแปรเชิงรูปธรรม ที่สามารถวัดได้ภายใต้ระบบสารสนเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อประกอบการพิจารณา วิเคราะห์ ตัดสินใจและ/หรือในกระบวนการประเมินใด ๆ

5.3 ค่าตัวชี้วัด หมายถึง ค่าที่แสดงเป็นตัวเลขในลักษณะของร้อยละ (percentage) อัตราส่วน (ratio) สัดส่วน (propotion) อัตรา (rate) จำนวน (number) และค่าเฉลี่ย (average or mean)

5.4 เมืองยั่งยืน หมายถึง เมืองที่มีพัฒนาโดยดำเนินการจัดการเมืองซึ่งครอบคลุมการพัฒนาทั้ง 3 ระบบ คือ สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของเมือง มีการอนุรักษ์และพัฒนาโดยคำนึงถึงระดับความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

5.5 การพัฒนา หมายถึง การสร้างขึ้น ทำให้ดีเจริญงอกงามขึ้น ตลอดจนกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบสร้างสรรค์