

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาเอกสาร งานวิจัย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเมืองน่าอยู่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง
2. แนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เริ่มต้นจากการที่องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสุดยอดที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมาของผู้มีระดับโลกที่เมืองริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ว่าด้วยเรื่องของสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "Earth Summit" ผลจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนปฏิบัติการของโลกในศตวรรษที่ 21 และส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการนี้ก็คือ การเน้นถึงบทบาทและความสำคัญของท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยความรับผิดชอบที่แท้จริง หรือภารกิจที่จะนำไปปฏิบัตินั้นเป็นภารกิจของท้องถิ่นในระดับเทศบาล โดยเฉพาะ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับเมือง ประเทศชาติ และโลกในที่สุด ดังที่องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้กล่าวว่า "Think Globally, Act Locally" หรือ "ห่วงใยในโลกกว้าง สรรค์สร้างท้องถิ่น" ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ร่วมลงนามในแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ด้วย (กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา : 2539)

ปัจจุบันสภาเทศบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืนในท้องถิ่น ซึ่งมีความเห็นท้องถิ่นต้องกันว่าจะต้องมีหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการจัดการ และปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

## 1.1 หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง มีดังนี้

1.1.1 ทุกคน ทุกหน่วยงานในสังคมต้องร่วมกันทำงาน นั่นคือไม่ใช่เฉพาะองค์กรของรัฐและภาคธุรกิจเท่านั้น แต่รวมถึงประชาชนทั่วไป องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพยายามสร้าง "แนวร่วม" ในการดำเนินการใดๆ ก็ตาม

1.1.2 ผลสมผลนโยบาย รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบายเรื่องต่างๆ

1.1.3 รัฐบาลควรกำหนดมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆเพื่อใช้เป็นดัชนีหรือตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่นมลพิษทางน้ำ การใช้พลังงาน การทิ้งของเสีย การนำกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น มาตรฐานเหล่านี้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินงานสำหรับผู้ปฏิบัติให้บรรลุผลได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด และควรมีการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นเป็นระยะๆ เพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

1.1.4 ผู้สร้างมลพิษควรเป็นผู้จ่าย เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษหรือทำลายสิ่งแวดล้อมลดการทำลายลง บุคคลเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษที่สร้างขึ้น

1.1.5 รัฐบาลต้องมีการเตือนประชาชนให้รับทราบถึงผลกระทบจากมลพิษต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเมืองให้ทั่วถึง

1.1.6 ประชาชนต้องมีความรับผิดชอบและมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร สังคมต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงสถานการณ์หรือสภาพของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน

## 1.2 ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

เทศบาลจะต้องคำนึงถึงระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดี(คู่มือการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง, 2538 : 9) ดังนี้

1.2.1 เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับและเข้าใจกัน

1.2.2 ตอบสนองต่อนโยบายได้เป็นอย่างดี

1.2.3 เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข

1.2.4 มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลง และยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน

ปัจจุบัน

### 1.3 ปัจจัยในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2538 : 13) กล่าวว่าระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

1.3.1 นโยบาย

1.3.2 โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ

1.3.3 แผนปฏิบัติการ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง จะเห็นได้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองนั้น ต้องคำนึงถึงระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี การบริหารจัดการที่เป็นระบบ การมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเมือง ซึ่งมีแผนในการพัฒนา รัฐบาลของชุมชน ตลอดจนมีการประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับปัญหาของประชาชนและสนองตอบนโยบายการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 2. แนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่

### 2.1 ความหมายของเมือง (Urban)

สมยศ พุ่มพัว (2534,55) กล่าวถึงความหมายของเมืองว่าหมายถึงบริเวณที่มีประชากรอยู่รวมกันจำนวนหนึ่งและต้องมีความหนาแน่นมากพอสมควร รวมทั้งเป็นบริเวณที่มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นและเป็นบริเวณที่อยู่ในเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่มีการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันไป มีความเจริญเป็นศูนย์กลางต่างๆ และรวมทั้งมีความเชื่อมอยู่ด้วย เช่น สิ่งแวดล้อมเป็นพืช เป็นต้น ส่วนกฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2536, 18) กล่าวถึงลักษณะที่เด่นชัดของเมืองที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นชนบทว่า งานส่วนใหญ่ในเขตเมืองจะไม่เกี่ยวข้องกับพื้นดิน หรืออาจกล่าวได้ว่าประชากรของเมืองไม่ใช่ผู้ผลิตอาหารเป็นหลัก นอกจากนั้นยังกล่าวถึงเมืองว่าหมายถึงการตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค เป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรสูง ต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ เมืองมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และมีลักษณะที่เด่นชัดคือประกอบไปด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ เป็นศูนย์กลางขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ศูนย์กลางของการเรียนรู้และการศึกษา การตลาดและการพาณิชย์กรรม ศูนย์กลางการบริหารองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ สุภาภรณ์ อภาวิชรุฒม์ (2541,31) ได้

ขยายความค่านิยมของเมือง ในการศึกษาเรื่องเมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมือง เชียงใหม่ว่า หมายถึงพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีความหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร และลักษณะการตั้งถิ่นฐานทำให้การลงทุนเพื่อสร้างโครงข่ายการให้บริการ สาธารณูปโภคทำได้ง่าย มีประสิทธิภาพและคุ้มทุน ประชาชนมีการประกอบอาชีพในธุรกิจ ประเภทต่างๆ ทั้งอุตสาหกรรม การค้าขาย การบริการ และเมืองมีกิจกรรมที่จะบริการประชากร เมือง เช่นมีตลาด ศูนย์การค้า โรงเรียน สถานบริการของรัฐระดับต่างๆ โรงพยาบาลและ ศูนย์วัฒนธรรม ซึ่งกิจกรรมต่างๆ มีการกระจุกตัวในลักษณะศูนย์กลางอย่างชัดเจน ส่วนเมือง ตามกฎหมายไทยหมายถึงบริเวณที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล เทศบาลตามกฎหมายไทย ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เทศบาลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือเทศบาลตำบล เทศบาล เมือง และเทศบาลนคร(สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ประวัติเทศบาลและเมืองพัทธยา , 2527 : 9)

เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดไว้ว่าเทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราช- กฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง เทศบาลไว้ตามหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท 031/ว 1788 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2535 ดังนี้

1. มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนเกินกว่า 12 ล้านบาทขึ้นไป
2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมือง กฎหมายกำหนดไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด
2. ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000

คนต่อหนึ่งตารางเมตร และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถื่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรและมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

กล่าวโดยรวม เมืองในความหมายทั่วไปนั้นจึงเป็นที่รวมของประชากรจำนวนมาก มีองค์ประกอบของเมืองอันได้แก่อาคารบ้านเรือน มีความหลากหลายของประชากร มีองค์กรต่างๆ ภายในเมือง มีกิจกรรมของเมือง ได้แก่ การบริโภค การบริการ การอุตสาหกรรม การพาณิชย์ กรรม ซึ่งผลจากกิจกรรมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผล กระทบต่อประชาชนในที่สุด และเพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเมือง กรมการปก ครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้เมืองเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับตามปริมาณของประชากรและรายได้ของเมือง

## 2.2. ความหมายของเมืองน่าอยู่

เมืองน่าอยู่คือเมืองที่มีการสร้างสรรค์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและสังคมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการขยายแหล่งทรัพยากรของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการดำเนินวิถีชีวิต เพื่อให้ได้ศักยภาพหรือคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด (ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร, 2538: 1) หรืออีกนัยหนึ่ง เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่หมายถึง ชุมชนที่อาศัยอยู่ในทั้งเขตเมืองและชนบทที่มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี มีสังคมที่เอื้ออาทร มีชุมชนเข้มแข็ง มีความสะดวกสบาย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง ตลอดจนมีวัฒนธรรมและจิตวิญญาณที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองและชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542 : 98 )

## 2.3 ลักษณะของเมืองน่าอยู่

องค์การอนามัยโลกได้กำหนดลักษณะของเมืองน่าอยู่ไว้ 11 ประการ ดังนี้

- (1) เป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและที่อยู่อาศัยที่สะอาดและปลอดภัย
- (2) มีระบบนิเวศอยู่ในภาวะสมดุลสภาพและยั่งยืน
- (3) มีชุมชนเข้มแข็งช่วยเหลือเกื้อกูลไม่เอารัดเอาเปรียบ
- (4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด ควบคุม ตัดสินใจ เกี่ยวกับเรื่องที่มีผล

กระทบต่อสุขภาพ

- (5) ประชาชนได้รับการตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต
- (6) ประชาชนมีสิทธิ มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร มีการติดต่อประสานงาน และระดม

ความคิดประสบการณ์เพื่อทำงานร่วมกันในชุมชน

- (7) มีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลาย มีชีวิตชีวา มีนวัตกรรมอยู่เสมอ
- (8) มีการเชื่อมโยงมรดกทางวัฒนธรรม วิธีการดำรงชีวิต รวมทั้งเอกลักษณ์ของ

กลุ่มชนแต่ละชุมชน

- (9) มีพัฒนาการอย่างกลมกลืนและส่งเสริมคุณลักษณะที่ดีที่มีมาในอดีต
- (10) มีระบบสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลที่ทั่วถึง และ
- (11) ประชาชนมีสุขภาพดีและมีการเจ็บป่วยในระดับต่ำ

นอกจากนั้น คักดีลีทรี ตริโคช (2544: 3-18) เน้นถึงลักษณะความน่าอยู่ของเมือง ดังนี้

(1) ด้านสังคม เป็นเมืองที่ประชาชนได้รับการศึกษา การฝึกอบรม ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว มีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตและรักษาทรัพย์สิน คดีอาชญากรรม ยาเสพติดจำนวนน้อย ภาคีทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดการพัฒนาเมือง

(2) ด้านเศรษฐกิจ เป็นเมืองที่มีบรรยากาศดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ค่าครองชีพไม่แพงและประชาชนมีงานทำ

(3) ด้านกายภาพ เป็นเมืองที่มีความเป็นระเบียบด้านผังเมืองกล่าวคือ มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน วางแผนและจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน มีระบบคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัยและไม่เปลี่ยนแปลง มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ รวมทั้งมีพื้นที่สีเขียวและที่โล่งกว้างอย่างเหมาะสม

(4) สิ่งแวดล้อม เป็นเมืองที่มีการควบคุมมลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ ดินและความดังของเสียง มีจิตวิญญาณและความสุนทรีย์ที่ประชาชนภูมิใจ และช่วยกันบำรุงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่น และประชาชนมีที่อยู่อาศัยได้มาตรฐานพอเพียงและค่าใช้จ่ายไม่แพง

ส่วนปริดี บูรณศิริ (2544: 20-24) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของเมืองน่าอยู่ว่าจะต้องผสมผสานมิติต่างๆ 5 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านสังคม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรเป็นสังคมที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- ประชากรได้รับการศึกษา รู้เท่าทันข่าวสาร
- ทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง
- สิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครอง
- มีบริการด้านสุขภาพและบริการที่จำเป็นอย่างพอเพียงและสะดวก
- มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- มีคดีอาชญากรรมและสารเสพติดจำนวนน้อย

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะดังนี้

- สามารถคุ้มครองของเสียในดิน ในน้ำและในอากาศได้ดี และต้องไม่มีเสียงดังเกินไป
- เป็นเมืองที่ประชาชนมีจิตสำนึกและความภูมิใจในประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น
- ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและราคาไม่แพง

- (3) ด้านเศรษฐกิจ ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะดังนี้
- บรรยากาศที่ดีสำหรับการทำมาค้าขายและการลงทุน
  - ค่าครองชีพไม่แพงและประชาชนมีงานทำ
- (4) ด้านกายภาพ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสภาพดังนี้
- เป็นเมืองที่เป็นระเบียบ มีการจัดสรรการใช้ที่ดินที่เหมาะสม
  - มีบริการของรัฐ เช่น น้ำ ไฟฟ้า ถนนโทรศัพท์ อย่างเพียงพอต่อความต้องการ
  - มีการเดินทางขนส่งที่สะดวก ปลอดภัยและไม่สิ้นเปลือง
  - มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  - มีระบบบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม
- (5) ด้านการบริหารจัดการควรมีลักษณะดังนี้
- มีความโปร่งใสและความยุติธรรม
  - มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
  - ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกๆ ขั้นตอน

อนึ่ง แนวคิดเพื่อการจัดโครงสร้างเพื่อการนำไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนมีองค์ประกอบ 3 ประการได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 นโยบายและวิสัยทัศน์ของเมือง ผู้บริหารของเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ว่าอยากให้เมืองเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้อย่างไร

องค์ประกอบที่ 2 องค์การบริหารจัดการ คือ อบต.หรือเทศบาล

องค์ประกอบที่ 3 ทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการสาธารณสุขภาค โดยเฉพาะการระดมทุนโดยการเก็บภาษี (ปริดี บุรณศิริ : 2544, 24)

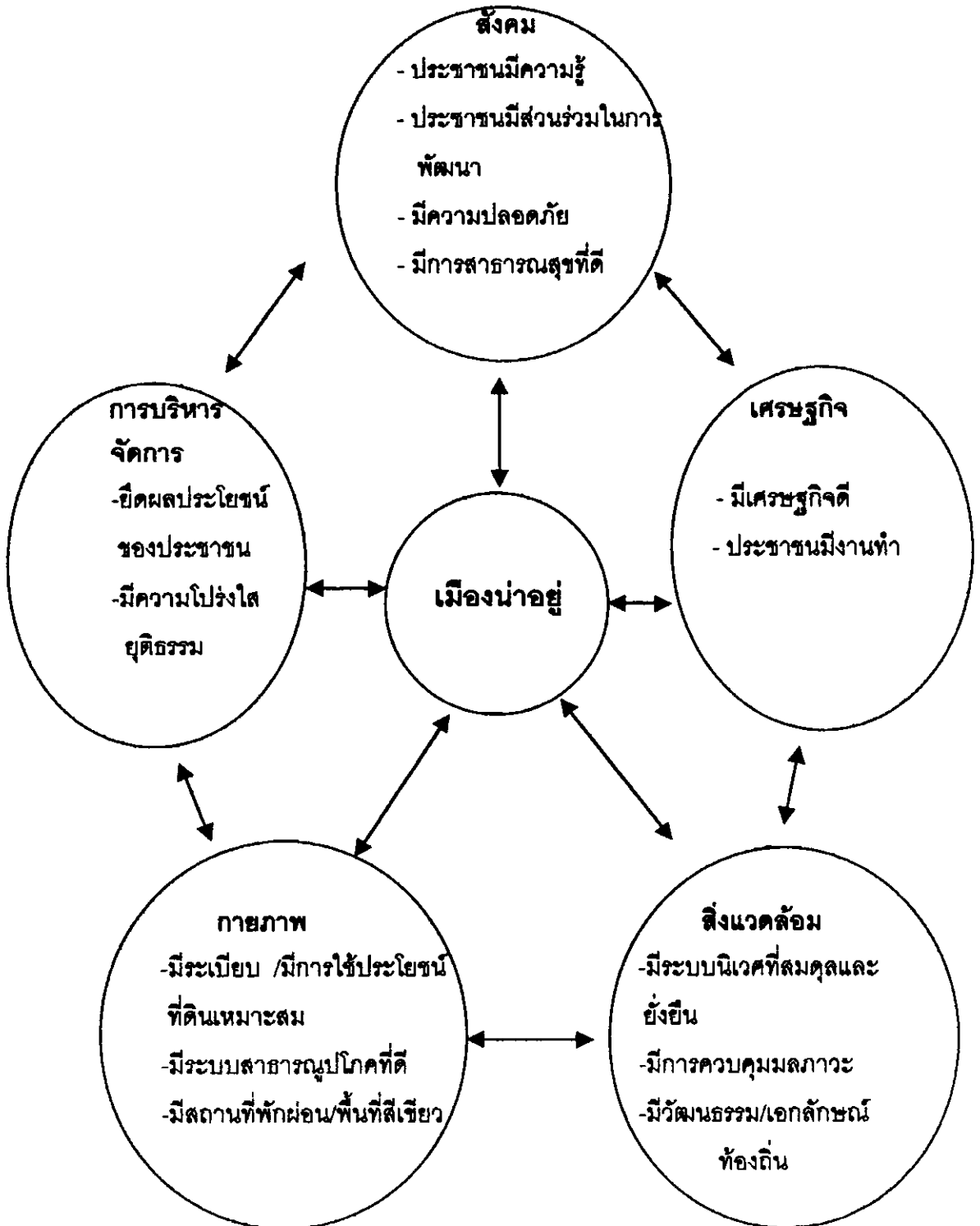
กล่าวโดยสรุปจากแนวความคิดและองค์ประกอบข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมืองน่าอยู่คือเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมดี ประชาชนมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี มีงานทำ มีรายได้ที่เพียงพอต่อการครองชีพ สภาพสังคมสงบสุข มีระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มั่นคง ทั้งนี้การพัฒนาเมืองน่าอยู่จะต้องมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกันหลายด้านพร้อมกันอย่างเป็นระบบเป็นองค์รวม (Holistic approach) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสอดคล้องกันทั้งในด้านประชากร ทรัพยากร

สิ่งแวดล้อม และประเด็นสำคัญคือได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้าร่วมในกระบวนการทำเมืองให้น่าอยู่ โดยมีประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ๆ โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามความสำเร็จ ภายใต้การสนับสนุน การร่วมมือ และการร่วมใจอย่างจริงจังและต่อเนื่องจากส่วนราชการ ซึ่งการทำเมืองให้น่าอยู่โดยการเริ่มต้นที่คนที่อยู่ในชุมชนหรือสังคมจะเชื่อมโยงไปสู่มิติอื่นที่เป็นองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่ และเป็นผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยสามารถสรุปเป็นแผนภาพ (ดังแสดงในภาพประกอบ 3) ได้ดังนี้



Central Library  
Prince of Songkla University

แผนภาพแสดงลักษณะของเมืองน่าอยู่ ในด้านต่างๆ



ภาพประกอบ 3 แผนภาพแสดงลักษณะของเมืองน่าอยู่ ในด้านต่างๆ

ที่มา : ดัดแปลงจากการประมวลแนวความคิดเรื่องเมืองน่าอยู่โดยผู้วิจัย

### 3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

ปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา (People participation for development) กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่ม หรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กร ที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุผลตามความมุ่งหมาย (เจริญญา วงษ์พรหม, 2536 ,อ้างถึงในปารีชาติ วลัยเสถียร, 2542 : 113)

คำว่า "การมีส่วนร่วม" นั้นได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล นเรศ สงเคราะห์สุข (2541,10) และยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, 253) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนาตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุดกระบวนการ ส่วน โจจันจรรย์ย์ ด้านสวัสดิ์ ( 2541 , 20-23) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนมากกว่าหนึ่งคนซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ โดยทั่วไปมักจะผูกพันกับพื้นที่ และมีความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญอย่างเป็นระบบ อันได้แก่ พื้นที่และขอบเขตของการมีส่วนร่วม สมาชิกของสังคม กิจกรรมหรือประเด็นที่เป็นที่สนใจร่วมกันของสมาชิก ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมหรือประเด็นที่เป็นจุดสนใจร่วมกันของกลุ่มต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนที่มีความหลากหลายในเชิงความคิด วิธีการ และแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย ส่วน ปารีชาติ วลัยเสถียร (2542 : 115-116) ได้สรุปการมีส่วนร่วมว่ามีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงที่สุดโครงการ โดยโครงการพัฒนาจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และการมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง โดยการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนเป็นผู้จัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทเป็นหลักหรือการคืนอำนาจในการพัฒนาให้กับประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการผสมผสานการพัฒนาทั้งในแนวตั้งและแนวราบ(w.w.w.http://europa.eu.int/comm/environment/urban/respons-en.htm)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการพัฒนาเมือง ถือเป็นความสำนึกและความรับผิดชอบของประชาชน ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตนเอง และสังคม และเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาสามารถสนองต่อความต้องการของสังคมเมืองได้เป็นอย่างดี อีกทั้งเป็นการสร้างความโปร่งใสขึ้นในสังคม เนื่องจากมีการตรวจสอบของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้เป็นหลายรูปแบบ ซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

เจมส์ คีต ปีทอง (2527 : 1) ได้แบ่งรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกันกับ อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 100-101) ไว้ว่า ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. มีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินกิจกรรม
3. มีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติ
4. มีส่วนร่วมในการประเมินผล

ส่วนบัณฑิต อ่อนคำ (อ้างใน ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2537 : 13) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการพัฒนา ออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย
2. การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้
3. การมีส่วนร่วมในขั้นขั้นตอนการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก
4. การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ
5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้ทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินผลย่อย (Formative evaluation) เป็นการประเมินความก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปการประเมินผลรวม (Summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอด

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา สังคมไทยได้ปรากฏรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายรูปแบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันตามสถานการณ์และเป้าหมาย เป็นทั้งการรวมตัวกันที่มีรูปแบบและไม่มีรูปแบบแน่นอน อาทิ รูปแบบองค์กรเพื่อประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ รวมถึงการประสานงานในลักษณะเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างพลังทางสังคม นอกจากนี้ ยังมีกลุ่ม ชมรม และเวทีระดมความคิดต่างๆที่ได้มีการจัดทำข้อเสนอและข้อเรียกร้องต่อภาครัฐ รวมทั้งการสร้างกระแสเพื่อกระตุ้นสังคมให้หันมาสนใจประเด็นต่างๆ

ทั้งนี้ Alastair (1982 : บทนำ) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วยมิติ 3 มิติ คือ

มิติที่ 1 คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรทำและทำอย่างไร

มิติที่ 2 คือ การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาการลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่ 3 คือ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงานและ

การประเมินผล

อนึ่ง ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมหรือโครงการใดๆ จะต้องมีปัจจัยที่เอื้ออำนวย หรือมีส่วนผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ผู้กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องไว้หลายแง่มุมดังนี้

ศุภฤกษ์ ใจจนธรรม (2532 : 43) ได้สรุปถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ รายได้ ระดับการศึกษา สถานภาพส่วนบุคคล เป็นต้น
2. ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ การได้รับรู้ การชักชวนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การชักชวนจากเพื่อนบ้าน ความเชื่อต่อผู้นำ ความต้องการความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้าน ความต้องการการยอมรับนับถือ เป็นต้น

รีดเคอร์ (Reeder, 1963, อ้างในสถานีวิทยุ บุญชู, 2530 : 66) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมไว้ ดังนี้

1. กิจกรรมนั้นต้องสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน ทศนคติ และค่านิยมของตน
2. กิจกรรมนั้นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน
3. กิจกรรมนั้นมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน
4. กิจกรรมนั้นจะต้องเป็นประสบการณ์ที่ดีมาก่อน
5. กิจกรรมนั้นต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ตนเองได้มาหรือหวังเอาไว้
6. กิจกรรมนั้นต้องขึ้นอยู่กับการคิดเห็นของตนเองเป็นใหญ่
7. กิจกรรมนั้นต้องทำด้วยความสมัครใจ

8. กิจกรรมนั้นต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณี
9. กิจกรรมนั้นต้องขึ้นอยู่กับการอำนวยความสะดวก
10. กิจกรรมนั้นต้องขึ้นอยู่กับการมีความสามารถ
11. การร่วมกิจกรรมต้องได้รับการสนับสนุน กระตุ้น ยั่วยุ และจูงใจให้เกิดขึ้น

อภิศักดิ์ ไพฑากำ (2539 : 79-80) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนว่าขึ้นอยู่กับการเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

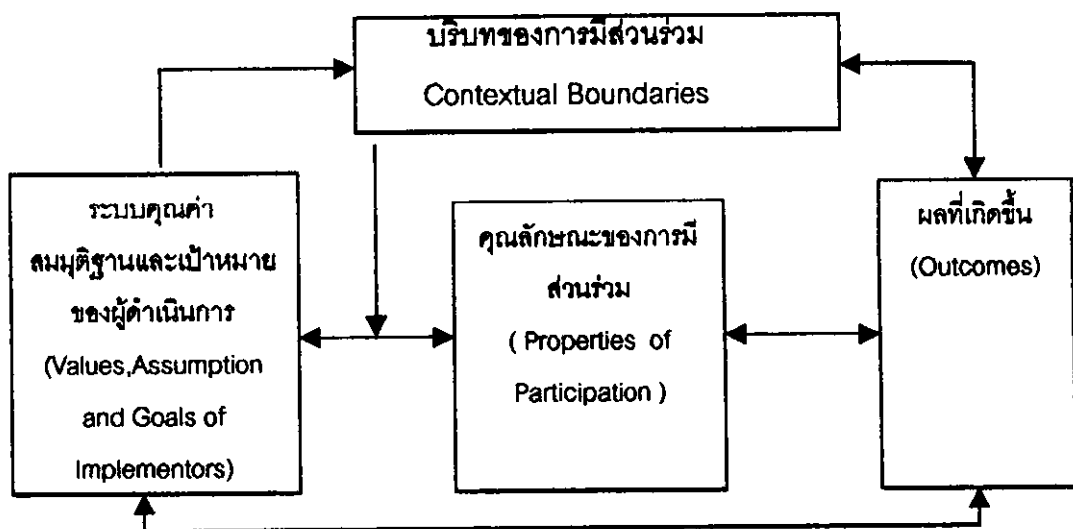
1. ประชาชนต้องมีเวลา ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปกว่าที่เขาประเมินค่าผลตอบแทนที่เขาจะได้รับ
2. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
3. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม

สหประชาชาติ (United Nation, 1978 : 59-68) ได้เสนอเงื่อนไขซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยสิ่งจูงใจ หมายถึงการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมใดๆ นั้นจะต้องมีเหตุผลที่สำคัญ คือมองเห็นว่าตนจะได้รับผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และได้รับการบอกกล่าวหรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ
2. ปัจจัยโครงสร้างของโอกาสหรือช่องทางในการเข้าร่วม หมายถึงการมองเห็นช่องทางในการเข้าร่วมและการมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับหลังการเข้าร่วม ดังนั้นพื้นฐานทางด้านโครงสร้างจึงต้องมีการกำหนดให้ช่องทางการมีส่วนร่วมและกำหนดเวลาที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขตามสภาพความเป็นจริงของตนได้ ตลอดจนสามารถกำหนดได้อย่างแน่นอนว่าจะทำอะไร
3. ปัจจัยด้านอำนาจในด้านการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ประชาชนสามารถกำหนดเป้าหมาย วิธีการและผลประโยชน์ของกิจกรรมได้

นอกจากนั้น Dachler and wilpert ( 1978 : 1-39) ได้เสนอกรอบแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมและความเชื่อมโยงกันของมิติต่างๆ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคดังในภาพประกอบ 4

### ปัจจัยของการมีส่วนร่วม



ภาพประกอบ 4 ปัจจัยการมีส่วนร่วม

ที่มา : Dachler and wilpert ,1978 : 34

**มิติที่ 1** ทฤษฎีทางสังคมซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวความคิดการมีส่วนร่วมจะแสดงถึงค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานของนักทฤษฎี นักวางแผน นักปฏิบัติการ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลต่อเป้าหมาย วัตถุประสงค์ คุณลักษณะของการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลของการมีส่วนร่วม

**มิติที่ 2** คุณลักษณะของการมีส่วนร่วม Cohen and Uphoff (1977,38-40) เสนอว่าการทำความเข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องพิจารณาดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมนั้นอยู่ในขั้นตอนใด
- 2) ใครบ้างที่เข้ามามีส่วนร่วม
- 3) การมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนเกิดขึ้นได้อย่างไร  
ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาและการตัดสินใจเลือกวิธีแก้ปัญหา
- 1.2 การร่วมดำเนินการในกิจกรรมการพัฒนา

1.3 การร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา

1.4 การร่วมประเมินผลที่เกิดจากการดำเนินการกิจกรรมการพัฒนา

2. องค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนอาจเป็นผู้นำหรือชาวบ้านทั่วไป  
เจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือเอกชน

3. การจำแนกการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาว่าจุดเริ่มของโครงการเกิดจากคนภายนอก ที่เป็นข้าราชการ นักพัฒนาหรือคนในชุมชน เช่นผู้นำ กลุ่มอิทธิพล หรือเกิดจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชน และเข้าร่วมด้วยความเต็มใจหรือความเกรงใจ เป็นต้น

มิติที่ 3 บริบทของการมีส่วนร่วม ได้แก่ลักษณะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้นๆ รวมถึงค่านิยม เจตคติ ตลอดจนความสามารถของบุคคล รวมทั้งลักษณะกิจกรรมในการพัฒนา

มิติที่ 4 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยพิจารณาทั้งผลลัพธ์เชิงรูปธรรมและนามธรรมที่มีต่อบุคคลและชุมชน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ มีความเกี่ยวข้องระหว่างคนและระหว่างคนกับกิจกรรม โดยมีขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานในประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันหรือปัญหาสาธารณะ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องอาศัยปัจจัยและเงื่อนไขหลายๆอย่างประกอบกันด้วย

#### 4. แนวคิดการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาเป็นแนวคิดที่ก่อรูปอย่างชัดเจน ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้ระบุดังการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ฟื้นฟูทั้งสภาพแวดล้อมธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเองว่า เป็นแนวทางที่สำคัญในการบริหารจัดการในระดับที่เอื้อต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่มนุษย์ (ปณิธาน ยามวินิจ , 2544:26)

จากการศึกษาโครงการพัฒนาประชาคมเมืองเพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย,2541) โดยศึกษากรณีกรุงเทพมหานคร การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองควรประกอบด้วย การพัฒนาคน การสร้างสรรค์พัฒนาประชาคม การปฏิรูประบบรัฐ การปฏิรูประบบการศึกษา และการปฏิรูปกฎหมาย ส่วนกิจกรรมในการนำไปสู่กระบวนการสร้าง

การมีส่วนร่วมในชุมชน ได้แก่ กระบวนการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดในการพัฒนาเพื่อให้สามารถเข้าใจความต้องการของชุมชน และกระตุ้นให้เกิดความพร้อมใจในการพัฒนาตามขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. การศึกษาชุมชน
2. การเตรียมชุมชน
3. การเตรียมการประชุม
4. การจัดประชุม การดำเนินการพัฒนา
5. การประเมินผล (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2543 : 77-78)

ยุทธดนัย ศรีตาน้ำ (2542, 3-4) ได้สรุปกระบวนการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของแต่ละอำเภอที่ทำการปฏิบัติ จากการวิจัยเชิงปฏิบัติการในโครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาไว้ ดังนี้

อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีการดำเนินการดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลบริบทชีวิตของคนในชุมชน
2. จัดเวทีสาธารณะเพื่อเรียนรู้บริบทชีวิตของตนเอง
3. จัดเวทีค้นหาอนาคตของชุมชน

นอกจากนั้น พบว่าอำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ดำเนินการดังนี้

1. กิจกรรมเวทีข้าวเปลือก เพื่อสื่อถึงปัญหาราคาข้าวเปลือก
2. กิจกรรมพรหมพิรามน้ำกับชีวิต เพื่อให้ชาวบ้านได้ทราบถึงสถานการณ์น้ำ
3. กิจกรรมเวทีชาวบ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสาร
4. อบรมเครือข่ายพรหมพิรามบ้านเรา เพื่อพัฒนาแนวคิดและมองเห็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่มีผลกระทบต่อพื้นที่

มานิชญ์ บุญญาภูวัคร (มานิชญ์ บุญญาภูวัคร, 2542 : อ้างถึงใน ชนิษฐา ปาดัง-ทะไร 2544 : 38) ได้นำเสนอแบบแผนการดำเนินงานโครงการเมืองนำอยู่ที่ได้รับการยอมรับจากองค์การอนามัยโลกว่ามีมาตรฐานแผนงานและวิธีการอยู่ในเกณฑ์ดีระดับนานาชาติ ณ เมืองพอร์ตแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อ 15 มีนาคม 2542 ว่า การทำ "เมืองนำอยู่" ของเทศบาลนครยะลานั้น เน้นหนักที่การพัฒนาคุณภาพกาย คุณภาพจิต คุณภาพสังคมและ สิ่งแวดล้อม โดยขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งคือการสร้างความสำนึกให้กับประชาชน โดยสร้างความภาคภูมิใจในชื่อเสียงของเมืองในด้านความสะอาดที่เคยได้รับรางวัลชนะเลิศด้านความสะอาด การจัดตั้งชุมชนย่อย และการส่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเข้าไปเสริมการทำงานของคณะกรรมการชุมชนรวมทั้งการให้การอบรมให้ความรู้ในด้านต่างๆ



ส่วนปียธิดา ตรีโคช (2543, 67-71) ได้กล่าวถึงการดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนต่างๆ การวิจัยเรื่องแนวทางในการดำเนินการเมืองนำอยู่โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่

เทศบาลเมืองพนัสนิคม จ.ชลบุรี มีขั้นตอนในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. เตรียมความพร้อมของชุมชนโดยทีมครู หมอ เจ้าหน้าที่การคลัง และช่างโยธา เป็นที่เลี้ยงในการจัดตั้งชุมชน
2. จัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
3. ประชุมทุก 1-2 เดือนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเสนอปัญหาของชุมชน จัดทำแผนและโครงการโดยมีทีมทีมครู หมอ เจ้าหน้าที่การคลัง และช่างโยธาเป็นที่เลี้ยงในการทำแผนงาน/โครงการ
4. ขึ้นดำเนินการ แต่ละชุมชนร่วมทำกิจกรรมชุมชนเองโดยมีเทศบาลเป็นผู้สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์

เทศบาลเมืองนครสวรรค์ มีขั้นตอนในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมของชุมชนโดยการให้ความรู้และกระตุ้นรายครัวเรือนให้ประชาชนเห็นความสำคัญของเมืองนำอยู่
2. จัดตั้งชุมชนเพื่อการพัฒนาโดยรวมชุมชนที่มีความพร้อมยินดีเข้าร่วมโครงการ
3. จัดตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน
4. ระบุปัญหาของชุมชนและทำกิจกรรม
5. ประชุมร่วมกันระหว่างประธานกรรมการชุมชนและเทศบาลเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและนำเสนอปัญหาของชุมชนและหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ส่วนเทศบาลนครพิษณุโลก มีขั้นตอนในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมโดยฝึกทักษะการใช้เทคนิคการรวมพลังสร้างสรรค์องค์กร (AIC) ให้กับเจ้าหน้าที่
2. กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยใช้เทคนิค AIC กับผู้นำชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนเพื่อระบุปัญหา
3. นำเสนอปัญหาต่อเทศบาลเพื่อจัดทำแผนงานโครงการ
4. ประชาชนร่วมดำเนินงานโครงการ
5. การควบคุมกำกับและการประเมินผลเป็นระยะๆ

ส่วนจังหวัดเพชรบุรีและราชบุรี มีขั้นตอนในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ประชุมประชาคมจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการ นักกฎหมาย ประชาชน องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ
2. ฝึกอบรมแกนนำชุมชนเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่
3. กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆของชุมชน

อนึ่ง ศักดิ์สิทธิ์ ตริเศษ (2544, 49-50) ได้สรุปเกี่ยวกับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ จากประสบการณ์การดำเนินงานในพื้นที่ที่ดำเนินงานเมืองน่าอยู่ของกรมอนามัย ไว้ดังนี้

1. การเตรียมคนในชุมชนให้มีความพร้อม โดยการสร้างกระแสการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่
2. การสร้างหรือหากกลุ่มแนวร่วมที่มีความต้องการสอดคล้องกัน
3. การสร้างแผนปฏิบัติการร่วมกัน
4. การร่วมดำเนินโครงการกิจกรรมแบบองค์รวม
5. การติดตามประเมินผลรวมถึงการกำหนดตัวชี้วัด

ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง (2544, 18-19) กล่าวถึงกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนเขตเมืองไว้ดังนี้

1. นักพัฒนาเข้าไปทำความรู้จักและสร้างความคุ้นเคยกับประชาชนในชุมชน
2. สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขกับประชาชนและหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง
3. จัดประชุมเพื่อสรรหาผู้นำ อาสาสมัครและเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหา
4. จัดฝึกอบรมและพัฒนาคณะกรรมการ เพื่อให้มีความรู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่และวิธีการทำงาน
5. การกระตุ้นให้มีการทำงานร่วมกัน เช่น
  - การศึกษาปัญหาและข้อมูลร่วมกันโดยใช้สื่อและวิธีการที่ทันสมัยและเหมาะสม
  - การประชุมปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ
  - การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

- การวางแผนโครงการ
- การติดตามประเมินผล
- การสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชน

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งที่ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม้เรียง อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช ใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมคือสภาผู้นำชุมชน เพื่อให้เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เป็นที่รวมของปัญหาและความต้องการจากทุกหมู่บ้าน ทุกครัวเรือนให้ทุกคนได้มาวิเคราะห์และแก้ปัญหาของชุมชนด้วยกัน (ชีวิตชุมชน, 2543 :11)

จากการประมวลกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม จะเห็นได้ว่ากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและทำให้เกิดเมืองน่าอยู่นั้นมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละเมือง ความแตกต่างของปัญหา วัฒนธรรมและค่านิยมในสังคม ตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ความพร้อมในด้านต่างๆของแต่ละเมืองมีความหลากหลาย จึงทำให้การกำหนดประเด็นเริ่มต้นในการดำเนินการไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่มีลักษณะที่แตกต่างกัน แต่โดยหลัก ๆ แล้ว การดำเนินงานเมืองน่าอยู่นั้น มีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

1. การศึกษาบริบทของชุมชน
2. การเตรียมคนในชุมชนให้มีความพร้อมในดำเนินงานเมืองน่าอยู่
3. การจัดกิจกรรมเพื่อให้สมาชิกในชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และวิเคราะห์

ปัญหา และค้นหาวิธีการแก้ปัญหา

4. การดำเนินการพัฒนา
5. การประเมินผล

## 5.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานวิจัยในเกี่ยวกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่ในบริบทของสังคมไทยที่พบมีจำนวนน้อยมาก เท่าที่พบและรวบรวมได้นั้น มีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

ยุทธฉัย สีดานล้ำ (2542 : 1-2) ได้ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับอำเภอ เพื่อสร้างสรรคักำลังการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งทางสังคมว่า เป็นการกระทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการลงมือทำร่วมกันภายใต้ความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคน โดยผ่านกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น การมีข้อมูลพื้นฐานในชุมชน การมีองค์ความรู้และความสามารถในการสร้างองค์ความรู้

ที่เชื่อต่อการเป็นประชาสังคม การมีเทคนิควิธีการระดมความคิด และมีระบบการสื่อสารอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง รวมทั้งมีกระบวนการในการดำเนินงานดังนี้

1. การลงพื้นที่และสร้างทีมงาน
2. การเตรียมความพร้อม
3. การสร้างแรงจูงใจและสร้างความเข้าใจของสาธารณชน
4. การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม

ปิยธิดา ศรีเดช (2543 : 65) ได้ศึกษากลยุทธ์และแนวทางการบริหารจัดการเมืองและชุมชนนำอยู่โดยความร่วมมือของชุมชน พบว่ากลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานเมืองนำอยู่ของเทศบาลแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกัน แต่ต่างก็ประสบความสำเร็จ โดยในเขตเมืองนั้นเทศบาลเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนด้านวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต และศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต สำหรับนอกเขตเทศบาลนั้น ศูนย์ทั้งสองเป็นแกนหลักในการดำเนินงานชุมชนนำอยู่ จากการวิจัยพบว่า ในแง่ของกลยุทธ์หลักซึ่งก็คือสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนนั้น เป็นการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายกระตุ้นแต่ละครัวเรือน และพัฒนาแกนนำชุมชนด้วยการจัดอบรม ส่วนในแง่แนวทางการบริหารจัดการเมืองและชุมชนนำอยู่นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐควรเป็นที่เลี้ยงให้แก่คณะกรรมการชุมชนหรือผู้นำของชุมชนในการวิเคราะห์และระบุปัญหา การจัดทำแผนงาน โครงการ และดำเนินงานตามแผนงานโครงการ โดยการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ

ชนิษฐา ปาตั้งทะโร (2544 : 99) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของพนักงานเทศบาลนครยะลาในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตามโครงการเมืองนำอยู่ พบว่าพนักงานมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาในระดับปานกลาง ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของพนักงานเทศบาลนครยะลาระบุถึงปัญหาที่สำคัญว่าเกิดจากการที่ผู้มีส่วนร่วมคิดในเฉพาะในบางกิจกรรม พนักงานไม่มีอำนาจเพราะผู้บริหารเป็นผู้พิจารณา งบประมาณไม่เพียงพอ และขาดความรู้ความเข้าใจในการประเมินผล แนวทางในการแก้ไขคือต้องรณรงค์ประชาสัมพันธ์โครงการเพื่อร่วมเสนอแนวทางการพัฒนาที่บกพร่อง โดยรับฟังความคิดเห็นที่ใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นหลักและมีคณะทำงานและติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง

พนัส พุทธิสุนันท์ (2545 : 28-28) ได้ทำการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนนำอยู่ กรณีศึกษาจังหวัดราชบุรี (รายงานเบื้องต้น "การจัดทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง") ผลการศึกษาปรากฏว่าสมาชิกชุมชนสามารถร่วมเรียนรู้ รู้จักชุมชนของตนเองมากขึ้นจากการย้อนอดีต การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง การมองอนาคตชุมชน รู้ปัญหา

และทุนของชุมชน สามารถร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไข ร่วมกันตัดสินใจในทุกขั้นตอนจนเกิดแผนแม่บทชุมชนที่ตนเองเพื่อพัฒนาชุมชนน่าอยู่ เกิดการจัดตั้งสภาชุมชนและคณะกรรมการบริหารชุมชน ในด้านปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน ได้แก่ การได้แกนนำจากชุมชนที่เป็นนักพัฒนา การจัดประชุมตามพื้นที่และเวลาที่ชุมชนกำหนด เทคนิคการประชุม แรงจูงใจ ที่มีวิทยากรและระยะเวลาในการดำเนินงาน

สรุปได้ว่า ในการศึกษาการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมนั้น มีหลากหลายรูปแบบ มีวิธีการและขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไป แต่ต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถรวมกลุ่มกันในการดำเนินการและพึ่งตนเองได้ในที่สุด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ปรากฏว่ายังไม่มีการวิจัยขึ้นใดในเมืองไทยที่พูดถึงเงื่อนไขปัจจัยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเมืองน่าอยู่ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวในบริบทของสังคมเมือง ซึ่งจะได้นำเสนอถึงวิธีการศึกษาในบทต่อไป