

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันสถานการณ์ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมของโลกทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจากสาเหตุของการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์โดยเฉพาะการอ้างถึงการพัฒนาประเทศของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย ปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลกที่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนก็คือ ภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ (Climate Change) ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินที่ทุกคนและทุกประเทศต่างได้รับผลกระทบทั้งสิ้น แม้แต่ในประเทศที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดในโลกก็ตาม เพราะปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีพรมแดนหรือข้อจำกัดเชิงพื้นที่ด้านผลกระทบ ฉะนั้นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของโลกทั้งหมด เพราะโลกมีระบบนิเวศที่เป็นหนึ่งเดียวกันโดยมิได้ถูกแบ่งแยกด้วยเขตอำนาจแห่งรัฐหรือเขตการปกครอง หรือเชื้อชาติ เมื่อปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์เป็นผู้ก่อและร่วมรับผลกระทบที่เกิดขึ้น การจัดการกับปัญหาจึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐหรือปัจเจกชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นพันธะหน้าที่ที่ต้องร่วมมือกันจัดการทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในทุกระดับและทุกประเทศที่จะต้องร่วมมือกันในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับสากล

อย่างไรก็ตาม ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะต้องนำโดยรัฐและการจัดการที่ดีจะต้องมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วย ซึ่งการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรัฐในส่วนของประเทศไทยจะดำเนินการโดยองค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้จำแนกองค์กรบริหารงานราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง และกรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ซึ่งการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ส่วนราชการต่างมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติ แต่

ในทางปฏิบัติการดำเนินงานในเรื่องนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินงานโดยองค์กรในราชการส่วนกลางและภูมิภาคซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ของประเทศ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น และแม้ว่าตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จะได้กระจายอำนาจกฎหมายดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่ได้กระจายในลักษณะของเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหมดทั้ง ๆ ที่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศทั้งหมดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านแรกก็จะเป็นประชาชนในท้องถิ่นก่อนเสมอแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีบทบาทในการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบน้อยมาก

ในภาพรวมของการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันล้วนแต่เป็นผลพวงของปัญหาที่ติดตามมาจากรูปแบบการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยยึดเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นตัวนำ เพื่อสร้างอาชีพ รายได้ และความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน จนมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นจำนวนมากและมีปัญหามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ขยะ ของเสียอันตราย และดินปนเปื้อนมลพิษกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ แม้ว่ารัฐบาลหลายชุดจะได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม อันนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักของประเทศ คือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อใช้บังคับให้มีการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ก็ยังไม่สามารถเอาชนะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ ในขณะเดียวกันทิศทางการพัฒนาประเทศก็ยังคงยึดแนวทางเดิมคือการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะเป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ประเทศสามารถก้าวพ้นจากความยากจนลงไปได้ จึงเป็นปัญหาว่าในเมื่อไม่สามารถจะปรับเปลี่ยนนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศได้ก็คงจะต้องหามาตรการหรือวิธีการที่จะทำให้การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ลดน้อยลงไปเพื่อให้การพัฒนาประเทศลดการเกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง ไปจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้ผลนั้นจำเป็นที่จะต้องพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการซึ่งในปัจจุบันก็มีกฎหมายรองรับการจัดการโดยองค์กรภาครัฐและให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย โดยกำหนดมาตรการและวิธีการจัดการอยู่แล้ว แต่เท่าที่ปรากฏกลับไม่พบว่าส่งผลดีต่อการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาให้ลดน้อยลงไปได้ ดังนั้นในแนวคิดของการวิจัยจึงเห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นน่าจะเริ่มจัดการกับปัญหาในระดับท้องถิ่นโดยมีองค์กรที่เกิด

จากการประสานความร่วมมือของประชาชนที่มีหลายสถานภาพในระดับท้องถิ่นร่วมกับองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากตามที่กล่าวมาแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นเพราะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงน่าที่จะจัดการในเชิงการแก้ไข พื้นฟูและป้องกันในระดับท้องถิ่นก่อน ดังนั้นการวิจัยจึงมุ่งประสงค์ที่จะทำการศึกษาวิจัยถึงรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นที่จะดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ในรูปแบบองค์กรที่มีการดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ ที่หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกับองค์กรภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้เป็นเพราะ การจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบันถูกขับเคลื่อนและดำเนินงาน โดยองค์กรบริหารที่เป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคผู้ซึ่งบังคับพระราชบัญญัติเฉพาะที่มีอยู่หลายฉบับ โดยมีมาตรการที่สามารถนำมาใช้เพื่อการจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ในบรรดากฎหมายเหล่านี้หลายฉบับก็มีการบัญญัติการกระจายอำนาจทางการจัดการสิ่งแวดล้อมบางเรื่องที่มีความเหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังคงมีบทบาทด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่น้อยมาก และแม้ว่าจะมีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น แต่การจัดทำกิจกรรมหรือโครงการทางการจัดการสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนน้อยมาก จึงทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีค่าเป็นเพียงงานจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่อันเป็นบทบาทในเชิงรับมากกว่าในเชิงรุก ไม่อาจแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน เพราะขาดความร่วมมือร่วมใจดำเนินงานจากภาคประชาชนที่จะเป็นหัวใจแห่งความสำเร็จที่จะทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงในระดับพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวมานี้จะชี้ให้เห็นว่าในการจัดการกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นนั้นแม้จะได้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจนในการจัดการ แต่ก็ยังไม่พบว่ามีการใช้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ดังนั้นการได้ทำการศึกษาและวิจัย เรื่อง “รูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” จะส่งผลดีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการมีองค์กรภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ร่วมดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และประสานความร่วมมือกับภาครัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จะเป็นต้นแบบองค์กรประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สำหรับท้องถิ่นอื่นได้

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาที่กล่าวมาเป็นการวิจัยจึงได้ให้ความสำคัญที่จะหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำ “รูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ที่จะทำให้เกิดการดำเนินการเชิงบูรณาการร่วมกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ระหว่างองค์กรประชาชนภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลปกครองพื้นที่ร่วมดำเนินการอยู่ด้วย ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงได้กำหนดประเด็นที่เป็นเป้าหมายของการศึกษา ดังนี้

1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

การทบทวนวรรณกรรม ที่เป็น แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะนำเอาไปใช้ประกอบการวิเคราะห์หาคำตอบในประเด็นศึกษาต่าง ๆ ที่จะนำคำตอบไปจัดทำเป็นรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) แนวคิดเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืนเป็นแนวคิดที่มีความทันสมัย สอดรับกับทิศทางแนวการพัฒนาของโลกและนโยบายของประเทศ ซึ่งการพัฒนาเมืองสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีจะต้องพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาในทุกระดับ เพื่อมุ่งไปสู่รูปแบบการพัฒนาตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดที่ให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมตามลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา โดยการจัดการนั้นจะมีองค์ประกอบสำคัญ คือ วิธีการจัดการ องค์กรจัดการ และมาตรการที่นำมาใช้ในการจัดการเพื่อเป็นการส่งเสริมหรือลดโทษ

(3) แนวคิดจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ เป็นแนวคิดที่ยึดถือระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง อันเป็นแนวคิดด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างจากแนวคิดที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการคุ้มครองธรรมชาติอันจะส่งผลต่อการมีบทบาทด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งเป็นองค์กรภาครัฐและเอกชน

(4) ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะมีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาด ปราศจากมลพิษ เป็นทฤษฎีพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงจะได้รับการคุ้มครองเช่นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

(5) ทฤษฎีองค์กร เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์กันภายใน และเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะว่าเราควรจะทำอย่างไรจึงจะทำให้้องค์กรปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์กรดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

(6) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นหลักการที่มีการนำมาใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้การพัฒนาไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีให้คนรุ่นอนาคตได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

(7) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยมีระดับการมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น

2) นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

นโยบายและแผนด้านการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาประกอบในการดำเนินงานเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบในปัจจุบัน และในการดำเนินการศึกษาในพื้นที่ศึกษาตามการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

(1) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) เป็นนโยบายการพัฒนาในระดับโลกตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 17 ด้านที่ประเทศไทยให้การยอมรับและในการกำหนดแผนการพัฒนาในระดับต่าง ๆ

(2) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) เป็นแผนระดับชาติที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติ ยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาในระยะ 20 ปี เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งแปลงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ผู้การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาจึงมุ่งเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแผนพัฒนาประเทศฉบับนี้ กล่าวได้ว่าเป็นแผนที่มุ่งเน้นกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(4) แผนพัฒนาจังหวัดชลบุรี (พ.ศ. 2561 – 2564) เป็นแผนพัฒนาระยะ 4 ปี เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ วิสัยทัศน์จังหวัดชลบุรี “ฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมสะอาด แหล่งท่องเที่ยวนานาชาติ แหล่งผลิตสินค้าปลอดภัย ประตูสู่เศรษฐกิจโลก สังคมแห่งการเรียนรู้ และมีภูมิคุ้มกัน”

(5) การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development - EEC) เป็นการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้วจะทำให้การใช้ที่ดินในภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพ

ของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้มีการประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย สร้างนวัตกรรมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3) สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่เกิดขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพการแห่งปัญหา ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ และการดำเนินการจัดการที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์แห่งปัญหาและความรุนแรงของผลกระทบที่ได้รับ บทบาท อำนาจ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการใช้อำนาจ และหน้าที่ และแนวทางการดำเนินงานจัดการกับปัญหาและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์กำหนดกระบวนการและกลไกการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำรูปแบบองค์กรท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้

4) แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนของต่างประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีในทุกประเทศทั่วโลกจึงมีการดำเนินการในการจัดการเพื่อป้องกันแก้ไข ฟื้นฟู และเยียวยาความเสียหาย ในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการอยู่ด้วยในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมลดน้อยลงไปได้ จึงเป็นรูปแบบที่การศึกษาและวิจัยได้มีความสำคัญที่จะศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำรูปแบบองค์กรทั้งนี้เพราะการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมีกระบวนการหรือกลไกกำหนดให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจึงเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับการศึกษาและวิจัย

5) สาระสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่น เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ขององค์ประกอบขององค์ประกอบแห่งสิทธิและหน้าที่ มาตรการส่งเสริม และ กฎหมายระดับท้องถิ่นรองรับเหล่านี้ย่อมมีความสำคัญที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปใช้ในการจัดทำรูปแบบองค์กร การวิจัยนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย

6) การจัดทำรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ก็คือการจัดทำรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้นโครงสร้างรูปแบบจึงเป็นความสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำได้โดยที่การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาคำตอบที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 1-5 นี้ ใช้ในการจัดทำรูปแบบองค์กรตามที่กำหนดไว้เป็นผลผลิตของการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์ตามประเด็นการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมด จะทำให้เกิดรูปแบบขององค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่จะดำเนินงานด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคธุรกิจเอกชนในเชิงการบูรณาการร่วมกันที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นกลไกที่สอดคล้องประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคตามที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ บัญญัติ นอกจากนี้รูปแบบขององค์กรดำเนินงานร่วมที่เกิดจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทยด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง องค์กรประกอบ ขอบเขตการดำเนินงาน และความรับผิดชอบต่อมีผลผูกพันทางกฎหมายขององค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อจัดทำรูปแบบขององค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

3. ขอบเขตของการวิจัย

สำหรับการศึกษาหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

แนวคิด

- 1) แนวคิดเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืน
- 2) แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3) แนวคิดจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อมแบบใหม่

ทฤษฎี

- 1) ทฤษฎีสีทธิในสิ่งแวดล้อม

2) ทฤษฎีองค์การ

หลักการ

- 1) หลักการพัฒนอย่งยั่งยืน
- 2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายไทย

1) กฎหมายที่กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดการกระจายอำนาจ 6 ฉบับ ประกอบด้วย

(1) พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- (2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

3) กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (3) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (4) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (6) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. 2535

- (7) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

4) กฎหมายต่างประเทศ

- (1) Rio Declaration on Environment and Development, 1992

ประเด็นวิเคราะห์

- 1) แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
- 2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชน
- 3) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
- 4) นโยบายและผลกระทบจากการพัฒนาของประเทศต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
- 5) การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมของต่างประเทศ
- 6) โครงสร้างองค์กรประชาท้องถิ่น และขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 7) รูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่น และขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ในการจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มเป้าหมาย ตัวแทนจากภาครัฐ จากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ตัวแทนภาคีเครือข่ายในพื้นที่ และตัวแทนภาคเอกชน ผู้ประกอบการ

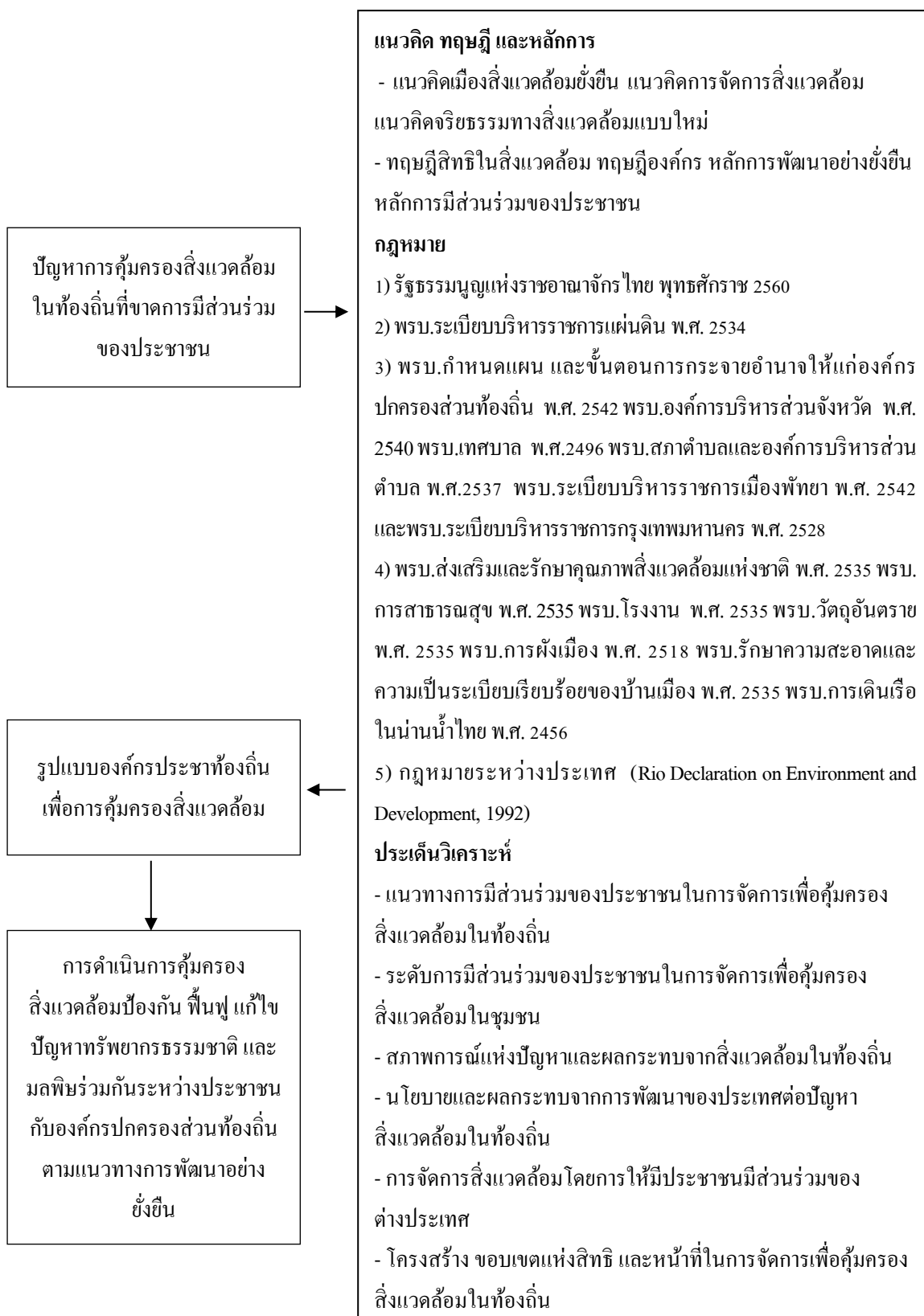
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

การวิจัยกำหนดขอบเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นมาจากผลพวงของการพัฒนาประเทศที่ยึดเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักซึ่งแม้จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นแต่ก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและได้รับผลกระทบก็คือประชาชนในท้องถิ่นเพราะอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่เป็นบ่อเกิดแห่งปัญหา ดังนั้นการดำเนินการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วย โดยมีรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่ได้มาจากการนำเอาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายและรูปแบบต่างประเทศ กับกฎหมายไทย มาสนับสนุนการวิเคราะห์หาคำตอบเพื่อการจัดทำเป็นรูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้รับการคุ้มครองโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย (ดูภาพ 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยมีประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมดำเนินการเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ตามรูปแบบองค์กรท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีโครงสร้างองค์กรประกอบด้วย ที่มาขององค์กร ขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ การดำเนินการ และกฎหมายรองรับ ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท้องถิ่นมีการดำเนินการที่เกิดการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และประสานความร่วมมือกับภาครัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ส่งผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

5. คำถามการวิจัย

1. สภาพปัญหาและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นอย่างไร
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีอะไรบ้าง
3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร
4. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในระดับใด
5. นโยบายและแผนการพัฒนาประเทศด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร
6. รูปแบบและการดำเนินการโดยมีประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศเป็นอย่างไร
7. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีอะไรบ้าง
8. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรประชาท้องถิ่นกับ ภาครัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นอย่างไร
9. การดำเนินการเพื่อการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง เป็นอย่างไร
10. รูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมี โครงสร้างองค์กรประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การได้รูปแบบองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมใน รูปแบบ

องค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังนี้

1. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรประชาท้องถิ่นกับ
เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ภาครัฐในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับ ภาคธุรกิจ
อุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ทำให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง ส่งผลต่อการ
ป้องกัน แก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในระดับ
พื้นที่ที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ อันจะนำไปสู่คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในภาพรวมของทั้งประเทศ

2. ด้านการพัฒนาประเทศ

นโยบายการพัฒนาประเทศด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อปัญหา
สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น จะมีองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อลดการเกิดปัญหา
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง ไปจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่กระทบต่อ
ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

3. ด้านท้องถิ่น เป็นต้นแบบขององค์กรประชาชนในท้องถิ่น ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ท้องถิ่นที่มีการพัฒนาด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมี
องค์กรภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่จะได้ต้นแบบของ
องค์กรประชาท้องถิ่นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท้องถิ่น ที่สามารถขับเคลื่อนการทำงาน
ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจ
หน้าที่อย่างเหมาะสม สอดคล้องหลักกฎหมาย หลักนิติรัฐ และหลักการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาและ
วิจัย หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบของเทศบาล

ชุมชน หมายความว่า กลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่รวมตัวกันขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออยู่ร่วมกัน
มีการทำกิจกรรมร่วมกันมีการเรียนรู้ร่วมกันและมีความเอื้ออาทรต่อกัน ในแต่ละชุมชนควรมี
คุณภาพชีวิตที่ดี

สิ่งแวดล้อม หมายความว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ มีทั้งสิ่งมีชีวิตและ
สิ่งไม่มีชีวิต ทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรม และสิ่งที่เป็นนามธรรม เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์
สร้างขึ้น มีอิทธิพลเชื่อมโยงกันทั้งระบบ

สภาพแวดล้อม หมายความว่า ปัจจัยและองค์ประกอบที่แวดล้อมชุมชน ซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชน ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายความว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนอย่างมีระบบ สร้างแนวทางการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

องค์กรประชาท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมในการจัดการด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนร่วมกัน

ภาคีเครือข่าย หมายความว่า กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน ให้และมีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า กระบวนการหรือการดำเนินการ โดยสมัครใจของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ

การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) หรือ EEC หมายความว่า การพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทยซึ่งเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่

การติดตาม หมายความว่า กระบวนการติดตามระหว่างที่มีการดำเนินการหรือหลังมีการดำเนินการ เป็นการเฝ้าระวังมิให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงป้องกัน

การตรวจสอบ หมายความว่า กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงานตามแผนและวัตถุประสงค์ การดำเนินงาน

การเฝ้าระวังด้านสิ่งแวดล้อม หมายความว่า การติดตามการดำเนินการที่ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การบูรณาการ หมายความว่า การประสานความร่วมมือในการดำเนินการของหน่วยงานหลายหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยมีองค์กรประชาท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายประสานความร่วมมือ