

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภาวะโลกร้อนเป็นสภาวะการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีสาเหตุสำคัญจากการกระทำ กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas: GHG) เช่นการเผาไหม้เชื้อเพลิงการตัดไม้ทำลายป่าทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้นเรียกว่าภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งสร้างปัญหาและผลกระทบอย่างรุนแรงแก่แทบทุกประเทศทั่วโลกเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจากความร้อนที่มีอยู่ในโลกส่งผลให้เกิดการผันแปรของฤดูกาลต่าง ๆ กระบวนการระเหยและการกลั่นตัวของน้ำจะเร็วขึ้น หมายถึง ฝนอาจตกบ่อยขึ้นแต่น้ำจะระเหยเร็วขึ้นด้วยทำให้ดินแห้งเร็วกว่าปกติในช่วงฤดูแล้งเพาะปลูกทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลง หิมะบนขั้วโลกเหนือละลายเร็วและมากกว่าเดิมเกิดการระบาดของโรคพืช ศัตรูพืช และวัชพืช ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง เกิดการเคลื่อนที่ของแผ่นดิน ภัยแล้ง และอุทกภัย ฯลฯ มนุษย์จะเสียชีวิตเนื่องจากความร้อนมากขึ้น ตัวนำเชื้อโรคในเขตร้อนเพิ่มมากขึ้นปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศภายในเมืองจะรุนแรงมากขึ้นปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่างที่เกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ปัญหานี้สร้างความตื่นตระหนกและตระหนักในพิษภัยจากผลกระทบที่เกิดขึ้นมีการหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขและลดผลกระทบ ลดการใช้พลังงานที่ไม่จำเป็นจากเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่นเครื่องปรับอากาศ พัดลม ลดการใช้พลังงานรถยนต์เช่น เลือกใช้ระบบขนส่งมวลชน ในกรณีที่สามารทำได้ได้แก่รถไฟฟ้า รถตุ๋นเมล์เพื่อลดการเผาผลาญเชื้อเพลิงซึ่งจะเกิดความร้อนและก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งปริมาณเยอะเพราะก่อให้เกิดก๊าซมีเทน ซึ่งก่อให้เกิดปริมาณความร้อนต่อโลกและที่สำคัญที่ทำได้ไม่ยากก็คือ การปลูกต้นไม้เพราะต้นไม้จะคายความชุ่มชื้นให้กับโลกและช่วยลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสาเหตุภาวะเรือนกระจก (บ้านจอมยุทธ, ออนไลน์, 2562)

ปัญหาและผลกระทบจากภาวะโลกร้อนที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนี้เองที่มนุษย์ทุกคนสามารถจะช่วยให้ตามแต่จะนำมามาตรการหรือวิธีการใด ๆ มาใช้สำหรับมาตรการทางกฎหมายนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สามารถจะนำมาใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ได้ซึ่งการวิจัยเป็นการวิจัยทางนิเวศศาสตร์ดังนั้นจึงจะใช้วิธีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดภาวะโลกร้อนจากการปล่อยก๊าซ

คาร์บอนไดออกไซด์ ด้วยการกำหนดหน่วยวิจัยเป็นองค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน เนื่องจากเป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายจึงจะเป็นมาตรการในการบังคับใช้ได้ จึงนำมาสู่การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทนี้เป็นการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

1.1 แนวคิด

1) แนวคิดคุณภาพชีวิตที่ดี

“คุณภาพชีวิต” ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน และมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิต ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมความหมายไว้ ดังนี้

ระวี ภาวิไล (2523, หน้า 19) ได้ให้คำนิยามว่าคุณภาพชีวิต คือชีวิตที่มีคุณภาพพึงประสงค์ คือ ชีวิตที่อาศัยสภาพแวดล้อมทั้งปวง เอื้ออำนวยสุขภาพทางกาย เพื่อเป็นรากฐานของสันตินาการทางจิตใจ ทำให้เกิดบูรณาการทางความรู้สึกนึกคิดเต็มตามศักยภาพในมนุษย์ มีความสามารถสร้างสรรค์และผลิตผลรวมกันเข้าเป็นสังคมที่มั่นคง ผาสุก สมบูรณ์ และปราศจากความขัดแย้ง

พัฒน์ กิติไพรรณ (2531, หน้า 52) ให้คำนิยามว่าคุณภาพชีวิต คือ ชีวิตที่มีคุณภาพ คือ ชีวิตที่มีความสุข ความสุขที่เกิดได้จาก

(1) ความสุขทางกาย หมายถึง การที่เรามีความเป็นอยู่ที่ดี อาทิเช่น มีที่อยู่อาศัยที่ดี มีสุขภาพและการดูแลสุขภาพที่ดี มีสาธารณูปโภค เช่น การคมนาคมที่ดี มีสภาพแวดล้อมที่ดี เช่น น้ำอากาศบริสุทธิ์ และยังรวมไปถึงการพักผ่อนและสันตินาการที่ดีตามสมควรอีกด้วย

(2) ความสุขทางใจได้มาจากรู้จักความพอดี ความพอใจในสภาพที่เป็นอยู่ การมีทัศนคติต่อตนเอง และผู้อื่นมีความรัก ความอบอุ่น ความผูกพันกันในครอบครัวและเพื่อนมนุษย์มีความอดทนเสียสละทำประโยชน์ให้แก่สังคม

สิปปนนท์ เกตุทัต (2533, หน้า 2) ให้ความหมายว่าคุณภาพชีวิต คือ ชีวิตที่มีคุณภาพ คือชีวิตที่มีความสุขชีวิตที่สามารถปรับตนเองให้เข้ากับธรรมชาติทั้งธรรมชาติทางกายภาพและธรรมชาติทางสังคมและสามารถปรับธรรมชาติให้เข้ากับตนเองโดยไม่เบียดเบียนสังคมและผู้อื่น

2) แนวคิดการสร้างภาพลักษณ์เชิงธุรกิจ (Business Image)

ภาพลักษณ์ขององค์กรนั้นต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริงเท่านั้น จึงจะเป็นภาพลักษณ์ที่ยั่งยืนติดอยู่ในใจของประชาชน หากเป็นภาพลักษณ์ที่ถูกปรุงแต่งหรือสร้างขึ้นมาเพียงอย่างเดียวโดยไม่เป็นจริง ในไม่ช้าภาพลักษณ์ดังกล่าวก็จะถูกลบเลือนไป ดังนั้นกลยุทธ์

การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่เหมาะสมจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมขององค์กรที่จะต้องได้รับการยอมรับในสังคม ซึ่งการศึกษาภาพลักษณ์ เป็นวิธีการหนึ่งที่สะท้อนถึงพฤติกรรมที่ดีและไม่ดีขององค์กรในช่วงเวลาที่ผ่านมา ฉะนั้นการทำการศึกษภาพลักษณ์ขององค์กร จึงเป็นพื้นฐานของการวางแผนประชาสัมพันธ์อย่างมืออาชีพที่ทำงานอย่างเป็นระบบและสามารถนำผลการศึกษาไปประเมินจุดดี จุดด้อย ขององค์กร และหาแนวทางในการสร้างเสริมจุดดีให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็หาวิธีที่จะลบเลือน จุดด้อยที่เป็นภาพลักษณ์เชิงลบขององค์กรให้กลายเป็นจุดเล็ก ๆ ในสายตาของคนทั่วไปไปในที่สุด

วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2535) ได้กล่าวสรุปไว้ถึงความหมายของภาพลักษณ์ขององค์กรว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จขององค์กร ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว องค์กรต่าง ๆ ได้รับความสนใจจากสาธารณชนและมวลชนมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและสื่อสารมวลชน ทำให้คนในสังคมต่าง ๆ รับประทานข่าวสารเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกได้อย่างกว้างขวางทุกคนต้องการรับรู้และมีส่วนเกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ ถ้าองค์กรใดมีภาพลักษณ์ที่ดีก็จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจและการสนับสนุนร่วมมือให้องค์กรนั้นประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน แต่ถ้าองค์กรมีภาพลักษณ์ไม่ดีย่อมได้รับการต่อต้านและการดูหมิ่นเกลียดชัง ภาพลักษณ์จึงเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงขององค์กร ถ้ามีภาพลักษณ์ที่ดีมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ง่าย (มนทัศน์การสร้างภาพลักษณ์องค์กร, มนสิข สิทธิสมบุญ, วีรวรรณ จงจิตร และจุริรัตน์ เสนาะกรรณ, หน้า 150-151)

ดวงพร คำคุณวัฒน์ และวาสนา จันทร์สว่าง (2536) ให้ความเห็นว่า ภาพลักษณ์เป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ขึ้นประกอบด้วยการสร้าง การส่งเสริม การป้องกัน การรักษา และการแก้ไข ดังนี้

(1) การสร้างภาพลักษณ์โดยวางแผนกำหนดขอบเขตของภาพลักษณ์ที่จะสร้างสำรวจภาพลักษณ์เดิมจากกลุ่มเป้าหมายว่ามีหรือไม่ อย่างไร ค้นหาจุดเด่นขององค์กรเพื่อกำหนดขอบเขตแบ่งแยกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อกำหนดกิจกรรมการสร้างภาพลักษณ์ตามความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายจากนั้นใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ในการสร้างภาพลักษณ์ผสมผสานกับวิธีการโฆษณาองค์กร หรือสถาบันเพื่อให้การสร้างภาพลักษณ์สำเร็จตามเป้าหมาย

(2) การส่งเสริมป้องกันและรักษาภาพลักษณ์ให้คงทนถาวร เพราะภาพลักษณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสภาพของเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในสังคมที่มีเทคโนโลยีการสื่อสารก้าวหน้า

มีการสื่อสารที่กว้างขวาง ฉะนั้นการส่งเสริมป้องกัน และรักษาภาพลักษณ์สามารถดำเนินการด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกหรือการประชาสัมพันธ์เพื่อการป้องกัน เช่น การรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรภายในและประชาชนทั่วไปการสำรวจความคิดเห็นของสื่อมวลชน

การตรวจความคิดเห็นด้วยวิธีการวิจัย แล้วนำข้อมูลจากผลการวิจัยมาประเมินวิเคราะห์ และวางแผนปรับปรุงแก้ไขและดำเนินงานประชาสัมพันธ์ เพื่อป้องกันและรักษาภาพลักษณ์ขององค์กรต่อไป

(3) การแก้ไขภาพลักษณ์ หมายถึง การแก้ไขภาพลักษณ์เชิงลบในกรณีวิกฤตการณ์ ที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดการนัดหยุดงาน ข่าวดีหตุ อุบัติเหตุ หรือการบ่อนทำลาย ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขด้วยการบริหารการประชาสัมพันธ์ยามวิกฤติ โดยต้องวางแผนป้องกันและเตรียมพร้อมเสมอ การแก้ไขปัญหาองค์กรในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน ด้วยการระดมทรัพยากรมาใช้ให้มากที่สุดทั้งทรัพยากรบุคคลภายใน ภายนอกและการใช้สื่อต่าง ๆ โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

(3.1) ศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุลักษณะของปัญหาแนวโน้มผลกระทบและแนวทางแก้ไขอย่างรวดเร็ววางแผนให้สอดคล้องและรองรับกันเป็นลำดับโดยระดมผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้น และวางแผนใช้กลยุทธ์และกำหนดเวลาในการแก้ไข โดยรีบด่วนให้ทันต่อเวลาแบ่งความรับผิดชอบและประสานงานโดยใช้เครือข่ายกระจายไปทุกจุดที่มีส่วนช่วยในการแก้ไขให้เร็วที่สุด

(3.2) ประชาสัมพันธ์ภายในโดยใช้สื่อภายในทุกรูปแบบให้บุคลากรทราบข้อเท็จจริงอย่างต่อเนื่องและสามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่บุคคลภายนอกโดยใช้บุคลากรภายในเป็นกระบอกเสียงขององค์กร

(3.3) ชี้แจงต่อกลุ่มเป้าหมาย คู่กรณีถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาที่ต้องได้รับการคลี่คลายและแก้ไขรวมถึงชี้แจงข้อเท็จจริงให้ทุกฝ่ายเข้าใจ

(3.4) ใช้สื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวสารโดยการแถลงข่าวให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลข่าวสารที่สื่อมวลชนต้องการทราบรวมทั้งชี้ให้เห็นถึงสาเหตุและความเป็นมาของปัญหา

(3.5) ใช้สื่อทุกรูปแบบอย่างเหมาะสม เช่น ป้ายประกาศ สิ่งพิมพ์ และอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความรู้สึกนึกคิดของประชาชน

(3.6) ขอความร่วมมือบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนบุคคลที่เป็นผู้นำทางความคิดเห็นผู้นำทางสังคม หรือผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ควรมีส่วนในการชี้แจงให้ข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาขององค์กรด้วย ซึ่งจะได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไปมากกว่าบุคคลภายในองค์กร

ภาพลักษณ์ขององค์กรนั้นต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริงเท่านั้น จึงจะเป็นภาพลักษณ์ที่ยั่งยืนติดอยู่ในใจของประชาชน หากเป็นภาพลักษณ์ที่ถูกปรุงแต่งหรือสร้างขึ้นมาเพียงอย่างเดียวโดยไม่เป็นจริงในไม่ช้าภาพลักษณ์ดังกล่าวก็จะถูกลบเลือนไป ดังนั้น

กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่เหมาะสมจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมขององค์กร ที่จะต้องได้รับการยอมรับในสังคม ซึ่งการศึกษาภาพลักษณ์ เป็นวิธีการหนึ่งที่สะท้อนถึงพฤติกรรมที่ดี และไม่ดีขององค์กรในช่วงเวลาที่ผ่านมา ฉะนั้นการศึกษาภาพลักษณ์ขององค์กร จึงเป็นพื้นฐานของการวางแผนประชาสัมพันธ์อย่างมืออาชีพที่ทำงานอย่างเป็นระบบ และสามารถนำผลการศึกษาไปประเมินจุดดี จุดด้อยขององค์กร และหาแนวทางสร้างเสริมจุดดีให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันหาวิธีการที่จะลบเลือน จุดด้อยที่เป็นภาพลักษณ์เชิงลบขององค์กรให้กลายเป็นจุดเล็ก ๆ ในสายตาของคนทั่วไปในที่สุด

สรุปได้ว่า การสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร โดยรวม นอกจากมีความสำคัญและส่งผลโดยตรงต่อความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการแล้ว ยังก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจหรือองค์กรได้เป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารองค์กรจักต้องคำนึงถึงและพยายามรักษาให้คงอยู่ตลอดไป อย่างไรก็ตาม องค์กรธุรกิจทุกแห่งสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นได้ โดยเริ่มจากการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในด้านบุคลากร ด้านสถานที่และด้านนโยบาย

(1) ความหมายของการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการเป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินกิจการขององค์กรในทุกระดับซึ่ง Webster's Dictionary 1987 ให้นิยามศัพท์คำว่า "Administration" (n): the people who manage a school, company organization; the act of administering และคำว่า "Manage" (v): to direct or control the affairs or use of; to organize ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า "บริหาร" (บอริหาน) (3) ก.ดำเนินการ, จัดการ, เช่น บริหารธุรกิจ ... และคำว่า "จัดการ" ก.สั่งงาน, ควบคุมงาน, ดำเนินงาน

ด้านนักวิชาการก็ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายท่าน ได้แก่ Frederick W. Taylor อธิบายว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง วิรัช นิภาวรรณ (2549, หน้า 9) อธิบายว่าการบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน "administratrac" หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "minister" หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐคือรัฐมนตรีส่วนการจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (maximum profits) ส่วน สมคิด บางโม (2558, หน้า 59) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบายซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

ส่วนการจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม คำว่าการบริหารกับคำว่าจัดการใช้แทนกันได้ มีความหมายเหมือนกัน

ติน ปรัชญพฤทธิ (2556) ให้ความหมายในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ไว้ว่าการบริหาร (Administration): กระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติการบริหารรัฐกิจ เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความแตกต่างจากบริหารธุรกิจ การบริหารของเอกชนและการบริหารที่ไม่หวังผลกำไร ส่วนการจัดการ (Management) เป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การนำ การควบคุมทรัพยากร คน เงิน สิ่งของและข่าวสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วน วิรัช นิภาวรรณ (2549) อธิบายว่าการบริหารจัดการที่หน่วยงานหรือบุคลากรนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ล้วนเป็นคำที่มีความหมายกว้าง หรือเป็นคำแถลง ๆ ในทางปฏิบัติจริงมีการประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางคุณธรรม แนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและแนวทางการบริหารบ้านเมืองที่ดี

คำว่า “การบริหารจัดการ” จึงเป็นแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงาน หรือบุคลากรของหน่วยงาน นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาดำเนินงานให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางเพื่อการพัฒนาประเทศและประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน และจากความหมายดังกล่าว เห็นได้ว่า การบริหารจัดการจะให้ความสนใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัด โครงสร้างองค์กรโดยรวม

สำหรับแนวคิดหลักการบริหารองค์กรของ Henri Fayol คือผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้องค์ประกอบ 5 ด้าน คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Command) การประสานงาน (Co-ordination) และการควบคุม (Control) เรียกโดยย่อว่า POCCC ส่วน Lyndall Urwick และ Luther Gulick (1973, pp.18-19) มีแนวคิดหลักการบริหาร 5 ขั้นตอน ที่เรียกว่า “POSDCORB Model” คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดหาบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

(2) แนวคิดการบริหารจัดการ (Administrative Management)

การบริหารจัดการเป็นกระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้บริหารองค์กรต้องอาศัยในการดำเนินการ โดยมีการพัฒนาการมาจากอดีตที่ไม่มีระเบียบแบบแผนมาสู่ยุคปัจจุบันที่มีหลักการและกฎเกณฑ์ซับซ้อนมากขึ้น

1) การบริหารจัดการ

- แนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการของ Frederick W. Taylor ซึ่ง บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556) กล่าวว่า หลักการบริหารคือการพัฒนาองค์ความรู้ให้เป็นศาสตร์แห่งการบริหาร โดยการแบ่งงานให้เล็กลงไปเรื่อย ๆ จนเกิดความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้นเท่านั้น (specialization) และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นด้วย วันชัย มีชาติ (2550, หน้า 31-32) อธิบายว่าเป็นการที่ไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานทำตามความเคยชินหรือตามความถนัดของตนเอง (Rule of thumb) เหมือนที่ผ่านมาแต่ได้นำหลักวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร โดยผู้บริหารมีหน้าที่สร้างวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One best way) พนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติ มีการคัดเลือกพนักงานตามหลักเหตุผลและฝึกฝนตามหลักวิทยาศาสตร์ สร้างความร่วมมือต่อกันเพื่อการบรรลุเป้าหมาย

- แนวคิดหลักการบริหารของ Lyndall Urwick และ Luther Gulick (1973, pp. 18-19) ได้มีการกำหนดขั้นตอนนี้เรียกว่า POSDCORB Model ประกอบด้วย 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การจัดหาบุคคล (Staffing) 4) การอำนวยการ (Directing) 5) การประสานงาน (Co – ordinating) 6) การรายงาน (Reporting) 7) การงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งต้องมีการประสานงานภายในเพื่อเชื่อมโยงทุกส่วนงานขององค์กรเข้าด้วยกัน

(3) แนวคิดในยุคคลังการศาสตร์ (Behavioral Theory) ซึ่งมุ่งแสวงหาวิธีในการผลักดันและกระตุ้นให้บุคคลมุ่งทำงานเป็นหลักแนวความคิดที่แพร่หลาย ได้แก่

- แนวคิดของ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการศึกษา Hawthorne Studies โดยทำวิจัยการทำงานในโรงไฟฟ้า Western Electric Company เป็นเวลา 5 ปี พบว่าสภาพเงื่อนไขการทำงานไม่มีผลต่อผลผลิตในการทำงาน แต่ปัจจัยทางสังคมจิตวิทยาต่างหากที่ส่งผลต่อผลผลิตขององค์กรให้เพิ่มขึ้น เช่น ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ความยึดเหนี่ยวระหว่างกลุ่มด้วยกัน

(4) แนวคิดเชิงระบบ (System Theory) อธิบายว่า องค์กรประกอบด้วยระบบย่อยที่ทำงานร่วมกันโดยมีความเป็นอิสระหรือสามารถสร้างระบบการทำงานของตนเอง (Independent unit) และทำงานร่วมกับระบบอื่นที่เป็นหนึ่งเดียวกันในองค์กร (A part of the whole) ได้โดยประสานสอดคล้องกันจึงจะเกิดผลงาน ซึ่งระบบจะรับปัจจัยนำเข้า (inputs) จากสภาพแวดล้อมแล้วจะแปรสภาพ (Conversion process) เป็นปัจจัยนำออก (outputs) ซึ่งก็คือผลผลิตขององค์กรอาจเป็นสินค้าหรือบริการ (วันชัย มีชาติ, 2550, หน้า 58)

- แนวคิด Reinventing Government ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการทำงาน ของระบบราชการและองค์การภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น David Osborne และ Ted Gaebler ได้เสนอปรับเปลี่ยนระบบหน่วยงานของรัฐ โดยให้มีการกำกับดูแลมากกว่าการปฏิบัติเอง เพิ่มอำนาจให้กับชุมชน เน้นการแข่งขันการให้บริการ มุ่งเน้นภารกิจป้องกันมากกว่าการรักษาหรือ

แก้ไขปัญหามุ่งผลสัมฤทธิ์ตอบสนองความต้องการผู้รับบริการเป็นหลัก รัฐต้องคิดแบบผู้ประกอบการหารายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณเน้นการตลาดมีการกระจายอำนาจ มีส่วนร่วม และทำงานเป็นทีม (David Osborne, 2007)

(5) แนวคิดด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operation Research) ซึ่งเป็นเทคนิคการบริหารที่นำวิธีปฏิบัติในเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และจัดทำโครงการต่าง ๆ ศึกษาความเป็นไปได้มาใช้ในการดำเนินงาน โดยเน้นการสร้างตัวแบบมาใช้ในการตัดสินใจและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จ ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ และสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้

(6) แนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นกระแสความคิดที่เกิดขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือการนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ภาคเอกชนใช้ได้ผลดีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐหรือหน่วยงานราชการ ซึ่งแนวความคิดนี้เรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) เน้นการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing by Results) การควบคุมและจัดการมาตรฐานการทำงาน ให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาดำเนินการแข่งขันการให้บริการ ประชาชนมีการนำเทคนิคมาช่วยในการบริหาร เช่นการควบคุมคุณภาพมีการนำ Quality Control Circle (QCC) เทคนิค Total Quality Management (TQM) Management by Objective (MBO) เป็นต้น (วันชัย มีชาติ, 2550, หน้า 63)

(7) ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) ของ Abraham H. Maslow โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อมนุษย์มีความต้องการที่ยังไม่ได้ตอบสนองจะทำให้เกิดแรงจูงใจ และจะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแสดงพฤติกรรม ความต้องการของมนุษย์จากระดับต่ำไปสู่ความต้องการระดับที่สูงกว่า ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ลำดับขั้น ประกอบด้วย 1) ความต้องการทางกายภาพ (Physiological needs) 2) ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (Security needs) 3) ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social needs/ love and belonging needs) 4) ความต้องการเคารพนับถือตนเอง (Self-esteem needs) และ 5) ความต้องการประจักษ์ตน (Self actualization needs)

(8) ทฤษฎีปัจจัยสุขวิทยาและปัจจัยจูงใจของ Frederick Herzberg ซึ่งได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้พนักงานเกิดความพอใจในการทำงาน (Satisfaction) ได้แก่ ปัจจัยจูงใจ (Motivator factors) เช่น ลักษณะงาน ความก้าวหน้า การเติบโต สัมฤทธิ์ผลในการทำงาน เป็นต้น และความไม่พอใจในการทำงาน (Dissatisfaction) ได้แก่ ปัจจัยสุขอนามัยหรือปัจจัยสุขวิทยา (Hygiene) เช่น บรรยากาศในการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าหรือเพื่อนร่วมงาน เงินเดือน เป็นต้น (วันชัย มีชาติ, 2550, หน้า 51)

- แนวคิดศาสตร์การบริหารของ Herbert Simon เสนอสาระสำคัญของแนวความคิดทางการบริหารในยุคคลาสสิกมีความขัดแย้งกันเอง เช่น หลักสายการบังคับบัญชา (Heirachy) ขัดกับหลักขอบข่ายการควบคุม (Span of control) หลักความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization) ขัดกับหลักเอกภาพบังคับบัญชา (Unity of command) จึงทำให้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง

(9) ทฤษฎี Z ของ William Ouchi (1981) เป็นแนวคิดสมัยใหม่ในการบริหารจัดการ โดยที่บริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จระดับสากล พบว่า วัฒนธรรมการบริหารองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมและรับผิดชอบร่วมกันของพนักงาน มีการสื่อสารที่เปิดกว้าง (open communication) มีความมั่นคงปลอดภัย (security) มีความเท่าเทียมกัน (equality) จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ต่างจากวัฒนธรรมการบริหารบริษัทแบบอเมริกัน (Type A) ที่ให้ความสำคัญแก่ความสามารถเฉพาะตนหรือปัจเจกชนนิยม (individualism) มากกว่าความเป็นพหุชนนิยม (collectivism) มีการจ้างงานเป็นระยะสั้น เน้นการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในองค์กร มีการเลื่อนตำแหน่งรวดเร็ว ดูแลพนักงานเฉพาะส่วนงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และองค์กรที่มีการบริหารงานแบบญี่ปุ่น (Type J) จะมีลักษณะเป็นการจ้างงานตลอดชีพ มีการทำงานเป็นทีมและทำแทนกันได้ เลื่อนตำแหน่งช้า ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจดูแลทุกส่วนของบุคคล ซึ่งองค์กรแบบญี่ปุ่นสามารถสร้างผลผลิตได้มากกว่าองค์กรแบบอเมริกัน โดย Ouchi (1981, p. 283) ได้นำการบริหารมาปรับใช้ใหม่ เรียกว่า Theory Z มีสาระสำคัญเป็นการจ้างงานระยะยาว ผสมผสานในการสร้างความชำนาญเฉพาะของพนักงาน เลื่อนตำแหน่งช้า ให้ความสำคัญในการตัดสินใจ ดูแลภาพรวมของพนักงาน ผสมผสานควบคุมจากภายในและภายนอก

1.2 ทฤษฎี

1) ทฤษฎีสិทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามที่ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) ได้ให้ความหมาย สิทธิในสิ่งแวดล้อมว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมหมายถึงสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาดปราศจากมลพิษและมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐการเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐใช้อำนาจและหน้าที่ไว้ขีดจำกัดกันจนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ใน

สิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายสำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2517 และฉบับต่อ ๆ มาและที่ปรากฏชัดเจนคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพของตนย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติและได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 74 “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของธรรมชาติ และสิ่งทดแทนและพึงป้องกันและขจัดมลพิษและกำหนดแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีสะอาดปราศจากมลพิษจึงเป็นสิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการจัดซื้อที่อยู่อาศัยที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดสรรอสังหาริมทรัพย์โดยการคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซคาร์บอน ไดออกไซด์จากพฤติกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์สามารถจะลดปริมาณก๊าซลงไปได้ด้วยการปลูกต้นไม้ยืนต้นในพื้นที่โครงการเพิ่มมากขึ้นจึงเป็นการคุ้มครองและรักษาสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้บริโภคและเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมของธุรกิจภาคเอกชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

2) ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power)

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ รัฐจะประกอบไปด้วย 1) ดินแดน 2) ประชากร 3) อำนาจอธิปไตย 4) ผู้ปกครอง หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปก็จะขาดองค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงจำเป็นต้องมีอำนาจสูงสุด ในการปกครองรัฐนั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ จะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ที่เราเรียกว่า “อำนาจรัฐ” ที่แสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือพลเมืองของรัฐ การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยองค์กรภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังนั้น ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อให้องค์กรภาครัฐที่จะเข้ามาจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ชัดเจน

การจัดตั้งเป็นรัฐทำให้มีการจัดระเบียบภายในรัฐเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง และความสงบสุขของปวงชน ดังนั้นจึงต้องให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินการซึ่งเรียกว่า อำนาจรัฐ หมายถึงการให้รัฐมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เนื่องจากประเทศไทยเป็นนิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดที่จะต้องมีสภาพบังคับและมั่นคงเพื่อให้เป็นอำนาจที่จะใช้ในการควบคุมบังคับบัญชาราษฎร และเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามจึงเป็นอำนาจรัฐที่มีภายในประเทศสำหรับอำนาจรัฐในทางระหว่างประเทศนั้น การเป็นรัฐถือว่ามีความเป็นอิสระมีอำนาจอธิปไตยของตนเองที่จะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ได้ด้วยการตัดสินใจของรัฐ และมีอำนาจอธิปไตยที่จะปกป้องประเทศมิให้ถูกรุกราน และกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้แต่ละรัฐปฏิบัติตามนั้นจึงต้องมาจากความตกลงจากการประชุมร่วมกันของรัฐต่าง ๆ อำนาจรัฐเป็นอำนาจมหาชน เป็นอำนาจปกครองบ้านเมือง ซึ่ง สมยศ เชื้อไทย (2553) กล่าวว่า คือ อำนาจส่วนรวมซึ่งเกิดจากการจัดตั้งราษฎรขึ้นเป็นหน่วยในทางการเมือง อำนาจรัฐเป็นอำนาจเหนือเอกชนทุกคนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐเป็นอำนาจที่เรียกว่าอำนาจปกครองบ้านเมือง เป็นอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับหรือกฎหมายให้ราษฎรปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันก็สามารถใช้กำลังทางกายภาพบังคับให้ราษฎรประพฤติตามกฎข้อบังคับ หรือกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ ถ้าราษฎรไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับก็มีอำนาจลงโทษทางอาญาได้ด้วย

อำนาจรัฐเป็นนามธรรมที่จับต้องได้ยาก ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีกลไกและผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ โดยที่ราษฎรจะมีให้ผู้ใช้อำนาจรัฐแต่จะเป็นองค์กรของรัฐโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐจึงแบ่งเป็น

3 อำนาจ คือ การใช้อำนาจนิตินบัญญัติในการตรากฎหมายจะใช้โดยสภาผู้แทนราษฎร การใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศจะใช้โดยรัฐบาล และการใช้อำนาจตุลาการจะใช้โดยศาลซึ่ง วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2555) กล่าวว่า องค์การรัฐ 9 ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงในทางหนึ่งทางใดกับประชาชน ทั้งนี้ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน ซึ่งการใช้อำนาจรัฐจะอยู่ภายใต้กลไกที่กำหนดไว้คือ กฎหมาย และการที่จะให้อำนาจรัฐมีพลังมีอำนาจเกิดการเชื่อฟังยอมปฏิบัติตามอำนาจรัฐนั้นจะต้องมีความชอบธรรม (Legitimacy) และมีผลบังคับในทางความเป็นจริงด้วย ตามที่ Max Weber กล่าวว่า “ความชอบธรรมของอำนาจเกิดขึ้นได้ 3 ประการ ประการแรก เกิดจากการสืบทอดตามจารีตประเพณี ประการที่สอง อาจเกิดจากความเลื่อมใสศรัทธาในเกียรติคุณหรือคุณธรรมของบุคคล และ ประการที่สาม อาจเกิดจากเหตุผลตามกฎหมายเกณฑ์หรือตามกฎหมาย

ทฤษฎีอำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งหากจะให้องค์กรภาคเอกชนด้านการจัดสรรอสังหาริมทรัพย์เพิ่มการปลูกต้นไม้ยืนต้นในโครงการจัดสรรแล้วย่อมจะต้องใช้อำนาจรัฐโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่จะใช้บังคับในลักษณะของการจูงใจหรือส่งเสริม

3) ทฤษฎีพหุศาสตร์

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในทุกวันนี้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างได้เผชิญกับผลกระทบจากอุณหภูมิโลกที่สูงขึ้นจนเป็นภาวะโลกร้อน (Global warming) จากพฤติกรรมมนุษย์ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดก๊าซที่ส่งผลทำให้โลกร้อนขึ้นจนกระทั่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate change) และสาเหตุสำคัญมาจากก๊าซที่ปล่อยออกสู่บรรยากาศ 6 ประเภท คือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon dioxide:CO₂) มีเทน (Methane:CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (Nitrus oxide:N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (Hydrofluorocarbon:HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (Perfluorocarbon: PFCs) และซัลเฟอร์เฮกซฟลูออไรด์ (Sulphur hexfluoride: SF₆) ไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (Nitrogen trifluoride: NF₃) และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นก๊าซหลักที่ส่งผลกระทบมากที่สุดจึงนำไปสู่วิธีการต่าง ๆ ที่จะลดการปล่อยก๊าซเหล่านั้น

จากทฤษฎีพหุศาสตร์ พบว่าต้นไม้ยืนต้นสามารถช่วยลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์บนพื้นผิวโลกได้ ซึ่งทีมนักวิจัยจาก Lawrence Livermore National Laboratory ได้ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบของสภาวะของโลก และวัฏจักรของคาร์บอนไดออกไซด์จากการตัดไม้ทำลายป่าเป็นบริเวณกว้างจากแบบจำลองสามมิติในการศึกษาช่วงแรกพบว่าบริเวณที่เป็นป่ามีผลต่อการเพิ่มอุณหภูมิสะสมของโลก

ป่าไม้มีผลกระทบต่อสถานะของโลกใน 3 ทาง คือ อย่างแรก การดูดซึมก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากบรรยากาศช่วยรักษาอุณหภูมิของโลกให้คงที่ อย่างที่สอง การปล่อยไอน้ำสู่บรรยากาศและการเพิ่มความชื้น และอย่างสุดท้าย คือ การปกคลุมพื้นที่ดินจากแสงแดด ซึ่งก็เป็น การช่วยลดความร้อนของโลกได้เช่นกัน แต่ผลกระทบอย่างแรกเท่านั้นที่นับว่าเป็นการช่วยลดภาวะโลกร้อนที่ได้จากการปลูกต้นไม้

ผลการศึกษาชี้ว่า ป่าในเขตร้อนชื้นนั้นมีประโยชน์ต่อสถานะโลกร้อนนี้มาก เนื่องมาจากการดูดซึมคาร์บอนไดออกไซด์จากบรรยากาศและเพิ่มปริมาณเมฆ หรือความชื้น ซึ่งช่วยในการลดอุณหภูมิของโลกได้อย่างดี (Lawrence Livermore National Laboratory, Online, 2019)

การปลูกต้นไม้เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยลดภาวะโลกร้อนได้ เนื่องจากในเวลากลางวัน ต้นไม้จะดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าไป และคายออกมาเป็นก๊าซออกซิเจน เปรียบเสมือนเครื่องฟอกอากาศให้กับโลกของเราโดยแท้ แต่ทว่าปัจจุบันป่าไม้ถูกทำลายและมีจำนวนลดลงไปอย่างมาก ฉะนั้น ถ้าเราทุกคนช่วยกันปลูกต้นไม้ ก็เหมือนกับช่วยเพิ่มเครื่องฟอกอากาศให้กับโลกของเรา (DMC.tv, ออนไลน์, 2562) นอกจากนี้ ต้นไม้ยังมีประโยชน์หลายประการ คือ

- (1) ต้นไม้จะช่วยคายออกซิเจนในเวลากลางวันทำให้เราได้อากาศบริสุทธิ์
- (2) ช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นตัวการทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก เป็นเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อน
- (3) เป็นร่มเงาบังแดดให้เกิดความร่มรื่น
- (4) เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
- (5) พืช ผัก ผลไม้ สามารถนำมารับประทานเป็นอาหารหรือยารักษาโรคได้
- (6) เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เนื่องจากที่บริเวณรากที่ดูดซับน้ำและแร่ธาตุ เป็นการกักเก็บน้ำไว้บริเวณผิวดิน
- (7) บริเวณรากของต้นไม้ที่ยึดผิวดินทำให้เกิดความแข็งแรงของบริเวณผิวดิน ซึ่งสามารถป้องกันการพังทลายจากดินถล่มเพราะมีรากเป็นส่วนยึดผิวดินอยู่
- (8) เป็นแนวป้องกันการเกิดน้ำท่วม เนื่องจากเมื่อเกิดสภาพที่น้ำเกินสมดุลท่วมลงมาจากยอดเขาจะมีแนวป่าต้นไม้ช่วยชะลอความแรงจากน้ำท่วม
- (9) ลำต้น สามารถนำมาแปรรูปทำประโยชน์ได้มากมาย เช่น บ้านเรือน ที่พักอาศัย สะพาน เฟอร์นิเจอร์ เรือ เป็นต้น
- (10) การปลูกต้นไม้เป็นการผ่อนคลายความเครียดได้วิธีหนึ่ง
- (11) เมื่อเจริญเติบโตแล้วนำไปขายได้ราคาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก
- (12) ต้นไม้ เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญและเป็นส่วนหนึ่งในระบบนิเวศน์

จากทฤษฎีพหุภพศาสตร์สรุปได้ตามที่นักวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด (Oxford University) ประเทศอังกฤษค้นพบจากการวิจัยว่า เทคโนโลยีที่ดีที่สุดในการดูดซับก๊าซเรือนกระจก หรือก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นั้นกลับไม่ใช่สุดยอดเทคโนโลยีล้ำสมัยเกินยุคแต่อย่างไร แต่เป็นต้นไม้ ดังนั้นจึงเป็นแนวคิดที่จะใช้ต้นไม้ช่วยลดโลกร้อน

ทฤษฎีพหุภพศาสตร์เป็นการยืนยันถึงเหตุผลที่จะให้ต้นไม้ยืนต้นดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อลดภาวะโลกร้อนลงไปได้ซึ่งมีหลายประเทศได้ใช้วิธีการนี้ เช่น เกาหลี ออสเตรเลีย สาธารณรัฐอิสลามปาเกิสถาน เป็นต้น

1.3 หลักการ

1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่ ศาสตราจารย์ ดร.สุเนีย มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใด ก็จะหมายถึงการทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต คำนี้จึงมีผู้นิยมนำมาใช้ประกอบกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมนั้นในความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป (Development that meets the needs of today whilst not affecting the ability of future generation to meet their own needs)” การพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็น ต้องให้เกิดมีขึ้นในทุกประเทศ การจะห้ามหรือหยุดยั้งการพัฒนาข้อมเป็นไปไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาข้อมมีการพัฒนาทั้งนั้น เพราะการพัฒนามีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่การพัฒนาก็ต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต

ปัญหาที่แทบทุกประเทศทั่วโลกเผชิญกันอยู่ ก็คือการพัฒนาไปสู่วิทยาสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อมูลจาก The United Nations University, 1996 ระบุว่า สภาพของปัญหา 11 ด้านที่มีความรุนแรงมาก คือ ประชากรมากเกินไป (Over population) การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว (Rapid urbanization) การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Loss of biological diversity) ความไม่ยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Unsustainable land use practices) ความแห้งแล้ง (Desertification) การปล่อยทิ้งของเสียอันตราย (Toxic waste dump) มลพิษทางอากาศและน้ำ (Air and water pollution) มลพิษ

ทางเสียง (Noise pollution) การลดลงของป่าไม้ (Deforestation) การร้อนขึ้นของโลก (Global warming) และการทำลายของชั้น โอโซน (Destruction of the Ozone Layer)

ปัญหาภาวะโลกร้อนเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นและสาเหตุแห่งปัญหานั้น (World Commission on Environment and Development (WCED), 1990) ระบุว่ามาจากปัญหาความยากจนของประชากรทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจจึงมักสวนทางกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมขาดโอกาสในการศึกษาตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี และการเพิ่มของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วแต่การพัฒนายังคงมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งก็ยังคงสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อในหลายประเทศทั่วโลก ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย “สิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment)” ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 และได้ข้อตกลงร่วมกันคือปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 (The Stockholm Declaration, 1972) และในอารัมภบทกล่าวยอมรับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่ามนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมพร้อมกับการสร้างความตระหนักรู้รับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และเรียกร้องให้ทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการของประเทศปฏิญญาฯ 26 หลักการซึ่ง (Kiss A. and Shelton D., 1993) และ United Nations Environment Programme, 1972) แยกองค์ประกอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน 13 หลักการ และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปลูกต้นไม้ยืนต้นของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อยู่ในหลักการที่ 1 และหลักการที่ 10 ดังนี้

หลักการที่ 1 “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในเสรีภาพความเสมอภาค และมีสถานะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดีมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับยุคปัจจุบันและอนาคตในการนี้จะต้องขนานนโยบาย ส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิดการเลือกปฏิบัติ อาณานิคม รูปแบบอื่น ๆ ของการกดขี่ และการครอบงำของต่างชาติ”

หลักการที่ 10 “การจัดการสิ่งแวดล้อม จะทำให้ได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคนในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานรัฐประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุอันตรายและกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัว และมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง

การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย การแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้”

การให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางระหว่างประเทศ เกิดขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 1992 เมื่อสหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วย “สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development)” ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์ สาธารณรัฐบราซิล และได้ข้อตกลงร่วมกัน คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) ในส่วนของการพัฒนาอย่างยั่งยืนมี 14 หลักการที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อม 3 มิติ คือ มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านเศรษฐศาสตร์ และมิติด้านจริยธรรม โดยหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืนนี้มีอิทธิพลต่อรูปแบบการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ซึ่ง Stuart Bell and Donald McGillivray, 2000 กล่าวถึงหลักการสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายสามารถจะใช้ เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการมีบทบัญญัติที่มีทั้งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกี่ยวข้องกับการปลูกต้นไม้ยืนต้นของธุรกิจสังหาริมทรัพย์ ก็คือ การประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์โดยหลักการทางธุรกิจย่อมมุ่งแสวงหาผลกำไร แต่การได้มี การปลูกต้นไม้ยืนต้นในโครงการอสังหาริมทรัพย์ย่อมมีส่วนในการลดภาวะโลกร้อนที่เป็นปัญหา สิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อคนในยุคปัจจุบันจนถึงคนในยุคอนาคตด้วย ดังนั้นหลักการพัฒนา อย่างยั่งยืนจึงมีส่วนที่จะทำให้ภาคธุรกิจเอกชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยการปลูก ต้นไม้ยืนต้นเพิ่มมากขึ้นในโครงการเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นการสร้าง ภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ธุรกิจประเภทนี้อีกด้วย

2) หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญในการนำมาใช้วิเคราะห์ในเรื่อง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้มี อำนาจในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองร่วมกันจึงควรเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิด กับประชาชนมากที่สุด (เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 76-77) นักวิชาการด้านกฎหมาย มหาชนได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง จากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการ จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครอง ของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ คือ ประการแรก คือเมื่อเป็นการ กระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการตัดสินใจ

ทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประการที่สอง คือ การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บาง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กร ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น กว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทยความรู้สึกรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเองผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องพึ่งพาการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2560) ได้กล่าวถึง หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ มี 2 ประการ คือ หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์ กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับ จากราชการบริหารส่วนกลางและ จากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้ว ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น เปล่าประโยชน์แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้นถ้ามีการควบคุมกำกับเป็นไปตามกติกาทิวังไว้แล้วก็ย่อมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1.1) หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคคลของตนเอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนในเรื่องกำหนด

ตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนให้คุณให้โทษพนักงานรวม

(1.2) หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเอง แล้วนั้นผลที่ตามมาก็คือต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพราะมิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหารงานนั้นก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนี้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็หมายความว่า ความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

(1.3) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(1.4) หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารของท้องถิ่น จะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรัฐ เช่น การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้น เป็นรายได้ของตนเอง

(2) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันหลักการดังกล่าวต้องการให้ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมายและรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา

จังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้ง ดำเนินการในกิจการที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจหน้าที่ในการ ให้บริการสาธารณชนต่าง ๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบตนเอง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการ บริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การวางผังเมือง
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาหาร

หลักการกระจายอำนาจ ก็คือ หากกิจกรรมใดที่มีขอบเขตจำกัดในท้องที่ใดก็ควร ให้ท้องถิ่นนั้นบริหารจัดการได้โดยอิสระ เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย หากเป็นกิจกรรมที่ส่งผล กระทบครอบคลุมหลายพื้นที่ก็ควรขึ้นอยู่กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของคณะกรรมการร่วมระหว่างจังหวัดหรือท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ถ้าหากเป็น กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้างก็ควรให้หน่วยงานส่วนกลาง เป็นผู้ดูแล เช่น การประมง ปัญหามลภาวะ เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) สรุปหลักการแบ่งภาระงานระหว่าง ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยแยกประเด็นในการพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการใช้ประโยชน์ และด้านการให้บริการเพื่อเป็นเงื่อนไขกำหนดว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่อง (การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากร ธรณี, หน้า 2, 10)

การกระจายอำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร กิจกรรม และ ภาระรับผิดชอบกลางใช้ในส่วนภูมิภาคหรือส่วนการปกครองท้องถิ่น องค์กรอิสระ เอกชน และ ประชาชน ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทอำนาจหน้าที่ทางส่วนกลาง และเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ตอบรับ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มากขึ้นและการกระจายอำนาจ

United Nations Development Programme: UNDP แบ่งการกระจายอำนาจมี 4 ประเภท ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจบริหาร Administration Decentralization เป็นการโอนอำนาจ การตัดสินใจ หน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่ส่วนภูมิภาคของท้องถิ่นเป็นการโอนอำนาจ การตัดสินใจ หน้าที่ความรับผิดชอบ ไปสู่ส่วนภูมิภาคของท้องถิ่น

(2) กระจายงบประมาณ Fiscal Decentralization เป็นการโอนงบประมาณให้แก่ ภูมิภาคและท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการและตัดสินใจ

(3) กระจายอำนาจการเมืองการปกครอง Political Decentralization การเมือง การปกครอง มีตัวอย่างได้อย่างชัดเจน คือ ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน มีสิทธิการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเพื่อมาบริหารจัดการความเป็นอยู่ของคนกรุงเทพมหานคร

(4) การที่รัฐถอนตัวออกจากการดำเนินการ

UNDP ได้รวบรวมปัจจัยแห่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจเอาไว้ ดังนี้

(1) เป็นกระบวนการระยะยาวและมีความเสี่ยงสูงจึงต้องมีกลยุทธ์ในการจัดการที่ดี
(2) ต้องทำความเข้าใจปัญหาก่อนที่จะออกแบบและดำเนินการกระจายอำนาจเรื่อง ใดเรื่องหนึ่ง

(3) การกระจายอำนาจจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

(4) ต้องระมัดระวังเรื่อง “ความคาดหวัง” ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(5) แนวปฏิบัติในการมีส่วนร่วมต้องยืดหยุ่นปรับตัวตามลักษณะของพื้นที่

- (6) เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่อาศัยนวัตกรรมทางความคิดและกล้าที่จะลองทำ
- (7) ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรวมทั้งความสามารถหลายอย่าง
- (8) มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย
- (9) ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนด้านอื่น ๆ
- (10) ความมีประสิทธิภาพและยั่งยืนอยู่กับความสามารถด้านการเงินและการคลังของถิ่น (ชุติมา มูลดัด, ณรงค์ชัย ภูแก้ว และ ศฤงคาร กุสุพราหมณ์ กลาสีกรัทวีช, ออนไลน์, 2564)

3) หลักการความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เกิดขึ้นในช่วงของทศวรรษ 1970-1980 โดยนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ (Iszatt-White and Saunders, 2014) ดังนั้นแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมจึงเป็นการต่อต้านการดำเนินธุรกิจที่หวังเพียงแก่ผลทางด้านการเงิน โดยไม่สนใจผลด้านลบที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง (Mostovicz, Kakabadse and Kakabadse, 2009) ซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและไม่สามารถที่จะกำหนดความหมายที่แน่ชัดได้ (Carroll, 1991; McWilliams and Siegel, 2001) เนื่องจากความหมายเปลี่ยนแปลงไปตามแนวคิดที่เป็นจุดเน้นในแต่ละช่วงเวลาอันเกิดจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (L' Etang, 1995) สามารถสรุปความหมายที่สำคัญของความรับผิดชอบต่อสังคมตามที่เสนอของนักวิชาการและตามที่องค์กรต่าง ๆ กำหนดไว้ อาทิ Friedman (1962) กล่าวว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมหมายถึงการใช้ทรัพยากรในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเพิ่มผลกำไรในระยะยาวรวมทั้งเน้นการแข่งขันอย่างเสรีและมีความซื่อสัตย์ในการดำเนินธุรกิจ Carroll (1979) กล่าวว่าความรับผิดชอบต่อสังคมหมายถึงความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจที่ประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจด้านกฎหมายด้านจริยธรรมและด้านการกุศลโดยคาดหวังว่าสังคมและองค์กรธุรกิจสามารถที่จะมีจุดร่วมกันได้ ส่วน European Commission (2015) อธิบายว่าความรับผิดชอบต่อสังคมหมายถึงความสนใจขององค์กรธุรกิจที่จะดำเนินการมากกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในด้านสังคมสิ่งแวดล้อมผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจ สรุปความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมได้ว่าหมายถึงวิธีการที่องค์กรใช้ในการดำเนินธุรกิจเพื่อผลทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกันก็มีส่วนได้พัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนสำหรับการแบ่งองค์ประกอบของความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นพบว่ามีการแบ่งที่ค่อนข้างหลากหลาย

ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจัดแบ่งนักวิชาการตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ได้แบ่งองค์ประกอบของความรับผิดชอบต่อสังคมไว้ อาทิ Carroll (1991) แบ่งองค์ประกอบของความ

รับผิดชอบต่อสังคมออกเป็น 4 ด้านหรือที่รู้จักกันในชื่อพีระมิดความรับผิดชอบต่อสังคม (The Pyramid of Corporate Social Responsibility) ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านเศรษฐกิจ (Economic Responsibility) คือ ความรับผิดชอบต่อสังคมในการสร้างผลกำไรให้กับองค์กรถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมพื้นฐานที่สำคัญ

(2) ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านกฎหมาย (Legal Responsibility) คือ การปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

(3) ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านจริยธรรม (Ethical Responsibility) คือ การปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องทางด้านจริยธรรม และหลีกเลี่ยงการกระทำที่ขัดกับศีลธรรมอันดีของสังคม

(4) ความรับผิดชอบต่อสังคมด้านการกุศล (Philanthropic Responsibility) คือ การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีขององค์กร โดยการพัฒนาชุมชน และคุณภาพของคนในสังคม (สานิตย์ หนูนิล, 2561, หน้า 3-4)

“Corporate Social Responsibility (CSR) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กรซึ่งคือการดำเนินกิจการภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดี โดยรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”

ระดับของ CSR ประกอบด้วย 4 ระดับ

ระดับ 1 Mandatory Level ข้อกำหนดตามกฎหมาย หมายถึง การที่ธุรกิจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายแรงงาน การจ่ายภาษี เป็นต้น

ระดับ 2 Elementary Level ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ธุรกิจคำนึงถึงความสามารถในการอยู่รอดและให้ผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งกำไรที่ได้นั้นต้องมีกำไรซึ่งเกิดจากการเบียดเบียนสังคม

ระดับ 3 Preemptive Level จรรยาบรรณทางธุรกิจ หมายถึง การที่ธุรกิจสามารถสร้างผลกำไรแก่ผู้ถือหุ้นได้ในอัตราที่เหมาะสมและผู้ประกอบธุรกิจได้ใส่ใจเพื่อให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมมากขึ้น โดยเฉพาะสังคมใกล้ที่อยู่รอบข้างที่มีความคาดหวังว่าจะได้รับการดูแลหรือเอาใจใส่จากผู้ประกอบธุรกิจ

ระดับ 4 Voluntary Level ความสมัครใจ หมายถึง การดำเนินธุรกิจควบคู่กับการปฏิบัติตามแนวทางของ CSR ด้วยความสมัครใจไม่ได้ถูกเรียกร้องจากสังคมซึ่งการประกอบธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ

ประเภทของ Corporate Social Responsibility: CSR

ในกระบวนการ (In process) หมายถึง กิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสิ่งแวดล้อมขององค์กร เช่น การดูแลสวัสดิการพนักงาน การผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อลูกค้า

หลังกระบวนการ (After process) หมายถึง กิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรโดยตรง เช่น การปลูกป่า การบริจาคทุนการศึกษา การรณรงค์สร้างจิตสำนึก การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ตามกระบวนการ (As Process) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร เช่น มูลนิธิหรือสมาคมการกุศลต่าง ๆ

บทบาทภาครัฐในเรื่อง CSR โดยธนาคารโลก

ธนาคารโลก (The World Bank, 2002) ได้กล่าวถึงบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมงานด้าน CSR โดยให้เหตุผลว่า ภาครัฐควรมีการจัดทำเรื่อง CSR เพื่อ

(1) เป็นกรอบในการจัดทำ CSR ให้กับภาคเอกชน (To Enable Framework For CSR) จากผลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าการริเริ่มใด ๆ ของภาครัฐเกี่ยวกับการดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อม ยังไม่สามารถสร้างความตระหนักแก่ภาคเอกชนให้เห็นความสำคัญได้จริง ภาคเอกชนยังไม่ได้ให้ความสนใจมากเท่าที่ควร และไม่คิดว่าเป็นเรื่อง CSR อีกทั้งไม่ได้ตระหนักว่า CSR เป็นสิ่งที่ต้องทำมากกว่าเป็นทางเลือก ดังนั้น ภาครัฐต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำ CSR ภายใต้กรอบ CSR ที่จะสะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคมที่ชัดเจน

(2) ส่งเสริมให้ CSR เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม (To Establish Environment Management Tools) ภาครัฐควรส่งเสริมให้ CSR เป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องการผลิตที่สะอาดปลอดภัย (Clean Production) การบริหารประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ (Eco-Efficiency) ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management Systems) เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ภาคเอกชนได้รับประโยชน์ในเชิงของภาพลักษณ์ โดยสังคมสิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลมากขึ้น

(3) สร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนการจัดทำ CSR (To Enable Environment for CSR) ภาคเอกชนสร้างสิ่งแวดล้อมสนับสนุนการจัดทำ CSR น้อยกว่าหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานมีสาเหตุมาจากงบประมาณยังไม่เพียงพอ การบริหารจัดการที่ยังไม่ดี ผู้บริโภคยังไม่มีความต้องการเรื่องนี้มากนัก เช่น ลูกค้ากลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเฟอร์นิเจอร์อาจไม่ได้มีความต้องการว่าระบบการผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรมนี้จะต้องมีเรื่องของการดูแลสิ่งแวดล้อมมากเท่ากับกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์

Prof. Michael E. Porter และ Mark R. Kramer (2006) ให้เหตุผลที่องค์กรไม่ประสบผล จากความพยายามในการทำ CSR คือ

(1) องค์กรส่วนใหญ่มีความคิดว่าธุรกิจของตนกับสังคมไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ทั้งที่จริงนั้นมีการพึ่งพากันอยู่อย่างมาก หากสังคมไม่เข้มแข็งการทำธุรกิจในสังคมนั้นยังเป็นเรื่อง ยากยิ่งขึ้น

(2) ใช้กิจกรรม CSR ที่เหมือน ๆ กัน แทนที่จะคิดกิจกรรมที่เหมาะสมกับธุรกิจ ของตน เช่น กระแสโลกร้อนในปัจจุบันทำให้เกิดการทำ CSR ในประเด็นนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจซ้ำซ้อนและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเท่าที่ควร

(3) การทำ CSR เป็นอะไรที่มากกว่าค่าใช้จ่าย การถูกบังคับหรือการทำการกุศล เพราะกิจกรรมดังกล่าวสามารถนำมาซึ่งโอกาสและนวัตกรรมในการทำธุรกิจ และความได้เปรียบ ในการแข่งขันด้วย

CSR มีหลายนิยาม ที่ใช้กันมากอันหนึ่งคือนิยามของ World Business Council Sustainable Development (WBCSD) (The World Bank, 2002) CSR คือ ความมุ่งมั่นขององค์กรธุรกิจที่จะพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยดูแลบุคลากรขององค์กรรวมไปถึงครอบครัวของบุคลากร ตลอดจนชุมชน และสังคมโดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเหล่านี้ให้ดีขึ้น

สถาบันไทยพัฒน์ เป็นองค์กรที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง CSR ในประเทศไทยบัญญัติ ความหมาย CSR คือ “บรรษัทบริบาลที่หมายถึง การกำกับดูแลกิจการให้เจริญรุดหน้าอย่างมี ประสิทธิภาพด้วยเงื่อนไขความถูกต้อง โปร่งใส การมีจริยธรรมที่ดี โดยมุ่งคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในกิจการและสังคมโดยรวม”

สรุป CSR คือ แนวคิดขององค์กรในการดำเนินกิจกรรม การวางแผน การตัดสินใจ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การบริหารจัดการ และการดำเนินการที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและ สิ่งแวดล้อม โดยอาจสอดแทรกเรื่องนี้ไว้ในกระบวนการประกอบธุรกิจ เช่น กระบวนการผลิต หรือ การบริการ การดูแลบุคลากรในองค์กรและครอบครัว รวมถึงไปถึงการดูแลชุมชนและสังคม โดยรอบ นอกจากนี้ CSR ในหลายองค์กรอาจเป็นการตั้งเงื่อนไขให้กับผู้มีส่วนได้เสียอันหมายถึง ลูกค้า คู่ค้า ผู้ลงทุน รัฐบาล และองค์กรพัฒนาชุมชน ร่วมกันดูแลรับผิดชอบสังคมด้วย (กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์, 2564)

4) หลักการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Paradigm Management: NPM)

บทความเรื่อง Public Management for all Seasons ที่ Christopher Hood เขียนไว้ในปี ค.ศ. 1991 สามารถอธิบายให้เห็นถึงหลักการของ NPM ได้อย่างดีโดยหลักการนั้น ประกอบด้วย

(1) การจัดการแบบมืออาชีพ (“Hands – on professional management” in the public sector) โดยอาศัยการควบคุมของผู้บริหารที่มีอิสระในการจัดการ (Free to manage) มีความคล่องตัว ชัดเจน สุขุมรอบคอบ และมีความพร้อมรับผิดชอบต่องาน (Accountability)

(2) การมีมาตรฐานและระบบการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จต้องกำหนดให้ชัดเจน สามารถวัดในเชิงปริมาณ เพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลงานและประสิทธิภาพ

(3) การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลผลิต (Greater emphasis on output controls) มากกว่าวิธีการโดยการจัดสรรทรัพยากรและการใช้รางวัลตอบแทนต้องเชื่อมโยงไปกับผลงานที่ออกมา ยกเลิกระบบราชการแบบรวมศูนย์

(4) การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้แยกเป็นหน่วยย่อย (Shift to disaggregation of units in the public sector) ไม่ควรสร้างหน่วยงานขนาดใหญ่ และไม่ควรรใช้ U- form management system ควรดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ ติดต่อกับหน่วยงานอื่นตามหลักคู่สัญญา (Arms-length) และทำให้หน่วยงานมีความสามารถในการจัดการ ควรแยกส่วนระหว่างฝ่ายจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะ (Provision) ออกจากฝ่ายผลิต (Production) นอกจากนี้ ควรใช้ประโยชน์จากการทำสัญญา (Contract) หรือแฟรนไชส์ (Franchise)

(5) การเพิ่มการแข่งขันในภาครัฐ (Shift to greater competition in public sector) โดยอาจใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) หรือการประมูลงาน (Tendering) ซึ่งการแข่งขันจะช่วยลดต้นทุน และเพิ่มมาตรฐานให้ดีขึ้น

(6) การหันมาใช้วิธีการปฏิบัติงานแบบเอกชนในการจัดการ (Stress on private sector styles of management practice) ควรปรับให้มีความยืดหยุ่น ใช้เทคนิคการประชาสัมพันธ์ และเครื่องมือทางการจัดการในลักษณะป้องกันแบบเอกชน

(7) การสร้างความมีวินัยและความประหยัดการใช้ทรัพยากร (Stress on greater discipline and parsimony in resource use)

นอกจากนี้ ยังมีหลักการอื่น ๆ ของ NPM มีนักวิชาการเสนอไว้ เช่น Ferlie, Pettigrew, Ashburner and Fitzgerald (1996 อ้างถึงใน Christensen & Laegreid, 1999) ที่อธิบายว่า NPM จำแนกออกเป็น 4 ตัวแบบ ด้วยกัน คือ 1) ตัวแบบการขับเคลื่อนประสิทธิภาพ (The efficiency drive) 2) ตัวแบบการลดขนาดองค์กรและการกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) 3) ตัวแบบการค้นหาคือความเป็นเลิศ (In search of excellence) และ 4) ตัวแบบการมุ่งบริการสาธารณะ (Public service orientation) นอกจากนี้ พวกเขาได้สรุปว่า NPM เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันขนาดใหญ่ ที่ส่งผลถึงการวางแผนการใช้จ่ายและการจัดการทางการเงิน (Expenditure planning and

financial management) การบริหารของภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ (Civil service and labor relations) การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) การจัดองค์การและระเบียบวิธีที่นำมาใช้ (Organizing and methods) ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผล (Audit and evaluation on a government – wide – basis) กล่าวคือ NPM จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในทุกกระบวนการของการจัดการตั้งแต่การนำปัจจัยเข้าสู่องค์การการผลิตและแปรรูปจนได้ผลผลิตออกสู่ภายนอก

เมื่อพิจารณาหลักการของ NPM จากหลากหลายแหล่งข้อมูล ทำให้พิจารณาได้ว่า ขอบข่ายของ NPM นั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ 1) การปรับโครงสร้างองค์การ (Organizational restructuring) ให้ทันสมัย 2) การใช้กลไกตลาด (Use of market type mechanism) ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานและ 3) การมุ่งที่ผลการปฏิบัติงาน (Focus on performance) เป็นเป้าหมายหลัก (Hague, 2001) (กัสนันท์ พ่วงเดือน, 2561, หน้า 73-106)

5) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายของ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชนและประชาชนเป็นผู้ให้ฉันทานุมัติแก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติรับรองสิทธินี้ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม การเมืองและการปกครองของประเทศนั้น ๆ และความพร้อมของประชาชนว่ามีความรู้และเข้าใจถึงสิทธิดังกล่าวมากน้อยเพียงใด แต่สิ่งที่เหมือนกันในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศตั้งแต่ยุคสมัยกรีกจนถึงยุคปัจจุบันก็คือ การรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือรัฐสภา สิทธิในการเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จึงเป็นแนวคิดที่มีมาแต่ในอดีต ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นก็เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉะนั้นถ้าพึงแต่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตนจึงเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมของประชาชนเท่านั้นและไม่เพียงพออีกต่อไป จึงมีแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทร่วมโดยตรงในการบริหารและการปกครองประเทศ (Self government)

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามความต้องการแท้จริงของประชาชนซึ่งถือว่าวิธีการนี้เป็น การเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Authentic participation)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ภายใต้ข้อจำกัดของระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่ามิใช่สถานะเป็นเพียงหลักการขั้นพื้นฐานที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยถือเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะได้มีการนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ต่อไป

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งของประชาชนและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สิทธิขององค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากราชการเพื่อดำเนินกิจกรรมในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อไปได้ ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้แต่บัญญัติเพียงว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” ซึ่งหมายความว่า การจะได้สิทธินี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้ข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่เพียงใด แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ วนิดา ลาวัณย์ทักษิณ และนันทพล กาญจนวัฒน์ (2553) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการหนึ่งของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นเดียวกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่จัดขึ้นที่กรุงริโอ เดอร์ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในปี ค.ศ.1992 ทำให้เกิดกระแสแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) โดยการพัฒนาต้องคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวที่จะมีต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมไปด้วยกันซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วประชาชนสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการรับรู้และพิจารณาตัดสินใจอยู่ด้วยเพราะประชาชนเป็นเจ้าของแผ่นดินและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกสหประชาชาติต่างก็ยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีการนำไปประยุกต์ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้กับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการเข้าร่วมในการตัดสินใจ โดยมีมุมมองสำคัญให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีฐานะเป็นเสมือนหุ้นส่วนในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนมิใช่เป็นผู้คัดค้าน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น United Nations กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจและใน United Nations, 1997 ได้ให้ความหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยว่าเป็นกระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ (Public involvement means “a Process through which the views of all interested parties (Stakeholders) are integrated into project decision-making”)

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545, หน้า 56-57) กล่าวไว้ว่า แต่เดิมมักจะใช้วิธีการที่เรียกว่า Top-down approach หมายถึง โครงการต่าง ๆ เกิดจากการคิดการริเริ่มและการดำเนินการจะมาจากภาครัฐแล้วสั่งการให้ภาคประชาชนปฏิบัติตามวิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะเมื่อภาครัฐเปลี่ยนแปลงนโยบาย โครงการนั้นก็จะถูกยกเลิกไป เพราะเป็นโครงการที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับขาดการ

ส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ ดังนั้นในปัจจุบันจึงได้พยายามอีกวิธีการหนึ่งที่เรียกว่า Bottom-up approach หมายถึง โครงการที่เกิดจากการคิด การริเริ่ม การดำเนินการ ตามความต้องการของประชาชนโดยประชาชนแต่วิธีการนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จเพราะขาดความช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐ และอาจดำเนินการได้ไม่ยั่งยืน แต่หากจะได้มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมภาคประชาชนเองก็สามารถจะร่วมกันดำเนินโครงการไปได้

สำหรับการวิจัยนี้มุ่งที่จะนำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาใช้ในการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนด้านการจัดทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้มีการปลูกต้นไม้ยืนต้นเพิ่มขึ้นในโครงการจัดสรรที่ดินดำเนินการ

(1) ทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management)

ทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้ประมวลมาจากทฤษฎีการหลายท่าน เช่น เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (2550) บุญเลิศ ไพรินทร์ (2556, หน้า 122) และนิเวศน์ วงศ์สุวรรณ, อินดา ศิริวรรณ สรุปสาระสำคัญ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการร่วมของคนหรือกลุ่มคนหลายคนในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่องที่ทำร่วมกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่สมาชิกของชุมชนร่วมกันดำเนินการในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่เกิดจากความต้องการร่วม หรือ ความสนใจร่วม รวมถึงความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพล หรืออำนาจในการต่อรองกับอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่ใช้เสียงข้างมาก (Plurality) ในการลงมติหรือตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นหลักการของประชาธิปไตย ซึ่ง แนวคิดการพัฒนาองค์กรนั้นมาจากสำนักมนุษยนิยม (Humanistic school) ที่ส่งเสริมหรือมุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันในทุกระดับชั้นได้มีส่วนร่วมกันตัดสินใจในปัญหาสาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เรียกว่า “การบริหารแบบการมีส่วนร่วม” (Participative management) โดยผู้บริหารใช้การจูงใจให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบ เพื่อพัฒนางานที่ปฏิบัติใหม่ให้มีคุณภาพสูงสุด อันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรเพื่อช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งและสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็น การบริหารบุคลากรและกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพโดยวิธีการประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจจากผู้บริหารสู่ผู้ปฏิบัติด้วยความเต็มใจภายใต้ ทฤษฎี Y ของ McGregor ที่ให้ผู้นำใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้น้อยลง และ ใช้ระบบประชาธิปไตยในการบริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย กับบุคลากรที่เป็นผู้กำหนดเป้าหมายขององค์กรและใช้การตัดสินใจของกลุ่มเป็นหลัก ส่วนผู้บริหารจะตัดสินใจก็ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยรอบคอบแล้วซึ่งเท่ากับเป็นการเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารกับผู้อยู่ใต้การบริหารทำให้การตัดสินใจมีความสำคัญต่อการทำงานของบุคลากร

จากพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองในหลายมิติได้ทำให้เกิดผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance: PG) ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy: PC) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation: PP) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตโดยนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องมาเป็นองค์ประกอบในการแสวงหาทางเลือกกำหนดแนวทาง หรือตัดสินใจ ร่วมกันความเป็นอยู่นอกเหนือจากการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552, หน้า 31-36)

เงื่อนไขพื้นฐานของความสำเร็จในการมีส่วนร่วมทางวิชาการได้กำหนดไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจ ไม่มีการบังคับทุกรูปแบบ (2) ความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรม และ (3) ความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรม ในเรื่องนั้น ๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554) ส่วนระดับของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งได้หลายระดับโดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียด ได้แก่ ระดับการให้ข้อมูลระดับการเปิดรับความคิดเห็นระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกันระดับการร่วมปฏิบัติและระดับการควบคุม (เจมส์ แอล เครย์ตัน, 2551)

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหารที่เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมหรือร่วมใจกันในการบริหาร ในลักษณะการทำงานเป็นทีม ท่ามกลางบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการทำงานเชิงสร้างสรรค์มีความรับผิดชอบร่วมกัน ในงานที่ทำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2. กฎหมาย

2.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศประมวลมาจากนำมาจาก ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2561) กล่าวถึงกฎหมายระหว่างมหาชนประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติต่าง ๆ มากมายและรุนแรงชนิดที่ไม่เคยปรากฏในอดีตที่ส่งผลให้หลายประเทศต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นมานั้นจนกระทั่งไม่อาจจะอยู่เฉยได้จึงได้มีการวิจัหาสาเหตุของปัญหาและพบว่าการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นมีสาเหตุโดยตรงจากการปล่อยก๊าซที่เรียกว่า ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ซึ่งมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ และจากผลพวงของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้จัดการประชุมสหประชาชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1992 เรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development) โดยมีหัวข้อปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) ที่แสดงถึงความตระหนักในปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นของประเทศภาคีสหประชาชาติรวมอยู่ด้วย ผลของการประชุมได้ข้อตกลงร่วมกันว่าจะต้องลดการปล่อยก๊าซที่ทำให้เกิดการสะสมในชั้นบรรยากาศที่ทำให้โลกร้อนขึ้นจึงกระทบต่อภูมิอากาศบนพื้นผิวโลก ดังนั้นแต่ละประเทศจึงต้องร่วมกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง แต่เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจในสภาพปัญหาและการมีบทบาทรับผิดชอบของแต่ละประเทศ ข้อตกลงที่ได้มาจึงเป็นเพียงกรอบข้อตกลงเพื่อนำไปสู่การประชุมสหประชาชาติอีกเพื่อให้ได้ความชัดเจนในบทบาทของประเทศต่าง ๆ ที่จะร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงตามแต่ศักยภาพของประเทศนั้น ๆ

1) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Convention on Climate Change, 1992: UNFCCC)

จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 1992 มีผลบังคับใช้วันที่ 21 มีนาคม 1994 UNFCCC มีเป้าหมายที่มาจากความวิตกกังวลถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อเนื่องและรุนแรงจนกระทั่งกลายเป็นปัญหาภาวะเรือนกระจกที่ส่งผลต่อบรรยากาศที่ห่อหุ้มโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นจนเกิดปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะแก้ไขปัญหาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ UNFCCC เป็นกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่กำหนดเพียงกรอบกฎหมายที่เป็นแนวทางในการนำไปดำเนินการต่อไป ภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated responsibilities)

และขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยกำหนดประเภทก๊าซที่ส่งผลต่อการเกิดภาวะโลกร้อน (Greenhouse Gas : GHG) มี 6 ชนิด คือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon dioxide : CO₂) มีเทน (Methane : CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (Nitrous oxide : N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (Hydrofluorocarbon : HFCs) พาร์ฟลูออโรคาร์บอน (Perfluorocarbon ; PFCs) และซัลเฟอร์เฮกซ์ฟลูออไรด์ (Sulfur fluoride : SF₆) และลดการใช้พลังงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ปัญหาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็คือข้อจำกัดในขีดความสามารถของประเทศภาคีมีไม่เท่ากันจึงได้ใช้หลักการรับผิดชอบร่วมกันในระดับแตกต่างกัน และแบ่งประเทศออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มประเทศภาคผนวก 1 (Annex 1) เป็นกลุ่มประเทศพัฒนา (Industrial Countries) ได้แก่ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตก นิวซีแลนด์ แคนาดา ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และรวมถึงประเทศที่อยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจ (Economic in Transit (EIT) ได้แก่ประเทศยุโรปตะวันออก ราชอาณาจักรเลบอดี และสหพันธรัฐรัสเซีย และประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ (Countries with Economies in Transition) ประเทศในกลุ่มนี้มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการ คือ

(1) กำหนดนโยบายแห่งชาติ และดำเนินมาตรการที่สอดคล้องในการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และการคุ้มครองป้องกันและเพิ่มแหล่งรองรับและที่กักเก็บก๊าซเรือนกระจกซึ่งอาจดำเนินการร่วมกับภาคอื่นได้

(2) จัดส่งรายละเอียดข้อมูลของนโยบายและมาตรการลดจนผลการคาดประมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และการกำจัดโดยแหล่งรองรับก๊าซเรือนกระจก

(3) คำนวณการปล่อยก๊าซจากแหล่งกำเนิดและการกำจัดโดยแหล่งรองรับก๊าซเรือนกระจก โดยคำนึง ถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด รวมถึงขีดความสามารถที่มีประสิทธิภาพของแหล่งรองรับและการมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

นอกจากนี้ยังดำเนินการ

(1) ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมหรือแหล่งเงินทุนใหม่เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการจัดทำรายงานแห่งชาติและค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่มีความเปราะบาง ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านค่าใช้จ่ายในการปรับตัวให้กับผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น

(3) ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนในการสนับสนุน อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ให้กับประเทศภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

กลุ่มประเทศนอกภาคผนวก 1 (National Communication) ที่มีทำบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

(1) การจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ที่มีทำบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

(2) การกำหนดรูปแบบปฏิบัติการ การเผยแพร่ และปรับปรุงตามแผนระดับประเทศ และระดับภูมิภาคอย่างเหมาะสม โดยมีมาตรการเพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดจากการกระทำของมนุษย์และการกำจัดโดยการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกพร้อมทั้งมาตรการต่าง ๆ และส่งเสริมและร่วมมือในการพัฒนาการใช้การเผยแพร่รวมทั้งการถ่ายทอด เทคโนโลยี วิธีปฏิบัติและกระบวนการที่ควบคุม ลด หรือป้องกันการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(3) ส่งเสริมการจัดการแบบยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและร่วมมือในการอนุรักษ์และการขยายแหล่งรองรับและเก็บกักก๊าซเรือนกระจก

(4) ส่งเสริมและร่วมมือในการให้การศึกษา การฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกกับประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง

กล่าวได้ว่า UNFCCC (United Nations, Online, 2018) มีสาระสำคัญเป็นการวางกรอบกฎหมายที่กำหนดให้มีกระบวนการเจรจาระหว่างประเทศภาคีในเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ช่วยเหลือทางเทคโนโลยีระหว่างกัน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการดำเนินการตามขีดความสามารถที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงนำไปสู่การประชุมกลุ่มภาคีสหประชาชาติ (Conference of the Parties (COP)) ซึ่งก็ได้มีการประชุมร่วมกันหลายครั้งและครั้งสำคัญที่ทำให้ได้ความชัดเจนต่อการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และได้ข้อตกลง คือ การประชุม COP 3 ที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2018

2) พิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1997 (Kyoto Protocol, 1997)

พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เป็นข้อตกลงจากการประชุมที่กำหนดความชัดเจนในการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซ GHG ที่สามารถปฏิบัติได้โดยกำหนดให้กลุ่มประเทศภาคผนวก 1 (Annex 1) 37 ประเทศ มีพันธกรณีที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซ GHG ให้ได้ร้อยละ 5 ภายในปี ค.ศ. 1990 ภายในช่วงปี ค.ศ. 2008 – 2012 โดยคาดการณ์ไว้ว่าสามารถทำได้ในปี ค.ศ. 2012 แต่ก็ยังคงต้องมีการประชุมร่วมกันอีกหลายครั้งเพื่อสร้างความชัดเจนให้แก่ประเทศภาคีทั้งหลาย และให้กลุ่มประเทศภาคผนวก 1 (Non-Annex 1) ที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการให้มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซ GHG และสถานการณ์ปัญหาโลกร้อนในระดับที่แตกต่างกันของกลุ่มประเทศทั้ง 2 ภาคผนวก

พิธีสารเกียวโตเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซ GHG โดยมีการเพิ่มข้อผูกพันโดยกำหนดกลไก 3 วิธี คือ

(1) การดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation) ซึ่งสามารถดำเนินการได้เฉพาะในกลุ่มประเทศภาคผนวก 1 ที่จัดทำโครงการเพื่อให้เกิดการร่วมมือกันในการลดการปล่อยก๊าซ GHG หรือการมีแหล่งรองรับก๊าซ

(2) การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading) เป็นการใช้กลไกทางการตลาดในเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่นำเอาวิธีการลดปริมาณ ก๊าซ GHG เป็นสินค้าก๊าซ GHG ในการซื้อขายกันตามสิทธิในการปล่อย หรือสิทธิที่เหลือจากการปล่อยของประเทศกลุ่มภาคผนวก 1 ที่เรียกว่า Assigned Amount Units : AAUS เป็นการขายใบอนุญาตการปล่อยเฉพาะในกลุ่มประเทศนี้

3) Paris Agreement ค.ศ. 2015 (COP 21)

การประชุม COP 21 ที่กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2015 เป็นการประชุมต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในข้อตกลงลดการปล่อย GHG ซึ่งมีการลงนามปี ค.ศ. 2016 เป็นการประชุมสืบเนื่องจากการนำ UNFCCC ไปใช้ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการลดการปล่อยก๊าซ GHG ให้เข้ากับบริบทของแต่ละประเทศ และมีการเงินช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการเอาชนะปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยกำหนดเป้าหมายในการกระตุ้นให้ประเทศภาคีสหประชาชาติ ที่จะรักษาอุณหภูมิโลกในศตวรรษนี้ให้ต่ำลงไป 2 องศาเซลเซียสและให้ประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศอื่น ๆ ได้จัดทำรายงานชาติที่แสดงถึงขีดความสามารถในการลดการปล่อย GHG โดยมีการใช้เทคโนโลยีใหม่ และส่งเสริมให้เกิดการปล่อย GHG

ข้อตกลงที่ได้มา คือการแสวงหาวิธีการลดความร้อนให้ได้ 2 องศาเซลเซียส แต่ก็ยอมรับได้หากสามารถทำได้เพียง 1.5 องศาเซลเซียส แม้ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องใช้เวลา ยาวนานกว่า

Paris Agreement มีสาระสำคัญ คือ

(1) การเพิ่มอุณหภูมิโลกในศตวรรษนี้ได้เพียง 2 องศาเซลเซียส

(2) เพิ่มความสามารถแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

(3) มุ่งหวังที่จะให้ลดการปล่อย GHG ให้ได้สูงสุด เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ประเทศที่มีพันธกรณีกับไม่มีพันธกรณีจะต้องสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ แหล่งเก็บกักอุณหภูมิ (Sink/Reservoir) โดยธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ไม่สามารถที่จะใช้ฟื้นฟูการถูกทำลายของป่าไม้ลงไปได้โดยมีการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Population Education, Online, 2019)

ความตกลงปารีสและการตัดสินใจของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ยืนยันเป้าหมายการควบคุมอุณหภูมิโลกให้สูงขึ้นต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ขณะที่เพิ่มความพยายามในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ที่ 5 องศาเซลเซียส

- ทำข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยประเทศภาคีทุกประเทศเพื่อทำแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เรียกว่า Nationally Determined Contributions (NDCs) และเพื่อดำเนินมาตรการในประเทศที่มีจุดประสงค์เพื่อทำตามข้อตกลงดังกล่าวให้สำเร็จ

- ตกลงให้ทุกประเทศต้องส่งรายงานเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและความคืบหน้าในการปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (NDCs) อย่างสม่ำเสมอและให้ประเทศอื่น ๆ ดำเนินการตรวจสอบ

- ตกลงให้ทุกประเทศต้องส่งแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (NDCs) ฉบับใหม่ทุก ๆ 5 ปี โดยคาดหมายว่าจะต้องมีความคืบหน้าจากแผนฉบับก่อน ๆ

- ยืนยันพันธกรณีที่มีผลผูกพันทางกฎหมายของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วภายใต้ UNFCCC เพื่อสนับสนุนความพยายามของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และส่งเสริมการดำเนินการโดยสมัครใจของประเทศกำลังพัฒนาเป็นครั้งแรกด้วย

- ขยายเป้าระดมเงินสนับสนุนซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ถึงปี พ.ศ. 2563 ให้เป็นปี พ.ศ. 2568 และจะกำหนดเป้าหมายใหม่ที่มากกว่าเดิมสำหรับช่วงหลังปี พ.ศ. 2568

- ขยายกลไกเพื่อจัดการความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับ ความรับผิดชอบหรือการชดเชยใด ๆ

- ขยายกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับ ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายหรือการชดเชยใด ๆ

- กำหนดให้ประเทศภาคีต้องเข้าร่วมการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อป้องกันการนับซ้ำ

4) Marrakech Agreement ค.ศ. 2016 (COP 22)

การประชุม COP22 ที่เมือง Marrakech Morocco เมื่อวันที่ 7-18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) เป็นการประชุมต่อจาก Paris Agreement เพื่อหาข้อตกลงในการนำเอาผลของ Paris Agreement ไปใช้และแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเพื่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีการดำเนินการ การประชุมครั้งนี้ได้กำหนดตัวชี้วัดที่ต้องการทำให้เห็นผลสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายในปี ค.ศ.2030 (พ.ศ. 2573) และเร่งให้ปรับเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจสีเขียว (International Organization for Standardization, Online, 2020)

5) Glasgow Agreement ค.ศ. 2021 (COP 26)

การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัย 26 (COP26) ที่ เมืองกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสกอตแลนด์ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม – 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) โดยที่ประชุมได้ตั้งเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission) ภายในปี ค.ศ. 2050 (พ.ศ. 2593) และการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ครึ่งหนึ่งในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) เพื่อให้สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิของโลกไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส และได้ข้อตกลงในด้านการเพิ่มที่ป่าไม้ของ ผู้นำด้านป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว หรือ BCG Economy (Bio Circular Green Economy) มาผนวกในยุทธศาสตร์แห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การปรับกระบวนการทัศน์และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายระบบนิเวศโดยประเทศไทยจะนำแผนนี้มาเป็นวาระหลักของการประชุมเอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC ที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพในปีหน้า ค.ศ. 2022 (พ.ศ. 2565)

กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่ทบทวนมานี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบจากการเกิดภาวะโลกร้อนขึ้นในหลายประเทศที่ไม่อาจนิ่งนอนใจได้จึงเกิดการร่วมมือกันเพื่อสร้างพันธกรณีให้ประเทศที่เป็นภาคสพประชาชาติได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาโดยมีกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกันเป็นกฎเกณฑ์นำไปสู่การปฏิบัติของประเทศภาคีสพประชาชาติตามแต่ศักยภาพของแต่ละประเทศซึ่งการวิจัยนี้เป็นการหาคำตอบถึงการนำเอาการปลูกต้นไม้เป็นกลไกประการหนึ่งที่จะช่วยลดภาวะโลกร้อนลงไปได้

2.2 กฎหมายไทย

ประเทศไทยแม้ว่าจะจะเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ในระยะแรกจะไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซ GHG แต่ในอนาคตทุกกลุ่มประเทศก็จะต้องมีพันธกรณีเช่นเดียวกันแม้ว่าจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซ GHG ลงให้ได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของไทยนั้นการดำเนินการใด ๆ หากจะให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายรองรับการดำเนินการนั้น ๆ ซึ่งการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการปลูกต้นไม้ยืนต้นเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมือง เพื่อลดภาวะโลกร้อน ด้วยการกำหนดให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การได้ทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อจะได้ทราบถึงกรอบขอบเขตแห่งกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมหรือบังคับให้มีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการเพิ่มพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นรูปธรรม แล้วย่อมจะมีส่วนช่วยในการลดการปล่อยก๊าซ GHG ลงไปได้บ้าง

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ใน หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1)

(2) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

รัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่อนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ มาตรา 57 กำหนดให้รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรานี้ให้ความสำคัญต่อการจัดพื้นที่เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดพื้นที่สาธารณะที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน รวมทั้งข้อห้ามการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ตามมาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่งในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า” ทั้งนี้ย่อมรวมทั้งมาตรา มาตรา 72 “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินทรัพยากรน้ำและพลังงานดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้งการประกอบเกษตรกรรมอุตสาหกรรมและการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่ารวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มี 3 ระดับ คือ

- เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

- เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีประชาชนอาศัยตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่

- เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประชาชนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่

- ในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในเขตนั้นเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศเปลี่ยนแปลงเขต

- เทศบาลที่ได้ยกฐานะขึ้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกโดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยบรรดาทรัพย์สินหนี้สินสิทธิและสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่บรรดาบัญญัติเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ก่อนก็ให้คงใช้บังคับต่อไป

- เทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลที่มีสมาชิกสภา และนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 54 (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3. การลดภาวะโลกร้อนของต่างประเทศ

จากข้อตกลงของประเทศภาคีสหประชาชาติที่ร่วมประชุมและได้ข้อตกลงร่วมกันเป็นกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 : UNFCCC) และ Kyoto Protocol นั้น มีประเทศทั้งที่เป็นประเทศในภาคผนวก 1 และนอกภาคผนวก 1 ได้มีการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซ GHG โดยใช้การปลูกต้นไม้ขึ้นต้นเพื่อลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งการวิจัยนำมาวิเคราะห์ให้เห็นแนวทางในการดำเนินการบางประเทศ คือ

3.1 ประเทศภาคผนวก 1

1) เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษตั้งอยู่ในซีกโลกใต้ทางด้านตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทยลักษณะเป็นประเทศที่เป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลกตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกพื้นที่ของเกาะมีประมาณ 7.6 ล้านตารางกิโลเมตรมีชายฝั่งทะเลที่งดงามชายหาดขาวสะอาดมีป่าดงดิบและป่าชื้นเขตร้อน 7 แห่งที่มีความเป็นธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ลักษณะของพื้นที่ประเทศมีทั้งแห้งแล้งและอุดมสมบูรณ์ประมาณหนึ่งในสามเป็นทะเลทรายแต่ก็มีบางพื้นที่แถบชายฝั่งด้านตะวันตกเฉียงใต้ของรัฐออสเตรเลียตะวันตกและรัฐทัสมเนีย มีความอุดมสมบูรณ์มากฝนตกชุกมีสัตว์และพืชรวมทั้งดอกไม้ป่าหลายชนิดที่ไม่สามารถพบเห็นได้ในดินแดนอื่นเช่น จิงโจ้ โคอะล่า วอมแบตดิ้งโก้ พอสซัมตุ่นปากเปิดและตัวกินมด (Smile Campus International, ออนไลน์, 2562)

ปัจจุบันเครือรัฐออสเตรเลียมีประชากร 19 ล้านคนจาก 140 ประเทศ ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานตลอด 50 ปี ที่ผ่านมามีความหลากหลายเชื้อชาติวัฒนธรรมอาศัยอยู่หนาแน่นแถบชายฝั่งตะวันออกเฉียงของประเทศประกอบด้วยคนจากหลากหลายเชื้อชาติวัฒนธรรมกว่า 140 ประเทศที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานตลอด 50 ปีที่ผ่านมาทำให้เป็นประเทศที่มีสังคมแบบสหวัฒนธรรมภูมิประเทศของเครือรัฐออสเตรเลียมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐทำให้สภาพอากาศทั่วไปเป็นแบบเขตร้อนจนถึงเขตอบอุ่น (Smile Campus International, ออนไลน์, 2562)

2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่เป็นเกาะเล็ก ๆ ที่อยู่ทางตอนใต้ของไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 697 ตารางกิโลเมตร (มีขนาดเท่ากับเกาะภูเก็ตของไทย) โดยจะเป็นเกาะใหญ่หนึ่งเกาะ (เกาะสิงคโปร์) และเกาะเล็ก ๆ อีกมากกว่า 60 เกาะตั้งอยู่ทางตอนใต้ของคาบสมุทรมาลายูทางทิศเหนือติดกับช่องแคบยะโฮร์ทิศใต้ติดกับช่องแคบสิงคโปร์ทิศตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้และทิศตะวันตกติดกับช่องแคบมะละกามีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง (Globthailand, ออนไลน์, 2562) สาธารณรัฐสิงคโปร์ประกาศแยกตัวออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียและกลายเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีเอกราชและอธิปไตยอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1965 (Visit Singapore, ออนไลน์, 2562)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่ในเขตอากาศร้อนชื้นและมีฝนตกชุกประเทศนี้มีอุณหภูมิคงที่ไม่มีการแบ่งแยกฤดูกาลที่ชัดเจน ในช่วงเดือนมิถุนายน – กรกฎาคม จัดเป็นเดือนที่ร้อนที่สุดและในช่วงเดือนพฤศจิกายน – มกราคม จะเป็นช่วงมรสุมมีประชากรประมาณ 5.08 ล้านคน

จากความหลากหลายของเชื้อชาติซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวจีนรองลงมาจะเป็นชาวมาเลย์และชาวอินเดียมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัดและมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอยู่น้อยสินค้าส่งออกที่สำคัญจึงเป็นพวกเครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบน้ำมันสำเร็จรูปแผงวงจรไฟฟ้าและส่วนประกอบอากาศยานและอุปกรณ์การบินส่วนสินค้านำเข้าที่สำคัญก็จะเป็นพวกพลังงานอาหารและวัตถุดิบในงานอุตสาหกรรม เช่น ยางพารา (ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, 2562)

3.2 ประเทศนอกภาคผนวก 1

1) สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน (Islamic Republic of Pakistan)

ปากีสถาน เป็นดินแดนแห่งภูเขาสายดั่งสมาพันธ์รัฐสวิสแห่งเอเชียมีประชากรเกือบ 200 ล้านคนประชากรมากกว่าร้อยละ 97 นับถือศาสนาอิสลามมีอารยธรรมผสมผสานกับอารยธรรมฮินดูที่เป็นดินแดนของปากีสถานและอินเดียเป็นเวลายาวนานถึง 2,000 ปี ปากีสถานมีจุดยุทธศาสตร์สำคัญใกล้ทะเลอาราเบียในภูมิภาคเอเชียใต้ซึ่งสามารถเป็นประตูการค้าเชื่อมโยงระหว่างยุโรปจีนเอเชียกลางรวมถึงอินเดียไว้ได้ทั้งหมดและมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มีอุตสาหกรรมที่สำคัญโดยเฉพาะการเพาะปลูกและสิ่งทอเป็นประเทศผู้ส่งออกฝ้ายและสินค้าสิ่งทอมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลกและถือเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศมีภาคอุตสาหกรรมอื่นเข้มแข็งได้แก่อุตสาหกรรมเกษตรและอาหารแปรรูปประเภทอาหารแช่แข็ง (Tungsong, ออนไลน์, 2562)

4. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำการปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2557-2562 นั้นได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้มีความต่อเนื่องเป็นเวลานาน 20 ปี เป็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งการวิจัยนี้สำสาระสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวข้องมานำเสนอ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (ฉบับย่อ), 2561)

ประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องโดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เรียกว่า แผนพัฒนา ๕ ปี นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาจนปัจจุบัน กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานรัฐ นับตั้งแต่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

ปัจจุบันเป็น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติในมาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ แผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย โดยมีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุ วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

สถานการณ์แนวโน้มในการพัฒนาประเทศในมิติของสิ่งแวดล้อมที่การฟื้นฟูและรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ จึงนำไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาลและความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐาน การเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญ กับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริงตัวชี้วัด ประกอบด้วย พื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ เสื่อมโทรมได้รับการฟื้นฟู การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และปริมาณก๊าซเรือนกระจก มูลค่าเศรษฐกิจฐานชีวภาพ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิต ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 6 ประเด็น ได้แก่

1) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว โดย

- เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขัน

- อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด
- อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ
- รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

2) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล โดย

- เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล
- ปรับปรุง พื้นฟู และสร้างใหม่ทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งทั้งระบบ
- พื้นฟูชายหาดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ชายฝั่งทะเลได้รับการป้องกันและแก้ไขทั้งระบบ และมีนโยบายการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม

- พัฒนาและเพิ่มสัดส่วนกิจกรรมทางทะเลที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ โดย

- ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- มีการปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหาย จากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

- มุ่งเป้าสู่การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐและภาคเอกชน

- พัฒนาและสร้างระบบรับมือปรับตัวต่อ โรคอุบัติใหม่ และ โรคอุบัติซ้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

4) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดย

- จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนา เมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพ และความเหมาะสมทางภูมินิเวศอย่างเป็นเอกภาพ

- พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีการบริหารจัดการแผนผังภูมินิเวศ อย่างยั่งยืน

- จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสารเคมีในภาคเกษตร ทั้งระบบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและค่ามาตรฐานสากล

- ส่งเสริมรักษา อนุรักษ์ พื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปกรรมวัฒนธรรมอัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นบนฐานธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

- พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

- เสริมสร้างระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม และยกระดับความสามารถในการป้องกัน โรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ

5) พัฒนาความมั่นคง น้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดย

- พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ
- เพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล
- พัฒนาความมั่นคงพลังงานของประเทศ และส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน
- พัฒนาความมั่นคงด้านการเกษตร และอาหารของประเทศและชุมชน ในมิติปริมาณ คุณภาพ ราคาและการเข้าถึงอาคาร

6) ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ โดย

- ส่งเสริม คุณลักษณะและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย
 - พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม
 - จัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการประเด็นร่วม ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ
 - พัฒนาและดำเนินโครงการ ที่ยกระดับกระบวนการทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล
- วาระกรรมยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านสิ่งแวดล้อมนี้มีความชัดเจนในการกำหนดการดำเนินการ โดยการเพิ่มพื้นที่สีเขียวจึงเป็นวาระกรรมที่สนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชน ได้เพิ่มพื้นที่สีเขียวด้วยการปลูกต้นไม้ยืนต้นในโครงการ

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ต้นไม้ยืนต้นในการลดภาวะโลกร้อนนั้นพบว่ามี 2 รายงาน ดังนี้

รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเพื่อลดภาวะโลกร้อน โดย ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ อาจารย์พราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์ ดำเนินการวิจัย ปี พ.ศ. 2555 มีสาระสำคัญของการวิจัย คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองต้องสร้างแรงจูงใจในพฤติกรรมที่ต้องการด้วยการรับรู้และตระหนักในปัญหา รวมถึงการส่งผลกระทบต่อไปยังอนาคต มีองค์ประกอบด้วย เวลา (Time) เงิน (Money) การใช้ความพยายามมากเกินไป

(Physical Efforts) การใช้ความคิดมากเกินไป (Brain Cycles) การสวนกระแสสังคม (Social Deviance) และความไม่เป็นกิจวัตร (Non – Routine) รวมถึงมาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยใช้แนวทางด้านภาษีมาช่วยแต่ก็ต้องมีกฎหมายรองรับ ในงานวิจัยได้เสนอแนะให้ใช้กลไกของภาษีสิ่งแวดล้อมมาสนับสนุน รวมถึงภาษีทางด้านที่ดินมาช่วยสนับสนุน โครงการงานวิจัยนี้

รายงานวิจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายต่อโครงการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อเพิ่มการปลูกต้นไม้ยืนต้นในภาวะโลกร้อน โดยศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ดำเนินการวิจัยปี พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญของการวิจัยคือ การใช้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มาเป็นแนวทางในการให้เพิ่มพื้นที่ของโครงการในการปลูกต้นไม้ยืนต้นแทนที่จะเป็นพื้นที่สีเขียวที่ให้ในการจัดเป็นสวนหย่อมที่ไม่ช่วยในการลดภาวะโลกร้อน ซึ่งการวิจัยได้ คำตอบมาว่าหากจะให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นที่ประกอบธุรกิจอื่นนั้น มีกฎหมายควบคุมอยู่หลายฉบับการวิจัยจึงใช้ช่องทางของกฎหมายที่ธุรกิจนี้จะต้องปฏิบัติตามด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ โดยให้เพิ่มพื้นที่ว่างสำหรับการปลูกต้นไม้ยืนต้น โดยมีเป้าหมายคือการใช้ต้นไม้ยืนต้นช่วยลดภาวะโลกร้อนจากการที่ต้นไม้ยืนต้นดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์และคายออกซิเจนออกมาแทนที่จึงเป็นการลดคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศลงไปได้ซึ่งก็เท่ากับเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อนลงไปได้

ผลการวิจัยทั้ง 2 เรื่องนี้จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิจัยนี้ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวคิดในการใช้ต้นไม้ยืนต้นเพื่อลดภาวะโลกร้อนด้วยการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการซึ่งเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมดังที่การวิจัยนี้ได้กำหนดไว้