



ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักราชสังคหัตถุ

THE EFFICIENCY OF ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT OF
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS ACCORDING TO
R JA – SA GAHAVATTHU

นางสาวพัชราวลัย คุภณะ

ดุชนีพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุชนีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พทศักราช ๒๕๕๘



ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักราชสังคหวัตถุ

นางสาวพัชรารัตน์ ศุภภา

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๕๘

(ลิขสิทธิ์เป็นของ:



จักรพรรดิราชวิทยาลัย)

THE EFFICIENCY OF ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT OF
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS ACCORDING TO
R JA – SA GAHAVATTHU

Ms. Patcharawalai Suppa

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of
The Requirement for the Degree of
Doctor of Philosophy
(Public Administration)
Graduate School
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Bangkok, Thailand

C.E.2015

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้
วิทยานิพนธ์ เรื่อง “ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักราชสังคหวัตถุ ” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรตามหลักสูตรปริญญาพุทธ
ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

.....
(พระมหาสมบุรณ์ วุฑฒิกโร, ดร.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(.....)

..... กรรมการ
(.....)

..... กรรมการ
(.....)

..... กรรมการ
(.....)

..... กรรมการ
(.....)

คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

รศ.ดร. สมาน งามสนิท ประธานกรรมการ
อาจารย์ ดร. ธิติวุฒิ หนั้มี กรรมการ

ชื่อผู้วิจัย

.....
(นางสาวพัชรารัตน์ ศุภภาะ)

ชื่อวิทยานิพนธ์	: ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักราชสังคหวัตถุ
ผู้วิจัย	: นางสาวพัชรารัตน์ ศุภภะ
ปริญญา	: พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)
คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์	
	: รศ.ดร.สมาน งามสนิท
	: อ.ดร.ธิดาวิภา หมั่นมี
วันสำเร็จการศึกษา	: ตุลาคม ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. เพื่อศึกษาหลักหลักราชสังคหวัตถุ ๔ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓. เพื่อนำเสนอรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราชสังคหวัตถุ ๔

ดำเนินการวิจัยโดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)จำนวน ๒๕ รูป/คน โดยมีการแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๔ กลุ่มคือ ๑) กลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ๒) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย ๓) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และ ๔) กลุ่มพระสงฆ์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางพระพุทธศาสนา ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยวิธีการพรรณนาความ (descriptive interpretation) ประมวลสรุปให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพทั่วไปของปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยทำสรุปประเด็นปัญหาหลักๆได้ ๓ ประการ คือ ๑)ปัญหาด้านการจัดการ ๒) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย ๓) ปัญหาด้านเจ้าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

๒. สภาพปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของบทบาทองค์กรส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร พบว่า สภาพปัญหาคือขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและการบังคับใช้ของผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกัน อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มี ๓ ประเด็น คือ ๑) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ๒) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ๓) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้

๓. หลักพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร หลักพุทธธรรมที่นำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ หลักราชสังคหัตถุ ๔ สรุปได้ ดังนี้

๑) หลักสัสสมณะ คือ ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงผลผลิตอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน มีกระบวนการส่งเสริมให้ความรู้

๒) หลักปุริสเมณะ คือ ฉลาดในการบำรุงข้าราชการ การรู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ หมายถึงผู้ปกครองต้องมีความฉลาดในการใช้คนทำงาน

๓) หลักสัมมาปาสะ คือ ฉลาดในการผูกประสานปวงประชา หมายถึงผู้ปกครองจะต้องมีความฉลาดในการวางนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมสัมมาอาชีพ

๔) หลักวาชเปยะ หรือ วาจาเปยยะ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องรู้จักพูด มีความฉลาดในการใช้วาหาคูดตีมีใจ

Dissertation Title: The efficiency Of Environmental Law Enforcement Of Local Administrative Organizations According to R ja – Sa gahavatthu

Researcher: Miss. Phatcharawalai Supha

Degree : Ph.D. (Public Administration)

Dissertation Supervisory Committee:

Assoc. Prof. Dr. Sman Ngamsnit B.A., M.A., Ph.D.(Public Admin)

Dr. Titvut Manmee, B.A, M.A, Ph.D. (Public Admin)

Date of Graduation : October 2015

ABSTRACT

The objectives of this research were: 1) to study the general problems of the proficiency of environmental law enforcement of local administrative organizations according to r ja – sa gahavatthu, 2) to study the proficiency of environmental law enforcement of local administrative organizations according to r ja – sa gahavatthu 4, the ruler' bases of sympathy and 3) to propose the approaches to the effectiveness enhancing of the proficiency of environmental law enforcement of local administrative organizations according to r ja – sa gahavatthu 4.

Methodology was the qualitative research, collected data from 24 key informants, purposefully selected from 4 groups of experts; 1. From high ranking officers in local administrative organizations in Bangkok Metropolitan Administration, 2. Academicians who were experts in environmental law enforcement, 3. Academicians, experts in public administration and 4. The Buddhism knowledge monks. The tools used to collect data were structured in-depth-interview, collecting data by face-to-face in-depth interviewing and analyzing data by descriptive interpretation.

Findings were as follows:

1) The general problems of environmental law enforcement could be summarized into three problems; (1) there was not consistency and unity of the law that causes the redundancy of the law itself and the law enforcement, (2) the law was not appropriate to the present situation owing the law was obsolete that caused the problems of interpretation and the rate of punishment fee was not appropriate and (3) the problems caused by authority of the law enforcement in the areas of judgment usages on damage and the surcharge of damage fee.

2) The general problems of the proficiency of environmental law enforcement of local administrative organizations according to r ja – sa gahavatthu

were; the environmental laws were not in uniformity causing the redundancy and duplication in enforcing the laws that caused 3 problems as 1. The problems of administration, 2. The problem of the environmental law enforcement and 3. The problems from the law enforcement officers themselves.

3) Buddhadhamma that were appropriated to the proficiency of environmental law enforcement of local administrative organizations according to r ja – sa gahavatthu 4, as follows;

1) Sassametha, shrewdness in agricultural promotion with the appropriate process of knowledge development.

2) Purisamedha, shrewdness in the promotion and encouragement of government officials, referring to the administrators know how to use and promote the good and competent persons to work effectively.

3) Sammapasa, a bond to bind men's hearts, which means the leaders are clever in policy planning to bind men's hearts by appropriate occupational promotion for the prosperity of population.

4) Vajapeya, affability in address; kindly and convincing speech, which means the leaders must know the technique of good and rousingly convincing speech.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักราชสังฆัตถุ ๔” สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากหลาย ๆ ฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ที่ปรึกษาสองท่าน คือ รศ.ดร.สมาน งามสนิท และ อ.ดร.ฐิติวุฒิ หมั่นมี ที่กรุณาให้คำแนะนำตรวจแก้ไขให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทั้งสองท่านนี้เป็นอย่างยิ่งอีกทั้ง ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ที่ให้คำปรึกษาคุชฎินิพนธ์ฉบับนี้ คือ ผศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม, ผศ.ดร.โกนิฐฐ์ ศรีทอง, ผศ.ดร.สิริวัฒน์ ศรีเครือตอง และ ผศ.ดร.พรรษา พุฒยงกูร ที่กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจแก้ไขให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทั้งสองท่านนี้เป็นอย่างยิ่ง และ ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ คณะผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย พระราชวรเมธี (ประสิทธิ์ พรหมศรี,ดร.), พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ. ที่สละเวลาในการตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ตรวจทานความถูกต้องของภาษา และพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหาของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แนะนำแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เครื่องมือมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ ผู้บริหาร บุคคลกร และนิสิตหน่วยวิทยบริการ คณะสังคมศาสตร์ วัดไร่ขิง พระอารามหลวง ทุกท่านที่ให้ความเมตตา อำนวยความสะดวก โดยเฉพาะคือ พระมหาประกาศิต สิริเมโธ, ผศ.ประสิทธิ์ ทองอุ่น, ดร.ภูริวัฒน์ ปุญญวุฒิปรีดา, ดร.อภิษฐา ศรีเครือตอง, นางสาวณัชชา ญัฐโชติภคิน จนทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลืออีกมาก ผู้วิจัยไม่สามารถกล่าวนามได้หมดในที่นี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณา และความปรารถนาดีของทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงกราบขอบพระคุณ และขอบคุณไว้ในโอกาสนี้ กำลังใจสำคัญที่ขาดไม่ได้คือ กำลังใจจากครอบครัว บุคคลอันเป็นที่รักยิ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในครั้งนี้ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทุกอย่าง รวมทั้งเป็นผู้ให้ทุนในการศึกษาเล่าเรียน เป็นกำลังใจในยามที่ท้อแท้ บุคคลที่ผู้วิจัยกล่าวถึงคือ คุณเสกสรร อิงค์ชัยเจริญ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความรัก และความปรารถนาดี ขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ พันโทสุพรรณ ปานใจ, นางละม้าย ปานใจ ผู้เป็นคุณตาและคุณยาย และ ดร.อโณทัย ศุภภะ, นางวลัยพร ศุภภะ บิดาและมารดาผู้เป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยเสมอมา คุณค่าและประโยชน์อันเกิดจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แต่บิดามารดา ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ และขออนุญาตบูชาท่านบูรพาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ด้วยความรักและเมตตา จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ ให้แก่เหล่าคณาจารย์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาจนทำให้ผลงานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๖)

๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘

Dissertation Title: Environmental Law Enforcement of Local Administrative Organizations in Accordance with Rules of Buddhism Laws

Researcher: Miss. Phatcharawalai Supha

Degree : Ph.D. (Public Administration)

Thesis Supervisory Committee:

A s s o c. P r o f. D r. S m a n N g a m s n i t B.A., M.A., Ph.D.(Public Admin)

Dr. Titvut Manmee, B.A, M.A, Ph.D. (Public Admin)

Date of Graduation : March 2015

ABSTRACT

The objectives of this research were: 1) to study the general problems of environmental law enforcement of local administrative organizations in Bangkok Metropolitan Areas, 2) to study the environmental law enforcement of local administrative organizations in accordance with Rajaangahavatthu 4, the ruler' bases of sympathy and 3) to propose the approaches to the effectiveness enhancing of the environmental law enforcement of local administrative organizations in accordance with Rajasangahavatthu 4.

Methodology was the qualitative research, collected data from 24 key informants, purposefully selected from 4 groups of experts; 1. From high ranking officers in local administrative organizations in Bangkok Metropolitan Administration, 2. Academicians who were experts in environmental law enforcement, 3. Academicians, experts in public administration and 4. The Buddhism knowledge monks. The tools used to collect data were structured in-depth-interview, collecting data by face-to-face in-depth interviewing and analyzing data by descriptive interpretation.

Findings were as follows:

1) The general problems of environmental law enforcement could be summarized into three problems; (1) there was not consistency and unity of the law that causes the redundancy of the law itself and the law enforcement, (2) the law was not appropriate to the present situation owing the law was obsolete that caused the problems of interpretation and the rate of punishment fee was not appropriate and (3) the problems caused by authority of the law enforcement in the areas of judgment usages on damage and the surcharge of damage fee.

2) The general problems of the effectiveness of environmental law enforcement of local administrative organizations in Bangkok Metropolitan Administration were; the environmental laws were not in uniformity causing the redundancy and duplication in enforcing the laws that caused 3 problems as 1. The problems of administration, 2. The problem of the environmental law enforcement and 3. The problems from the law enforcement officers themselves.

3) Buddhadhamma that were appropriated to the effectiveness enhancing of environmental law enforcement of local administration organizations in Bangkok Metropolitan Administration was Raja-sangahawatthu 4, as follows;

1) Sassametha, shrewdness in agricultural promotion with the appropriate process of knowledge development.

2) Purisamedha, chrewdness in the promotion and encouragement of government officials, referring to the administrators know how to use and promote the good and competent persons to work effectively.

3) Sammapasa, a bond to bind men's hearts, which means the leaders are clever in policy planning to bind men's hearts by appropriate occupational promotion for the prosperity of population.

4) Vajapeya, affability in address; kindly and convincing speech, which means the leaders must know the technique of good and rousingly convincing speech.

เรื่อง	หน้า
๒.๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรุงเทพมหานคร	๓๐
๒.๒.๑ พัฒนาการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร	๓๐
๒.๒.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	๓๒
๒.๒.๓ มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	๓๒
๒.๒.๔ การกำหนดที่มาของผู้บริหาร	๓๓
๒.๒.๕ การมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่าง จากท้องถิ่นอื่น	๓๓
๒.๒.๖ โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน	๓๔
๒.๒.๗ อำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร	๓๖
๒.๒.๘ ข้อมูลพื้นที่วิจัย : กรุงเทพมหานคร	๔๐
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๔๓
๒.๓.๑ ความหมาย	๔๓
๒.๓.๒ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน	๔๙
๒.๓.๓ หลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๔
๒.๔ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ	๖๖
๒.๔.๑ ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพ	๖๖
๒.๔.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ	๖๗
๒.๕ บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๗๕
๒.๕.๑ พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม	๗๗
๒.๕.๒ ลักษณะการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๘
๒.๕.๓ อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัด การสิ่งแวดล้อม	๘๑
๒.๕.๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๘๓

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
๒.๖ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	๘๔
๒.๖.๑ สภาพทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม	๘๔
๒.๖.๒ แนวคิด วิวัฒนาการ หลักการเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมในไทย	๘๕
๒.๗ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักพุทธธรรม	๑๒๕
๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๕๔
๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๖๒
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย	๑๖๓
๓.๑ รูปแบบการวิจัย	๑๖๓
๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๑๖๔
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๑๖๗
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๑๖๘
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๗๐
บทที่ ๔ ผลการวิจัย	๑๗๑
๔.๑ สภาพปัญหา อุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร	๑๗๑
๔.๑.๑ ปัญหาด้านการจัดการ	๑๗๒
๔.๑.๒ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย	๑๗๗
๔.๑.๓ ปัญหาด้านเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับใช้	๑๘๒
๔.๒ หลักราชสังฆัตถุ ๔ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๙๕

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
๔.๒.๑ หลักธรรมสำหรับการสร้างความเป็นเอกภาพของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย	๑๙๕
๔.๒.๒ หลักธรรมสำหรับการบัญญัติกฎหมาย	๑๙๖
๔.๒.๓ หลักธรรมสำหรับพัฒนาบุคลากรเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย	๒๐๓
๔.๓ ข้อเสนอแนะ รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราชสัทธิ ๔	๒๐๙
๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย	๒๑๒
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๒๑๖
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๒๑๖
๕.๑.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๑๖
๕.๑.๒ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๑๗
๕.๑.๓ หลักพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๒๐
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๓๑
๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๓๑
๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปปฏิบัติ	๒๓๑
๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป	๒๓๑
บรรณานุกรม	๒๓๒
ภาคผนวก	๒๔๐
ภาคผนวก ก หนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจเครื่องมือการวิจัย	๒๔๑
ภาคผนวก ข ผลการวิเคราะห์ค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC)	๒๔๓
ภาคผนวก ค หนังสือขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์เชิงลึก	๒๔๘
ภาคผนวก ง เครื่องมือการวิจัย (แบบสัมภาษณ์)	๒๔๙
ประวัติผู้วิจัย	๒๕๔

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒.๑	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ	๗๕
๒.๒	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา	๑๐๙
๒.๓	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากสถานประกอบการ	๑๑๔
๒.๔	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากพื้นที่เกษตรกรรม	๑๑๙
๒.๕	สรุปการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๖๐
๔.๑	กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร	๑๘๙
๔.๒	กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๙๔
๔.๓	กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์	๑๙๖
๔.๔	กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ใน หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา	๑๙๘
๔.๕	วิธีการนำหลักราชสังคหวัตถุไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับ ใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย	๒๑๑
๔.๖	ข้อเสนอแนะในการการพัฒนาศักยภาพผู้ใช้อำนาจบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ	๒๑๔

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒.๑	ทฤษฎีระบบของเดวิด ฮีสตัน	๖๘
๒.๒	การจัดการ	๗๓
๒.๓	รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒๖
๒.๔	ความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลในหลักอริยสัจจ ๔	๑๓๙
๒.๕	ความสัมพันธ์แห่งปัญหาขยะ	๑๓๙
๒.๖	กรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๖๕
๔.๑	ความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลในหลักอริยสัจจ ๔	๒๐๑
๔.๒	ความสัมพันธ์แห่งปัญหา	๒๐๒
๔.๓	องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย	๒๑๖

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

๑. คำย่อชื่อคัมภีร์พระไตรปิฎก

อักษรย่อในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ใช้อ้างอิงจากพระไตรปิฎก ภาษาบาลีและภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหลัก โดยใช้ระบบย่อคำ ดังต่อไปนี้

พระวินัยปิฎก

วิ. มหา.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	มหาวิภังค์	(ภาษาไทย)
วิ. จุ.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	จุฬวรรค	(ภาษาไทย)

พระสุตตันตปิฎก

ที. ปา.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	ปาฎิกวรรค	(ภาษาไทย)
ม. มุ.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	มัชฌิมนิกาย	มูลปณณาสก	(ภาษาไทย)
อง. ติก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังกุตตรนิกาย	ติกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง. จตุก.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังกุตตรนิกาย	จตุกนิบาต	(ภาษาไทย)
อง. ปญจ.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังกุตตรนิกาย	ปัญจนินบาต	(ภาษาไทย)
ส. ส.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	สคาถวรรค	อุปริปณณาสก	(ภาษาไทย)
ขุ. ชา.	(ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	ชาดก	(ภาษาไทย)

๒. การระบุเลขหมายพระไตรปิฎก

ในงานวิจัยเรื่องการบริหารงานสาธารณูปการตามความคิดเห็นของประชาชน : กรณีศึกษาวัดไร่ขิง พระอารามหลวง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ฉบับนี้ ผู้วิจัยใช้พระไตรปิฎก ภาษาบาลีและภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหลักในการอ้างอิง ซึ่งจะระบุเล่ม / ข้อ / หน้า / เช่น ขุ.ธ. (ไทย) ๒๕ / ๓๒๑ - ๓๒๒ / ๑๓๓ หมายความว่า ระบุถึง สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ธรรมบท ฉบับภาษาไทย พระไตรปิฎกเล่มที่ ๒๕ ข้อที่ ๓๒๑ - ๓๒๒ หน้าที่ ๑๓๓ เป็นต้น

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระพุทธศาสนาอุบัติขึ้นในโลกเป็นเวลากว่า ๒,๕๐๐ ปี พระพุทธองค์ทรงแสดงหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาวิถีกำจัดทุกข์ของมวลมนุษย โดยทรงศึกษา ค้นหาสัจธรรมจากธรรมชาติของสรรพสิ่ง ความจริงแท้ของชีวิต สมัยพุทธกาลธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังสะอาด บริสุทธิ์ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ อุดมสมบูรณ์ พระพุทธเจ้าและเหล่าพระสาวกใช้ชีวิตใกล้ชิดอยู่กับธรรมชาติอย่างแนบแน่น แต่ก็ไม่เคยปรากฏหลักฐานใดๆ ว่ามีการเบียดเบียน ช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์มาสร้างประโยชน์ในทางวัตถุเพื่อตนเองหรือเพื่อพระศาสนาเลย ในทางตรงกันข้ามกลับใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วยความซาบซึ้งในคุณค่า คุณประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ และมีจิตใจในการถนอมรักษารักษาทรัพยากรทางธรรมชาติเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้พระพุทธศาสนาจึงเป็นปรัชญาชีวิตที่สมบูรณ์แบบที่สะท้อนแง่มุมต่างๆ ของประสบการณ์การเรียนรู้ จึงเป็นไปได้ที่จะค้นหาหลักคำสอนเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สอยและการอนุรักษ์ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรทางธรรมชาติ องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าพระพุทธเจ้า ทรงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงวาระสุดท้าย^๑ คือนับแต่ประสูติทรงประสูติในป่า ณ สวนลุมพินีวัน ทรงตรัสรู้สัจจะธรรมแห่งชีวิต ณ ใต้ต้นโพธิ์ ริมฝั่งแม่น้ำเนรัญชรา ทรงประกาศธรรมครั้งแรก ณ ป่าอิศปตนมฤคทายวัน ตราบเท่าปรินิพพานใต้ต้นสาละ ณ สาละวันทยาน ชีวิตมนุษย์ตามพุทธทัศนะประกอบขึ้นมาจากรธาตุ ๔^๒ ชั้น ๕^๓ มีความเปลี่ยนแปลงไปตามกฎของธรรมชาติ มีความเป็นอยู่อาศัยธรรมชาติ เมื่อธาตุ ๔ และ ชั้น ๕ ประกอบเข้าส่างไปสู่ร่างกายและถ่ายเทออกมาอย่างบริสุทธิ์และสมดุล ร่างกายจึงจะดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข ถ้าหากเสียดุลบ้างเล็กน้อย ร่างกายก็จะแสดงปฏิกิริยาออกมาในรูปของความอ่อนแอหรือป่วยไข้ ถ้ารุนแรงชีวิตจะแตกสลายทันที หากสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในสภาพปกติบริสุทธิ์ สดใสตามธรรมชาติ ชีวิตมนุษย์ก็พลอยพบกับความสุขสดชื่นไปด้วย แต่ถ้าเมื่อไรมีความแปรปรวนของสิ่งแวดล้อมมากๆ ชีวิตของมนุษย์ไม่สามารถปรับเปลี่ยนสภาพเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ทัน มนุษย์ก็จะประสบทุกข์มากยิ่งขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อม การร่วมกันเผชิญปัญหา การค้นคว้าหาสาเหตุของปัญหาและทางแก้ให้พบ จึงมิใช่เป็นหน้าที่ของมนุษย์เพียงคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของทุกคน เพราะมันจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความดำรงอยู่และการล้มสลายแห่งมนุษยชาติจากปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏความรุนแรงให้เห็นในปัจจุบัน

การพัฒนาเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของประเทศ ที่ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนา เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนเมืองมีการขยายตัวเพื่อ

^๑Wickkremesinghe, K.D.P., *The Biography of the Buddha*, (Columbo: J.W.Mawata, 1972), p.48.

^๒พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก, ๒๕๕๔), หน้า ๓๙.

^๓เรื่องเดียวกัน,

ตอบสนองความเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ทำให้ระบบสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเกิดความเสียหายจะพบได้จากการที่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และทำให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่นเกิดภัยธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามกรอบนโยบาย มาตรการ และกลไกการบริหารให้เป็นไปตามหลักการการพัฒนาที่เหมาะสม สร้างความสมดุลในการพัฒนาทั้ง ๓ มิติ คือ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสิ่งแวดล้อม เน้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสม มีเสถียรภาพ มีการกระจายการพัฒนาบนฐานการสร้างฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มั่นคงและยั่งยืน

อนึ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆของมนุษย์ ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในกระบวนการการพัฒนาและการผลิต กิจกรรมของมนุษย์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ทรุดโทรม รวมถึงการไม่สมดุลระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการไม่เป็นธรรมและความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จากปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การขาดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เฉพาะแล้วยังส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมระดับภูมิภาคและบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของโลกโดยรวม อาทิ การปล่อยก๊าซกัมมันตจากโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศของโลกส่งผลต่อภาวะเรือนกระจก (Green house effect) การล่าสัตว์ป่า ค่าขายพันธ์พืช จนทำให้สัตว์และพืชหลายชนิดสูญพันธุ์

การใช้เทคโนโลยีชีวภาพที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพันธุกรรมของพืชและสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรืออาจทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง การทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งผลต่อการเกิดมลภาวะในภูมิภาคเช่นการเผาป่าในเกาะบอร์เนียวและเกาะสุมาตรา ในประเทศอินโดนีเซีย ทำให้เกิดภาวะฝุ่นควันครอบคลุมภูมิภาคอาเซียน ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศต่างๆ ใช้เวทีระดับนานาชาติ เพื่อหาข้อสรุปในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อมของโลก มติที่ประชุมได้จัดทำเป็นสนธิสัญญา ปฏิญญาสากล หรือเป็นมติที่ได้รับการลงนามในสัตยาบรรณของประเทศสมาชิก ดังนั้น มติที่ประชุมนานาชาติองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ มติที่ประชุมสหประชาชาติ สนธิสัญญา ปฏิญญาสากล ที่มีการลงสัตยาบรรณแล้วถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายจารีต (common law) ประเทศสมาชิกจะนำกฎหมายนี้ไปถือปฏิบัติ ไปผนวกเข้ากับนโยบายแห่งรัฐ กฎ ระเบียบ จัดทำเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศ ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายเพื่อควบคุม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม ปริมาณ และคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการหยุดยั้งก่อนที่จะมีการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายสิ่งแวดล้อมโลกที่สำคัญประกอบด้วย ดังที่มติที่ประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมโลก ค.ศ. ๑๙๖๐ มติที่ประชุมดังกล่าวกำหนดให้ประเทศสมาชิกไปดำเนินการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกรอบมติที่ประชุมเพื่อประกาศใช้ในประเทศของตน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันสภาวะและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้ การอนุรักษ์ และการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเองได้นำมตินี้มาออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้เช่นกัน โดยได้มีการนำประสบการณ์จากผู้มีประสบการณ์ตรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย งานวิจัยและนวัตกรรม มาจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕^๔ พบว่ากฎหมายไม่ได้เป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม แต่เป็นประเด็นด้านโครงสร้างทางความคิดของสังคมที่เป็นตัวกำหนดบทความของกฎหมายและกระบวนการของการใช้กฎหมาย โดยที่ถนนวนใหญ่ของกฎหมายคือเน้นการสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม แต่ปัจจุบันถนนวนใหญ่ทางกฎหมายแบ่งออกเป็นสองขอย คือ ขอย ๑ เป็นเรื่องของกฎหมายบ้านเมืองซึ่งเป็นกระบวนการที่คนคิดเก่า ขอย ๒ กฎหมายธรรมชาติมีหัวใจสำคัญอยู่ที่แนวความคิดมนุษย์กับธรรมชาติเป็นของคู่กัน ปัจจุบันสังคมไทยพูดถึงพลังงานทดแทน แต่ไม่ได้พูดถึงความสวยงามของโลก แต่มองไปทีจะทำอย่างไรให้พลังงานเพียงพอกับจำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้น จะต้องเอาคำว่า “สิ่งแวดล้อม” แยกออกจากคำว่า “การจัดการ” และเปลี่ยนการจัดการเป็นคำว่า “การอนุรักษ์” สิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องของมนุษย์เพียงอย่างเดียว ธรรมชาติก็เป็นส่วนหนึ่งในสิทธิมนุษยชน กระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเกิดจากศาลสั่งมาและอำนาจรัฐสั่งมา เมื่อมองมิติสิ่งแวดล้อมผ่านตัวกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการคิดของเรื่องนี้มองอยู่ ๒ ประเด็นคือ ประเด็นแรกการมองว่ามนุษย์เป็นจุดศูนย์กลางของทุกอย่าง ดังนั้นไม่ว่ากิจกรรมใดๆ ก็ตาม เราจะทำเพื่อมารับใช้ความต้องการของมนุษย์ ประเด็นที่สองการมองว่ามนุษย์ไม่ใช่จุดศูนย์กลางของระบบนิเวศ คือมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งในระบบนิเวศ^๕

ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่จะเอื้ออำนวยต่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้มีผลทำให้เกิดมาตรการต่างๆ เช่น การรับรองครุภัณฑ์ให้มีเอกภาพ การกำหนดนโยบายแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น^๖ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การพิจารณาและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนและหลังโครงการพัฒนา การกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของภาคประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การนำมาตรการด้านการเงินการคลังมาใช้เป็นมาตรการ เสริมเพื่อให้เป็นแรงจูงใจและมาตรการบังคับให้ ส่วนราชการท้องถิ่น องค์กรเอกชนและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการ “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ต้องมีหน้าที่เสียค่าใช้จ่าย” การกำหนดหรือจำแนกพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเร่งด่วน เพื่อการคุ้มครองอนุรักษ์และควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง การต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือสินไหมทดแทนกรณีทำให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษ และมีการเพิ่มการกำหนดบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นด้วย ทั้งในรูปของการปรับและการระวางโทษจำคุก เป็นต้น

^๔ธเรศ ศรีสถิตย์, **รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๔๒.

^๕กิตติบดี ไยพูล, “เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านกฎหมายกับการจัดการสิ่งแวดล้อม”, รายงานสรุปผลการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมหัวข้อ, (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๕), หน้า ๑๓.

^๖ธีระพล อรุณะกสิกร, **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๘.

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมทรัพยากรธรรมชาติ จากการรายงานของสำนักงานวิจัยสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.๒๕๓๕^๗ โดนาภาพรวมสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย อยู่ในขั้นวิกฤติเกือบทุกสภาพสิ่งแวดล้อม สาเหตุหลักมาจากการขาดความรู้ของประชาชน การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และ นโยบายของรัฐขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง การสร้างมาตรการป้องกันสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดมาตรการทางบวก และทางลบ ก็ยังไม่ส่งผลต่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด การเพิ่มจำนวนประชากรที่มากและรวดเร็วเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้มาตรการการป้องกันสภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามคุณภาพของประชากรจะส่งผลต่อการปฏิบัติมากกว่าจำนวนประชากร ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประเทศมากที่สุดได้แก่ปัญหามลพิษของน้ำ ซึ่งเป็นน้ำที่มีสารพิษปนเปื้อนอยู่ใน การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม ปัญหาอากาศเป็นพิษก็ส่งผลกระทบต่อสังคมเมือง เช่นการจราจรส่งผลกระทบต่อมลภาวะอากาศของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมากตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๔ จนต้องมีมาตรการในการประกาศเขตอากาศเลวร้ายเป็นจุดๆ เพื่อให้มีการหลีกเลี่ยงการใช้เส้นทางที่จะเข้าสู่เขตนั้น จากมาตรการดังกล่าวสามารถลดระดับมลพิษทางอากาศลงได้อย่างมาก ปัญหาการผลิตที่มีสารพิษเหลือจากกระบวนการการผลิต การปล่อยน้ำเสีย และสารพิษ ลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ และที่สารพิษ เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่สร้างมลภาวะที่เป็นพิษ ระดับเสียงนับได้ว่าเป็นมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อคนอีกมลภาวะหนึ่ง เช่นเสียงที่ดังเกินกว่ามาตรฐานสร้างปัญหาให้กับผู้อยู่อาศัยโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นต้น

การจัดการสิ่งแวดล้อมในอดีตถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐ รัฐดำเนินการจัดการเสียเองโดยแยกส่วน ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเลย ประจวบกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นภาคนำทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เพราะคิดกันว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมจะสวนทางกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม บทบาทของประชาชนจึงถูกผลักดันมิให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนที่ผ่านมาย่อมพิสูจน์ได้ว่าความคิดเช่นนี้มีความผิดพลาดอยู่มากเพราะปัญหาด้านสภาวะสิ่งแวดล้อมต่างๆที่ติดตามมาคือประจักษ์พยานที่แสดงให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ มากไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและความสะอาดปราศจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม ควรได้รับการปกป้อง ดูแล ทั้งจากทางภาครัฐและการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตราแต่ที่ความเด่นชัดในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖^๘ โดยมีการกระจายอำนาจการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐสู่ท้องถิ่นให้เป็นผู้มีอำนาจโดยตรงในการ

^๗มหาวิทยาลัยศรีปทุม, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>, [๖ กันยายน ๒๕๕๕].

^๘คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งชาติ, แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๕, (กรุงเทพมหานคร : มิถุนายน ๒๕๔๑), หน้า ๑๒.

ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพอยู่พอสมควรทำให้เกิดปัญหาด้วยสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นให้เห็นอยู่

ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการนำหลักพุทธธรรมคือราชสังคหวัตถุ ๔ มาพัฒนาเพิ่มศักยภาพ ประสิทธิภาพให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธธรรมต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักหลักการฯ สหวัตถุ ๔ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราชสังหวัตถุ ๔

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร

๑.๓.๒ หลักการฯ สหวัตถุ ๔ เพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

๑.๓.๓ รูปแบบการจัดการเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการฯ สหวัตถุ ๔ ควรเป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการฯ สหวัตถุ ๔” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหาโดยศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจการบังคับใช้ และหลักพุทธธรรมคือหลักการฯ สหวัตถุ ๔ เพื่อนำมาใช้พัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้ข้อมูลหลัก

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑) กลุ่มผู้บริหารส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดนโยบาย มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อทราบถึงสภาพทั่วไปของปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองกรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี วิธีการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองกรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางหลักธรรมของพระพุทธศาสนา เพื่อทราบถึงความหมาย แนวคิด การใช้หลักพุทธธรรมคือ ราชสังคหวัตถุ ๔ มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้พื้นที่การศึกษาวิจัยได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๖ จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๘ รวมเป็นระยะเวลา ๒ ปี ๓ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง การปกครองรูปแบบพิเศษ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเสมอภาคและเป็นธรรม ในงานวิจัยนี้ได้แก่การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง

กฎหมายสิ่งแวดล้อม หมายถึง บทบัญญัติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมัน ๒๕๔๒

ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือแนวทางปฏิบัติการเพื่อให้เกิดการบวกรพัฒนาที่ดีขึ้น ทั้งในการพัฒนาศักยภาพ คุณภาพ และเอกภาพ มีความเสมอภาคและเป็นธรรมมากขึ้น ประกอบด้วยกระบวนการจัดการคือปัจจัยนำเข้า(Input) ได้แก่กฎหมายสิ่งแวดล้อมและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Process) การพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตามแนวพุทธธรรม (Output) รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลักพุทธธรรม หมายถึง หลักธรรมที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้แสดงไว้เพื่อผู้มีอำนาจปกครองได้ใช้อำนาจของตนปกครองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามธรรมอย่างแท้จริง ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้หลักธรรมคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔^๙ อันเป็นหลักธรรมสำหรับผู้ครองแผ่นดินหรือผู้บริหาร เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน เป็นหลักธรรมที่ช่วยในการวางนโยบายบริหารบ้านเมืองให้ดำเนินไปด้วยดี มี ๔ ประการ คือ

๑) สัสสมณะ ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร ความเป็นผู้ฉลาดในการจัดการผลิตผลอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน การผ่อนผันจัดเก็บใช้สอยสิ่งนั้น รู้จักประโยชน์

^๙พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, หน้า ๑๔๓.

๒) ปรีศเมธะ ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถให้มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบงานที่เหมาะสม รู้จักใช้คน

๓) สัมมาปาสะ ความรู้จักผูกผผสานรวมใจ การบริหารงานให้ตั้งใจประชาชนสร้างความสมัครสมานสามัคคีแก่มวลชน รู้จักสร้างเครือข่าย

๔) วาชะเปยยะ ความรู้จักพูด รู้จักปราศรัย ไพเราะ สุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีและความนิยมเชื่อถือความเป็นบุคคล มีวาจาไพเราะรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวตามเหตุการณ์และตามธรรม

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร

๑.๖.๒ ทำให้ทราบหลักราชสังคหวัตถุ ๔ เพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร

๑.๖.๓ ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักราชสังคหวัตถุ ๔

๑.๖.๔ ผลการวิจัยที่ได้สามารถเป็นแนวทางให้ผู้ที่มิอำนาจที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมนำไปใช้ในการวางนโยบายบริหารบ้านเมืองให้ดำเนินไปด้วยดี และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ ศึกษาถึง “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธนิธิธรรม” เพื่อนำเสนอหลักการในการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเสมอภาค และเป็นธรรม โดยผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประมวลสรุปมาใช้เป็นประกอบการวิจัย ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรุงเทพมหานคร
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๒.๔ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- ๒.๕ บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- ๒.๖ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
- ๒.๗ การบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักพุทธธรรม
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธธรรม โดยผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ดังนี้

๒.๑ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นคุณค่าของประชาชนในการควบคุมกิจการของท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่ยอมรับว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งในการพัฒนาสังคมของประเทศเป็นส่วนรวม ประเทศไทยได้ใช้หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองประการหนึ่งของไทย ซึ่งแสดงออกเป็นรูปธรรมในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร ในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวถึงนั้นเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและมีการกระจายตัวในพื้นที่ของประเทศอย่างกว้างขวาง^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวดที่ ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติถึงสาระหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การมีส่วนร่วมในองค์กร

^๑โกวิท พวงงาม, การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, ๒๕๕๓), หน้า ๒๔.

ปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องอื่น ๆ ไว้หลายประการ ดังเช่น การเสนอบัญญัติท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดช่องทางและหาวิธีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบัญญัติหลักที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๘๗ ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือการได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องของการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนร่วมตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีส่วนสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการปกครองการบริหารงาน ซึ่งจะสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่หรือชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบชัดเจน สมาชิกและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณเป็นของตนเอง และอยู่ในการกำกับดูแลจากส่วนกลาง

๒.๑.๒ หน้าที่รับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้ประชาชนมีพันธะต่อท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นหรือเข้าไปเป็นหรือเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นต้น

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานแต่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

๓. ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสถานการณ์คลังของท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพชีวิตตามความเหมาะสมและความต้องการ และเข้าไปมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษาของรัฐ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ

๕. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

๖. ให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์ และความมุ่งมั่นที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมอย่างเป็นขั้นตอนและชัดเจนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการกำหนดให้ส่วนราชการ ข้าราชการ ที่จะดำเนินกิจกรรมของทางราชการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วนั้นรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ มีการกำหนดแนวทาง นอกจากนี้ เจตนารมณ์ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายปรับสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด^๒ ซึ่งลักษณะหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐดำเนินการได้ ๒ ลักษณะ คือ

^๒กิตติวรรณ ชีระตระกูล, “การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองตราด”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขา นโยบายสาธารณะ), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๖).

๑) บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

๒) บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อมๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน^๓

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น

๑. รูปแบบทั่วไปได้แก่

๑.๑ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

๑.๒ เทศบาล

๑.๓ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

๒. รูปแบบพิเศษ ได้แก่

๒.๑ กรุงเทพมหานคร

๒.๑ เมืองพัทยา

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้บัญญัติให้จังหวัดหนึ่งให้มีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตของการบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย ๓ ประการ ดังนี้

๑) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

๒) ความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น

๓) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๘.

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร ซึ่งปัจจุบันนี้ฝ่ายบริหารมีที่มา ๒ ทางคือ ถ้าเป็นคณะเทศมนตรีนั้นจะมาจากมติของสภาเทศบาลหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน ถ้าเป็นนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้บัญญัติให้สภาตำบลมีรายได้เฉลี่ย ๓ ปี ย้อนหลังเกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้าน ๗ ละ ๒ คน และนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑.๓ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนปกครองกันเองมี ๔ รูปแบบคือ

๑. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

๒. เทศบาล มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

๓. องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างบริหารคือ สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

๔. บริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคลมี ๒ แห่ง ได้แก่

๔.๑ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร สภาเขต

๔.๒ เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหารคือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา ๖ - ๑ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับประกาศยุบรวมสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี ๕ รูปแบบ คือ^๔

^๔ ทศวน ชูเพ็ญ, “องค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่แทน “ตลาด” หรือ “ภาคเอกชน”, (มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๘), หน้า ๑๕.

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

(๓) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

(๔) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

(๕) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕-๒๘๘ สรุปได้ดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวให้กระทำได้ตามกฎหมายบัญญัติ

รูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)^๕ ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบทั่วไป	มีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง ประกอบด้วย
๑.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	จำนวน ๗๕ แห่ง
๑.๒ เทศบาล	จำนวน ๑,๑๖๐ แห่ง
๑.๒.๑ เทศบาลนคร	จำนวน ๒๒ แห่ง
๑.๒.๒ เทศบาลเมือง	จำนวน ๑๑๘ แห่ง
๑.๒.๓ เทศบาลตำบล	จำนวน ๑,๐๒๐ แห่ง
๑.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	จำนวน ๖,๖๑๘ แห่ง
๒. รูปแบบพิเศษ	จำนวน ๒ แห่ง คือ
๒.๑ กรุงเทพมหานคร	จำนวน ๑ แห่ง
๒.๒ เมืองพัทยา	จำนวน ๑ แห่ง

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จะยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบของตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เปิดโอกาสให้ประชาชนมี

^๕สุวิชา สุภามา, "การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น", วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๒).

ส่วนร่วมในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการบริหารการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้นั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของคนในท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลมาจากแนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมาย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือหลักเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินงานปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้จัดวางรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ๑) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีทุกจังหวัดทั่วประเทศ ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และ ๒) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษโดยมีกฎหมายกำหนดระเบียบไว้โดยเฉพาะคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

๒.๑.๔ ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ และการเลือกตั้งนี้ต้องหมายถึง การเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกสภาเทศบาลทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง (political Participation) เป็นสำคัญ

๒. การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดต่อผู้อื่นด้วย

๓. การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้หน่วยการปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการจัดหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษีการออกพันธบัตร การพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ มีเงินพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและนโยบายดังกล่าวต้องไม่ขัดกับนโยบายการปกครองของประเทศ และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วยการตราข้อบัญญัติต่างๆออกมาบังคับใช้ในเขตการปกครองนั้นๆ

๕. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและทั้งไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาของทางราชการ เพราะจะ

ทำให้ปราศจากลักษณะของควมมีอิสระในการปกครองตัวเอง (Autonomy) หากอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

๒.๑.๕ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณ จำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรกรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงต่อความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบครอบ

๔. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

๒.๑.๖ ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย(Basic Democracy) เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความ

ศรัทธาเชื่อมั่นในการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด^๖ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิธีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน^๗

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น^๘

๓. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ^๙ ดังนี้

๑) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

๒) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีวี่ว้าง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

^๖ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๖-๗.

^๗อนันต์ อนันตกุล, หลักและเทคนิคการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๔๓.

^๘ลิขิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร : การจัดระเบียบบริหาร, ๒๕๒๕), หน้า ๓.

^๙ชวงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๙), หน้า ๒๘-๒๙.

๓) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่ส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นหากได้จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการและปัญหาอย่างแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

๕. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

๖. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมี เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ” หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี ลากลอยแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วย

ตัวเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย^{๑๐} ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

โดยสรุปแล้ว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นโดยการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ ๒ ระบบ คือ

ก. ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ ๓ รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

๒.๑.๗ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์การปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะขอกล่าวถึง ๒ ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

๑. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการภารกิจระหว่างภารกิจของรัฐ^{๑๑} ภารกิจทางปกครอง ภารกิจทางปกครองนั้นได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะดำเนินการเองภารกิจทางเศรษฐกิจ

๒. ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้นได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือ อาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

๓. ภารกิจทางสังคม ภารกิจทางสังคมได้แก่ การให้บริการทางสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

๔. ภารกิจทางท้องถิ่น ภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าว นั้นเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถ เข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึง อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจ ก็เป็นเรื่องของความต้อการ เฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน ฯลฯ

^{๑๐}ลิจิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. (กรุงเทพมหานคร : การจัดระเบียบบริหาร, ๒๕๒๕), หน้า ๔๓.

^{๑๑}ชาญชัย แสวงศักดิ์, รวมคำบรรยายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

๒. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้

การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรง และการควบคุมกำกับโดยอ้อม

๑. การควบคุมกำกับโดยตรง การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น ๒ กรณีด้วยกัน คือ

ก. การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

ข. การควบคุมกำกับการกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐได้แก่การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือการสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

๒. การควบคุมกำกับโดยอ้อม การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกเป็น ๒ กรณีด้วยกัน คือ

ก. การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ข. การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่างๆขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบและการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

การควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล^{๑๒} นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้ มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยหลักการ แล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้อยู่ใต้การกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดเจน

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การควบคุมกำกับต่างกับการบังคับบัญชาก็เพราะว่า การกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ก็คือ การฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้น จึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็จะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง การควบคุมกำกับควรจะอยู่ในขอบเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบเขตอำนาจของตนหรือไม่ละเมิดกฎหมาย หรือไม่กรณีเช่นนี้มิได้หมายความว่าส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ การควบคุมกำกับนอกจากจะสามารถควบคุมความเห็นชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแล้วยังสามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ด้วย แต่การควบคุมดุลพินิจจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น^{๑๓}

๒.๑.๘ การบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การบริหารราชการประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปีซึ่งผู้ว่าราชการใช้อำนาจบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ขณะที่สภากรุงเทพมหานครใช้อำนาจนิติบัญญัติมีพื้นที่การปกครอง ๑๕๖๘.๗๔ ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ มีจำนวน ๕,๖๓๔,๑๓๒ คน กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้รวม ๔๔ ภารกิจ กรุงเทพมหานครแบ่งส่วนราชการเป็น ๑๕ สำนัก และ ๕๐ สำนักงานเขต ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และประกาศกรุงเทพมหานครฉบับลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘

๑. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

^{๑๒}สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๑๐ ตอน ๑., ๒๕๓๔.

^{๑๓}โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑.

๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ กำหนดอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) การทะเบียนที่ตามกฎหมายกำหนด

(๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การผังเมือง

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๗) การวิศวกรรมจราจร

(๘) การขนส่ง

(๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๑๑) การควบคุมอาคาร

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๑๕) การสาธารณสุข

(๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

(๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

(๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน
โรงแรมสรรพ และสาธารณะสถานอื่น

(๒๑) การจัดการศึกษา

(๒๒) การสาธารณสุข

(๒๓) การสังคมสงเคราะห์

(๒๔) การส่งเสริมการศึกษา

(๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(๒๗) หน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๑.๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการ

จัดระบบบริหารราชการ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- (๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๔) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

- (๕) การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (๖) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๗) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๘) การจำกัดมูลฝอย
- (๙) การจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (๑๐) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (๑๑) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (๑๓) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (๑๔) การจัดให้มีโรงพยาบาล การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม

โรคติดต่อ

- (๑๕) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (๑๖) การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- (๑๗) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๘) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

- (๑๙) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๒๐) การจัดกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๒๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๑.๓ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙)

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) กำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จะชี้นำทิศทางการพัฒนาหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในแผนพัฒนาดังกล่าว กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากทมไว้ ๗ ด้าน คือ

(๑) ด้านการบริหารและการปกครอง เน้นการพัฒนากระบวนการจัดการของ กรุงเทพมหานครให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานพร้อมสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีในการบริการประชาชน

(๒) ด้านการคลัง เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาด้านการคลังของ กรุงเทพมหานครเพื่อให้มีงบประมาณใช้จ่ายในการพัฒนาของกรุงเทพมหานครอย่างเพียงพอ

(๓) ด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคม มุ่งพัฒนาให้คนในสังคมมีหลักประกันพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งอยู่ในครอบครัว ชุมชนและสังคมที่มีความเข้มแข็ง สมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกันโดยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๔) ด้านการจราจร การขนส่ง และสาธารณสุขปโภค มุ่งหวังให้กรุงเทพมหานคร มีระบบการจราจร การขนส่ง และสาธารณสุขปโภคที่มีประสิทธิภาพ โครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมต่อ สมบูรณ์ มีระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในเส้นทางหลักการบริการขนส่งสาธารณะทั่วถึง เพียงพอ และมีราคาที่เหมาะสม ประชาชนสัญจรได้สะดวกรวดเร็ว การก่อสร้างสาธารณสุขปโภคและอาคารมีความปลอดภัยมั่นคง ส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๕) ด้านผังเมืองและการใช้ที่ดิน มุ่งหวังให้กรุงเทพมหานครมีผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพ ชี้นำการพัฒนาเมืองได้อย่างเหมาะสม มีการแบ่งพื้นที่และกำหนดบทบาทชัดเจน ทั้งพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ธุรกิจ พื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์เชิงศิลปวัฒนธรรมและเชิงนิเวศน์ มีการกำหนดบริการโครงสร้างพื้นฐานและการจัดวางระบบคมนาคมขนส่ง โดยประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองและการปฏิบัติ รวมทั้งบำรุงรักษาเอกลักษณ์ วัฒนธรรมของเมือง

(๖) ด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งหวังที่จะให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่น่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความสะอาดเป็นระเบียบร่มรื่น มีพื้นที่สีเขียวเพื่อการนันทนาการ มีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงาม น้ำมีคุณภาพดี อากาศบริสุทธิ์ไม่มีมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

(๗) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มุ่งหวังพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของ กรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพเพื่อการบริหารองค์กรและการให้บริการประชาชน

๑.๔ แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑

แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเป็นกรอบชี้นำทิศทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร มีสาระสำคัญ ดังนี้

วิสัยทัศน์กรุงเทพมหานครและเป้าประสงค์การพัฒนาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ ดังนี้ “กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่ที่มีการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งในด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ พร้อมกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการบริการจัดการที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม

ส่วนเป้าประสงค์ของการพัฒนาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ประกอบไปด้วย

๑. มีการจราจรคล่องตัว ปลอดภัย ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทางที่สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่าย

๒. มีความรุ่มร้อนสะอาดมีสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งในด้านอากาศเสียงและน้ำ
๓. มีความปลอดภัยจากอาชญากรรมและสาธารณภัย
๔. มีโอกาสทางการศึกษาที่มีมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการให้กับเยาวชนและประชาชนอย่างทั่วถึง
๕. มีประชาชนที่มีสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิตที่ดีตลอดจนมีความตระหนักถึงคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมที่สะท้อนถึงเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทยมีน้ำใจมีจิตสำนึกสาธารณะ
๖. มีโอกาสการประกอบอาชีพสำหรับประชาชนมีบรรยากาศที่น่าลงทุนสำหรับภาคเอกชน
๗. มีการวางผังเมืองที่เป็นระบบมีความงดงามในด้านทัศนศิลป์และมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์มีระบบบริการจัดการที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสสร้างความประทับใจให้กับประชาชน

๒. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- ๒.๑ กำหนดนโยบายบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- ๒.๒ สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- ๒.๓ แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- ๒.๔ บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

๒.๕ วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

๒.๖ รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

๒.๗ อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๓. อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๓.๑ เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- ๓.๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไรและจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ
- ๓.๓ การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ ๔ ประการ คือ
 - ๓.๓.๑ โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง

๓.๓.๒ โดยการเสนอบัญญัติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา ก็จะส่งญัตติในเรื่องนั้นให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓.๓.๓ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งจะกระทำโดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

๓.๓.๔ โดยการเป็นกรรมการสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภามีอำนาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวประธานสภา ก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป

๔. อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภาหรือต้องรายงานให้สภาทราบ

๔.๑ การดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานคร

๔.๒ การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือการถือหุ้นในบริษัทรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

๔.๓ การให้บริการแก่เอกชนส่วนราชการหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาไปโดยปริยายหากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

๔.๔ การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครหลักเกณฑ์วิธีการความเห็นชอบจากสภาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๔.๕ การยืมเงินสะสมเกินกว่า ๑๐ ล้านบาทและการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด

๔.๖ การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป

๔.๗ การกอนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสมซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร)

๔.๘ การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

๔.๙ การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๔.๑๐ รับทราบรายงานรับจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

๕. อำนาจในการอนุมัติ

๕.๑ การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

๕.๒ การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้ง ออกไปในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

๖. อำนาจในการวินิจฉัย

๖.๑ ให้สมาชิกสภาภายนอกเพราะเห็นได้ว่ากระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา

๖.๒ ให้สมาชิกสภาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า ๓ วันที่มีการประชุม

๖.๓ กรณีมีปัญหาต้องตีความข้อบังคับเป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัยร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

๗. อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเขต

๗.๑ ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

๗.๒ จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

๗.๓ สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

๗.๔ ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใดๆโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

๗.๕ ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

๗.๖ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

๒.๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรุงเทพมหานคร

๒.๒.๑ พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร^{๑๔}

๑.๑ กรุงเทพมหานครช่วง พ.ศ. ๒๓๒๕ – ๒๕๑๔

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่า “เมืองบางกอก” ต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๓๒๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี โปรดเกล้าฯ สถาปนากรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศ พระราชทานนามว่า “กรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลก ภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมรพิมาน อวตารสถิต สักกะ ทัดติยะวิษณุกรรมประสิทธิ์” เพื่อเป็นมงคลนามนับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิมนั้น ใช้คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” แต่มาเปลี่ยนนามพระนครในสมัยรัชกาลที่ ๔ เป็น “อมรรัตนโกสินทร์” แทน

๑.๒ กรุงเทพมหานครช่วงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ (พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕)

เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ในระหว่างที่คณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕ ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว คือ มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และเมื่อรวมกันแล้วสภาพของนครหลวงกรุงเทพธนบุรียังคงมีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม มีผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ๒ คน และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ องค์การเข้าด้วยกันเป็น “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีสภาจังหวัดเรียกว่า “สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกัน เป็น “เทศบาลนครหลวง” ประกอบด้วย “สภาเทศบาลนครหลวง” และ “เทศมนตรี” ซึ่งรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงไม่เกิน ๓๖ คน และมีเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๘ คน โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่งและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน

อีก ๑ ปีต่อมา คือปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ปรับปรุงการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงใหม่ กลายเป็นรูปแบบการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย จากเทศบาลเป็นองค์การบริหารใหม่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร”

ดังนั้น ตามผลของประกาศคณะปฏิวัติที่ ๓๓๕ จึงมีผลให้กรุงเทพมหานครมีความชัดเจนของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีลักษณะเป็นสากลมากยิ่งขึ้นในการบริหารเมืองหลวง และมีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร อย่างกรณีของสำนักงานเขต รวมทั้งการมีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการรวมทั้งทำงาน

^{๑๔}อรทัย ก๊กผล ผศ.ดร., ประวัติและพัฒนากการกรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>, [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗].

ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมกันไปด้วย อย่างไรก็ตามก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง

๑.๓ กรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้ได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากเลือกตั้งคนแรก คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน แต่การเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะไม่ได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ๔ ปี ทั้งนี้เพราะเกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ต้องพ้นจากตำแหน่ง และต่อมาได้มีการแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่ออกเป็น ๒๔ เขตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉบับนี้ ได้กำหนดฐานะและรูปการปกครองการบริหารของกรุงเทพมหานคร แตกต่างไปจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ หลายประการ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ฉะนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

สรุปความเป็นมา

พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ในจังหวัดพระนคร รวมทั้งจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีในจังหวัดธนบุรี

พ.ศ. ๒๕๑๔ มีการรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “**จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี**” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ ๒๔

มีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดอีก ๒ คน มีฐานะเป็นเทศบาล มีการบริหารงาน ประกอบด้วย สภาเทศบาลนครหลวง และเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง

พ.ศ. ๒๕๑๕ มีการเปลี่ยนการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “**กรุงเทพมหานคร**” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นองค์กรเดียวกัน

พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดฐานะ กรุงเทพมหานคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครพร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น

กรุงเทพมหานครมีบทบาทและความสำคัญทั้งในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ความเป็นรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ดังเห็นจากการมีพระราชบัญญัติเฉพาะองค์การ นั่นคือ พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นอกจากนี้รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครยังเป็นระบบชั้นเดียว หมายถึง กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง ได้พัฒนาสุดท้ายจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๒.๒.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ โดยลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ^{๑๕} ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๒.๒.๓ มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการมีโครงสร้างที่ต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่มีการนำเอารูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City – Manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้

๒.๒.๔ การกำหนดที่มาของผู้บริหาร

“ผู้บริหารท้องถิ่น” เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญที่จะเป็นผู้ผลักดันให้พื้นที่ที่มีความเจริญ ประชาชนอยู่ดีมีสุข ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้บริหารที่มาจากกรว่าจ้างมืออาชีพ ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา ตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น

๒.๒.๕ การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้อง

^{๑๕} สมคิด เลิศไพฑูรย์ ผศ.ดร., องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>, [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗].

กับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

๒.๒.๕.๑ รายได้

ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือประเด็นเรื่อง “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีมากพอที่จะบริหารจัดการเองได้ ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องยังพึ่งพารัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งนั่นก็ย่อมหมายความว่าท้องถิ่นดังกล่าวก็จะยังขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง

๒.๒.๕.๒ การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

“การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมี คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก. กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก. เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัว ในการบริหารมากขึ้น

๒.๒.๕.๓ ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ในประเทศเกาหลีใต้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยเองนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

๒.๒.๖ โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการมาควบคู่กับรูปแบบการปกครองของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครมีพัฒนาการมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองการปกครองของประเทศและเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครองเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญและเป็นเมืองขนาดใหญ่ ที่มีอัตราความเจริญเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รัฐบาลทุกรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพยายามปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การบริหารกรุงเทพมหานคร ให้เหมาะสมและสามารถสนองตอบ

ความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาตลอดระยะเวลากว่า ๖๒ ปี

๒.๒.๖.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร : ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ ๔ ปี

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่ง พรบ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนี้

- ๑) เร่งกำหนดนโยบาย และบริหารราชการ กทม. ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- ๒) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร
- ๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ๔) บริหารราชการตามคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ๕) วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของ กทม. ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- ๖) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของ กทม.
- ๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ. ๒๕๒๘

๘) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง กทม. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

๒.๒.๖.๒ สภากรุงเทพมหานคร : สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

- ๑) การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- ๒) ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
- ๓) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- ๔) ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา กทม. และ รองประธานสภา กทม. ฯลฯ และกิจการอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

๒.๒.๖.๓ สำนัก และสำนักงานเขต : การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขตคือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขตปัจจุบันมี ๕๐ เขต มีฐานะคล้ายคลึงกับการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งแต่ละเขตจะจัดองค์กรใน ๒ ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต

๑) สำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองของการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การ

จัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลและรักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่
กฎหมายอื่นกำหนด สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้าง
กรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต

ผู้อำนวยการเขต มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น
อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในแต่ละ พบ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
จะบัญญัติไว้อย่างอื่น อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตอำนาจ
หน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบหมาย

๒) สภาเขต

ในเขตหนึ่ง ๆ มีสภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ที่มาจาก
การเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ ๗ คน อายุสภาเขตมีกำหนดวาระละ ๔ ปี

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต ต่อผู้อำนวยการเขต และ
สภา กทม.

๒. จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต

๓. สอดส่องดูแลติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขต

๔. ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไข

๕. การให้บริการประชาชนในเขต

๖. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตขอร้อง

๗. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา

๘. เรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานของสภาเขต หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือสภา
กรุงเทพมหานครมอบหมาย

๒.๒.๗ อำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร^{๑๖}

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก ๒ ส่วน
ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ
อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒.๗.๑ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามมาตรา ๘๘ มีดังนี้

๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

^{๑๖} อรรถัย กักพล ผศ.ดร., อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบัน
พระปกเกล้า, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>, [๒๐ มิถุนายน
๒๕๕๗].

๕) การผังเมือง

๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๗) การวิศวกรรมจราจร

๘) การขนส่ง

๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

๑๑) การควบคุมอาคาร

๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

๑๕) การสาธารณสุข

๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรง

มหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การจัดการศึกษา

๒๑) การสาธารณสุข

๒๒) การสังคมสงเคราะห์

๒๓) การส่งเสริมการกีฬา

๒๔) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

๒๕) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

๒๖) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี หากได้ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

๒.๒.๗.๒ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ รวมกัน ซึ่งได้แก่

๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

- ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- ๕) การสาธารณสุขการ
- ๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- ๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- ๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- ๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- ๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๕) การผังเมือง
- ๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- ๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๒๘) การควบคุมอาคาร
- ๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ๓๑) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งได้แก่

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๒) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น
- (๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่น
- (๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และ
สิ่งแวดล้อม
- (๖) การจัดการศึกษา
- (๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน
- (๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (๑๑) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะ
ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและ
ควบคุมโรคติดต่อ
- (๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (๒๔) จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือ
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

๒.๒.๘ ข้อมูลพื้นที่วิจัย : กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเมื่อครั้งที่ได้รับการสถาปนาให้เป็นเมืองหลวงแห่งใหม่ของประเทศในรัชสมัยของพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก หรือรัชกาลที่ ๑ แห่งราชวงศ์จักรีนั้น มีพื้นที่เมืองประมาณ ๒,๕๘๙ ไร่ (๔.๑๔ ตารางกิโลเมตร) เท่านั้น สำหรับจำนวนประชากรไม่มีหลักฐานชัดเจน โดยประชาชนอาศัยอยู่ในเขตกำแพงเมืองและ ริมแม่น้ำลำคลองใกล้เคียงกับกำแพงเมือง นอกนั้นเป็นที่ลุ่มและป่ากร้างว่างเปล่า

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) ประชากรในเขตกำแพงเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงโปรดให้ขยายเมืองออกไปอีกชั้นหนึ่ง ด้วยการขุดคลองผดุงกรุงเกษมเป็นคูเมืองชั้นนอก มีป้อมปราการตั้งอยู่เป็นระยะ เปลี่ยนระบบการสัญจรทางน้ำมาเป็นทางบก โดยการสร้างถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง เพื่อขนคร ถนนสีลม ชุมชนได้ขยายมาทาง ทิศใต้ของเมือง มีการก่อสร้างอาคาร ร้านค้าตามแบบตะวันตก ซึ่งมีหลักฐานว่าในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ นั้นพื้นที่เมืองมีประมาณ ๘,๓๓๐ ไร่ (๑๓.๓๒ ตารางกิโลเมตร) โดยมีประชากรประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน

รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงขยายเมืองออกไปทางทิศเหนือ ด้วยการสร้างพระราชวังดุสิต สวนและวังต่างๆ พระราชทานแก่สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ หลายพระองค์ เช่น วังจันทรมุข สวนปารุสกวัน สวนจิตรลดา สวนอัมพร สวนสุนันทา ฯลฯ นอกจากนี้แล้วยังมีการสร้างถนน สะพาน สิ่งก่อสร้างต่างๆ ขุดคลองเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคม การขนส่งผลผลิตและการเพาะปลูก ตลอดจนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ และระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น การประปา ไปรษณีย์ ฯลฯ

หลังจากที่กรุงเทพมหานครได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเป็นอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ เป็นต้นมานั้น เมืองได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านพื้นที่เมืองและประชากร ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร เพิ่มจากจำนวน ๑ ล้านคนแรกเป็น ๒ ล้านคนในเวลาประมาณ ๑๐ ปี จาก ๒ ล้านคน เป็น ๓ ล้านคนในเวลา ๘ ปี จาก ๓ ล้านคนเป็น ๔ ล้านคนในเวลาประมาณ ๗ ปี และ ๔ ล้านคนเป็น ๕ ล้านคนในเวลาประมาณ ๕ ปีเท่านั้น ทั้งๆ ที่อัตราเพิ่มสุทธิของจำนวนประชากรลดลง แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของกรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็วนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการอพยพย้ายถิ่นของประชากร และสำหรับพื้นที่เมืองนั้นสามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ประเด็น ได้แก่ พื้นที่ตามขอบเขตการปกครอง และพื้นที่ความเป็นเมือง (Built-up Area) ซึ่งในการศึกษาเรื่องการขยายตัวของเมืองนั้น พื้นที่ความเป็นเมือง (Built-up Area) จะแสดงให้เห็น ความเป็นจริงของกิจกรรมเมืองที่เกิดขึ้นได้มากกว่าขอบเขตการปกครอง และจากการศึกษาของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร โดยตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ.ต่างๆ พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่

ชุมชน (Urbanized Area) ประมาณ ๑๔๓.๔๒ ตารางกิโลเมตร โดยเมืองได้ขยายตัวออกไปทางด้านทิศใต้ถึงสมุทรปราการ ทางด้านเหนือไปถึงจังหวัดนนทบุรี ด้านตะวันออกอยู่บริเวณเขตธนบุรี และพื้นที่ติดต่อกัน และทางด้านตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวไปตามแนวถนนสุขุมวิทและจากการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศในปีต่อมาเป็นช่วงๆ ได้แก่ ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๘ และ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้พบว่าพื้นที่ความเป็นเมืองได้ขยายตัวออกไปรวดเร็วมาก เป็นจำนวน ๓๔๗.๓๙ , ๕๘๕.๕๔ และ ๖๗๒.๓๓๙ ตารางกิโลเมตรตามลำดับ โดยทิศทางการขยายตัวของเมืองได้ครอบคลุมจุดพื้นที่จังหวัดต่างๆ ในบริเวณปริมณฑลและอยู่ในแนวทางด้านตะวันออกและด้านเหนือของศูนย์กลางเมืองเดิม และเป็นการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อให้บริการชุมชนโดยรอบพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวกรุงเทพมหานคร ๗๘,๗๒๒ คน ข้าราชการครูสังกัดโรงเรียนกรุงเทพมหานคร ๑๖,๑๓๓ คน มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรค่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตค่าปรับ ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ สาธารณูปโภคและรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีสุรา บุหรี่ การพนัน ภาษีค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล ได้แก่ เงินงบประมาณแบบสมดุลงบโดยกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย เท่ากับประมาณการรายรับ

กรุงเทพมหานคร ได้ปรับปรุงการแบ่งกลุ่มการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม วิธีการดำรงชีวิตของประชาชน สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน การกำกับ และติดตามการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

๑. **กลุ่มกรุงเทพกลาง** ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตพญาไท เขตราชเทวี และเขตวังทองหลาง

๒. **กลุ่มกรุงเทพใต้** ประกอบด้วย ปทุมวัน บางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตวัฒนา เขตพระโขนง เขตสวนหลวง และเขตบางนา

๓. **กลุ่มกรุงเทพเหนือ** ประกอบด้วย เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตลาดพร้าว เขตหลักสี่ เขตดอนเมือง เขตสายไหม และ เขตบางเขน

๔. **กลุ่มกรุงเทพตะวันออก** ประกอบด้วย บางกะปิ สะพานสูง เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา และเขตประเวศ

๕. **กลุ่มกรุงเทพมหานคร** ประกอบด้วย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน และเขตทวีวัฒนา

๖. **กลุ่มกรุงเทพมหานคร** ประกอบด้วย เขตภาษีเจริญ เขตบางแค เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตราชพฤกษ์บูรณะ และเขตทุ่งครุ

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๓.๑ ความหมาย

แนวคิดการมีส่วนร่วมได้มีนักวิชาการชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ต่างกัันดังที่นักวิชาการไทยหลายท่าน ได้แก่

การมีส่วนร่วม^{๑๗} ไว้ว่ากระบวนการทำให้ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตัวเองและมีส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทั้งนี้ต้องมีใช้การกำหนดกรอบแนวคิดจากบุคคลภายนอก

การทำงานพัฒนา^{๑๘} สมัยนี้พยายามให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาปัญหาตัดสินใจ ตกลงใจ และดำเนินการเองในการพัฒนาให้มากที่สุดซึ่งเป็นหลักช่วยตัวเองจัดโดยในรูปคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบล และนักพัฒนาร่วมกันวางโครงการขึ้น นักพัฒนาจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการที่จะต้องอาศัยความรู้วิชาการทางเทคนิคจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เพื่อให้บรรลุผลเต็มความความมุ่งหมาย

การมีส่วนร่วม^{๑๙} (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันนั้น จะต้องมีมากพอที่จะเกิดการริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะต้องเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่คนเราร่วมกันได้ควรจะต้องตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยหรือทำในนามกลุ่มกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

การมีส่วนร่วม^{๒๐} ของประชาชนหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบต่อตัวประชาชน การที่สามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องรับปรัชญาที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างก็มีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชนขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ต้องมีโอกาสและได้รับการชี้แนะที่ถูกต้อง

^{๑๗} พัทธน์ บุญยรัตน์พันธ์, การสร้างพลังชุมชนโดยขบวนการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๓๒.

^{๑๘} นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๑๒.

^{๑๙} อารณพันธ์ จันทรสว่าง, คาบบรรยายลักษณะวิชาทฤษฎีและการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒), หน้า ๖๕.

^{๒๐} ยูวัฒน์ วุฒิเมธี, หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิติบุคคลไทยอนุเคราะห์ไทย, ๒๕๒๖), หน้า ๒๖.

การมีส่วนร่วม^{๒๑} หมายถึง กระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทพัฒนาเปลี่ยนแปลงชนบทอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพกำลังคนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้งว้างแผนพัฒนาได้รับรู้ข้อเท็จจริงและแนวความคิดเห็นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรงจึงนับได้ว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการพัฒนาชนบท

การมีส่วนร่วม^{๒๒} ของประชาชนในการพัฒนาว่า หมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของงานโดยรวม เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหาหรือกำหนดปัญหาของชุมชน การหาสาเหตุของปัญหาหาวิแก้ไข้ปัญหา ลงมือปฏิบัติแก้ไข้ปัญหาของชุมชน และประเมินผลการดำเนินการแก้ไข้ปัญหา

การมีส่วนร่วม^{๒๓} ของประชาชนที่แท้จริง จะต้องไม่หมายความเพียงแต่การดึงประชาชนเขามาร่วมโครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนด “รูปแบบเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วมงาน” ดังที่ผ่านมาแต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบและมีบทบาทอย่างเต็มที่ตั้งแต่ค้นคิดปัญหาวางแผนปฏิบัติงานดูแลกำกับตลอดจนประเมินผลติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องหมายถึงการมอบอำนาจอธิปไตย โดยขั้นพื้นฐานคืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ

การมีส่วนร่วม^{๒๔} ของประชาชนไว้ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเขาร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยกระทำผ่านกลุ่มองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

การมีส่วนร่วม^{๒๕} การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพต่อเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

^{๒๑} ฉอาน วุฑฒิกรรรมรักษา, “ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างงานในชนบท ศึกษาเฉพาะโครงสร้างที่ได้รับรางวัลดีเด่นของต.คังพยอม อ.บ้านโป่ง จ.ราชบุรี”, **ปริญญาณิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, (สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์)**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖).

^{๒๒} คันฉัตร ต้นเสถียร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสมุทรสาคร”, **ภาคินิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม, (สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๓๗)**.

^{๒๓} ลือชัย ศรีเงินยวง และทวีทอง หงส์วิวัฒน์, **ยุทธศาสตร์เพื่อการดูแลตนเอง**, (นครปฐม : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๓๓), หน้า ๔๓.

^{๒๔} กรณิกา ชมดี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต)**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔).

^{๒๕} ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๖๗.

พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

การมีส่วนร่วม^{๒๖} คือ การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

การมีส่วนร่วม^{๒๗} หมายถึง กระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเองและมีส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้ปรารถนาหรือตั้งไว้

การมีส่วนร่วม^{๒๘} ของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกันในเรื่องต่อไปนี้ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

๑. ร่วมกันทำการศึกษาค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

๒. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาและปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

๓. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาสนองความต้องการของชุมชน

๔. ร่วมกันตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

๕. ร่วมจัดหรือปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

๗. ร่วมปฏิบัตินโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายมีวางไว้

๘. ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

^{๒๖}นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๑๐.

^{๒๗}สุจินต์ ดาววีระกุล, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านขณะเลิกการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด”, วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗).

^{๒๘}ไพรัตน์ เตชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๔๓.

แบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนไว้^{๒๙} ๔ ประการ ได้แก่

๑. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไข
๒. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
๓. การปฏิบัติงานกิจกรรมพัฒนาตามแผน
๔. การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชน^{๓๐} ในการพัฒนาว่าเป็นการที่ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องโดยใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรอย่างส่วนตนในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชนและการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชน^{๓๑} นั้น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาการตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบต่อประชาชนเองการที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหานำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้นั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่กับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม^{๓๒} คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนให้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและติดตามผลการปฏิบัติขององค์การและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอาจหมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและกระจายตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้รับการพัฒนาการรับรู้ภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจ ในบางกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้ไปศึกษาหรือหารือกับประชาชนท้องถิ่นว่า หมายถึงเป็นการเข้าร่วมของประชาชนในชนบทในองค์กรระดับพื้นฐาน (Grassroot Organization) เมื่อดำเนินการตัดสินใจการวางแผนและดำเนินกิจกรรมต่างๆของการพัฒนาตนเองซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเข้าไปสู่ภายใต้เค้าโครงของงานในองค์กรระดับพื้นฐาน(ในด้านการเมืองและอื่นๆ) ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการควบคุมทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณวัสดุอุปกรณ์และกามีส่วนร่วมนั้นต้องเข้าใจว่าเป็นกระแสน้ำของแต่ละบุคคลในอันที่ต่อการร่วมตัดสินใจดำเนินการ

^{๒๙} อคิน ริพีพัฒน์, สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของทรัพยากรชนบท (ศึกษารณีย์หมู่บ้านยากจน). (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๕๐.

^{๓๐} ปรัชญา เวสารัชช, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘). หน้า ๕๑.

^{๓๑} ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๕๒.

^{๓๒} อำนาจ อนันตชัย, การพัฒนาชนบท, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๒๖), หน้า ๒๕.

กิจการต่างๆในการพัฒนาตนเองและการเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเป็นเรื่องของอาสาสมัครมิใช่เป็นการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญแต่อย่างใด

นอกจากนี้ความร่วมมือหมายถึง การร่วมแรงไปทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งกระทำร่วมกัน โดยพร้อมเพรียงกันซึ่งการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับความร่วมมือดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมหมายถึง ความร่วมมือในกิจกรรมบางอย่างรวมไปถึงความรับผิดชอบซึ่งกันและกันด้วย

๒. การมีส่วนร่วมหมายถึง ความร่วมมือในการปะทะสังสรรค์ทางสังคมของบุคคลหรือกลุ่ม

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ส่วนร่วมในทางสังคมว่า เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วม ด้วยความสมัครใจ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล ระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม ซึ่งเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมของกลุ่มนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

แนวคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม^{๓๓} หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชน ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

Masda J.H.L. ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ๓ มิติ

มิติที่ ๑ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำและทำอย่างไร

มิติที่ ๒ มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่ ๓ มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

United Nation ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น เป็นไปโดยการเน้นที่การให้อำนาจตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

การมีส่วนร่วมของประชาชนคือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ความชำนาญกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุม องค์กรการสหประชาชาติ (United Nations) ระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตามหากจะให้เข้าใจชัดแล้วการนิยามความหมายของ

^{๓๓}William Erwin, *Participation Management: Concept Theory and Implementation*, (Atlanta G.: Georgia State University, 1984), p. 125.

การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้ที่เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่การมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

๒. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตยในกรณีต่อไปนี้

๒.๑ การเอื้อให้เกิดความหมายพยายามพัฒนา

๒.๒. แบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

๒.๓ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

๓. เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยง ระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรง และทรัพยากร เพื่อพัฒนากับประโยชน์ ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรง ดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยให้ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างที่ประชาชนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกัน ไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการปะกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

จากที่มีผู้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในด้านความคิดและด้านการปฏิบัติ ในการจัดการในการควบคุม การทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ของสมาชิกในองค์กร หรือสถาบันทางสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงทางด้านเศรษฐกิจสังคม โดยการเข้าร่วมจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

๒.๓.๒ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันการพัฒนาทั้งในหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้^{๓๔}

๑. การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

๒. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการ (Means) ที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่างๆ ที่ให้กับประชาชนได้เรียนรู้และนำไปปฏิบัติเองได้อย่างถูกต้อง

^{๓๔}สมนึก ปัญญาสิงห์, การพัฒนาชุมชน, (ขอนแก่น : ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๒), หน้า ๔๕.

๓. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมพลังความคิดพลังกายพลังใจและทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

๔. การมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการ กระจาย อำนาจ (Decemtralization)

๕. การมีส่วนร่วมของชุมชน สอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Socio Political Philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย การพัฒนา วางแผน การปฏิบัติ และการประเมินผล

๖. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา การพัฒนาใดๆ ก็ตาม ถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมกิจกรรม หรือโครงการใดๆนั้น ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และจะประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญดังนี้^{๓๔}

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิมนุษยชนดังนั้นการดำเนินการพัฒนาจึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยเหตุผล ๔ ประการ คือ

ประการแรกการมีส่วนร่วมในการกำหนดความจำเป็นพื้นฐาน ช่วยให้กลุ่มถูกกีดกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมได้มีโอกาสแสดงสิ่งที่ตนเองต้องการต่อผู้จัดทำนโยบายการพัฒนา และมีโอกาสได้รับการพัฒนาระดับฐานะให้สูงขึ้นหลุดพ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้รัฐบาลสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเช่น ความรู้สึกรัก ลักษณะบุคคล และแม้แต่ที่ดินและทุนที่ต้องใช้ในการพัฒนา

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยปรับปรุงกระจายสินค้าและบริการ ตลอดจนการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นและการมีชีวิตสาธารณะที่มีสุขภาพดี

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยสนองความต้องการทางจิตวิทยาของประชาชนจากการที่ได้มีอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อชีวิตและการงาน

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างจริงจังทุกขั้นตอนจะช่วยให้ประชาชนมีพลังในการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆในสังคม

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแสดงไปถึงการช่วยเหลือตนเองซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดการยอมรับ การใช้ความคิดใหม่ วิธีการใหม่หรือนวัตกรรมบางอย่างซึ่งการยอมรับและการใช้หรือสร้างนวัตกรรมนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนา

^{๓๔}สมนึก ปัญญาสิงห์, การพัฒนาชุมชน, (ขอนแก่น : ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๒), หน้า ๓๒.

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพที่มีอยู่และช่วยให้ได้หนทางที่มีการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรมที่เหมาะสมกับปัญหาของชุมชนได้มากกว่าการให้บุคคลภายนอกเข้ามาแก้ปัญหา

กรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธี ที่สำคัญมี ดังต่อไปนี้^{๓๖}

๑. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมอภิปรายหรือเนื้อหาสาระของแผนงานหรือโครงการพัฒนา เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน

๒. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงผลดี ผลเสียในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของเขา

๓. การให้คำปรึกษาแนะนำ ประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ บริหารโครงการเพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกละเลย เข้ามีส่วนร่วม รับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย

๔. การสำรวจ เป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

๕. การประสานงานร่วม เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือก ตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการจัดการหรือบริหาร

๖. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการ ก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

๗. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้รู้ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

๘. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎ ระเบียบในประเด็นต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยรวม

๙. การสาธิต เป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม

๑๐. การรายงานผล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจ ต่อโครงการอีกครั้งหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันที่

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนั้น กล่าวคือ ชุมชนใดที่ไ้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ก็จะทำให้การพัฒนาชุมชนนั้นสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกและสามารถดำเนิน ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลง คุณค่าของความคิดและสมรรถภาพของคนเรานั้นจะไม่มีที่สิ้นสุด ถ้าหากขาด การมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น

กระบวนการการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ขั้นตอน^{๓๗} คือ

^{๓๖}โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๘), หน้า ๕๐.

๑. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
๓. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์
๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

หลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ดังนี้^{๓๘}

๑. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล
๒. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว
๓. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน
๔. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิด ของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ ประชาชนมีโอกาสทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้ รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา
๕. หลักการทำงานเป็นทีม สามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้
๖. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงาน และทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง สำนักมาตรฐานการศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้
 - ๑.๑ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ
 - ๑.๒ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน
 - ๑.๓ ฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ
 - ๑.๔ ลงมือปฏิบัติจริง
 - ๑.๕ ถ่ายถอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุง กระบวนการทำงานที่เหมาะสม

^{๓๗} ฤวิลาตี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๑๒.

^{๓๘} ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน หน่วยที่ ๘, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๓๔.

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและ ความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหา หรือกิจกรรมการ พัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

๒.๑ แลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน

๒.๒ สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุน ข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

๒.๓ แลกเปลี่ยนเรียนรู้อะไรและดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็มีความจำเป็นต้องดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม^{๓๙} หากไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและชุมชน ก็แบ่งออกเป็นพวกเป็นฝ่ายได้ง่าย ดังนั้น การมีส่วนร่วมจะมีโอกาสลดระดับปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ คือ ชุมชนอาจเกิดความรู้สึกหวาดกลัว โครงการนั้นเกิดขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วม ประชาชนไปรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นพวก เริ่มขยายขอบเขตของประเด็นปัญหาออกไปเรื่อยๆ การสื่อสารระหว่างคู่อริเกิดการบิดเบือนมากยิ่งขึ้น ฯลฯ

^{๓๙} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณี ตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : ๕๙๘ Print, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

๒.๓.๓ หลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากความหมายของคำว่า มีส่วนร่วมในเบื้องต้นทำให้ได้ข้อสรุปว่าการมีส่วนร่วมพิจารณาถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการดำเนินการในกระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

๑. ประชาชน คือ ผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดการพัฒนาอย่างเป็นตัวของตัวเอง

๒. การพัฒนานั้น มุ่งเน้นในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน เพื่อการพึ่งพาและพัฒนาตนเอง

กระบวนการพัฒนานั้น เป็นการพัฒนาที่เริ่มจากประชาชน โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมี ๔ ลักษณะ^{๔๐} คือ

๑. เป็นผู้มีบทบาทกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน

๒. เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานนั้น

๓. เป็นผู้มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สูงขึ้น

๔. เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจ และเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ต่อเนื่อง

ผู้เชี่ยวชาญในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ (United Nation Department of International Economics and Social Affairs) ได้ขยายความของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม ซึ่งนำไปสู่การมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

๒. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเกี่ยวข้องโดยการสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีต่อไปนี้

๒.๑ การเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา

๒.๒ การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

๒.๓ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

๓. เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากร เพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่นภูมิภาค และระดับชาติช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

ในประเด็นที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ที่ประชุม Adhoc Group Group of Experts ได้แบ่งออก ๔ ลักษณะ คือ

๑. ข้อจำกัดที่เกิดจากการตีความ คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน

๒. ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะทางเศรษฐกิจและการเมือง

^{๔๐}ปกรณัม ปรียากร, ทฤษฎีและกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๘๗.

๓. ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับลักษณะทางสังคม และลักษณะทางประชากรของประชาชน
ในประเทศนั้น

๔. ข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมภายนอก Jose A. Agbayani
ได้จัดอันดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ^{๔๑} ดังนี้

๑. การเข้าร่วมประชุม
๒. การออกความคิดเห็น
๓. การตีปัญหาให้กระจ่าง
๔. การออกเสียงหรือสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา

รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้น จะต้องประกอบด้วยกระ
บวนการ ๔ ขั้นตอน คือ

๑. การวางแผน (Planning) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา
จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลและ
ประการสำคัญคือการตัดสินใจด้วย

๒. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและ
บริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริหาร

๓. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรม
มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง

๔. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่าย
ผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุ ก็ได้

การมีส่วนร่วมออกเป็น ๕ แบบ คือ

๑. เป็นสมาชิก (membership)
๒. เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
๓. เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
๔. เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
๕. เป็นประธาน (Position of Leadership)

และ Cary ยังได้แบ่งแบบของผู้มีส่วนร่วม (type of Participants) ออกเป็น ๓ แบบ

๑. ผู้กระทำ (Action)
๒. ผู้รับผลกระทำ (Recipient)
๓. สาธารณะชนทั่วไป (public)

จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ๔ ขั้นตอน คือ

๑. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
๒. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนงาน (Implementation)

^{๔๑} พัทธ์พงษ์ เลขาโฆษ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะ
กรณีจังหวัดจันทบุรี, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๔๕.

๓. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุม และประเมินโครงการและการพัฒนา (Evaluation)

๔. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefits)

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม^{๕๒} ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ต้องให้ร่วมดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๑. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน

๒. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

๓. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

๔. ร่วมตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม

๕. การจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน

๗. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการ และกิจกรรมลู่ตามเป้าหมายที่วางไว้

๘. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

การมีส่วนร่วม^{๕๓}ของประชาชนจะต้องเข้าร่วมในชั้นต่างๆ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการค้นหาและสาเหตุของประชาชน เนื่องจากเหตุผลพื้นฐาน คือ ชาวชนบทประสบปัญหาอย่างรุนแรงของตนเองได้ดีที่สุด

๒. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการวางแผน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนา ควรเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอก เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากร กับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนนั้น

๓. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การร่วมแรงงาน ประกอบกิจกรรม จะทำให้ประชาชนมีความผูกพันกันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึก ร่วมกันในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ และมีประโยชน์อย่างยั่งยืนยาว

^{๕๒}ไพรัตน์ เตชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๒๓.

^{๕๓}อศิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๔๕.

๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อค้นคว้า เพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่อง อันเกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจะนำมาเป็นบทเรียนในการหาหนทางปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

การมีส่วนร่วมของมวลชน^{๔๔} จะมี ๒ ด้าน คือ

๑. ด้านคิดหรือกำหนดนโยบาย แบ่งเป็น ๓ ระดับ ได้แก่
 - ๑.๑ มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิด
 - ๑.๒ มวลชนมีส่วนแบ่งอำนาจในการตัดสินใจ
 - ๑.๓ มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย
๒. ด้านทำหรือด้านดำเนินการตามนโยบาย แบ่งเป็น ๓ ระดับ ได้แก่
 - ๒.๑ ร่วมกำหนดเป้าหมายและแผนงาน
 - ๒.๒ ร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ
 - ๒.๓ ร่วมหนุนช่วยทรัพยากรบริหาร

เงื่อนไขการมีส่วนร่วม ว่า มีอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. ประชาชนต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม
๒. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
๓. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม^{๔๕}

เงื่อนไขพื้นฐานของประชาชน^{๔๖}ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา มี ๔ ประการ คือ

๑. ประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถที่จะมีส่วนร่วมกล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

๒. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมเข้ามีส่วนร่วมกล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วม

๓. ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมนัยหนึ่งนัยใด

๔. ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาส และมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม^{๔๗}ในการพัฒนา สามารถแบ่งได้เป็น ๖ ประเภท คือ

^{๔๔}แสวง รัตนมงคลมาศ, “การระดมมวลชน และการมีส่วนร่วมของมวลชน การจัดตั้งองค์กรการนำ และการตัดสินใจทางสังคม”, .เอกสารคำบรรยายวิชา พค.๗๐๔ ภาคการศึกษา ๑/๒๕๔๑, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๑), (อัดสำเนา).

^{๔๕}ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๘๔.

^{๔๖}สมนึก ปัญญาสิงห์, การทำงานแบบมีส่วนร่วม, (ขอนแก่น : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๒), หน้า ๒๓.

๑. เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
๒. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
๓. เงื่อนไขของนักพัฒนา
๔. เงื่อนไขของผู้นำ
๕. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑. รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- การมีส่วนร่วมมีลักษณะ^{๔๘} หลายระดับตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงการเป็นผู้นำ ดังนี้
๑. เป็นสมาชิก
 ๒. เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม
 ๓. เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย
 ๔. เป็นกรรมการ
 ๕. เป็นประธานกรรมการ
 ๖. สมาชิกผู้นั้นทำอะไรระหว่างประชุม
 ๗. สมาชิกผู้นั้นเล่นบทอะไรในที่ประชุม

รูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น ๑๐ รูปแบบ^{๔๙} คือ

๑. การมีส่วนร่วม (Attendance at Meetings)
 ๒. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
 ๓. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
 ๔. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
 ๕. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
 ๖. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
 ๗. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
 ๘. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)
 ๙. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)
- การมีส่วนร่วม^{๕๐} ของประชาชนในการพัฒนาไว้แบ่งรูปแบบ ดังนี้
๑. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
 ๒. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน

^{๔๗}ปารีชาติ วลัยเสถียร, กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๒), หน้า ๒๓.

^{๔๘}อ้างแล้ว, หน้า ๑๙.

^{๔๙}กรณิการ์ ชมดี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณี โครงสร้างสารสี ตำบลท่าช้าง อำเภอลำลูกเกด จังหวัดอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการบริหารสังคม), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔).

^{๕๐}สุจินต์ ดาหวีรกุล, “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาเวทลุ่มศึกษา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗).

๓. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
๔. การมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ
๕. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
๖. การมีส่วนร่วมในการคิดหาวิธีแก้ปัญหา
๗. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
๘. การมีส่วนร่วมในการประชุม
๙. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
๑๐. การมีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
๑๑. การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
๑๒. การมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
๑๓. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
๑๔. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามกิจกรรมที่วางไว้
๑๕. การมีส่วนร่วมในการลงทุนหรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
๑๖. การมีส่วนร่วมในการออกการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
๑๗. การมีส่วนร่วมในการออกวัสดุ อุปกรณ์
๑๘. การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล

แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ แบบ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติ

๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ(Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานขอความร่วมมือ

๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)

๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

แคร์รี่ (Cary) ได้แบ่งแบบของผู้มีส่วนร่วม (Types of Participants) ออกเป็น ๓ แบบ ได้แก่ ๑. ผู้กระทำ (Action) ๒. ผู้รับผลกระทบ (Recipient) ๓. สาธารณะชนทั่วไป (Public)

สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมได้ ๓ แบบ คือ

๑. การมีส่วนร่วมแบบแข็งขัน (Active) หมายถึง การเข้าร่วมตั้งแต่ริเริ่มและติดตาม กระบวนการในการกำหนดความต้องการ แผนงาน ตลอดจนเข้าร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานและสนใจในผลของการพัฒนา

๒. การมีส่วนร่วมแบบไม่แข็งขัน (Passive) หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของการกำหนดแผนและนโยบาย ตลอดจนไม่สนใจผลของการกระทำในกิจกรรม

๓. การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา (Inert) หมายถึง การเข้าร่วมโดยการถูกชักจูง จำยอมหรือถูกบังคับ โดยสภาพแวดล้อม บุคคลหรืออื่นๆซึ่งการมีส่วนร่วมแบบนี้จะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอรัฐธรรมนูญได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมือง คือ

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ

กระบวนการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (People participation For Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมิได้อยู่กับการริเริ่ม หรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จอยู่ที่ประชาชนในชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนาต่างๆบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายนอกจากนี้การพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน เพื่อร่วมแก้กันไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นตัวเอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีพลวัต เพราะมีความต่อเนื่อง โดยเริ่มจาก^{๕๑}

๑. การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การร่วมวางแผนกิจกรรม

๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การดำเนินการซึ่งประกอบด้วย การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และในการตัดสินใจ

๓. การมีส่วนร่วมในการจัดการผลประโยชน์ เป็นการร่วมจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม ผลของการตัดสินใจ

๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามผล การประเมินผลในกิจกรรมต่างๆ และพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับไปสู่การวางแผน เพื่อวางแผนดำเนินโครงการไปอีกขั้นตอนหนึ่ง

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Max Lowdermilk & W. Robert Laitos ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ไว้ ๗ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การสำรวจขั้นต้น (Perliminary Reconnaissance)
๒. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification Studies)
๓. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solutions)
๔. การกำหนดทางแก้ปัญหา (Assesment of Solutions)
๕. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
๖. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
๗. การพิจารณาทบทวนโครงการ เพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

^{๕๑}พาลาภ สิงหเสนีและคณะ, “การมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕).

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๔ ขั้นตอน^{๕๒} คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหา
๒. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
๓. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา^{๕๓}

คือ

๑) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงตลอดถึงความต้องการของชุมชน

๒) ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

๓) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน

๔) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีประโยชน์ต่อส่วนรวม

๕) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน^{๕๔} แบ่งระยะ ดังนี้

- ๑) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไข
- ๒) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
- ๓) การปฏิบัติตามแผน
- ๔) การประเมินผลกิจกรรม

ได้ทำการจำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ ๔ ขั้นตอน คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) โดยเริ่มแรกที่ต้องกระทำ คือ การจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นจะเลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินไปเรื่อยๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงวางแผน และการตัดสินใจในช่วงปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

๒. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน และการประสานงานขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

^{๕๒}เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๕).

^{๕๓}ไพรัตน์ เตชะรินทร์, กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๓๗.

^{๕๔}อคิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๗๒.

๓. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) เป็นการมีส่วนร่วมในประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ ซึ่งจะต้องพิจารณาในการกระจายผลประโยชน์ในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ที่เป็นทางบวก และผลในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ

๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งที่สำคัญ คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectation)

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะ^{๕๕} ต่างๆ ดังนี้

๑. การร่วมประชุม
๒. การออกความคิดเห็น
๓. การตีปัญหาให้กระจ่าง
๔. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา

การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน^{๕๖} ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน สมาคม ชมรม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลาย เรื่องให้บรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนดไว้ร่วมกันในเรื่อง ดังนี้ คือ

๑. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจน ความต้องการของชุมชน

๒. การค้นคว้าและสร้างรูปแบบการและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของ ชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

๓. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน

๔. ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม

๕. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๖. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและ หน่วยงานที่วางไว้

๗. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน และกิจกรรมบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

๘. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และซ่อมบำรุงรักษาโครงการ

จัดอันดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆดังนี้

๑. การร่วมประชุม
๒. การออกความคิดเห็น
๓. การตีปัญหาให้กระจ่าง
๔. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา

^{๕๕}อ่าน วุฑฒิกรรมรักษา, “ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนในโครงการสร้างงานชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคู้งพยอม อำเภอบ้าน โป่ง จังหวัดราชบุรี”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์), (บัณฑิต วิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖).

^{๕๖}ไพรัตน์ เตชะรินทร์, กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา ชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๔๕.

จากแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สามารถประมวลและสรุปเป็นหัวข้อของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่องานของท้องถิ่น ทั้งการเมืองและบริหารงาน เพิ่มการศึกษา ดังนี้ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการคิด เช่น การคิดหาปัญหา การค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจวิธีการแก้ปัญหาของท้องถิ่น

๒. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ ร่วมให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

๓. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น ร่วมเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินงาน

เป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป้าหมายของระดมส่วนร่วมไว้^{๕๗} ดังนี้

๑. เป้าหมายของผู้ระดม (Objective of Mobilizer)

๑) เพื่อเป็นข่าวสารข้อมูลประกอบการตัดสินใจ (Information input) ในหลักการบริหารสมัยใหม่ถือว่าข่าวสารข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ การระดมในเป้าหมายต่ำสุด คือ การต้องการข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ (Information Input for Decision Making) แทนการตัดสินใจโดยลำพัง อันปราศจากข้อมูลข่าวสารที่ระดมลงไปสัมผัสมวลชนไม่ว่าวิธีใดๆ ก็ตาม ถือว่าเป็นการหาข้อมูลข่าวสารเพื่อมาสนับสนุนในการตัดสินใจ

๒) เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Showed Decision) ในการตัดสินใจ บางครั้ง ผู้ถูกระดมต้องมีส่วนแบ่งในอำนาจของการตัดสินใจถือว่าเป็นแนวทางให้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเชื่อในเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

๓) เพื่อให้ร่วมกำหนดนโยบาย (Policy Making) เป็นแนวทางให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยกำหนดจากล่างสู่บน (Bottom up) ประชาชนเป็นผู้กำหนดปัญหาและโครงการที่ประชาชนต้องการ (Problem and Needs Project) ฝ่ายข้าราชการนำมาสานต่อให้ (Implement) หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ

๒. เป้าหมายผู้ถูกระดม (Objective of Mobilizee)

๑) มีจุดร่วมในอุดมการณ์เดียวกัน (Common Idebilizee)

๒) มีจุดร่วมในผลประโยชน์ (Common Interest)

๓) ยึดติดกับตัวบุคคล (Personality)

การเข้าร่วมร่วมจะมีเป้าหมายแตกต่างกันออกไป แต่เป้าหมายทั้ง ๓ ประการจะต้องไม่ขัดแย้งกันและควรมีความสอดคล้องกันเพราะหากเป้าหมายขัดแย้งกัน แล้วมวลชนอาจแยกสลายได้ เป้าหมายอาจแยกเป็นระยะสั้นและระยะยาว เป้าหมายระยะสั้นจะต้องเป็นเรื่องส่วนตัว เป้าหมายระยะยาวเป็นเรื่องใกล้ตัว และทั้งสองเป้าหมายจะต้องไม่ขัดกัน

^{๕๗}แสวง รัตน์มงคลมาศ, “การระดมมวลชน และการมีส่วนร่วมของมวลชน การจัดตั้งองค์การการนำ และการตัดสินใจทางสังคม”, เอกสารคำบรรยายวิชา พค.๗๐๔ ภาคการศึกษา ๑/๒๕๔๑, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๑), (อัสสำเนา).

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่ควรจะให้เข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาก และเมื่อนำเอาเหตุผลมาพิจารณาร่วมกันแล้ว ก็อาจจะขึ้นกับลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงทำให้ระดับการมีส่วนร่วมเป็นไปได้หลายกรณี กล่าวคือ

๑. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชน เช่น การให้ข้อมูลการเจ็บป่วยต่อแพทย์ ถ้าไม่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นจริงก็อาจรักษาไม่ได้ผลดี

๒. การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร เช่น การรับรู้ข้อมูลของตนจากแพทย์เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

๓. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ โดยเฉพาะกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้เสียด้วย โดยแบ่งเป็น ๓ กรณี แล้วแต่กิจกรรมนั้นตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี่ กรณีแรก ตนมีน้ำหนักตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ กรณีที่สอง ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นหุ้นส่วนเท่าเทียมกัน กรณีที่สาม ตนมีน้ำหนักในการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อจะเป็นผู้รับประโยชน์จากน้ำที่ได้จากอ่างเก็บน้ำ กลุ่มประชาชนผู้จะได้รับประโยชน์ ควรเป็นผู้มีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าหน้าที่ชลประทาน เป็นต้น

๔. การมีส่วนร่วมทำคือ ร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด เช่น ร่วมสร้างถนนในชนบท

๕. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คือ อาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือด้านอื่นๆ เพื่อให้โครงการสำเร็จ

นอกจากนี้ยังผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันออกไป โดย อานนท์ กอแก้วทองดี^{๕๕} ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๓ ระดับ คือ ๑. ระดับที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ๒. ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมปานกลาง ๓. ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยเต็มที่

จากการแบ่งการมีส่วนร่วมเป็น ๓ ระดับ ๘ ขั้นตอนนี้มีได้หมายความว่า ทุกคนควรที่จะต้องกำหนดสิ่งที่ต้องการและร่วมกันจัดการเอง อันเป็นระดับการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสมในบางเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับปานกลางอาจเป็นเรื่องที่เหมาะสม บางเรื่องอาจมีส่วนร่วมมากขึ้นอีกก็ได้ แต่จะมีที่ระดับหรือขั้นตอนใดเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาความเหมาะสม

๒.๔ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ประกอบด้วย แนวคิด และทฤษฎีที่ใช้เป็นพื้นฐานของประสิทธิภาพและการพัฒนา ดังนี้

๒.๔.๑ ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยาม ความหมาย หลักการ รูปแบบ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้เรียบเรียงไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพ หมายถึงความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน^{๕๖} ซึ่งสอดคล้องกับ ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ ที่ได้กล่าวถึงองค์การจะมี

^{๕๕}นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : ๕๕๘ Print, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

^{๕๖}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท นานมีบุ๊คส์บลิตซ์ จำกัด, ๒๕๔๒), หน้า ๖๖๗.

ประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้โดยอาศัยสมาชิกภายในองค์การและการจัดวางระบบทำงาน รวมทั้งการจัดโครงสร้างการบริหารตลอดจนผู้นำที่มีประสิทธิภาพ สถานการณ์จะเกิดขึ้นได้โดย

๑) การติดต่อสื่อสารที่ดีของทั้งภายในองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การและการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในองค์การ ทำให้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้และมีประสิทธิภาพ เพราะความเข้าใจกัน ความสามารถในการสื่อความหมายให้ตรงกันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์การ

๒) ความคล่องตัวของการทำงานในองค์การ ความคล่องตัวของการบริหารงานระหว่างฝ่ายต่างๆ สามารถติดต่อถึงกันโดยไม่มีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ความคล่องตัวของพนักงานในการปฏิบัติงานมีอิสระในการทำงาน และการตัดสินใจในงานบางอย่าง

๓) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นความสามารถขององค์การที่จะกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของพนักงานจะช่วยให้ประสิทธิภาพขององค์การดีขึ้น

๔) ความผูกพันกับองค์การ หมายถึงความเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ความเข้าใจกัน ความมีมนุษยสัมพันธ์ต่อกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมาย ลุล่วงไปด้วยดีเพราะสมาชิกร่วมกันทำงาน และมีความสนทนากลมเกลียวกัน^{๖๐}

ประสิทธิภาพ^{๖๑}เป็นความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุด คู่กับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานของประเทศและจะต้องก่อให้เกิดพึงพอใจแก่ประชาชน

ประสิทธิภาพในทางรัฐประศาสนศาสตร์^{๖๒} หมายถึงการสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือ การลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุ และบุคลากร ในขณะที่พยายามเพิ่มความแม่นยำ ความรวดเร็ว และความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น

ประสิทธิภาพ^{๖๓} คือ ความสามารถในการผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการด้วยการใช้พลังงาน เวลา วัสดุ หรือปัจจัยอื่นๆ ต่ำที่สุด และ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) และผลที่นำออก (Output) เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนสำหรับทรัพยากรต่ำที่สุด การดำเนินการให้เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การทำงานที่ต้องให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และการที่จะพิจารณาว่า งานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน

๒.๔.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

จากศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพและการพัฒนา ผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและการพัฒนา ดังนี้

๑) ทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton)

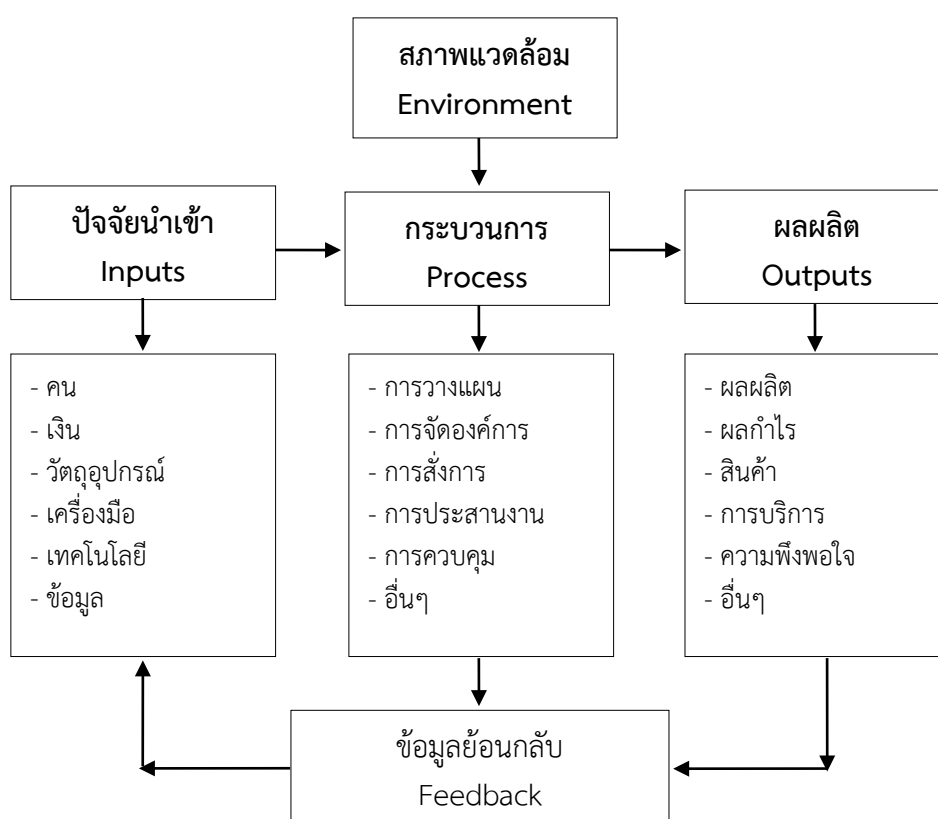
^{๖๐} ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, *จิตวิทยาการบริหารงานบุคคล*, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สื่อเสริม, ๒๕๕๓), หน้า ๙๙.

^{๖๑} ชูบ กาญจนปกร, *รัฐประศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๔๐.

^{๖๒} ดิน ปรัชพฤทธิ, *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๑๓๐.

^{๖๓} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, *ศัพท์การบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๖๖๗.

ทฤษฎีนี้เน้นการบริหารจัดการที่ระบบชัดเจนเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้เกิดแก่องค์การตามแนวคิดของทฤษฎีระบบมีสมมติฐานที่สำคัญว่า ทุกส่วนของระบบมีความสัมพันธ์กับทุกส่วนอื่นๆ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นกับส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตรกับส่วนอื่นๆ เนื่องจากส่วนประกอบทุกส่วนของระบบไม่มีความเป็นอิสระต่อกัน จากแนวความคิดนี้ในสายตาของนักบริหารมองว่า องค์กรใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะป็นธุรกิจเอกชนหรือรัฐบาล องค์กรทุกหน่วยงานต้องได้รับปัจจัยนำเข้า (Input) มากหมายหลายประการ ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยนำเข้าเหล่านี้จะได้รับกระบวนการ (Process) โดยองค์กรเพื่อผลิตภักณ์หรือปัจจัยนำออก (Output) ที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์^{๖๔} กระบวนการดังแผนภาพที่ ๒.๑



แผนภาพที่ ๒.๑ ทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน

จากแผนภาพที่ ๒.๑ ทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton) ได้แบ่งการดำเนินการขององค์การเป็นระบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

สภาพแวดล้อมภายใน (Environment) ประกอบด้วย สภาพการทำงาน โครงสร้างองค์การ บรรยากาศในการทำงาน และอื่นๆ

ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ประกอบด้วย คน เงิน วัตถุประสงค์ เครื่องมือ เทคโนโลยี และข้อมูล

^{๖๔}วิเชียร วิทยอดม, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธีระฟิล์ม, ๒๕๕๔), หน้า ๖๘.

กระบวนการ (Process) ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน การควบคุม และอื่นๆ

ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย ผลผลิต ผลกำไร สินค้า การบริการ ความพึงพอใจ และอื่นๆ

ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ประกอบด้วย สังคม เศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย คู่แข่งขัน องค์การอื่นๆ

๒) แนวคิดการบริหารของเฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol)

แนวทางการบริหารมีความเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร (Management Functions) ๕ ประการ^{๖๕} คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึงภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึงหน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้น และลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึงภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

และ เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้^{๖๖}

^{๖๕}Price, Alan, **Human Resource Management**, In a Business Context, 2 edition, (London : Thomson Learning, 2004), p.110.

^{๖๖}ศิริวรรณ เสรีรัตน์, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๕๔), หน้า ๖๙.

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เฮนรี ฟาโยล์ ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวปเบอร์ และเฮนรี ฟาโยล์ ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของ แวปเบอร์จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล์ ได้กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการองค์การ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสาย การบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีผลสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกๆระดับขององค์การ

๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มี การวางแผนจะ

ทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นที่ร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่า จะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗. หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘. การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนั้นนับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดความสามารถของผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Power) การใช้กฎบังคับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมาสำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัสและแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่ม โดยการให้รางวัล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

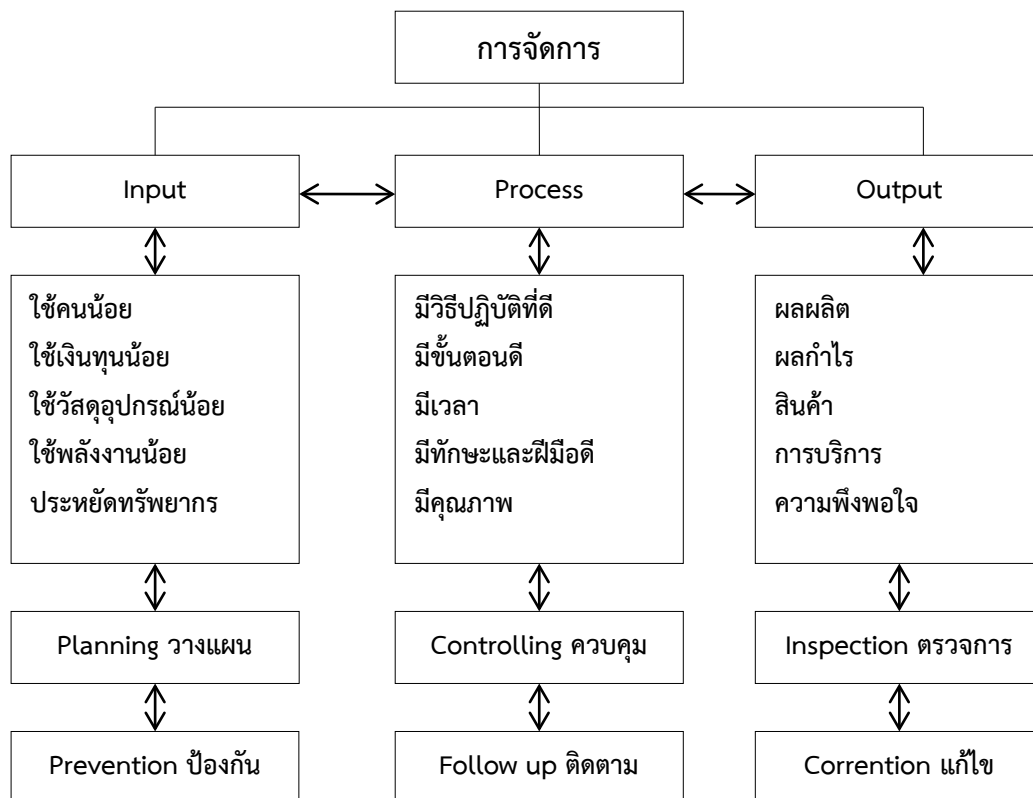
๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นที่มาเป็น

ระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ และปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์กร การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์กรถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์กร ในขณะที่องค์กรยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์กรและสมาชิกภายในองค์กร

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์กร และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภค และความร่วมมือกัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา ความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

ปัจจัยที่มีประสิทธิภาพขององค์กร จะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการให้สำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร โดยจะมีระบบนำเข้า ระบบการทำงานอย่างมีความคุณภาพมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆ ของงาน และระบบนำออกมาสู่ประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร ดังแผนภาพที่ ๒.๒



แผนภาพที่ ๒.๒ การจัดการ

จากแผนภาพที่ ๒.๒ การจัดการ หมายถึงกระบวนการดำเนินงานที่มีลักษณะดังนี้ ปัจจัยนำเข้าหรือวัตถุดิบมีการคัดสรรอย่างดี (Input) มีกระบวนการดำเนินงาน กระบวนการผลิตที่ดี (Process) มีผลผลิตที่ดี (Output) การมีประสิทธิภาพจึงต้องพิจารณากระบวนการดำเนินงานว่า ประหยัด รวดเร็ว มีคุณภาพของงานซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินงานทั้งหมด^{๖๗}

^{๖๗}Millet, John D., **Management, in the public service**, (New York : McGraw-hill book Company. Inc., 1954), P 79.

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ

นักวิชาการ/นักวิจัย/ แหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน, (๒๕๔๒, หน้า ๖๖๗)	- ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน
ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, (๒๕๕๓, หน้า ๙๙)	- ประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้โดยอาศัย ๑) การติดต่อสื่อสารที่ดีของทั้งภายในองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรและการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในองค์กร ๒) ความคล่องตัวของการทำงานในองค์กร ๓) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และ ๔) ความผูกพันกับองค์กร
ชูบ กาญจนปกร, (๒๕๕๓, หน้า ๔๐)	- ประสิทธิภาพเป็นความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย
ติน ปรัชญฤทธิ์ (๒๕๕๓, หน้า ๑๓๐)	- ประสิทธิภาพ หมายถึงการสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือการลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุ และบุคลากร ในขณะที่พยายามเพิ่มความแม่นยำ ความรวดเร็ว และความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น
ศิริวรรณ เสรีรัตน์, (๒๕๕๔, หน้า ๖๙)	- สรุปแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร (Management Functions) ๕ อย่างคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling)
วิเชียร วิทยอุดม, (๒๕๕๔, หน้า ๖๘)	- กล่าวถึงทฤษฎีการจัดการ ว่าหมายถึง ความมีประสิทธิภาพขององค์กร ประกอบด้วยความมีประสิทธิภาพของบุคคลและของกลุ่มรวมกัน มุมมองความมีประสิทธิภาพขององค์กร ก็โดยพิจารณาว่า ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้นมีมากกว่าผลบวกของความมีประสิทธิภาพของบุคคลและของกลุ่มรวมกัน องค์กรก็จะมีผลการดำเนินงานที่ดี

๒.๕ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกหนึ่งที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการป้องกัน แก้ไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต โดยการจัดทำค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การอนุมัติ การกำหนดนโยบาย และการจัดทำแผน หรือการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๒.๕.๑ พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก และมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานาน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ และมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน รวมถึงการไม่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งนำมาสู่การขาดการประสานความร่วมมือในการร่วมป้องกันการกระทำผิดจนเกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลของการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งออกเป็นผลบังคับทางอาญา ผลบังคับทางแพ่ง และผลบังคับทางการปกครอง^{๖๘}

ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ตามภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงสำหรับใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
๒. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
๓. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
๔. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕
๕. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓
๖. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
๗. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๖๘} สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รศ.ดร., ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ, [ออนไลน์] แหล่งข้อมูล: <http://elib.coj.go.th/Article/๑๓-๐๐๖-๐๑.pdf>, [๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗].

๘. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานหลักในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากมีบทบัญญัติโดยตรงที่รับรองสิทธิ หน้าที่และส่งเสริมประชาชนรวมถึงองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมกำหนดอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีหน้าที่ร่วมกันในด้านการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีมาตรการที่ใช้บังคับในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมครอบคลุมทุกด้าน^{๖๙}

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีบทบาท และมีความสำคัญต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรการที่ใช้บังคับและจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่และข้อห้ามต่าง ๆ แก่ประชาชนให้ปฏิบัติเพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำที่ส่งผลต่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง^{๗๐}

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีบทบาท และมีความสำคัญต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรการที่ใช้จัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องของการควบคุม การกำกับและดูแลการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน^{๗๑}

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการผังเมืองของประเทศ เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งของรัฐหรือเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางของการพัฒนาหรือความเจริญของเมืองในแต่ละท้องที่ โดยมีมาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรดำเนินการและบังคับใช้กฎหมาย^{๗๒}

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมอาคารเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และอำนวยความสะดวกแก่การจราจรและเป็นกฎหมายที่มีบทบาทความสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับอาคารเป็นอย่างมาก มีมาตรการที่บังคับใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมใน

^{๖๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕.

^{๗๐} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕.

^{๗๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕.

^{๗๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕.

เชิงของการป้องกัน การควบคุมและการกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินการเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการที่ใช้บังคับส่วนใหญ่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรดำเนินการและบังคับใช้กฎหมาย^{๗๓}

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ควบคุมและกำกับการดูแลการตั้ง และประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดจากโรงงานโดยตรง ทำให้มาตรการที่ใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน และกำกับดูแลมลพิษทุกประเภทที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ มิให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเกิดอันตราย หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญที่อาจเกิดขึ้น แก่ประชาชน และในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๒(๑) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งประเภทของโรงงานออกเป็น ๓ จำพวก คือ^{๗๔}

โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่ เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒(๑) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ด้วย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ควบคุมแพ เรือประเภทต่าง ๆ และจัดระเบียบการเดินเรือในน่านน้ำไทย รวมถึงการควบคุม ป้องกันโรค และภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจติดมากับเรือ รวมถึงการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยให้เหมาะสมแก่การเดินเรือ โดยมีมาตรการทางด้านกฎหมาย ทั้งด้านการป้องกัน ฟื้นฟู และการกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ จากการเดินเรือ และจากการใช้ลำน้ำที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในน่านน้ำไทยทั้งหมด และในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๗๕} และปัจจุบันได้มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

^{๗๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓.

^{๗๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕.

^{๗๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๐.

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ฉะนั้นจึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจด้านการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายโดยตรงที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อส่งเสริมการเกษตรกรรม และควบคุมการชลประทานของรัฐทั่วประเทศ ตลอดจนเพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทางน้ำชลประทาน โดยแบ่งทางน้ำชลประทาน ออกเป็น ๔ ประเภท คือ^{๗๖}

ประเภทที่ ๑ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภทที่ ๒ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะ

ภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภทที่ ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภทที่ ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

๒.๕.๒ . ลักษณะการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อจำกัดในการใช้กฎหมายหลายประการ^{๗๗} ดังนี้

๑. ความไม่ครอบคลุมของกฎข้อบัญญัติที่นำออกมาใช้บังคับ ในการออกกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน เช่น การวางแผน การจัดการ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์วิธีการ ขั้นตอนในการจัดการ ทำให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายลดลง

๒. การขาดบุคลากรผู้ชำนาญการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มี การจัดตั้งได้ไม่นานทำให้ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความ ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามสภาวะการณ์ ทำให้จำเป็นที่จะต้องผู้ชำนาญการในเรื่องสิ่งแวดล้อม

๓. การขาดความเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการดำเนินการ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานของรัฐ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ไม่ได้มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงองค์กรเดียวที่เข้าไปดูแลจัดการ ทั้งนี้เป็นตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ หน่วยงานในการเข้าไปจัดการ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสีย นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปดูแลโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขแล้วยัง ต้องมีสำนักงานอุตสาหกรรมของแต่ละจังหวัดต้องเข้าร่วมในการจัดการแก้ไข การจัดการจึงไม่ อาจจะแล้วเสร็จได้ในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่นๆ เช่น ในเรื่องของทรัพยากรป่าไม้ ก็มีกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเข้ามาดูแลเป็นต้น

^{๗๖} กลมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐.

^{๗๗} อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๔๒๕.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๕ เขียนไว้ว่า “ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดความชัดเจนครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยที่ส่วนใหญ่แล้ว จะเน้นแต่การแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นเท่านั้นซึ่งที่ควรจะให้ ความสำคัญเริ่มต้นตั้งแต่การป้องกัน และทำในทุกๆ พื้นที่ ไม่จำเพาะแต่พื้นที่ที่มีการอนุรักษ์หรือ เกิดมลพิษเท่านั้น” เพราะพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายพื้นฐานที่มีขอบข่ายครอบคลุม การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการควบคุมภาวะมลพิษทุกๆ ด้าน^{๗๘}

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการออก ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งเจ้า พนักงานควบคุมมลพิษ โดยการยกเลิกเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทั้งหมด ตาม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๑ และได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม นักวิชาการสุขาภิบาลและ นักวิชาสิ่งแวดล้อม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๓ ขึ้นไป^{๗๙} และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่ง บทพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้า พนักงานสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล และ หัวหน้าส่วนสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข^{๘๐}

รวมถึงการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และกำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ออกตามความในมาตรา ๓๒(๑) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วย คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งอาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวน ๓ ฉบับ คือ คำสั่งของกระทรวง อุตสาหกรรมที่ ๗๒/๒๕๔๗, ๗๓/๒๕๔๗ และ ๗๔/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วย เทศบาล โดยนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รอง ปลัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การ

^{๗๘} ธีรศ ศรีสถิตย์, **รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๔๒.

^{๗๙} กรมควบคุมมลพิษ, **กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, [ออนไลน์] แหล่งข้อมูล: <http://www.pcd.go.th/>, [๕ กันยายน ๒๕๕๗].

^{๘๐} เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา ศุภล ศรีสุขวัฒนา และ สมชาย ตูแก้ว, **คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๑), หน้า ๕๕.

บริหารส่วนตำบล ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ วรรคสามและ เทศบาลวรรคห้า มาตรา ๓๕(๑) มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ ในท้องที่ซึ่งอยู่ในอำนาจของตน และโรงงานตามที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจเท่านั้น

และคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ตามคำสั่งของกระทรวงอุตสาหกรรมที่ ๗๑๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบ เทศบาล โดยนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ตามความในบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เฉพาะโรงงานตามที่กำหนดในบัญชีประเภทหรือชนิดของโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตที่ได้รับผิดชอบเท่านั้น

และตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ ๗๑๘/๒๕๔๕ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕

และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวีที่ ๓๑๙/๒๕๔๗ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหน้าที่ไว้มีเพียงเทศบาลเท่านั้นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลอง และปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหน้าที่ไว้มีเพียงเทศบาลเท่านั้นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลอง และทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้น และระบุไว้อย่างชัดเจนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี ตามมาตรา ๑๗ แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด

ดังนั้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข จึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

๒.๕.๓ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

การรับสิทธิพิเศษเป็นอันดับแรกในการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบบำบัดของเสีย รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดินวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น สำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบ ซึ่งได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แล้วส่วนหนึ่งหรือได้จัดสรรเงินได้รายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบด้วย โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดขึ้น อ้างตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

การปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง รวมถึงการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎกระทรวง อ้างตาม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐

การมอบหรืออนุญาตให้บุคคลดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยแทนภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ้างตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๘

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุม การกำกับดูแลตลาด การควบคุมดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสิร์ฟอาหารการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ การกำหนดแบบการแจ้ง และหนังสือรับรองการแจ้ง การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต การกำหนดการอนุญาตและค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดและการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และค่าปรับให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น อ้างตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔

การปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในการแจ้งให้ยกเลิก หรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นในหนึ่ง ร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันรับแจ้ง การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกประกาศกระทรวง ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใดในบริเวณนั้นเป็น การชั่วคราว อ้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๓ ทวิ (๑) (๒) และ(๔)

การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๐ เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ๔ รายการ คือ โรงสูบน้ำ , การวางท่า สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า, กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และเขื่อนกันน้ำเขาะ (มาตรา ๑๑๗) ประกอบกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) การอนุญาตให้ขุดลอกคูแลร่องน้ำทางเรือเดิน งานติดตั้งบำรุงรักษาเครื่องหมาย การเดินเรือร่องน้ำภายในประเทศเฉพาะที่เป็นร่องน้ำชายฝั่งทะเล ขนาดเล็ก รวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด (มาตรา ๑๒๐) การบริหารดูแลรักษาสถานขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) การมีอำนาจสั่งห้ามใช้ และให้แก้ไขท่าเทียบเรือสาธารณะ ซึ่งมีสภาพไม่ ปลอดภัยในการใช้ หรืออาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนหรือแก่การเดินเรือ (มาตรา ๔๖ ทวิ) การจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามข้อ ๒(๑๔) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๐) และ การจัดเก็บค่าใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และค่าใบอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำตามข้อ ๒(๖) และ ข้อ ๒(๘)-(๑๐) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๔)

การสั่งปรับผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ ได้รับอนุญาต (มาตรา ๑๑๘) การออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่ง อื่นใดที่มีการฝ่าฝืน หรือผู้ได้รับอนุญาตไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ละถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งให้ ร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น (มาตรา ๑๑๘ ทวิ) การแจ้งความร้อง

ทุกซ์ต่อพนักงานสอบสวน กรณีมีผู้ฝ่าฝืนซึ่งจะต้องถูกลงโทษตามมาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๑๙ ทวิ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๐๔ และการเปรียบเทียบปรับให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓

๒.๕.๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา อ้างตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๗, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๐

การแต่งตั้งข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ นายตรวจหรือ นายช่าง อ้างตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๙)

การจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อลดและขจัดมลพิษในท้องที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษ พร้อมประมาณการและคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนสำหรับก่อสร้าง หรือ ดำเนินการที่จำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวบรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อ้างตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑

การพิจารณาออกใบอนุญาตผู้ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย อ้างตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๓

การออกคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขและการออกคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของเสียรวมจนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้งและเปิดดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตท้องที่นั้น อ้างตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๔ และมาตร ๗๕

การดำเนินการ ควบคุมการทำงานหรือว่าจ้างให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย เป็นผู้ดำเนินงาน และควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมก็ได้ และน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดจะต้องได้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่กำหนดและการรวบรวมรายงานด้วยก็ได้ ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจที่ในเขตท้องที่นั้นเป็นประจําอย่างน้อยเดือนละครั้ง และการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียก ร้องค่าเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสีย

๒.๖ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ยกตัวอย่างเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำ โดยศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญทำให้ทราบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำนั้นมีอยู่หลายฉบับและอยู่ในส่วนการรับผิดชอบของหลาย

หน่วยงาน^{๔๑} ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นต่างมีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างกันไป คือ ทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ การควบคุมมลพิษทางน้ำโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำโดยเฉพาะ ดังเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุม กิจการเฉพาะด้าน แต่ก็มีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ซึ่งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานอื่นๆ ยังคงต้องบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวอยู่ ทำให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก^{๔๒}

๒.๖.๑ สภาพทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยทำสรุปประเด็นปัญหา อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมไว้ ๓ ประการ คือ

๑) ปัญหาด้านการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติ ของกฎหมายที่สร้างความซ้ำซ้อน และการบังคับใช้ของผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกัน

๒) ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาปัจจุบัน เนื่องจาก บทบัญญัติที่ล้าสมัย บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ การกำหนดอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม

๓) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ทำให้เกิด ปัญหาคือ ปัญหาจากอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาจากการพิสูจน์ ความเสียหายและค่าเสียหาย

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมข้างต้น เมื่อนำมา วิเคราะห์ในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของบทบาทองค์กรส่วน ท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จึงทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้สรุปเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับปัญหา สิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครกฎหมายยังไม่ให้อำนาจที่ชัดเจน ทั้งมีการบริหารที่ซับซ้อนในการ จัดการปัญหา ปัญหาด้านพื้นที่รับผิดชอบที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนอื่นๆ ที่การตัดสินใจการ แก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัยส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ทำให้แก้ปัญหาได้ช้าและไม่ตรงกับ ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

๒) ปัญหาด้านการบังคับใช้ เนื่องจากการใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา นั้นๆ ยังไม่ สามารถใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมาแก้ปัญหาได้อย่างเด็ดขาด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมมีส่วนสัมพันธ์กับบทกฎหมายหลายฉบับ กฎหมายอาญามีส่วนในการกำหนดโทษต่อการ กระทำความผิด กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเข้ามามีส่วนในการเยียวยา การปรับสินไหม ค่าชดเชย ในสิ่งที่เสียหายไปแล้ว กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ให้กับผู้ใช้อำนาจหรือ

^{๔๑} สัมภาษณ์, นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ, อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีปกครอง, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

^{๔๒} สัมภาษณ์, นายสมพงษ์ เผือกประดิษฐ์, ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะแผนกคดีสิ่งแวดล้อมใน ศาลแพ่ง ๑, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

ผู้ปกครอง แต่ในฐานะของนักนิติศาสตร์กฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดลดลง เนื่องจากตัวกฎหมายก็ยังมีช่องว่างอยู่มากทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นช่องทางให้เกิดการประพดมิชอบได้

๓) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ เพราะเจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานตามกฎหมาย เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมาย แต่การให้ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไรเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน มีการเลือกปฏิบัติ มีการผ่อนปรนของเจ้าพนักงาน มักจะเกี่ยงให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน

๒.๖.๒ แนวคิด วิวัฒนาการ หลักการเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในไทย

๒.๖.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา และการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆของมนุษย์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในกระบวนการพัฒนาและการผลิต กิจกรรมของมนุษย์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ทรุดโทรม รวมถึงการไม่สมดุลระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการไม่เป็นธรรม และความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จากปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การขาดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เฉพาะแล้วยังส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมระดับภูมิภาคและบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของโลกโดยรวม อาทิ การปล่อยก๊าซกัมมันตจากโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศของโลกส่งผลต่อภาวะเรือนกระจก (Green house effect)

หลักเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ขอบเขตครอบคลุมถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษการอนุรักษ์ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริม และพัฒนาสุขภาพพลานามัยสภาวะความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคมนั้นด้วย

ส่วนเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม จะเป็นการกำหนดนโยบาย และการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดนโยบายการวางแผนสิ่งแวดล้อมการกำหนดมาตรการสำหรับการดำเนินการตามนโยบายและแผน การกำหนดและจัดตั้งองค์กร และสถาบันที่เหมาะสมสำหรับการบริหาร และจัดการสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดนโยบาย และมีการวางแผนตามหลักวิชาการว่าด้วยการบริหารสิ่งแวดล้อม และหลักการอนุรักษ์วิทยาสำหรับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะทำให้เกิดอย่างมีประสิทธิภาพได้ ถ้าหากว่าไม่มีมาตรการสำหรับการดำเนินการตามนโยบายและแผนแต่สำหรับประเทศที่มีความก้าวหน้า หรือเป็นผู้นำทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ก็จะมีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยนโยบาย และการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำนโยบายและแผน ตลอดจนได้มีการกำหนดหรือจัดตั้งองค์กรที่นำมาตราการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อให้ปรากฏผลในทางปฏิบัติ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมมิใช่สาขาวิชากฎหมายที่แยกตัวออกมาจากกฎหมายลักษณะอื่นๆ โดยเด็ดขาด แต่มีความเกี่ยวพันกับหลักกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนหลาย

ลักษณะด้วยกัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่ง ถือว่าเป็นกฎหมายปกครองลักษณะพิเศษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวิชาการสาขาอื่นๆ ความรู้และความเข้าใจปัญหาและแง่มุมทางเทคนิคของศาสตร์ และวิทยาการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษา การพัฒนา และการปรับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับ เสาวภาคี สกฤโรมวิลาส ที่กล่าวว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตครอบคลุมถึง ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ การอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพพลานามัย สภาพความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคมนั้นด้วย กฎหมายสิ่งแวดล้อมมิใช่กฎหมายที่แยกตัวออกมาจากกฎหมายอื่นๆอย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกับหลักกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนหลายลักษณะด้วยกัน^{๘๓}

๒.๖.๒.๒ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาประมาณ ๕๐ ปี กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองโบราณสถานมิให้ถูกบุกรุก คั่น ทำลาย และ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เร่งการพัฒนาประเทศตั้งแต่การก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานไปจนถึงการเพิ่มผลผลิตในทุกภาคส่วนทั้ง การเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ฯลฯ กิจกรรมทุกกิจกรรมล้วนกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับกระแสการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติเป็นวาระระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้มีการเข้าร่วมประชุมนานาชาติในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และ ปัญหามลพิษ มีการลงนามในสัตยาบันในหลายฉบับ และ ข้อผูกพันที่ได้ไปรับรองไว้ส่งผลให้มีการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จากนั้นได้มีการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกมาบังคับใช้อีกเป็นจำนวนมากในรูปของ พระราชบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น เนื่องจากปัญหามลพิษมีหลายรูปแบบ อาทิ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน และ มลพิษทางเสียง เป็นปัญหามลพิษทางน้ำถือได้ว่าเป็นมลพิษที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์มากที่สุด เพราะเกี่ยวข้องกับการอุปโภคและบริโภคในชีวิตประจำวัน ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการปกป้องควบคุม มิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย และ ป้องกันการเกิดมลพิษ โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ มีกฎหมายสำคัญที่คือพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับนี้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักของประเทศไทย ออกมาบังคับใช้ทั้งในลักษณะส่งเสริม สนับสนุน ป้องกัน รวมทั้งบทบัญญัติในการลงโทษ

๒.๖.๒.๓ สภาพบังคับของกฎหมาย (Sancetions)

ดังได้กล่าวถึงกฎหมายไว้แล้วว่าจะต้องมีสภาพบังคับเป็นสิ่งที่ควบคุมเป็นเหตุและเป็นผลกับการทำให้กฎหมายนั้นบังคับใช้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ กฎหมายใดที่มีสภาพบังคับ

^{๘๓}เสาวภาคี สกฤโรมวิลาส, "การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมาตรการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม", วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖).

ไม่ดีหรือไม่เหมาะสมกฎหมายนั้นจะไม่เกิดผลตามที่มุ่งหวัง^{๘๔} เมื่อมีการจำแนกกฎหมายออกเป็น ๓ สาขาใหญ่ๆ แล้วสภาพบังคับของกฎหมายทั้ง ๓ สาขา จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาว่ามีหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร สภาพบังคับที่มักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีคือ โทษในคดีอาญา (Punishment) ทั้งที่กฎหมายยังมีสภาพบังคับประเภทอื่นๆ ที่สำคัญๆ เช่น การเยียวยาโดยการป้องกัน (preventive) และการเยียวยาผลเสียหายโดยตรง (specific relief) ซึ่งสภาพบังคับดังกล่าวสามารถกำหนดให้เป็นมาตรการทางบวก (positive) หรือลบ (negative) ได้สภาพบังคับของกฎหมายมีวัตถุประสงค์อยู่ ๓ ประการคือ^{๘๕}

๑. จูงใจให้คนทำตามกฎหมาย เพื่อให้ไม่กล้าทำผิดกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนจะถูกกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย

๒. ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย เพื่อเป็นการป้องกันและระงับการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมถึงบุคคลทั่วไปโดยให้กระทำการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การสั่งพักใบอนุญาตโรงงานเพื่อป้องกันอันตรายจากโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ

๓. เยียวยาความเสียหาย เป็นลักษณะของวัตถุประสงค์ในด้านการทดแทน ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้คืนสภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่ควรจะเป็นในวัตถุประสงค์ตามกฎหมายทั้ง ๓ ประการดังกล่าวนี้เอง

สรุปว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ผสมผสานอยู่ในระบบกฎหมายตามปกติ โดยอาจบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญากฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองได้ เพียงแต่มาตรการทางกฎหมายคงมีลักษณะและข้อจำกัดของแต่ละมาตรการที่มีความเหมือนและแตกต่างกัน ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะสำคัญของมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ได้ดังนี้

๑. มาตรการทางปกครอง ในเรื่องของมาตรการทางปกครองนี้ เนื่องจากได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า กฎหมายปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยมีลักษณะไปในด้านของการใช้อำนาจของรัฐ ที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม (Common good) ซึ่งในการที่รัฐมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมดังกล่าวทำให้รัฐต้องมีหน้าที่หรือภารกิจหลายประการ เนื่องจากการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมนั้นมีอยู่มากมาย การใช้มาตรการทางปกครองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ สำหรับลักษณะของมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้นั้นก็มีหลายประการด้วยกันคือ^{๘๖}

๑.๑ มาตรการทางปกครองที่ใช้ระบบการพิจารณาอนุญาต (Licencing) เป็นมาตรการที่กำหนดให้กิจการบางประเภทจะทำได้ก็ต่อเมื่อต้องได้รับอนุญาตเท่านั้น ทั้งนี้เป้าหมายเพื่อต้องการควบคุมมาตรฐานของการกระทำให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการ ในทางปฏิบัติ มาตรการพิจารณาการออกใบอนุญาตจะประกอบด้วย การออกใบอนุญาตการพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งในแต่ละกระบวนการดังกล่าวจะมีการกำหนดเงื่อนไขตามความเหมาะสม

^{๘๔}ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การยกร่างกฎหมาย”, วารสารกฎหมายปกครอง, (๗ เมษายน ๒๕๓๑): ๒๕-๒๖.

^{๘๕}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖-๓๑.

^{๘๖}อ้างแล้ว, หน้า ๓๐-๓๑.

ได้ เช่น การที่รัฐมีประกาศกำหนดประเภทของโรงงานให้ต้องขออนุญาตต่อทางราชการก่อนที่จะเปิดดำเนินการและในการพิจารณาต่อใบอนุญาตแต่ละครั้ง ราชการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาถึงศักยภาพของโรงงานในการบำบัดมลพิษจากโรงงานก่อนการพิจารณาอนุญาตแต่ละครั้งได้ ซึ่งเจ้าของโรงงานก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสียก่อน มิเช่นนั้น ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจไม่ออกใบอนุญาตหรือพิจารณาระงับการต่อใบอนุญาตแล้วแต่กรณีได้

๑.๒ มาตรการออกคำสั่ง (order) เป็นมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สามารถคำสั่งห้ามการกระทำการบางอย่างที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (cease and desist order) หรือจะออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องใดๆ (Affirmative order) เพื่อเป็นการเตือนให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ที่กฎหมายหรือประกาศของทางราชการกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่เป็นข้อกำหนดค่าปรับตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขในกฎหมาย รวมทั้งการออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน เช่น การออกคำสั่งให้โรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการใดๆ ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการปล่อยน้ำทิ้งเสียลงสู่แหล่งน้ำ ให้มีการบำบัดน้ำเสียให้อยู่ในมาตรฐานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศเสียก่อนที่ปล่อยทิ้งออกมา และเมื่อพบว่าจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวไปก่อให้เกิดผลเสียตามมา ก็ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถออกคำสั่งปรับได้ตามกฎหมาย รวมทั้งในกรณีที่ปล่อยทิ้งของเสียเข้าสู่ระบบบำบัดทางราชการโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบบำบัดของทางราชการ ก็สามารถสั่งให้ชดใช้เงินค่าเสียหายได้

๑.๓ มาตรการการตรวจค้น (inspection) เป็นมาตรการทางปกครองที่กำหนดอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ทางราชการที่จะเข้าไปตรวจสอบ ว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การเข้าไปตรวจดูการดำเนินการของโรงงานที่ได้รับอนุญาตว่าได้มีการจัดทำและใช้ระบบบำบัดของเสียจากโรงงาน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการอนุญาตหรือไม่

๑.๔ มาตรการการบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง หรือมาให้อภัยคำ (Contempt proceeding) เป็นมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จำเป็นต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของเอกชนเพื่อที่จะนำมาตรวจสอบซึ่งหากมีการหลีกเลี่ยงฝ่าฝืนก็จะมีโทษ

๑.๕ มาตรการบังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง disclosure and publicity) เป็นมาตรการทางปกครองที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจบังคับให้ผู้ประกอบการต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และยังเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถให้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายได้ ซึ่งในมาตรานี้ถือเป็นมาตรการที่เป็นการติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจการเช่นกัน ยกตัวอย่าง เช่น การที่ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๙ กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ที่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่เพิ่มจำนวนหรือเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

๒. มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการที่ใช้การลงโทษทางอาญามาเป็นการตอบโต้ที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับผลที่เจ็บปวดหรือไม่มีความสุข (Unpleasure) โดยจะนำมาใช้เฉพาะเมื่อมีการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมเท่านั้น (Harmful conduct to others or society) การกำหนดความรับผิดทางอาญาจะเป็นมาตรการที่นำมาใช้ต่อเมื่อจำเป็นจริงๆ และไม่มีมาตรการอย่างอื่นทดแทนได้เท่านั้น กฎหมายอาญาเป็นเรื่องที่รัฐลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเพราะไม่

ประสงค์ให้ผู้ใดทำผิดกฎหมายและที่สำคัญต้องเป็นการพิจารณาถึงการกระทำที่ผ่านมา (past conduct) เป็นเกณฑ์ เช่น โรงงานแห่งหนึ่งปล่อยน้ำเสียออกสู่น้ำลำคลองโดยไม่ได้รับอนุญาต และเมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดได้สั่งการให้ยุติการกระทำดังกล่าวแล้ว ถ้ายังคงฝ่าฝืนซึ่งถือว่าการฝ่าฝืน ปล่อยทิ้งน้ำเสียออกมานั้นเกิดจากการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน ดังนั้นผู้ที่ปล่อยทิ้งจึงถูกพิจารณาโทษทางอาญาได้ ซึ่งตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ระบุว่าโทษไว้ทั้งจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

๓. มาตรการทางแพ่ง เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการ ในด้านของการบังคับใช้ในปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยอาจจะมี เรื่องของสิทธิและหน้าที่ต่างๆ เกิดขึ้นตามความเหมาะสมของเรื่อง เช่น ในเรื่องของโรงงาน อุตสาหกรรมที่รัฐกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดของเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดเสียก่อน ก่อนที่จะ ปล่อยทิ้งออกสู่สภาวะแวดล้อมได้ แต่ว่าโรงงานนั้นยังไม่ได้สร้างระบบบำบัดดังกล่าว แล้วพบว่า ผลเสียจากการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำทำให้แหล่งน้ำมีสารพิษปนเปื้อน เมื่อประชาชนนำไปใช้ อุปโภคบริโภคแล้วเกิดเจ็บป่วยหรือเกิดความเสียหายแก่พืชผลการเกษตร โรงงานนั้นก็จำต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายทางแพ่งให้แก่ผู้เสียหายได้ มาตรการในทางแพ่งอาจจำแนกออกได้ ดังต่อไปนี้

๓.๑ การส่งมอบ เป็นมาตรการที่บังคับให้ผู้กระทำละเมิดต้องคืนทรัพย์สินหรือ ต้องชำระหนี้ที่ถูกกำหนดเฉพาะเจาะจง

๓.๒ ค่าทดแทน เป็นมาตรการที่ใช้ในกรณีที่ไม้อาจส่งมอบ ชดใช้หรือเยียวยา ความเสียหายได้โดยวิธีการอื่นที่เหมาะสม จำต้องนำเงินมาเป็นสิ่งที่ชดใช้แทน

๓.๓ การบังคับให้กระทำการใด เป็นมาตรการทางแพ่งที่กำหนดให้ฝ่ายผู้กระทำ ผิดหรือกระทำละเมิด ต้องปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การบังคับให้ต้องประกาศลงหนังสือพิมพ์ อธิบายข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการหมิ่นประมาท เป็นต้น

๓.๔ การงดเว้นกระทำ เป็นมาตรการทางแพ่งที่มีสภาพบังคับเป็นโทษด้วยการ สั่งห้ามให้ผู้กระทำผิดยุติการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เป็นการล่วงละเมิดบุคคลอื่น

๓.๕ การไม่รับรู้ผลในกฎหมาย เป็นมาตรการที่บังคับใช้โดยถือว่าสิ่งที่กระทำ ขึ้นนั้น ไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น การที่เจ้าของโรงงานตกลงกันเป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ที่จะไม่ ดำเนินการใด ๆ แม้ว่าเจ้าของโรงงานจะปล่อยทิ้งของเสียเข้าสู่สภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ถือเป็นการ กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่กับเจ้าของโรงงาน ไม่มีผลผูกพันให้รัฐหรือประชาชนต้อง ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว

๓.๖ การให้โอกาสเลือก เป็นมาตรการทางแพ่งที่ให้โอกาสแก่ฝ่ายผู้เสียหายว่า จะเลือกปฏิบัติตามข้อตกลงไว้หรือไม่

๓.๗ การกำหนดคุณภาพของสิทธิ เป็นมาตรการทางกฎหมายแพ่งที่กำหนดให้ สิทธิพิเศษแก่ประเภทของสิทธิบางประเภทสูงกว่าอีกประเภทหนึ่ง

๓.๘ การจำกัดสิทธิ เป็นมาตรการทางแพ่งที่ตัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดใน เรื่องที่จะไปก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือไร้ความสามารถ เป็นต้น

นอกจากลักษณะของมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวถึงทั้ง ๓ มาตรการดังกล่าวแล้ว ก็ยังมี มาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากมาตรการที่กล่าวอีก เช่น มาตรการการส่งเสริมหรือ

จูงใจอย่างอื่นเพื่อเจตนารมณ์ที่จะชักจูงให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นการตอบแทนแก่ผู้ให้ความร่วมมือในการป้องกันแก้ไขปัญหตามกฎหมายต่างๆ เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ของเครื่องมือเครื่องจักรที่จะใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น^{๘๗}

จากมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ๆ ทั้ง ๓ มาตรการดังกล่าวที่มักจะบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่ถูกจัดให้เป็นประเภทของกฎหมายปกครองด้วยแล้ว จะมีมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ เพราะส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่เป็นเรื่องของการจัดการตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องใช้อำนาจของรัฐ กระบวนการในด้านการลงโทษและการเยียวยาขาดใช้ค่าเสียหายต่อประชาชนหรือผู้ฝ่าฝืน ทั้งนี้เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายปกครองซึ่งถือเป็นกฎหมายมหาชน เป็นเรื่องของกฎหมายที่ว่า ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐ โดยตั้งสมมติฐานว่ารัฐเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่า และมีอำนาจอกระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ราษฎรต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของสังคม^{๘๘} ไม่ใช่เพื่อคนใดคนหนึ่งดังนั้นในด้านของสภาพบังคับทางมหาชน (Sanctions Public -law) หรือมาตรการทางปกครอง (administrative measures) จึงถูกนำมาใช้ในกฎหมายที่รัฐต้องเข้าจัดการกับเรื่องใด ๆ ที่ถือว่าเป็นภารกิจของรัฐในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางที่ จอห์น ล็อค นักปรัชญาชาวอังกฤษได้คิดเห็นไว้ว่าก่อนมารวมเป็นสังคม มนุษย์ในสภาพธรรมชาติเป็นมนุษย์ที่สงบ มีจิตใจงดงาม ชอบช่วยเหลือกันและกัน มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเต็มที่ ต่อมาเมื่อมีการละเมิดกฎธรรมชาติ ไม่มีสภาพบังคับ ทำให้มนุษย์ต้องเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น โดยมีรัฐเข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายและทำความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยที่อำนาจทุกชนิดมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การคุ้มครองเสรีภาพและกรรมสิทธิ์^{๘๙}

จากบทบาทและภารกิจของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมต่างๆ มากขึ้นรัฐจึงต้องสร้างกฎหมายมหาชนทางปกครองในเรื่องต่างๆ มากขึ้นไปด้วย ทั้งนี้เพื่อมุ่งหมายในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ สภาพบังคับหรือมาตรการที่จำเป็นต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องมีลักษณะที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ โดยบางกรณีต้องอาศัยอำนาจเจ้าพนักงานอื่นๆ นอกจากศาลมาเป็นผู้บังคับใช้ไปก่อน เพราะในวิธีการบังคับของกฎหมายปกครองสามารถบังคับเอาแก่ผู้กระทำละเมิดได้รวดเร็ว ว่องไว มีทั้งมาตรการที่เป็นการปราบ (offend) ความผิดที่เกิดขึ้นและเสียหายแล้ว และมาตรการที่เป็นการปราม (defend) ไม่ให้ความผิดหรือความเสียหายเกิดขึ้นลุกลามไปอีก^{๙๐} ในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ความเป็นอยู่ของสังคมโดยรวม ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงานหรือ

^{๘๗} อ่างแล้ว, หน้า ๔๗.

^{๘๘} อ่างแล้ว, หน้า ๒๒ - ๒๓.

^{๘๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๔๖-๔๘.

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒-๒๓.

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก็ตามจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง เช่นเดียวกัน

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐที่จะจัดระบบการบริหารงาน และการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเป็นระเบียบของโรงงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทนและพึงป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสมเมื่อเราจัดประเภทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว อยู่ในประเภทของกฎหมายปกครองแล้ว ในเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจอันดับต่อไป ก็คงเป็นเรื่องของความสำคัญของมาตรการทางปกครอง ในการบังคับใช้กับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจากโรงงาน

๒.๖.๒.๔ ทฤษฎีทางกฎหมายและหลักเกณฑ์การใช้มาตรการทางปกครองเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ในก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงเรื่องของความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิต ตลอดจนได้กล่าวถึงเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงของทฤษฎีและประสบการณ์จากการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยมาแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกเรา หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในอนาคตไม่นานปัญหาของสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอย่างรุนแรงมากขึ้น จนไม่อาจที่จะนำวิธีการใดมาแก้ไขได้อีกต่อไป การใช้มาตรการทางกฎหมายในส่วนของมาตรการทางปกครองเพื่อการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนอย่างยิ่งในแต่ละประเทศ แต่หากการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมหรือหลักการที่ถูกต้องแล้วก็ไม่สามารถทำให้การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ได้ความจำเป็นในการทำความเข้าใจถึงแนวทฤษฎีและหลักการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่มักจะถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการบังคับใช้ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงจะขอกล่าวถึงทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นแนวทางที่จะนำมาใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งทฤษฎีที่จะขอยกมากล่าวในบทนี้ เป็นทฤษฎีที่สำคัญที่สุดในฐานะที่เป็นแม่บทที่จะนำไปสู่การดำเนินการเพื่อจัดการด้วยวิธีการต่างๆ ต่อปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม นั่นคือ ทฤษฎีสื่อธิในสิ่งแวดล้อมและทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

๒.๖.๒.๕ ทฤษฎีสื่อธิสิ่งแวดล้อม (The environment right theory)

ทฤษฎีนี้เป็นหลักการสำคัญว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยสิทธิดังกล่าวย่อหมายถึงรวมถึง การยอมรับให้บุคคลแต่ละบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนในการที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสุขสบายต่อตนเองได้ เมื่อใดก็ตามที่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากปัญหามลพิษ ผู้ได้รับความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของตนมากน้อยเพียงใดหรือไม่^{๙๑} ในเรื่องของสิทธินี้ได้ขยายความกว้างจากที่เคยจำกัดอยู่ในเรื่องของโอกาสหรือความเป็นเจ้าของ ให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสงบสุขภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีคุณภาพ และได้รับการดูแลเอาใจใส่ รวมทั้งได้รับการรับรองสิทธิโดยผู้มีอำนาจปกครองเรียกอีกอย่างว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ซึ่งเป็นการแสดงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ ที่เป็นเรื่องอำนาจหรือประโยชน์ที่ชอบธรรม อันพึงมีพึงได้ของบุคคลทุกคน ซึ่งสิทธิมนุษยชนนี้สืบทอดแนวความคิดมาจากเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (National Rights) โดยความสำคัญได้ถูกระบุไว้ในมาตรา ๒๕ (๑) ว่า “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well - being of himself” ความหมายคือ ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการปกครองซึ่งเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าเป็นสวัสดิการของสังคม (Social welfare) ที่รัฐจะต้องจัดให้มี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันขั้นต่ำสุดของประชาชนที่จะดำรงชีวิตในสังคมอย่างสงบสุข จาก

^{๙๑}อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๕.

แนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดสิทธิบางประการในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สิทธิของประชาชนที่รัฐจักต้องให้มีที่พำอาศัยที่ถูกสุขลักษณะ โดยการคุ้มครองดูแลของรัฐที่จะให้มีชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพปราศจากการปนเปื้อนของสิ่งไม่พึงประสงค์ จึงกล่าวได้ว่าสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่คุณภาพที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิของปวงชน ค.ศ. ๑๙๘๑ (Africa Charter on Human and People's Rights) ข้อ ๒๔ ระบุว่า “All people shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development” ซึ่งแปลความหมายได้ว่า “ปวงชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”^{๙๒}

จากแนวความคิดของทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองไว้ใน ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ดี ในกฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน ค.ศ.๑๙๘๑ ก็ดี แม้ในสภาพการบังคับในเชิงความศักดิ์สิทธิ์จะไม่มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับแก่ภาคีสมาชิกได้ แต่อย่างน้อยที่ได้จากการรับรองถึงสิทธิดังกล่าว ก็ได้กลายมาเป็นแนวทางที่หลายๆ ประเทศนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสำคัญๆ ของตน เช่น ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในลักษณะของการนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายได้ก่อให้เกิดทฤษฎี หลักการหรือแนวคิดย่อยๆ ที่เป็นการแสดงถึงสิทธิของมนุษย์หรือของประชาชนในสิ่งแวดล้อม

๑. สิทธิในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม (Preventive Right)

สิทธิประการนี้เกิดจากสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนในสังคมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นในการอยู่ร่วมกันในสังคม การใช้สิทธิของแต่ละบุคคลจักต้องไม่รุกรานเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น หากคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิที่ตนมีในการใช้สิ่งแวดล้อมในฐานะสมาชิกหนึ่งของสังคม แต่ไปก่อผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นหรือของส่วนรวมแล้ว เท่ากับว่าเป็นการใช้สิทธิที่เกินขอบเขต จึงเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น รัฐหรือประชาชนหรือสมาชิกคนอื่นๆ จึงย่อมทรงสิทธิในการที่จะเข้าไปปกป้องหรือป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นหรือตนเองหรือของส่วนรวม ซึ่งในการปกป้องนั้นสามารถกระทำได้ ๒ ระดับ คือ

๑.๑ ในระดับระหว่างประเทศ ประเทศหรือรัฐในฐานะสผู้ปกครองหรือตัวแทนของสมาชิกหนึ่งของบรรดาประเทศหรือรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมของโลก ทั้งนี้มีที่มาจากหลักการของ Public Trust Doctrine ซึ่งถือว่ารัฐมีหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองคุ้มครองให้ประชาชนปลอดภัยจากเรื่องต่างๆ (Trustee) ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายของรัฐในการคุ้มครอง ประชาชนภายในรัฐให้ปลอดภัยจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐหรือประเทศอื่นๆ จึงเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในกรณีที่มีการก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของรัฐหรือประเทศอื่นๆ จะมีได้ส่งผลกระทบต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ในภาพรวมของระบบสิ่งแวดล้อมโลก สมาชิกซึ่งประกอบด้วยรัฐและประเทศต่างๆ จำนวนมากมาย ต่างก็มีสิทธิในการที่จะปกป้องรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของโลกโดยรวมไว้ไม่ให้เกิดความเสียหายทั้งนี้ทั้งนั้นเป็นเพราะปัญหาของมลพิษนั้น เมื่อเกิดขึ้นในทีใดแล้วเชื่อว่าจะสามารถควบคุมหรือกำหนดขอบเขตให้เกิดปัญหาเฉพาะ

^{๙๒} โกลเมท ทองภิญโญชัย “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔).

ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ หรือประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดเสมอไปไม่ ในสหรัฐอเมริกาได้เข้าใจถึง ปัญหาข้อนี้ดี

ดังจะเห็นได้ว่าหลักการทางความคิดว่ามลภาวะทางอากาศเป็นส่วนหนึ่งของการพาณิชย์ ระหว่างรัฐแต่ละรัฐจึงมีอำนาจระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐทั้งหลาย ได้ อันเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดที่ ๑ มาตรา ๑ (๑๘) ของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๑๐ แห่งบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

จากแนวความคิดดังกล่าวที่พบเห็นอยู่เป็นปกติ เกี่ยวกับปัญหาการก่อผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของประเทศหรือรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าในบางกรณีไม่มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างนานา ประเทศ แต่ละประเทศอื่นๆ ก็สามารถแสดงเจตนารมณ์ในฐานะสมาชิกหนึ่งของสังคมโลกที่คัดค้าน หรือต่อต้านการกระทำของรัฐหรือประเทศที่ก่อปัญหาดังกล่าวได้ กรณีที่สามารถยกเป็นตัวอย่างได้ อย่างชัดเจน เช่น การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของฝรั่งเศสและจีน ซึ่งแม้ว่าทั้งสองประเทศจะไป จัดการทดลองในขอบเขตอาณาเขตของตนก็ตาม แต่บรรดาประเทศต่างๆ ซึ่งมองเห็นว่าการกระทำ ดังกล่าวเป็นการก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโลกโดยรวม จึงได้มีการออกมาประณามและต่อต้าน กันอย่างมากมาย เช่น ประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่น และ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในการแสดงบทบาทของประเทศ หรือรัฐในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ของโลก ก็เชื่อว่าเกิดจากนโยบายของผู้บริหารประเทศเพียงอย่างเดียวไม่ ปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพล ต่อการแสดงออกทางบทบาทของรัฐหรือประเทศในฐานะผู้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งก็เกิดจาก แรงผลักดันของประชาชนภายในประเทศหรือรัฐต่างๆ ซึ่งสามารถรวมพลังแสดงความคิดเห็นทาง ผู้บริหารประเทศอีกทีหนึ่ง หรือบางครั้งก็รวมกลุ่มพลังเรียกร้อง หรือประท้วงต่อประเทศที่เจตนาก่อ มลพิษดังกล่าวโดยตรง ซึ่งรวมถึงการต่อต้านของกลุ่มองค์กรเอกชนที่สำคัญๆ ในการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มกรีนพีซ (Green Piece) เป็นต้น การต่อต้านการรณรงค์หรือการแสดงออก ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงออกถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามแนวทฤษฎีดังกล่าว

๑.๒ ในระดับภายในของแต่ละรัฐหรือประเทศจากหลักการซึ่งถือว่ารัฐมีหน้าที่ที่ ต้องดูแลรักษาความสงบสุข และความเป็นระเบียบให้แก่สังคม ในฐานะที่รัฐเป็น Trustee มีภาระที่ จะต้องดูแลควบคุมและปกป้องรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตของประชาชนในรัฐหรือประเทศเป็นไปอย่างเสมอภาค รัฐจึงต้องหามาตรการ หรือนโยบายในการบังคับให้ประชาชนภายในรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าว สิ่งจำเป็นอย่างยั้งที่ต้อง คำนึงถึงก็คือ การให้โอกาสแก่สมาชิกทุกคนที่จะใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพที่ดีได้ อย่างเป็นธรรม เพราะถือว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของส่วนรวม แต่แน่นอนว่าโดยสภาพของความเป็น จริงของสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลไม่อาจที่จะเท่าเทียมกันได้ เพราะคงไม่มีใคร ปฏิเสธได้ว่าภายในสังคมของรัฐใดรัฐหนึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของความเป็นอยู่ลักษณะเฉพาะ บุคคล จารีตประเพณี

ดังนั้นแม้ว่าในแง่ของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในเชิงทฤษฎีแล้ว รัฐจะให้ความคุ้มครองว่าทุก คนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมที่เท่าเทียมกัน แต่ในสภาพของความเป็นจริงย่อมมีบุคคลบางคน หรือบางกลุ่มที่มีความสามารถในการที่จะใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ มากกว่าคนอื่นๆ เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรือผู้รับสัมปทานจากรัฐในการทำธุรกิจบาง

ประเภท ดังนั้นรัฐต้องมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดการให้การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมโดยการควบคุมป้องกันมิให้ผู้ที่มีความสามารถฉกฉวยการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้มากกว่า สร้างปัญหาอันเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่นในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมมากกว่าคนอื่นต้องรับภาระในการป้องกันแก้ไขมากกว่าบุคคลทั่วไป เพราะในเชิงของความจริงผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าคนอื่นต้องรับภาระในการป้องกันมากกว่าบุคคลทั่วไป เพราะในเชิงของความจริงผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน หรือในการดำรงชีพมากกว่าบุคคลอื่น เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้รับสัมปทานป่าไม้ เหมือนแร่ต่างๆ เป็นต้น ย่อมเป็นผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าคนทั่วไป

ดังนั้นเมื่อถึงคราวที่เกิดปัญหา ความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านี้ก็สมควรที่จะต้องมีมากกว่าคนอื่นๆ เช่นกัน แม้ว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้สิทธิพื้นฐานในสิ่งแวดล้อมเช่น คนอื่นก็ตาม แต่เมื่อมีการใช้สิทธิดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มากกว่า สัดส่วนของความรับผิดชอบในฐานะบุคคล จึงต้องสูงกว่าด้วย ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาว่าบุคคลใดสมควรต้องรับภาระในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างไร คงไม่ใช่ให้ประชาชนที่ใช้ชีวิตธรรมดาต้องรับภาระในเรื่องของการบำบัดในอัตราเดียวกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

จากแนวความคิดของทฤษฎีสถานีในสิ่งแวดล้อม ที่กล่าวมานี้ได้เป็นที่ยอมรับเป็นสากลว่าเป็นบรรทัดฐาน หรือแนวประเพณีของบุคคลในสังคมต่อสิ่งแวดล้อม และได้มีปฏิญญาสากลรองรับไว้ด้วย เพียงแต่ว่าในเรื่องของการนำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการคุ้มครองป้องกันหรือปกป้องสิทธิของบุคคลในสังคมหรือรัฐใด จะให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากน้อยกว่ากัน ก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐระดับความเข้าใจของรัฐ ความเข้าใจของประชาชน ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีตลอดจนอุปนิสัยส่วนตัวของบุคคลในชาตินั้นๆ เป็นต้น

๒. แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) แนวคิดนี้เกิดจากพื้นฐานทฤษฎีสถานีในสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เพราะ โดยหลักการของทฤษฎีดังกล่าวที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรืออยู่อาศัยในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งจากหลักการนี้ได้นำมาในการขยายขอบเขตของสิทธิบุคคลในด้านของการใช้สิทธิปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นประชาชนก็มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นได้ว่าการจัดการหรือการบริหารงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดๆ อาจมีผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตอนามัย หรือทรัพย์สินของประชาชนในฐานะสมาชิกหนึ่งของสังคม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามแนวทฤษฎีสถานีในสิ่งแวดล้อมก็ย่อมที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการหรือการบริหารงานของผู้บริหารได้ ในการดำเนินการนโยบายของรัฐที่มุ่งจะพัฒนาประเทศเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม หรือสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ในบางครั้งบางกรณีจึงอาจมีการใช้อำนาจของรัฐเข้าไปจัดการ และในการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมมีการล่วงละเมิดสิทธิของประชาชนไปบางส่วนเสมอ เนื่องจากจะมีการจำกัดซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเข้าจัดการบริหารทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุด จริงอยู่ที่

รัฐสามารถดำเนินการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนได้โดยไม่ต้องฟังเสียงของประชาชนหรือรัฐสามารถดำเนินนโยบายได้โดยลำพัง โดยถือว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือตัวแทนจากประชาชนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนอีกก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจะสามารถทำเช่นนั้นได้ แต่ในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ หากส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้ว ก็อาจไม่ได้รับการสนับสนุนร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ในทางตรงข้ามก็จะเกิดพลังต่อต้านคัดค้านการกระทำของรัฐได้ ผลที่ตามมาในท้ายที่สุดการบริหารงาน หรือการปกครองของรัฐ ก็ไม่สามารถเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งหากรัฐสามารถดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยมุ่งถึงผลประโยชน์ที่ทั่วถึงและเป็นธรรมแล้ว การบริหารงานของรัฐก็จะสำเร็จผลได้อย่างง่ายดาย และสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงถึงความจริงใจของรัฐที่จะเข้าบริหารผลประโยชน์ของประชาชนทุกคน เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยส่วนรวม ด้วยการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างๆ ตามแนวทางการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ นั้น อาจเป็นการก่อความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งมีได้ก่อผลเสียหายต่อเฉพาะผู้ประกอบการเท่านั้น กลับก่อความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม ในที่สุดก็จะกลายเป็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับนโยบายของรัฐซึ่งอาจสร้างความเสียหายให้แก่สังคมส่วนรวม

ดังที่เราจะเห็นได้จากปัญหาการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า หรือเพื่อการอื่นใดก็ตาม ในปัจจุบันมักจะมีการต่อต้านคัดค้านจากประชาชน องค์กรเอกชน หรือนักอนุรักษ์ เป็นต้น ทั้งที่บางครั้งบางกรณีการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลประโยชน์จากการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อประโยชน์อื่นๆ ในท้ายที่สุดเมื่อมีการสร้างเขื่อนแห่งนั้นๆ ขึ้นมา จะมีผลดีอย่างไร ผลเสียเล็กน้อยเพียงใด ในกระบวนการของปัญหาที่กล่าวมานี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปัญหาของการเป็นสิ่งจำเป็นต่อส่วนรวมเช่นกัน แต่ก็ต้องถูกคัดค้านจนบางแห่งต้องหยุดชะงักหรือล้มเลิกไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจ หรือไม่ทราบข้อเท็จจริงของประชาชนว่าละเลยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเกิดมาจากการที่รัฐไม่เปิดโอกาสหรือรัฐไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่พึงมีต่อสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรองรับสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในขั้นตอนการรับรู้ ข้อมูล ข่าวสารของกิจการหรือโครงการบางอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องความเสี่ยงอันตรายจากการขอตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู หรือมลพิษจากโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการอาศัยสิทธิที่มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act ๑๙๖๖ : FOIA)^{๓๓} เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐบัญญัติฉบับนี้มีว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของกิจการหรือโครงการบางประเภทได้ และศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ที่ร้องขอ ว่ามีเหตุอันสมควรแก่การที่จะไม่เปิดเผยเข้าตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่

^{๓๓}วสันต์ เอารัตน์, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่” วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗).

๓ สิทธิในการได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงการรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมโดยมีการแสดงการคุ้มครองบุคคลได้รับความเสียหายจากการที่ถูกผู้อื่นกระทำเพื่อก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้วส่งผลกระทบต่อความเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของผู้เสียหายการคุ้มครองรักษาสิทธิในแนวทางนี้มีด้วยกัน ๒ ระดับ คือ

๑) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนด้วยกัน คือ กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ก็สามารถที่จะใช้สิทธิของตนร้องต่อศาล เพื่อให้ผู้ก่อความเสียหายยุติการกระทำที่สร้างความเดือดร้อนและรำคาญนั้นเสีย ซึ่งอาจรวมถึงการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ได้รับด้วยก็ได้ ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าว ก็คือค่าใช้จำต่างๆ ที่ต้องใช้จ่ายไปในการดำเนินการทดแทนความเสียหายหรือใช้ในการแก้ไขความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

๒) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาครัฐ เป็นกรณีที่ผู้ก่อความเสียหายนั้นเป็นผู้กระทำการหรือโครงการตามความควบคุม ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเอง^{๙๔}

๔. สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน

เป็นกรณีที่รัฐในฐานะผู้ปกครองประเทศจำเป็นต้องคุ้มครองป้องกันสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหลักการทั่วไปว่าเป็นบรรทัดฐานแนวประเพณีของบุคคลในสังคมเพื่อที่จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคมในเรื่องสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระเบียบระหว่างบุคคล และเป็นการจัดหรือควบคุมการเอาใจเอาเปรียบกันในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม อันมีพื้นฐานมาจากความไม่เท่าเทียมกันที่แท้จริงของบุคคลในสังคมซึ่งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมการกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจัดได้ว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมอย่างหนึ่ง เนื่องจากการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากแนวประเพณีปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันในสังคมที่จะต้องมีการเคารพสิทธิของผู้อื่นที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การก่อการรบกวนจึงเป็นการขัดแย้งต่อสวัสดิภาพของสาธารณชน ที่ส่งผลให้เกิดอันตรายแก่บุคคล เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้นผู้ที่ก่อผลร้ายให้แก่ประชาชน จึงสมควรต้องรับผิดชอบในทางอาญา ซึ่งมีสภาพบังคับหรือการลงโทษเป็นสำคัญทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมมิให้บุคคลดังกล่าวละเลยหรือเพิกเฉยที่จะหาวิธีการควบคุมป้องกันการก่อมลพิษของตน ซึ่งรวมถึงการกระทำโดยประมาทหรือขาดความระมัดระวังตามสมควรด้วย

๕. หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและเป็นหลักการ แนวคิดเดียวกันกับระดับสากล นับแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้ โดยได้มีการนำเอาเอกสารดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา

^{๙๔}ไชยยศ เหมะรัชตะ, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย”, วารสารอัยการ, (๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖), : ๒๐-๒๖.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา ๕๖^{๕๕} และได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา ๗๙ นอกจากนี้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดในเรื่องของสิทธิชุมชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา ๖๖^{๕๖} และมาตรา ๖๗ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ๒๕๕๐ ก็ยังคงมีกำหนดในเรื่องของสิทธิของปวงชนชาวไทยในเรื่องของสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกัน

ส่วนที่ ๑๐ มาตรา ๕๗ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๖, ๖๗) จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบำรุงรักษา หรือส่งเสริมในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้นเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนทางชีวภาพและเพื่อให้การดำรงชีพของบุคคลเป็นไปอย่างปกติ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายในลำดับรองอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามกฎหมายอีกหลายฉบับดังกล่าวที่เป็นกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และอำนาจกับชุมชนหรือองค์กรการบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ นับตั้งแต่กระบวนการ การขออนุญาตการกักตุน การดำเนินการหรือการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพกับชุมชนได้ ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาในเรื่องกฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อม

๑) หลักการในเรื่องของผู้ก่อมลพิษผู้จ่าย (polluter pays principle)

ในเรื่องหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของกฎหมายไทยนั้น มีการใช้บ้างในดับทกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้นำหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาดและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการรั่วไหลแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมของตนตาม มาตรา ๙๖ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของที่เสียเพื่อบำบัดมลพิษจนได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยได้ และค่าธรรมเนียมอื่นๆดับทกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยใช้หลักการแนวคิดในเรื่องของผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่ายนั่นเอง

เรื่องค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายของประเทศไทยเรานั้นจะสะท้อนต้นทุนในการจัดการกับมลพิษหรือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด ความคุ้มทุนในการดำเนินการนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดตัวอย่างเช่น ในการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันในกฎกระทรวงกำหนดให้อยู่ในอัตราไม่เกิน ๔๐ บาทต่อครอบครัวเรือนั้นไม่เพียงพอต่อต้นทุนในการดำเนินการค่าภาพหลวงแรมที่มีการจัดเก็บนั้นคุ้มต่อต้นทุนในเรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด แต่

^{๕๕}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช ๒๕๔๐.

^{๕๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช ๒๕๕๐.

อย่างไรก็ดีหลักในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ก็นับได้ว่าเป็นหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดนโยบายสิ่งแวดล้อมของไทย ทั้งนี้กรมควบคุมมลพิษเองกำลังผลักดันที่จะนำเรื่องของหลักการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product charge) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดระบบรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งเป็นของเสียอันตรายและในการรีไซเคิล บำบัดและกำจัดซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นนั่นเอง

๒) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)^{๑๗}

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยเรานั้นเพิ่งจะมีการตื่นตัวในเรื่องนี้เมื่อไม่นานมานี้ ดังจะเห็น ได้จากการใช้สิทธิของประชาชนในการคัดค้านโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตจะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประมาณ ๓๐ มาตรา นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเรื่องของสิทธิในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติการชนปะทานราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๘๒ในเรื่องการจัดการน้ำโดยประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น พระราชบัญญัติผังเมืองในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมือง เป็นต้น

๓) หลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

ในหลักการนี้ประเทศไทยมีการนำหลักการนี้มาใช้บ้างแต่ยังไม่แพร่หลายมากนักที่ปรากฏในกฎหมายไทยในการยึดเรื่องหลักการระวังไว้ก่อนนี้มีบ้างในกฎหมายบางฉบับที่น่ายึดตามหลักการนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖-๕๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖-๕๐ ที่บัญญัติไว้ว่าให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องทำการศึกษาและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการในเรื่องของการระวังไว้ก่อน แต่อย่างไรก็ดีเท่าที่ปรากฏในกฎหมายไทยเรานั้นในหลักการนี้จะมีมากแต่ในเรื่องของภาคของเกษตรกรรมในเรื่องของการป้องกันอันตรายจากพืชตัดแปลงอุตสาหกรรม^{๑๘} หลักการระวังไว้ก่อนของกฎหมายไทยเรานั้นจึงยังไม่ค่อยนำมาใช้แพร่หลายมากนักในปัจจุบัน แต่ด้วยกระแสในเรื่องของมลพิษที่เกิดขึ้น แนวโน้มในเรื่องนี้จึงมีการตื่นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

๔) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้มีการนำมากล่าวในช่วงหลังๆ นี้เป็นอย่างมากไม่ว่าในเรื่องของการพัฒนาชุมชน หรือในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ ทุกระดับซึ่งจะมีคำว่า “ยั่งยืน” อยู่เสมอเมื่อมีการพัฒนาเกิดขึ้นแล้วย่อมมีการดำเนินการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงผลที่ตามมาส่งผลกระทบต่ออารังชีวิตของมนุษย์ ทำให้ทุกประเทศทั่วโลกต้องนำในเรื่องของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ประเทศไทยของเราได้มีนำ

^{๑๗} กอบกุล ราชชนะนคร, “โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข ๒๕ พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๙), หน้า ๒๖-๒๘.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

หลักการในเรื่องนี้มาใช้จริงจังในช่วงหลังๆ นี้ นับแต่เกิดผลกระทบในเรื่องของมลภาวะที่เกิดขึ้นในหลายๆพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ ที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบันจะมีการนำหลักการนี้ไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับและทุกๆหน่วยงานองค์กร แต่ในภาคของการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า มาตรฐานหรือบรรทัดฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนอย่างไร

๒.๖.๒.๖ ประเภทคดีสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมนั้น หากเราถือเอาตามกฎหมายที่ให้สิทธิในการฟ้องคดี ก็อาจแบ่งประเภทคดีสิ่งแวดล้อมได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การฟ้องตามคอมมอนลอว์ (Common Law) กับการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในส่วนของคอมมอนลอว์นั้นส่วนใหญ่เป็นคดีละเมิดทั่วไปได้แก่การฟ้องในมูลเรื่องการบุกรุก (Trespass) การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) การกระทำละเมิดที่เป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) การกระทำละเมิดโดยประมาท (Negligence) นอกจากนี้ก็มีเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Trust Doctrine) การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ ได้แก่การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกมาเป็นการเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและความรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of ๑๙๘๐, CERCLA) และกฎหมายว่าด้วยการรักษาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act, RCRA) ซึ่งมุ่งคุ้มครอง ฟื้นฟู ดินและน้ำทั้งบนดินและใต้ดินที่มีการทิ้งของเสียและวัตถุมีพิษจนเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ (Toxic Substances Control Act) กฎหมายว่าด้วยคุณภาพของอากาศ (Clean Air Act) กำหนดว่าด้วยคุณภาพน้ำ (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยถังกักเก็บใต้ดิน (Underground Storage Tank Act, USTA) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Act) เป็นต้น

เนื่องจาก พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๒๕๓๕ นั้น ไม่ได้มีการกำหนดถึงอายุความการฟ้องร้องคดีเอาไว้ ทำให้เกิดข้อถกเถียงถึงอายุความการฟ้องร้องในคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นการละเมิดหรือสร้างความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย การมีสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดแก่สุขภาพอันเนื่องมาจาก "มลพิษ" ซึ่งคำพิพากษาในคดีนี้ ชี้ชัดว่า อายุความในการฟ้องร้องคดีตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมฯ ควรเป็น "๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด" มิใช่ ๑ ปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ก่อมลพิษตามที่เอกชนผู้ก่อมลพิษกล่าวอ้าง เพราะต่อให้รู้เห็นว่าผู้ก่อมลพิษต่อท่อทิ้งน้ำเสียจากโรงงานแล้ว ย่อมคิดไม่ถึงว่ากิจกรรมในชีวิตประจำวันอย่างการกินน้ำในห้วยและการจับปลาปูกุ้งหอยในห้วยขึ้นมากินนั้น จะเป็นการเอาตัวเองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อาหารของการสะสมสารตะกั่วในสิ่งมีชีวิต กล่าวคือ สารตะกั่วสะสมในดินตะกอน ซึ่งมีแพลงตอน > ลูกกุ้งหอยปูปลากินแพลงตอนที่มีสารตะกั่ว > ชาวบ้านกินกุ้งหอยปูปลาที่มีแพลงตอนที่มีสารตะกั่วอยู่ในท้อง > สารตะกั่วเข้าไปสะสมในเลือด กระดูก และ/หรือถ่ายทอดให้ลูกในท้อง โดยปริมาณการสะสมของสารตะกั่วในเลือดนี้สูงกว่าคนทั่วไป และผู้เสียหายในคดีนี้บางคนรวมถึงชาวบ้านคนอื่นในชุมชนคลิตี้ล่างมีปริมาณการสะสมของสารตะกั่วในเลือดสูงกว่าค่า

มาตรฐาน ยิ่งไปกว่านั้น อาการผลกระทบทางสุขภาพจากมลพิษนั้น มักไม่ปรากฏให้เห็นในระยะเวลาอันสั้น รวมถึงเป็นเรื่องยากที่จะหยั่งรู้และเข้าใจได้ว่าอาการที่ใครต่อใครก็อาจเป็นได้อย่างปวดหัว ชาตามแขนขา รู้สึกไม่มีแรง ฯลฯ นั้น มันคืออาการของโรคพิษสารตะกั่ว หรือที่ศาลได้ชี้เอาไว้ว่า "ผลกระทบต่ออนามัย และชีวิต (จากมลพิษ) นั้น ต้องการระยะเวลาในการพิสูจน์" เพื่อเป็นการคุ้มครองเจตนาของ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมฯ ที่มุ่งคุ้มครองผู้เสียหายที่ถูกละเมิดอย่างร้ายแรงต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัย

ความรับผิดทางแพ่ง

เมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด กฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่งของบุคคล ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยปกติแล้ว ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(ป.พ.พ.) โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน

ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่งข้างต้น แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียง ๓ มาตราที่สำคัญเท่านั้น คือ มาตรา ๔๒๐, ๔๓๗ และ ๑๓๓๗

มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทบัญญัติข้างบนได้แสดงไว้ชัดเจนแล้วว่า บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย แต่การที่จะกำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในทางความเป็นจริงนั้นมิใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย เพราะผู้ได้รับความเสียหายหรือโจทก์มีหน้าที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่า ความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของจำเลย ทั้งนี้ตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” ดังปรากฏในมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากโจทก์ไม่อาจพิสูจน์ได้ดังกล่าวจำเลยก็ไม่ต้องรับผิด ดังนั้นโจทก์จะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจำเลย แต่ก็เป็นหลักการทั่วไปที่ยอมรับกัน

ปัญหาในการพิสูจน์ว่า จำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์เสียหายในบางกรณีนั้นยากแก่การพิสูจน์ เช่น กรณีที่ผู้ก่อความเสียหายเป็นโรงงานขนาดใหญ่และการดำเนินงานซับซ้อนเกินกว่าคนทั่วไปจะเข้าใจได้ ย่อมเป็นการลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์ซึ่งอาจจะส่งผลให้โจทก์ไม่ต้องการฟ้องคดีต่อศาลได้ประการหนึ่ง นอกจากนี้ในบางกรณียังเป็นที่น่าสงสัยว่า จำเลยควรจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ หากจำเลยประกอบกิจการโรงงานตามที่กฎหมายกำหนดแล้วทุกประการ เช่น จำเลยได้ปล่อยน้ำทิ้งตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่ทางราชการกำหนด แต่ก็ยังก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยรอบข้างโรงงานอยู่ ดังนั้นจะถือว่าโรงงานจะต้องรับผิดชอบหรือเป็นความบกพร่องของทางราชการเองที่กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานต่ำเกินไป แต่เมื่อพิจารณาค่าพิพาทศาสตร์ฎีกาในเรื่องทำนองเดียวกันแล้ว มีแนวโน้มว่า จำเลยหรือโรงงานยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่น แม้ว่าจะได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ ของทางราชการที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันอันตราย ดังคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๒๙/๒๕๒๔ วินิจฉัยว่า “ความรู้สึกว่าเดือดร้อนรำคาญนั้นต้องถือเอาความรู้สึกของคนธรรมดา ศาลชั้นต้นเผชิญสืบสถานที่แล้วชี้ขาดว่า เสียงและความสั่นสะเทือนจากการทุบของค่าเปลวที่ห้องจำเลยถึงขนาดเป็นที่เดือดร้อนแก่โจทก์เกินสมควร โดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏจากการเผชิญสืบสถานที่พิพาทเป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็นความรู้สึกของศาลชั้นต้นอันประกอบด้วยผู้พิพากษาสองนาย ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดามีหน้าที่ให้ความเที่ยงธรรมแก่ผู้มีอรรถคดีย่อมมีน้ำหนักรับฟังได้

ที่จำเลยฎีกาว่า เจ้าหน้าที่กองอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจสอบที่ตึกแถวของโจทก์จำเลย โดยใช้เครื่องวัดเสียงและความสั่นสะเทือนในการตรวจสอบ ปรากฏผลว่าเสียงและความสั่นสะเทือนจากการทุบของค่าเปลวไม่ถึงขนาดก่อให้เกิด ความเดือดร้อนรำคาญนั้นได้ว่าการตรวจสอบกระทำที่ตึกแถวโจทก์เฉพาะชั้นล่างเท่านั้น มิได้กระทำที่ชั้นอื่นอีก จึงรับฟังผลการตรวจสอบนั้นเป็นยุติมิได้ และเห็นว่า กรณีจะถือว่าโจทก์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือไม่เพียงใด ต้องถือตามความรู้สึกของคนธรรมดา”

จะเห็นแล้วว่า การปฏิบัติตามมาตรฐานป้องกันอันตรายที่ทางราชการได้กำหนดขึ้นมีอาจยกขึ้นเป็นข้อปัดความรับผิดชอบได้ หากว่าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

อย่างไรก็ดีในคดีสิ่งแวดล้อมบางคดีนั้นบทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ มีอาจนำมาใช้ได้ เพราะความเสียหายยังไม่รุนแรงถึงขนาด เช่น กรณีที่ไอสารพิษจากโรงงานได้กระจายไปรอบ ๆ โรงงานประชาชนที่อยู่บริเวณนั้นได้สูดเอาสารพิษเข้าไปสะสมในร่างกายทุกวัน トラบไคที่การสะสมของสารพิษในร่างกายยังอยู่ในปริมาณที่ร่างกายของแต่ละคนทนได้และยังมีได้แสดงอาการออกมาในทางกฎหมายก็คงถือว่าผู้นั้นยังมิได้รับความเสียหายถึงขนาดที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๔๒๐ และหากจะรอให้เกิดอาการไม่สบายต่อร่างกายเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ ก็ดูเหมือนจะเป็นวิธีแก้ปัญหที่ปลายเหตุและช้าเกินควร ดังนั้นเราจึงได้นำมาตรการป้องกันปัญหาเช่นนี้มาใช้ด้วยการกำหนดมาตรฐานในการปล่อยสารพิษบางอย่างไม่ให้เกินระดับที่กำหนดไว้ โดยคาดว่าหากแหล่งกำเนิดสารพิษทั้งหลายปล่อยสารพิษในระดับเช่นนั้น สังคมโดยรวมยังคงจะไม่เป็นอันตราย แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ที่ปล่อยสารพิษภายในระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น หากมีความเสียหายเกิดจากการปล่อยสารพิษนั้น

ความรับผิดตามมาตรา ๔๒๐ ข้างต้นนั้นเป็นความรับผิดที่จำเลยจะต้องมีส่วนผิดด้วย กล่าวคือ โจทก์จะต้องพิสูจน์ว่า ความเสียหายเกิดจาก “การจงใจหรือประมาทเลินเล่อ” ของจำเลย ซึ่งคล้ายกับแนวความคิดในระบบกฎหมาย Common Law เรื่อง liability with fault เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำบางอย่าง หากจะกำหนดให้โจทก์หรือผู้ได้รับความเสียหายต้องพิสูจน์ว่า เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยก็จะเป็นภาระแก่โจทก์มากเกินไป ป.พ.พ. จึงได้ยอมรับแนวความคิด “ความรับผิดโดยเคร่งครัด” ซึ่งคล้ายกับ strict liability ในระบบกฎหมาย Common Law โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่า ความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่า ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยเท่านั้น ถือว่าจำเลยมีความรับผิดชอบที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแล้ว ดังในกรณีของมาตรา ๔๓๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้ โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น”

ตามมาตรา ๔๓๗ นี้กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ครอบครองดูแลเครื่องจักรกลหรือทรัพย์สินอันตราย จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งเหล่านี้ หากว่าผู้ครอบครองดูแลต้องการจะปลดตนเองให้พ้นจากความรับผิด ก็ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ตนมีข้อยกเว้นความรับผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๔๓๗ การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้จะทำให้ฝ่ายโจทก์ได้เปรียบในเชิงคดีต่อฝ่ายจำเลย ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักทั่ว ๆ ไปที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” ด้วยเหตุนี้การใช้ความรับผิดโดยเคร่งครัดในมาตรา ๔๓๗ จึงจำกัดเฉพาะความเสียหายเกิดจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลและทรัพย์สินอันตรายเท่านั้น

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการใช้มาตรา ๔๒๐ ในกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมที่เกิดจากโรงงานขนาดใหญ่และมีระบบการทำงานที่ซับซ้อนนั้น ฝ่ายโจทก์มักจะประสบกับปัญหาในการที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า จำเลยหรือโรงงานนั้นจงใจหรือกระทำการโดยประมาทจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์ แต่หากว่านำแนวความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้กับกรณีเช่นนี้ ก็อาจจะช่วยบรรเทาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้บ้าง เพราะฝ่ายโจทก์จะเป็นผู้ได้เปรียบทางเชิงคดีในกรณีเช่นว่านี้ แต่ตามที่กล่าวในวรรคก่อนแล้วว่า มาตรา ๔๓๗ จะจำกัดเฉพาะความเสียหายอันเกิดจากสาเหตุ ๒ ประการข้างต้น โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตราย

และเมื่อพิจารณาให้ละเอียดแล้ว บทบัญญัติที่ใช้บังคับกับความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายนี้ มิได้ครอบคลุมกรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษทั้งหมด กล่าวคือ คำว่า “ทรัพย์สินอันตราย” นั้นแยกออกเป็น ๓ ประเภท คือ ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ เช่น น้ำมันเบนซินหรือแก๊ส ทรัพย์สินอันตราย โดยความมุ่งหมายที่จะใช้และทรัพย์สินอันตรายโดยอาการกลไกของทรัพย์สินสำหรับทรัพย์สินอันตรายประเภทที่ ๒ และที่ ๓ นั้น โดยสภาพของตัวทรัพย์สินไม่เป็นอันตราย แต่จะเกิดอันตรายก็ต่อเมื่อนำไปใช้เพื่อให้เกิดอันตราย หรือทำให้เคลื่อนไหว ซึ่งคงมิได้นำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมบ่อยนัก เพราะในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นคงมี กรณีความเสียหายเกิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งตั้งใจจะให้เกิดความเสียหายต่ออีกบุคคลหนึ่งน้อยมาก แต่กรณีที่มักจะนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมได้แก่ “ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ” เช่น การเกิดระเบิดของถังน้ำมัน หรือถังแก๊ส หรือของที่ติดไปง่าย หรือเกิดระเบิดโดยง่ายอย่างอื่น ๆ อย่างไรก็ตามก็ดูเหมือนว่า “ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ” นั้นไม่หมายรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่โดยสภาพของตัวมันเองแล้วไม่ติดไปหรือเกิดระเบิดโดยง่าย หรือมิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ทันที เช่นพวกกากน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาลหรือพวกโลหะหนักที่ต้องมีการสะสมในร่างกายจนมีปริมาณมากที่จะก่อให้เกิดอันตราย ถึงแม้ว่าตัวอย่างของสิ่งเหล่านี้จะไม่เป็น “ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ” แต่ก็สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างรุนแรง เช่นกรณีลำน้ำพอง ชี และมูลเน่าเสียจากกากน้ำตาลเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในภาคอีสานด้วยเหตุนี้แนวความคิด เรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดในมาตรา ๔๓๗ จึงมิได้นำมาใช้บังคับกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษอีกหลายกรณี

ความรับผิดชอบทางอาญา

ในคดีสิ่งแวดล้อมเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและกฎหมายมีบทบัญญัติในการกำหนดโทษทางอาญา จึงต้องมีผู้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งพิจารณาเป็นกรณีดังต่อไปนี้

๑. แนวความคิดในการใช้โทษทางอาญาในการกำกับกิจกรรมประเภทต่างๆ ของประเทศไทยยังขาดความชัดเจน มีการใช้โทษทางอาญาที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น

๒. ในเรื่องโทษทางอาญาที่ใช้กำกับกิจกรรมทางการเงิน ยังไม่ได้สัดส่วนกับความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐและประชาชนในวงรวม

๓ โทษทางอาญาที่ใช้กำกับกิจกรรมทางการค้าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา การใช้โทษทางอาญากับความผิดประเภทนี้ก่อให้เกิดปัญหามากกว่าที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ถูกระทำความผิด

๔. ในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม การลงโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษที่เกี่ยวกับเสรีภาพ ไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมได้

๕. ความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นลักษณะของความผิดที่เป็นการกระทำของนิติบุคคล ดังนั้นโทษทางอาญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดประเภทได้

๖. ในส่วนของความผิดทางอาญา โทษทางอาญาที่ใช้กับความผิดประเภทนี้มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญาสังคมจะได้รับประโยชน์มากขึ้นหรือไม่ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

๗. ปัจจุบันแนวโน้มของการกระทำความผิดมุ่งเพื่อได้รับประโยชน์ทางด้านทรัพย์สินจำนวนมาก มาตรการดำเนินการทางด้านทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้การป้องปรามอาชญากรรมประสบความสำเร็จได้มากกว่า

๘. ปัจจุบันนอกเหนือจากโทษทางอาญาแล้ว ประเทศต่างๆ หันมาใช้มาตรการทางปกครองกับความผิดบางประเภทมากขึ้น เพื่อมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนให้ได้ผลมากกว่าที่กำหนดไว้ในโทษทางอาญา จึงควรมีการพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองจะถูกนำมาใช้เพียงใด

๙. เนื่องจากการลงโทษทางอาญาในปัจจุบัน โดยเฉพาะโทษที่บังคับต่อชีวิตและโทษที่บังคับต่อเสรีภาพนั้น จะส่งผลในการป้องปรามการกระทำความผิดได้เฉพาะตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่สังคมซึ่งได้รับความเสียหายด้วยจากการกระทำความผิด มิได้รับการบำบัดหรือแก้ไขความเสียหายแต่อย่างใด

ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเรานั้นมีมาแต่อดีตรยะแรกๆ นั้นเป็นการดำเนินการในเรื่องของสิ่งปฏิกูลและขยะที่เป็นสาเหตุให้เกิดโรครบาด ต่อมาในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยคือจากภาคเกษตรกรรมมีการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาในภาคของอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้รับการเอาใจใส่มากยิ่งขึ้น ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติขึ้นมารับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง มิได้มีอำนาจเด็ดขาดเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมา จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วทำการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นใหม่ มีการปรับปรุงโดยมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๙๙} ถือว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานที่มีขอบข่ายครอบคลุมการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการควบคุมภาวะมลพิษทุกๆ ด้าน ดังต่อไปนี้

หมวด ๑ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

หมวด ๒ กองทุนสิ่งแวดล้อม

หมวด ๓ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

หมวด ๔ การควบคุมมลพิษ

หมวด ๕ มาตรการส่งเสริม

หมวด ๖ ความผิดทางแพ่ง

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดและบำรุงรักษา หรือส่งเสริมในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนทางชีวภาพ และเพื่อให้การดำรงชีพของบุคคลเป็นไปอย่างปกติ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่างๆที่ตามมานั้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการให้อำนาจชุมชนหรือการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการส่วนนั้นๆ นับตั้งแต่การขออนุญาต การกำกับดูแล การบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพกับชุมชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงแสดงราชสังคหวัตถุให้พุทธบริษัท โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองยึดปฏิบัติเพื่อฝึกตน คือให้รู้จัก รักใคร่มีเมตรี สามัคคี มีน้ำใจ เอาใจใส่ใฝ่ดูแล ต่อคนที่ตนปกครอง มีศิลปะในการครองใจคน ราชสังคหวัตถุจึงถือว่าพุทธธรรมหรือพุทธวิธีการพัฒนาตนในการครองใจคนชั้นเยี่ยม หลักราชสังคหวัตถุทั้ง ๔ คือ สัสสมณะ บุริสมณะ สัมมาปาสะ และวาชเปยยะ นี่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตน ที่จะสร้างการใช้อำนาจให้เป็นธรรม สร้างความปรองดองและสามัคคีในมวลชนที่ตนปกครองดูแล โดยการบูรณาการผสมผสานระหว่างหลักราชสังคหวัตถุ หลักการจัดการ และหลักธรรมมาภิบาล เป็นรูปแบบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักพุทธธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดมีการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และเป็นธรรม ตามรูปแบบ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจและพัฒนาให้มีความพึงพอใจและประทับใจ เพื่อนำไปใช้เป็นแนว

^{๙๙}ธเรศ ศรีสถิตย์, รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๔๒.

ทางการพัฒนาระบบงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุดสืบไป ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับควบคุมมลพิษทางน้ำแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ โดยแบ่งการบังคับใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน สถานประกอบการ และพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

๑) แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน

แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชนถึง ๙ ฉบับ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่ถึง ๑๗ มาตรา ดังตารางที่ ๒.๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒ แสดงมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน

กฎหมาย	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)	
กฎหมาย	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

<p>พระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งกรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัสดุ ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ให้วัตถุดังกล่าว ไหลหรือตกลงในทางน้ำ</p> <p>ให้พนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำตามวรรค หนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่พนักงานกำหนดและถ้าการกระทำผิด ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ทางระบายน้ำ คู คลอง ตื้น เขิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่ สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้พนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป</p> <p>มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อย หรือ ระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจาก อาคาร หรือยานพาหนะลงทางน้ำ</p> <p>มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นลง บนถนน หรือทางน้ำ</p> <p>ความในวรรคก่อนมิให้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือ หรือ อาคารประเภทเรือนแพซึ่งจอด หรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้ จัดสวมสาธารณะ หรือภาวะสำหรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย</p>
<p>พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัย บริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุ รำคาญ</p> <p>แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลหรือฉี่ หรือสถานที่ อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หมักหมมของสิ่งของ หรือมีการเททิ้งสิ่งของใดๆ เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองเป็นสารพิษ หรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ</p> <p>มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อนในที่ หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนจนเป็นเหตุที่รำคาญ ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบกทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และ สถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญในการนี้ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้</p>
<p>ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)</p>	
<p>กฎหมาย</p>	<p>บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง</p>

<p>พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (ต่อ)</p>	<p>มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งและถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นๆ หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นมาอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อ หรือ อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น</p> <p>มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุการณ์นั้น หรือเห็นสมควรกำหนดวิธีการป้องกันเพื่อมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุคำสั่งได้</p> <p>ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีการระงับเหตุความรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่ตั้งกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นว่าเป็นเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตของประชาชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะออกเป็นคำสั่งหรือเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วได้</p>
---	---

จากตารางที่ ๒.๒ แสดงให้เห็นว่า มีกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน โดยมีกฎหมาย ๙ ฉบับ และบทบัญญัติถึง ๑๗ มาตรา ประกอบด้วยกฎหมายทั้งที่มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.๑๒๑ และพระราชบัญญัติที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น การที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำที่ออกมาฟุ้งเฟ้อเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งแก่ผู้อยู่ภายใต้กฎหมายคือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับในเรื่องทำนองเดียวกัน และเกิดเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้

กฎหมายในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทชุมชน^{๑๐๐} คือเป็นความซ้ำซ้อนในภารกิจของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบตามบทบัญญัติประเภทอีกด้วย

๒) แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทสถานประกอบการ

การประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการขนส่ง ล้วนทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการต่าง ๆ นั้น ต่างก็มีบทบัญญัติส่วนหนึ่งที่ควบคุมการก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว และการที่กฎหมายที่กำกับดูแลสถานประกอบการเป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการนั้นๆ ดังนั้นจึงมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมทางน้ำจากสถานประกอบการ เช่น พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งมีบทบัญญัติซ้ำซ้อนและใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกัน ทำให้ผู้ประกอบการจกต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานต่างๆเองก็ต่างก็ยึดถือกฎหมายและมาตราของตนเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจากสถานประกอบการ มีกฎหมายถึง ๑๓ ฉบับ และมีบทบัญญัติถึง ๒๙ มาตรา ดังแสดงในตารางที่ ๒.๓ ดังนี้

^{๑๐๐} สัมภาษณ์, นายวัฒนา สวัสดิ์ทอง, อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๗ กันยายน

ตารางที่ ๒.๓ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากสถานประกอบการ

กฎหมาย	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕	<p>มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้</p> <p>ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๙ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบ</p> <p>หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด</p> <p>มาตรา ๗๑ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดหรือไม่</p> <p>มาตรา ๗๔ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมีได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตน</p>

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

กฎหมาย	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ (ต่อ)	<p>ไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ</p> <p>มาตรา ๗๕ ในเขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น</p> <p>มาตรา ๘๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง</p>
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	<p>มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ฯลฯ</p> <p>(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p>

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	<p>มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ</p> <p>(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหมักหมมของสิ่งของ หรือมีการเททิ้งสิ่งของใดๆ เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ เป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมเสีย หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ฯลฯ</p> <p>(๒) อาคารอันเป็นที่อยู่อาศัยของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตราย</p> <p>มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วยตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษาบรรดาถนนทางบกทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตน ให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับจำกัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้</p> <p>มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้</p>
-------------------------------------	--

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

	<p>มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระวังเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้</p> <p>ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกและถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับ การนั้น</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้</p> <p>มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ ฯลฯ</p> <p>(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาด ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ</p>
--	--

ตารางที่ ๒.๓ (ต่อ)

<p>๑๒. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งกรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัสดุ ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุ ดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ</p> <p>ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำ ตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายใน ระยะเวลา ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และถ้า การกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คุ คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำ ดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้า พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป</p> <p>มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจาก อาคาร หรือยานพาหนะลงในทางน้ำ</p> <p>มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่น ไตลงบนถนน หรือในทางน้ำ ความในวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือ ผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพซึ่งจอด หรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้า พนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสวมสาธารณะ หรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย</p>
---	---

จากตารางที่ ๒.๓ พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ประเภทสถานประกอบการทั้ง ๑๓ ฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการควบคุม มลพิษ อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาคลอง พ.ศ. ๒๔๙๕ และกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการควบคุมการ ประกอบกิจการโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดังกล่าวทั้งหมดนั้นทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานประกอบการเกิดความสับสนในการปฏิบัติให้ เป็นไปตามกฎหมายและสร้างภาระในการต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้เจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าวเองก็ยังตั้งพบกับปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานใน การบังคับใช้กฎหมายจากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม มลพิษจากสถานประกอบการตามกฎหมาย

๓) แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทพื้นที่เกษตรกรรม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม จึงมีพื้นที่เกษตรกรรมเป็นจำนวนมากอยู่ กระจุกกระจายทั่วประเทศ และน้ำนั้นเป็นปัจจัยหลักในการผลิตทำให้พื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่ ตั้งอยู่ใกล้เคียงแหล่งน้ำ ด้วยเหตุที่การเกษตรกรรมในปัจจุบันพึ่งพิงสารเคมีในการผลิตเป็นจำนวนมาก

การใช้สารเคมีในการเกษตรกรรมจึงเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำนอกจากนั้นการเลี้ยงปลาในกระชังตามลำน้ำธรรมชาติก็สร้างปัญหามลพิษจากอาหารและยาที่ใช้ในการเลี้ยงปลา รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มก็ยังพบว่ามีการปล่อยทิ้งมูลสัตว์ลงสู่แหล่งน้ำด้วยเป็นอันมาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดประเภทพื้นที่เกษตรกรรมนั้นมิใช่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทพื้นที่เกษตรกรรม แต่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดประเภทเกษตรกรรม ดังแสดงในตารางที่ ๒.๔

ตารางที่ ๒.๔ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากพื้นที่เกษตรกรรม

กฎหมาย	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕	<p>มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ มีหน้าที่ต้อง ก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้</p> <p>ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๙ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัด น้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วนั้น ยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด</p> <p>มาตรา ๗๑ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียฯ</p> <p>มาตรา ๗๔ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ</p>

ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)

	<p>มาตรา ๗๕ ในเขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุม</p>
--	--

	<p>มลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น</p> <p>มาตรา ๘๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง</p>
<p>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖</p>	<p>มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หิน กรวด ทราย โคลน อับเฉาสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน หรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า</p>

ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)

	<p>มาตรา ๑๑๙ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมัน และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อ สิ่งมีชีวิต หรือสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงิน ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้น</p> <p>มาตรา ๒๐๔ ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับ น้ำรั่วไหลด้วยประการใดๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือ ทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>
<p>พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใน บริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุ ร้ายกาญ</p> <p>(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลหรือเถ้าหรือ สถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหมักหมมของ สิ่งของ หรือมีการเททิ้งสิ่งของใดๆ เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสาร เป็นพิษ เป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความ เสื่อมเสีย หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ฯลฯ</p> <p>(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่อาศัยของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่น เหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็น อันตรายต่อสุขภาพ</p> <p>มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุ ร้ายกาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุ ร้ายกาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษาบรรดาถนนทางบกทาง น้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตน ให้ปราศจาก เหตุร้ายกาญในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุร้ายกาญต่างๆ ได้</p>
<p>ตารางที่ ๒.๔ (ต่อ)</p>	<p>มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุร้ายกาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทาง สาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่ง เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุร้ายกาญนั้น ระงับ หรือป้องกันเหตุร้ายกาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้า</p>

	<p>เห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น</p> <p>มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญ</p>
<p>พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งกรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัสดุ ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ</p> <p>ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู้ คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป</p>

จากตารางที่ ๒.๔ แสดงให้เห็นว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่มีสาระสำคัญของบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกัน ดังแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) การบัญญัติห้ามการเท ทิ้ง ของเสีย น้ำเสีย หรือสิ่งใด อันเป็นเหตุให้แหล่งน้ำเน่าเสียไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เหมือนกัน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.๑๒๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๒) การห้ามการทำกิจกรรมใดๆ ในแหล่งน้ำที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะด้าน เช่น การห้ามมิให้ชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรืออาบน้ำในเขตคลองประปา ตามพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งสามารถพบได้ในกฎหมายอื่นอีกคือ ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งห้ามการนำ หรือปล่อยสัตว์พาหนะ ลงในทางน้ำชลประทานหรือเหยียบคันคลองหรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน

๓) การบัญญัติห้ามการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงินของลำน้ำ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖

๔) การบัญญัติควบคุมการปล่อย ระบายน้ำทิ้ง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

๕) การบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานประกอบการกระทำการอันเป็นการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษจากสถานประกอบการ อาทิเช่น การกำหนดให้ต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และลำบน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งของสถานประกอบการ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ตามที่ได้นำเสนอข้างต้นแล้วว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ กฎหมายเหล่านั้นต่างก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหามลพิษ มาตรการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานหลายหน่วยงานมักใช้ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดมาตรฐานระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ได้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และยังสามารถกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลได้อีกด้วย โดยมีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลรับผิดชอบสนับสนุนกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมชลประทาน และกรมประมง ซึ่งต่างก็กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นกัน ในกระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีรับผิดชอบในการป้องกันปัญหามลพิษในลำน้ำและได้มีการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดลงสู่ลำน้ำด้วย นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวพร้อมกันนั้น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก็มีอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากบริเวณจัดสรรที่ดินด้วย

การที่หน่วยงานหลายหน่วยงานต่างก็กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นของตนเองนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างของมาตรฐานน้ำทิ้งเหล่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความแตกต่าง ถึงแม้ว่าจะมีกลไกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๕๖ เพื่อจัดข้อขัดแย้งระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษ

กับมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดตามกฎหมายอื่น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ความขัดแย้งของมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งของหน่วยงานต่างๆ จะหมดไป เพราะในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท ทำให้มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดโดยหน่วยงานราชการอื่นยังเป็นไปตามที่หน่วยงานนั้นๆ เห็นสมควร และไม่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แต่อย่างใด อันอาจมีผลทำให้การระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดแต่ละครั้งต้องคำนึงถึงมาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมายหลายฉบับ^{๑๐๑}

การที่เจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งของหลายหน่วยงานนั้น อาจก่อให้เกิดความสับสนใจการประกอบกิจการโรงงานหรือกิจกรรมอื่นๆ ได้ เพราะยังมีหลักเกณฑ์ กฎระเบียบของหน่วยงานหลายหน่วยงานมากขึ้นเท่าใด ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามสิ่งเหล่านั้น รวมทั้งการเสียเวลาที่จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดตามแนวทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำแนวความคิดหรือทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรักษาสิทธิของบุคคลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีสมมุติฐานของทฤษฎีนี้ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การที่รัฐหรือประเทศใดๆ จะมองเห็นถึงความสำคัญของสิทธิดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้น ก็ย่อมแล้วแต่ผู้บริหารหรือผู้ปกครองรัฐ จะได้นำสิทธิต่างๆ ที่กล่าวมาไปบัญญัติไว้ในกฎหมายสำคัญๆ ของรัฐหรือประเทศเพื่อเป็นการรองรับกับสิทธิพื้นฐานของบุคคล เช่น ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยเพียงใด รวมทั้งรัฐได้ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนอย่างไรบ้าง นอกจากนี้สิ่งหนึ่งที่จะแสดงออกถึงความจริงใจของรัฐที่ดีที่สุดต่อการปกป้องคุ้มครองรักษาสิทธิของประชาชน ก็คือ การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เพราะเป็นการชี้ชัดให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของการมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้นเพื่อสิ่งใด

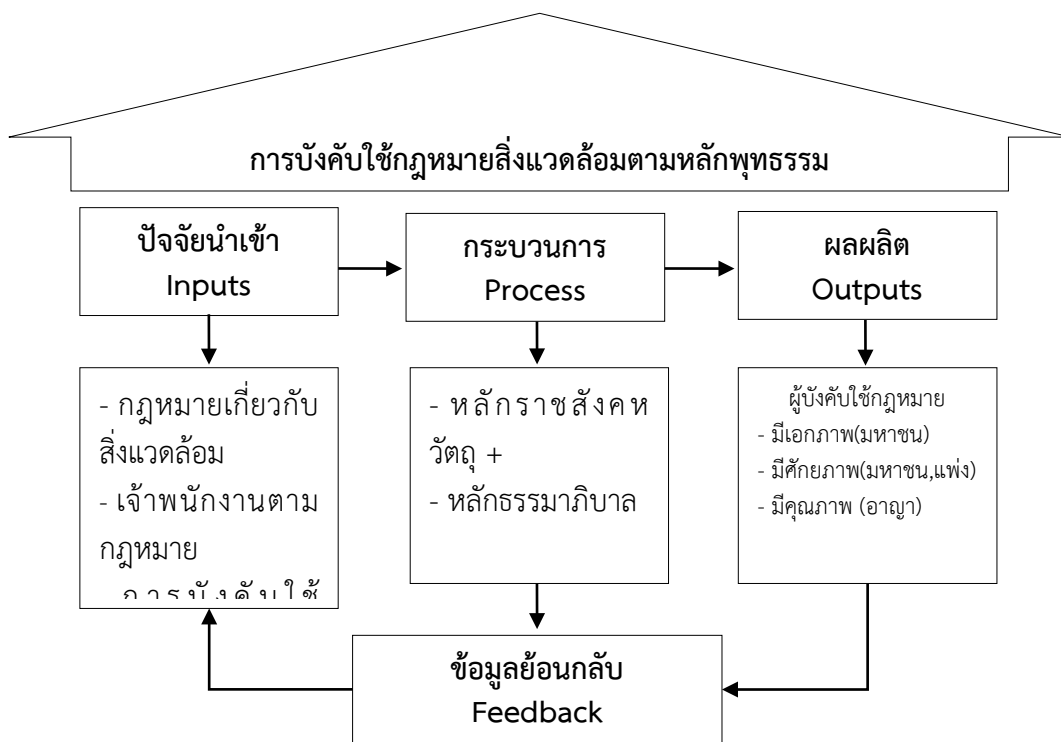
๒.๗ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักพุทธธรรม

ในส่วนหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร คือ หลักราชสังคหวัตถุ ๔ นั้น ที่เป็นหลักธรรมสำหรับนักปกครองในการใช้อำนาจปกครอง ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย

๑. สัสสมณะ หมายถึงความฉลาดในการเกษตร
๒. ปุริสเมณะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ
๓. สัมมาปาสะ หมายถึงความฉลาดในการผูกประสานไมตรี
๔. วาขเปยยะ หมายถึงความฉลาดในการใช้วาจาปราศรัยไพเราะ ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ

^{๑๐๑} อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒๐.

สำหรับรูปแบบหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยอาศัยผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยจัดทำขึ้นโดยดรรชนีวิชาการกระบวนการจัดการเป็นตัวขับเคลื่อนในการจัดทำรูปแบบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ตามแผนภาพที่ ๒.๓



แผนภาพที่ ๒.๓ รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ประกาศบังคับใช้เป็นไป ในทิศทางเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศต่าง ๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยประกอบด้วย

๑. การป้องกัน (Prevention) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด(optimum objective)ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่นในส่วนที่ ๑ . ของ EPAของอังกฤษเป็นบทบัญญัติในการควบคุมอากาศ น้ำ และพื้นแผ่นดิน (air, water and land) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะนำไปสู่การป้องกันสิ่งแวดล้อม(Environmental media) ที่ดี

๒. การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting environmental quality standard) กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้น

ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคมทั้งเรื่องการจ้างแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบาย(amenity)ของประชาชน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่า สังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากระบบการทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหลักการว่ารัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม

๓. การเยียวยา (Clean-up/remediation) ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการ เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วจึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยาโดยมีวิธีการเฉพาะ แตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไปกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาแหล่งน้ำของอังกฤษ (The Water Resources Act ๑๙๙๑)กำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันทีโดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย(Polluter pays principle)

๔. เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้นโดยหลักแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกัน หรือควบคุมมลพิษซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำความผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ดังนั้นมาตรการบทบังคับทางกฎหมายอาจจะแตกต่างกันได้ เช่นศาลขุนนาง(Crown Court)ของอังกฤษมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองเยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราวแม้จะเป็นคดีอาญาก็ตาม หรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการเพื่อยึดเครื่องมือ เครื่องจักรที่เป็นต้นเหตุของมลพิษอีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใดๆก็ได้ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมพบว่าผู้กระทำให้เกิดมลพิษหรือสภาวะแวดล้อมได้รับผลกระทบต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (liable party) ภายใต้ระบอบความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมของประชาคม ได้แก่ บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือหลายบุคคลที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรม (ที่อยู่ในขอบข่ายตามคำนิยามของระบอบ) ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่กิจกรรมดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยบริษัทในรูปของนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบ มิใช่ให้กรรมการผู้จัดการหรือลูกจ้างคนงานอื่น ๆ ในฐานะตัวบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบ แม้จะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าวก็ตาม ส่วนเจ้าหนี้ เช่น ธนาคารหรือสถาบันการเงิน แม้จะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่ได้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบเช่นกัน แต่ความเสียหายที่ต่างประเภทกันควรมีวิธีดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน ขณะนี้ยังไม่มีกฎเกณฑ์และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้นให้แน่ชัด ส่วนความรับผิดชอบสำหรับการปนเปื้อนสารพิษของพื้นที่นั้นมีกฎหมายระดับชาติที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วเพียงแต่ยังมีความแตกต่างกันอยู่ค่อนข้างมาก และในกรณีความเสียหายแบบดั้งเดิมก็ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างไรก็ดี ความเสียหายในแต่ละประเภทจะต้องมีกฎเกณฑ์พื้นฐาน (fundamental rules) ที่เหมือนกัน

๕. ความหมายของการมีส่วนร่วมพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒๕๔๖, หน้า๑๔๒) ได้ให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วม หมายถึง ส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น เช่น มีส่วนร่วมในการบำเพ็ญกุศล มีส่วนร่วมในการทุจริต มีส่วนร่วมในการลงทุนบริษัท

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่มีเนื้อหาครอบคลุมในหลายระดับไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของรัฐบาล หรือการมีส่วนร่วมของผู้ได้บังคับบัญชาต่อการบริหารงานภายในบริษัท โดยมีความหมายของการมีส่วนร่วมและแนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และรัฐต้องรับฟังและแก้ไขปัญหาจนประชาชนเกิดความพึงพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

การมีส่วนร่วม หมายถึงการแบ่งปันอำนาจระหว่างอำนาจ (หรือตัวแทนของพนักงาน) กับผู้จัดการในการร่วมกันตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความต้องการและค่านิยมของประชาชน ซึ่งรวมเข้าไว้ในการปกครองและร่วมมือกันในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการติดต่อสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์แบบสองทาง โดยมีเป้าหมายรวม คือ การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยการสนับสนุนของประชาชน การมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประยุกต์ใช้กับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นการตัดสินใจโดยตัวแทน หรือบางครั้งโดยองค์กรเอกชนซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งหรือผู้พิพากษา

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่การจัดเตรียมข้อมูลสำหรับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจกับประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วม

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดกระบวนการเพื่อนำประชาชนเข้าร่วม ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ หรือ ไม่ได้ตั้งใจ

๔. ผู้มีส่วนร่วมมีผลกระทบในบางระดับหรือมีอิทธิพลในเรื่องที่ได้ทำการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมภายใต้บริบทของธนาคารโลกว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการทั้งหมดที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลและแบ่งสรรการควบคุมในส่วนของการริเริ่ม การพัฒนา การตัดสินใจ และทรัพยากรซึ่งมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมทำได้ในหลายรูปแบบอาจจัดอันดับจากการแบ่งสรรข้อมูลข่าวสารและวิธีการปรึกษาหารือ กลไกเพื่อความร่วมมือและการเสริมพลัง ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย มีอิทธิพลและการควบคุมที่เพิ่มขึ้น

การมีส่วนร่วมในบริบทของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมโดยเด็กและเยาวชน มีสาระสำคัญ ๑๒ ประการ คือ

๑. การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น(local) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมต้องให้ความสำคัญกับความจำเป็นและความต้องการและปัญหาของชุมชนท้องถิ่น โดยบุคคลภายนอกชุมชนมีหน้าที่ให้การสนับสนุน และอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนท้องถิ่น โดยปราศจากการชี้นำแนวทางแก้ไขปัญหา หรือการคาดหวังผลลัพธ์ไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานของอคติหรือมุมมองของตน

๒. การมีส่วนร่วมมีความโปร่งใส (transparent) ผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดเข้าใจจุดหมายของโครงการแบบมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน โดยรับทราบว่าใครเป็นใคร และมาทำอะไรในพื้นที่นั้น รวมทั้งประชาชนสามารถคาดหวัง หรือไม่สามารถคาดหวังอะไรจากบุคคลเหล่านั้นได้

๓. การมีส่วนร่วมมีการรวมเข้าไว้ด้วยกัน (inclusive) กระบวนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย สมาชิกทั้งหมดของชุมชน ทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ และทุกฐานะ

๔. การมีส่วนร่วมมีการปฏิสัมพันธ์ (iterative) กระบวนการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นในชุมชน และการรับฟังของบุคคลอื่นในชุมชน รวมทั้งเสียงของเยาวชน การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการสนทนากันอย่างกว้างขวางโดยทำงานร่วมกัน

๕. การมีส่วนร่วมต้องมีการสนองตอบ (responsive) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของชุมชน ซึ่งแต่ละกระบวนการมีความแตกต่างกันและให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ผู้ให้การสนับสนุนต้องมีความยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาที่เปลี่ยนแปลงได้

๖. การมีส่วนร่วมในสิ่งที่เป็นประเด็นที่ต้องการ (relevant) การมีส่วนร่วมเกิดจากความเข้าใจของท้องถิ่น ทั้งในส่วนของข้อมูลข่าวสาร และสิ่งที่พบเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นมี โดยเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่คนเหล่านั้นอาศัยอยู่ รวมทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นนั้น

๗. การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการศึกษา (educational) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการเรียนรู้ของคนทุกคน ทั้งในส่วนของผู้สนับสนุนโครงการ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่โครงการ และผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น โดยผู้มีส่วนร่วมทุกคนต้องปรารถนาที่จะเรียนรู้ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และก้าวไปสู่แนวทางใหม่ของความรู้

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตัดสินใจดังกล่าว ทั้งนี้ ผลลัพธ์ของการตัดสินใจจะนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายและการยอมรับเป้าหมายนั้นเป็นสิ่งที่กลุ่มต้องรับผิดชอบร่วมกัน และรับรองการปฏิบัตินั้นในนามขององค์การมีการทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกๆระดับ โดยมีจุดประสงค์เพื่อชี้แนะ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหามากกว่าเพื่อการลงโทษด้วยคุณสมบัติภายในที่เป็นประโยชน์ของกลุ่มคนที่ทำงานอย่างประสานกันนี้ทำให้เกิดผลผลิตในระดับสูง

รูปแบบการบริหารงานใน ๕ รูปแบบ ได้แก่

๑. การบริหารแบบเผด็จการ เป็นการบริหารงานโดยผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่ผู้บริหารสั่งการเท่านั้น

๒. การบริหารแบบเผด็จการด้วยความเมตตากรุณา เป็นการบริหารงานที่อำนาจตัดสินใจเป็นของผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียว เช่นเดียวกับการบริหารงานแบบเผด็จการ แต่แตกต่างกันตรงข้อที่ว่า การตัดสินใจของผู้บริหารจะตัดสินใจในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรม

๓. การบริหารแบบที่ปรึกษา เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ผู้บริหารเปิดรับข้อมูลต่างๆ จากผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อประกอบการตัดสินใจโดยอำนาจการตัดสินใจเป็นของผู้บริหารเท่านั้น

๔. การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ผู้บริหารแบ่งอำนาจในการตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมตัดสินใจ เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชามีข้อมูลที่ดี โดยตัดสินใจกระทำกันเป็นทีม การบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ต้องเข้าใจคน เป็นนักสื่อสารที่ดี รวมทั้งสามารถจัดการความขัดแย้ง โดยผู้บริหารต้องรู้จักนำข้อดีที่สุดของกลุ่ม รวมทั้งจุดแข็งของบุคลากรแต่ละบุคคลมาใช้ประโยชน์ ที่สำคัญผู้บริหารในรูปแบบนี้ต้องรู้ว่า จะประนีประนอมความคาดหวังของกลุ่ม และองค์การอย่างไรให้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

๕. การบริหารงานแบบผู้บริหารปล่อยตามสบาย เป็นรูปแบบการบริหารงานที่มีแนวความคิดการมีส่วนร่วมแบบสุดขีด โดยกลุ่มมีอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ ผู้บริหารมีฐานะเทียบเท่ากับผู้ร่วมงานคนอื่นๆ มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของกลุ่มเท่านั้น ทั้งนี้การบริหารงานแบบปล่อยตามสบายนี้ไม่ใช่การบริหารแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากมีข้อจำกัดในการนำไปใช้และใช้ได้กับสถานการณ์บางสถานการณ์เท่านั้น อาทิ ผู้บริหารเป็นคณบดีในมหาวิทยาลัย หรือผู้อำนวยการโรงพยาบาลที่เป็นผู้บังคับบัญชากลุ่มนายแพทย์ เป็นต้น

พฤติกรรมของผู้นำในกรบริหารงานไว้ ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑. ผู้นำแบบอำนาจการ ที่ทำหน้าที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าอะไร คือ สิ่ง ผู้นำ ต้องการให้ปฏิบัติ อาทิ ตารางการปฏิบัติงานที่ต้องปฏิบัติ และผลงานที่ต้องการ โดยผู้นำจะทำหน้าที่ชี้แนะเพื่อให้งานสัมฤทธิ์ผล

๒. ผู้นำแบบสนับสนุน เป็นผู้นำที่มีความเป็นมิตร และพร้อมที่จะสนองต่อความต้องการของผู้ตาม

๓. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม เป็นผู้นำที่มีการปรึกษาหารือกันในสมาชิกของกลุ่ม และใช้ข้อแนะนำของสมาชิกกลุ่มประกอบการตัดสินใจ

๔. ผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ผล เป็นผู้นำที่กำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย และคาดหวังว่าผู้ตามจะปฏิบัติงานได้ในระดับสูงสุด

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานนี้ต้องกระทำร่วมกันทุกฝ่าย มิใช่การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งโดยผู้บริหารไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นด้วย เช่น การมีส่วนร่วมของผู้บริหารอาวุโสมีความจำเป็นสำหรับระบบงานปริมาณทุกชนิด

คุณลักษณะการทำงานของผู้นำกับการมีส่วนร่วมของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยกล่าวถึงการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดทฤษฎีระบบของ Likert ว่ามีสมมติฐานเบื้องต้น ๔ ประการ

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี ๕ ทฤษฎี ซึ่ง ได้สรุปไว้ดังนี้

๑. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

การเกลี้ยกล่อม^{๑๐๒} หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการ เกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้ เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจาก น้อยไปมาก มีทั้งหมด ๕ ระดับ ดังนี้

๑.๑ ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

๑.๒ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูก ขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

๑.๓ ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

๑.๔ ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการ ด้านนี้

^{๑๐๒} อकिन รพีพัฒน์, สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของทรัพยากรชนบท : ศึกษากรณีหมู่บ้านยากจน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๕๖.

เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

๑.๕ ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการ พิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

๒. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูง ตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทาง จิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้าง ทศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาไรต์เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งใน ส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดียอมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน^{๑๐๓}

๓. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกรักชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกรักชาตินิยมให้ เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อ ท้องถิ่น^{๑๐๔}

๔. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานควยความเต็มใจเพื่อบรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการร่วมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือ ปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมใน กิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง^{๑๐๕}

๕. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยายเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของ ความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ

^{๑๐๓}ยุพาพร รูปงาม, “การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม), (คณะพัฒนาสังคม : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๕.

^{๑๐๔}เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๕.

^{๑๐๕}อ้างแล้ว.

เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รุ่งงาม, ๒๕๔๕, หน้า ๘-๙)

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และ ใต้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนใน การควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมว่ามี ๒ ลักษณะ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และ โครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

การมีส่วนร่วม^{๑๐๖} หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุ จุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

การมีส่วนร่วม^{๑๐๗} คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือ เข้าร่วม การตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมี อิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและ การเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาชนบท^{๑๐๘} หมายถึง การที่ประชาชนทั้งใน เมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนได้ ขั้นตอน หนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

^{๑๐๖}นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๔๒.

^{๑๐๗}นิรันดร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๓.

^{๑๐๘}ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน, หน่วยที่ ๘, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (.นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๒๓.

การมีส่วนร่วมของประชาชน^{๑๐๙} หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุก ขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วม ทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

^{๑๐๙}วันรักษ์ มิ่งมณี นาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๒.

การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการพัฒนา ควรจะมี ๔ ขั้นตอน^{๑๑๐} คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากชาวบ้านยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อมไร้ประโยชน์ เพราะชาวบ้านจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการ ดำเนินงานเหล่านั้น

๒. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวบ้านรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการ นำเอาปัจจัยข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน

๓. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมี ฐานะยากจน แต่ก็มีความสามารถที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้ชาวบ้านสามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนิน กิจกรรมอย่างใกล้ชิด

๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวบ้านย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำ ไปนั้นได้รับผลดี ได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันใน โอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความสำเร็จลำบาก

นอกจากนี้สำนักมาตรฐานการศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และยังได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา ๕ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจน กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ

๒. ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนด ทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

๓. ขั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วม บริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

๔. ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับ ผลประโยชน์อันเกิดจากการ พัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

๕. ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วม ประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไปว่าแบ่งเป็น ๕ ระดับ^{๑๑๑} คือ

^{๑๑๐}โกวิท พวงงาม, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๒๓.

^{๑๑๑}นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณี ตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : ๕๙๘ Print, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

๑. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
 ๒. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
 ๓. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสีย โดย แบ่งเป็น
 - ๓.๑. ตนมมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ
 - ๓.๒. ตนมมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ
 - ๓.๓. ตนมมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ
 ๔. การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด
 ๕. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในด้านอื่น
- นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วมตามแนวทางพัฒนาชุมชน เป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยได้ แบ่งไว้ดังนี้
๑. ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหาหรือสาเหตุของปัญหา
 ๒. ร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร
 - ๒.๑. ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหา เพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง
 - ๒.๒. วางแผนแก้ไขปัญหาเป็นเรื่อง ๆ
 - ๒.๓. ร่วมระดมความคิด ถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
 - ๒.๔. ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้
 - ๒.๕. ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ
 - ๒.๖. ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน
 - ๒.๗. ร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

๒.๗.๑ แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมในการใช้อำนาจปกครองบังคับใช้กฎหมาย

๒.๗.๑.๑ หลักธรรมสำหรับพิจารณาให้เห็นสภาพปัญหา

๑) หลักอริยสัจจ ๔

อริยสัจจ ๔ เป็นหัวใจสำคัญของพระพุทธศาสนา ดังคำที่พระอรุณกถาจารย์ได้กล่าวว่า “เสวยถาปิ อาวุโส ยานิ กานิจิ ชงคลานัน ปาณานัน ปทชาตานิ, สพพานิ ตานิ หตถิปเท สโมธานัน คจจนติ, หตถิปท เตส อคคมก ขายติ, ยทิท มหตตเตเตน, เอวเมว โข อาวุโส เยเกจิ กุสลา ธมมา, สพเพ เต จตุสุ อริยสจเจสุ สงคหิ คจจนติ” แปลว่าท่านผู้มีอายุทั้งหลาย รอยเท้าของสัตว์ทั้งหลายที่เกี่ยวไปบนผืนแผ่นดินทั้งสิ้นทั้งปวง ย่อมประชุมลงในรอยเท้าช้าง รอยเท้าช้างนั้น กล่าวว่าเป็นยอดเยี่ยมในบรรดา รอยเท้าเหล่านั้น โดยความมีขนาดใหญ่ฉั้นใด กุศลธรรมทั้งสิ้นทั้งปวงก็สงเคราะห์ลงในอริยสัจจนั้น^{๑๒}

^{๑๒}ม.ม. (ไทย) ๑๒/๓๐๐/๒๖๒.

อริยสัจ ๔ คือความจริงอันประเสริฐ ความจริงของพระอริยะ ความจริงที่ทำให้ผู้เข้าถึงกลายเป็นอริยะ^{๑๑๓} ดังนี้

๑) ทุกข์ ความทุกข์ สภาพที่ทนได้ยาก สภาวะที่บีบคั้น ชัดแย้ง บกพร่อง ขาดแก่นสารและความเที่ยงแท้ ไม่ให้ความพึงพอใจแท้จริง ได้แก่ชาติ ชรา มรณะ การประจวบกับสิ่งอันไม่เป็นที่รัก การพลัดพรากจากสิ่งที่รัก ความปรารถนาไม่สมหวัง

๒) ทุกขสมุทัย เหตุที่เกิดแห่งทุกข์ สาเหตุให้ทุกข์เกิด ได้แก่ ตัณหา ๓ ประกอบด้วย กามตัณหา ภวตัณหา และวิภวตัณหา

๓) ทุกขนิโรธ ความดับทุกข์ ได้แก่ ภาวะที่ตัณหาสิ้นไป ภาวะที่เข้าถึงเมื่อกำจัดอวิชชาสำรอกตัณหาสิ้นแล้ว ไม่ถูกยึดอม ไม่ติดข้อง หลุดพ้น สบาย ปลอดภัย เป็นอิสระ คือนิพพาน

๔) ทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา ปฏิปทาที่นำไปสู่ความดับทุกข์ ข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ ได้แก่ อริยอัฏฐังคิกมรรค หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มัชฌิมาปฏิปทา แปลว่าทางสายกลาง มรรคมีองค์ ๘ นี้ สรุปลงในไตรสิกขา คือศีล สมาธิ และปัญญา

และท่านยังได้อธิบายไว้ว่า อริยสัจ คือธรรมที่นำเสนอเป็นระบบปฏิบัติการให้มนุษย์บริหารประโยชน์จากความจริงของธรรมชาติ อริยสัจนั้นแท้จริงเป็นหลักของเหตุและผลธรรมดาเราพูดถึงเหตุก่อน แล้วจึงพูดผลใช้ใหม่ แต่ให้สังเกตว่าพระพุทธเจ้ากลับทรงยกผลขึ้นแสดงก่อนแล้วแสดงเหตุทีหลังทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

ทุกข์ คือปรากฏการณ์ซึ่งเป็นผล และสมุทัยเป็นเหตุของทุกข์นั้นนี้ผลกับเหตุ ๑ คู่แล้ว นิโรธ คือจุดหมายที่ต้องการ จัดเป็นผลแล้ว ก็มรรค คือวิธีปฏิบัติให้บรรลุจุดหมายนั้นจัดเป็นเหตุนี้ก็ผลกับเหตุอีก ๑ คู่รวมเป็นผลกับเหตุ ๒ คู่ นี้เป็นข้อที่น่าสังเกต เป็นการพลิกกลับกันกับความรู้สึกทั่วไป ซึ่งมองไปที่เหตุก่อนผล^{๑๑๔}

พุทธศาสนิกชนต้องจับหลักเรื่องกิจหรือหน้าที่ต่ออริยสัจนี้ให้ได้ว่า

๑. ทุกข์ เราต้องมีหน้าที่ ปัญญา รู้ทัน ศึกษาให้เข้าใจว่ามันอยู่ที่ไหน มันเป็นอย่างไร จับตัวมันให้ชัด เพื่อให้พร้อมที่จะแก้ไข

๒. สมุทัย ตัวสาเหตุของทุกข์นั้น เราจึงมีหน้าที่ ปหานะกำจัดแก้ไข

๓. นิโรธ เรามีหน้าที่ สัจฉิกิริยา บรรลุจุดหมายที่บาราศทุกข์เป็นสุขมากขึ้นๆ

๔. มรรค ข้อนี้เท่านั้นที่เรามีหน้าที่ ภาวนาปฏิบัติลงมือทำ

พระพุทธศาสนาสอนเรื่องทุกข์ไว้สำหรับปัญญา รู้ แต่สอนเรื่องสุขสำหรับให้เรามีชีวิตเป็นจริงอย่างนั้น พูดอย่างสั้นว่า พุทธศาสนาสอนให้รู้ทันทุกข์ และให้อยู่เป็นสุข หรือให้สั้นกว่านั้นอีก พุทธศาสนาสอนให้เห็นทุกข์แต่ให้เป็นสุข คือ “ทุกข์สำหรับเห็น แต่สุขสำหรับเป็น”^{๑๑๕}

กิจทั้ง ๔ นี้ เป็นข้อที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและเสร็จสิ้นในอริยสัจสี่ แต่ละอย่างให้ตรงชองกันในการปฏิบัติจริง การจะทำหน้าที่ได้ถูกต้อง ต้องอาศัยความรู้หรือญาณ การรู้จักในอริยสัจ

^{๑๑๓} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๕.

^{๑๑๔} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), แก่นแท้ของพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสื่อตะวัน จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๒๑.

^{๑๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐.

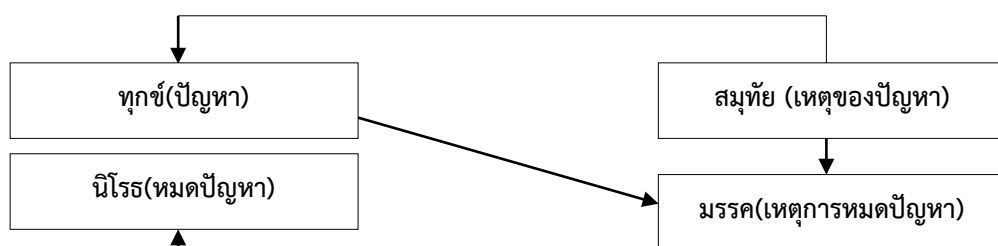
เรียกว่า กิจญาณ (กิจจญาณ) เมื่อเอาญาณมาเชื่อมโยงอริยสัจแต่ละข้อเข้ากับกิจของมันก็จะเห็นเป็นลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นวิธีการสำหรับแก้ปัญหาได้ทุกระดับดังนี้

๑) ทุกข์ หมายถึงรู้สภาวะที่เป็นทุกข์ ซึ่งจะต้องกำหนดรู้ตามสภาพที่แท้จริงของมัน (คือไม่ใช่รู้ตามที่เรายากให้มันเป็นหรือตามที่เรากลียดซึ่งมัน เป็นต้น) ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ขั้นแกลงหรือสำรวจปัญหาที่จะต้องทำความเข้าใจและรู้ขอบเขต

๒) สมุทัย หมายถึงรู้สิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งทุกข์ ซึ่งจะต้องกำจัดเสีย ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ขั้นวิเคราะห์ และวินิจฉัยมูลเหตุของปัญหา ซึ่งจะต้องแก้ไขกำจัดให้หมดสิ้นไป

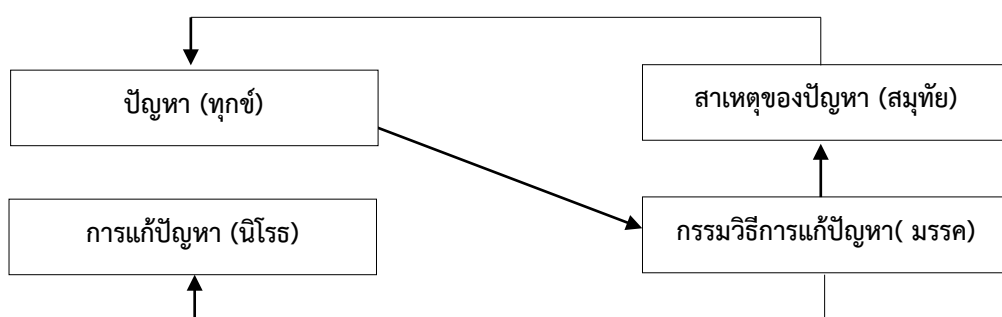
๓) นิโรธ หมายถึงรู้ภาวะดับทุกข์ ซึ่งจะต้องกระทำให้ประจักษ์แจ้ง ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ขั้นเล็งรู้ภาวะหมดปัญหาที่เอาเป็นจุดหมาย ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งเป็นไปได้และจุดหมายนั้นควรเข้าถึง ซึ่งจะต้องทำให้สำเร็จ พร้อมทั้งรู้ว่า การเข้าถึงจุดหมายนั้น จะสำเร็จหรือเป็นไปได้อย่างไร

๔) มรรค หมายถึงรู้มรรคคือข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ ซึ่งจะต้องฝึกฝนปฏิบัติ ถ้าจัดเป็นขั้นได้แก่ ขั้นกำหนดวางหรือรับทราบวิธีการ ขั้นตอน และรายละเอียดทั้งหลายในการแก้ไขกำจัดสาเหตุของปัญหานั้น ซึ่งจะต้องลงมือปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป



แผนภาพที่ ๒.๔ ความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลในหลักอริยสัจ ๔

ตัวอย่างการนำ หลักการของอริยสัจ ๔ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหา เป็นดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๕ ความสัมพันธ์แห่งปัญหาขยะ^{๑๖}

จากแผนภาพที่ ๒.๓ ความสัมพันธ์แห่งปัญหา (ผล) กับสาเหตุของปัญหา (เหตุ) และการแก้ปัญหา (ผล) กับกรรมวิธีการแก้ปัญหา (เหตุ) ตามนัยแห่งอริยสัจ ๔

อริยสัจ ๔ ย่อลงเป็น ๒ กล่าวโดยย่ออริยสัจ ๔ มี ๒ ส่วนคือ อริยสัจส่วนเหตุ และอริยสัจส่วนผล อริยสัจส่วนเหตุ คือ สมุทัย และมรรค อริยสัจส่วนผลคือ ทุกข์และนิโรธ สมุทัยเป็นเหตุ ทุกข์เป็นผล มรรคเป็นเหตุ นิโรธเป็นผล กล่าวโดยอุปมา เพื่อความเข้าใจแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น ท่านให้อุปมา (ข้อเปรียบเทียบ) ไว้ดังนี้^{๑๗}

อริยสัจ ๔ คือหลักความจริงของชีวิตที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่ว่าคนหรือสัตว์ทุกผู้ทุกนามจะต้องประสบกับความจริงทั้ง ๔ ประการนี้

อริยสัจ ๔ ประการนี้ ถือเป็นแนวทางทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต เพราะหลักอริยสัจนี้สอนให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต สอนให้รู้จักมองหาเหตุเกิด แนวทางทางแก้ไข และวิธีทางดำเนินไปเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นขั้นต้อนไป การศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องอริยสัจนี้ นอกจากจะมองเห็นเหตุผลของปัญหาและทางแก้ไขแล้ว หากมองให้ลึกซึ้งเข้าไปถึงชีวิตจิตใจตนเอง ยังจะทำให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้งเรียกว่า “เกิดปัญญารู้แจ้งแทงตลอด” สามารถเข้าสู่กระแสแห่งพระอริยเจ้าได้อย่างไม่ต้องสงสัยได้อีกด้วย หลักอริยสัจ ๔ จึงเป็นหลักธรรมที่จำเป็นสำหรับบรรพชิตและคฤหัสถ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม มีหลักการคือเหตุและผลมีอยู่ ๔ ประการ ๑) ทุกข์ หมายถึงรู้สภาวะที่เป็นทุกข์

^{๑๖}วราคม ที่สุกษะ, มนุषยกับสังคม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๔), หน้า ๕๐.

^{๑๗}วุดิน อินทรสระ, หลักคำสอนสำคัญในพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บรรณาคาร, ๒๕๕๒), หน้า ๓๖๖.

๒) สมุทัย หมายถึงรู้อสิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งทุกข์ ๓) นิโรธ หมายถึงรู้สภาวะดับทุกข์ หรือรู้วิธีการแก้ไขดับทุกข์ ๔) มรรค หมายถึงข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายคือวิธีการแก้ไขปัญหาโดยใช้หลัก อริยสัจ ๔

๒.๗.๑.๒ อัคคัณฺณสูตรเพื่อการปกครอง

อัคคัณฺณสูตร ว่าด้วยการปกครองที่พระพุทธองค์ตรัสถึงผู้ทำหน้าที่ในการปกครองว่ากล่าวติเตียนดูแลและลงโทษจึงได้มีคำเรียกผู้ปกครองนั้นว่ามหาสมมติ ต่อมาเรียกว่ากษัตริย์ เพราะเป็นใหญ่แห่งที่นา และเรียกว่าราชา เพราะทำให้ชนทั้งหลายให้มีความสุขได้โดยชอบธรรม หรือทำให้ผู้อื่นให้รู้สึกยินดีและเพราะสืบเนื่องจากผู้ปกครองเองต้องมีคุณธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่คือตั้งอยู่ในหลักการ เคารพกฎกติกา ยึดเอาความจริงความถูกต้องความดีงามประโยชน์สุขที่แท้ของชีวิตและสังคมเป็นเกณฑ์เป็นมาตรฐาน^{๑๑๘} จึงมีชื่อเรียกพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นว่าธรรมราชา ภายหลังนี้ถ้าหากพระมหากษัตริย์พระองค์ใดถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครอง ประชาชนก็อาจจะขนานพระนามของพระองค์เสียใหม่โดยใช้คำว่าธรรม พวงเข้ามาด้วย สำหรับอัคคัณฺณสูตร นี้

อัคคัณฺณสูตรว่า มนุษย์ในยุคบุพกาลมีการดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐานแบบใกล้ชิดกับธรรมชาติ อีกทั้งธรรมชาติก็มีความพร้อมพร้อมสมบูรณ์ อยากรับประทานอะไรก็ออกไปเก็บเอามา เช่น ข้าวสาลีอยากรับประทานเข้าหรือเย็นไปเก็บมาปรุงรับประทาน หรือบางครั้งไม่ต้องมีปรุงด้วยซ้ำ ข้าวสาลีเมื่อเก็บเย็นรุ่งเช้าก็แก่มาแทนที่ขึ้นมาอีก ไม่ปรากฏว่าพ่องเลย ในยุคนั้นไม่มีการเก็บมากักตุนหรือยึดครองเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร เพราะสิ่งที่ใช้เป็นอาหารนั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติถึงเวลา ก็ไปเก็บเอา เมื่อสังคมได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับได้เกิดการยึดครองกรรมสิทธิ์ขึ้นในทรัพยากรที่ใช้ในการดำรงชีวิต ฉะนั้นในเรื่องข้าวจึงมีการแบ่งเขตว่า เขตนี้ของคนนั้นคนนี้ ครอบครองนี้ ต่อมา มีคนที่โลภอยากได้มากกว่าชอบเขตของตนที่แบ่งกันไว้ จึงได้ลักลอบไปขโมยในเขตของคนอื่นมาเป็นของตน จนถูกจับได้ก็มีการว่ากล่าวตักเตือนบอกว่าท่านอย่าทำอย่างนี้อีก ภายหลังกลับทำอีก ไม่ยอมเลิก ภายหลังเมื่อถูกจับตัวได้ไม่มีการว่ากล่าวตักเตือนอย่างเดียวแล้ว มีการทำโทษโดยใช้กำปั้นและท่อนไม้ หมายความว่าตอนนี้สังคมเริ่มเกิดปัญหาเมื่อมีคนนาทาน มีการลักขโมย ทั้งมีการกล่าวเท็จ เมื่อสังคมเกิดปัญหาคนที่มสติปัญญาในบรรดาคนเหล่านั้น ได้เรียกประชุมปรึกษาหารือกันว่า พวกเราจะแก้ปัญหานี้อย่างไรเพื่อให้พวกเรานี้อยู่กันโดยเรียบร้อย ในที่ประชุมจึงมีมติเลือกเอาบุรุษผู้หนึ่งที่มีลักษณะดี นำเชื่อถือมีสติปัญญาให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินเรื่องราวที่เกิดขึ้นในเวลาที่มีข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ต่างๆ และเพื่อไม่ให้ท่านผู้นี้วิตกกังวลในการทำมาหาเลี้ยงชีพ และจะใช้เวลาทั้งหมดในการพิจารณากรณีพิพาทที่เกิดขึ้น จึงได้แบ่งส่วนแห่งข้าวสาลีให้ นี่คือการเกิดขึ้นของระบบการปกครองเริ่มแรกในทัศนะของพระพุทธศาสนาที่เกิดขึ้นตามความต้องการตามเหตุปัจจัยของสังคม เกิดโดยการเลือกตั้งเป็นไปตามธรรมชาติ และเพราะบุคคลผู้นี้เป็นผู้ที่มหาชนเลือกตั้งขึ้น จึงเรียกผู้นี้ว่ามหาสมมติ ซึ่งเป็นคำเรียกเก่าของผู้ปกครองหรือกษัตริย์ คำโบราณมีคำหนึ่งเรียกว่า มหาสมมติ มาจากคำว่ามหาชนสมมติ แปลว่าผู้ที่มหาชนยอมรับร่วมกันหรือมีมติร่วมกันก็คือการเลือกตั้งนั่นเอง และเพราะเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจให้เป็นใหญ่ในการที่จะวินิจฉัยว่า เขตนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของใคร บางครั้ง

^{๑๑๘} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), สลายความขัดแย้งสังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๒๐๗.

เมื่อมีการแบ่งเขตใหม่ก็ให้ผู้นี้เป็นผู้มีอำนาจตัดสินเมื่อให้เขาเป็นใหญ่ในเขต จึงเรียกว่าชัตติยะ (กษัตริย์) ที่แปลว่าผู้เป็นใหญ่ในเขต และสืบเนื่องจากที่ท่านผู้นี้ทำหน้าที่ ทำให้ธรรมะคือความเป็นธรรม ความดีงามนี้ดำรงอยู่ได้ในสังคม ทำให้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมเกิดความพึงพอใจ จึงได้เรียกผู้นี้ว่าราชา แปลว่าผู้ยังประชาชนให้เกิดความยินดีหรือพอใจ ทั้งหมดนี้เราจะเห็นที่คณะทางพระพุทธศาสนาว่าการปกครองนี้เกิดขึ้นตามกระบวนการธรรมชาติ^{๑๑๙}

พระเจ้าอโศกก็ลุ่มหลงมัวเมาต้องการความยิ่งใหญ่จึงยกทัพไปปราบดินแดนต่างๆ เพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นกษัตริย์ผู้เดียวในชมพูทวีป กษัตริย์ทั้งหลายในสมัยโบราณมักปรารถนาจะเป็นกษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์หรือได้ครอบครองทั้งโลก เมื่อได้ความยิ่งใหญ่ก็หาความสุขมาบำรุงบำเรอตัวเอง พระเจ้าอโศกเมื่อนับถือพระพุทธศาสนา ทรงมองเห็นเรื่องนี้แล้วทรงได้คิดและสลดพระทัย จึงทรงเปลี่ยนนโยบายจากที่เรียกว่า สังคามวิชัย เอาชนะด้วยสงครามมาเป็น ธรรมวิชัย เอาชนะด้วยธรรมคือปราบความทุกข์ยากเดือดร้อน เอาชนะปัญหาด้วยการใช้หลักธรรมที่สั่งสอน แนะนำให้สร้างสรรค์ประโยชน์ทำความดี ฉะนั้นแทนที่จะแผ่อำนาจ พระองค์ก็ใช้อำนาจและใช้โอกาสสมบัติหรือทรัพย์สินนั้นแหละสร้างสรรค์ความดีให้แก่ประชาชน การปกครองสมัยพระเจ้าอโศกจึงขึ้นชื่อลือเรื่องมาก เพราะว่าทั้งขยายการศึกษาทำศิลาจารึกไปวางไว้ในท้องถิ่นต่างๆ บอกนโยบายของรัฐ และสั่งสอนธรรมให้การศึกษาแก่ประชาชนไปในตัว แล้วสร้างถนนหนทาง สร้างโรงพยาบาลคน สร้างโรงพยาบาลสัตว์ สร้างอ่างเก็บน้ำ ช่วยให้ประชาชนได้ปลูกพืชพรรณธัญญาหารอยู่ด้วยดี แล้วปลูกสวนปลูกป่าสร้างที่พักคนเดินทาง พร้อมทั้งทำนุบำรุงพระศาสนา อุปลัมภ์การสังคายนา ส่งพระสงฆ์ไปประกาศพระศาสนาในดินแดนต่างๆ^{๑๒๐}

ทั้งหมดนี้ก็เป็นการบ่งบอกของความเป็นธรรมราชาของพระองค์ ที่ทรงยึดถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครองและประพฤติอยู่ในหลักทศพิธราชธรรม ภายหลังนี้ประชาชนทั่วไปต่างขนานพระนามพระองค์เสียใหม่ว่า พระเจ้าศรีธรรมมาโคกราช หรือธรรมมาโคก แปลว่าอโศกผู้ทรงธรรม หรือได้พระนามอีกว่า “เทวานัมปิโย ปิยทสสี พระราชาที่เป็นที่รักของเทวดาและมนุษย์ทั้งหลาย” ทั้งนี้ก็เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองที่พระองค์ทรงเคารพธรรมถือธรรมเป็นใหญ่จัดดำเนินการปกครองโดยธรรม^{๑๒๑} หรือที่เรียกกันว่าเป็น ธรรมราชาหรือธรรมวิชัย ดังข้อความในพระไตรปิฎกที่พระพุทธองค์ ตรัสถึงเกี่ยวกับการปกครองโดยธรรมว่า พระเจ้าจักรพรรดิพระนามว่าทัฬหเนมิผู้ทรงธรรม ครองราชย์โดยธรรม ทรงเป็นใหญ่ในแผ่นดินมีมหาสมุทรทั้งสี่เป็นขอบเขต ทรงได้รับชัยชนะมีพระอาณาจักรมั่งคั่งสมบูรณ์ด้วยแก้ว ๗ ประการ ได้แก่^{๑๒๒} ๑. จักรแก้ว ๒. ช้างแก้ว ๓. ม้าแก้ว ๔. มณีแก้ว ๕. นางแก้ว ๖. คหบดีแก้ว และ ๗. ปริณายกแก้ว มีพระโอรสมากกว่า ๑,๐๐๐ องค์ ซึ่งล้วนแต่กล้าหาญ มีรูปทรงสมเป็นวีรกษัตริย์สามารถย้ายีราชศัตรูได้ พระองค์ทรงชนะโดยธรรมไม่ต้อง

^{๑๑๙} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), มงคลสันติภาพโลกผ่านภูมิหลังอารยธรรมโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๒๓.

^{๑๒๐} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), มงคลวันวิสาขบูชาหยั่งถึงอารยธรรมโลก, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๕๓), หน้า ๔๔.

^{๑๒๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๕๓), หน้า ๑๘.

^{๑๒๒} ที่.ปา. (ไทย) ๑๑/๘๑/๖๐.

ใช้อำญาไม่ต้องใช้ศัสตรา ครอบครองแผ่นดินนี้มีสาครเป็นขอบเขต หรือตั้งในอัมมราชาสูตร ที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสเฉลยแก่ภิกษุที่ได้ทูลถามเกี่ยวกับความเป็นธรรมราชาของพระเจ้าจักรพรรดิ ดังเนื้อความว่า ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ อะไรเป็นราชาของพระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรมเป็นธรรมราชา พระผู้มีพระภาคตรัสตอบว่า ธรรมเป็นราชาของพระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรม เป็นธรรมราชา แล้วตรัสต่อไปว่า พระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรมเป็นธรรมราชาในโลกนี้ ทรงอาศัยธรรมเท่านั้น สักการะธรรม เคารพธรรม นอบน้อมธรรม เชิดชูธรรม ยกย่องธรรม มีธรรมเป็นใหญ่ ทรงจัดการรักษา ป้องกันและคุ้มครองชนภายในโดยธรรม

อีกประการหนึ่ง พระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรม เป็นธรรม ฯลฯ มีธรรมเป็นใหญ่ ทรงจัดการรักษาป้องกันและคุ้มครองพวกกษัตริย์ผู้ตามเสด็จ กำลังพล พราหมณ์คหบดี ขวานิคม ชาวชนบท สมณพราหมณ์ สัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม พระเจ้าจักรพรรดินั้นแลผู้ทรงธรรม พระตถาคตอรหันตสัมมาสัมพุทธเจ้า ก็ฉนั้นเหมือนกัน เป็นผู้ทรงธรรมเป็นธรรมราชา ทรงอาศัยธรรมเท่านั้น สักการะธรรม เคารพธรรม นอบน้อมธรรม เชิดชูธรรม ยกย่องธรรม มีธรรมเป็นใหญ่ ทรงจัดการศึกษาป้องกันและคุ้มครองภิกษุทั้งหลายโดยธรรม...ภิกษุณีทั้งหลาย...อุบาสกทั้งหลาย...อุบาสิกาทั้งหลายโดยธรรม จึงทรงให้ธรรมจักรอันยอดเยี่ยมหมุนไปโดยธรรมเท่านั้น^{๑๒๓}

นี่คือนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ตามหลักการของพระพุทธศาสนา ที่เรียกว่าจักรพรรดิ^{๑๒๔} ที่ต้องถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครองบ้านเมือง พระพุทธศาสนาเชื่อในการปกครองโดยธรรมหรือธรรมรัฐจึงมีคำสอนเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ว่า ต้องทรงเป็นพระมหาธรรมราชาคือทรงใช้หลักธรรมในการปกครอง ที่เรียกว่าหลักทศพิธราชธรรม และนอกจากจะมีหลักทศพิธราชธรรมแล้ว พระพุทธองค์ยังได้บัญญัติหลักธรรมอันเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไว้ข้อหนึ่งด้วยเรียกว่าราชวสตีธรรม^{๑๒๕} เพื่อเป็นแนวทางในการทำหน้าที่ของราชการทั้งหลาย ถึงแม้ว่าหลักนี้จะเป็นหลักในการปฏิบัติต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง แต่ก็สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์กรได้เป็นอย่างดี

หากได้นักปกครองเป็นกษัตริย์ และเจ้าผู้ครองนครมีจิตวิญญานและอำนาจความรู้ทางปรัชญา และหากความยิ่งใหญ่ทางการปกครองการเมืองและควมมีสติปัญญาเฉลียวฉลาดมารวมอยู่ในคนคนเดียวกัน รัฐก็จะเป็นรัฐที่มีชีวิต มีความสุข และเป็นรัฐที่เปรียบเทียบบเหมือนดวงประทีปที่สว่างสดใส กล่าวคือ จะเป็นรัฐที่เจริญแห่งยุคสมัยทีเดียว^{๑๒๖} สอดคล้องกับ **สุชีพ ปุญญานุภาพ** ที่ได้กล่าวถึงอัครกถุญสูตรว่า พระพุทธองค์จะทรงชี้ให้เห็นว่า แม้โลกจะมีการวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งกลายเป็นสังคมมีระบบการปกครองในรูปแบบต่างๆ แต่สิ่งที่สำคัญที่สังคมนั้นจะต้องประพฤติปฏิบัตินั้นก็คือ ความดีมีความถูกต้อง ความมีเหตุมีผล ความจริง ที่พระพุทธศาสนาเรียกว่า ธรรม ดังเนื้อความว่า พระสูตรนี้ มีลีลาแสดงความเป็นมาของโลก แต่แสดงแล้วก็ยกธรรมะเป็นจุดสูงสุดในเทวดาและมนุษย์ วรรณะทั้งสี่ก็มาจากคนเดียวกันไม่มีใครวิเศษกว่ากัน แต่ภายหลังคนเข้าใจผิดดูหมิ่นกันไปเอง การแสดงเรื่องความเป็นมาของโลกอาจวินิจฉัยได้เป็น ๒ ประการ คือประการแรก เป็นการเอาหลักพระ

^{๑๒๓}อง.ปญจก. (ไทย) ๒๒/๒๑๕.

^{๑๒๔}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๘๐/๘๒.

^{๑๒๕}ช.ช. (ไทย) ๒๘/๑๔๗๑/๔๒๑.

^{๑๒๖}ประยงค์ สุวรรณบุบผา, รัฐปรัชญาแนวคิดตะวันออกตะวันตก, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๓๙.

ศาสนาพราหมณ์มาแล้ว แต่อธิบายหรือตีความเสียใหม่ให้เข้ารูปเข้ารอยกับคติธรรมทางพระพุทธศาสนา อันนี้ชี้ให้เห็นว่าพราหมณ์เข้าใจของเก่าผิดจึงหลงยกตัวเองว่าประเสริฐ อีกอย่างหนึ่ง เป็นการเล่าโดยมิได้อิงคติของพราหมณ์โดยถือเป็นเรื่องของพระพุทธศาสนาแท้ๆ เป็นเรื่องที่ชวนให้คิดแต่มิได้ชวนให้ติดในเกร็ด เพราะสาระสำคัญอยู่ที่การถือธรรมะเป็นใหญ่เป็นหลักการของสังคมทุกชั้น^{๑๒๗}

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมสมาชิกภายในองค์กรให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ พระพุทธเจ้าทรงให้ความสำคัญแก่การกำกับดูแลคณะสงฆ์เป็นอย่างยิ่ง ดังที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติพระวินัยเพื่อให้พระสงฆ์ใช้เป็นมาตรฐานควบคุมความประพฤติให้เป็นแบบเดียวกัน พระพุทธเจ้าทรงให้เหตุผลในการบัญญัติพระวินัยไว้ ๑๐ ประการ เช่น เพิ่มความผาสุกแก่คณะสงฆ์ เพื่อข่มบุคคลผู้ร้ายางอายุ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมเสียทั้งในปัจจุบันและอนาคตเพื่อความมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนา^{๑๒๘}

การบัญญัติพระวินัยเป็นเครื่องช่วยให้พระสงฆ์มีวินัยในตนเองและมีเกณฑ์ในการประเมินตนเอง เมื่อเห็นว่าตนทำผิดพลาดไปจากมาตรฐานความประพฤติที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้ และความผิดพลาดนั้นไม่ร้ายแรงถึงขนาดต้องขับออกจากหมู่คณะ หรือขาดจากความเป็นพระภิกษุ พระสงฆ์แต่ละรูปจะสารภาพความผิดพลาดต่อเพื่อนพระสงฆ์ด้วยกัน พิธีสารภาพเรียกว่า การแสดงอาบัติ ซึ่งลงท้ายด้วยคำมั่นสัญญาว่า จะไม่ทำผิดอย่างอย่างนั้นอีกต่อไป เพื่อเป็นเครื่องเตือนใจให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามพระวินัยที่ทรงบัญญัติไว้แล้ว พระพุทธเจ้าทรงกำหนดให้ภิกษุนำศีลสิกขาบทที่ทรงบัญญัติไว้เหล่านั้นมาสวดให้กันและกันฟังทุกกึ่งเดือนในวันพระ ๑๕ คำ ประเพณีปฏิบัตินี้เรียกว่า การสวดปาฏิโมกข์ ในตอนจบของศีลสิกขาบทแต่ละข้อ ผู้สวดจะถามที่ประชุมสงฆ์ว่า^{๑๒๙} “กัจจิตถ ปริสุทธา ท่านทั้งหลายบริสุทธิ์ในศีลสิกขาบทนี้แล้วหรือ”

กระบวนการกำกับดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้นั้น เป็นหลักประกันความมั่นคงและความบริสุทธิ์ผุดผ่องของคณะสงฆ์ ตามพระพุทธพจน์ว่า^{๑๓๐} “เปรียบเหมือนมหาสมุทรไม่ร่วมกับซากศพที่ตายแล้ว ซากศพที่ตายแล้วใดมีอยู่ในมหาสมุทร มหาสมุทรย่อมนำซากศพที่ตายแล้วนั้นไปสู่ฝั่ง ชัดขึ้นบกโดยพลัน บุคคลใดเป็นผู้ทุศีล มีธรรมลามก มีความประพฤติไม่สะอาด น่ารังเกียจ สงฆ์ย่อมไม่ร่วมกับบุคคลนั้น ย่อมประชุมกันยกเธอออกไปเสียโดยพลัน ถึงแม้เธอนั่งในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ก็จริง ถึงอย่างนั้นเธอก็ชื่อว่าไกลจากสงฆ์และสงฆ์ก็ไกลจากเธอ”

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า อัครคัมภีร์พุทธว่าด้วยเรื่องการปกครอง หมายถึงบุคคลที่ได้รับการพัฒนาแล้วก็จะได้รับการจัดสรรภาวะหน้าที่ให้ปฏิบัติงานภายในองค์กรตามความรู้ความสามารถ ดังที่พระพุทธเจ้าทรงแต่งตั้งเป็นเอตทัคคะในด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว การปกครองบุคคลในพระพุทธศาสนามีระบบการให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเทียบได้กับการใช้พระเดชพระคุณในสมัยปัจจุบันนั่นคือ ใครทำดีก็ควรได้รับการยกย่อง ใครทำผิดก็ควรได้รับการลงโทษตามพระพุทธพจน์ว่า “นิคคณเห นิคคหารหิ ปคคณเห ปคคหารหิ ขมคนทึควรขม ยกย่องคนทึควรยกย่อง” เป็นต้น

^{๑๒๗} สุชีพ ปุญญานุภาพ, พระไตรปิฎกฉบับสำหรับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๕๕.

^{๑๒๘} วินย. (ไทย) ๑/๒๐/๑๗.

^{๑๒๙} วิ.มหา. (ไทย) ๑/๓๐๐/๒๒๐.

^{๑๓๐} วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๕๙/๒๔๙.

๒.๗.๑.๓ หลักธรรมสำหรับผู้บังคับใช้กฎหมาย

ทศพิธราชธรรม เป็นหลักธรรมในการบริหารและการดำรงชีวิต ๑๐ ประการที่ผู้บริหารควรยึดถือและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ทศพิธราชธรรมนี้ บางคนอาจคิดว่าเป็นของสูง หรือไกลตัว เป็นเรื่องของพระราชา หรือผู้นำประเทศเท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้ว แม้ทศพิธราชธรรมจะได้ชื่อว่า เป็นหลักธรรม หรือคุณสมบัตินี้ที่พระราชาหรือผู้นำประเทศจะพึงปฏิบัติ แต่ผู้บริหารและบุคคลสามัญธรรมดา ก็สามารถยึดถือ และนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เพื่อเป็นหนทางไปสู่ความดีงาม ความสุข ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าในชีวิตได้เช่นกัน ทั้ง ๑๐ ประการประกอบด้วย

๑. ทาน คือการให้ นอกเหนือจากการบริจาคเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งของแก่ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ตกทุกข์ได้ยากแล้วอาจจะให้น้ำใจแก่ผู้อื่นได้ด้วย เช่น ให้กำลังใจแก่ผู้ตกอยู่ในห้วงทุกข์ ให้ข้อแนะนำที่เป็นความรู้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ให้รอยยิ้ม และปิยวาจาแก่ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง รวมถึงบุคคลที่มารับบริการ เป็นต้น

๒. ศีล หรือ ศีลั้ง คือ ความประพฤติที่ดีงาม ตามหลักศาสนาของแต่ละคน เป็นต้นว่า ยึดถือศีล ๕ ตามหลักพระพุทธศาสนา

๓. บริจาค หรือ ปริจาคะ คือ ความเสียสละ หมายถึง การเสียสละความสุขส่วนตน เพื่อความสุขหรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งอาจจะเป็นครอบครัว หน่วยงาน หรือเพื่อนร่วมงานก็ได้ เช่น การบริจาคทุนทรัพย์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการเสียสละร่างกาย อวัยวะหลังตายแล้วเพื่อการศึกษา เป็นต้น โดยทั่วไป การเสียสละไม่ว่าสิ่งใดก็ตาม ถือเป็นการลดความเห็นแก่ตัว ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยให้สังคมดีขึ้น

๔. ความซื่อตรง หรือ อาชชวะ คือ การดำเนินชีวิตและปฏิบัติหน้าที่การทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คิดคดโกงหรือหลอกลวงผู้อื่น เช่นไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งเวลาและทรัพย์สินของหน่วยงานตน แม้จะได้ทรัพย์ไปมากมาย แต่เงินบาปที่ได้ไปก็จะเป็นสิ่งอัปมงคลที่ทำให้ผู้นั้นไม่เจริญก้าวหน้า ถูกคนรุมสาปแช่ง และแม้คนอื่นจะไม่รู้ แต่ตัวผู้กระทำย่อมรู้อยู่แก่ใจ และไม่มีความมีความสุขกายสบายใจ เนื่องจากเกรงกลัวคนอื่นจะรู้ความลับตลอดไป ผู้ที่ประพฤติตนด้วยความซื่อตรง แม้ไม่ร่ำรวยเงินทอง แต่จะมั่งคั่งด้วยความเป็นมิตรที่จริงใจ ตายไปก็ตายตาหลับ ลูกหลานก็ภาคภูมิใจ เพราะไม่ต้องแบกรับความอับอายที่มีบรรพบุรุษเป็นคานาโกงชาติบ้านเมือง

๕. ความอ่อนโยน หรือ มัททวะ คือความสุภาพอ่อนโยน มีอัธยาศัยไมตรี ไม่เย่อหยิ่งถือตัว และไม่ติดยึดกับระบบเจ้าขุนมูลนายคนทั่วไปจะต้อนรับ เพราะอยู่ใกล้แล้วสบายใจ

๖. ความเพียร หรือ ตปะ คือ หลักธรรมที่สอนให้ไม่ย่อท้อแต่ให้ปฏิบัติหน้าที่การทำงานด้วยความมุมานะ ฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายจนประสบความสำเร็จ ความเพียรนี้จะทำให้เกิดความภาคภูมิใจเมื่องานสำเร็จ และยังสอนให้สู้ชีวิต ไม่ถอยท้อแท้ หรือยอมแพ้อะไรง่ายๆ

๗. ความไม่โกรธ หรือ อักโกธะ คือ การไม่โมโหหรือโกรธง่าย ถึงแม้ในหลายๆ สถานการณ์จะทำได้ยาก แต่ถ้าสามารถฝึกฝนไม่ให้เป็นคนโมโหง่าย และพยายามระงับยับยั้งความโกรธอยู่เสมอ จะเป็นประโยชน์หลายอย่าง เช่น ทำให้สุขภาพจิตดี หน้าตาผ่องใส ทำให้รักษามิตรไมตรีกับผู้อื่นไว้ได้ อันมีผลให้คนรักและเกรงใจ

๘. ความไม่เบียดเบียน หรือ อวิหิงสา คือ การไม่บีบบังคับผู้อื่น รวมทั้งการไม่ใช้อำนาจไปบังคับ หรือหาเหตุกลั่นแกล้งผู้อื่นด้วย นอกจากไม่เบียดเบียนคนด้วยกันแล้ว ยังไม่ควรเบียดเบียนธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์อีกด้วย มิฉะนั้น ผลร้ายอาจย้อนกลับมาสู่ผู้เบียดเบียนและสังคม ดังที่เห็นกันทั่วไปที่เกิดภัยธรรมชาติต่างๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มนุษย์ไปเบียดเบียนธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

๙. ความอดทน หรือขันติ คือ การอดทนต่อความยากลำบาก ไม่ท้อถอย และไม่หมดกำลังใจ กำลังใจที่จะดำเนินชีวิตและทำหน้าที่การทำงานต่อไปจนสำเร็จ รวมทั้งไม่ย่อท้อต่อการทำคุณงามความดี ความอดทนจะทำให้ชนะอุปสรรคทั้งปวงไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ และจะทำให้แกร่งขึ้น เข้มแข็งขึ้น

๑๐. ความเที่ยงธรรม หรือ อวิโรธนะ คือ ความยุติธรรม ความถูกต้อง ความหนักแน่น ไม่เอนเอียงหวั่นไหวด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลาภสักการะใดๆ เป็นการทำอะไรด้วยความถูกต้องมิใช่ด้วยความถูกใจ รวมถึงตลอดการยกย่องผู้ประพฤติกดี ประพฤติชอบ ขณะเดียวกัน ก็ไม่นินทาหรือไม่สนับสนุนผู้กระทำความผิด

สรุปได้ว่า ผู้บริหารมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของหน่วยงานรัฐ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ถ้าผู้บริหารไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ยากขึ้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ถ้าในหน่วยงานของรัฐได้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น ส่วนหนึ่งหรือส่วนสำคัญจะมีสาเหตุมาจากผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ซึ่งอาจเป็นในลักษณะที่ผู้บริหารนั้นเป็นตัวการหรือเป็นผู้สนับสนุน หรืออย่างน้อยก็มีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วย จึงทำให้ผู้บริหารนั้นไม่เข้มงวด ปล่อยปละละเลยหรือวางตัวในลักษณะ “เอาหูไปนาเอาตาไปไร่” หรือ “ปล่อยเกียร์ว่าง” เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกน้องประพฤติกดี โดยสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “ถ้าหัวไม่กระดิก หางไม่ส่าย” หรือ “ไม่มีลูกน้องที่ไม่ดี มีแต่หัวหน้าที่เลว” เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้บริหารจึงควรเป็นคนดี และควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหาร ซึ่งอาจดำเนินการ ๑๐ ประการ ดังนี้

หนึ่ง : ต้องเป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาด โดยควรละความชั่ว หรือบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และพยายามแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับทรัพย์สินเงินทอง รับส่วย รับผลประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทุจริต

สอง : เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม

สาม : ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติมีศักดิ์ศรี และมีจรรยาบรรณ โดยควรระลึกและปฏิบัติในลักษณะที่ว่า เกียรติมาก่อน (honor comes first) เงินหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบ

สี่ : มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึง การมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ มีอัธยาศัย และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ห้า : ทำตัวให้เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

หก : เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และรู้จักพอ

เจ็ด : สนับสนุนและยกย่องคนดี พร้อมทั้งดำเนินการกับคนไม่ดี เช่น ไม่ยกย่อง นินทา และประณาม

โดยคนดี มีลักษณะดังนี้

คนดีจำเป็นจะต้องมีคุณลักษณะจำเพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องซื่อสัตย์ ต้องสุจริต ต้องเสียสละ ต้องรู้จักคำว่าจงรักภักดีทั้งต่อตนเอง ต่อครอบครัว ต่อสังคม และต่อชาติบ้านเมือง ต้องรู้จักคำว่า ตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน นอกจากนี้ ความดีที่อยู่ในตัวของคนดีเท่านั้นยังไม่พอ คนดีดังกล่าวจะต้องดูแลคนรอบข้างให้มีความซื่อสัตย์สุจริตด้วย ถึงจะเป็นคนดีที่สมบูรณ์ ถ้าไม่เช่นนั้น คนๆนั้นก็จะเป็นคนดีที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ดีจริง อีกทั้งการทำความดีนั้นบางครั้งอาจทำในลักษณะปิดทองหลังพระ คือ ไม่บอกให้ใครรู้ ไม่จำเป็นต้องประกาศ หรือไม่ทำความดีเพื่อความเด่นความดัง แต่เป็นการทำความดีที่ทำเพราะอยากทำ ทำแล้วภาคภูมิใจ

๑. คนดีต้องทำความดีพร้อมกันทั้งกายและทั้งใจ และมีใจคิดแค่ตัวเองเท่านั้น แต่จะต้องคิดถึงสังคม และรู้จักตอบแทนบุญคุณแผ่นดินด้วย

๒. คนดีต้องมีจิตวิญญาณ ซึ่งหมายถึง พลังจิตที่มีอยู่ในตัวบุคคลและช่วยผลักดันให้ประกอบกิจกรรม หรือการแสดงออกที่โดดเด่นเกินมาตรฐานของคนทั่วไป ซึ่งจิตวิญญาณนี้เกิดขึ้นในตัวเราเองได้หรือว่าอบรมสั่งสอนให้เกิดขึ้นก็ได้

๓. คนดีต้องส่งเสริมสนับสนุนและสร้างคนดีด้วยกัน เพื่อให้มีและเกิดขึ้นในบ้านเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สำหรับวิธีสร้างคนดี ต้องยกย่องคนดีให้ปรากฏชัดเจน และเผยแพร่ให้กว้างไกล คนดีจะได้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีกำลังใจในการทำ ความดี และรักษาความดีให้ดำรงอยู่ต่อไป ไม่ดีแตก

ส่วนการดำเนินการกับคนไม่ดี มีดังนี้

๑. ต้องไม่ยกย่อง นินทา หรือประณามคนไม่ดี
 ๒. ต้องตีแผ่คนไม่ดีให้รู้ว่าเป็นคนไม่ดี
 ๓. ต้องไม่คบหาสมาคมกับคนไม่ดี
 ๔. ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับคนไม่ดี
 ๕. ต้องกีดกันคนไม่ดีไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย หรือป้องกันไม่ให้เข้าสู่ตำแหน่งที่จะสร้างความเดือดร้อนเสียหายได้

๖. พึงระลึกอยู่เสมอว่า ต้องไม่เคารพยกย่องคนไม่ดีที่มีฐานะร่ำรวยโดยได้ทรัพย์สินเงินทองมาโดยมิชอบ ทรัพย์สินเงินทองไม่ใช่ตัวชี้วัดของความดี คนที่ทำไม่ดีบางคนจะไม่ได้รับการชมหรือถูกลงโทษทาง “กฎหมาย” ซ้ำมาก เช่น ทำผิดขึ้นศาลกว่าศาลจะลงโทษก็ใช้เวลานาน แต่ผลของการทำชั่วจะเกิดขึ้นในใจของคนประพตชั่วในทันทีทันใด และจะถูก “กฎหมายสังคมลงโทษ” ถูกสังคมหรือคนทั่วไปดูถูกเหยียดหยาม นอกจากนี้ คนทำไม่ดีจิตใจจะหดหู่ กลัวคนอื่นรู้ กลัวลูกหลานจะเสียชื่อเสียงลักษณะพวกหน้าขึ้นอกตรม อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้น เฉพาะคนทำชั่วบางคนที่มีความแข็งแกร่งมากสามารถจะทนต่อการกระทำสิ่งไม่ดีได้ แต่คนไม่ดีพวกนี้ ก็จะต้องเผชิญกับความไม่ดีทั้งทางกายและใจตลอดไป และในที่สุด ก็จะต้องพบกับ “กฎแห่งกรรม” คือ ถ้าทำดีก็ย่อมได้ดี แต่ถ้าทำชั่วก็ย่อมได้ชั่ว

แปด : มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญและนำหลักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และในการพัฒนาระบบราชการ

เก้า : บริหารงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในลักษณะที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ซึ่งหมายถึง รู้จริง มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และสามารถปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงและชัดเจน

สิบ : มิใช่เป็นเพียงผู้นำที่บริหารงานให้ผ่านไปวันหนึ่งๆ แบบบัวไม่ให้ช้ำน้ำไม่ให้ขุ่น หรือถนอมตัวไปวันหนึ่งๆ เท่านั้น แต่ควรเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง กล้าที่จะเป็นผู้นำ กล้าที่จะต่อสู้กับความไม่เป็นธรรม และกล้าที่จะตัดสินใจ ดังสอดคล้องกับข้อความที่ว่า A leader without leadership is not a leader

พระพุทธศาสนาเป็นคำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นสัจธรรมที่พระองค์ทรงค้นพบแล้วนำมาสั่งสอนเพื่อประโยชน์และความสุขแก่ชาวโลกซึ่งสังคมของประเทศไทย พระพุทธศาสนาถือเป็นศาสนาหลักประจำชาติการนำหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ได้เื้อื่อต่อการดำรงชีวิตของชาวไทย โดยหลักคำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสสอนไว้ คือทรงสอนให้ทุกคนละเว้นจากการกระทำความชั่วทั้งหลายทั้งปวง ทรงสอนให้ทุกคนหมั่นกระทำความดีและความถูกต้องอยู่ทุกกลมหายใจ และทรงสอนให้ทุกคนหมั่นชำระจิตใจให้มีความสะอาดบริสุทธิ์และเบิกบานอยู่เสมอ^{๑๓๑}

หลักธรรมที่เหมาะสมจะนำมาพัฒนาศักยภาพผู้บังคับการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ หลักราชสังคหวัตถุ ๔^{๑๓๒} ประการ หมายถึงสังคหวัตถุของพระราชา ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย

๑. สัสสมณะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร
๒. ปุริสเมธ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ

๓. สัมมาปาสะ หมายถึงความรู้จักผูกสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมทุนไปสร้างตัวในพาณิชยกรรม เป็นต้น

๔. วาชเปยยะ หมายถึงความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรดี คือรู้จักพูด รู้จักปราศรัยไพเราะ สุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ

สังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน หรือราชสังคหวัตถุ ๔ คือสังคหวัตถุของพระราชา ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง^{๑๓๓} ประกอบด้วย

- ๑) สัสสมณะ ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร
- ๒) ปุริสเมธ ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการรู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ

^{๑๓๑}พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), ธรรมบุญชีวิตพุทธจริยธรรมเพื่อชีวิตที่ดีงาม, (กรุงเทพมหานคร : ระฆังทอง, ๒๕๑๗), หน้า ๕๖.

^{๑๓๒}พรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม, (นนทบุรี : เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๔๓.

^{๑๓๓}ส.ส. (ไทย) ๑๕/๑๒๐/๑๓๙.

๓) สัมมาปาสะ ความรู้จักผูกผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมเงินไปสร้างตัวในพาณิชยกรรม เป็นต้น

๔) วาชเปยยะ หรือวาจาเปยยะ ความมีวาจาอันถูกต้องมีน้ำใจ น้ำคำควรต็ม คือรู้จักพูด รู้จักปราศรัยไพเราะสุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งสามัคคีทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ

ราชสังคหัตถุ ๔ ประการประกอบด้วย สัสสมะระ ความรู้ในการบำรุงพืชผลในประเทศ ให้สมบูรณ์ ปุริสเมระ รู้จักสงเคราะห์ หรือชูปเลี้ยงคนที่ควร สัมมาปาสะ รู้จักผูกใจคนให้จงรักภักดี ด้วยการปกครองที่ทำให้เกิดความสุขความเจริญ วาชเปยยะ คำพูดอันอ่อนหวานไพเราะ^{๑๓๔}

ราชสังคหัตถุ ๔ ประการ เป็นหลักธรรมอันเป็นเครื่องช่วยในการวางนโยบายบริหารบ้านเมืองให้ดำเนินไปด้วยดี มี ๔ ประการ ดังนี้

๑. สัสสมะระ ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงผลิตผลอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน แล้วพิจารณาผ่อนผันจัดเก็บเอาแต่บางส่วนแห่งสิ่งนั้น

๒. ปุริสเมระ ความเป็นผู้ฉลาดในการดูคนสามารถเลือกแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในความถูกต้องและเหมาะสม

๓. สัมมาปาสะ การบริหารงานให้ต้องใจประชาชน

๔. วาชเปยยะ ความเป็นบุคคลมีวาจาไพเราะรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวตามเหตุการณ์ตามฐานะและตามความเป็นธรรม^{๑๓๕}

ราชสังคหัตถุ ๔ ประการ ประกอบด้วย ๑) ความสามารถในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ให้อุดมสมบูรณ์ ๒) การบำรุงและส่งเสริมคนดีมี ความสามารถในราชการ ๓) ส่งเสริมอาชีพสุจริตแก่ประชาชน ๔) รู้จักพูดจาปราศรัยให้ไพเราะ มี เหตุผล และเป็นประโยชน์^{๑๓๖}

คุณธรรมสำหรับผู้นำชุมชน ประกอบด้วยราชสังคหะ คือ ทำนุบำรุงทวยราษฎร์ให้ ประชาชาติดำรงอยู่ในเอกภาพและสามัคคีด้วยหลักธรรมที่เรียกว่า “ราชสังคหัตถุ”^{๑๓๗} หลักการสงเคราะห์ประชาชนของพระราชา ๔ ประการ คือ

๑. สัสสมะระ ฉลาดบำรุงธัญญาหาร คือปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืช พันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์

๒. ปุริสเมระ ฉลาดบำรุงข้าราชการ คือปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดีมีความสามารถ และจัดสวัสดิการให้ดี เป็นต้น

^{๑๓๔} ประมวล รุจนเสรี, พระราชอำนาจ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๓.

^{๑๓๕} วรภาส ประสมสุข, “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม”, วารสารศึกษาศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ - มีนาคม ๒๕๕๐, : ๗๖.

^{๑๓๖} บวรศักดิ์ อวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓), หน้า ๑๘๔.

^{๑๓๗} อภิชาติ ดำดี, กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : เอส.พี.เอน. การพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๕.

๓. สัมมาปาสะ ผูกประสานปวงประชา คือผดุงผสานประชาชนไว้ด้วยนโยบาย ส่งเสริมอาชีพ เช่น จัดทุนให้คนยากจนยืมไปสร้างตนในพาณิชย์กรรม หรือ ดาเนินกิจการต่างๆ ไม่ให้ฐานะเหลื่อมล้ำห่างเหินจนแตกแยกกัน

๔. วาชไปยะ มีวาหะคุดตัมใจ คือรู้จักพูด รู้จักชี้แจงแนะนำ รู้จักหักทลาย ไล่ถาม ทุกข์สุข ราษฎร์ทุกชั้น แม้ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผลเป็น หลักฐาน มีประโยชน์ เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์ แก้ไขปัญหาเสริมความ สามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือ

ในการปกครองประเทศนั้นผู้ปกครองจะต้องมีการทำนุบำรุงทวยราษฎร์ในประเทศมี คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสามารถอยู่ร่วมกันภายในสังคมได้อย่างมีความสุข โดยต้องใช้ หลักธรรมที่แสดงออกถึงความสามารถในการบริหารประเทศและสามารถผูกมัดจิตใจราษฎร์ให้มีความจงรักภักดีด้วยจิตใจเคารพและบูชาอย่างแท้จริง มิใช่ยอมเคารพเพราะการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่มีอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งหลักธรรมนี้ก็คือราชสังคหัตถุ ดังจะได้กล่าวที่มาของยัญญสูตร^{๑๓๘} ที่เกี่ยวข้องในพุทธกาลดังนี้

สมัยหนึ่ง พระผู้มีพระภาคประทับอยู่ ณ พระวิหารเชตวัน อารามแห่งท่านอนาถบิณฑิก เศรษฐี เขตพระนครสาวัตถี. ก็โดยสมัยนั้นแล พระเจ้าปเสนทิโกศลได้ตระเตรียมการบูชามหาโย โคผู้ ๕๐๐ ตัว ลูกโคผู้ ๕๐๐ ตัว ลูกโคตัวเมีย ๕๐๐ ตัว แพะ ๕๐๐ ตัว และ แกะ ๕๐๐ ตัว ถูกลงไป ผูกไว้ที่หลักเพื่อบูชาโย แม้ชนบางคนของพระเจ้าปเสนทิโกศลนั้น เป็นทาส คนใช้หรือกรรมกรที่มีอยู่ แม้ชนเหล่านั้นถูกอาชญา ถูกภัยคุกคาม มีหนานองด้วยน้ำตาร้องไห้พลาถ กระทบภริกรรมไปพลาถ.

ครั้งนั้นแล พวกภิกษุหลายรูปครองผ้าเรียบร้อยแล้วในเวลาเช้า ถือบาตรและ จีวรเข้าไปสู่กรุงสาวัตถี เพื่อบิณฑบาต กลับจากบิณฑบาตในเวลาหลัง ภัตแล้ว เข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับ ถวายบังคมพระผู้มีพระภาคแล้ว ได้นั่งอยู่ ณ ที่ควรส่วนข้างหนึ่ง.

ภิกษุเหล่านั้นนั่ง ณ ที่ควรส่วนข้างหนึ่งแล้ว ได้กราบทูลพระผู้มีพระภาค ว่า ข้าแต่ พระองค์ผู้เจริญ วันนี้พระเจ้าปเสนทิโกศลได้ตระเตรียมการบูชามหาโย โคผู้ ๕๐๐ ตัว ลูกโคผู้ ๕๐๐ ตัว ลูกโคตัวเมีย ๕๐๐ ตัว แพะ ๕๐๐ ตัว และ แกะ ๕๐๐ ตัว ถูกลงไปผูกไว้ที่หลักเพื่อบูชาโย แม้ชน บางคนของพระเจ้า ปเสนทิโกศลนั้น เป็นทาส คนใช้ หรือกรรมกรที่มีอยู่ ชนแม้เหล่านั้นถูกอาชญา ถูกภัยคุกคาม มีหนานองด้วยน้ำตาร้องไห้พลาถ กระทบภริกรรมไปพลาถ

ครั้งนั้นแล พระผู้มีพระภาคทรงทราบเนื้อความนั้นแล้ว จึงได้ตรัสพระคาถาเหล่านั้นใน เวลานั้นว่ามหาโยคที่มีการตระเตรียมมาก มีการฆ่าแพะ แกะ โค และสัตว์ชนิดต่างๆ คือ อัครเมธ ปุริสเมธ สัมมาปาสะ วาชเปยยะ นิรัคพะสะ มหายัญเหล่านั้น เป็นยัญไม่มีผลมากเพราะพระพุทธเจ้า เป็นต้นผู้แสวงหาคุณอันยิ่งใหญ่ผู้ดำเนินปฏิปทาอันชอบยอมไม่เข้าไปใกล้ยัญนั้นๆ ส่วนยัญใด มีการ ตระเตรียมน้อย ไม่มีการฆ่า แพะ แกะโคและสัตว์ชนิดต่างๆ ซึ่งบุคคลบูชาสืบทระกูลทุกเมื่อ พระพุทธเจ้า เป็นต้นผู้แสวงหาคุณอันยิ่งใหญ่ ผู้ดำเนินปฏิปทาอันชอบ ย่อมเข้าไปใกล้ยัญนั้นๆ ผู้มีปัญญาควรบูชายัญนั้น ยัญนั้นเป็นยัญมีผลมาก เมื่อบุคคลบูชายัญนั้นนั้นแหละ ย่อมมีแต่ความดี ไม่ มีความชั่วช้าเลวทราม ยัญก็เป็นยัญอย่างไพบูลย์ และเทวดาย่อมเลื่อมใส.

^{๑๓๘} ส.ส. (ไทย) ๑๕/๑๒๐/๑๓๘.

ดังนั้น ราชสังคหวัตถุ หมายถึงหลักการสงเคราะห์ประชาชนของพระราชา เป็นการสงเคราะห์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งปวง เพื่อให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้และเป็นการส่งเสริมคนดีมีความสามารถให้มีความกล้าใจในการทำงานเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมือง โดยเป็นหลักธรรมที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย มีอยู่ ๔ ประการคือ

๑. สัสสมณะ คือฉลาดบำรุงธัญญาหาร หมายถึงผู้ปกครองจะต้องมีความสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหารส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ โดยเอาใจใส่อุดหนุนบำรุงกสิกรรม เพราะว่าธัญญาหารเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของคนทั่วไป ถ้าไม่มีอาหารจากพืชพันธุ์ประชาชนก็จะมีอาหารหรือไม่มีก็จะต้องสั่งซื้ออาหารจากแหล่งอื่น ซึ่งจะเป็นการเสียดุลการค้าต่อประเทศมาก ทั้งที่ภายในประเทศก็สามารถที่จะผลิตได้เอง ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบำรุงด้านเกษตรกรรม

๒. ปุริสมณะ คือฉลาดบำรุงข้าราชการ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดีมีความสามารถให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ และมีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบ พร้อมทั้งมีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการและครอบครัว เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการ

๓. สัมมาปาสะ คือผูกประสานปวงประชา หมายถึงผู้ปกครองจะต้องมีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่นการจัดทุนให้คนยากจนยืมไปสร้างตนในพานิชยกรรมเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ หรืออุดหนุนด้านพานิชยกรรมที่จะทำให้เกิดผลอันดีต่อประเทศ เช่น เปิดสินค้าภายใน ภายนอก ให้เข้าออกได้ตามถนัด โดยตั้งพิกัดเก็บภาษีเป็นส่วนหลวงแต่พอควร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอาชีพและประกอบอาชีพโดยสุจริต จะได้ ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางฐานะกันมากเกินไปจนเกิดความแตกแยกกัน

๔. วาชเปยยะ หรือวาจาเปยยะ คือมีวาทาคูดตีมีใจ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องรู้จักพูดรู้จักชี้แจงแนะนำรู้จักหักทลายใถ่ถามทุกข์สุขราษฎรทุกชั้น แม้ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผล เป็นหลักฐาน มีประโยชน์ เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์ แก้ไขปัญหาเสริมความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือสมควรแก่การนำไปปฏิบัติตาม

สรุปได้ว่า หลักธรรมคือราชสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพนักปกครองให้สามารถใช้อำนาจปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือเป็นหลักธรรมที่มีจุดมุ่งหมายให้นักปกครองทำการสงเคราะห์และบำรุงประชาชนในประเทศหรือผู้ใต้อำนาจปกครอง เพื่อเป็นการประสานความสัมพันธ์และการผูกไมตรีจิตให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ปกครองและประชาชน โดยผู้ปกครองจะต้องมีการส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ภายในประเทศเพื่อที่ประชาชนจะได้เก็บไว้เป็นเสบียงอาหาร และต้องให้การบำรุงข้าราชการผู้ทำงานที่มีผลงานการทำงานดีให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อจะได้เป็นกำลังใจให้พวกเขามีกำลังใจที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติต่อไป ทางด้านการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน โดยจะต้องเปิดโอกาสทางด้านอาชีพต่างๆ ให้กับประชาชนที่ว่างงานได้มาทำ และมีการให้เงินกู้ยืมเพื่อที่จะได้นำไปลงทุนสำหรับประกอบอาชีพ และท้ายที่สุดผู้ปกครองจะต้องมีการเจรจาด้วยที่ไพเราะและเป็นวาจาที่มีประโยชน์ เพราะว่าในการสนทนากับบุคคลทั่วไป ถ้าใช้คำพูดที่หยาบคายหรือแข็งกระด้าง ก็จะไม่สร้างความประทับใจให้กับผู้ฟังมากนัก แต่ถ้าพูดจาด้วยคำที่ไพเราะและ

สุภาพก็จะสามารถผูกใจประชาชนให้รู้สึกรักและเคารพนับถือได้ ทำให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของตนเกิดความเคารพ นับถือ เชื่อฟัง ยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจปกครองมีและบังคับใช้ อีกทั้งเป็นหลักธรรมเพิ่มให้ผู้ปกครองตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปกครองให้ถูกต้องเป็นธรรม โดยมีบทกฎหมายที่สนับสนุนการทำหน้าที่ปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่บุคคลได้รับการรับรองสิทธิต่างๆ มากมายในฐานะมนุษย์และในฐานะอื่นๆ นอกจากนั้นบุคคลในระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมมีสิทธิที่จะให้ด้วย สิทธิที่จะให้นั้นก็คือน้ำที่ตนเอง เช่น หน้าที่ในการเลือกตั้ง หน้าที่ในการเสียภาษี หน้าที่ในการศึกษาเล่าเรียน เป็นต้น บุคคลในระบอบประชาธิปไตยจะมีสิทธิต่างๆ ได้ก็ต้องทำหน้าที่ด้วย เป็นต้นว่า บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการบริการจากรัฐบุคคลก็ย่อมต้องมีหน้าที่ต้องเสียภาษีด้วย บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายที่ดีของรัฐบาลบุคคลก็ย่อมต้องมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีวิจารณญาณที่ดีด้วย ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยดีหากบุคคลเรียกร้องสิทธิโดยไม่ต้องทำหน้าที่

ใช้เสรีภาพด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม บุคคลในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีเสรีภาพได้มากกว่าแทบเท่าที่ไม่ละเมิดผู้อื่น นั่นหมายความว่าบุคคลพึงใช้เสรีภาพด้วยความยั้งคิดที่จะให้ผู้อื่นมีเสรีภาพได้เช่นเดียวกับตน กล่าวคือบุคคลย่อมใช้เสรีภาพอย่างรับผิดชอบโดยที่เสรีภาพนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้อื่น ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถให้บุคคลใช้เสรีภาพโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมได้

ทุกสังคมต้องมีกฎหมายและกฎกติกา บุคคลในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเคารพกฎหมายและกฎกติกาเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยที่บุคคลในระบอบประชาธิปไตยทุกคนจะต้องสนใจและช่วยกันผลักดันให้กฎหมายและกฎกติกาต่างๆ ของสังคมมีความเป็นธรรมสำหรับทุกคนด้วยใช้สิทธิแต่ไม่ละทิ้งหน้าที่

ราชสังคหวัตถุ เป็นธรรมที่ช่วยยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน มี ๔ ประการ คือ

๑. สัสเมธะ คือ ความฉลาดในการบำรุงพืชพรรณธัญญาหารให้บริบูรณ์
๒. ปุริสเมธะ คือ ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ ส่งเสริมคนดีมีความสามารถ
๓. สัมมาปาสะ คือ ความสามารถในการผูกใจคนให้มีความจงรักภักดี
๔. วาจาเปยยะ คือ การรู้จักใช้วาจาที่สุภาพอ่อนหวาน

ซึ่งราชสังคหวัตถุ ๔ ประการ นี้ จะก่อให้เกิดผลที่เรียกว่า นิรัคคพะ ได้แก่ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ราษฎรไม่ต้องหวาดเกรงโจรผู้ร้าย จนถึงกับไม่ต้องลงกลอนประตูเรือนก็ได้

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ดังนี้

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม สุวิชา สุภามา พบว่า ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ มีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ กฎหมายอยู่ในระดับต่ำ ผลการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิได้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมาย สิ่งแวดล้อมและแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายด้วยข้อจำกัดและการขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ กฎหมายโดยเฉพาะกรณีมลพิษทางน้ำ การวิจัยนี้

เสนอแนะว่า อปท. ควรพัฒนานโยบายเชิงบวก โดยการ สนับสนุนการสร้างภาคีภาคประชาชน และ เอกชน ภาคประชาคมใช้แก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น^{๑๓๙}

กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่ในฐานะกฎหมายลูก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวเลย ทำให้การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่าควร รมรงศ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลายรูปแบบได้แก่ การฝึกอบรมให้มีความรู้ด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อม การเพิ่มบทบาทให้แก่อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมู่บ้าน (ท.ส.ม.) โดยให้มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินกิจกรรมตาม ปิงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานแบบไตรภาคี ได้แก่ภาครัฐภาคเอกชน และภาค ประชาชน ร่วมมือกันทำงาน ที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายควรดำเนินการแก้ไข กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่หลายฉบับ ควรรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยนำมาปรับปรุงเพื่อให้เกิด เอกภาพที่แท้จริง บังเกิดการประสานงานที่ดีและรวดเร็ว โดยที่เจ้าหน้าที่และประชาชนมีความเข้าใจ สามารถปฏิบัติงานได้ดี อีกประเด็นที่ค้นพบจากการศึกษาควรมีการกระจายอำนาจแก่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น อัตราการแปลผลของ ตัวแปรอิสระส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐ ภาคเอกชนได้ผลดี และภาค ประชาชน ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ผลดีอยู่ในระดับปานกลาง ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นเพื่อไปสู่ระดับดีมากต่อไป^{๑๔๐}

กระบวนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : มลภาวะอากาศในชุมชน พบว่า ทางด้าน สุขภาพ การคมนาคมลำบาก ทำงานได้น้อยและ พืชผลเสียหาย การกำหนดนโยบายหรือการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันในตำบลศรีเมืองชุม ได้ทำบันทึกความตกลงเพื่อการออกเทศบัญญัติ เรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่งแจ้ง เพิ่มสาระในส่วนการเผาฟางข้าวด้วย การจัดสรรงบประมาณ เฉพาะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ร้อยละ ๒-๕ ของงบประมาณทั้งหมดในแต่ละปี ตำบลศรีเมืองชุม ได้ทำบันทึกความตกลงเพื่อการจัดตั้งงบประมาณในการให้การอบรมแก่เกษตรกรและกลุ่ม ที่มีอาชีพหาของป่า จัดตั้งงบประมาณในการจัดทำแนวกันไฟ จัดตั้งและจ้างอาสาสมัครป้องกันไฟป่า และจัดสร้างบ่อเก็บน้ำเป็นระยะๆ เพื่อใช้ในการดับไฟป่าและป้องกันการเกิดไฟป่าตำบลอย่างฮอม

^{๑๓๙} สุวิชา สุภามา, “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, **วารสาร ประชากรศาสตร์** ๒๕๕๑ (มีนาคม ๒๕๕๒), : ๘๒.

^{๑๔๐} สุขุมรัฐ สารีบุตร, “กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย”, **รายงานวิจัย**, (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา), (กันยายน ๒๕๕๕), หน้า ๑๒.

ได้ทำบันทึกความตกลงเพื่อการจัดตั้งงบประมาณ ในการสนับสนุนเจ้าหน้าที่อาสาสมัครควบคุม ป้องกันไฟฟ้า การออกเทศบัญญัติในการควบคุมป้องกันไฟฟ้า สนับสนุนการจัดการขยะและฟางข้าว การสร้างฝายชะลอน้ำ และการจัดตั้งงบประมาณในการอบรมให้ความรู้เรื่องการจัดการไฟฟ้า การดำเนินงานนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุนนโยบายและความร่วมมือจากทุกระดับ ตั้งแต่ชุมชน ตำบล อำเภอ และจังหวัด และการสร้างจิตสำนึกไปพร้อมๆ กัน^{๑๔๑}

และจากการศึกษา เรื่อง การสำรวจสภาพปัญหามลพิษทางน้ำบริเวณพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี^{๑๔๒} พบว่าแหล่งน้ำใช้ของชาวชุมชนรอบอ่าวปัตตานี ได้แก่ น้ำประปา น้ำบาดาล น้ำบ่อ และน้ำบรรจุขวด พื้นที่รอบอ่าวปัตตานีในระยะเวลาที่มาก การวิจัยยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียจากชุมชน และเขตอุตสาหกรรม ยกเว้นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีระบบบำบัดน้ำเสียของแต่ละโรง น้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้ว ได้ระบายออกจากโรงงานผ่านคูคลอง ลงสู่มแม่ น้ำและอ่าวปัตตานี เขตอุตสาหกรรมยังไม่ได้ดำเนินการรวบรวมน้ำทิ้งจากแต่ละโรงงานมาบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้ง แหล่งที่มาของน้ำเสียส่วนใหญ่มาจากนาุ้ง โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนตามลำดับ ที่ผ่านมา พบว่า การปรึกษาหารือของชุมชนในเรื่องปัญหา น้ำเสียยังมีน้อยและยังไม่มีชุมชนใด ดำเนินการอย่างจริงจัง สอดคล้องกับ การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย : ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน พบว่า การจัดการมลภาวะด้านน้ำ มลภาวะทางอากาศ และปัญหาขยะมูลฝอย ทั้งที่ได้ดำเนินการแล้วในอดีต และการดำเนินการในปัจจุบัน เป็นสำคัญ การเปรียบเทียบข้อมูลและผลที่เกิดจากการบริหารจัดการของทั้งสองประเทศถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาหามาตรการที่เหมาะสม และมีทางเป็นไปได้สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย นอกจากนี้ยังศึกษาข้อมูลปัญหาและอุปสรรคที่ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีประสบ และแนวทางแก้ไขที่ทั้งสองประเทศใช้ ทั้งนี้ทั้งสองประเทศนับว่าเป็นต้นแบบที่ดีในการนำมาศึกษาเนื่องจากมีจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประเทศที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือต่างมุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ จนในปัจจุบันกล่าวได้ว่าทั้งสองประเทศอยู่ในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ความเจริญทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดความเจริญกับประเทศ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มากจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรม เหล่านี้ก็เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ทั้งสองประเทศต้องใช้ทั้งเวลาและ

^{๑๔๑} รัชชัย อภิเดชกุล, “กระบวนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : มลภาวะอากาศในชุมชน”, รายงานการวิจัยนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๒).

^{๑๔๒} ครองชัย หัตถา, “การสำรวจสภาพปัญหามลพิษทางน้ำบริเวณพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี เพื่อศึกษาสภาพการใช้น้ำ การระบายน้ำทิ้ง และปริมาณของเสียในน้ำทิ้งที่ระบายสู่แหล่งน้ำและอ่าวปัตตานี”, รายงานการวิจัย, (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, ๒๕๕๑).

งบประมาณจนวนมหาศาลในการแก้ไข ถึงกระนั้นปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่หมดสิ้น ปัญหาใหม่ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันอุบัติขึ้นเพื่อรอการแก้ไขตลอดเวลา^{๑๔๓}

นอกจากนี้ยังพบว่าผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย จำนวน ๖๑ ชุมชน โดยแต่ละชุมชนจะเก็บจากผู้นำชุมชน ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในกลุ่มต่างๆ โดยเก็บข้อมูลชุมชนละ ๔ คน รวม ๒๔๔ คน ประกอบด้วย ประธานชุมชน ประธานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ประธานกลุ่มแม่บ้าน และประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทำการเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมใช้การวิเคราะห์ t-test และ F-test โดยผลการวิจัยพบว่าระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในภาพรวมในทุกด้านอยู่ในระดับ น้อย ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้นำด้านเพศ อายุ อาชีพ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่ประสบการณ์การเป็นผู้นำชุมชนไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านโรงงาน ด้านค่าครองชีพ ด้านที่อยู่อาศัยมีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านการสื่อสาร เรื่องสิ่งพิมพ์ เสียง สื่อโฆษณา มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย^{๑๔๔} ภูมิปัญญาระหัดวิดน้ำ มีประวัติการสร้างและใช้มาแล้วประมาณ ๒๐๐-๒๕๐ ปี แนวคิดมาจากความต้องการใช้น้ำเพาะปลูกข้าว ซึ่งมีที่นาอยู่ใกล้ลำน้ำแต่ไม่สามารถนำน้ำขึ้นมาใช้ได้ เพราะลำปะทาวมีลักษณะเป็นลำน้ำแคบๆ มีน้ำลึกและไหลแรง ไม่เหมาะแก่การสร้างฝายดิน เนื่องจากง่ายต่อการกัดเซาะ วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างระหัดวิดน้ำเป็นไม้ไผ่ซึ่งเป็นวัสดุธรรมชาติที่หาได้จากชายป่ารอบๆ พื้นที่ กระบอกไม้ไผ่นำมาตัดไว้ที่ริมก้นล่อเป็นช่วงๆ กระแสน้ำที่พัดผ่านจะผลัดกันให้ก้นล่อหมุน ทำให้กระบอกไม้ไผ่ตักน้ำขึ้นมาแล้วเทลงบนรางไม้ไผ่ ที่รองรับน้ำต่อกันเป็นทอดๆ เข้าไปสู่ที่นาประมาณ ๑๕ ไร่ต่อหนึ่งระหัดวิดน้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้เครื่องสูบน้ำ มีต้นทุนในการสูบน้ำประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาทต่อปี หรือ ๑,๕๐๐ บาทต่อไร่ แต่ระหัดวิดน้ำมีต้นทุนในการวิดน้ำประมาณ ๕,๐๐๐ บาทต่อปี หรือคิดเป็นเงิน ๓๓๓ บาทต่อไร่^{๑๔๕} สำหรับภูมิปัญญาประปาภูเขา ซึ่งมีแหล่งน้ำมาจากน้ำตกตาดโตน มีรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองพลังงานเชื้อเพลิงหรือไฟฟ้า สมาชิกในชุมชนได้รับประโยชน์ทุกครั้งเร็วและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่การเกษตรได้อีกด้วย และที่สำคัญทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการที่เกี่ยวกับประปาภูเขาของชุมชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ การคิด การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน จนหมู่บ้านใกล้เคียงได้มาดูลงแบบและนำไปประยุกต์ใช้แล้วขอค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นบทบาทของชุมชนที่มี

^{๑๔๓} ก้าพล รุจิวิชัย, “การจัดการสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และสาธารณสุขรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย: ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน”, **รายงานการวิจัย**, (สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓).

^{๑๔๔} จีราพร อนุรักษ, “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย”, **รายงานการวิจัย**, (เชียงราย : มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ๒๕๕๔).

^{๑๔๕} บุญชัย งามวิทย์โรจน์, “ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : กรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำชี”, **รายงานการวิจัย**, (สำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา กรมทรัพยากรน้ำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, ๒๕๔๑).

ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสามารถพึ่งพาตนเองได้ หน่วยงานภาครัฐ ควร สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน โดยเผยแพร่องค์ความรู้ดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ และผสมผสานเทคโนโลยีใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ในการบำบัดน้ำเสียในชุมชนพบว่า การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ความรู้ การบำบัดน้ำเสียชุมชนด้วยเทคนิคทางสิ่งแวดล้อมของชุมชน บริเวณแม่น้ำปะเหลียนจังหวัดตรัง ซึ่งผู้ ที่ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ คือผู้รู้ที่มีประสบการณ์และความรู้เกี่ยวกับ การบำบัดน้ำเสียชุมชนและ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ตามกรอบของเทคนิคทาง สิ่งแวดล้อม ๔ ขั้นตอน ได้แก่ คุณค่าทางนิเวศ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง เทคนิคการบำบัดและการตรวจสอบเพื่อ ความยั่งยืนสิ่งแวดล้อม ผลการวิจัยองค์ความรู้การบำบัดน้ำเสียชุมชน ประกอบด้วย คุณค่าทางนิเวศ พบว่า บทบาท หน้าทีของน้ำในแม่น้ำปะเหลียนใช้สำหรับอุปโภคบริโภค การเกษตร ทำประมง แหล่ง ท่องเที่ยวและการสัญจรทาง เรือ องค์ประกอบของน้ำแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ องค์ประกอบของน้ำดี และน้ำเสีย แหล่งกำเนิดน้ำเสียในชุมชนมาจาก ๒ แหล่ง คือ ธรรมชาติและกิจกรรมของมนุษย์ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง พบว่า การเปลี่ยนแปลงของน้ำแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ ๑) การเปลี่ยนแปลง บทบาทหน้าที่ที่ทำให้สัตว์น้ำไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และ ๒) การเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบของ น้ำทั้งที่ส่งผลและไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของน้ำ เทคนิคการบำบัด พบว่า การ บำบัดน้ำเสียมี ๒ แนวทาง คือ การบำบัดน้ำเสียโดยธรรมชาติและ การบำบัดน้ำเสียด้วยเทคโนโลยี ส่วนการ ตรวจสอบเพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม พบว่า มีการตรวจสอบโดยการวัดคุณภาพน้ำที่ใน ๒ ลักษณะ คือการตรวจสอบคุณภาพน้ำด้วยการสังเกตทางกายภาพ สีภาพและผลกระทบต่อ สุขภาพ และการตรวจสอบคุณภาพ น้ำด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์^{๑๔๖}

องค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม พบว่าคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ปานกลางและพบว่าความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับตัวแปร ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากวารสาร/ นิตยสาร การประชุมในหมู่บ้าน หอกระจายข่าว/โปสเตอร์ เจ้าหน้าที่ของรัฐและคนในหมู่บ้านอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในระดับดี โดยพบว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับตัวแปร การรับรู้ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ วารสาร/นิตยสาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕^{๑๔๗}

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ที่ชุมชนเห็นว่ารุนแรงและสมควรได้รับการแก้ไขมากที่สุดคือ ปัญหาขยะมูลฝอย รองลงมาคือปัญหาน้ำเสีย ส่วนปัญหามลภาวะทางเสียง มลภาวะทาง อากาศ และมลภาวะทางสายตา ชุมชนเห็นว่ามีปัญหาไม่รุนแรงนัก สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ สร้างขึ้นที่รุนแรงและสมควรได้รับการแก้ไขมากที่สุด คือปัญหายาเสพติด รองลงมา คือปัญหา อาชญากรรม ในส่วนของปัญหาขยะมูลฝอยนั้น พบว่ากิจกรรมเกี่ยวกับการบริโภคอาหารและการทำ

^{๑๔๖} สุชาติ บรรจงการ, “องค์ความรู้การบำบัดน้ำเสียชุมชนที่ได้จากการสืบค้นด้วยเทคนิคทาง สิ่งแวดล้อม”, รายงานวิจัยสิ่งแวดล้อม, (บัณฑิตวิทยาลัย : คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๓).

^{๑๔๗} เพลงพิน มั่นอยู่, “ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดพะเยา”, รายงานการวิจัยสาขาสิ่งแวดล้อมศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๐).

ครัวก่อให้เกิดขยะมากที่สุด และชุมชนมีการคัดแยกขยะเฉพาะที่สามารถนำไปขายได้เท่านั้น ส่วนปัญหาเกี่ยวกับน้ำเสีย

ในชุมชน พบว่าแหล่งกำเนิดน้ำเสียส่วนใหญ่เกิดจากบ้านเรือนและชุมชน รองลงมาเป็นน้ำเสียจากตลาดสด และโรงงานอุตสาหกรรม สอดคล้องกับผลวิเคราะห์น้ำในห้องปฏิบัติการที่พบว่า ทั้ง ๙ สถานีมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) และค่าปริมาณออกซิเจนที่ใช้ในการย่อยสลายสารอินทรีย์โดยแบคทีเรีย หรือค่าความสกปรกในรูป (BOD) เกินกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน จัดเป็นแหล่งน้ำประเภทที่ ๕ คือแหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทั้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการคมนาคมเท่านั้น ส่วนความต้องการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมนั้นชุมชนมีความต้องการจะแก้ไขปัญหาในชุมชน โดยต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากทุกส่วนและเห็นว่าการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันเป็นสิ่งสำคัญ และควรเริ่มจากตนเองในระดับครัวเรือนก่อน รวมทั้งควรมีกรรมการชุมชนที่เข้มแข็งมีเครือข่ายที่กระจายอยู่ในชุมชน เพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนอย่างยั่งยืนเป็นระบบและเป็นรูปธรรม^{๑๔๘}

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร เป็นประเด็นสำคัญที่เป็นที่ประจักษ์ให้เห็นในทั่วทุกมุมโลก สืบเนื่องตั้งแต่อดีตในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมจนกระทั่งปัจจุบันที่การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาเพื่อสนองตอบความต้องการที่ไม่จำกัดของมนุษย์ผ่านกิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือการทำลายป่าเพื่อใช้ที่ดิน เป็นต้น โดยส่วนหนึ่งของกิจกรรมเหล่านี้ นอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อมแล้วยังก่อให้เกิดประเด็นของความไม่เป็นธรรมในสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร ความไม่เป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการก่อให้เกิดความเสี่ยงจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังคุกคามมนุษยชาติอยู่ขณะนี้

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยสรุปประเด็นสำคัญได้ตามตารางที่ ๒.๕ ดังนี้

^{๑๔๘}สายพิน แก้วชินดวง, “การศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขนกรุงเทพมหานคร”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๓).

ตารางที่ ๒.๕ สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

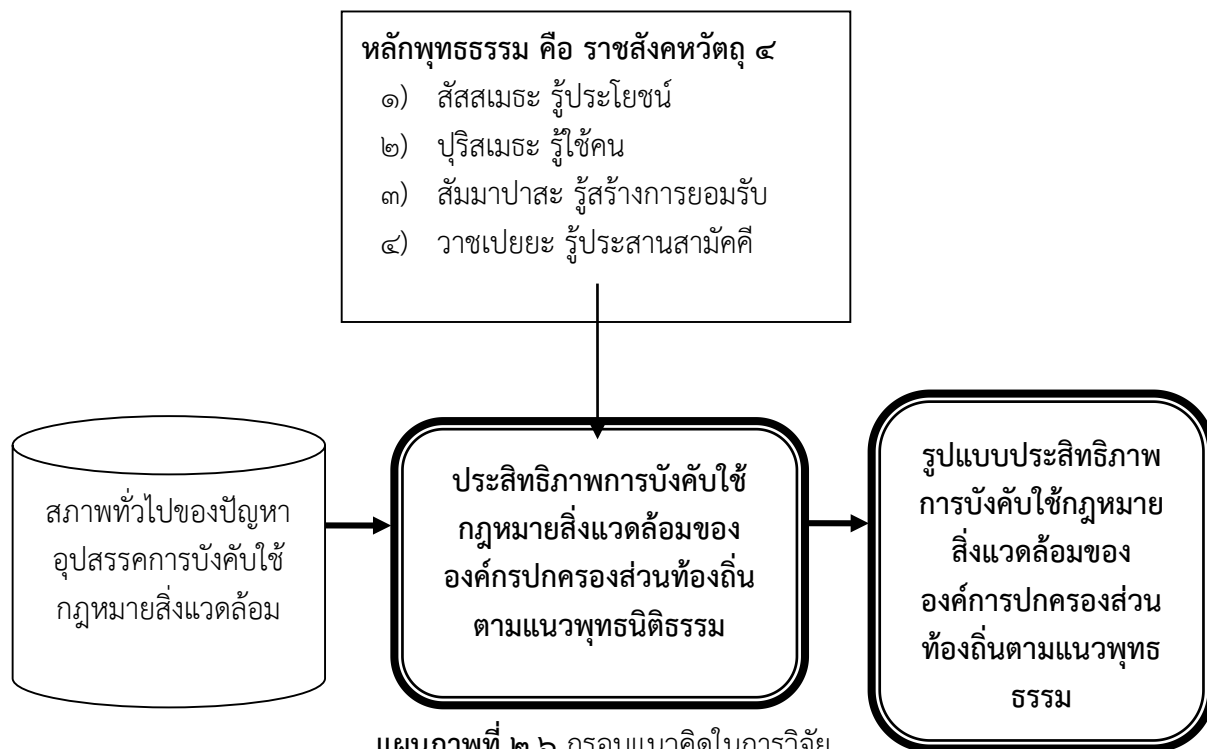
นักวิจัย	ข้อค้นพบ
เสาวภาคี สกุโลโรมิลาส (๒๕๔๖)	<p>- กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตครอบคลุมถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ การอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพพลานามัย สภาวะความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคมนั้นด้วย</p> <p>- กฎหมายสิ่งแวดล้อมมิใช่กฎหมายที่แยกตัวออกมาจากกฎหมายอื่นๆ อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายมหาชนหลายลักษณะด้วยกัน</p>
สุวิชา สุภามา (๒๕๕๑)	<p>- พบว่า ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ มีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ กฎหมายอยู่ในระดับต่ำ</p> <p>- การวิจัยนี้เสนอแนะว่า อปท. ควรพัฒนานโยบายเชิงบวก โดยการสนับสนุนการสร้างภาคีภาคประชาชน และเอกชน ภาคประชาคมใช้แก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น</p>
สุขุมรัฐ สารีบุตร (๒๕๕๕)	<p>- พบว่าแหล่งน้ำใช้ของชาวชุมชนรอบอ่าวปัตตานี ได้แก่ น้ำประปา น้ำบาดาล น้ำบ่อ และน้ำบรรจุขวด พื้นที่รอบอ่าวปัตตานีในระยะเวลาที่ทำการวิจัยยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียจากชุมชนและเขตอุตสาหกรรม ยกเว้นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีระบบบำบัดน้ำเสียของแต่ละโรงงาน น้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้ว ได้ระบายออกจากโรงงานผ่านคูคลอง ลงสู่แม่น้ำและอ่าวปัตตานี เขตอุตสาหกรรมยังไม่ได้ดำเนินการรวบรวมน้ำทิ้งจากแต่ละโรงงานมาบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งแหล่งที่มาของน้ำเสียส่วนใหญ่มาจากนาุ้ง โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนตามลำดับ ที่ผ่านมา พบว่า การปรึกษาหารือของชุมชนในเรื่องปัญหา น้ำเสียยังมีน้อยและยังไม่มีชุมชนใดดำเนินการอย่างจริงจัง</p>

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

กำพล รุจิวิชัย (๒๕๕๓)	- พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มากจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรม เหล่านี้ก็เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ทั้งสองประเทศต้องใช้ทั้งเวลาและงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไข ถึงกระนั้นปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่หมดสิ้น ปัญหาใหม่ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันอุบัติขึ้นเพื่อรอการแก้ไขตลอดเวลา
จิราพร อนุรักษ์ (๒๕๕๔)	- พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในภาพรวมในทุกด้านอยู่ในระดับ น้อย ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้นำด้านเพศ อายุ อาชีพ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่ประสบการณ์การเป็นผู้นำชุมชนไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านโรงงาน ด้านค่าครองชีพ ด้านที่อยู่อาศัยมีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านการสื่อสาร เรื่องสิ่งพิมพ์ เสียง สื่อโฆษณา มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
สุชาติ บรรจงการ (๒๕๕๓)	- พบว่า แหล่งกำเนิดน้ำเสียในชุมชนมาจาก ๒ แหล่ง คือ ธรรมชาติและกิจกรรมของมนุษย์ - พบว่า การบำบัดน้ำเสียมี ๒ แนวทาง คือ การบำบัดน้ำเสียโดยธรรมชาติและ การบำบัดน้ำเสียด้วยเทคโนโลยี
เพลงพิน มั่นอยู่ (๒๕๔๐)	- และพบว่าความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับตัวแปร ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นและการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จากวารสาร/นิตยสาร การประชุมในหมู่บ้าน หอกระจายข่าว/โปสเตอร์ เจ้าหน้าที่ของรัฐและคนในหมู่บ้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ - ส่วนการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในระดับ ดี โดยพบว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับตัวแปร การรับรู้ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ วารสาร/นิตยสาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕
สายพิน แก้วชินดวง (๒๕๕๓)	- พบว่าแหล่งกำเนิดน้ำเสียส่วนใหญ่เกิดจากบ้านเรือนและชุมชน รongลงมาเป็นน้ำเสียจากตลาดสด และโรงงานอุตสาหกรรม - ส่วนความต้องการในการแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนควรเริ่มจากตนเองในระดับครัวเรือนก่อน รวมทั้งควรมีกรรมการชุมชนที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายที่กระจายอยู่ในชุมชน เพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหามลพิษในชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นระบบและเป็นรูปธรรม

๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธนิธิธรรม” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีตัวแปรที่ศึกษา (Independent Variables) ได้แก่สภาพทั่วไปของปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักพุทธธรรม ได้แก่ราชสังคหวัตถุ ๔ และประมวลมา กำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย(Conceptual Framework) ดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธธรรม” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อทราบสภาพทั่วไปของปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ๒) เพื่อศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักพุทธธรรม คือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ และ ๓) เพื่อนำเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธธรรมคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ โดยผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยออกเป็น ๕ ขั้นตอนดังต่อไปนี้

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจปกครองในท้องถิ่น และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยดำเนินการดังนี้

๑) ศึกษาข้อมูลจากเอกสารทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีที่มาจากแหล่งข้อมูลหลัก (Primary Source) และข้อมูลรอง (Secondary Source) เช่น พระไตรปิฎก หนังสือ วารสาร เอกสาร สิ่งพิมพ์ และข้อมูลชนิดอื่นซึ่งเป็นข้อมูลส่วนปฐมภูมิ

๒) ศึกษาวิเคราะห์ อธิบายความ ตีความ เปรียบเทียบประเด็นและสาระสำคัญแล้วทำเป็นกรอบแนวคิด

๓) สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบปลายเปิด และวางแผนการประชุมกลุ่มเป้าหมาย นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ (Focus Group Discussion)

๔) การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มผู้บริหารส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดนโยบาย มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

เพื่อทราบถึงสภาพทั่วไปของปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี วิธีการการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางหลักธรรมของพระพุทธศาสนา เพื่อทราบถึงความหมาย แนวคิด การใช้หลักพุทธธรรมคือ ราชสังคหวัตถุ ๔ มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการบันทึกเทปและการจดบันทึก จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ผลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis) ประมวลสรุปประเด็นที่สัมพันธ์กับงานวิจัย

๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๐ คน ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| ๑) นายบรรจง สุขดี | รองปลัดกรุงเทพมหานคร |
| ๒) นายสมชาย ฉัตรสกุลเพ็ญ | ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม |
| ๓) นายณรงค์ จิรสรพคุณากร | ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ |
| ๔) นายสุวิทย์ รัศมิแพทย์ | ผู้อำนวยการเขตสายไหม |
| ๕) นางคะนิงนิจ ตราชูวณิช | ผู้อำนวยการเขตคลองสาน |
| ๖) น.ส.กาญจนา ฉาบสุวรรณ | ผู้อำนวยการเขตสะพานสูง |
| ๗) นายบรรจง เหลืองรัตนมาศ | ผู้อำนวยการเขตบางกะปิ |
| ๘) นางอุดมพร พัฒนโกวิท | ผู้อำนวยการเขตคันนายาว |
| ๙) น.ส.พรทิพย์ วัชรินทร์ดิกล | ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่ |
| ๑๐) น.ส.ศิริวรรณ จันทร์หงษ์ | ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม |

โดยมีประเด็นคำถามสำหรับใช้ในการสัมภาษณ์ คือในเขตพื้นที่การปกครองของท่านมี ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง แนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมส่วนงานของท่านมี นโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ผล มากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และ ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายหรือ มาตรการอย่างไรบ้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วย

- ๑) นายวัฒนา สวัสดิ์ทอง อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด
- ๒) นายนพพร ไพรมณี ประธานชมรมพัฒนาสิ่งแวดล้อมศึกษา
- ๓) นายปริญญา ศิริสารการ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๔) นายเชิดชัย นาคทิพวรรณ รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- ๕) นางสาวพรรรัตน์ เพชรภักดี ผู้อำนวยการสถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ๖) นายมิตรชัย อานันทนสกุล ผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.อ่างทอง
- ๗) นายศรีสุวรรณ จรรยา นายกสมาคม สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน
- ๘) นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์ รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษ
- ๙) นายเสริมยศ สมมัน รองอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๐) นายประสิทธิ์ จันทรวินธุ์ อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง

๑๑) นางพรณิภา เสริมศรี ที่ปรึกษาด้านกฎหมายทรงคุณวุฒิ ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๒) นายสมพงษ์ เผือกประดิษฐ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง ศาลแพ่ง ๑

๑๓) นายวชิระ ชอบแต่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง โดยมีประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร มีปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้อย่างไร ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร ท่านเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ควรมีการปรับปรุงให้ทันกับยุคสมัยหรือไม่ อย่างไร และท่านเห็นว่ามีความเป็นไปได้บ้างที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเหมาะสม

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๖ ท่าน ประกอบด้วย

- ๑) ผศ.ดร.เอกสิทธิ์ สนามทอง
- ๒) ดร.ภุรีวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา
- ๓) ดร.สุริยะ หินเมืองเก่า
- ๔) นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์
- ๕) นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ติลก
- ๖) ดร.อาธาดา สุดเส้นผม

๗) ดร.รักษา สุตเสี้ยนผม

๘) ดร.จิตาภา เร่งมีศรีสุข

โดยมีประเด็นคำถามสำหรับใช้ในการสัมภาษณ์ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือมาตรการในการแก้ปัญหาอย่างไร การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร ท่านเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันครอบคลุมการดำเนินงานทุกด้านแล้วหรือไม่ หากจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ควรจะมีประเด็นใด และควรมีแนวทาง รูปแบบ กระบวนการหรือวิธีการใดที่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

กลุ่มที่ ๔ กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา จำนวน ๕ รูป ประกอบด้วย

๑) พระธรรมปริยัติเวที เจ้าคณะภาค ๑๕ เจ้าอาวาสวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร จังหวัดนครปฐม

๒) พระธรรมปริยัติมณี เจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา เจ้าอาวาสวัดปิตุลาธิราชรังสฤษฎ์ พระอารามหลวง จังหวัดฉะเชิงเทรา

๓) พระราชวรเมธี,ดร. รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๔) พระมหาวรวิทย์ วรวิชชิตติ ป.ธ.๙ วัดไร่ขิง พระอารามหลวง จังหวัดนครปฐม

๕) พระครูสุตธรรมาภรณ์,ดร. รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

โดยมีประเด็นคำถามสำหรับใช้ในการสัมภาษณ์ คือ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักพระพุทธศาสนา ท่านเห็นว่าควรมีนาธรรมใดมาประยุกต์ใช้ได้บ้าง การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายท่านเห็นว่าสอดคล้องกับหลักทางพระพุทธศาสนาคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ หรือไม่ ประการใด ในการใช้หลักราชสังคหวัตถุเพื่อพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีรูปแบบและกระบวนการอย่างไรที่จะทำให้ใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามแนวพุทธธรรมคือราชสังคหวัตถุ

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีการเก็บข้อมูลโดยสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในส่วนของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์นั้นผู้วิจัยได้ปรับปรุงแก้ประเด็นคำถามตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว เพื่อให้ได้ประเด็นคำถามที่จะได้ข้อมูลตรงประเด็นงานวิจัยที่ต้องการ โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ

๑) กลุ่มผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการประจำ เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาใน

ส่วนของเหตุผลของการไม่ใช้อำนาจทางกฎหมายในการแก้ปัญหา เป็นปัญหาของผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ซึ่งเป็นผลให้เข้าถึงการแก้ปัญหาได้ตรงจุดอย่างแท้จริง

๒) กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อทราบถึงแนวคิดและวิธีการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาด้านกฎหมาย เป็นการให้ข้อมูลสำคัญในส่วนของการใช้กฎหมายให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายแต่ละประเภททั้งความสำคัญของการใช้กฎหมายให้ถูกต้องตลอดผลเสียของการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือผลเสียของการใช้กฎหมายแบบผิดเจตนารมณ์

๓) กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อทราบถึงแนวคิดในการประยุกต์ใช้ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในด้านการบริหารจัดการ และการใช้อำนาจปกครองในองค์กรที่มาจาก การกระจายอำนาจแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการปกครองแบบเฉพาะแบบ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรแบบแบ่งอำนาจ ดังนั้นผู้นำองค์กร ผู้บริหารองค์กรตลอดจนผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร จะต้องมีความเข้าใจการใช้อำนาจบริหารจัดการและอำนาจปกครองเมื่อเป็นการให้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

๔) กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางหลักธรรมของพระพุทธศาสนาในประเทศไทย เพื่อทราบถึงแนวทางการใช้หลักธรรมคือ หลักราชสังคหวัตถุ ๔ ในการพัฒนาและการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะข้อมูลส่วนนี้คือส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นข้อมูลที่จะนำหลักธรรม หรือธรรมะมาแก้ไขปัญหาทั้งเป็นผู้ชี้แนวทางให้นำหลักธรรมมาใช้ได้อย่างถูกต้องอย่างแท้จริงเป็นข้อมูลที่ทำให้เห็นต้นเหตุของปัญหา และทำให้เห็นผลของการปฏิบัติตามหลักธรรมดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเข้าใจหลักของการใช้ธรรมชาติของปัญหาแก้ปัญหานั้นเอง

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๔.๑ การเก็บข้อมูล

๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการรวบรวมจากหนังสือ วารสารบทความงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธธรรมของผู้มีอำนาจปกครองในท้องถิ่น และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์ และการอภิปรายกลุ่ม

๓.๔.๒ การเตรียมเครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์

๑) จัดเตรียมเครื่องมือ คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อสร้างประเด็นคำถามที่เหมาะสม

๒) ติดต่อขอหนังสือจากหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อขออนุญาตและขอความร่วมมือที่จะเข้าสัมภาษณ์

๓) ตรวจสอบความสมบูรณ์ของผลการสัมภาษณ์แล้วนำไปวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๔.๓ การสัมภาษณ์ (Interview)

๑) การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครที่เป็นผู้บริหารระดับสูง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ และพระสงฆ์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกปลายเปิดโดยมีการดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ ขั้นเตรียมการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้เริ่มต้นด้วยการนัดหมายวันเวลาที่จะสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง พร้อมทั้งขอเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เตรียมเครื่องบันทึกเสียง สมุดจดบันทึกและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ต้องใช้ในการสัมภาษณ์

๑.๒ ขั้นดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ อธิบายเหตุผลและขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงในขณะที่สัมภาษณ์ ขออนุญาตใช้กล้องถ่ายรูปเพื่อใช้อ้างอิงในการสัมภาษณ์ รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่าข้อมูลต่างๆ ที่บันทึกเสียงไว้ผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับหากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ที่จะให้บันทึกเสียงในช่วงใด ผู้วิจัยก็จะไม่บันทึกเสียง

๑.๓ ขั้นตอนการประมวลผลผลการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ถอดเทปสัมภาษณ์ วิเคราะห์สรุปร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ผลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis Technigue) เพื่อสรุปประเด็นที่สัมพันธ์กับงานวิจัย

๒) การประชุมแบบอภิปรายกลุ่ม โดยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญ (Focus Group Discussion) มีวิธีการดังนี้

๒.๑ ติดต่อประสานงาน เพื่อขอความร่วมมือในการจัดการอภิปรายกลุ่มกับนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญ พร้อมชี้แจงรายละเอียด วัตถุประสงค์ ขั้นตอน กระบวนการ สถานที่ และวัน เวลา ในการจัดอภิปรายกลุ่ม

๒.๒ ขอนหนังสือเรียนเชิญและขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญ จากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๒.๓ จัดเตรียมประเด็นคำถาม โครงร่าง และเอกสาร ให้เพียงพอให้กับกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

๒.๔ ประสานงานเพื่อยืนยัน วัน เวลา สถานที่ ให้กับกลุ่มตัวอย่าง

๒.๕ จัดเตรียมสถานที่ ที่มงาน และดำเนินการประชุมแบบอภิปราย

๒.๖ นำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์สรุปโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis Technigue) เพื่อสรุปประเด็นที่สัมพันธ์กับงานวิจัย

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัย จัดกลุ่มข้อมูลของการสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ (Data Grouping) จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis) และสรุปในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยอาศัยหลักตรรกะวิเคราะห์ (Logical Analysis) ทำการเปรียบเทียบ สรุปข้อมูลออกมาเป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อการนำเสนอและการอภิปรายผล รวมทั้ง ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้รับจากการเก็บรวบรวมข้อมูล

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธนิติธรรม” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์ คือ ๑) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ๒) เพื่อศึกษาหลักพุทธธรรมในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร และ ๓) เพื่อนำเสนอแนวทางการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครตามแนวทางหลักพุทธธรรม คือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ โดยผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

๔.๑ ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

๔.๒ ผลการวิเคราะห์หลักพุทธธรรมสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

๔.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครตามหลักพุทธธรรม

๔.๔ สรุปองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

๔.๑ สภาพปัญหา อุปสรรค ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ทั้งจากศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยทำสรุปประเด็นปัญหาหลักๆ ได้ ๓ ประการ คือ

๔.๑.๑ ปัญหาด้านการจัดการ

๔.๑.๒ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๑.๓ ปัญหาด้านเจ้าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

ทิศทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีแนวทางส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนภูมิภาค(องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ด้วยแนวทางดังกล่าวจึงทำให้บุคลากรผู้เป็นกลไกในระบอบงานปกครองยังมีความใหม่และขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารงานองค์กรอย่างแท้จริงจึงได้เกิดผลกระทบหลายด้าน ในส่วนงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงศึกษาวิจัยปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่าง ๆ อยู่หลายฉบับ ในประเด็นปัญหาเดียวกันเดียวกัน กลับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายแตกต่างกัน ผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนหรือมีการให้อำนาจไว้กับหลายหน่วยงานแล้วแต่กรณี กันทำให้ทำให้ทั้งผู้มีอำนาจ

บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้เกิดความสับสนและไม่มีความในชดว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายใด บางกรณีมีทั้งความผิดตามบทบัญญัติเกี่ยวกับอาญา ทั้งความผิดทางแพ่ง ในการจ่ายสินไหมต่างๆ ค่าทดแทนต่างๆ ยกตัวอย่างเช่นการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับปัญหามลพิษ ทำให้ทราบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษนั้นมีอยู่หลายฉบับและอยู่ในส่วนการรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และกฎหมายแต่ละฉบับนั้นต่างมีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างกันไป คือ ทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมมลพิษทางน้ำโดยเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษโดยเฉพาะดังเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมกิจการเฉพาะด้าน แต่ก็มีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานอื่นๆ ยังคงต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่ ทำให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษอยู่เป็นจำนวนมาก ในการพิจารณาความเป็นเอกภาพของบทบัญญัติกฎหมายและผู้บังคับใช้ ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยดังนี้

๔.๑.๑ ปัญหาด้านการจัดการ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ตลอดจนถึงเจตจำนงของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตั้งแต่หลักเกณฑ์การให้อำนาจถึงผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมาย จะต้องปฏิบัติเช่นไรจึงจะเรียกว่าบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ผู้วิจัยสามารถจัดประเด็นปัญหาด้านการจัดการได้ดังนี้

สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงคือต้องเข้าใจหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ถ่องแท้ เพราะถือเป็นหลักสำคัญในการปกครองรัฐและกฎหมายที่กำหนดมาบังคับใช้นั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสิ่งที่สำคัญอีกประการคือการเข้าใจหลักการกระจายอำนาจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย(การปกครองส่วนท้องถิ่น) จึงจะเข้าใจบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติขึ้น^๑ ผู้นำองค์กรไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของการบริหารองค์กรแบบส่วนท้องถิ่นเช่นนี้แล้วการบริหารงานจึงเป็นไปในทางที่ขัดกับหลักการบริหารจัดการงานท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจในการปกครองจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากการบริหารราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นและในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐหมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ต้องไม่ทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไปและไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแตกแยกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยซึ่งจะทำให้ความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นกล่าวคือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมใน

^๑สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ, อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีปกครอง, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

การบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอันเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ในขณะเดียวกันการให้ส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้บริหารท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ^๒ จากบทบัญญัติมาตรา ๒๘๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" ด้วยเหตุนี้สิ่งสำคัญที่ผู้มีอำนาจจัดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึง คือการบริหารจัดการองค์กรนั้นต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึง เอกภาพของตัวหน่วยงานราชการส่วนกลางและเอกภาพของการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองและการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติเท่านั้นไม่ได้เป็นอำนาจทางตุลาการไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศไทยจึงไม่มีศาลท้องถิ่นมีแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจดังกล่าวต้องออกเป็นกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ จากข้อมูลดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลชี้ถึงความเข้าใจถึงการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีความเข้าใจชัดเจนว่า การที่รัฐกระจายอำนาจออกมาเป็นการกระจายอำนาจในส่วนบริหารหรืออำนาจปกครองและอำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ ท้องถิ่นมีอำนาจทางบริหารจัดการท้องถิ่น และอำนาจการออกกฎหมายท้องถิ่น เพราะเป็นการที่ส่วนกลางได้ให้อำนาจท้องถิ่น โครงการกระจายอำนาจไปให้และส่วนกลางก็ยังถืออำนาจในการกำกับดูแลอำนาจที่ให้เป็นด้วย ข้อสังเกตอีกประการ คือ ส่วนกลางไม่ได้กระจายอำนาจในส่วนอำนาจตุลาการไป ท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจดังกล่าวนี้ สิ่งานี้คือส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจัดการท้องถิ่นจะต้องเข้าใจเพราะเป็นตัวชี้วัดบริบทและเจตนารมณ์วัตถุประสงค์นโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนั้นจึงจะเข้าใจได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายที่ส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับใช้นั้น จะใช้อย่างไรและเพื่อประโยชน์อะไร

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐไปให้โดยมีรัฐธรรมนูญวางหลักการหลักๆไว้แต่ในเรื่องรายละเอียดต่างๆ คือการออกเป็นกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๒๘๓ วรรคแรกบัญญัติว่า "ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ..." และกฎหมายก็ได้กำหนดบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐเข้ากำกับดูแลการบริหารจัดการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังบัญญัติในวรรคสองมาตราดังกล่าว^๓ เป็นส่วนข้อมูลสำคัญที่เป็นการเน้นย้ำถึงคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความลักษณะที่จะปกครองตนเองได้เป็นเกณฑ์สำคัญด้วยคุณลักษณะนี้เป็นพื้นฐานของพื้นที่ที่จะทำการบริหารจัดการพื้นที่ถิ่นของตนเพราะหากท้องถิ่นที่จะปกครองตนเองขาดคุณลักษณะข้อนี้ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นได้และที่สำคัญเมื่อขาดคุณลักษณะในข้อดังกล่าวนี้สิ่งที่เป็นอันตรายที่สุดคือการบริหารจัดการท้องถิ่นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่สำคัญอีกประการคือผู้มีอำนาจปกครองตามหลักการกระจายอำนาจต้องมีความเข้าใจรูปแบบดังกล่าวที่ชัดเจน

^๒สัมภาษณ์ นายวัชระ ขอบแต่ง, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.

^๓สัมภาษณ์ นางพรรณนิภา เสริมศรี, ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

ด้วยการปกครองในรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นรูปแบบที่ให้อำนาจปกครองเข้าถึงความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่มากที่สุด

การที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นปัญหาต่อเนื่องเพราะเป็นผลในเรื่องที่เกิดในพื้นที่ แต่ก็ยังต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเอง เป็นในส่วนต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา^๔ ผู้ให้ข้อมูลนี้ชี้สาเหตุของความล่าช้าในการจัดการปัญหาว่าเกิดจากการที่ส่วนงานราชการส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้เกิดไปทำให้การจัดการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(จากประเด็นข้อมูลชี้ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดคือการมองหน้าที่องค์กรจากส่วนกลางเป็นการทำให้การบริหารจัดการล่าช้าแต่หากมองถึงบริบทหน้าที่แล้วหน่วยงานราชการย่อมมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของท้องถิ่นนั่นเอง)

ปัญหาที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการหน่วยงานคือการที่หน่วยงานที่จะต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ขาดขาดการประสานงาน หรือในบางกรณีที่มีหน่วยงานท้องถิ่นเองก็ขาดการประสานงานกลับไปยังหน่วยงานอื่นเช่นเดียวกัน ซึ่งประเด็นปัญหาการขาดการประสานงานนี้เป็นมุมมองที่คล้ายกันของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นคือการที่เมื่อมีหน่วยอื่นที่นอกเหนือจากตนต้องมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่อยู่ในขอบเขตของอำนาจหน้าที่และพื้นที่(ท้องถิ่น)ของตนและเมื่อเป็นปัญหาที่เกิดจากการที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้วจะมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนทั้งส่วนกลางคือกระทรวงหรือกรมและส่วนภูมิภาคคือจังหวัดหรืออำเภอที่จะร่วมมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาดังกล่าว หากท้องถิ่นเข้าใจถึงบริบทหน้าที่ดังกล่าวนี้ย่อมจะเห็นหน้าที่ขององค์กรทุกภาคส่วนและยังจะเข้าใจได้ถึงอำนาจหน้าที่และปัญหาที่แต่ละองค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆจะต้องเข้ามารับผิดชอบ โดยที่มีท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานทั้งด้านข้อมูลและการดำเนินการ

ความแตกต่างลักษณะหรือปัจจัยขององค์กรปกครองท้องถิ่นส่งผลให้มีความสามารถในการจัดการพื้นฐานที่แตกต่างกัน ทั้งเรื่องของคุณสมบัติผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น การหารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ฯลฯ องค์กรปกครองท้องถิ่นควรให้ความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นในเรื่องปัญหาการจัดการเพื่อพัฒนาศักยภาพของการจัดท้องถิ่นและยังได้แนะนำให้ท้องถิ่นหารายได้อย่างอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางและการเก็บภาษีและอากรที่ได้น้อย โดยให้ท้องถิ่นประกอบการพาณิชย์เพื่อหารายได้สนับสนุนภารกิจที่มากขึ้น^๕

จากความเห็นผู้เชี่ยวชาญในข้อนี้เป็นการที่เมื่อผู้บริหารงานท้องถิ่นมีความเข้าใจในบริบทการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถ้าจะให้ท้องถิ่นนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมไปบังคับใช้ตามหลักกฎหมายแล้วก็ความทำให้ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นเข้าใจในบริบทหน้าที่ดังกล่าวด้วยเพื่อที่จะพัฒนาศักยภาพของการจัดท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

ในบางกรณีที่ส่วนกลางเป็นต้องผู้เริ่มดำเนินการซึ่งการบริหารราชการเช่นนี้ อาจจะทำให้ปัญหาถูกแก้ไขได้ช้า และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง^๖ ทำให้ในบางกรณีส่วน

^๔สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ ด้านไพบุลย์, นายกอบต. จังหวัดลำพูน อบต. จังหวัดลำพูน, ๕ เมษายน ๒๕๕๗.

^๕สัมภาษณ์ นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ดีลิก, ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่, ๑ เมษายน ๒๕๕๗.

^๖สัมภาษณ์ นางคะนิงนิจ ตราชูวณิช, ผู้อำนวยการเขตคลองสาน, ๓ เมษายน ๒๕๕๗.

งานท้องถิ่นจะนำกฎหมายมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่แล้วนั้นกฎหมายกลับไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง^๗ จากการที่ท้องถิ่นต้องรอหน่วยงานราชการส่วนกลางเข้าเริ่มดำเนินการแล้วท้องถิ่นจึงจะเริ่มแก้ปัญหาได้นั้นจากบริบทนี้จะเห็นได้ชัดจากการที่ท้องถิ่นยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ในการเข้าแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจที่ส่วนกลางให้ไว้แล้วนั้นเข้าจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทีที่เพียงแต่ต้องมีการประสานงานกับส่วนกลางควบคู่ไปด้วยก็ซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่ของส่วนภูมิภาคที่ต้องเป็นผู้เข้าถึงข้อมูลปัญหาที่แท้จริงและเป็นผู้ที่สามารถเข้าแก้ไขปัญหาเบื้องต้นโดยใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นไว้

เอกภาพในการบริหารงานองค์กรที่มีศักยภาพและความสามารถในการจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือปัจจัยที่แตกต่างกันส่งผลให้มีความสามารถในการจัดการได้แตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นควรให้ความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นในเรื่องปัญหาการจัดการเพื่อพัฒนาศักยภาพของการจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไป และอำนาจของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มไปในทาง ส่งเสริมสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชาชน มากกว่าการบังคับใช้อำนาจสั่งการ-ลงโทษ^๘ ทิศทางการนำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่นย่อมมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระดับนโยบาย โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวคิดในทางส่งเสริมสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่าการบังคับใช้อำนาจสั่งการ-ลงโทษอยู่แล้วนั้น ทำให้เกิดแนวความคิดเห็นที่แตกต่างกันในระดับผู้บริหารที่รับนโยบายในกรณีมุมมองว่าการส่งเสริมสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชาชน มากกว่าการ บังคับใช้อำนาจสั่งการ-ลงโทษ มีความหมายในทิศทางใดนั้น โดยจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยทั้งความรู้ความเข้าใจในระบบการกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งจะสามารถพิจารณาได้ว่าความรู้ความเข้าใจแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของผู้บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายมากเพียงใด

การบริหารงานองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีความเป็นเอกภาพในการบริหารมากขึ้นโดยพิจารณาจากลักษณะดังนี้ เช่นการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการบังคับบัญชาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเท่าเทียมกัน ยกเลิกระบบบริหารงานท้องถิ่นที่รับคำสั่งจากส่วนกลางเน้นการให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น ปฏิรูปการคลัง มีการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมากขึ้น โอนภาษีที่สำคัญให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ สร้างระบบบริหารราชการและการคลังที่ง่ายและมีประสิทธิภาพทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นในขณะเดียวกันก็ลดความใหญ่โตของราชการส่วนกลางโดยลดจำนวนกระทรวงลงก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น^๙ เมื่อได้เปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วนั้นแม้จะเห็นได้ว่ามีความเป็นเอกภาพในการบริหารมากขึ้นนั้นยังจะต้องเล็งเห็นถึงปัญหาที่ว่าเพราะเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจึงยังไม่ได้เอกภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เท่าที่ต่างประเทศได้รับ ด้วยจากมุมมองของผู้ให้ข้อมูลอาจเห็นว่าการที่ท้องถิ่นขาดเอกภาพในการบริหารจัดการองค์กรเป็นปัญหาต่อการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้นั้นเนเพราะถ้าท้องถิ่นมี

^๗ สัมภาษณ์ นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ดีลิก, ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่, ๑ เมษายน ๒๕๕๗.

^๘ สัมภาษณ์ นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ดีลิก, ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่, ๑ เมษายน ๒๕๕๗.

^๙ สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์, นายกอบต. จังหวัดลำพูน อบต. จังหวัดลำพูน, ๕ เมษายน ๒๕๕๗.

อำนาจการบริหารจัดการตนเองที่เป็นเอกภาพมากกว่านี้ท้องถิ่นจะสามารถใช้อำนาจในทางปกครอง และการออกมาตรการต่างที่เป็นเอกภาพมากขึ้น

จากข้อมูลสำคัญตั้งที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มได้ให้ข้อมูลประกอบการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยมีพบว่าความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เพราะจากผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลต่างกลุ่มจะเห็นได้ว่าผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานครหรือท้องถิ่นอื่นก็ตามมีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่ยังขาดความชัดเจนในการใช้อำนาจของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นว่ามีบริบท วัตถุประสงค์ วิธีการใช้อำนาจ เจตนารมณ์การใช้อำนาจ ที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรจึงส่งผลให้เมื่อใช้อำนาจปกครองที่ส่วนกลางมอบให้ไว้ไปใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง ด้วยมุ่งหวังในส่วนของการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในเชิงกายภาพมากเกินไป จึงทำให้ละเลยอำนาจที่จะต้องบังคับหรือลงโทษประชาชนเมื่อประชาชนกระทำการฝ่าฝืนข้อบัญญัติกฎหมายต่างๆโดยใช้เหตุผลที่ว่าเน้นความเป็นอยู่มากกว่าการลงโทษ ที่สำคัญผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจในการใช้อำนาจปกครองและบทบาทหน้าที่ของตนที่ไม่ชัดเจนอีกประการคือการที่ตนเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหาจึงเป็นผู้เข้าถึงปัญหาได้รวดเร็วที่สุดและในขณะเดียวกันจะต้องเป็นผู้ที่ประสานงานให้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในขณะเดียวกันซึ่งถือเป็นบริบทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑.๒ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยนี้ในส่วนปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ผู้วิจัยพบปัญหาในการใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ประเด็นปัญหามีความสำคัญทำให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขาดความเป็นเอกภาพอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ผู้วิจัยได้ทำการจัดกลุ่มของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนให้เห็นปัญหาของบังคับใช้กฎหมาย จนทำให้ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย อาทิเช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๔ “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้...” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ามีการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ และก็ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง^{๑๐} หรือมาตรา ๔๖ “ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุตามวรรคหนึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมี

^{๑๐} สัมภาษณ์ นายวัชร ขอบแต่่ง, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.

อำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควรแล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ”

จากกรณีปัญหาตามบทบัญญัติมาตรานี้จะพบว่าเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยกระบวนการใช้อำนาจของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นซึ่งตัวบทกฎหมายก็ให้ความชัดเจนในการใช้อำนาจอยู่แล้ว กล่าวคือจะใช้มาตราดังกล่าวได้นั้นเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นผู้พบเหตุฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานสาธารณสุขจะต้องแจ้งเหตุนั้นแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน แต่หากแจ้งแล้วหรือมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดก็จึงให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้ากระทำการได้^{๑๑} ด้วยข้อมูลสำคัญตั้งที่ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ไว้ชี้ให้เห็นได้ว่าในประเด็นของการขาดเอกภาพทางการบังคับใช้กฎหมายนั้นคือการที่รัฐให้อำนาจการบังคับใช้กฎหมายทั้งฝ่ายภูมิภาคและฝ่ายท้องถิ่นในการแก้ปัญหา แต่ทั้งนี้อย่างไรก็ตามรัฐได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจนในตัวบทกฎหมายแล้ว โดยให้ท้องถิ่นเข้าบังคับใช้เชิงประจักษ์เสียก่อน หากแต่หน่วยงานราชการส่วนกลางพบการกระทำความผิดก่อน(เจ้าพนักงานสาธารณสุข)กฎหมายได้กำหนดถึงกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติเอาไว้แล้ว

สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันคือการใช้กฎหมายในแต่ละประเภท ในแต่ละสัดส่วนที่ต่างกัน โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะใช้เมื่อปัญหานั้นเกิดขึ้นมาแล้วจึงนำกฎหมายมาแก้ไข ส่วนกฎหมายมหาชนจะใช้เพื่อให้อำนาจแก่ผู้ใช้อำนาจปกครองในการแก้ปัญหา กฎหมายในปัจจุบันนี้เป็นชนิดพิเศษ เป็นการใช้อำนาจในแต่ละประเภทในสัดส่วนที่แตกต่างกันไปทำให้เกิดขั้นตอนการบังคับใช้ที่มีความซับซ้อนมากกว่ากฎหมายปกติทั่วไป^{๑๒}

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีสัดส่วนกฎหมายหลายประเภทมาใช้บังคับอยู่ด้วยกันโดยเริ่มตั้งแต่กฎหมายในมหาชนการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น กฎหมายปกครองการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานให้ปรับปรุงแก้ไข ให้หยุดดำเนินกิจการ ให้พักใช้ใบอนุญาต ให้เพิกถอนใบอนุญาต การรื้อถอนอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมมาก จนเป็นอันตรายต่อสาธารณะ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ก็มีการลงโทษทางอาญาซึ่งท้องถิ่นก็สามารถบังคับได้เองหากดป็นโทษและอัตราโทษที่กฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นไว้แล้ว สุดท้ายกฎหมายแพ่ง สภาพบังคับทางแพ่ง ได้แก่ การชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จากข้อมูลสัดส่วนนี้จึงทำให้ไม่น่าแปลกใจเลยว่าในบางกรณีทั้งผู้ที่ต้องนำกฎหมายมาใช้บังคับหรือประชาชนผู้ถูกกฎหมายใช้บังคับเกิดความสับสนได้ โดยเฉพาะผู้ที่ต้องนำกฎหมายมาใช้บังคับถ้าหากยังไม่เข้าใจตั้งแต่บริบทการใช้อำนาจตลอดจนไม่เข้าใจความแตกต่างของเจตนารมณ์กฎหมายแต่ละประเภทให้ได้อย่างดีแล้วนั้นย่อมง่ายต่อการละเลยต่อการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับให้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

การที่มีกฎหมายหลายฉบับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพ ด้วยเพราะมีบทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาฟุ้งเฟ้อ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งแก่ผู้อยู่ภายใต้กฎหมายคือประชาชน และผู้ที่ใช้อำนาจในการบังคับใช้

^{๑๑} สัมภาษณ์ นายวัชร ชอบแตง, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง, สิงหาคม, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗

^{๑๒} สัมภาษณ์ นายสมพงษ์ เผือกประดิษฐ์, ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง ศาลแพ่ง ๑, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

กฎหมายทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๓} จากข้อมูลนี้เป็นมุมมองผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เล็งเห็นถึงความเกี่ยวข้องของกฎหมายหลายหน่วยงานที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เมื่อเกิดปัญหา (ตาราง)

กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีความทันสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือ สถานการณ์ในปัจจุบันที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เอื้อให้สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายกระทำความผิด เพราะการที่จะใช้กฎหมายที่บังคับใช้นั้นไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นๆ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นและเรานำกฎหมายมาแก้ปัญหา จึงไม่ทันต่อการแก้ไขจึงเกิดปัญหาความล่าช้าต่อปัญหา^{๑๔} การที่กฎหมายที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในความเห็นของหน่วยงานราชการส่วนกลางคือกฎหมายไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยหรือปัญหาที่มีพัฒนาการมากขึ้นกว่าตัวกฎหมายซึ่งข้อมูลนี้เป็นเรื่องตัวบทกฎหมายหลักหรือกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนกลางกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน แต่ที่ผู้ให้ข้อมูลเจาะจงคือส่วนของอัตราโทษที่ไม่ค่อยมีการแก้ไข และในส่วนของกฎหมายท้องถิ่นที่ท้องถิ่นใช้บังคับนั้นอัตราโทษก็จะอยู่ในระดับที่ท้องถิ่นกำหนดได้เท่าซึ่งถ้าหากกรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ก็จะกำหนดอัตราโทษทางอาญาได้เพียง โทษจำคุกเกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท^{๑๕}

ปัญหาหนึ่งที่ทำให้กฎหมายขาดความเป็นเอกภาพคือการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น ถึงมีการบังคับใช้กฎหมายแต่ถ้าไม่ครบทุกหน่วยงานก็ไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่าจะบังคับตามกฎหมายไปเพื่ออะไร เป็นผลทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นๆมาบังคับใช้แก้ปัญหาได้ทันที ทำให้ปัญหานั้นไม่สามารถแก้ไขได้^{๑๖} ด้วยที่เมื่อเกิดกรณีฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้วมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอยู่หลายภาคส่วน ทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจึงทำให้หากต้องการให้การบังคับใช้สิ่งแวดล้อมได้ผลนั้นจะต้องให้ทุกภาคบังคับใช้ในส่วนของแต่ละหน่วยงานให้ได้เต็มประสิทธิภาพหากหน่วยงานหรือภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งงดเว้นการบังคับใช้กฎหมายของตนก็ทำให้การบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพไปด้วยเหตุนี้จึงทำให้หน่วยงานต่างเมื่อขาดการประสานงานก็จะไม่ดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายให้อำนาจไว้

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมักพบจากการปฏิบัติงานซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งในการตีความและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรมในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมทางสังคม ในปัญหาการตีความและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่นี้เป็นปัญหาอย่างหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพราะเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายยังขาดความเข้าใจในอำนาจที่ตนมี ทั้งขอบเขตอำนาจปกครองและขอบเขตดุลพินิจการบังคับใช้กฎหมาย เช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาถึงเวลาที่ต่อนำกฎหมายไปบังคับใช้ ทั้งไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่ตรงประเด็นในการแก้ปัญหา

^{๑๓} สัมภาษณ์ นางสุณี ปิยพันธุ์พงศ์, รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, ๘ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๑๔} สัมภาษณ์ นายนพพร ไพรมณี, ประธานชมรมพัฒนาสิ่งแวดล้อมศึกษา, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๙๖.

^{๑๖} สัมภาษณ์ นายณรงค์ จิรสรพคุณากร, ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ กรุงเทพมหานคร, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

สิ่งแวดล้อมและเมื่อคำนึงไปถึงการตีความซึ่งเป็นปัญหาของแก่นักกฎหมายโดยตรง จึงไม่แปลกนักที่เจ้าหน้าที่อาจไม่เข้าใจในขอบเขตอำนาจของตนหรือมีการตีความที่ผิดเพี้ยนได้

การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาที่ผู้ที่ต้องนำกฎหมายมาใช้ในการแก้ปัญหาอย่างไม่สามารถนำกฎหมายมาแก้ปัญหาได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้นด้วยที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์กฎหมายแต่ละประเภท ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นๆ มาบังคับใช้แก้ปัญหาได้เต็มประสิทธิภาพ สืบเนื่องประเด็นปัญหาจากวรรคก่อนคือการขาดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละประเภททำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นผลต่อการที่เมื่อนำกฎหมายมาใช้แล้วแก้ปัญหาไม่ได้นั่นเอง

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเกิดจากการที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากและขาดแนวความคิดร่วมในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งการที่บัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับมีขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษหรือปกป้องสิ่งแวดล้อม^{๑๗} การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะที่เป็นความผิดว่าด้วยการก่อให้เกิดมลพิษ ในกฎหมายแต่ละฉบับก็บัญญัติไว้แตกต่างกัน การบัญญัติสภาพบังคับไว้แตกต่างกันในความผิดลักษณะเดียวกันและการให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายแตกต่างกัน ก็เป็นการสร้างปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นการมีกฎหมายบังคับมาเกินไปทั้งหลายหลายหน่วยงานและหลายประเภทนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจก็ยังไม่เข้าใจทั้งหลักการใช้อำนาจและหลักการตีความกฎหมายทำให้เกิดความสับสนในการนำบทบัญญัติกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ

การที่มีกฎหมายหลายฉบับจากหลายหน่วยงานทั้งจากส่วนกลางส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นเองเข้ามามีส่วนในการบังคับใช้ในกรณีปัญหาเดียวกันจึงทำให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยคำนึงถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่าไรนัก^{๑๘} ด้วยการที่มีหลายหน่วยงานเข้าเกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น แม้การบังคับใช้ดังกล่าวจะมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันแต่ด้วยความไม่เข้าใจในบทบาทหน่วยงานของตน จึงทำให้เมื่อต้องใช้อำนาจตามกฎหมายแก้ไขปัญหาก็กลับมองว่ามีหน่วยงานอื่นเข้าแก้ไขแล้วจึงไม่เห็นความสำคัญในอำนาจหน่วยงานของตน เป็นผลให้ควรแก้ไขปัญหาก็ไม่ครบวงจร

กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็ถูกบัญญัติขึ้นมาเป็นเวลานาน และไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยทำให้อัตราโทษที่กำหนดไว้ในแต่ละกฎหมายเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะเศรษฐกิจและความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นอัตราโทษในหลายกรณีและหลายหน่วยงานในส่วนท้องถิ่นนั้นมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่า ในข้อบัญญัติกรุงเทพฯ สามารถกำหนดโทษไว้เท่าใด ดังนี้แล้วนั้นอัตราโทษตามกฎหมายอาญาก็ต้องเป็นไปตามพรบ. แต่ความเสียหายในทางแพ่งนั้นสามารถเรียกได้ตามภาวะการณ์ปัจจุบัน เพราะฉะนั้นถ้าท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามอำนาจของตนที่ได้ก็จะทำให้การแก้ปัญหาคบวงจรและบรรลุวัตถุประสงค์กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

^{๑๗} สัมภาษณ์ นางสุณี ปิยพันธุ์พงศ์, รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, ๘ กันยายน ๒๕๕๗

^{๑๘} สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ ด่านไพบูลย์, นายกอบต. จังหวัดลำพูน, ๕ เมษายน ๒๕๕๗.

ในการตีความตัวกฎหมายก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การนำกฎหมายมาใช้เกิดปัญหา เพราะตัวกฎหมายแต่ละประเภทมีการตีความอย่างหลากหลายและในตัวกฎหมายเองบางครั้งก็ทำให้เกิดความไม่เข้าใจเช่น ถ้ามีการทิ้งวัตถุลงในที่จับสัตว์น้ำและวัตถุที่ทิ้งนั้นเป็นชนิดที่มีได้มีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ต้องมีการพิจารณาว่าการทิ้งนั้น ทำให้สัตว์น้ำมีเมหรือไม่มี ลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือไม่ นอกจากนี้ หากการทิ้งนั้นถือได้ว่าก่อให้เกิดขึ้นได้เช่นกัน และเมื่อใด จึงจะถือว่า การทิ้งนั้นก่อให้เกิดมลพิษ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาก็ต้องเป็นกรณีไป^{๑๙} กฎหมายต่างประเภทกันย่อมมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน การตีความย่อมแตกต่างกันซึ่งหากหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องใช้ตามกฎหมายเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตั้งแต่ อำนาจที่ให้หน่วยงานตนนั้นเป็นอำนาจประเภทใด ก็จะทำให้ไม่สับสนกับกฎหมายแต่ละประเภทและในแต่ละขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติว่าอยู่ในกฎหมายประเภทใด และต้องตีความแบบใด

การที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางแล้ว ก็อาจทำให้สามารถตีความกฎหมายเพื่อเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิดได้ สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นคือการที่กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมากพร้อมกับให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจหากพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะไม่ได้ใช้อำนาจและดุลยพินิจนั้นไปในทางที่ถูกต้องแล้วก็จะสร้างความไม่เป็นธรรมในการนำกฎหมายไปใช้ ส่วนปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นก็คือ การที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้ต่ำเกินไปหรือไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดทำให้บุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวที่จะละเมิดกฎหมายและผู้กระทำผิดเองก็ไม่เกรงกลัวที่จะกระทำผิดซ้ำ เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับจากการละเมิดกฎหมายมีมากกว่าโทษที่จะได้รับหากถูกจับกุมลงโทษ^{๒๐}

จากการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำประกอบด้วย บทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษทางน้ำในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติขึ้นมานานโดยมิได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งวิทยาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีทั้งบทบัญญัติที่ล้าสมัย สร้างปัญหาในการตีความ และมีอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น^{๒๑} จากข้อมูลสำคัญดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่จะต้องรู้เข้าใจประเภทของกฎหมายเพื่อให้เข้าถึงเจตนารมณ์ที่นำกฎหมายไปบังคับนั้นมีวัตถุประสงค์ใดจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างมาก เพราะไม่ใช่แค่การตีความที่จะตรงตามประเภทของกฎหมายนั้นหรือไม่แต่ยังรวมไปถึงขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ว่าใช้ดุลยพินิจไปในทิศทางใดและเพื่ออะไร

๔.๑.๓ ปัญหาด้านเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับใช้

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีหลายฉบับ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษในประเด็นปัญหาเดียวกันเดียวกันแต่กลับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายแตกต่างกัน ผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกลับมีการผลกระทบระมัดชอบต่อปัญหานั้นๆ ทำให้ทั้งผู้มีอำนาจ

^{๑๙} สัมภาษณ์ นายณรงค์ จิรสรพรคุณากร, ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ กรุงเทพมหานคร, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

^{๒๐} สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ, อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๒, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

^{๒๑} สัมภาษณ์ นายวัชร ชอบแต่ง, ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.

บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ เกิดความสับสนและไม่มีความในชัดเจนว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายใด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ^{๒๒} ปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยสรุปเป็นประเด็นดังนี้ ๑) ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ๒) ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย

จากปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติและผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ทำให้ทั้งผู้มีอำนาจบังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้เกิดความสับสนและไม่มีความในชัดเจนว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายใด เพราะบางกรณีมีทั้งความผิดตามบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ทั้งความผิดทางแพ่งในการจ่ายสินไหม ค่าทดแทนต่างๆ ทำให้เป็นช่องโหว่ของตัวกฎหมายในการละเมิดบทบัญญัติ หรือเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็มีการผลักภาระรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่อ้างความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ประเด็นปัญหาทั้งสองนั้น มีความสำคัญอันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย อธิบายได้ดังนี้

๑) ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้นั้น ย่อมที่จะมีสภาพบังคับทางปกครองที่รัฐได้ให้อำนาจไว้แล้ว คือต้องมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรและให้อำนาจผู้ปฏิบัติหน้าที่ในที่นี้คือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในการที่กฎหมายให้อำนาจไปใช้นั้นในส่วนของการใช้อำนาจย่อมมีดุลพินิจในการดำเนินการกระบวนทางกฎหมาย เช่นการออกคำสั่ง หรือทำคำสั่งทางปกครอง^{๒๓} การใช้อำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากเพราะเป็นส่วนแรกของการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ถ้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะเป็นส่วนในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นทำให้เกิดความไม่แน่นอน และยากที่จะให้เกิดเป็นมาตรฐาน ทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติจนถึงการทุจริตประพฤติมิชอบ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่กฎหมายให้อย่างกว้างขวางไปในทางให้คุ้มกับผู้กระทำผิด และเกิดการผ่อนปรนของเจ้าหน้าที่ ทำให้กฎหมายขาดสภาพบังคับที่แท้จริง การผ่อนปรนของเจ้าหน้าที่ คือการที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้การผ่อนปรนต่อผู้กระทำผิดแต่ยังไม่รุนแรงถึงกับจะเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบการผ่อนปรนนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากความใกล้ชิดสนิทสนมของพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำผิด^{๒๔} กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นประเด็นในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายกับประชาชน ซึ่งในส่วนนี้คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในอำนาจของตนว่าเป็นอำนาจที่ได้จากการกระจายอำนาจ อำนาจประเภทนี้มีความสำคัญในส่วนที่ผู้บังคับใช้กับประชาชนมีความใกล้ชิดกันในเชิงพื้นที่ คือ คู่กันเคยกันดีด้วยมักจะ

^{๒๒} สัมภาษณ์ นายปริญญา ศิริสารการ, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

^{๒๓} สัมภาษณ์ นายวัฒนา สวัสดิ์ทอง, อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๗ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๒๔} สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ, อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๒, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

เป็นคนในพื้นที่เดียวกันปกครองกันเองย่อมที่จะง่ายต่อการที่จะผ่อนปรนหรือขาดความเข้มงวดที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมายนั่นเอง

ความชัดเจนในตัวกฎหมายก็ยังเป็นประเด็นปัญหาเพราะกฎหมายยังเขียนอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่ชัดเจนในบางประเด็น ข้อจำกัดของอำนาจบังคับใช้กฎหมายกรุงเทพมหานครในทางปฏิบัติไม่สามารถกำหนดอำนาจทัບประมวลกฎหมายอาญาได้ ทำให้อำนาจของกรุงเทพมหานครไม่สามารถสั่งการข้าราชการตำรวจได้เช่นกัน ในกรณีนี้มีตัวอย่างคำวินิจฉัยของกรมอัยการที่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่ใช้กฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๕} ข้อมูลสำคัญในส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพฯ สามารถปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่เพราะความไม่ชัดเจนของการให้อำนาจหรือเมื่อให้อำนาจแล้วแต่ ไม่มีอำนาจที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มาปฏิบัติการในภาระกิจตนได้

๒) ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย

เนื่องจากลักษณะพิเศษของกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย และจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย ยกตัวอย่างเช่น การได้รับสารพิษที่ปนเปื้อนมากับน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ลักษณะของความเสียหายที่ประชาชนได้รับนั้นอาจจะไม่ปรากฏผลในทันทีที่ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายแต่อาจต้องใช้เวลาอันนานจนร่างกายแสดงอาการจากการสะสมสารพิษเหล่านั้น^{๒๖}

การพิสูจน์ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงเป็นภาระอย่างมาก ในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับว่ามีสาเหตุมาจากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ นอกจากจะต้องอาศัยเทคนิควิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ที่ซับซ้อนยุ่งยากแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆ นั้นมักอยู่กับจำเลยหรือผู้ก่อมลพิษ หากเกิดกรณีจำเลยไม่ให้ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานหรือทำลายพยานหลักฐาน โจทก์ก็จะปราศจากพยานหลักฐานในการนำสืบความสัมพันธ์ระหว่างกรกระทำและผลของการกระทำของจำเลย และเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งที่ปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำทำให้เกิดความเสียหาย จะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับสารพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด และในปริมาณเท่าใด ทำให้ยากต่อการพิสูจน์ความเสียหายและการเปรียบเทียบบทลงโทษต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานได้ ซึ่งลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนอกจากการที่มีกฎหมายหลายประเภทเข้าบังคับแล้วนั้นความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้จะใช้ระยะเวลาที่นานที่จะปรากฏผล แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้นก็กลับมีความร้ายแรงในวงกว้างมากกว่าผลของกฎหมายทั่วไป ทั้งผู้เสียหายมีทั้งรู้ตัวและไม่รู้ตัวว่าตนนั้นได้รับความเสียหายแล้วที่สำคัญก็ยากต่อการพิสูจน์ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่และเสียหายเท่าใด ดังนั้นในส่วนของการที่จะเรียกค่าเสียหายได้นั้นถ้าใช้หลักทั่วไปแบบกฎหมายแพ่งก็อาจที่จะไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงได้ทั้งในกรณีที่ยังไม่แสดงผลและแสดงผลแต่ยังขาดก็ยืนยันในวงการแพทย์ เพราะเทคโนโลยีที่ยังไม่ทันต่อความ

^{๒๕} สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ, อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๒, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.

^{๒๖} สัมภาษณ์ นายสมพงษ์ เผือกประดิษฐ์, ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง ศาลแพ่ง ๑, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

เสียหายที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ จึงทำให้การตีความในส่วนนี้อาจจะต้องอาศัยการตีความแบกกฎหมายมหาชน คือให้ได้ประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้มากที่สุด ในประเด็นนี้การตีความแบบดังกล่าวจะต้องเป็นนักกฎหมายเฉพาะด้านที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ที่สำคัญต้องมีความรวดเร็วในการเข้าแก้ปัญหาอีกด้วย

เจ้าพนักงานผู้ที่ต้องนำกฎหมายไปบังคับใช้ก็ยังคงมีความเข้าใจ ลักษณะของประเด็นปัญหา ด้านบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือปัญหาด้าน ปัจจัยที่ทำให้การนำกฎหมายไปใช้ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวทำให้กฎหมายไม่ได้ผล เช่นเมื่อเกิดกรณีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมากรณีหนึ่งซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ การกระทำดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือการพิสูจน์ความผิดหรือความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดของผู้ก่อมลพิษและการเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษ เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการที่ชัดเจน ที่จะทำให้ผู้ก่อมลพิษและเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษ การนำผู้กระทำผิดมาลงโทษหรือเรียกร้องให้ชดเชย ค่าเสียหายย่อมเป็นไปได้โดยยากลำบากหรืออาจเป็นไปได้ไม่ได้เลย^{๒๗} การบังคับใช้ในส่วนกฎหมายแพ่งนี้คือ ส่วนปลายทางการบังคับ อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นยากต่อการพิสูจน์ที่สำคัญบทบัญญัติที่บัญญัติในส่วนของการกระทำที่เป็นความผิดก็ยังไม่ชัดเจนหรือเจาะจงได้ด้วยองค์ประกอบดังที่กล่าวย่อมาเป็นอุปสรรคต่อความยุติธรรมที่มีเจตนารมณ์เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุจากปัญหาปัญหาด้านการจัดการ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาด้านเจ้าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ทั้งจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ๓ กลุ่มจำนวน ๒๙ ท่านคือ ๑. กลุ่มผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน ๑๐ ท่าน ๒. กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑๓ ท่าน และ ๓. กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในทางรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๖ ท่าน ผู้วิจัยได้ทำการประมวลสรุปถึงปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็น ๓ ประเด็น ตามตามร่างที่ ๔.๑ ดังนี้

^{๒๗} สัมภาษณ์ นายณรงค์ จิรสรพคุณากร, ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ กรุงเทพมหานคร, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

ประมวลสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของทบพาท
องค์การส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
ตารางที่ ๔.๑ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบริหารจัดการ	๑. ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร	การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร แม้เป็นเอกเทศ แต่ยังไม่ชัดเจนในการจัดการเพราะกฎหมายยังไม่ให้อำนาจที่ชัดเจน เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานครเอง แต่กรุงเทพมหานครก็ไม่ใช้เจ้าภาพอย่างแท้จริงในการแก้ปัญหา เพราะรัฐบาลไม่ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจหน้าที่มาให้กรุงเทพอย่างชัดเจน
	๒. ปัญหาการบริหารราชการที่ซับซ้อน	ในปัญหาเดียวกันนี้อาจจะต้องส่งเรื่องไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน เป็นปัญหาต่อเนื่องเพราะเป็นผลในเรื่องที่เกิดในพื้นที่ แต่ก็ยังต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเอง เป็นในส่วนต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา

ตารางที่ ๔.๑ (ต่อ)

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบริหารจัดการ	๓. การตัดสินใจขาดเอกภาพ	การแก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัย ส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ซึ่งการบริหารราชการเช่นนี้ อาจจะทำให้ ปัญหาถูกแก้ไขได้ช้า และไม่ตรงกับ ความต้องการของประชาชนอย่าง แท้จริง
ด้านการบังคับใช้	๑. การใช้กฎหมายในการ แก้ปัญหา	ผู้ใช้อำนาจในการแก้ปัญหา ยังไม่ สามารถใช้กฎหมายมาแก้ปัญหาได้ ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น ยังขาด ความรู้ความเข้าใจในตัวกฎหมายแต่ ละข้อ ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมาย นั้นๆมาบังคับใช้แก้ปัญหาได้ทันที ทำให้ปัญหานั้นไม่สามารถแก้ไขได้
	๒. กฎหมายไม่มีความทันสมัย	ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้ยังไม่มีความทันสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือ สถานการณ์ในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ก่อให้เกิดช่องว่างหากกฎหมาย เอื้อให้ สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมาย กระทำความผิด เพราะการที่จะใช้ กฎหมายที่บังคับใช้นั้นไม่ครอบคลุม กับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นๆ เมื่อเกิด ปัญหาขึ้นและเรานำกฎหมายมา แก้ปัญหา จึงไม่ทันต่อการไขจึงเกิด ปัญหาความล่าช้าต่อปัญหา
	๓. ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้ กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์ กฎหมาย	จากการใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา นั้นผู้มีอำนาจใช้กฎหมาย ในการ แก้ปัญหานั้นกฎหมายไม่สามารถ แก้ไขปัญหาได้

ตารางที่ ๔.๑ (ต่อ)

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบังคับใช้	๔. สัดส่วนการบังคับใช้กฎหมาย	กฎหมายที่ใช้กันในปัจจุบันเป็นการใช้กฎหมายในแต่ละประเภท ในแต่ละสัดส่วนที่ต่างกัน โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะใช้เมื่อปัญหานั้นเกิดขึ้นมาแล้ว จึงนำกฎหมายมาแก้ไข ส่วนกฎหมายมหาชนจะใช้เพื่อให้อำนาจแก่ผู้ใช้อำนาจปกครองในการแก้ปัญหา กฎหมายในปัจจุบันนี้เป็นชนิดพิเศษ เป็นการใช้อำนาจกฎหมายในแต่ละประเภท ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป กฎหมายที่ใช้คือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาปัญหา เพื่อใช้ในการชดเชยสิ่งที่เสียหาย สิ่งที่สูญหายไป กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษ เพื่อให้คนเกรงกลัวต่อการใช้กระทำ ความผิด
	๕. ผู้ถูกการบังคับใช้กฎหมายแต่ละประเภทขาดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษทางอาญา	ถูกบังคับใช้ในกฎหมายแต่ละประเภท ไม่มีความเกรงต่อบทลงโทษที่เกิดจากการกระทำผิดกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษเช่นค่าชดเชยที่ต้องจ่ายตามตัวบทกฎหมาย กับประโยชน์ที่ตนจะได้รับ จึงทำให้เกิดความเสียหายที่ รุนแรงในหลักนิติศาสตร์

ตารางที่ ๔.๑ (ต่อ)

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้	๑. การใช้ดุลยพินิจเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย	เจ้าพนักงานของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายใช้ดุลยพินิจอย่างขาดความเข้าใจในการใช้ดุลยพินิจว่าจะต้องมีขอบเขตที่ถูกต้องอย่างไร
	๒. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กับผู้ถูกบังคับใช้	การผ่อนปรนของเจ้าพนักงานเกิดขึ้นเนื่องจากความใกล้ชิดสนิทสนมของพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำผิด ซึ่งต้องติดต่อราชการหรือประสานงานกันในหลายขั้นตอน
	๓. พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด	เมื่อปรากฏว่าผู้กระทำผิดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และมักจะเกี่ยงให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน

ตารางที่ ๔.๒ กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบริหารจัดการ	๑. ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร	หน่วยงานขาดการประสานงาน หรือในบางกรณีที่มีหน่วยงานหลายหน่วยเข้ามาดูแล ก็อาจเกิดปัญหาการเกี่ยงกันดูแล หรือด้วยเหตุมีหน่วยงานส่วนกลางเกี่ยวข้องในการจัดการแก้ปัญหา
	๒. การตัดสินใจขาดเอกภาพ	การแก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัยส่วนกลางเป็นผู้เริ่มดำเนินการ ซึ่งการบริหารราชการเช่นนี้ อาจจะทำให้ปัญหาถูกแก้ไขได้ช้า
ด้านการบังคับใช้	๑. การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา	ผู้ใช้อำนาจในการแก้ปัญหา ยังไม่สามารถใช้กฎหมายมาแก้ปัญหาได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวกฎหมายแต่ละข้อ
	๒. กฎหมายไม่มีความทันสมัย	ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่มีความทันสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์
	๓. ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์กฎหมาย	จากการใช้กฎหมายในการแก้ปัญหานี้ ผู้ใช้อำนาจในการแก้ปัญหา ยังไม่สามารถใช้กฎหมายมาแก้ปัญหาได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์กฎหมายแต่ละประเภท ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นๆ

ตารางที่ ๔.๒ (ต่อ)

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบังคับใช้	๔. สัดส่วนการบังคับใช้กฎหมาย	กฎหมายที่ใช้กันในปัจจุบันเป็นการใช้กฎหมายในแต่ละประเภท ในแต่ละสัดส่วนที่ต่างกัน โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะใช้เมื่อปัญหานั้นเกิดขึ้นมาแล้วจึงนำกฎหมายมาแก้ไข ส่วนกฎหมายมหาชนจะใช้เพื่อให้อำนาจแก่ผู้ใช้อำนาจปกครองในการแก้ปัญหา กฎหมายในปัจจุบันนี้เป็นชนิดพิเศษ เป็นการใช้กฎหมายในแต่ละประเภทในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป กฎหมายที่ใช้คือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาปัญหา เพื่อใช้ในการชดเชยสิ่งที่เสียหาย สิ่งที่สูญหายไป กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษ
ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้	การใช้ดุลยพินิจเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย	ความรู้ด้านดุลยพินิจเจ้าพนักงานของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม แต่ใช้ดุลยพินิจเป็นบ่อเกิดการทุจริตประพหุติมิชอบ เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การเลือกปฏิบัติ จนถึงการทุจริตประพหุติมิชอบ และเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าพนักงานที่ทำให้กฎหมายขาดสภาพบังคับที่แท้จริง

ตารางที่ ๔.๓ กลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบริหารจัดการ	๑.ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการบริหารงานจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือเป็นการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง จึงกล่าวได้ว่าด้วยหลักการที่ส่วนกลางใช้อำนาจในการกำกับดูแลนั้นทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความเกี่ยวข้องกันกับหน่วยงานราชการส่วนกลางอยู่ด้วยนั่นเอง
	๒.ปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซับซ้อน	การที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นปัญหาต่อเนื่องเพราะเป็นผลในเรื่องที่เกิดในพื้นที่ แต่ก็ยังต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเอง เป็นในส่วนต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา
	๓ . การตัด สิ้น ใจ ขาดเอกภาพ	การแก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัยส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ซึ่งการบริหารราชการเช่นนี้ อาจจะทำให้ปัญหาถูกแก้ไขได้ช้า และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ตารางที่ ๔.๓ (ต่อ)

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบังคับใช้	๑. การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา	การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจปกครองเป็นการที่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียนรู้เพียงหลักการปกครองยังไม่เข้าใจถึงหลักการให้อำนาจของกฎหมาย
	๒. กฎหมายไม่มีความทันสมัย	ปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่มีความทันสมัยไม่ทันต่อสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการที่จะใช้กฎหมายที่บังคับใช้นั้นไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นๆ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นและเรานำกฎหมายมาแก้ปัญหา จึงไม่ทันต่อการไขจึงเกิดปัญหาความล่าช้าต่อปัญหา
ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้	๑. ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์กฎหมาย	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เข้าใจถึงหลักเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้เมื่อเกิดอุปสรรคระหว่างการบังคับใช้จึงไม่สามารถแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ตารางที่ ๔.๔ กลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา

ด้าน	ประเด็น	สรุป
ด้านการบริหารจัดการ	หลักธรรมที่เหมาะสมกับการสร้างเอกภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อัครัญญสูตร เป็นหลักธรรมที่ว่าด้วยการปกครองที่พระพุทธองค์ตรัสถึงผู้ทำหน้าที่ในการปกครองทำหน้าที่ ทำให้ธรรมะคือความเป็นธรรม ความดีงามนี้ดำรงอยู่ได้ในสังคม ทำให้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมเกิดความพึงพอใจ ว่ากล่าว ตีเตียนดูแลและลงโทษ ระบบการปกครองเริ่มแรกในทัศนะของพระพุทธศาสนาที่เกิดขึ้นตามความต้องการตามเหตุปัจจัยของสังคม เกิดโดยการเลือกตั้งเป็นไปตามธรรมชาติ และเพราะบุคคลผู้นี้เป็นผู้ที่มีมหาชนเลือกตั้งขึ้น
ด้านการบังคับใช้	การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาที่เข้าด้วยหลักธรรมใดในทางพระพุทธศาสนา	อริยสัจ ๔ คือหลักความจริงของชีวิตที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะคนหรือสัตว์ทุกผู้ทุกนามจะต้องประสบกับความจริงทั้ง ๔ ประการถือเป็นแนวทางทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต เพราะหลักอริยสัจนี้สอนให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต สอนให้รู้จักมองหาเหตุเกิด แนวทางทางแก้ไข และวิถีทางดำเนินไปเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นขั้นตอนไปเปรียบได้กับกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหรือก็คือกรรมวิธีที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่ตนเอง
ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้	หลักธรรมคือราชสังคหวัตถุ ๔ มีความเหมาะสมกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร	หลักพุทธธรรมที่ผู้วิจัยได้นำมาเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ ที่ว่าด้วยยึดเหนี่ยวหัวใจประชาชน สำหรับเป็นแนวทางในการวางนโยบายปกครองบ้านเมือง ผู้ใช้อำนาจปกครองที่จะยึดหลักราชสังคหวัตถุ ๔ มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้นั้นบุคคลผู้นั้นจะถึงพร้อมในเบจศีลและต้องมีทศพิธราชธรรมเป็นพื้นฐานเฉพาะตนอยู่แล้ว

สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบ คือ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ กฎหมายอยู่ในระดับต่ำ ผลการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยข้อจำกัดทำให้การนำกฎหมายไปบังคับใช้ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ตนพึงมีซึ่งปัญหาในหัวข้อนี้จะชี้เฉพาะเจาะจงไปที่ตัวบุคคลผู้นำอำนาจตามที่กฎหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เน้นที่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจนั้นกับ

ประชาชน ทำให้ท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรสำคัญในการแก้ปัญหาได้เร็วกว่าหน่วยงานอื่น และเป็นหน่วยงานที่จะต้องประสานงานกับทุกภาคส่วน

๔.๒ หลักราชสังหัตถ์ ๔ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๑ หลักธรรมสำหรับการสร้างความเป็นเอกภาพของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจึงจะต้องมีรูปแบบการบริหารงานที่เป็นการเฉพาะตนและมีความแตกต่างจากการบริหารงานส่วนภูมิภาค^{๒๘} โดยเฉพาะหลักความเป็นเอกภาพของตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการบริหารท้องถิ่นของตนเองซึ่งโดยหลักความเป็นเอกภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะจึงต้องระวางเป็นพิเศษเพราะมีเช่นนั้นแล้วจะเป็นการกระจายอำนาจอธิปไตยไปจนสูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐไป^{๒๙} กล่าวคือ ท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในอำนาจของตนว่ามาจากการที่รัฐกระจายอำนาจออกมาจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น (Decentralization) การบริหารจากอำนาจประเภทนี้คือการเน้นไปที่การดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีมีสุข การดำรงชีพส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน ในการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน อำนาจประเภทนี้คืออำนาจที่สำคัญที่จะแสดงถึงการมีประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ดังคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตยคือ ประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ไม่ใช่ประชาชนเป็นใหญ่” ของท่านพุทธทาสและสิ่งนี้เองคือผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดมั่นเป็นแนวทางในการบริหารงานโดยใช้อำนาจนี้

หลักธรรมที่ว่าด้วยการปกครองที่พระพุทธองค์ตรัสไว้ถึงผู้ทำหน้าที่ในการปกครองที่ซึ่งผู้ปกครองว่ากล่าวเตือนดูแลและลงโทษ ทั้งยังมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีความสุขคุณธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่คือตั้งอยู่ในหลักการ เคารพกฎกติกา ยึดเอาความจริงความถูกต้องความดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้ของชีวิตและสังคมเป็นเกณฑ์เป็นมาตรฐาน คือหลักอัครคัมภีร์^{๓๐}

หลักอัครคัมภีร์นี้มีรสอดคล้องกับหลักการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นหลักที่ว่าด้วยการเทียบเคียงถึงเมื่อสังคมได้วิวัฒนาการมาจากอดีตที่แต่เดิมดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐานแบบใกล้ชิดกับธรรมชาติอยากรับประทานอะไรก็ออกไปเก็บเอามาไม่มีการเก็บมาถักถุน หรือยึดครองเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร เพราะสิ่งที่ใช้เป็นอาหารนั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติถึงเวลา ก็ไปเก็บเอาแต่ปัจจุบันแบ่งเขตว่า เขตนี้ของคนนั้นคนนี้ ครอบครัวนี้ เกิดการยึดครองกรรมสิทธิ์ขึ้นในทรัพยากรที่ใช้ในการดำรงชีวิต และเมื่อสังคมเริ่มเกิดปัญหาที่มีการลักขโมย ทั้งมีการกล่าวเท็จหรือปัญหาอื่นๆอีก

^{๒๘} สัมภาษณ์ นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ดิถิก, ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่, ๑ เมษายน ๒๕๕๗.

^{๒๙} สัมภาษณ์ นางพรรณนิภา เสริมศรี, ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

^{๓๐} สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมาภรณ์, ดร., รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

สังคมจึงต้องการคนที่มีสติปัญญาเพื่อแก้ปัญหาให้ประชาชนนี้อยู่กันโดยเรียบร้อยเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินเรื่องราวที่เกิดขึ้นในเวลาที่มีข้อพิพาท^{๓๑}

ทั้งหมดนี้เราจะเห็นทัศนคติทางพระพุทธศาสนาว่าการปกครองนี้เกิดขึ้นตามกระบวนการธรรมชาติ สามารถเทียบเคียงได้ว่ามหาสมบัติตามหลักธรรมนี้ คือหน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะต้องเป็นส่วนงานในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรักษาเจตนารมณ์ในการบริหารแบบกระจายอำนาจและการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น^{๓๒}

๔.๒.๒ หลักธรรมสำหรับการบัญญัติกฎหมาย

อริยสัจ ๔ เป็นหัวใจสำคัญของพระพุทธศาสนา ดังคำที่พระอรุณกถาจารย์ได้กล่าวว่า “เสวยถาปิ อาวุโส ยานิ กานิจิ ชงคลานํ ปาณานํ ปทชาตานิ, สพพานิ ตานิ หตถิปเท สโมธานํ คจจนฺติ, หตถิปทํ เตสํ อคคฺมกํ ชายติ, ยทิทํ มหตตตเตน, เอวเมว โข อาวุโส เยเกจิ กุสลา ธมฺมา, สพเพ เต จตุสุ อริยสจฺเจสุ สงฺคหํ คจจนฺติ” แปลว่าท่านผู้มีอายุทั้งหลาย รอยเท้าของสัตว์ทั้งหลายที่เหยียบไปบนผืนแผ่นดินทั้งสิ้นทั้งปวง ย่อมประชุมลงในรอยเท้าช้าง รอยเท้าช้างนั้น กล่าวว่าเป็นยอดเยี่ยมในบรรดารอยเท้าเหล่านั้น โดยความมีขนาดใหญ่ฉัณใด กุศลธรรมทั้งสิ้นทั้งปวงก็สงเคราะห์ลงในอริยสัจฉนั้น^{๓๓}

อริยสัจ ๔ คือความจริงอันประเสริฐ ความจริงของพระอริยะ ความจริงที่ทำให้ผู้เข้าถึงกลายเป็นอริยะ ดังนั้นอริยสัจจึงเป็นธรรมที่ระบบปฏิบัติการให้มนุษย์บริหารประโยชน์จากความจริงของธรรมชาติ อริยสัจนั้นแท้จริงเป็นหลักของเหตุและผลธรรมดาเราพูดถึงเหตุก่อน^{๓๔} กิจทั้ง ๔ นี้เป็นข้อที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและเสร็จสิ้นในอริยสัจสี่ แต่ละอย่างให้ตรงข้องกันในการปฏิบัติจริง การจะทำหน้าที่ได้ถูกต้อง ต้องอาศัยความรู้หรือญาณ การรู้จักในอริยสัจเรียกว่า กิจญาณ (กิจญาณ) เมื่อเอาญาณมาเชื่อมโยงอริยสัจแต่ละข้อเข้ากับกิจของมันก็จะเป็นลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นวิธีการสำหรับแก้ปัญหาได้ทุกระดับดังนี้^{๓๕}

๑) ทุกข์ หมายถึงรู้สภาวะที่เป็นทุกข์ ซึ่งจะต้องกำหนดรู้ตามสภาพที่แท้จริงของมัน (คือไม่ใช่รู้ตามที่เรายากให้มันเป็นหรือตามที่เรากลียดชังมัน เป็นต้น) ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ขั้นแถลงหรือสำรวจปัญหาที่จะต้องทำความเข้าใจและรู้ขอบเขต

๒) สมุทัย หมายถึงรู้สิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งทุกข์ ซึ่งจะต้องกำจัดเสีย ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ขั้นวิเคราะห์ และวินิจฉัยมูลเหตุของปัญหา ซึ่งจะต้องแก้ไขกำจัดให้หมดสิ้นไป

^{๓๑} สัมภาษณ์ พระมหาวรวิทย์ วรวิชชิตติ ป.ช.๙, วัดไร่ขิง พระอารามหลวง จังหวัดนครปฐม, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๓๒} สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมารณ, ดร., รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

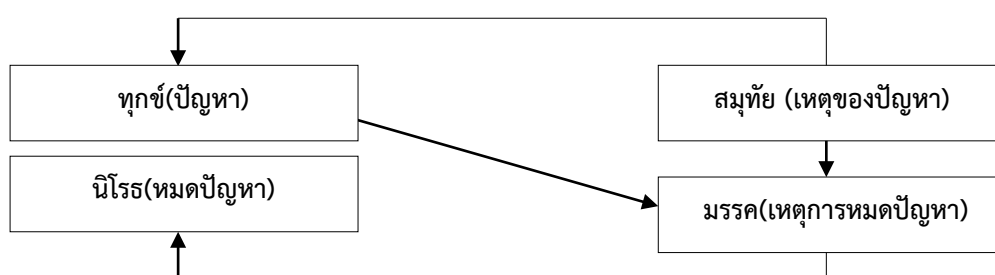
^{๓๓} ม.ม. (ไทย) ๑๒/๓๐๐/๒๖๒.

^{๓๔} สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมารณ, ดร., รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๓๕} สัมภาษณ์ พระธรรมปริยัติมุนี, เจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา เจ้าอาวาสวัดปิตุลาธิราชรังสฤษฎ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗.

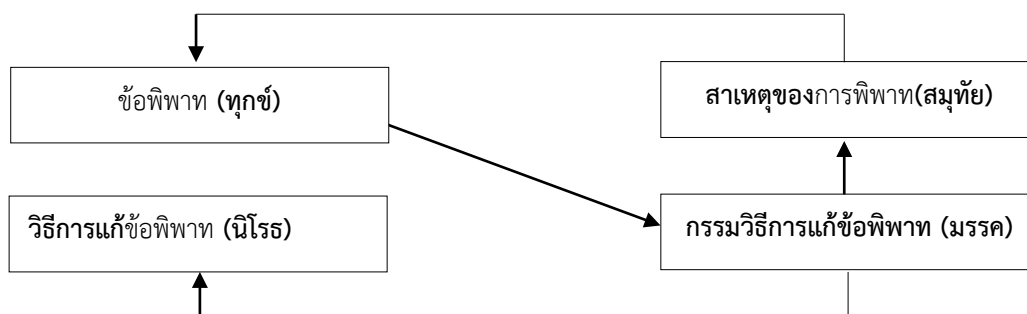
๓) นิโรธ หมายถึงรู้ภาวะดับทุกข์ ซึ่งจะต้องกระทำให้ประจักษ์แจ้ง ถ้าจัดเป็นขั้น ได้แก่ ขั้นเล็งรู้ภาวะหมดปัญหาที่เอาเป็นจุดหมาย ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหานั้นเป็นสิ่งเป็นไปได้และจุดหมายนั้นควรเข้าถึง ซึ่งจะต้องทำให้สำเร็จ พร้อมทั้งรู้ว่า การเข้าถึงจุดหมายนั้น จะสำเร็จหรือเป็นไปได้อย่างไร

๔) มรรค หมายถึงรู้มรรคคือข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ ซึ่งจะต้องฝึกฝนปฏิบัติ ถ้าจัดเป็นขั้นได้แก่ ขั้นกำหนดวางหรือรับทราบวิธีการ ขั้นตอน และรายละเอียดทั้งหลายในการแก้ไขกำจัดสาเหตุของปัญหานั้น ซึ่งจะต้องลงมือปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป



แผนภาพที่ ๔.๑ ความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลในหลักอริยสัจ ๔

ตัวอย่างการนำ หลักการของอริยสัจ ๔ มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหานั้น



แผนภาพที่ ๔.๒ ความสัมพันธ์แห่งปัญหา

อริยสัจ ๔ คือหลักความจริงของชีวิตที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะคนหรือสัตว์ ทุกผู้ทุกนามจะต้องประสบกับความจริงทั้ง ๔ ประการนี้^{๓๖}

อริยสัจ ๔ เป็นแนวทางทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต เพราะหลักอริยสัจนี้สอนให้รู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิต สอนให้รู้จักมองหาเหตุเกิด แนวทางทางแก้ไข และวิถีทางดำเนินไปเพื่อแก้ไขปัญหานั้นเป็นขั้นตอนไป^{๓๗}

^{๓๖} สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมาภรณ์, ดร., รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

ดังนั้นหลักอริยสัจ ๔ จึงเป็นหลักธรรมที่จำเป็นสำหรับบรรพชิตและคฤหัสถ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม มีหลักการคือเหตุและผลมีอยู่ ๔ ประการ ๑) ทุกข์ หมายถึงรู้สภาวะที่เป็นทุกข์ ๒) สมุทัย หมายถึงรู้สิ่งที่เป็นสาเหตุแห่งทุกข์ ๓) นิโรธ หมายถึงรู้สภาวะดับทุกข์ หรือรู้วิธีการแก้ไขดับทุกข์ ๔) มรรค หมายถึงข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ หรือกรรมวิธีการแก้ไขปัญหา เปรียบได้กับกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหรือก็คือกรรมวิธีที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหานั้นเอง^{๓๘}

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการในเรื่องใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะกรณีที่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งโดยหลักแล้วบทกฎหมายจะต้องบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่บางกรณีอาจเป็น “อำนาจโดยปริยาย” ที่เกิดจากการตีความตัวบทกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ตรากฎหมาย หรืออาจยอมรับว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการได้โดยพิจารณาจากบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามหลักทั่วไป เช่น “หลักอำนาจชนาน ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องใด ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งในทางตรงกันข้ามโดยกฎหมายไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งด้วยทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด เจ้าหน้าที่ที่จะกระทำการในเรื่องนั้นต้องเป็นผู้มี “อำนาจหน้าที่” กล่าวคือเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่มี “ความสามารถทางกฎหมาย” ที่จะกระทำการในนามของหน่วยงานทางปกครอง

ความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งซึ่งศาลปกครองใช้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศมองว่าเป็นเหตุบกพร่องค่อนข้างร้ายแรง จึงถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้กล่าวอ้างใน คำฟ้อง สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้ยึดถือหลักนี้มาช้านานแล้วโดยผู้ฟ้องคดีสามารถยกประเด็นเกี่ยวกับความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอไม่ว่าในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณา เช่น ยกขึ้นในชั้นอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาหรือหากผู้ฟ้องคดีไม่ยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ ซึ่งหลักดังกล่าวนอกจากจะใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่มีอำนาจเองแล้ว ยังใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหมายซึ่งใช้เป็นฐานในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนั้นไม่มีอำนาจด้วย ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดของไทยก็เคยวินิจฉัยว่าความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็น “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ที่ศาลปกครองสามารถ

^{๓๗} สัมภาษณ์ พระธรรมปริยัติมุนี, เจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา เจ้าอาวาสวัดปิตุลาธิราชรังสฤษฎ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗.

^{๓๘} สัมภาษณ์ พระมหาวรวิทย์ วรวิชชิตติ ป.ธ.๙, วัดไร่ขิง พระอารามหลวง จังหวัดนครปฐม, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗.

ยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๘๒ แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้กล่าวอ้างว่าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ศาลปกครองก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้เอง และเมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้แต่งตั้งไม่มีอำนาจเสียแล้ว ผลการสอบสวนทางวินัยและคำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย ศาลจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่พิพาทนั้น

การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีปัญหาน่าคิดว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจได้กระทำการใดไป จะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้สัตยาบันเพื่อเยียวยาให้การกระทำนั้นมีผลสมบูรณ์ได้หรือไม่ หากในทางแพ่งอาจมีการให้สัตยาบันต่อนิติกรรมที่เป็นโมฆียะเพื่อรับรองให้นิติกรรมนั้นมีผลสมบูรณ์แต่เริ่มแรกได้ ในทางปกครองดูเหมือนจะยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนเท่าใดนัก

หากพิจารณาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ จะพบว่าหลายประเทศไม่ยอมรับแนวคิดในเรื่องการให้สัตยาบัน ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ โดยในฝรั่งเศสสภาแห่งรัฐได้มีแนวคำวินิจฉัยมาโดยตลอดว่า การที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจได้ให้ความเห็นชอบ ยินยอม หรือให้สัตยาบันต่อคำสั่งทางปกครองที่ทําขึ้นโดยองค์กรที่ไม่มีอำนาจ ย่อมไม่มีผลเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ให้มีผลสมบูรณ์ขึ้นมาได้ เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลเปิดร้านขายยา ทั้งที่การอนุญาตในเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แม้ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะ “ให้ความเห็นชอบ” ต่อคำสั่งอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ไม่มีผลลบล้างความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งแต่อย่างใดหรือกรณีเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจได้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีและต่อมา มีการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แม้รัฐมนตรีจะได้ “ยินยอม” คำสั่งที่พิพาทในชั้นที่จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง ก็ไม่ทำให้คำสั่งนั้นสมบูรณ์ขึ้นมาได้ โดยฝ่ายตุลาการได้อธิบายถึงเหตุผลที่ไม่อาจยอมรับวิธีการให้สัตยาบันว่ามีอยู่สองประการด้วยกัน

ประการแรก การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายได้ให้สัตยาบันต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ ย่อมขัดต่อ “หลักการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตัว” ที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายต้องเป็นผู้ใช้อำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยตนเอง ประการที่สอง การให้สัตยาบันเป็นวิธีการที่ขัดต่อ “หลักที่ว่านิติกรรม ทางปกครองต้องไม่มีผลย้อนหลัง” เพราะการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ให้สัตยาบันต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ ย่อมประสงค์ให้มีผลเป็นการเยียวยาการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจให้สมบูรณ์ย้อนหลังไปในอดีตนับแต่เวลาที่ได้กระทำการนั้น

ทั้งนี้ วิธีการเดียวที่จะแก้ไขปัญหอันเกิดจากความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องออกกฎหรือทำคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการในเรื่องนั้นเสียใหม่ให้เป็นที่ถูกต้อง สำหรับระบบกฎหมายไทย ปัญหาเกี่ยวกับการให้สัตยาบันต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจดูเหมือนจะยังไม่มีคำตอบเป็นที่ยุติ โดยคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมายในบางกรณีได้ปฏิเสธวิธีการให้สัตยาบัน แต่บางกรณีก็ยอมรับวิธีการดังกล่าวเพื่อเยียวยาความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ ดังเช่นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัย

ว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษาซึ่งรับราชการประจำอยู่ที่จังหวัด ทั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการต่างสังกัดที่ประจำในส่วนภูมิภาคและไม่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแก่ข้าราชการดังกล่าว นั้น อธิบดีกรมสามัญศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกสอบสวนย่อมไม่อาจอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีโดยให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะจะเป็น “การให้สัตยาบันการกระทำที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ” ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของประกาศคณะปฏิวัติฯ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยให้มีผลย้อนหลังจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ทำให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลใช้บังคับขึ้นมาได้^{๓๙}อย่างไรก็ดี บางครั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยอมรับวิธีการให้สัตยาบันหากมีบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้เป็น “ฐาน” ในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังได้ เช่น กรณีที่โรงพยาบาลราชบุรีได้ยื่นคำขอรับการสนับสนุนเงินช่วยเหลือในการจัดทำการศึกษาวินิจฉัยการใช้พลังงานเบื้องต้นจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และได้รับความเห็นชอบสนับสนุนเงินช่วยเหลือจากกองทุนฯ จากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งกรณีของโรงพยาบาลราชบุรี คือ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข แต่ปรากฏว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลราชบุรีกลับเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด แต่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขก็อาจ “ออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังให้การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลราชบุรีได้ดำเนินการไปเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ มีผลสมบูรณ์ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้” กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลราชบุรีจะไม่อยู่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการที่จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ได้ แต่ก็อาจให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข “ให้สัตยาบัน” ต่อการกระทำของตนย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีการยื่นคำขอเพื่อให้การยื่นคำขอนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยอาศัยวิธีการกำหนดเงื่อนไขให้คำสั่งทางปกครองมีผลย้อนหลังไปในอดีตนอกจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็เคยยอมรับการให้สัตยาบันต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ

ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบในภายหลัง เช่น กรณีที่คณบดีคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้ออกคำสั่งให้อาจารย์วิชาฟิสิกส์อิเล็กทรอนิกส์สอนในวิชาดังกล่าว ทั้งที่คณบดีไม่อาจใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของคณะหรือในฐานะประธานคณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์ออกคำสั่งให้งดสอนได้โดยลำพัง เพราะการออกคำสั่งให้งดสอนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์ตามมาตรา ๓๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ในภายหลังเมื่อปรากฏว่าคณบดีได้เสนอเรื่องการสั่งให้งดสอนต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์และที่ประชุมได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับ

^{๓๙}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๒๒๔/๒๕๑๙

คำสั่งให้งดสอนแล้ว จึงถือว่าคณบดีมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{๔๐}

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีปัญหาคำพิพากษานำพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะนำมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้หรือไม่ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้มีการเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในวิธีพิจารณาเนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่มีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง ไม่ได้ระบุเหตุผลประกอบคำสั่ง หรือเจ้าหน้าที่อื่นมิได้ให้ความเห็นชอบก่อนออกคำสั่ง หากได้ปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่กฎหมายกำหนดในภายหลัง ถือว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปมีผลสมบูรณ์ สำหรับมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น โดยปกติเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครององค์หนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง แต่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกองค์หนึ่งให้ความเห็นชอบก่อน หากออกคำสั่งไปโดยไม่มีการให้ความเห็นชอบ ก็อาจเยียวยาความบกพร่องโดยให้ความเห็นชอบในภายหลังได้ ทว่ากรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นนี้ คณบดีคณะวิทยาศาสตร์ไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้อาจารย์งดสอนได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์ คำสั่งที่คณบดีทำขึ้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง มิใช่บกพร่องในวิธีพิจารณา หรือ ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่อื่น อันจะอยู่ในข่ายที่เยียวยาได้โดยการให้ความเห็นชอบในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) กรณีจึงเป็นเรื่องแปลกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณบดีคณะวิทยาศาสตร์มีอำนาจออกคำสั่งได้ หากคณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์ได้ให้ความเห็นชอบในภายหลังต่อการออกคำสั่งนั้น ทั้งนี้ การที่คณะกรรมการประจำคณะวิทยาศาสตร์ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ให้ความเห็นชอบต่อการออกคำสั่งของคณบดีคณะวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง ย่อมพิเคราะห์ได้ว่ามีลักษณะเป็นการ “ให้สัตยาบัน” ต่อการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเท่ากับศาลปกครองสูงสุดยอมรับวิธีการให้สัตยาบันโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้อง แม้ว่าที่ผ่านมาองค์การทางกฎหมายต่าง ๆ จะมีคำวินิจฉัยที่ยอมรับวิธีการให้สัตยาบันต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ แต่ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยเฉพาะกรณีหรือจะยึดถือเป็นบรรทัดฐานได้ ดังนั้น ทางที่ดีแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรตรวจสอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนโดยรอบคอบก่อนกระทำการใดไป เพราะหากปรากฏในภายหลังว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจมีผู้นำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ยิ่งความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่ถือเป็น “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ที่ศาลปกครองยกขึ้นวินิจฉัยได้เองด้วยแล้ว ยิ่งเพิ่มความเสี่ยงที่การกระทำที่พิพาทจะถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองได้

๔.๒.๓ หลักธรรมสำหรับพัฒนาบุคลากรเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย

^{๔๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๓๕/๒๕๕๓

หลักพุทธธรรมที่นำมาเป็นตัวแปรในการทำให้ผู้ที่มีอำนาจนำกฎหมายไปใช้บังคับกับประชาชนต้องนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้เมื่อถึงเวลาจึงได้แก่หลักราชสังคหวัตถุ ๔ คือหลักสังคหวัตถุของพระราชชา หลักธรรมสำหรับนักปกครองในการใช้อำนาจปกครอง ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง

คำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นสังฆธรรมที่พระองค์ทรงค้นพบแล้วนำมาสั่งสอนเพื่อประโยชน์และความสุขแก่ชาวโลก สังคมของประเทศไทยพระพุทธศาสนาถือเป็นศาสนาหลักประจำชาติการนำหลักธรรม คำสอนของพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ได้เอื้อต่อการดำรงชีวิต โดยหลักคำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสสอนไว้ คือทรงสอนให้ทุกคนละเว้นจากการกระทำความชั่วทั้งหลายทั้งปวง ทรงสอนให้ทุกคนหมั่นกระทำความดีและความถูกต้องอยู่ทุกลมหายใจ และทรงสอนให้ทุกคนหมั่นชำระจิตใจให้มีความสะอาดบริสุทธิ์และเบิกบานอยู่เสมอหลักธรรมที่เหมาะสมจะนำมาพัฒนาศักยภาพผู้บังคับการใช้อำนาจสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ หลักราชสังคหวัตถุ ๔ ซึ่งหมายถึงสังคหวัตถุของพระราชชา ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย สัสตมธะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร ปุริสเมธะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ สัมมาปาสะ หมายถึงความรู้จักผูกสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมทุนไปสร้างตัวในพาณิชยกรรม และ วาชเปยยะ หมายถึงความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรดื่ม คือรู้จักพูด รู้จักปราศรัยไพเราะ สุภาพ นุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ^{๔๑}

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อศึกษาหาหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร กับพระสงฆ์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เพื่อทราบถึงความหมาย แนวคิด หลักการของการใช้หลักราชสังคหวัตถุ ๔ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง ๕ รูป ได้กล่าวอธิบายเกี่ยวกับหลักราชสังคหวัตถุไว้ดังนี้

การนำหลักราชสังคหวัตถุ ๔ มาปรับใช้กับการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจบังคับใช้ได้ดังนี้

๑. หลักสัสตมธะ คือฉลาดบำรุงธัญญาหาร หมายถึง ผู้ปกครองที่ปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืช พันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงผลผลิตอันเกิดขึ้นในแผ่นดินโดยเอาใจใส่อุดหนุนบำรุงกสิกรรมนั้นย่อมหมายถึงการที่ผู้ใช้อำนาจปกครองมีจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม โดยบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประโยชน์ต่อรักษาสิ่งแวดล้อม มากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดหรือลงโทษเมื่อเกิดปัญหา เปรียบได้กับธัญญาหารเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของคนทั่วไป ประชาชนก็จะมีอาหารหรือไม่ก็ต้องสั่งซื้ออาหารจากแหล่งอื่น ซึ่งจะเป็นการเสียดุลการค้าต่อประเทศมาก ทั้งที่ภายในประเทศก็สามารถที่จะ

^{๔๑}สัมภาษณ์ พระราชวรเมธี, ดร., รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗.

ผลิตได้เอง ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบำรุงด้านเกษตรกรรม การบำรุงพืชพันธุ์ ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร คือผู้ปกครองต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกิจการอันเป็นพื้นฐาน หรือพื้นเพดั้งเดิมเสียก่อน จึงจะสามารถแนะนำชักจูงประชาชนให้ปฏิบัติตามได้^๒

ดังเช่นการเกษตรพอเพียงเช่นการทำนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษาวิธีการทำนาอย่างละเอียดด้วยพระองค์เองแล้วจึงทรงแนะนำให้ประชาชนปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมต่อพื้นที่ ประชาชนต่างยกย่องสรรเสริญพร้อมใจที่จะดำเนินตามวิถีเกษตรพอเพียงที่เน้นการทำเกษตรอินทรีย์ พึ่งพาตนเอง เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นการก่อปัญหาใหม่ขึ้นมาอีก^๓

๒. หลักปฐิสมณะ คือฉลาดบำรุงข้าราชการ ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการรู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม^๔ พร้อมทั้งมีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการและครอบครัวผู้รับราชการ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการ ในหลักธรรมข้อนี้ก็ดูตัวพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงพระราชทานยศ ตำแหน่ง เช่นทางคณะสงฆ์ ในวันเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ ธันวาคม ของทุกปี จะมีการพระราชทานยศ สมณศักดิ์แก่พระสงฆ์ผู้ทำคุณประโยชน์แก่พระพุทธศาสนาแก่สังคมประเทศชาติตามความเหมาะสม หรือมีการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นต่างๆ แก่ข้าราชการผู้ทำคุณประโยชน์ ก็เพื่อให้เป็นขวัญกำลังใจและยกย่องตามที่เหมาะสม ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักธรรมข้อนี้ของพระองค์เป็นอย่างดีด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ คือ รู้จักหลักการบริหารคน

๓. หลักสัมมาปาสะ คือผูกประสานปวงประชา หมายถึงผู้ปกครองจะต้องมีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่ท้องที่ ความรู้จักผูกผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสม เป็นสัมมาอาชีพ อยู่ดีกินดี มีสุข การบริหารงานให้ต้องใจครองใจประชาชน คือการส่งเสริมกิจกรรมอันจะก่อประโยชน์แก่การเลี้ยงชีพของประชาชน ส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ หรืออุดหนุนด้านพาณิชยกรรมที่จะทำให้เกิดผลอันดีต่อประชาชนประเทศ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอาชีพและประกอบอาชีพโดยสุจริตจะได้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางฐานะกันมากเกินไปจนเกิดความไม่เท่าเทียมทางสังคม ในหลักข้อนี้จะเห็นตัวอย่างได้จากโครงการหลวงต่างๆ ที่ทรงดำริขึ้น เช่นศูนย์ประกอบอาชีพตามดอยต่างๆทางภาคเหนือ ก็เพื่อประชาชนของพระองค์ได้มีศูนย์เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติ หัดทำ จนสามารถพึ่งตนเองได้ และยังจัดให้มีที่จำหน่ายพืชผลทางการเกษตรที่ผลิตขึ้น เช่นศูนย์จำหน่ายสินค้าโครงการหลวงต่างๆ ที่รับ

^๒ สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมาภรณ์, ดร., รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

^๓ สัมภาษณ์ พระราชวรมณี, ดร., รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗.

^๔ สัมภาษณ์ พระธรรมปริยัติเวที, เจ้าคณะภาค ๑๕ เจ้าอาวาสวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร, ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ซื้อผลผลิตของเกษตรกรชาวเขา เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเห็นถึงคุณค่าของการเกษตร ไม่ต้องหลงไหลสู่เมืองใหญ่ เพื่อแสวงหาเงินทองเลี้ยงชีพ มีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสานสัมพันธ์ต่างๆ ด้วยความเป็นกันเองจริงใจ เช่นมีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่พื้นที่ เป็นอาชีพที่สุจริต^{๔๕}

๔. หลักวาชเปยะ หรือวาจาเปยะ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องรู้จักพูดมีวาหะดูดีมีใจคือรู้จักพูด รู้จักชี้แจงแนะนำ รู้จักทักทาย โถ่ถาม ทุกข์สุขของราษฎรทุกชั้น แม้ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผลเป็น หลักฐาน มีประโยชน์ เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์ ส่งเสริมความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือ เป็นการสื่อสาร ไปยังผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้ใต้ปกครอง ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่ทำหน้าที่เก็บอย่างเดียว แต่ต้องสื่อสารทุก ๆ รูปแบบ ไม่ใช่แต่ไพเราะอย่างเดียว ต้องมีองค์ความรู้ และครอบคลุม มีวาหะศิลป์ คือวาจาที่น่ารัก คำพูดที่ทำตามแล้ว ก่อให้เกิด ประกอบด้วย สิ่งที่เป็นความจริง เป็นประโยชน์ มีหลักฐานอ้างอิง เป็นคำสุภาพ วาจาประสานสามัคคีพูดด้วยเมตตา ถ้ามีคุณสมบัตินี้เรียกว่า วาชเปยะ ที่จะก่อให้เกิดความสามัคคี มีความเยือกเย็นใจ เป็นผู้มีวาหะศิลป์ ปิยวาจา จึงเป็นธรรมที่เอาใจคนทั้งประเทศ สามารถหลอมความแตกแยกให้เป็นความสามัคคีได้ ในการสื่อสารการรู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรีทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ และช่วยเหลือเกื้อหนุนกันด้วยความปรารถนาดีต่อกัน กล่าวคือมีปิยวาจา การพูดเจรจาจาที่อ่อนหวาน ได้แก่ การพูดอย่างรักกัน คือกล่าวคำสุภาพไพเราะ น่าฟัง ชี้แจง แนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุผลเป็นหลักฐาน ชักจูงในทางที่ดีงามหรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรีทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ และช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ความปรารถนาดีต่อผู้อื่นเป็นการพูดที่เป็นคำสัตย์ คำจริง เป็นคำพูดที่ทำให้ผู้ฟังเกิดความสบายใจเบิกบานใจ เพราะการพูดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นได้ยืนนาน เป็นมิตรสหายหรือเพื่อนที่ดี และสนิทสนมต่อกันตลอดไป หรือคนเหนี่ยวยมาหรือผิดหวังมา เพียงแต่พูดไพเราะโดยการให้กำลังใจ ก็ย่อมเป็นคำพูดที่รัดตรึงจิตใจของผู้อื่นได้เป็นอย่างดี เป็นวาจายึดถือความจริงใจ ประสานไมตรี^{๔๖}

ดังนั้นสรุปได้ว่า หลักธรรมคือราชสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพนักปกครองให้สามารถใช้อำนาจปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือเป็นหลักธรรมที่มีจุดมุ่งหมายให้นักปกครองทำการสงเคราะห์และบำรุงประชาชนในประเทศหรือผู้ใต้อำนาจปกครอง เพื่อเป็นการประสานความสัมพันธ์และการผูกไมตรีจิตให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ปกครองและประชาชน โดยผู้ปกครองจะต้องมีการส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ภายในประเทศ เพื่อที่ประชาชนจะได้เก็บไว้เป็นเสบียงอาหาร และต้องให้การบำรุงข้าราชการผู้ทำงานที่มีผลงานการทำงานดีให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อจะได้เป็นกำลังใจให้พวกเขามีกำลังใจที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติต่อไป ทางด้านการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน โดยจะต้องเปิดโอกาสทางด้านอาชีพต่างๆ ให้กับประชาชนที่ว่างงานได้มาทำ และมีการให้เงินกู้ยืมเพื่อที่จะได้นำไปลงทุนสำหรับประกอบอาชีพ และท้ายที่สุดผู้ปกครองจะต้องมีการเจรจาด้วยที่ไพเราะและเป็นวาจาที่มีประโยชน์ เพราะว่าการสนทนากับบุคคลทั่วไป ถ้าใช้คำพูดที่

^{๔๕}สัมภาษณ์ พระราชวรเมธี,ดร., รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗.

^{๔๖}สัมภาษณ์ พระครูสุตธรรมาภรณ์,ดร., ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.

หยาบคายหรือแข่งกระด้าง ก็จะไม่สร้างความประทับใจให้กับผู้ฟังมากนัก แต่ถ้าพูดจาด้วยคำที่ไพเราะและสุภาพก็จะสามารถผูกใจประชาชนให้รู้สึกรักและเคารพนับถือได้ ทำให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของตนเกิดความเคารพ นับถือ เชื่อฟัง ยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจปกครองใช้ปกครอง และให้ปฏิบัติตาม คือกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ โดยใช้หลักราชสังคหวัตถุในการพัฒนาตัวเองให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งพระสงฆ์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ทั้ง ๕ รูป ได้เสนอแนะการใช้หลักราชสังคหวัตถุ ๔ ไปใช้ในเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๔.๒

ตารางที่ ๔.๕ วิธีการนำหลักราชสังคหวัดไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้
๑. หลักสัสสมณะ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน คือให้เห็นถึงประโยชน์และโทษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อตัวเรา - เสียสละเวลาในการร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมกันคิดตัดสินใจ เล็งเห็นปัญหาร่วมกัน มีการให้รางวัล เป็นการส่งเสริมให้ได้ความรู้สึกลำบากต่อการทำกิจกรรมด้วย ผลผลิตอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ได้อำนาจปกครอง - โดยเอาใจใส่อุดหนุนบำรุงด้านเกษตรกรรม การบำรุงพืชพันธุ์ ัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม คือให้สามารถผลิตได้เอง และขายได้เอง ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสมต่อพื้นที่ - สร้างจิตสำนึกการบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประโยชน์ต่อรักษาสิ่งแวดล้อมมากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดหรือลงโทษเมื่อเกิดปัญหาแล้ว - การแนะนำวิถีเกษตรพอเพียง ที่เน้นการทำเกษตรอินทรีย์ พึ่งพาตนเอง เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอันใหม่
๒. หลักปุริสเมณะ	<ul style="list-style-type: none"> - มีความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ คือ รู้จักหลักการบริหารคน - มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม แบ่งสรรอำนาจปกครองตามลำดับชั้น - จัดให้มีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการและครอบครัวผู้รับราชการ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการหรือบริวาร - วางตนให้พอดี ในเรื่องของจิตสำนึกสาธารณะ เราอยากให้คนอื่นทำดีอย่างไร เราต้องทำแบบนั้น เราปฏิบัติต่อคนอื่นเหมือนที่อยากให้เราปฏิบัติต่อเรา ไม่มีการเอาเปรียบกัน - ต้องสมานสามัคคี ช่วยกัน คนละไม้ละมือ เพราะเล็งเห็นประโยชน์ร่วมกัน - การมีจิตสำนึกสาธารณะ เห็นคนอื่นทำอะไรไม่ดูตาย ไม่อยู่เฉย ตระหนักรู้ว่า เราเป็นพี่น้องกันทั้งสิ้น ถ้าไม่จาเป็นก็ไม่ควรทำให้ใครเกลียด ชิงชัง เพราะสรรพสิ่งล้วนอิงอาศัยกัน

ตารางที่ ๔.๕ (ต่อ)

<p>๓. หลักสัมมาปาสะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสานสัมพันธ์ต่างๆ ด้วยความเป็นกันเองจริงใจ เช่นมีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่พื้นที่ เป็นอาชีพที่สุจริต - มีการบริหารงานให้ตั้งใจ ครองใจประชาชน คือการส่งเสริมกิจกรรมอันจะก่อประโยชน์แก่การเลี้ยงชีพของประชาชน ส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ หรืออุดหนุนด้านพาณิชยกรรมที่จะทำให้เกิดผลอันดีต่อประชาชนประเทศ - มีเวทีหรือสถานที่ให้ประชาชนได้มีศูนย์เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติ สามารถพึ่งตนเองได้ - เสียสละ ถ้าเกี่ยวกับเราช่วยกันเป็นหูเป็นตา บ้านเราสะอาด ช่วยกันคนละไม้ละมือ เล็งเห็นประโยชน์สิ่งของ อันไหนที่สามารถ ดัดแปลง ขยะได้กลายเป็นเครื่องใช้ไม่สอย อันนี้ก็ได้ประโยชน์ที่สุดแล้ว นอกจากเป็นประโยชน์ต่อตัวเอง ก็จะเป็นประโยชน์ส่วนร่วม - สุขก็สุขด้วย ทุกข์ก็ทุกข์ด้วย สามารถปรับตัวเข้ากับทุกคนได้เป็นอย่างดี ต้องเป็นคนที่มีปัญญา มีความบริสุทธิ์ใจ และมีความกรุณาเป็นพื้นฐานอยู่ในใจ
<p>๔. หลักวาชเปยยะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พูดรู้สนทนา ปราศัย รู้จักทักทาย ไถ่ถามทุกข์สุขของผู้ได้บังคับบัญชาหรือประชาชน - มีสัจจะต่อกัน ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ความปรารถนาดีต่อผู้อื่นเป็นการพูดที่เป็นคำสัตย์ คำจริง เป็นคำพูดที่ให้ผู้ฟังเกิดความสบายใจเบิกบานใจ เพราะการพูดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นได้ยืนนาน เป็นมิตรสหายหรือเพื่อนที่ดี และสนิทสนมต่อกันตลอดไป - มีวาทศิลป์ คือ วาจาที่น่ารัก คำพูดที่ทำตามแล้วก่อให้เกิด ประกอบด้วยสิ่งที่เป็นความจริง เป็นประโยชน์ เป็นวาจาประสานสามัคคีพูดด้วยเมตตา - ให้คำชี้แนะ สิ่งที่เป็นประโยชน์ ชักจูงในทางที่ดีงามหรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้เกิดความรักใคร่รั้นถือ - ไม่ใช่พูดอย่างเดียว แต่ต้องมาเป็นการสื่อสารทุกๆ รูปแบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน - การพูดไม่ใช่แต่ไพเราะอย่างเดียว ต้องมีองค์ความรู้ต้องครอบคลุมถึงการจัดการขยะ - วาทศิลป์ ในการบอกกล่าว เพื่อต้องการให้คนที่ทำเรื่องนี้ ปฏิบัติในแบบไหน ชี้แนวทาง ใช้วาทศิลป์โน้มน้าวให้เห็นความสำคัญ

๔.๓ ข้อเสนอแนะ รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราชสังฆัตถุ ๔

จากผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหา อุปสรรค ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และหลักธรรมที่เหมาะสมแก่การนำมาเป็นเครื่อง

พัฒนาศักยภาพของผู้ปกครองให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษา เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ๔ กลุ่มคือ

๑) กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เพื่อ ทราบถึงบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อทราบถึงแนวคิดแห่งบทบัญญัติ กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดถึงบทบาทผู้มีอำนาจบังคับใช้

๓) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อทราบถึงหลักวิชาทางรัฐ ประศาสนศาสตร์ที่จะนำมาเป็นรูปแบบในการพัฒนาศักยภาพของผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้สามารถ บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๔) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้แตกฉาน ในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เพื่อทราบถึงแนวคิด หลักการแห่งหลักพุทธธรรมสำหรับพัฒนา ศักยภาพนักปกครองคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพัฒนา ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

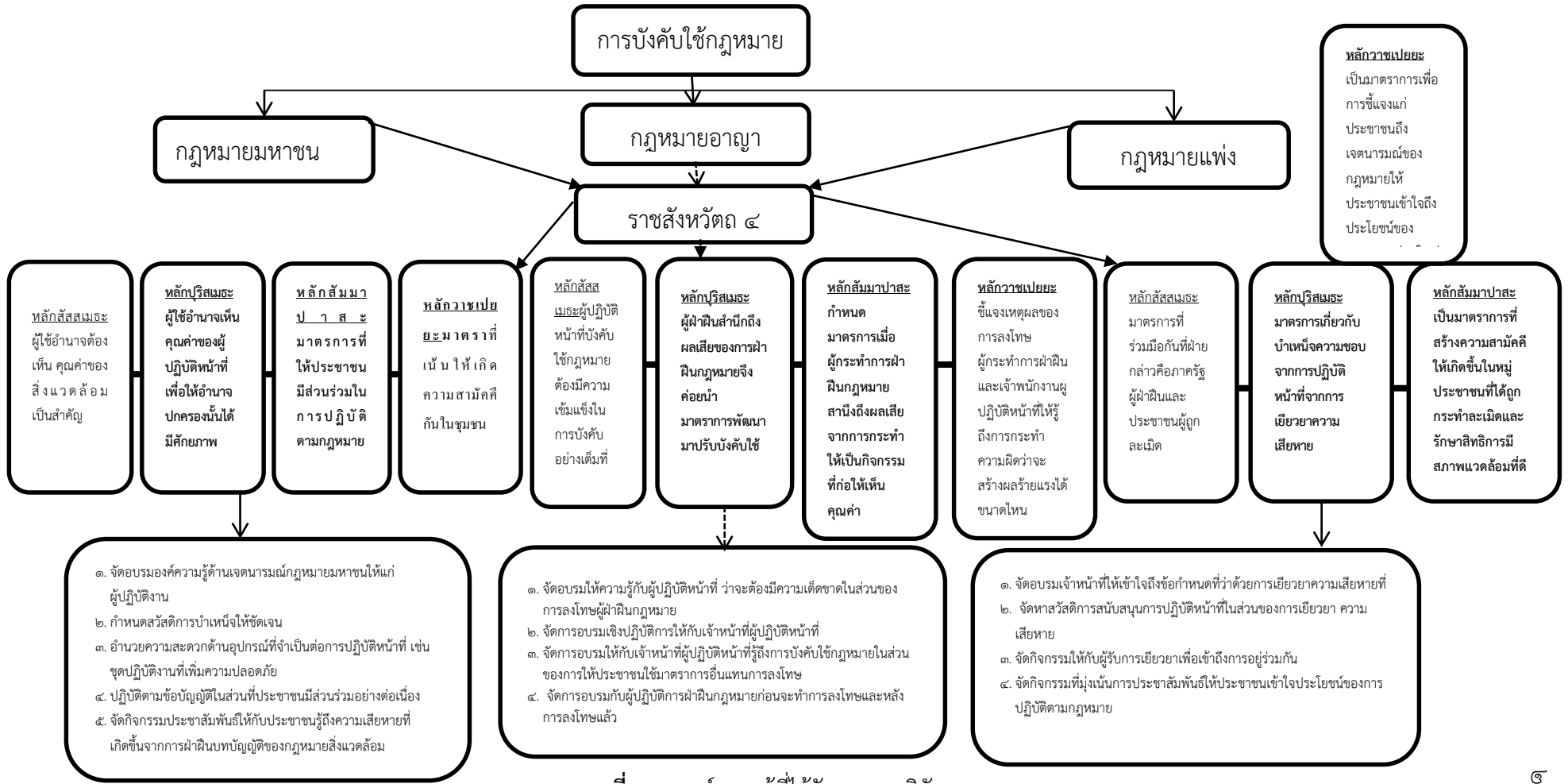
จากการศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ข้อมูลที่ได้ แต่ละกลุ่ม นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ ทั้ง ๔ กลุ่ม ที่ได้แสดงความเห็นตรงกันเกี่ยวกับแนวทางการ พัฒนาศักยภาพผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ สรุปได้ตามประเด็นปัญหา ตามตารางที่ ๔.๓

ตารางที่ ๔.๖ ข้อเสนอแนะในการการพัฒนาศักยภาพผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มี
ประสิทธิภาพ

ข้อที่	ข้อเสนอแนะ	ที่มา..กลุ่มผู้ให้ข้อมูล				ความถี่
		กลุ่ม ๑	กลุ่ม ๒	กลุ่ม ๓	กลุ่ม ๔	
๑.	องค์กรที่รับผิดชอบต้องส่งเสริมให้ผู้มีอำนาจมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจ หน้าที่ของตนเองเสียก่อน	✓	✓	✓	✓	
๒.	มีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทุกระดับ เข้าใจใส่ใจถึงหลักกรรมมาภิบาล เช่น หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อจะได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม	✓	✓	✓	✓	
๓.	สำหรับหลักกรรมคือราชสังคหวัดถุนั้นเหมาะสมคืออยู่ที่จะนำมาพัฒนาศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และควรมีหลักกรรมอื่นๆประกอบด้วยเพื่อประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น หลักอคติ หลักพรหมวิหาร	✓	✓	✓	✓	
๔.	ในการนำหลักพุทธธรรมมาเป็นกลไกในการส่งเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายนั้น ควรส่งเสริมอย่างจริงจังอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มงานอื่นๆเพื่อกัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ ฝึกปฏิบัติการนำหลักธรรมดังกล่าวไปใช้ในการแก้ปัญหา	✓	✓	✓	✓	
๕.	มีกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น มีเวทีหรือสื่อกลาง รับฟังความคิดเห็นของที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ	✓	✓	✓	✓	

จากตารางที่ ๔.๓ ได้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร และหลักพุทธธรรมคือหลักราชสังคหวัตถุ ๔ ที่นำมาพัฒนาศักยภาพของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้วิจัยประมวลสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางหรือรูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักพุทธธรรม จำแนกตามประเด็นปัญหาที่ค้นพบ ๓ ด้านคือ ๑. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ๒. ปัญหาด้านการบังคับใช้ และ ๓. ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ ซึ่งปัญหาทั้ง ๓ ด้านนั้น ล้วนเกิดจากตัวบุคคลที่เข้าไปทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรหรือมีประสิทธิภาพน้อย ด้วยการอ้างปัญหาความซ้ำซ้อนของบทกฎหมายก็ดี หน่วยงานที่รับผิดชอบก็ดี ความไม่ทันสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ของบทบัญญัติก็ดี ล้วนเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจบังคับใช้ ทั้งที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัว และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก แต่กลับขาดการดูแลเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ บางกรณีช่องโหว่ของกฎหมายกลับเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ละเมิดเสียเอง ด้วยประสงค์อำนวยความสะดวกแก่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแม้จะมีมากมายหลายฉบับ แต่ก็ยังขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ที่เป็นตัวแบบหรือรูปธรรมที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักพุทธธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โดยการเพิ่มประสิทธิภาพแก่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ด้วยหลักพุทธธรรมให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ประมวลจากองค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย

๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย จากผลการศึกษาที่ได้มาทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงองค์ความรู้ที่ได้ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๔.๓ องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย

คำอธิบายองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

ตารางที่ ๔.๗ มาตรการกฎหมายมหาชน

มาตรการ	หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้	ผล
มาตรการมหาชน ด้วยเจตนารมณ์ ของกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่เน้น การให้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ ฝ่ายปกครองสามารถ ใช้ อำนาจ ทาง ปกครองได้อย่างเต็ม ศักยภาพ	๑. หลักสัสสเมระ	เป็นหลักที่ว่าด้วยการเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ผู้ใช้อำนาจต้องเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม กล่าวคือต้องเห็นประโยชน์ของประชาชนเป็น สำคัญ เพราะหากสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ผลประโยชน์จะอยู่กับ ประชาชนมากกว่า เพราะไม่จำเป็นต้องใช้ มาตรการทางอาญามาลงโทษเมื่อฝ่าฝืน	เอกภาพ / ศักยภาพ
	๒. หลักบุริสเมระ	เนื่องด้วยเป็นธรรมข้อที่ให้ผู้ใช้อำนาจเห็นคุณค่า ของผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้อำนาจปกครองนั้นมี ศักยภาพในการบังคับใช้โดยเป็นการบำรุง บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดกำลังใจในการ ปฏิบัติหน้าที่ อาทิเช่น ข้อบัญญัติข้อ ๑๐ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ เรื่องการควบคุม การนำช้างมาหารายได้	เอกภาพ / ศักยภาพ
	๓. หลักสัมมาปาสะ	มุ่งตรงต่อมาตรการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือทำให้ ประชาชนรู้สึกว่าการปฏิบัติเพื่อรักษา สภาพแวดล้อมมากกว่าปฏิบัติเพราะทำตาม คำสั่ง (พร้อมที่จะรักษาให้ดีขึ้นเรื่อยๆ) อาทิเช่น ข้อ ๙ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ เรื่องตลาด สาธารณะ	ศักยภาพ
	๔. หลักวาชเปยยะ	เป็นมาตราที่เน้นให้เกิดความสามัคคีกัน ในชุมชน โดยเป็นมาตราเพื่อการพัฒนา ความสัมพันธ์ของประชาชน อาทิเช่น คำสั่งที่ กำหนดให้ประชาชนร่วมกันทำกิจกรรม	ศักยภาพ

ตารางที่ ๔.๘ มาตรการกฎหมายอาญา

มาตรการ	หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้	ผล
---------	--------------	------------	----

มาตรการอาญา มาตรการที่ใช้กับ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้ ผู้ฝ่าฝืนนั้นเจ็บปวด ไม่มี ความ สุข เจต นารมณ์ ที่ไม่ ประสงค์ ให้ ผู้ใด กระทำผิดกฎหมาย	๑. หลักสัสตเมระ	เมื่อเกิดการฝ่าฝืนกฎหมายแล้วนั้นโดยเฉพาะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสิ่งแวดล้อมซึ่งอย่างไรก็ดี ผลเสียของการฝ่าฝืนย่อมชดเชยกับการลงโทษ ของผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นไม่สามารถนำไปเปรียบ กันได้ กล่าวคือต่อให้ลงโทษทางอาญาต่อ ผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วยโทษทางอาญาขั้นใดก็ ไม่สามารถทดแทนการสูญเสียต่อกระทำการฝ่าฝืน นั้นได้ อาทิเช่น พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่ กรุงเทพมหานครฯตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครฯ ๒๕๒๘ ดังนั้นเมื่อมี ผู้ฝ่าฝืน ผู้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้อง มีความเข้มแข็งในการบังคับอย่างเต็มที่	คุณภาพ
	๒. หลักปุริสเมระ	เมื่อมีการกำหนดโทษ ลงโทษแล้วหากประชาชน ผู้ฝ่าฝืนสำนึกถึงผลเสียของการฝ่าฝืนกฎหมายจึง ค่อยนำมาตราการพัฒนาปรับบังคับใช้ (จิต อาสา)	คุณภาพ / ศักยภาพ
	๓. หลักสัมมาปาสะ	กำหนดมาตรการเมื่อผู้กระทำการฝ่าฝืน กฎหมายคำนึงถึงผลเสียจากการกระทำให้เป็น กิจกรรมที่ก่อให้เกิดเห็นคุณค่าสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น เก็บขยะ ทำความสะอาดแม่น้ำ ลำคลองฯ	ศักยภาพ
	๔. หลักวาชเปยยะ	ชี้แจงเหตุผลของการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน และเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ให้รู้ถึงการ กระทำความผิดว่าจะสร้างผลร้ายแรงได้ขนาด ไหน	คุณภาพ / ศักยภาพ

ตารางที่ ๔.๙ มาตรการกฎหมายแพ่ง

มาตรการ	หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้	ผล
---------	--------------	------------	----

<p>มาตรการแพ่ง</p> <p>หลักของกฎหมายแพ่งที่นำมาใช้นั้นจะนำหลักที่ว่าด้วยหลักการเยียวยาหลักสิทธิต่างๆ (แนวคิดสิทธิตามธรรมชาติ) กล่าวคือทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการปกครองชีพสำหรับสุขภาพและความปลอดภัยที่ดีของตน เพื่อเป็นการตอบสนองสิทธิที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่คุณภาพที่ดี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประชาชน</p>	<p>๑. หลักสัสตเมระ</p>	<p>เป็นการสร้างมาตรการการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ให้บังคับใช้กฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องเป็นมาตรการที่ร่วมมือกันที่ฝ่ายกล่าวคือภาครัฐผู้ฝ่าฝืนและประชาชนผู้ถูกละเมิด อาทิเช่น เมื่อมีการปล่อยน้ำเสียได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแล้วทำให้ประชาชนเกิดเจ็บป่วยจากการกระทำนั้น ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งแก่ประชาชนและรัฐจะต้องเยียวยาโดยให้ผู้กระทำออกค่าใช้จ่าย</p>	<p>ศักยภาพ</p>
	<p>๒. หลักปุริสเมระ</p>	<p>เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ในส่วนของ การเยียวยาความเสียหายย่อมต้องมีการเกิดความขัดแย้ง จึงควรมีมาตรการเกี่ยวกับบำเหน็จความชอบจากการปฏิบัติหน้าที่จากการเยียวยาความเสียหาย โดยกำหนดให้ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเพิ่มเติม</p>	<p>ศักยภาพ</p>
	<p>๓. หลักสัมมาปาสะ</p>	<p>เป็นมาตรการที่สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนที่ได้ถูกระทำละเมิดและรักษาสีทธิการมีสภาพแวดล้อมที่ดีของประชาชน</p>	<p>ศักยภาพ</p>
	<p>๔. หลักวาชเปยยะ</p>	<p>เป็นมาตรการเพื่อการชี้แจงแก่ประชาชนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่</p>	<p>ศักยภาพ</p>

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง“ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักราชสังคหวัตถุ” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) เพื่อศึกษาหลักหลักราชสังคหวัตถุ ๔ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) เพื่อนำเสนอรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามราชสังคหวัตถุ ๔ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) กลุ่มอภิปรายในการศึกษา มีจำนวน ๔ กลุ่ม คือ ๑) กลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ๒) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย ๓) กลุ่มนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และ ๔) กลุ่มพระสงฆ์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมธีทางพระพุทธศาสนา ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งจากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลสรุปให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย นำเสนอสรุปผลการดังนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ได้สรุปประเด็นที่สำคัญดังนี้

๕.๑.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ทั้งจากศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยทำสรุปประเด็นปัญหาหลักๆได้ ๓ ประการ คือ

๑) ปัญหาด้านการจัดการ

ปัญหาด้านการจัดการนี้เป็นปัญหาที่ผู้ใช้อำนาจบริหารท้องถิ่นใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่เต็มประสิทธิภาพนั้นเพราะ

๑.๑ ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร จากการสัมภาษณ์นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิและนายวัชร ขอบแต่ง จะเห็นได้ว่าการบริหารงานท้องถิ่นของไทยนั้นยังขาดความมีเอกภาพตามหลักการบริหารท้องถิ่นจึงส่งผลต่อผู้ใช้อำนาจบริหารท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เต็มประสิทธิภาพ

๑.๒ ปัญหาการบริหารราชการที่ซับซ้อน เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากปัญหาการขาดเอกภาพในอำนาจบริหาร การบริหารราชการท้องถิ่นจึงมีความซับซ้อนกับส่วนกลางอยู่มากจึงส่งผลกับการที่ผู้ใช้อำนาจบริหารท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เต็มประสิทธิภาพ

๒) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑ บทบัญญัติที่ล้าสมัย แม้ว่ามีความหมายซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหลักของกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติของตนเองได้แล้วนั้น แต่การที่ผู้บริหารท้องถิ่นขาดความเข้าใจทั้งในตัวการใช้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมาย จึงส่งผลโดยตรงเมื่อการบริการท้องถิ่นโดยการตรากฎหมายท้องถิ่นซึ่งมาจากฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นนั้นๆ ขาดความเข้าใจในกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงละเลยไม่สนใจที่จะแก้ไขในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมในเท่าทันสถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมที่เกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๒.๒ บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความจากการสัมภาษณ์ นายณรงค์ จิรสรรพคุณากรและนายประสิทธิ์ จันทรวินสุทธิ์ ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหาดังกล่าวนี้ได้ว่า ผู้ใช้อำนาจบริหารท้องถิ่นขาดความเข้าใจในตัวเจตนารมณ์กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่จะต้องผสมผสานเจตนารมณ์กฎหมายไว้หลายประเภทจึงทำให้เกิดการสับสนในการบังคับใช้บ่อยมาก

๒.๓ การกำหนดอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม ปัญหาการกำหนดอัตราโทษนี้เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมล้าสมัยขาดการที่จะนำมาสนใจที่จะแก้ไขของฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น

๒.๔ ปัญหาจากการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย เมื่อเกิดจากการสะสมของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้ขั้นตอนการบังคับใช้ในส่วนกฎหมายแพ่งขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่การพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าและความชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นผลให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขยายตัวออกไปเกินกว่าความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด

๓) ปัญหาด้านเจ้าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนนี้คือปัญหาจากตัวผู้มีอำนาจตามที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

- ๓.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์กฎหมาย
- ๓.๒ การใช้อำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่
- ๓.๓ สัดส่วนการใช้กฎหมายแต่ละประเภท

สรุปจากลักษณะของประเด็นปัญหาด้านการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายก็ดี ด้านบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ก็ได้ ปัญหาด้านเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับใช้ก็ดี ที่เป็นปัจจัยที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ โดยในบางกรณีอาจพบเพียงหนึ่งถึงสองประการ แต่ในบางกรณีก็พบมากกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายไม่มีผลยับยั้งการก่อมลพิษ เช่น เมื่อเกิดกรณีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมากรณีหนึ่งซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ การกระทำดังกล่าวก็ไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือการพิสูจน์ความผิดหรือความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดของผู้ก่อมลพิษและการเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติวิธีการที่ชัดเจน สามารถพิสูจน์ได้และเอื้อต่อการอำนวยความสะดวกแล้ว การนำผู้กระทำผิดมาลงโทษหรือเรียกร้องให้ชดใช้ ชดเชยค่าเสียหายย่อมเป็นไปได้โดยยากลำบากหรืออาจเป็นไปได้เลยในบางกรณี และการที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางแล้ว ก็อาจทำให้สามารถตีความกฎหมายเพื่อเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิดได้ สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นคือการที่กฎหมายให้อำนาจแก่

พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมากพร้อมกับให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจหากพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ใช้อำนาจและดุลยพินิจนั้นไปในทางที่ถูกต้องแล้วก็จะสร้างความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนปัญหาที่สำคัญประการสุดท้ายคือ การที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้ต่ำเกินไปหรือไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดทำให้บุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวที่จะละเมิดกฎหมายและผู้กระทำความผิดเองก็ไม่เกรงกลัวที่จะกระทำความผิดซ้ำ เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับจากการละเมิดกฎหมายมีมากกว่าโทษที่จะได้รับหากถูกจับกุมลงโทษนั่นเอง

๕.๑.๒ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวข้างต้น จากปัญหาด้านการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและการบังคับใช้ของผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกันก็ดี จากปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาเพราะบทบัญญัติที่ล้าสมัยบ้าง บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความบ้าง ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมบ้าง และจากปัญหาด้านเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้เนื่องจากอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ และปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหายก็ดี ผู้วิจัยได้ทำการประมวลสรุปถึงประเด็นปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เป็น ๓ ประเด็น คือ

๑) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครแม้เป็นเอกเทศ ในปัญหาเดียวกันอาจจะต้องส่งเรื่องไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน แต่ยังไม่ชัดเจนในการจัดการเพราะกฎหมายยังไม่ให้อำนาจที่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เพราะรัฐบาลไม่ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจหน้าที่มาให้กรุงเทพมหานครอย่างชัดเจน ปัญหาการบริหารที่ซับซ้อนในการจัดการปัญหา เช่น ในเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแต่ก็ยังต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานส่วนกลางอื่นๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเอง เป็นในส่วนต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา การตัดสินใจการแก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัย ส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ซึ่งการบริหารราชการเช่นนี้อาจจะทำให้ปัญหาถูกแก้ไขได้ช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรือเกิดการผลักภาระหน้าที่รับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหานั้นๆ

๒) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในตัวกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้เป็นชนิดพิเศษประกอบด้วยกฎหมายหลายประเภท เข้ามาประกอบ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเข้ามามีส่วนในการเยียวยา ชดเชยค่าสินไหมในสิ่งที่เสียหายไปแล้ว กฎหมายอาญามีส่วนในการกำหนดโทษต่อการกระทำความผิด เพื่อให้คนเกรงกลัวต่อการใช้กระทำความผิด กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง เพื่อถ้าไม่ให้อำนาจในการใช้กฎหมายก็ไม่สามารถกระทำการแก้ปัญหาได้ สถานการณ์ในปัจจุบันที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เอื้อให้สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายกระทำความผิด เป็นการใช้กฎหมายในแต่ละประเภท เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาปัญหา เพื่อใช้ในการชดเชยสิ่งที่เสียหาย สิ่งที่สูญเสียไป ส่วนกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษ

อีกทั้งการใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา นั้น ผู้ใช้อำนาจในการแก้ปัญหายังไม่สามารถใช้กฎหมายมาแก้ปัญหาได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวกฎหมายแต่ละข้อ ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นๆ มาบังคับใช้แก้ปัญหาได้ทันที ทำให้ปัญหานั้นไม่สามารถแก้ไขได้ กฎหมายที่ใช้ในแต่ละประเภท ในแต่ละเจตนารมณ์ ผู้ที่มีอำนาจใช้ยังใช้ไม่ตรงกับเป้าหมาย ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะผู้ใช้อำนาจขาดความเข้าใจในการใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ เมื่อเกิดปัญหาผู้ใช้ที่ยังขาดความเข้าใจในการใช้กฎหมายนั้น ก็ไม่สามารถจะใช้กฎหมายแก้ปัญหาได้ ผู้ผู้ได้อยู่ใต้อำนาจในกฎหมายแต่ละประเภท ไม่มีความเกรงต่อบทลงโทษที่เกิดจากการกระทำผิดกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษเช่นค่าชดเชยที่ต้องจ่ายตามตัวบทกฎหมาย กับประโยชน์ที่ตนจะได้รับ จึงทำให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงในหลักนิติศาสตร์ และในฐานะของนักนิติศาสตร์ กฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดลดลง เนื่องจากตัวกฎหมายก็ยังมีช่องว่างอยู่มากปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้ยังไม่มีความทันสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์

๓) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติต่าง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหา ยังไม่สามารถใช้กฎหมายมาแก้ปัญหาได้ตรงตามประเด็นที่เกิดขึ้น เพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวกฎหมายแต่ละข้อ ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายนั้น ๆ มาบังคับใช้แก้ปัญหาได้ทันที ทำให้ปัญหานั้นไม่สามารถแก้ไขได้ การใช้อำนาจเจ้าพนักงานของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม แต่ใช้ดุลยพินิจเป็นบ่อเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การเลือกปฏิบัติ จนถึงการทุจริตประพฤติมิชอบ การฟ่อนปรนของเจ้าพนักงานเกิดขึ้นเนื่องจากความใกล้ชิดสนิทสนมของพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำความผิด และเมื่อปรากฏว่าผู้กระทำความผิดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และมักจะเกี่ยงให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทนเป็นการเกี่ยงความรับผิดชอบ ทำให้การแก้ไขปัญหาในบางกรณีไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง

สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบ คือ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ กฎหมายอยู่ในระดับต่ำ ผลการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมาย สิ่งแวดล้อมและแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยข้อจำกัดและการขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ กฎหมาย การวิจัยนี้เสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนานโยบายเชิงบวก โดยการ สนับสนุนการสร้างภาคีภาคประชาชน และเอกชน ภาคประชาคมใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่าควรรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลายรูปแบบ ได้แก่ การฝึกอบรมให้มีความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม การเพิ่มบทบาทให้แก่อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมู่บ้าน (ท.ส.ม.) โดยให้มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินกิจกรรมตามปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานแบบไตรภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ร่วมมือกันทำงาน ที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการบังคับใช้

กฎหมายควรดำเนินการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่หลายฉบับ ควรรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยนำมาปรับปรุงเพื่อให้เกิดเอกภาพที่แท้จริง บังเกิดการประสานงานที่ดีและรวดเร็ว โดยที่เจ้าหน้าที่และประชาชนมีความเข้าใจสามารถปฏิบัติงานได้ดี อีกประเด็นที่ค้นพบ จากการศึกษาควรมีการกระจายอำนาจแก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น

๕.๑.๓ หลักพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร คือ หลักราชสังคหัตถ์ ๔ นั้น ที่เป็นหลักธรรมสำหรับนักปกครองในการใช้อำนาจปกครอง ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย ๑. สัสสมณะ หมายถึงความฉลาดในการเกษตร ๒. ปุริสเมธะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ ๓. สัมมาปาสะ หมายถึงความฉลาดในการผูกประสานไมตรี และ ๔. วาชเปยยะ หมายถึงความฉลาดในการใช้วาจาปราศรัยไพเราะ ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทาง แห่งความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือจากสภาพปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครข้างต้น และหลักพุทธธรรมคือ หลักราชสังคหัตถ์ ๔ ที่นำมาพัฒนาศักยภาพของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น

ผู้วิจัยประมวลสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางหรือรูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักพุทธธรรม จำแนกตามประเด็นปัญหาที่ค้นพบ ๓ ด้านคือ ๑. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ๒. ปัญหาด้านการบังคับใช้ และ ๓. ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ ซึ่งปัญหาทั้ง ๓ ด้านนั้น ล้วนเกิดจากตัวบุคคลที่เข้าไปทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรหรือมีประสิทธิภาพน้อย ด้วยการอ้างปัญหาความซ้ำซ้อนของบทกฎหมายก็ดี หน่วยงานที่รับผิดชอบก็ดี ความไม่ทันสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ของบทบัญญัติก็ดี ล้วนเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจบังคับใช้ ทั้งที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัว และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก แต่กลับขาดการดูแลเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ บางกรณีช่องโหว่ของกฎหมายกลับเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ละเมิดเสียเอง ด้วยประสงค์อำนวยความสะดวกแก่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแม้จะมีมากมายหลายฉบับ แต่ก็ยังขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ที่เป็นตัวแบบหรือรูปธรรมที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักพุทธธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร โดยการเพิ่มประสิทธิภาพแก่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ด้วยหลักพุทธธรรมให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ

๑) **หลักสัสสมณะ** โดยการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน คือให้เห็นถึงประโยชน์และโทษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อตัวเรา เสียสละเวลาในการร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมกันคิดตัดสินใจ เล็งเห็นปัญหา ร่วมกัน มีการให้รางวัล เป็นการส่งเสริมให้ได้ความรู้สึกสำคัญต่อการทำกิจกรรมด้วยผลดีผลอันเกิดขึ้น

ในแผ่นดิน ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ได้อำนาจปกครอง สร้างจิตสำนึกการบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประโยชน์ ต่อรักษาสิ่งแวดล้อม มากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดหรือลงโทษเมื่อเกิดปัญหาแล้ว

๒) หลักปรีศเมธะ โดยมีความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ คือ รู้จักหลักการบริหารคน มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม แบ่งสรรอำนาจปกครองตามลำดับชั้น จัดให้มีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการ และครอบครัวผู้รับราชการ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการ หรือบริวาร วางตนให้พอดี ในเรื่องของจิตสำนึกสาธารณะ เราอยากให้อันไหนดีอย่างไร เราต้องหาแบบนั้น เราปฏิบัติต่อคนอื่นเหมือนที่อยากให้เค้าปฏิบัติต่อเรา ไม่มีการเอาเปรียบกัน

๓) หลักสัมมาปาสะ โดยมีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมใน กิจกรรมสานสัมพันธ์ต่างๆ ด้วยความเป็นกันเองจริงใจ เช่นมีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่พื้นที่ เป็นอาชีพที่สุจริต มีการบริหารงานให้ต้องใจ ครองใจประชาชน คือการส่งเสริมกิจกรรมอันจะก่อ ประโยชน์แก่การเลี้ยงชีพของประชาชน ส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรมเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ หรืออุดหนุนด้านพาณิชยกรรมที่จะทำให้เกิดผลอันดีต่อประชาชนประเทศ เสียสละ ถ้าเกี่ยวกับเรา ช่วยกันเป็นหูเป็นตา บ้านเราสะอาด ช่วยกันคนละไม้ละมือ เล็งเห็นประโยชน์สิ่งของ อันไหนที่สามารถ ตัดแปลง ขยะได้ กลายเป็นเครื่องใช้ไม่สอย อันนี้ก็ได้รับประโยชน์ที่สุดแล้ว นอกจากเป็น ประโยชน์ต่อตัวเอง ก็จะเป็นประโยชน์ส่วนร่วม สามารถปรับตัวเข้ากับทุกคนได้เป็นอย่างดี ต้องเป็น คนที่มีปัญญา มีความบริสุทธิ์ใจ และมีความกรุณาเป็นพื้นฐานอยู่ในใจ

๔) หลักวาทะเปยยะ มีการพูดสนทนา ปราศรัย รู้จักหักทลาย ไล่ถามทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือประชาชน มีสัจจะต่อกัน ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ความปรารถนาดีต่อผู้อื่นเป็นการพูดที่เป็นคำสัตย์ คำจริง เป็นคำพูดที่ทำให้ผู้ฟังเกิดความสบายใจเบิกบานใจ เพราะการพูดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นได้ยาวนาน เป็นมิตรสหายหรือเพื่อนที่ดี และสนิทสนมต่อกันตลอดไป ให้คำชี้แนะ สิ่งที่เป็นประโยชน์ ชักจูงในทางที่ดีงามหรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรีทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ พูดโดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำให้คนรักกัน อภัยกัน สามัคคีกัน จับมือกัน ให้เห็นแก่ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง การกาจัด ขยะมูลฝอยหากพูดให้เห็นว่าถ้าเรากาจัดได้ จิตสำนึก สาธารณะ ก็จะคิดถึงส่วนรวม

โดยข้อเสนอแนะการนำหลักราชสังคหวัตถุข้างต้นไปใช้นั้นสอดคล้องกับความเห็นของ นักวิชาการหลายท่าน คือ สอดคล้องกับ วรรณาส ประสมสุข^๑ ใน"หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธ ธรรม"กล่าวว่า ราชสังคหวัตถุ ๔ ประการ เป็นหลักธรรมอันเป็นเครื่องช่วยในการวางนโยบายบริหาร บ้านเมืองให้ดำเนินไปด้วยดี คือ ๑. สัสสมธัง ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงผลิตผลอัน เกิดขึ้นในแผ่นดิน แล้วพิจารณาผ่อนผันจัดเก็บเอาแต่บางส่วนแห่งสิ่งนั้น ๒. ปุริสมธัง ความเป็นผู้ ฉลาดในการดูคนสามารถเลือกแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในความถูกต้องและเหมาะสม ๓. สัมมา ปาสัง การบริหารงานให้ต้องใจประชาชน และ๔. วาจาเปยยัง ความเป็นบุคคลมีวาจาไพเราะรู้จักผ่อน

^๑วรรณาส ประสมสุข, "หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม", วารสารศึกษาศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ - มีนาคม ๒๕๕๐, หน้า ๗๖.

สิ้นผ่อนยาวตามเหตุการณ์ สอดคล้องกับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ^๒ ใน "การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย"อธิบาย ราชสังคหวัตถุ ๔ ประการ ประกอบด้วย ๑) ความสามารถในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหารให้อุดมสมบูรณ์ ๒) การบำรุงและส่งเสริมคนดีมี ความสามารถในราชการ ๓) ส่งเสริมอาชีพสุจริตแก่ประชาชน ๔) รู้จักพุดจาปราศรัยให้ไพเราะ มี เหตุผล และเป็นประโยชน์ และสอดคล้องกับ **อภิชาติ ดำดี**^๓ กล่าวว่า คุณธรรมสำหรับผู้นำชุมชน ประกอบด้วยราชสังคหะ คือ ทำนุบำรุงทวยราษฎรให้ประชาชาติดำรงอยู่ในเอกภาพและสามัคคีด้วยหลักธรรมที่เรียกว่า “ราชสังคหวัตถุ” หลักการสงเคราะห์ประชาชนของพระราชา ๔ ประการ คือ ๑. สัสสมณะ ฉลาดบำรุงธัญญาหาร คือ ปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืช พันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ ๒. ปุริสเมธะ ฉลาดบำรุงข้าราชการ คือปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุง ข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดีมีความสามารถ และจัดสวัสดิการให้ดี เป็นต้น ๓. สัมมาปาสะ ผูกประสานปวงประชา คือผดุงผลานประชาชนไว้ด้วยนโยบาย ส่งเสริมอาชีพ เช่น จัดทุนให้คนยากจนยืมไปสร้างตนในพาณิชย์กรรม หรือดำเนินกิจการต่างๆ ไม่ให้ฐานะเหลื่อมล้ำห่างเหินจนแตกแยกกัน และ ๔. วาขไปยะ มีวาหะดุดตัมใจ คือรู้จักพุด รู้จักชี้แจงแนะนำ รู้จักทักทาย โถ่ถาม ทุกข์สุข ราษฎรทุกชั้น แม้ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผลเป็น หลักฐาน มีประโยชน์ เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์ แก้ไขปัญหาเสริมความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือ ยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่ง

หลักพุทธธรรมที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวแปรในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ได้แก่หลักราชสังคหวัตถุ ๔ คือหลักสังคหวัตถุของพระราชา หลักธรรมสำหรับนักปกครองในการใช้อำนาจปกครอง ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย

๑. สัสสมณะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร
๒. ปุริสเมธะ หมายถึงความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ
๓. สัมมาปาสะ หมายถึงความรู้จักผูกประสานรวมใจประชาชน
๔. วาขเปยยะ หมายถึงความมีวาจาอันดุดตัมน้ำใจ ผสานไมตรี

จากการศึกษาวิจัยจากเอกสารงานวิจัยและการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำให้ทราบถึงความหมายแนวคิด การนำหลักราชสังคหวัตถุไปใช้เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

๑) หลักสัสสมณะ คือฉลาดบำรุงธัญญาหาร หมายถึงผู้ปกครองที่ปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืช พันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงผลิตผลอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน ผู้ปกครองจึงต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบำรุงด้านเกษตรกรรม การบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร คือผู้ปกครองต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการอันเป็นพื้นฐานหรือพื้นเพดั้งเดิมเสียก่อน จึงจะสามารถแนะนำชักจูงประชาชนให้

^๒บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓), หน้า ๑๘๔.

^๓อภิชาติ ดำดี, กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : เอส.พี.เอน. การพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๕.

ปฏิบัติตามได้ ดังเช่นการเกษตรพอเพียงเช่นการทำนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษาวิธีการทำนาอย่างละเอียดด้วยพระองค์เองแล้วจริงทรงแนะนำให้ประชาชนปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมต่อพื้นที่ ประชาชนต่างยกย่องสรรเสริญพร้อมใจที่จะดำเนินตามวิถีเกษตรพอเพียง ที่เน้นการทำเกษตรอินทรีย์ พึ่งพาตนเอง เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นการก่อปัญหาใหม่ขึ้นมาอีก

มีกระบวนการส่งเสริมให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน คือให้เห็นถึงประโยชน์และโทษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อตัวเรา เสียสละเวลาในการร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมกันคิดตัดสินใจ เล็งเห็นปัญหา ร่วมกัน มีการให้รางวัล เป็นการส่งเสริมให้ความรู้สำคัญต่อการทำกิจกรรมด้วยผลผลิตอันเกิดขึ้น ในแผ่นดิน ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ได้อำนาจปกครอง ทั้งสร้างจิตสำนึกการบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประโยชน์ต่อรักษาสิ่งแวดล้อม มากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดหรือลงโทษเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

๒. หลักปรีศเมธะ คือฉลาดในการบำรุงข้าราชการ การรู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ หมายถึงผู้ปกครองต้องมีความฉลาดในการใช้คนทำงาน ด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม

มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม แบ่งสรรอำนาจปกครองตามลำดับชั้น จัดให้มีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการและครอบครัวผู้รับราชการ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการหรือบริวาร รู้จักวางตนให้พอดี ในเรื่องของจิตสำนึกสาธารณะ เราอยากให้คนอื่นทำอย่างไร เราต้องทำแบบนั้น เราปฏิบัติต่อคนอื่นเหมือนที่อยากให้เราปฏิบัติต่อเรา ไม่มีการเอาเปรียบกัน ต้องสมานสามัคคี ช่วยกันคนละไม้ละมือ เพราะเล็งเห็นประโยชน์ร่วมกัน การมีจิตสำนึกสาธารณะร่วมกันมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

๓. หลักสัมมาปาสะ คือฉลาดในการผูกประสานปวงประชา หมายถึงผู้ปกครองจะต้องมีความฉลาดในการวางนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมสัมมาอาชีพ ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุข การบริหารงานให้ต้องใจประชาชน ครองใจประชาชน คือการส่งเสริมกิจกรรมอันจะก่อประโยชน์แก่การเลี้ยงชีพของประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสานสัมพันธ์ต่างๆ ด้วยความเป็นกันเองจริงใจ เช่นมีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่พื้นที่ เป็นอาชีพที่สุจริต

การจัดให้มีเวทีหรือสถานที่ให้ประชาชนได้มีศูนย์เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติ สามารถพึ่งตนเองได้ มีความเสียสละ ถ้าเกี่ยวกับเราช่วยกันเป็นหูเป็นตา บ้านเราสะอาด ช่วยกันคนละไม้ละมือ เล็งเห็นประโยชน์สิ่งของ อันไหนที่สามารถ ดัดแปลง ขยะได้ กลายเป็นเครื่องใช้ไม่สอย อันนี้ก็ใช้ประโยชน์ที่สุดแล้ว นอกจากเป็นประโยชน์ต่อตัวเอง ก็จะเป็นประโยชน์ส่วนร่วม เมื่อสุขก็สุขด้วย ทุกข์ก็ทุกข์ด้วย สามารถปรับตัวเข้ากับทุกคนได้เป็นอย่างดี ต้องเป็นคนที่มีปัญญา มีความบริสุทธิ์ใจ และมีความกรุณาเป็นพื้นฐานอยู่ในใจ

๔. หลักวาชเปยยะ หรือวาจาเปยยะ หมายถึงผู้ปกครองจะต้องรู้จักพูด มีความฉลาดในการใช้วาจาพูดดีมีใจ คือรู้จักพูด รู้จักชี้แจงแนะนำ รู้จักหักทลาย ไล่ถาม ทุกข์สุขของราษฎรทุกชั้น ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผลเป็น หลักฐาน มีประโยชน์ เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์

ส่งเสริมความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือ เป็นการสื่อสาร ไปยัง ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้ใต้ปกครอง ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่ทำหน้าที่เก็บอย่างเดียว แต่ต้องสื่อสารทุก ๆ รูปแบบ ไม่ใช่แต่ไฟเราะอย่างเดียว ต้องมีองค์ความรู้ และครอบคลุม มีวาทศิลป์ คือ วาจาที่น่ารัก คำพูดที่ทำตามแล้ว ก่อให้เกิด ประกอบด้วย สิ่งที่เป็นความจริง เป็นประโยชน์ มีหลักฐานอ้างอิง เป็นคำสุภาพ วาจาประสานสามัคคีพูดด้วยเมตตา ที่จะก่อให้เกิดความสามัคคี มีความเย็นอกเย็นใจ เป็นผู้มืวาทศิลป์ ปิยวาจา จึงเป็นธรรมที่เอาใจคนทั้งประเทศ สามารถหลอมความ แตกแยกให้เป็นความสามัคคีได้ ในการสื่อสารการรู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ และช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ด้วยความปรารถนาดีต่อกัน เกิดไมตรีทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ และช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ความปรารถนาดีต่อผู้อื่นเป็นการพูดที่เป็นคำสัตย์ คำจริง เป็นคำพูดที่ให้ผู้ฟังเกิดความสบายใจเบิกบานใจ เพราะการพูดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นได้ยืนนาน เป็นมิตรสหายหรือเพื่อนที่ดี และสนิทสนมต่อกันตลอดไป หรือคนเหนื่อยมาหรือผิดหวังมา เพียงแต่พูดไฟเราะโดยการให้กำลังใจ ก็ย่อมเป็นคำพูดที่รัดตริงจิตใจของผู้อื่นได้เป็นอย่างดี เป็นวาจายึดถือความจริงใจ ประสานไมตรี และควรพูดโดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำให้คนรักกัน อภัยกัน สามัคคีกัน ให้เห็นแก่ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ให้มีจิตสานึกสาธารณะต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

ดังนั้นสรุปได้ว่า หลักธรรมคือราชสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพนักปกครองให้สามารถใช้อำนาจปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือเป็นหลักธรรมที่มีจุดมุ่งหมายให้นักปกครองทำการสงเคราะห์และบำรุงประชาชนในประเทศหรือผู้ใต้อำนาจปกครอง เพื่อเป็นการประสานความสัมพันธ์และการผูกไมตรีจิตให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ปกครองและประชาชน โดยผู้ปกครองจะต้องมีการส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ภายในประเทศ เพื่อที่ประชาชนจะได้เก็บไว้เป็นเสบียงอาหาร และต้องให้การบำรุงข้าราชการผู้ทำงานที่มีผลงานการทำงานดีให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อจะได้เป็นกำลังใจให้พวกเขาที่มีกำลังใจที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติต่อไป ทางด้านการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน โดยจะต้องเปิดโอกาสทางด้านอาชีพต่างๆ ให้กับประชาชนที่ว่างงานได้มาทำ และมีการให้เงินกู้ยืมเพื่อที่จะได้นำไปลงทุนสำหรับประกอบอาชีพ และท้ายที่สุดผู้ปกครองจะต้องมีการเจรจาด้วยที่ไฟเราะและเป็นวาจาที่มีประโยชน์ เพราะว่าการสนทนากับบุคคลทั่วไป ถ้าใช้คำพูดที่หยาบคายหรือแข็งกระด้าง ก็จะไม่สร้างความประทับใจให้กับผู้ฟังมากนัก แต่ถ้าพูดจาด้วยคำที่ไฟเราะและสุภาพก็จะสามารถผูกใจประชาชนให้รู้สึกรักและเคารพนับถือได้ ทำให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของตนเกิดความเคารพ นับถือ เชื่อฟัง ยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจปกครองใช้ปกครอง และให้ปฏิบัติตาม คือกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ ใช้หลักราชสังคหวัตถุในการพัฒนาตัวเองให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยปฏิบัติตามหลักธรรมดังกล่าวเพื่อให้เข้าถึงประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง และให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยอมรับนับถือ เชื่อฟัง ปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ร่วมกันใส่ใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมดีกว่ารอให้เกิดปัญหาก่อนค่อยมาแก้ไข

ตารางที่ ๕.๑ วิธีการนำหลักราชสังคหวัตถุไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้
๑. หลักสัสตเมธะ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน คือให้เห็นถึงประโยชน์และโทษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อตัวเรา - เสียสละเวลาในการร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมกันคิดตัดสินใจ เล็งเห็นปัญหาร่วมกัน มีการให้รางวัล เป็นการส่งเสริมให้ได้ความรู้สึกสำคัญต่อการทำกิจกรรมด้วย ผลิผลอันเกิดขึ้นในแผ่นดิน ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ได้อำนาจปกครอง - โดยเอาใจใส่อุดหนุนบำรุงบำรุงด้านเกษตรกรรม การบำรุงพืชพันธุ์ ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม คือให้สามารถผลิตได้เอง และขายได้เอง ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสมต่อพื้นที่ - สร้างจิตสำนึกการบังคับใช้กฎหมายที่มุ่งประโยชน์ต่อรักษาสิ่งแวดล้อมมากกว่าการใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดหรือลงโทษเมื่อเกิดปัญหาแล้ว - การแนะนำวิถีเกษตรพอเพียง ที่เน้นการทำเกษตรอินทรีย์ พึ่งพาตนเอง เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอันใหม่
๒. หลักปุริสเมธะ	<ul style="list-style-type: none"> - มีความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้ได้รับการยกย่องทางตำแหน่งตามสมควรแก่ความสามารถและผลงานที่ได้กระทำไว้ คือ รู้จักหลักการบริหารคน - มีการยกย่องให้อำนาจตามสมควรแก่หน้าที่ความรับผิดชอบโดยเป็นธรรมและชอบธรรม แบ่งสรรอำนาจปกครองตามลำดับชั้น - จัดให้มีสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการและครอบครัวผู้รับราชการ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่ข้าราชการหรือบริวาร - วางตนให้พอดี ในเรื่องของจิตสำนึกสาธารณะ เราอยากให้คนอื่นทำดีอย่างไร เราต้องทำแบบนั้น เราปฏิบัติต่อคนอื่นเหมือนที่อยากให้เราปฏิบัติต่อเรา ไม่มีการเอาเปรียบกัน - ต้องสมานสามัคคี ช่วยกัน คนละไม้ละมือ เพราะเล็งเห็นประโยชน์ร่วมกัน - การมีจิตสำนึกสาธารณะ เห็นคนอื่นทำอะไรไม่ดูตาย ไม่อยู่เฉย ตระหนักรู้ว่า เราเป็นพี่น้องกันทั้งสิ้น ถ้าไม่จาเป็นก็ไม่ควรทำให้ใครเกลียด ชิงชัง เพราะสรรพสิ่งล้วนอิงอาศัยกัน
๓. หลักสัมมาปาสะ	<ul style="list-style-type: none"> - มีนโยบายผูกประสานรวมใจประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสานสัมพันธ์ต่างๆ ด้วยความเป็นกันเองจริงใจ เช่นมีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมแก่พื้นที่ เป็นอาชีพที่สุจริต - มีการบริหารงานให้ต้องใจ ครองใจประชาชน คือการส่งเสริมกิจกรรมอันจะก่อประโยชน์แก่การเลี้ยงชีพของประชาชน ส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิช

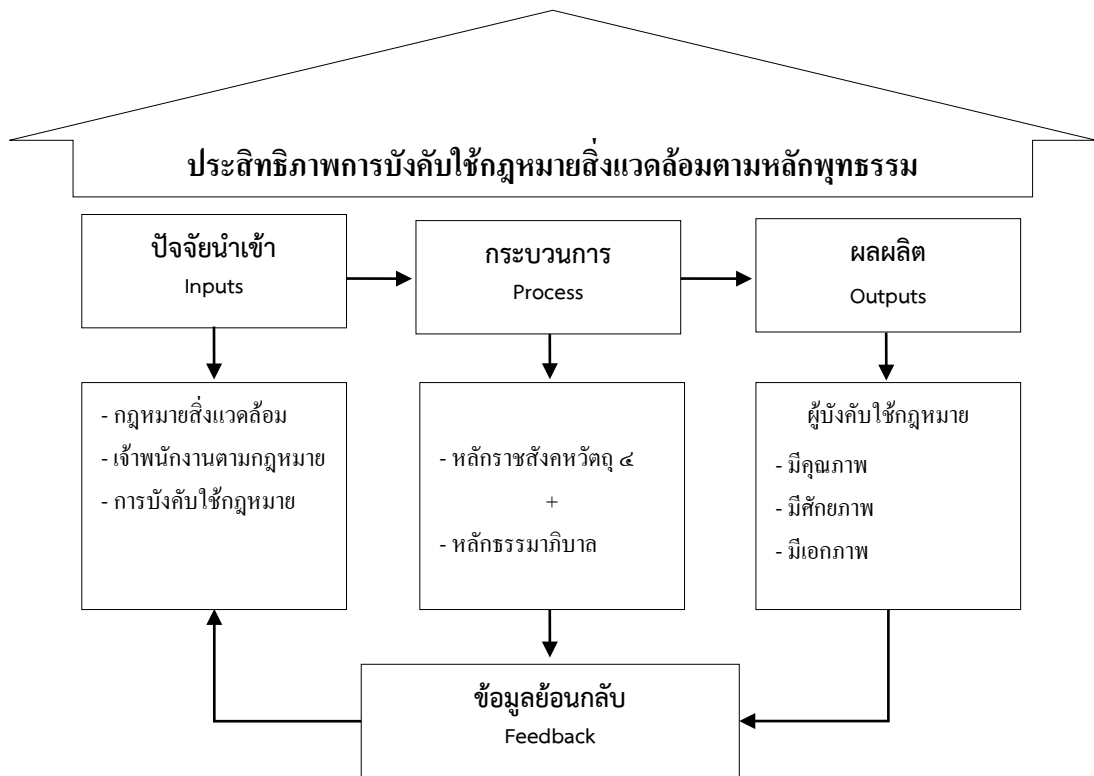
หลักพุทธธรรม	การนำไปใช้
	<p>ยกรรมเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ หรืออุดหนุนด้านพานิชยกรรมที่จะทำให้เกิดผลอันดีต่อประชาชนประเทศ</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีเวทีหรือสถานที่ให้ประชาชนได้มีศูนย์เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติ สามารถพึ่งตนเองได้ - เสียสละ ถ้าเกี่ยวกับเราช่วยกันเป็นหูเป็นตา บ้านเราสะอาด ช่วยกันคนละไม้ละมือ เล็งเห็นประโยชน์สิ่งของ อันไหนที่สามารถ ดัดแปลง ขยะได้ กลายเป็นเครื่องใช้ไม่สอย อันนี้ก็ประโยชน์ที่สุดแล้ว นอกจากเป็นประโยชน์ต่อตัวเอง ก็จะเป็นประโยชน์ส่วนร่วม - สุขก็สุขด้วย ทุกข์ก็ทุกข์ด้วย สามารถปรับตัวเข้ากับทุกคนได้เป็นอย่างดี ต้องเป็นคนที่มีปัญญา มีความบริสุทธิ์ใจ และมีความกรุณาเป็นพื้นฐานอยู่ในใจ
๔. หลักวาชเปยยะ	<ul style="list-style-type: none"> - พุดรู้สนทนา ปราศัย รู้จักหักทลาย โถ่ถามทุกข์สุขของผู้ได้บังคับบัญชาหรือประชาชน - มีสัจจะต่อกัน ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน ความปรารถนาดีต่อผู้อื่นเป็นการพูดที่เป็นคำสัตย์ คำจริง เป็นคำพูดที่ให้ผู้ฟังเกิดความสบายใจเบิกบานใจ เพราะการพูดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นได้ยืนนาน เป็นมิตรสหายหรือเพื่อนที่ดี และสนิทสนมต่อกันตลอดไป - มีวาทศิลป์ คือ วาจาที่น่ารัก คำพูดที่ทำตามแล้วก่อให้เกิด ประกอบด้วยสิ่งที่เป็นความจริง เป็นประโยชน์ เป็นวาจาประสานสามัคคีพูดด้วยเมตตา - ให้คำชี้แนะ สิ่งที่เป็นประโยชน์ ชักจูงในทางที่ดีงามหรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้เกิดความรักใคร่นับถือ - ไม่ใช่พูดอย่างเดียว แต่ต้องมาเป็นการสื่อสารทุกๆ รูปแบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน - การพูดไม่ใช่แต่ไพเราะอย่างเดียว ต้องมีองค์ความรู้ต้องครอบคลุมถึงการจัดการขยะ - วาทศิลป์ ในการบอกกล่าว เพื่อต้องการให้คนที่ทำเรื่องนี้ ปฏิบัติในแบบไหน ชี้แนวทาง ใช้วาทศิลป์โน้มน้าวให้เห็นความสำคัญ - พูดโดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำให้คนรักกัน อภัยกัน สามัคคีกัน จับมือกัน ให้เห็นแก่ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง การกาจัดขยะมูลฝอยหากพูดให้เห็นว่า ถ้าเรากาจัดได้ จิตสำนึก สาธารณะ ก็จะคิดถึงส่วนรวม

ซึ่งผลจากการวิจัยผู้วิจัยสรุปแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักพุทธธรรมนั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ องค์กรที่รับผิดชอบต้องส่งเสริมให้ผู้มีอำนาจมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาท

อำนาจ หน้าที่ของตนเองเสียก่อน โดยมีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทุกระดับ เข้าใจใส่ใจถึงหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ เพื่อจะได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

สำหรับหลักธรรมคือราชสังคหัตถุ์นั้น เหมาะสมที่อยู่ที่จะนำมาพัฒนาศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ และควรมีหลักธรรมอื่นๆประกอบด้วยเพื่อประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น หลักอคติ หลักพรหมวิหาร อีกทั้งในการนำหลักพุทธธรรมคือราชสังคหัตถุ์ ๔ มาเป็นกลไกในการส่งเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายนั้น ควรส่งเสริมอย่างจริงจัง อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มงานอื่นๆเพื่อสกัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ ฝึกปฏิบัติการนำหลักธรรมดังกล่าวไปใช้ในการแก้ปัญหา และมีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น มีเวทีหรือสื่อกลาง รับฟังความคิดเห็นของที่เกี่ยวข้องปัญหาและได้รับผลกระทบ

จากการศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำหลักพุทธธรรมคือราชสังคหัตถุ์ ที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงให้พุทธบริษัทโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองยึดปฏิบัติเพื่อฝึกตน คือให้รู้จัก รักใคร่มีเมตตา สามัคคี มีน้ำใจ เอาใจใส่ใฝ่ดูแล ต่อคนที่ตนปกครอง มีศิลปะในการครองใจคน ราชสังคหัตถุ์จึงถือว่าพุทธธรรมหรือพุทธวิธีการพัฒนาตนในการครองใจคนชั้นเยี่ยม หลักราชสังคหัตถุ์ทั้ง ๔ คือ สัสสมณะ ปุริสเมณะ สัมมาปาสะ และวาชเปยยะ นี้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตน ที่จะสร้างการใช้อำนาจให้เป็นธรรม สร้างความโปร่งใสและสามัคคีในมวลชนที่ตนปกครองดูแล โดยการบูรณาการผสมผสานระหว่างหลักราชสังคหัตถุ์ หลักการจัดการ และหลักธรรมาภิบาล เป็นรูปแบบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามหลักพุทธธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดมีการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และเป็นธรรม ตามรูปแบบ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจและพัฒนาให้มีความพึงพอใจและประทับใจ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาระบบงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ตามแผนภาพที่ ๕.๑



แผนภาพที่ ๕.๑

รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มีประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑) สภาพปัญหา อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครใน ๓ ประเด็น คือ

๑.๑) ปัญหาด้านการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

สิ่งที่พบ คือ ปัญหาด้านการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเป็นกฎหมายที่ยังไม่ให้อำนาจที่ชัดเจน ทั้งมีการบริหารที่ซับซ้อนในการจัดการปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านพื้นที่รับผิดชอบที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนอื่นๆ ที่การตัดสินใจการแก้ปัญหาบางอย่างก็ต้องอาศัยส่วนกลางเป็นคนตัดสินใจ ทำให้แก้ปัญหาได้ช้าทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ขัดกับหลักเจตนารมณ์กฎหมายสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา นั้น ยังไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมาแก้ปัญหาได้อย่างเด็ดขาด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีส่วนสัมพันธ์กับบทกฎหมายหลายฉบับ กฎหมายอาญามีส่วนในการกำหนดโทษต่อการกระทำความผิด กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเข้ามามีส่วนในการเยียวยา การปรับสินไหม ค่าชดเชย ในสิ่งที่เสียหายไปแล้ว กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ให้กับผู้ใช้อำนาจหรือผู้ปกครอง แต่ในฐานะของนักนิติศาสตร์กฎหมาย

สิ่งแวดล้อมก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดลดลง เนื่องจากตัวกฎหมายก็ยังมีช่องว่างอยู่มากทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นช่องทางให้เกิดการประทุมิชอบได้

การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายเกิดจากการที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากและขาดแนวความคิดร่วมในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งการบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับขึ้นมาล้วนมีวัตถุประสงค์แตกต่างทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษหรือปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยตรง

๑.๒) ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ตราขึ้นมาใช้เป็นเวลานานและไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เป็นอุปสรรคเมื่อนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะ ดังนี้

(๑) บทบัญญัติที่ล้าสมัย

(๒) บทบัญญัติที่สร้างปัญหาในการตีความ

(๓) ปัญหาอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม

๑.๓) ปัญหาด้านเจ้าพนักงาน/เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีหลายฉบับ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษในประเด็นปัญหาเดียวกันแต่กลับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายแตกต่างกัน ผู้มีอำนาจบังคับใช้ที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกลับมีการผลักภาระรับผิดชอบต่อปัญหานั้นๆ ทำให้ทั้งผู้มีอำนาจบังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ เกิดความสับสนและไม่มีความในชัดเจนว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายใด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานตามกฎหมาย เป็นผู้มีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมาย แต่การให้ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไรเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน มีการเลือกปฏิบัติ มีการผ่อนปรนของเจ้าพนักงาน มักจะเกี่ยวให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน ปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยสรุปเป็นประเด็นดังนี้

(๑) ปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายและค่าเสียหาย

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยแนวทางเพื่อพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มีประเด็นสำคัญผู้วิจัยนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) กรุงเทพมหานครควรมีการปรับปรุงข้อบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และชัดเจน

๒) กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรมีเวทีสำหรับทำความเข้าใจถึงบทกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงบทบัญญัติ อัตราโทษ ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปปฏิบัติ

๑) กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรมีการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าว ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๒) กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ หลักราชสังคหวัตถุ ๔ ไปส่งเสริมให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าวได้เข้าใจ ใช้ได้ เข้าถึง เพื่อพัฒนาตนเองให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม อันจะส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

๓) กรุงเทพมหานครสามารถกำหนดโทษของการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยออกเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หากมีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

๑.๑) ควรมีการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากที่การศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาไว้แล้ว

๑.๒) ควรมีการศึกษาถึงหลักธรรมอื่นๆ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากหลักธรรมที่การศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาไว้แล้ว

๑.๓) ควรมีการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ต่อไป

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย :

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ :

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือการจัดการขยะมูลฝอยและเทคโนโลยีการแปรรูปขยะมูลฝอยให้เป็นพลังงานสำหรับท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๔.

โกวิท พวงงาม. การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, ๒๕๕๓.

คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งชาติ. แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๕๔๑-๒๕๔๕. แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม. กรุงเทพมหานคร : มิถุนายน, ๒๕๔๑.

เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา, ศุภล ศรีสุขวัฒนา และ สมชาย ตู่แก้ว. คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๑.

ชูป กาญจนปรกร. รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๕๓.

ดิณ ปรัชพฤทธิ. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภาการพิมพ์, ๒๕๒๙.

ธเรศ ศรีสถิตย์. รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ธีระพล อรุณะกสิกร. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- _____ . การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓.
- ปกรณ ปรียากร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- ประมวล รุจนเสรี. พระราชอำนาจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.
- ประยงค์ สุวรรณบุบผา, รัฐปรัชญาแนวคิดตะวันออกตะวันตก. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๕๒.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. จิตวิทยาการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สื่อเสริม, ๒๕๕๓.
- ชินรัตน์ สมสืบ ผศ.ดร.. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๐.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๔๖.
- _____ . พัฒนาปัญญา. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๐.
- _____ . ธรรมนุญชีวิตพุทธจริยธรรมเพื่อชีวิตที่ดีงาม. กรุงเทพมหานคร : ระฆังทอง, ๒๕๑๗.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลศัพท์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, ๒๕๕๔.
- _____ . คู่มือการศึกษาแนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๘.
- _____ . แก่นแท้ของพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสื่อตะวัน จำกัด, ๒๕๕๑.
- _____ . สลายความขัดแย้งสังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- _____ . มองสันติภาพโลกผ่านภูมิหลังอารยธรรมโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- _____ . มองวันวิสาขบูชาอย่างยิ่งถึงอารยธรรมโลก. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๕๓.
- _____ . นิติศาสตร์แนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๕๓.
- _____ . พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม. นนทบุรี : เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, ๒๕๕๓.
- พรชัย รัชมีแพทย์. หลักการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๙.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. หลักการพัฒนาชุมชนและหลักการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์, ๒๕๒๖.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
บริษัท นานมีบุ๊คส์บลีเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๒.

วราคม ทีสุภะ. **มนุษย์กับสังคม**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๔.

วศิน อินทสระ. **หลักคำสอนสำคัญในพระพุทธศาสนา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บรรณาคาร,
๒๕๕๒.

วิเชียร วิทยอุดม. **ทฤษฎีองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทธีระฟิล์ม, ๒๕๕๔.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์. **ศัพท์การบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

_____. **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมสาร, ๒๕๕๔.

สุชีพ ปุณฺณานุภาพ. **พระไตรปิฎกฉบับสำหรับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย,
๒๕๕๓.

สนธยา พลศรี. **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์,
๒๕๔๕.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **ทฤษฎีการพัฒนาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอมีเทรดดิ้ง,
๒๕๒๒.

หควณ ชูเพ็ญ. **องค์การภาครัฐที่ทำหน้าที่แทน “ตลาด” หรือ “ภาคเอกชน”**. มหาสารคาม :
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๘.

อภิชาติ ดำดี. **กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : เอส.พี.เอน.การพิมพ์, ๒๕๕๓.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕.

(๒) บทความ/วารสาร/รายงานวิจัย :

กิตติบดี ไยพูล. “เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านกฎหมายกับการจัดการสิ่งแวดล้อม”. **รายงาน
สรุปผลการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมหัวข้อ**. พฤษภาคม พ.ศ.
๒๕๔๕, ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๕.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- กิตติวรรณ ธีระตระกูล. “การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองตราด”. **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**. สาขานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๖.
- กอบกุล ราชนคร. โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เอกสารทางวิชาการ** หมายเลข ๒๕ พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๙.
- กำพล รุจิวิชัย. “การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย : ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน”. **รายงานการวิจัย**. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.
- ครองชัย หัตถา. “การสำรวจสภาพปัญหามลพิษทางน้ำบริเวณพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี เพื่อศึกษาสภาพการใช้น้ำ การระบายน้ำทิ้ง และปริมาณของเสียในน้ำทิ้งที่ระบายสู่แหล่งน้ำและอ่าวปัตตานี”. **รายงานการวิจัย**. ปัตตานี : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี, ๒๕๔๑.
- จิราพร อนุรักษ์. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย. **รายงานการวิจัย**. เชียงราย : มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ๒๕๕๔.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “การยกร่างกฎหมาย”. **วารสารกฎหมายปกครอง**. ๗ เมษายน ๒๕๓๑ : ๒๕-๒๖.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย”. **วารสารอัยการ**. ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖.
- ดุขฎิ อายุวัฒน์. “การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในงานวนศาสตร์ชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนห้วยม่วงโครงการวนศาสตร์ชุมชน”. **รายงานการวิจัย**. กรุงเทพมหานคร : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๕.
- ธวัชชัย อภิเดชกุล. “กระบวนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : มลภาวะอากาศในชุมชน”. **รายงานการวิจัยนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๒.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- บุญชัย งามวิทย์โรจน์. “ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : กรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำชี”.
รายงานส่วนวิจัยและพัฒนาทรัพยากรน้ำ. สำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา.
 กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ : วิทยาเขตปัตตานี, ๒๕๔๑.
- ฝ่ายตรวจติดตามและประเมินโครงการ อบจ.ขอนแก่น. “รายงานการติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วม
 ของจังหวัดขอนแก่นในการส่งเสริมการท่องเที่ยว”. **รายงานวิจัย**. ขอนแก่น : อบจ.ขอนแก่น,
 ๒๕๔๕.
- เพลงพิน มั่นอยู่. “ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการบริหารองค์การ
 บริหารส่วนตำบล จังหวัดพะเยา”. **รายงานการวิจัยสาขาสิ่งแวดล้อมศึกษา**. ขอนแก่น :
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๐.
- วรภาส ประสมสุข. “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม”. **วารสารศึกษาศาสตร์**. ปีที่ ๑๘
 ฉบับที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ - มีนาคม ๒๕๕๐.
- สุวิชา สุภามา. “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **รายงาน
 การวิจัย**. วารสารประชากรศาสตร์ ๒๕๕๑ (มีนาคม ๒๕๕๒), หน้า ๘๒.
- สุขุมรัญจน์ สาริบุตร. “กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย”. **รายงานวิจัยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสำนัก
 วิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา.
 กันยายน ๒๕๕๕.
- สายพิน แก้วชินดวง. “การศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน
 กรุงเทพมหานคร”. **รายงานการวิจัย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร,
 ๒๕๕๓.
- สุชาติ บรรจงการ. “องค์ความรู้การบำบัดน้ำเสียชุมชนที่ได้จากการสืบค้นด้วยเทคนิคทางสิ่งแวดล้อม”.
รายงานวิจัยสิ่งแวดล้อม. คณะวนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๓.
- สุขุมรัญจน์ สาริบุตร. “กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย”. **รายงานวิจัยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสำนัก
 วิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา.
 กันยายน ๒๕๕๕.
- สมลักษณ์ ไชยประเสริฐ. “การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบ
 ติดตามการบริการงานตำรวจนครบาล”. **รายงานวิจัย**. บัณฑิตวิทยาลัย, ๒๕๔๕.
- สุวิชา สุภามา. “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **รายงาน
 การวิจัย**. วารสารประชากรศาสตร์ ๒๕๕๑ (มีนาคม ๒๕๕๒).

บรรณานุกรม (ต่อ)

(๓) วิทยานิพนธ์

- วสันต์ เอารัตน์. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่”
วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- สิริพรหม ชำนาญยา. "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล".
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,
๒๕๕๓.
- สุวิชา สุภามา. "การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น".
วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย :
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๒.
- เสาวภาคี สกุโลโรวิลาส. "การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมาตรการการบังคับใช้
กฎหมายสิ่งแวดล้อม". **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
๒๕๕๖.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. “การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนร่วมของประชาชน”. **โครงการ
ปริญญาโทสำหรับนักบริหาร**. สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

(๔) ภาษาอังกฤษ

- Millet, John D.. **Management in the public service**. New York : McGraw-hill book
Company. Inc., 1954.
- Price, Alan. **Human Resource Management**. In a Business Context. 2 edition.
London : Thomson Learning, 2004.
- R. Pound . **The Limits of Effective Legal Action**. 3A. B.A J.55, 1917.
- Wickkremesinghe, K.D.P.. **The Biography of the Buddha**. Columbo : J.W.Mawata, 1972.

บรรณานุกรม (ต่อ)

(๕) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. [ออนไลน์] <http://www.pcd.go.th/>, [๕ กันยายน ๒๕๕๗].

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล. ประวัติและพัฒนาการกรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูล การเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>. [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗].

_____ . อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>. [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗].

มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. [ออนไลน์],แหล่งที่มา <http://elearning.spu.ac.th>, [๖ กันยายน ๒๕๕๕].

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ศ. ดร.. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ : ฐานข้อมูลการเมืองการ ป ก ร อ ง ส ต า บั น พ ร ะ ป ก เ ก ล้ า . [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/กรุงเทพมหานคร>. [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗].

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ รัต.ดร.. ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ. [ออนไลน์] <http://elib.coj.go.th/Article/๑๓-๐๐๐๖-๐๑.pdf>, [๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗].

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. การพัฒนาที่ยั่งยืนแนวพุทธกับเศรษฐกิจสีเขียว บทความวิจัยออนไลน์ แหล่งที่มา http://climatechange.jgsee.org/Admin/spaw๒/uploads/files/Rio/๑๖๙-๒๒๖_๐.pdf [๕ มิถุนายน ๒๕๕๗].

(๖) สัมภาษณ์

สัมภาษณ์. นางพรรณนิภา เสริมศรี. ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

สัมภาษณ์. นางสาวพรทิพย์ วัชรินทร์ติลก. ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่, ๑ เมษายน ๒๕๕๗.

สัมภาษณ์. นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์ รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, ๘ กันยายน ๒๕๕๗.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สัมภาษณ์ นายณรงค์ จิรสรพคุณากร. ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ กรุงเทพมหานคร, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.
- สัมภาษณ์. นายนพพร ไพรมณี. ประธานชมรมพัฒนาสิ่งแวดล้อมศึกษา, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายบรรจง สุขดี. รองปลัดกรุงเทพมหานคร, ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายประสิทธิ์ จันทร์วิสุทธิ. อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีปกครอง, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายปริญญา ศิริสารการ. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.
- สัมภาษณ์. นายวัชระ ชอบแต่ง. ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระยอง ศาลปกครองระยอง, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายวัฒนา สวัสดิ์ทอง. อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๗ กันยายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายสมชาย ฉัตรสกุลเพ็ญ. ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖.
- สัมภาษณ์. นายสมพงษ์ เผือกประติษฐ์. ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง ศาลแพ่ง ๑, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. นายเสริมยศ สมมัน. รองอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ๑๖ กันยายน ๕๗.
- สัมภาษณ์. พระครูสุตธรรมาภรณ์ ดร. รักษาการหัวหน้าสาขาวิชาพระพุทธศาสนา วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. พระธรรมปริยัติมณี. เจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา เจ้าอาวาสวัดปิตุลาธิราชรังษฤษฎี จังหวัดฉะเชิงเทรา, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. พระธรรมปริยัติเวที. เจ้าคณะภาค ๑๕ เจ้าอาวาสวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร, ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. พระมหาวรวิทย์ วรวิสุทธิตติ ป.ธ.๙. วัดไร่ขิง พระอารามหลวง จังหวัดนครปฐม, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗.
- สัมภาษณ์. พระราชวรเมธี ดร.. รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
หนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบเครื่องมือวิจัย จำนวน ๕ ท่าน

๑. รศ.สุธรรม พงษ์สำราญ ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
๒. ดร.พิเชฐ ทั่งโต หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๓. ดร.วันชัย สุขตาม ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๔. ดร.สุชีพ พิริยะสมิทธิ ผู้อำนวยการหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
๕. ดร.กรภัค จำยประยูร ผู้อำนวยการสำนักศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ภาคผนวก ข
ผลการวิเคราะห์ค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC)

งานวิจัยเรื่อง : การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพุทธ
ธรรม

๑. ประเด็นคำถามกลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่น
กรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ	รายการ	ผู้เชี่ยวชาญ/ท่านที่					สรุปและแปลผล		
		๑	๒	๓	๔	๕	รวม	ค่า IOC	แปล ผล
๑. ด้านการบริหารจัดการ									
๑	ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการ ของกรุงเทพมหานคร	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	ปัญหาการบริหารราชการที่ซับซ้อน	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๓	การตัดสินใจขาดเอกภาพ	+๑	+๑	๐	+๑	+๑	๔	๐.๘๐	ใช้ได้
๒. ด้านการบังคับใช้									
๑	การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	กฎหมายไม่มีความทันสมัย	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๓	ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจ เจตนารมณ์กฎหมาย	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๔	สัดส่วนการบังคับใช้กฎหมาย	๐	+๑	+๑	+๑	๐	๕	๐.๖๐	ใช้ได้
๕	ผู้ถูกการบังคับใช้กฎหมายแต่ละ ประเภท ขาดความความเกรงกลัวต่อ บทลงโทษทางอาญา	+๑	+๑	+๑	+๑	๐	๔	๐.๘๐	ใช้ได้
๓.ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้									
๑	การใช้ดุลยพินิจเจ้าพนักงานที่ รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพนักงานผู้ บังคับใช้กับผู้ถูกบังคับใช้	๐	+๑	+๑	+๑	๐	๓	๐.๖๐	ใช้ได้
๓	พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้ กฎหมายอย่างเด็ดขาด	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้

๒. ประเด็นคำถามกลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ	รายการ	ผู้เชี่ยวชาญ/ท่านที่					สรุปและแปลผล		
		๑	๒	๓	๔	๕	รวม	ค่า IOC	แปล ผล

ข้อ	รายการ	ผู้เชี่ยวชาญ/ท่านที่					สรุปและแปลผล		
		๑	๒	๓	๔	๕	รวม	ค่า IOC	แปลผล
๑. ด้านการบริหารจัดการ									
๑	ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	การตัดสินใจขาดเอกภาพ	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒. ด้านการบังคับใช้									
๑	การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	กฎหมายไม่มีความทันสมัย	+๑	+๑	+๑	๐	+๑	๔	๐.๘๐	ใช้ได้
๓	ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์กฎหมาย	+๑	+๑	+๑	๐	+๑	๔	๐.๘๐	ใช้ได้
๔	สัดส่วนการบังคับใช้กฎหมาย	+๑	+๑	๐	๐	+๑	๓	๐.๖๐	ใช้ได้
๓. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้									
๑	การใช้ดุลยพินิจเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้

๓. ประเด็นคำถามกลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ	รายการ	ผู้เชี่ยวชาญ/ท่านที่					สรุปและแปลผล		
		๑	๒	๓	๔	๕	รวม	ค่า IOC	แปลผล
๑. ด้านการบริหารจัดการ									
๑	ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	ปัญหาการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซับซ้อน	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๓	การตัดสินใจขาดเอกภาพ	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒. ด้านการบังคับใช้									
๑	การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
๒	กฎหมายไม่มีความทันสมัย	+๑	+๑	๐	+๑	+๑	๔	๐.๘๐	ใช้ได้
๓. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้									
๑	ผู้ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์กฎหมาย	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้

๔. ประเด็นคำถามกลุ่มพระสงฆ์หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ในด้าน
 หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เกี่ยวกับหลักพุทธธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้
 กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ	รายการ	ผู้เชี่ยวชาญ/ท่านที่					สรุปและแปลผล		
		๑	๒	๓	๔	๕	รวม	ค่า IOC	แปลผล
	๑. ด้านการบริหารจัดการ								
	หลักธรรมที่เหมาะสมกับการสร้าง เอกภาพในการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
	๒. ด้านการบังคับใช้								
	การใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา เข้าด้วยหลักธรรมใดในทาง พระพุทธศาสนา	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้
	๓. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้								
	หลักธรรมคือราชสังคหวัตถุ ๔ มี ความเหมาะสมกับการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร	+๑	+๑	+๑	+๑	+๑	๕	๑.๐๐	ใช้ได้

ภาคผนวก ค
หนังสือขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์เชิงลึก

ภาคผนวก ง
เครื่องมือการวิจัย (แบบสัมภาษณ์)

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง : ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก
ราชสัจหวัดถุ ๔



สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์..... ตำแหน่ง.....

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา..... สถานที่.....

ส่วนที่ ๒ ข้อคำถามแบบสัมภาษณ์

๑. ปัจจุบันในเขตพื้นที่การปกครองของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมอะไรบ้าง

๒. แนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมส่วนงานของท่านมีนโยบายหรือมาตรการใน
การดำเนินงานอย่างไร

๓. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรค
อะไรบ้าง

๔. ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์

**เรื่อง : ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก
ราชสัจหวัดถุ ๔**



สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นสมาชิกสภาเขต (สข.),สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.)

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....

วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....สถานที่.....

ส่วนที่ ๒ ข้อคำถามแบบสัมภาษณ์

๑. ปัจจุบันในเขตพื้นที่การปกครองของท่านมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมอะไรบ้าง

๒. แนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมส่วนงานของท่านมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร

๓. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร

๔. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ท่านเห็นว่าควรมีการยกเว้นกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมหลาย ๆ ด้านอีกหรือไม่

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง : ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก
ราชสัจหวัดถุ ๔



สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นนักกฎหมาย/นักรัฐศาสตร์/นักรัฐประศาสนศาสตร์

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....

วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....สถานที่.....

ส่วนที่ ๒ ข้อคำถามแบบสัมภาษณ์

๑. ปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือ
มาตรการในการแก้ปัญหาอย่างไร

๒. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุก
ฝ่ายท่านเห็นว่าควรมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานอย่างไร

๓. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ท่านเห็นว่าครอบคลุมการ
ดำเนินงานทุกด้านแล้วหรือไม่ หากจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ควรจะมุ่งเน้น
ในประเด็นใด

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง : ประสิทธิภาพผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก
ราชสัจหวัดถุ ๔

.....◆◆◆.....

สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านพระพุทธศาสนา

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....

วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....สถานที่.....

ส่วนที่ ๒ ข้อคำถามแบบสัมภาษณ์

๑. การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักพระพุทธศาสนา ท่านเห็นว่าควรมีนำธรรมใดมา
ประยุกต์ใช้

๒. การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักพระพุทธศาสนา ท่านเห็นว่าควรมีรูปแบบและ
กระบวนการอย่างไร

๓. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายท่านเห็นว่า
สอดคล้องกับหลักทางพระพุทธศาสนาในด้านใด

๔. การบังคับใช้กฎหมายตามแนวพุทธนิติธรรม ท่านเห็นว่าควรมีรูปแบบและกระบวนการ
อย่างไร ที่จะทำให้ใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ประวัติผู้วิจัย



- ชื่อ : นางสาวพัชรารัตน์ ศุภภะ
รหัสนิสิต : ๕๔๐๑๕๐๔๗๒๘
เกิด : เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๔
สถานที่เกิด : จ.กำแพงเพชร
ที่อยู่ปัจจุบัน : ๒๔๘/๑ หมู่ ๖ ต.ทะเลชุบศร อ.เมือง จ.ลพบุรี
โทรศัพท์ ๐๓๖-๖๒๐-๓๕๗
มือถือ ๐๘๑-๙๙๘-๕๘๒๔
อีเมลล์ doremeuram@gmail.com
- ประวัติการศึกษา : พ.ศ.๒๕๔๘ ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
: พ.ศ.๒๕๕๑ ปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ (น.ม.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประสบการณ์ : เจ้าหน้าที่อบรมสถาบันพระปกเกล้า
: เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบและติดตามผลโครงการชุมชนพอเพียงสำนัก
นายกรัฐมนตรี
: อาจารย์สอนวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๒ และกฎหมายลักษณะ
พยาน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
: อาจารย์สอนวิชากฎหมายทั่วไป คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันเกษม
: อาจารย์พิเศษ สอนวิชากฎหมายทั่วไป คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- เข้าศึกษา : เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๔
สำเร็จการศึกษา : เมื่อวันที่