

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

ในการวิจัย "แนวคิดนครนิเวศกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน" ผู้วิจัยได้ศึกษาพัฒนาการของเมืองเชียงใหม่ในช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงช่วงระยะแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 โดยพิจารณาปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนา เพื่อรับรู้และตรวจสอบว่ามีปัญหาเรื่องใดเกิดขึ้นในสังคมบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ จากนั้นจึงหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไข ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดนิเวศวิทยาในการพัฒนา และแนวคิดนครนิเวศ

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยอนาคตตามหลักชาติพันธุ์วรรณา Ethnographic Delphi Future Research (EDFR) พร้อมทั้งนำวิธีสัมภาษณ์เชิงลึกแบบโครงสร้างคำถามปลายเปิด (Open-ended structure) มาเป็นแนวทางในการกำหนดหัวข้อคำถามด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ แล้วให้ประชากรผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) ในแต่ละกลุ่มตัวอย่างตอบแบบสัมภาษณ์ คิดหาแนวทาง - ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดนครนิเวศ

ในการวิเคราะห์แนวคิดของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยเน้นย้ำให้ประชากรผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละคน คิดทบทวนถึงรากเหง้าหรือที่มาของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม อันเป็นผลกระทบจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค มีการประเมินข้อดี - ข้อเสียของการพัฒนา แล้วให้แต่ละคนพยายามแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ด้วยการตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา กำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนา รวมทั้งหาแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่ในแต่ละประเด็น แล้วจึงนำคำตอบของแต่ละคนในแต่ละกลุ่มมาวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้ก้าวไปสู่การเป็นนครนิเวศใน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญหลายประการด้วยกัน อาทิ เวลา นโยบาย การเมือง เศรษฐกิจ - สังคม และด้านนิเวศ เงื่อนไขเหล่านี้ล้วนเป็นตัวแปรสำคัญ ที่มีผลต่อการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ภาพรวมของการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในช่วงที่ผ่านมาดำเนินไปอย่างไรทิศทาง เน้นเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบค่อนข้างมาก อันเนื่องมาจากการพัฒนาที่เน้นพื้นที่เป็นหลัก แล้วมุ่งสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว ขาดการประสานแผนและการร่วมมือประสานงานที่ดี ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งจากในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมโยธาธิการ สำนักผังเมือง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการคอรัปชั่น และการจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ ผลจากการนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในเมืองเชียงใหม่หลายประการ เช่น กรณีปัญหาขยะและน้ำเสียที่ไม่มีการวางแผนด้านการจัดการในระยะยาว กรณีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองเชียงใหม่ภายใต้เงินกู้ไอซีซีเอฟ ระยะที่ 2 มีการทุจริตคอรัปชั่น อีกทั้งมีการกำหนดโครงการ มีการออกแบบก่อสร้างถังขยะและติดตั้งโคมไฟประดับตามแนวสองฟากถนนและริมคลองแม่ข่า โดยกรมโยธาธิการ หน่วยงานของภาครัฐจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าขาดความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และขาดประโยชน์ใช้สอยเท่าที่ควร จนเกิดเป็นทัศนียภาพของเมือง

นอกจากนี้ในการดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐบางโครงการ มิได้คำนึงถึงปัจจัยองค์ประกอบทางด้านกายภาพ สภาพภูมิอากาศ ทิศทางลม และไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเหมาะสมด้านสถานที่ตั้งเท่าที่ควร ดังเช่นกรณีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นอาณาบริเวณส่วนหนึ่งของแอ่งเชียงใหม่ เมื่อพิจารณาในด้านกายภาพ บริเวณโดยรอบของพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม ติดต่อกับพื้นที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเหตุให้ในช่วงฤดูร้อนของทุกปี ลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้จะพัดพาฝุ่นควันและเถ้าละอองจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่ตัวเมืองเชียงใหม่ และพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้นิคมอุตสาหกรรมยังตั้งอยู่ด้านเหนือน้ำของแม่น้ำกวางที่ไหลผ่านตัวเมืองลำพูน เป็นทั้งแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและเป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับทำน้ำประปา

ปัญหาและความล้มเหลวของการดำเนินโครงการพัฒนา กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการวางแผนนโยบายจากส่วนกลาง อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผูกขาดอำนาจ และการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ยังไม่มีการกระจายอำนาจการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการกำหนดนโยบายการพัฒนา โดยให้องค์กรท้องถิ่น เช่น ประชาคมเมือง องค์การพัฒนาเอกชน คณะกรรมการชุมชนเมือง ฯลฯ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม หรือมีอำนาจในการร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนตั้งแต่ต้น อันเป็นกระบวนการวางแผนพัฒนาที่มุ่งสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

### 5.1.1 เจ็อนไขด้านเวลา

ปัจจุบันเมืองเชียงใหม่และประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านของกาลเวลา เป็นช่วงเดียวกับที่สังคมไทยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไว้ในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2540 - 2544

ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ การพัฒนาดำเนินไปในลักษณะของการพัฒนาแบบเครือข่าย (Network Model) คือมีการเชื่อมโยงการพัฒนาแบบผสมกันอย่างเป็นองค์รวม กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมุ่งเน้นยึดคนเป็นศูนย์กลาง พร้อมกันนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 7 ประการด้วยกัน คือ (1) การพัฒนาศักยภาพคน ให้ทุกคนมีโอกาสพัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพและเต็มความสามารถ มีการปรับตัวอย่างรู้เท่าทันกระแสโลก (2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม ส่งเสริมให้มีการรักษาสีงแวดล้อมทางธรรมชาติและศิลปกรรม รวมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาภูมิภาคและชนบท โดยให้สถาบันครอบครัวและชุมชน ทำหน้าที่จัดการและดำเนินการศึกษาเพื่อชุมชน (4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต (5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสีงแวดล้อม โดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสีงแวดล้อม ในลักษณะพหุภาคี (6) การพัฒนาประชาารัฐ ส่งเสริมให้มีการประสานความร่วมมือในประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด ภาค และประเทศ ในรูปของการร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ครอบคลุมทั้งในด้านการวางแผน การพัฒนา และการติดตามประเมินผล และ (7) การบริหารจัดการเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ มุ่งตอบสนองของความต้อการที่แท้จริงของประชาชน

### 5.1.2 เจ็อนไขด้านการเมือง

การพัฒนาเมืองเชียงใหม่กล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การเมืองระดับท้องถิ่น คือ องค์กรทางการเมือง หรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นยังไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร ยังคงยึดถือแนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่ม มากกว่าที่จะมีแนวคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ และหากพิจารณาในเชิงปฏิบัติ ภาพโดยรวมของการเมืองท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ยังคงมีลักษณะของการเป็น "ธนาธิปไตย" มากกว่าที่จะพัฒนาเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งที่พัฒนาการด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ดำเนินมาเป็นระยะเวลาถึง 67 ปี แล้วก็ตาม

### 5.1.3 เงื่อนไขด้านนโยบาย

ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 การพัฒนาทางการเมืองของไทยมีแนวโน้มที่ดี อันเป็นผลจากการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 เป็นกรอบแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญ มุ่งเน้นให้เปลี่ยนการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมือง และปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจให้พลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ เพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และมีรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ

### 5.1.4 เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ - สังคม

ภาวะวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่เมืองเชียงใหม่และประเทศไทยโดยรวมกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าส่งผลกระทบต่อการรักษาเมืองเก่าเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือการก่อสร้างตึกสูงที่บดบังทัศนียภาพ และเป็นทัศนียภาพของตัวเมือง หรือมีการสร้างตึกอาคารที่มีรูปทรงสถาปัตยกรรมขัดแย้ง (Contrast) กับรูปทรงสถาปัตยกรรมพื้นเมืองอย่างรุนแรง อันเป็นการช่วยชลอการพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างไร้ทิศทางที่ดำเนินมาเนิ่นกว่าสามทศวรรษ อีกทั้งยังส่งผลให้เมืองเก่ายังคงดำรงความเป็นเอกลักษณ์แห่งล้านนาไว้ได้

### 5.1.5 เงื่อนไขด้านนิเวศ

เมืองเชียงใหม่เคยได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มีระบบนิเวศดั้งเดิมที่ดี เป็นดินแดนแห่งบุปผชาติของล้านนา ทว่าการพัฒนาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่งผลให้ระบบนิเวศดั้งเดิมของตัวเมืองเชียงใหม่ถูกทำลายลงทีละน้อย จนกระทั่งปัจจุบันระบบนิเวศของเมืองอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม ต้องมีการฟื้นฟูระบบนิเวศเพื่อให้หวนกลับมา มีสภาพที่มีสมดุล เนื่องจากระบบนิเวศของเมืองอยู่ในระดับเกินจุดที่จะฟื้นตัวได้เองตามธรรมชาติ ทั้งนี้ต้องมีการร่วมมือร่วมใจของประชาชนที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่ รวมทั้งการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

หากเมืองเชียงใหม่ สามารถจัดปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ และดำเนินการพัฒนาไปในแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาในแนวนิเวศ และการพัฒนาในแนวคิดนครนิเวศ ผลที่ได้รับจากการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทาง ในการกำหนด ยุทธศาสตร์ วางแผนพัฒนา และจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาเมือง เชียงใหม่ให้ก้าวไปสู่การเป็นนครนิเวศได้โดยตรง อีกทั้งหากผลการศึกษามีการเผยแพร่สู่ สาธารณชน จะเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนชาวเมืองเชียงใหม่เกิดการตื่นตัวเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม มีความสนใจในการพัฒนาเมืองของตนให้น่าอยู่ หันมาร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองให้ลุล่วง และเกิดการร่วมมือประสานงานกันในลักษณะพหุภาคี คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้ก้าวไปสู่การเป็นนคร นิเวศได้ในที่สุด

## 5.2 อภิปรายผล

### 5.2.1 บริบทของเชียงใหม่ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ภายใต้กรอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประเด็น สำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ การประสานการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเข้ากับการพัฒนาด้านสังคม และ การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม แนวคิดในการพัฒนาเมืองไปสู่การเป็นเมืองยั่งยืน (Sustainable City) มีปัจจัยองค์ประกอบหลายประการที่ต้องดำเนินการ เป็นต้นว่าต้องมีการศึกษากายภาพ ของเมือง สภาพของภูมินิเวศ ปุ่มหลังของเมือง แล้วพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับสภาพของ ธรรมชาติแวดล้อม เหมาะแก่การอยู่อาศัยของประชากร มีการวางระบบขนส่งมวลชนที่มี ประสิทธิภาพ มีการวางผังเมืองโดยคำนึงถึงความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประชากร ใช้อำนาจต่อการประกอบอาชีพการงาน และการศึกษาเรียนรู้ มีพื้นที่สีเขียวและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจมากเพียงพอ ทั้งนี้โดยมีการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาใน อนาคตไว้อย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน

การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนาที่ดำเนินมาตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 และ 1990 และสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การเป็นนครนิเวศ สิ่ง สำคัญประการแรกที่ต้องยึดถือปฏิบัติก็คือแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยนำมาประยุกต์ใช้ ในการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบต่าง ๆ อาทิ การมี การศึกษาและสุขภาพอนามัยที่ดี การมีบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดี มีระบบขนส่ง มวลชนที่มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาด้านธุรกิจการค้า การพัฒนาด้านเกษตรกรรม

อุตสาหกรรมขนาดย่อม มีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประชากร มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจทางธรรมชาติ มีการอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของท้องถิ่น มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการควบคุมมลพิษทางอากาศ รวมทั้งมีการรักษาสภาพแวดล้อมของลำน้ำปิง และคุณภาพของน้ำให้อยู่ในระดับมาตรฐาน

ในกระบวนการพัฒนาเพื่อให้เมืองเชียงใหม่บรรลุซึ่งการเป็นเมืองยั่งยืน สิ่งสำคัญก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร - จัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ในรูปของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation democracy) หรือประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) แทนรูปแบบเดิมคือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative democracy) มีการก่อตั้งประชาคมเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรประชาสังคม (Civil society) (ดูรูปที่ 9)

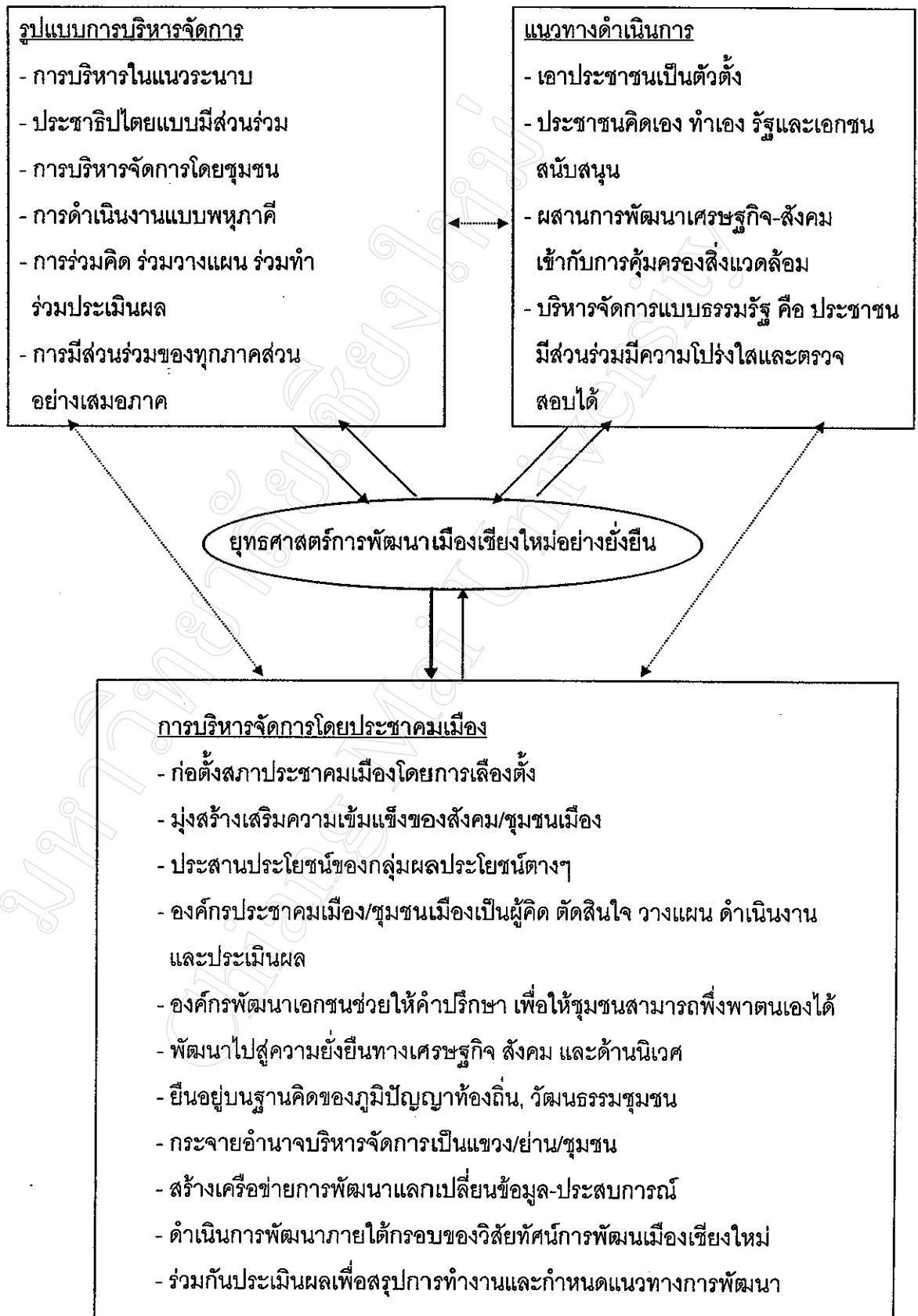
ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน คือ การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation democracy) ในรูปแบบการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมินผล โดยมีรูปแบบการบริหาร - จัดการ แนวทางดำเนินการ และแนวทางการบริหาร - จัดการโดยประชาคมเมือง ดังนี้ :

รูปแบบการบริหาร - จัดการ มีการบริหารในแนวระนาบ (Horizontal administration) ประชาชนและชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร - จัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในลักษณะพหุภาคีในทุกระดับ และทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเสมอภาค

แนวทางดำเนินการ ยึดเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง ให้ประชาชนและชุมชนคิดเอง ทำเอง โดยภาครัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุน มีการผสมผสานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เข้ากับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการบริหาร - จัดการแบบธรรมรัฐ (Good Governance) คือ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง มีการบริหาร - จัดการที่มีความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ (Accountability) และหากเห็นว่ามีการบริหาร - จัดการที่ไม่โปร่งใส ประชาชนสามารถออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ดำเนินถอดถอนผู้บริหาร (Recall) ได้

แนวทางการบริหาร - จัดการโดยประชาคมเมือง มีการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในอนาคต ครอบคลุมในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร เพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินการบริหาร - จัดการโดยประชาคมเมือง ในทางปฏิบัติ ประชาชนชาวเมืองเชียงใหม่ต้องพัฒนาองค์การของตนให้เข้มแข็ง มีการพัฒนาความคิด ความรู้ สามารถใช้สติปัญญาในการวินิจฉัยแก้ปัญหา หรือตัดสินใจในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและชุมชนของตน เพื่อให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวกลับคืนสู่ประชาชน มีการสร้างเสริมความ

เข้มแข็งของชุมชน แล้วพัฒนาไปสู่การเป็นสภาพประชาคมเมืองโดยการเลือกตั้ง ทั้งนี้องค์กรประชาคมเมืองเป็นผู้คิด ตัดสินใจ วางแผน ดำเนินงาน และประเมินผล มีองค์กรพัฒนาเอกชนช่วยให้คำปรึกษา มีการประสานประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ (Interested groups) และผู้มีส่วนรวมได้ - เสีย (Stakeholders) มีการกระจายอำนาจบริหาร - จัดการเป็นแขวง - ย่าน - ชุมชน แล้วสร้างเครือข่ายการพัฒนาแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร - ประสบการณ์ระหว่างชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ พัฒนาไปสู่ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านนิเวศ บนฐานคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชน (คู่มือที่ 9)



รูปที่ 9 ยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในรูปแบบการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมินผล



### 5.2.2 บริบทของเชียงใหม่ในการพัฒนาสู่การเป็นนครนิเวศ

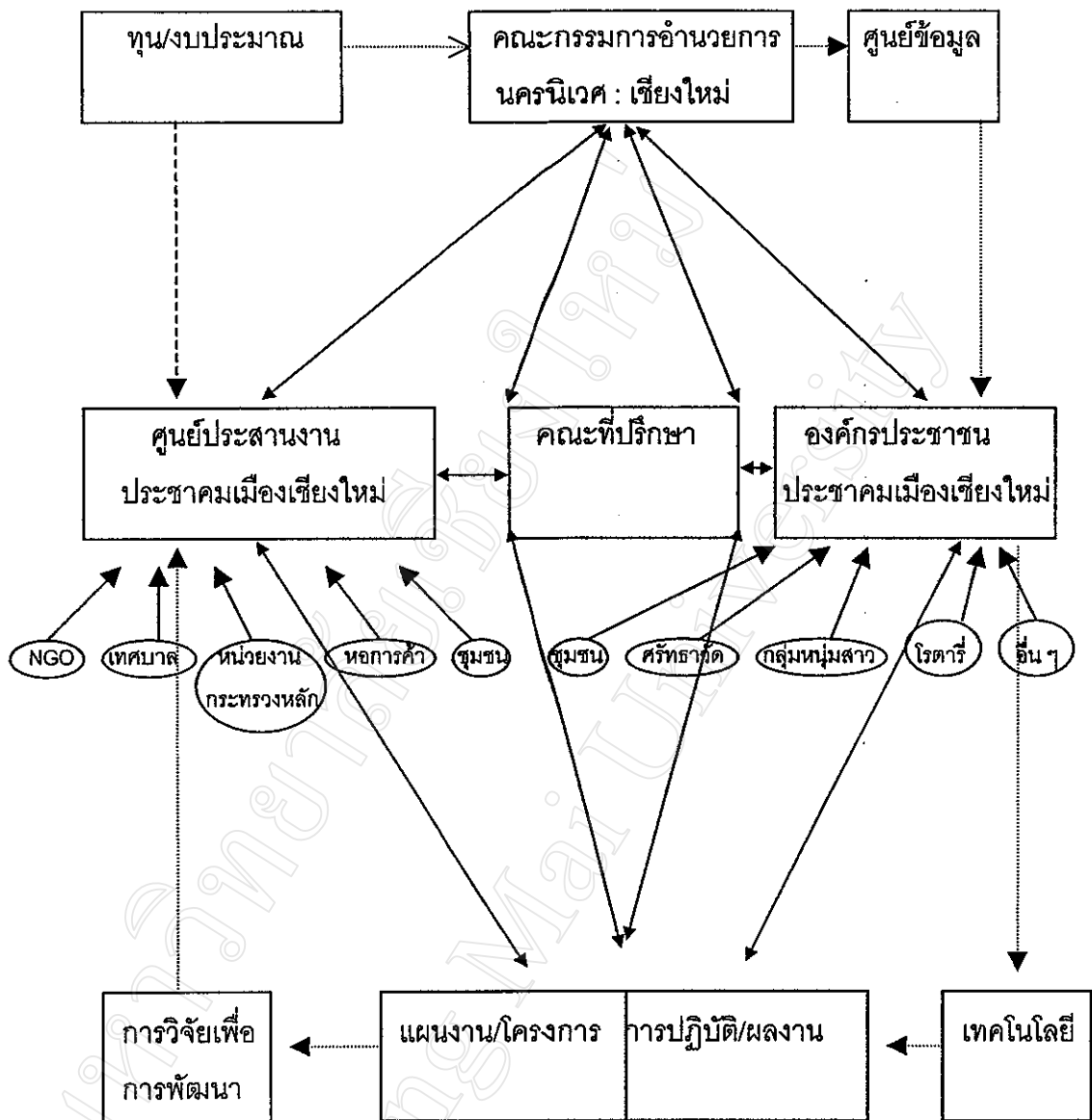
ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การเป็นนครนิเวศ มีแนวทางหลักคือการผสมผสานการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเข้ากับการพัฒนาด้านสังคม และการพัฒนาด้านนิเวศ โดยมุ่งให้เกิดดุลยภาพในกระบวนการพัฒนา และให้นำหนักความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันในทุกด้าน

ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ควรคำนึงถึงต้นทุนสังคม (Social Cost) และต้นทุนสิ่งแวดล้อม (Environmental Cost) นอกเหนือจากต้นทุนการผลิต (Production Cost) อันได้แก่ แรงงาน เครื่องจักรกล และวัตถุดิบ มีการผลิตที่มีมาตรฐาน หลีกเลี่ยงการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม มีการใช้ทรัพยากรโดยคำนึงคุณค่าและความสามารถรองรับได้ของธรรมชาติ และมีการใช้พลังงานอย่างประหยัด

ด้านเศรษฐกิจ ยึดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มุ่งให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่พอเพียง มีการกระจายทรัพยากรและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม พัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภายใต้กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมุนเวียนการใช้ทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง มีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการผลิต มีมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ดี ผสานการพัฒนาเศรษฐกิจ เข้ากับการพัฒนา ด้านสังคม และการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม

ด้านสังคม มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มศักยภาพในด้านต่าง ๆ ให้สูงขึ้น พัฒนาระดับคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น อาทิ มีการศึกษาดี มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีระเบียบวินัยเคารพกฎหมาย ปลอดภัยจากอาชญากรรมและยาเสพติด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ชุมชน วัด และโรงเรียนร่วมกันพัฒนาท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจ ร่วมมือกันพัฒนาชุมชน และเมืองเชียงใหม่ในลักษณะพหุภาคี ๆ รวมทั้งมีการรักษาวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการควบคุมมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่ดี มีการฟื้นฟูและเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมืองเชียงใหม่ พัฒนาโดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ พัฒนابนฐานคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่น ปลูกฝังจิตสำนึก - ค่านิยม ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมชุมชน มุ่งให้ประชาชนหันมาใช้จักรยาน เดิน และรถขนส่งมวลชนแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ร่วมกันทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และดำเนินการพัฒนาภายใต้กรอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน กรอบของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540 กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2440 - 2544) และกรอบของแนวคิดธรรมรัฐ (Good governance) (ดูรูปที่ 10)



รูปที่ 10 แผนภูมิการก่อตั้งองค์กรประชาคมเมืองเชียงใหม่เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นนครนิเวศ

กรอบแนวคิดหลักของรัฐธรรมนุญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มุ่งให้มีการปฏิรูปการเมือง เนื้อหาสำคัญประการคือการปรับเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยการเพิ่มสิทธิพลเมืองและเสรีภาพของพลเมืองให้มากยิ่งขึ้น เนื้อหาสำคัญประการที่สองคือ การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุม - ตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้าน อย่างมีประสิทธิภาพในรูปของการปกครองแบบธรรมรัฐ

กรอบแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เน้นการพัฒนาแบบเครือข่าย มีการกระจายอำนาจและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค มุ่งพัฒนาศักยภาพของคน เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชน ให้ความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้ชนบท และพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง - การปกครอง และการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ในกรอบของแนวคิดธรรมรัฐ (Good governance) มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) ในการปกครอง การบริหาร การจัดการ และการตรวจสอบการทำงาน (Accountability) เพื่อให้กระบวนการบริหารเกิดความโปร่งใส (Transparency) และมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

### 5.2.3 วิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่

ประเด็นสำคัญที่ควรกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่สู่การเป็นนครนิเวศ ได้แก่ :

(1). การเป็นเมืองน่าอยู่ มีระบบนิเวศอยู่ในภาวะสมดุล เป็นเมืองที่สะอาด มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีอากาศบริสุทธิ์ มีอาหารธรรมชาติปลอดสารพิษ ประชาชนมีระเบียบวินัย มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรงและมีสุขภาพจิตที่ดี มีการบริการสาธารณสุขปโภคพื้นฐานที่ดี มีพื้นที่สีเขียวได้สัดส่วนกับจำนวนประชากร

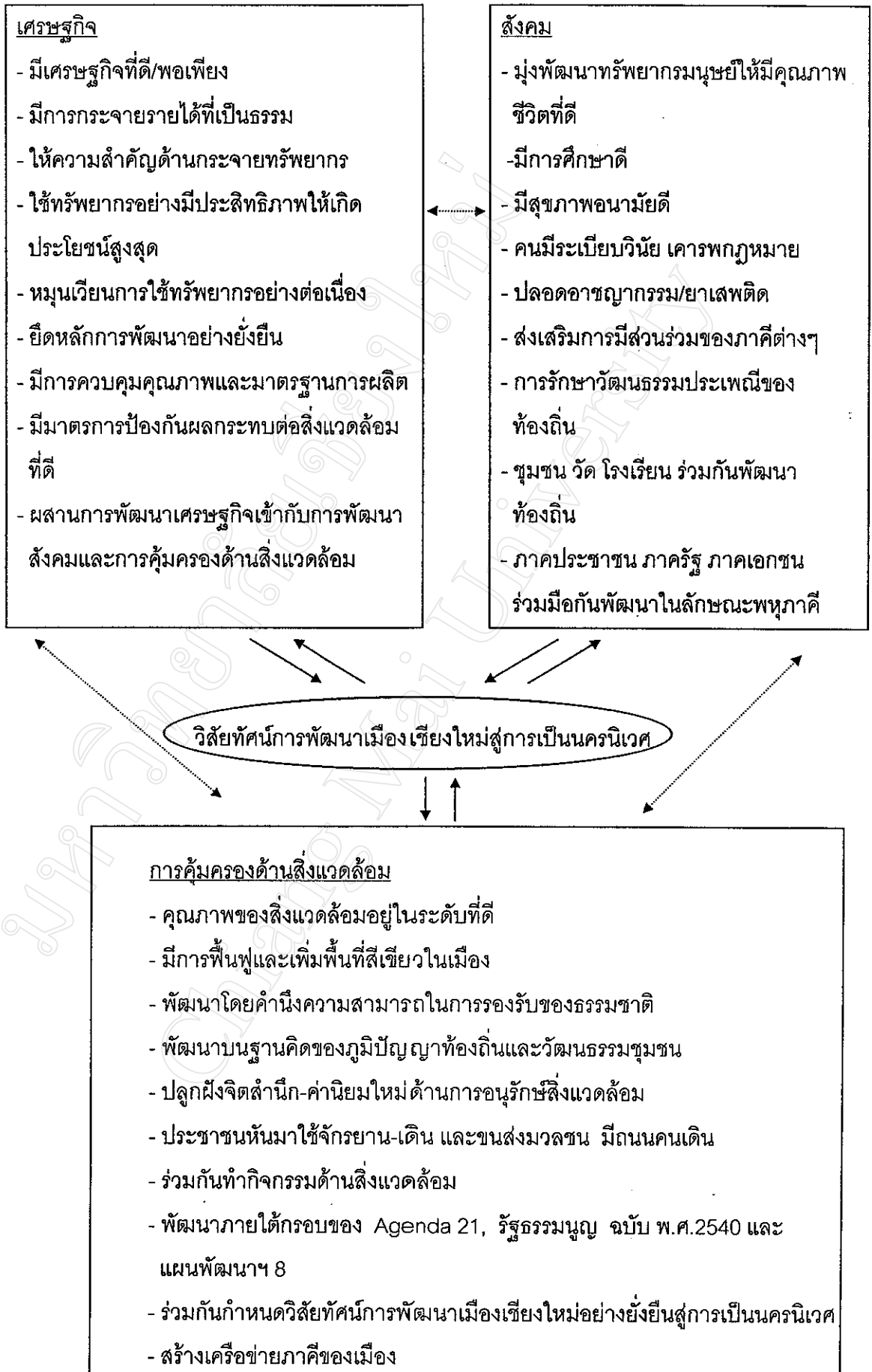
(2). มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคม และการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตที่ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

(3). การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรม (Ecological and Cultural Tourism) มุ่งเน้นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม - ศิลปกรรม

เป็นสำคัญ มีการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาของกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลาย ที่เข้ามาตั้งรกรากถิ่นฐานอยู่ในเมืองและพื้นที่รายรอบ

(4). องค์กรประชาคมเมืองมีความเข้มแข็ง มีการร่วมมือประสานงานระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชนในลักษณะพหุภาคี ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร - จัดการในทุกระดับ ชุมชนมีการพึ่งพาตนเอง สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาและประสบการณ์ และร่วมกันแสวงหาแนวทางการพัฒนาในกรอบของแนวคิดธรรมรัฐ

(5). การเป็นเมืองปลอดภัยเสถียร และปลอดภัยอาชญากรรม ประชากรในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐ และภาคเอกชน ในการป้องกัน - แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง มีกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนและเยาวชนในเรื่องพิษภัยของยาเสพติด รวมทั้งการจัดกิจกรรมต่อต้านยาเสพติดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น โครงการเพื่อนช่วยเพื่อน โครงการอาสาสมัครป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น (ดูรูปที่ 11)



รูปที่ 11 วิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่สู่การเป็นนครนิเวศ

(6). กำหนดยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนา (Planning Strategy) ในการวางแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาย่างยั่งยืน ต้องแสวงหาวิธีแบบใหม่ วิธีการพัฒนาแบบใหม่ ที่เอื้ออำนวย ให้มนุษย์และธรรมชาติแวดล้อมสามารถดำรงอยู่ได้ และทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ถูกทำลาย จนสูญสิ้น มีเหลือไว้ให้ลูกหลานหรือคนรุ่นต่อไป ด้วยการกำหนดแผนหลักในการพัฒนา (Master Plan) ให้สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศ ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนายั่งยืน และ ดำเนินการพัฒนาตามแผนการดังกล่าวอย่างเป็นขั้นตอน โดยตระหนักว่าการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยใช้กรอบแนวคิดนิเวศ เป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาเมืองให้มีความยั่งยืนแบบหลายมิติ เป็นการพัฒนาแบบองค์รวม และเป็นการสร้างสรรค์สังคมแบบยั่งยืน (Sustainable Society)

ในกระบวนการพัฒนาต้องให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคมในระดับที่เท่าเทียมกัน ไม่ให้น้ำหนักความสำคัญด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป วิธีทางและทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุด ในอันที่จะทำให้การแข่งขัน และความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรลดน้อยลง ก็คือ การเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เข้ากับการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดจริงจัง

ในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ควรคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคมด้วย มิใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบแคบ ๆ ด้วยการเล็งผลเลิศในเรื่องของกำไรแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการคำนึงถึงการใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมดังเช่นที่ผ่านมา

การดำเนินกิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมในเรื่องการจัดการพื้นที่ การคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิของชนพื้นเมือง และชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ การดำเนินการพัฒนาควรอยู่ในลักษณะของการพัฒนาแบบประชาชนมีส่วนร่วม หรือการพัฒนาแบบพหุภาคี คือเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน/องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจดำเนินนโยบาย และการปฏิบัตินโยบาย

อีกทั้งในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบ ต้องมีการจัดทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบด้านสังคม ทั้งนี้การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองควรเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (The Foresighted Planner) มีการกำหนดพื้นที่ (Zoning) พื้นที่ย่อย (Subdivision)

(7). การพัฒนาเมืองเชียงใหม่สู่การเป็นนครนิเวศ แนวความคิดในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การเป็นนครนิเวศ เป็นการจัดการการเติบโต (Growth Management) ในลักษณะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Largescale Development Project) เป็นความพยายามที่จะสร้างสรรค์แนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้น่าอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือการมีความยุติธรรมในสังคม (Social Justice) การมีความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ (Prosperity) และการมีความมั่งคั่งในระบบนิเวศ (Healthy Ecology) โดยมีการจัดสรรทรัพยากรให้แก่คนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาค (Equity) ไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคการผลิตอุตสาหกรรมมากกว่าไปกว่าภาคเกษตรกรรม หรือภาคพาณิชย์กรรม ในการออกแบบควรคำนึงถึงปัจจัยองค์ประกอบคือ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันที่มีความแตกต่างทางด้านจริยธรรมและค่านิยม โดยความสัมพันธ์เหล่านี้จะมีผลกระทบต่อความคิด และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในกรอบคิดของนครนิเวศ ยุทธศาสตร์ประการสำคัญก็คือ การพัฒนาระบบนิเวศของเมือง และในกระบวนการพัฒนาดังกล่าวควรผสมผสานการพัฒนาด้านนิเวศเข้ากับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านสังคม ทั้งนี้การพัฒนาระบบนิเวศควรดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ กายภาพและภูมินิเวศของเมือง รวมทั้งสภาพภูมิอากาศ

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาเมืองไปสู่การเป็นนครนิเวศ ก็คือต้องมองภาพรวมของการพัฒนาทั้งหมด และเห็นความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับระบบนิเวศในลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic Approach) พร้อมกับดำเนินการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กระจายอยู่ในหลาย ๆ พื้นที่ของตัวเมือง ให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างพื้นที่สีเขียวที่สัมพันธ์กับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวของเมือง ขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการให้ความคิดแบบนิเวศวิทยาแพร่กระจายเข้าไปในจิตสำนึกของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม

การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมืองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ควรมีการกันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้สำหรับเป็นสวนสาธารณะ เป็นแหล่งสันตนาการ และออกกำลังกายกลางแจ้งของประชาชน สำหรับป่าไม้ในเมืองที่มีอยู่แล้วควรได้รับการปกป้องดูแลรักษาไม่ให้มีการทำลาย พร้อมทั้งเข้าใจในวิถีแห่งธรรมชาติที่ว่า ป่าสามารถฟื้นฟูสภาพพื้นที่ใหม่ได้เองหากเราปล่อยให้มันฟื้นตัวโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวมากนัก

วิธีการที่ใช้ในการพัฒนานิเวศของเมือง อาจทำได้โดยการกำหนดการใช้ที่ดินให้เป็นพื้นที่สีเขียว พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่อนุรักษ์ในเมืองให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นปอดฟอกอากาศเปลี่ยนคาร์บอนไดออกไซด์จากท่อไอเสียรถยนต์ให้เป็นออกซิเจน อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดีของผู้อยู่อาศัยในเมือง เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผลในเชิงปฏิบัติ ควรหาพื้นที่สาธารณะที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้สอยประโยชน์ หรือมีผู้อยู่อาศัยอยู่น้อย แล้วดำเนินการปลูกต้นไม้ในเมืองเพื่อสร้างความเขียวชอุ่ม ซึ่งอาจทำได้ในรูปของการสร้างสวนสาธารณะหรือสวนพฤกษชาติ มีการปลูกไม้ยืนต้น ไม้พุ่ม และไม้ดอกไม้ประดับ มีสนามหญ้ากว้างขวาง มีบึงน้ำใส เป็นที่อาศัยของนกนานาชนิด เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและเป็นที่ยังออกกำลังกายของชาวเมือง

พร้อมกันนี้ควรดำเนินการปลูกต้นไม้บริเวณสองฟากฝั่งถนน เกาะกลางถนน และพื้นที่สาธารณะทั่วไป มีการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ตึกอาคารบ้านเรือนทุกหลังควรมีการปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่นด้วยต้นไม้ขนาดพันธุ์ ทั้งไม้ยืนต้น ไม้พุ่ม และไม้ดอกไม้ประดับ หรืออาจมีสวนครัวในบริเวณบ้าน การปลูกต้นไม้นอกจากจะเป็นการธำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ

(8) การสร้างฉันทานุมติในการดำเนินการ (Achieving Consensus for Action) ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การเป็นนครนิเวศและเมืองที่ยั่งยืน มีปัจจัยองค์ประกอบหลายประการ หนึ่งในจำนวนนี้ก็คือ การสร้างฉันทานุมติของประชาชนในการดำเนินการพัฒนา การจะดำเนินโครงการพัฒนาใด ๆ ต้องรับฟังทัศนคติความคิดเห็นของประชาชน และได้รับการเห็นพ้องหรือการยอมรับจากประชาชน เป็นการการทำงานแบบมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction Approach) ระหว่างหน่วยงาน องค์กรหรือภาคีต่าง ๆ (Partnerships) นั่นคือการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี ที่เน้นการทำงานในรูปประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) โดยให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาท (Public Involvement) ร่วมกับภาครัฐในการวางแผนพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงตั้งแต่ต้น ทั้งในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผน การกำหนดนโยบาย และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติแผนอย่างจริงจังแผน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาต่าง ๆ

แนวทางกว้าง ๆ ในการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ก็คือ การยึดหลัก "รัฐมีหน้าที่สนับสนุน ประชาชนทำเอง"

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตน



ควรมีการออกกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารชุมชนของตนทั้งในทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนในท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมเมือง ต้องมีการจัดทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) ผลกระทบด้านสังคม (Social Impact Assessment - SIA) รวมทั้งต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและกระบวนการประชาพิจารณ์อย่างแท้จริง

(9). การปฏิบัติแผน (Plan Implementation) แผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในช่วงที่ผ่านมามีปัญหาในเชิงปฏิบัติค่อนข้างมาก อันเนื่องมาจากในกระบวนการพัฒนาซึ่งเน้นพื้นที่เป็นหลัก แล้วมุ่งสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นในพื้นที่ นอกจากจะมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันและการจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพแล้ว ยังขาดการประสานแผนและการร่วมมือประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการกับบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากในสวนกลางและส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมโยธาธิการ สำนักผังเมือง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ผลจากการนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในเมืองเชียงใหม่หลายประการ ดังตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาขยะและน้ำเสียที่ไม่มีการวางแผนด้านการจัดการในระยะยาว กรณีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองเชียงใหม่ภายใต้เงินกู้ไอซีซีเอฟ.ระยะที่ 2 ที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีการกำหนดโครงการและมีการออกแบบก่อสร้างถังขยะด้วยซีเมนต์ และติดตั้งโคมไฟประดับตามแนวสองฟากถนนและริมคลองแม่ข่าภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยหน่วยงานของภาครัฐจากสวนกลาง คือ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าการออกแบบก่อสร้างถังขยะและติดตั้งโคมไฟดังกล่าว ขาดความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และขาดประโยชน์ใช้สอยเท่าที่ควร จนเกิดเป็นทัศนยะจาดของเมือง

นอกจากนี้ในการดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐบางโครงการ มิได้คำนึงถึงปัจจัยองค์ประกอบทางด้านกายภาพ สภาพภูมิอากาศ ทิศทางลม และไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเหมาะสมด้านสถานที่ตั้งมากเท่าที่ควร ดังเช่นกรณีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นอาณาบริเวณส่วนหนึ่งของแอ่งเชียงใหม่ (Chiang Mai Basin)

เมื่อพิจารณาในด้านกายภาพ บริเวณโดยรอบของพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว ติดต่อกับพื้นที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และตั้งอยู่ในทิศทางด้านเหนือลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเหตุให้ในช่วงฤดูร้อนของทุกปี กระแสลมจะพัดพาฝุ่นควันและกลิ่นละอองจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่ตัวเมืองเชียงใหม่ และพื้นที่ใกล้เคียง

นอกจากนี้พื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว ตั้งอยู่ด้านเหนือหน้าของแม่น้ำกวังที่ไหลผ่านตัวเมืองลำพูน ซึ่งเปรียบเสมือนสายโลหิตหลักที่หล่อเลี้ยงชีวิตของชาวเมืองลำพูนโดยตรง เป็นทั้งแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและเป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับทำน้ำประปา การปล่อยน้ำเสียที่ยังมิได้รับการบำบัดลงสู่แม่น้ำของโรงงานอุตสาหกรรม ส่งผลต่อการเกิดมลพิษมลภาวะต่อสภาวะแวดล้อมของแม่น้ำอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาและความล้มเหลวของการปฏิบัติแผน หรือการดำเนินโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้ กล่าวได้ว่า เป็นผลมาจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ และมีการประสานที่ดี รวมทั้งการที่ยังคงมีการแผนวางแผนนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผูกขาดอำนาจ และการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ยังไม่มีการกระจายอำนาจการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการกำหนดนโยบายการพัฒนา โดยให้องค์กรท้องถิ่น เช่น ประชาคมเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมการชุมชนเมือง ฯลฯ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ เข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) หรือมีอำนาจในการร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนตั้งแต่ต้น อันเป็นกระบวนการวางแผนพัฒนาที่มุ่งสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(10). การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) ควรมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในด้านการบริหารงบประมาณ การเงิน-การคลัง มาสู่ส่วนท้องถิ่นคือเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงาน และการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและราบรื่น ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีการปรับปรุงนโยบายด้านภาษี (Tax Policy) เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษี (Tax Holiday) ให้แก่ผู้ลงทุนประกอบการที่มาตรการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax) สำหรับผู้ลงทุนประกอบการที่ก่อมลพิษ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรการการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

(11). กำหนดแนวทางการอนุรักษ์เมืองเก่า แนวทางในการอนุรักษ์เมืองเก่าเชียงใหม่ สามารถดำเนินการได้ด้วยการออกมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. มาตรการคุ้มครองทางกฎหมาย (Legal Protection) ควรมีการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ฯลฯ มาควบคุมการใช้ที่ดิน และการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่กำแพงเมืองเก่าอย่างเคร่งครัด (Restrictive Covenants) พร้อมกันนี้บังคับใช้ มาตรการอื่นเข้มงวดในการปกป้องคุ้มครองอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และศิลปะ สถาปัตยกรรม

2. กำหนดแนวทางการออกแบบอาคาร (Design Guideline) ควรมีการจัดทำเอกสาร เกี่ยวกับแนวทางการออกแบบ - ปรับปรุงอาคารให้อยู่ในแบบแผนศิลปะสถาปัตยกรรมแบบพื้นถิ่น ของล้านนา มีการกำหนดความสูงและสัดส่วนที่สัมพันธ์กันของตัวอาคาร รวมทั้งการใช้วัสดุ ก่อสร้าง พร้อมกับออกกฎเกณฑ์ในการบูรณะซ่อมแซมหรือต่อเติมอาคาร ให้อยู่ในแบบแผนของ รูปทรงศิลปะสถาปัตยกรรมที่เป็นอยู่เดิมอย่างเคร่งครัด โดยตั้งคณะกรรมการทบทวนแบบ ก่อสร้าง (Design Review Board) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ นักอนุรักษ์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ขึ้น มาดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

3. การกำหนดเขตพื้นที่การใช้สอย (Zoning) มีการกำหนดเขตพื้นที่ภายในกำแพง เมืองเก่าเป็นเขตอนุรักษ์ด้านประวัติศาสตร์ พร้อมกับประกาศใช้มาตรการควบคุมการพัฒนา ควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเข้มงวด เช่น มีการควบคุมการก่อสร้าง การบูรณะซ่อมแซม การปรับปรุงตัวอาคารภายนอก - ภายใน และควบคุมการจราจรภายในเมือง เก่า หากเป็นไปได้ควรห้ามมิให้รถยนต์วิ่ง ให้ใช้รถจักรยานหรือการเดินแทน ถนนบางสายใน ย่านการค้าพาณิชย์กรรมบริเวณใจกลางเมือง เช่น ย่านไนท์ พลาซาร์ ควรปิดให้เป็นถนนคนเดิน (Walking Street)

4. การถือครองเป็นเจ้าของ (Ownership) ผู้ถือครองเป็นเจ้าของอาคารหรือบ้านเรือน ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์และศิลปะสถาปัตยกรรม ควรตระหนักถึงคุณค่าและมีความรู้ ความเข้าใจในแนวทางการอนุรักษ์เป็นอย่างดี องค์กรท้องถิ่น เช่น องค์กรด้านการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรมของท้องถิ่น หรือหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน อาจเข้าไปถือสิทธิและพัฒนาที่ดิน (Land Acquisition and Development) ด้วยการไปเช่า - ซื้อที่ดินหรืออาคารดังกล่าวมาไว้ใน ครอบครอง แล้วใช้เป็นศูนย์ศิลปะวัฒนธรรม หอศิลป์ หรือใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้อง กับด้านศิลปะวัฒนธรรม

5. การปรับปรุงการใช้ (Adaptive Reuse) สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตกำแพงเมือง เก่ามีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และมีการขยายตัวด้านธุรกิจท่องเที่ยว ผู้เป็นเจ้าของอาคารบ้าน

เรือนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หรือแสดงเอกลักษณ์ของศิลปสถาปัตยกรรมล้านนา อาจมีการปรับการใช้สอยอาคารบ้านเรือนดังกล่าว ให้ใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ เช่น ทำเป็นร้านอาหาร ผับ เกสท์เฮาส์ ฯลฯ

6. การให้เงินช่วยเหลือหรือให้รางวัล (Grants or Prizes) ของคณาภาคเอกชน เช่น หอการค้า สโมสรโรตารี สมาคมสถาปนิกสยาม หรือหน่วยงานภาครัฐ เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมศิลปากร ฯลฯ อาจให้เงินสนับสนุนหรือประกาศเกียรติคุณด้วยการให้รางวัลอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ หรือรางวัลการอนุรักษ์เรือนล้านนา พร้อมประกาศขึ้นทะเบียนเป็นอาคารอนุรักษ์

7. การลงโทษ (Penalties) ควรใช้มาตรการเข้มงวดทางกฎหมายลงโทษผู้ฝ่าฝืน หรือผู้ล่วงละเมิดกฎหมาย - กฎระเบียบต่าง ๆ ด้วยการจำและปรับอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้กระทำการดัดแปลงแก้ไขอาคารบ้านเรือนอย่างผิดรูปทรงศิลปสถาปัตยกรรมที่เป็นอยู่เดิม กระทำการรื้อถอนทำลายอาคารบ้านเรือนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปสถาปัตยกรรม โดยใช้กระบวนการศาลยุติธรรมตัดสิน

(12). ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง ปรับรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองในทุกระดับ โดยยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองเชียงใหม่แบบพิเศษ แล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา ก่อนจะประกาศใช้เป็นอันดับต่อไป

(13). จัดทำแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน ด้วยกระบวนการระดมสมองทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยผสมผสานการพัฒนาด้านนิเวศ และสิ่งแวดล้อม เข้ากับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เชียงใหม่ก้าวไปสู่การเป็นนครนิเวศ และการเป็นเมืองที่ยั่งยืน

(14). ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง - การปกครอง มีการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารการเงิน การคลัง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางผังท้องถิ่น และที่สำคัญคือ มีการบริหารด้วยหลักคุณธรรม มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การพัฒนาเมืองเชียงใหม่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(15). จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจังหวัดในรูปขององค์กรพหุภาคี ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

#### 5.2.4 การเมืองแบบมีส่วนร่วม หรือ “ประชาสังคม”

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองทุกระดับ เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ที่มีการปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยถือว่าพลเมืองคือหัวใจของการเมือง และได้ปรับการเมืองให้เป็นของพลเมืองมากขึ้น ประเด็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในการปกครองตนเองต้องมีการนำมาปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง เช่น ปรับการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนชาวเชียงใหม่เข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ กระจายอำนาจให้ชุมชนเข้าไปร่วมบริหาร - จัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ในรูปของการพัฒนาองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในเมืองเชียงใหม่

หลังจากที่องค์กรของชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชน สามารถดำเนินการบริหาร - จัดการได้โดยอิสระ ควรพัฒนาตั้งเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนเมือง หรือประชาคมเมือง มีการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพ สามารถที่จะบริหาร - จัดการ และดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยการร่วมประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ หรือภาคีอื่น ๆ ของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการประสานกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งพอสมควร ชุมชนเมืองหรือประชาคมเมืองมีความเข้มแข็ง ควรที่จะพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรประชาสังคม (Civil society) หรือองค์กรประชาคมจังหวัด

ทั้งนี้โดยยึดหลักการบริหาร - จัดการในแนวระนาบ และความสัมพันธ์ในแนวระนาบที่เชื่อมโยงองค์กรชุมชนเข้าด้วยกันด้วยความเสมอภาค โดยเริ่มจากการที่ประชาชนในชุมชนมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร มีการเรียนรู้ร่วมกัน (Participatory learning) มีการระดมสมอง กำหนดแผนนโยบายการพัฒนาหลักของเมืองด้วยกัน แสวงหาแนวทางการทำงานหรือแนวทางการไขปัญหาาร่วมกัน ขยายบทบาทการทำงานร่วมกัน ทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมด้วยกัน และบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนด้วยตนเองทั่วทั้งเมือง

ในการดำเนินการของประชาคมจังหวัดเชียงใหม่ หรือองค์กรประชาสังคม ควรมีการจัดองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงาน มีความยืดหยุ่นและมีความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยให้แนวการบริหาร - จัดการในแนวระนาบ มีคณะทำงานหลัก 4 ฝ่าย คือ คณะที่ปรึกษา คณะกรรมการอำนวยการเชียงใหม่นครนิเวศ ศูนย์ประสานงานประชาสังคม และองค์กรประชาชนประชาคมจังหวัดเชียงใหม่

คณะทำงานของแต่ละฝ่ายควรมาจากการแสดงเจตจำนงศึเสนอตัวเข้ามาทำงาน และมีการเลือกบุคคลที่เหมาะสมของแต่ละฝ่ายด้วยการออกเสียง คณะทำงานทั้ง 4 ฝ่ายมีบทบาทร่วมกันในการวางแผน กำหนดนโยบาย และการดำเนินงานในด้านปฏิบัติ รวมทั้งการ

ร่วมกันประเมินผล ทั้งนี้โดยมีองค์กรย่อยให้การสนับสนุนอีก 4 หน่วยงานย่อย คือ ฝ่ายกองทุนประชาสังคมและงบประมาณ ศูนย์ข้อมูล ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนา และฝ่ายเทคโนโลยี

สำหรับแหล่งเงินของกองทุนประชาสังคม อาจดำเนินการจัดหาจากการกระจายเงินภาษีอากรสู่ท้องถิ่น หรือได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทางด้านงบประมาณจากหน่วยงานของภาครัฐในส่วนกลาง เช่น กรมการปกครอง หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ รวมทั้งการสนับสนุนด้านเงินทุนจากภาคธุรกิจ เช่น หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว ฯลฯ ที่บริจาคให้กองทุนประชาสังคมนำมาใช้เป็นกองทุนในการพัฒนาท้องถิ่น หรือในการพัฒนาบางโครงการอาจไม่ต้องใช้เงินสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ และภาคเอกชน หากแต่ชาวบ้านพร้อมใจกันเสียสละบริจาคเงินสำหรับดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชนของตน

#### 5.2.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในรูปแบบการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมินผล

แนวทางดำเนินการ ยึดเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง โดยให้ประชาชนคิดเอง ทำเอง โดยที่ภาครัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุน ในกระบวนการพัฒนามีการผสมผสานการพัฒนาเศรษฐกิจเข้ากับการพัฒนาด้านสังคม และการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม มีการบริหารงานโดยยึดหลักคุณธรรมหรือการใช้แนวคิดธรรมรัฐ มุ่งเน้นการปกครองที่ผู้ปกครองเป็นผู้มีคุณธรรม การบริหาร - การจัดการมีความโปร่งใส สามารถที่จะตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาใด ๆ ของรัฐ ในทุกระดับ พร้อมทั้งนี้มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการทำงาน และมีการร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่

รูปแบบการบริหาร - จัดการ มีการบริหาร - จัดการในแนวระนาบ (Horizontal administration) โดยชุมชน มีการดำเนินการในลักษณะแบบพหุภาคี คือเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน ทุกระดับอย่างเสมอภาค ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมประเมินผล

การบริหาร - จัดการโดยประชาคมเมือง ควรมีการก่อตั้งสภาประชาคมเมืองโดยการเลือกตั้ง มีการกระจายอำนาจบริหาร - จัดการออกเป็นชุมชน ย่าน และแขวง ยึดอยู่บนฐานคิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชน มีการรวมตัวประสานงานของคณะกรรมการ

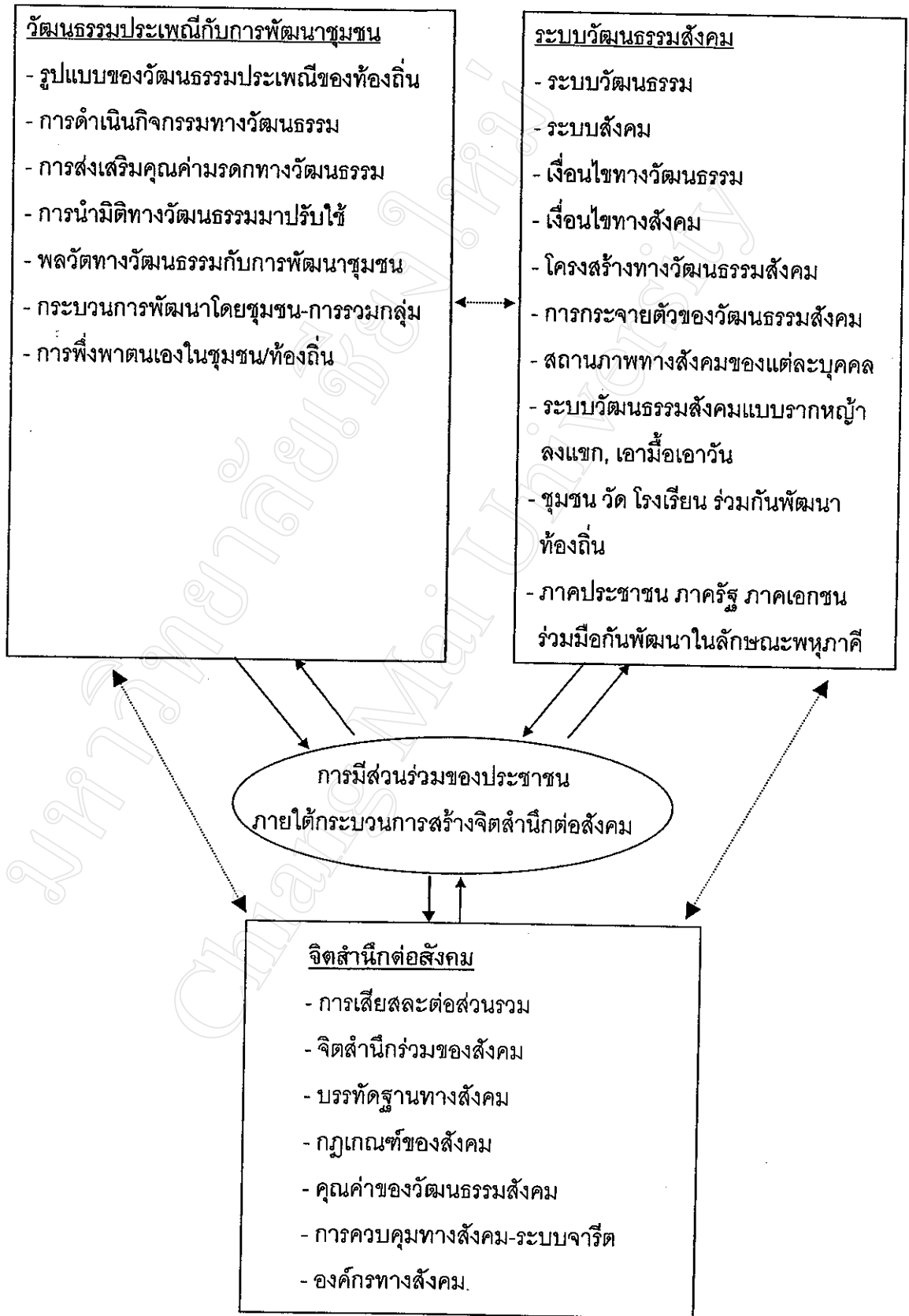
ชุมชนต่าง ๆ เป็นเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองหรือสังคมโดยรวม มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์การทำงานพัฒนา ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและกรอบวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ มีการประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และร่วมกันประเมินผลเพื่อสรุปการทำงานและกำหนดแนวทางและแนวทางการพัฒนาในปีต่อไป เพื่อพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านนิเวศ

### 5.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กระบวนการสร้างจิตสำนึกต่อสังคม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนสอดคล้องกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพ.ศ. 2540 ในหมวดที่ว่าสิทธิพลเมือง ที่กำหนดสิทธิในการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชน เป็นพลังของชุมชนที่ทำงานเพื่อสาธารณะร่วมกัน ในลักษณะของประชาสังคมท้องถิ่น พร้อมกันนี้ยังสอดคล้องกับเนื้อหาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่กำหนดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลักสำคัญ มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน สร้างสังคมที่เข้มแข็ง ขยายอำนาจภาคประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น สามารถคานอำนาจของภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้มแข็งอยู่แล้วให้เกิดมีดุลยภาพ สามารถทำงานร่วมกันในลักษณะพหุภาคีได้อย่างมีความเสมอภาคทัดเทียมกัน ในรูปแบบของการบริหาร - จัดการในแนวระนาบ (Horizontal Administration)

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นยุทธศาสตร์หลักที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาเมืองเชียงใหม่และประเทศไทย ในช่วงที่เผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยมุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ให้ประชาชนและองค์กรชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ ยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง (Self - sufficient) ทั้งนี้สถาบันในท้องถิ่น (Local institution) และองค์กรชุมชนในท้องถิ่น (Community organ) มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนโดยตรง สามารถเข้าถึงทรัพยากร มีบทบาทหลักในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งในการป้องกัน ติดตาม เฝ้าระวัง แก้ปัญหาความขัดแย้ง และการแย่งชิงทรัพยากรในพื้นที่และชุมชนที่ตนอยู่อาศัย

ในกระบวนการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองของชุมชนและท้องถิ่น พลวัตทางวัฒนธรรมประเพณีกับการพัฒนาชุมชนเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเรียนรู้ และทำความเข้าใจให้ลึกซึ้ง ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาควรมีการนำภูมิปัญญาดั้งเดิมของท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้



รูปที่ 12 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกระบวนการสร้างจิตสำนึกต่อสังคม



อย่างเหมาะสม โดยชาวบ้านซึ่งเป็นประชากรระดับรากหญ้าควรเข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนินงานพัฒนา

ประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามก็คือมีการศึกษารูปแบบวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น และส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรม การทำความเข้าใจในระบบวัฒนธรรมชุมชน ระบบสังคม เงื่อนไขทางวัฒนธรรม เงื่อนไขทางสังคม โครงสร้างทางวัฒนธรรม - สังคม (Socio - cultural structure) การกระจายตัวของวัฒนธรรมสังคม ระบบวัฒนธรรม - สังคมแบบพึ่งพา เช่น การลงแขก เอามื้อเอากัน พร้อมกันนี้ควรเข้าใจในเรื่องจิตสำนึกต่อสังคม ซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางสังคม เช่น การควบคุมทางสังคม - ระบบจารีต องค์กรทางสังคม คุณค่าของวัฒนธรรม - สังคม การเสียสละต่อส่วนรวม จิตสำนึกร่วมของสังคม กฎเกณฑ์ของสังคม และการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม โดยยึดแนวทางการพัฒนาชุมชนแบบประชาชนมีส่วนร่วม และแนวทางการพัฒนาชุมชน

### 1. แนวทางการพัฒนาชุมชนแบบประชาชนมีส่วนร่วม

1. วัตถุประสงค์ : เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
2. ยุทธศาสตร์ : ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมินผล
3. แนวทางการดำเนินงาน
  1. วางแผนโครงการ
    - 1.1 โครงการระยะสั้น เป็นโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยสำรวจปัญหา แล้วจัดลำดับความสำคัญก่อน - หลัง
    - 1.2 โครงการระยะปานกลาง เป็นโครงการที่มุ่งป้องกันมิให้เกิดปัญหาในอนาคต กำหนดโครงการโดยมุ่งพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี
    - 1.3 โครงการระยะยาว เป็นโครงการหลักที่มุ่งพัฒนาชุมชนให้มีความยั่งยืน โดยมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ และพัฒนาไปสู่องค์กรประชาสังคม
  2. การปฏิบัติแผน เอาประชาชนเป็นตัวตั้ง มีการบริหารในแนวระนาบ มีความเสมอภาคกันทุกภาคส่วน มีการประสานงาน ความร่วมมือ การสนับสนุนจากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะพหุภาคี ทั้งจากภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน
  3. การประเมินผล เมื่อดำเนินการครบ 1 ปี ควรมีการประเมินผลเพื่อสรุปผลการดำเนินงาน กำหนดแนวทางการทำงาน และการบริหารโครงการของปีถัดไป

## 2. แนวทางการดำเนินงานพัฒนาของชุมชน

1. ผู้รับผิดชอบโดยตรง : คณะกรรมการชุมชน
2. แนวทางการดำเนินการพัฒนา :
  1. สำรวจขอบเขตพื้นที่
  2. สำรวจจำนวนประชากร
  3. สำรวจสภาพการตั้งถิ่นฐาน - ชุมชน
  4. ศึกษาสภาพของปัญหาภายในชุมชน
  5. ระดมความคิดและแสวงหาแนวทางแก้ไข ด้วยการเปิดเวทีระดมสมองและประชุมกลุ่มย่อย
  6. ร่วมกันกำหนดกลยุทธ์ - ยุทธศาสตร์การพัฒนา
  7. ร่วมกันกำหนดโครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน (Need Assessment)
  8. การมีทุนอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ในรูปของกองทุนชุมชน (Community Fund)
  9. การดำเนินงานพัฒนาโดยร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนต่าง ๆ
  10. ร่วมกันประเมินผล - กำหนดแผนงานอนาคต
  11. สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน และขยายเครือข่ายให้กว้างขึ้นเป็นระดับจังหวัด คือประชาคมจังหวัดหรือองค์กรประชาสังคม จากนั้นขยายเครือข่ายไปสู่ระดับภาค และระดับประเทศ

### 5.2.7 กำหนดแผนพัฒนาหลัก (Master Plan) ในระยะยาว

ควรมีแผนพัฒนาหลักที่สามารถนำไปปฏิบัติหรือดำเนินการได้จริง และมีการกำหนดงบประมาณในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อเอื้ออำนวยให้มีการตามแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยมีการร่วมมือประสานแผนและร่วมมือ ประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพของหน่วยงานต่างๆ มีการวางแผนควบคุมการเจริญเติบโตให้อยู่ในกรอบและทิศทางที่วางไว้ เช่น แผนหลักการพัฒนาด้านโครงสร้างและระบบบริการพื้นฐาน แผนหลักด้านการอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถาน แผนหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และยกระดับคุณภาพชีวิต แผนหลักการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ฯลฯ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรกำหนดแนวทางการจัดการระบบขนส่งมวลชนเมืองเชียงใหม่ ตัวเมืองเชียงใหม่มีพื้นที่ 40 ตร.กม. มีจำนวนประชากรประมาณ 1.7 แสนคน ผังเมืองและเครือข่ายถนนของตัวเมืองเก่าในเขตกำแพงเมืองวางไว้เมื่อ 703 ปีที่แล้ว โดยพญามังราย พญาแกว เมือง และพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งร่วมกันสร้างเมืองเชียงใหม่ สภาพถนนในเขตตัวเมืองเก่ามีสภาพที่แคบ ไม่สามารถขยายผิวการจราจรได้อีก ขณะที่จำนวนประชากรและจำนวนรถยนต์เพิ่มมากขึ้น ทางออกของปัญหาดังกล่าวก็คือ ควรมีการวางแนวทางการจัดการระบบขนส่งมวลชนเมืองเชียงใหม่ที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

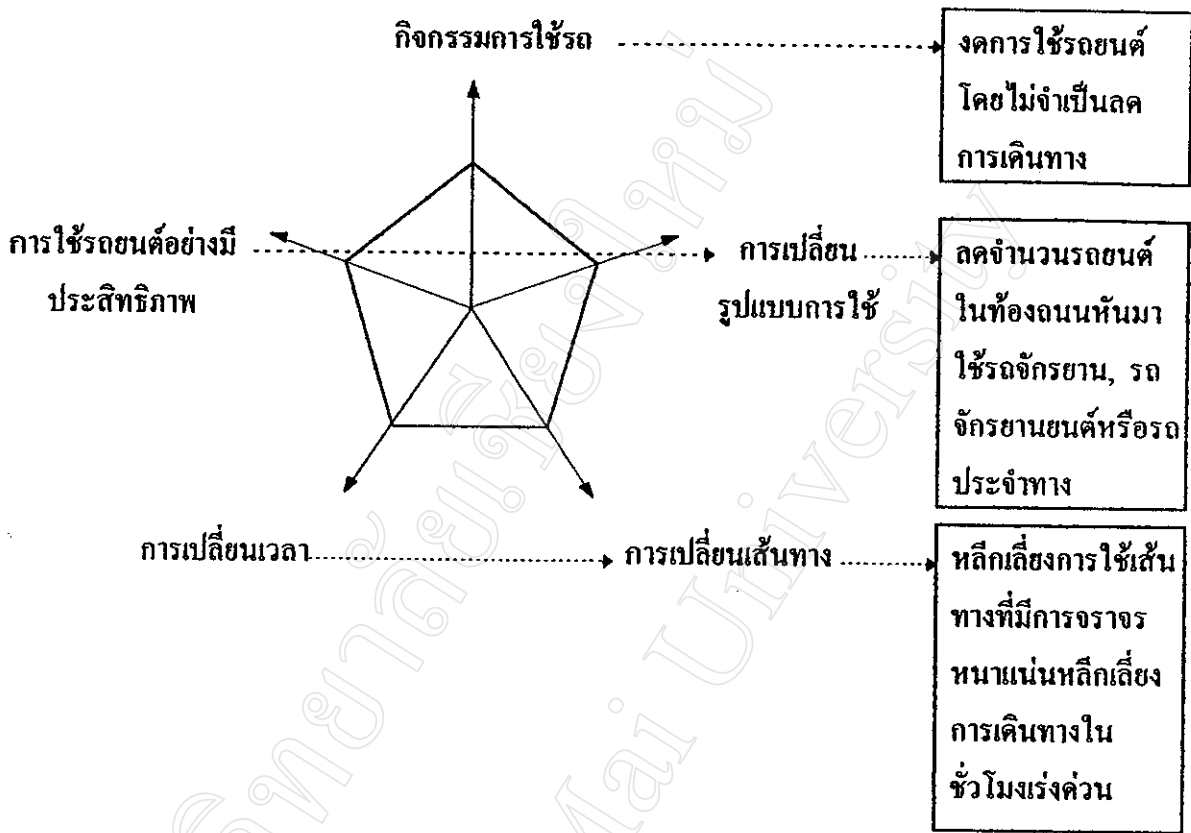
แนวทางการจัดการระบบขนส่งมวลชนเมืองเชียงใหม่ สามารถจัดแบ่งมาตรการในการดำเนินการได้ 3 ระยะ คือ

#### 1. มาตรการระยะสั้น การที่ถนนและพื้นผิวการจราจรในพื้นที่ตัวเมืองค่อนข้าง

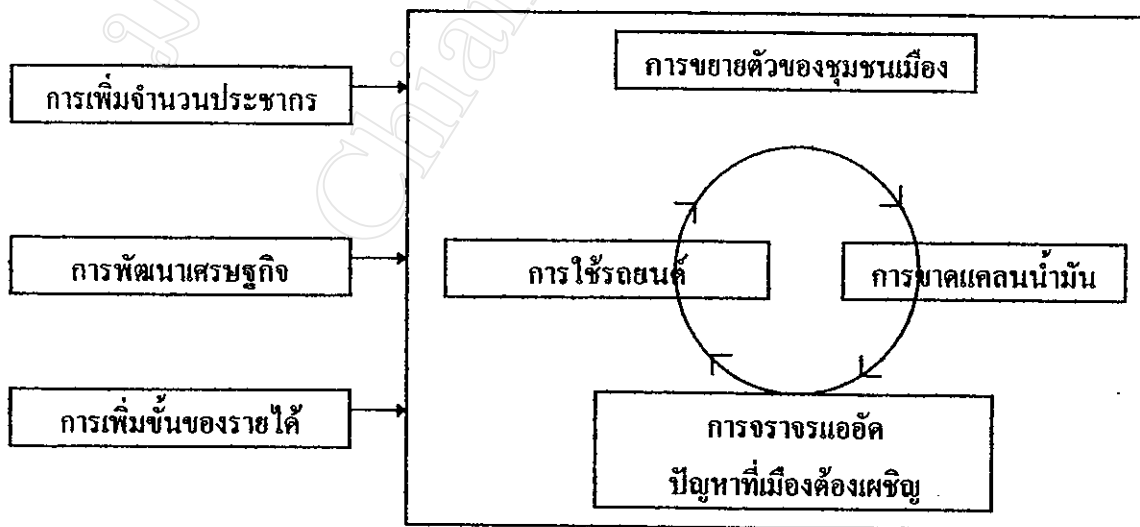
แคบ การใช้รถสี่ล้อแดงแทนการใช้รถเมล์ขนาดใหญ่ที่มีความเหมาะสม แต่ควรมีการจัดระเบียบเส้นทางเดินรถสี่ล้อแดงในเมือง และสี่ล้อขาวและเหลืองในพื้นที่ชานเมืองรอบนอกให้เป็นระเบียบ มีการประสานสอดคล้องกันของเส้นทางเดินรถและจุดจอดปลายทาง เอื้ออำนวยให้ต่อรถได้สะดวกรวดเร็ว มีการกำหนดเส้นทางเดินรถสายหลักที่ผ่านย่านธุรกิจ สถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา มีการกำหนดจุดจอดรับ - ส่ง ที่แน่นอน รวมทั้งมีการเก็บค่าโดยสารในอัตราที่เหมาะสม ไม่สูงเกินไป พนักงานขับรถมีมารยาทเรียบร้อย มรการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางเดินรถแก่สาธารณชน

2. มาตรการระยะปานกลาง ควรมีการจัดวางระบบขนส่งมวลชนที่สะดวกเร็ว สะอาด มีการใช้รถเมล์โดยสารขนาดใหญ่ที่ผู้โดยสารได้มาก และประหยัด โดยใช้วิธีการระดมความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จากภาคเอกชน และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ เพื่อแสวงหามาตรการร่วมกันในการกำหนดเส้นทางเดินรถที่เหมาะสม เช่น เส้นทางสายรอบเมือง เส้นทางจากชานเมืองเข้าสู่ตัวเมือง การกำหนดราคาค่าโดยสารที่ยุติธรรม การบริการที่ดี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารให้มากที่สุด

3. มาตรการระยะยาว ควรมีการกำหนดแผนหลักในเรื่องการจัดการระบบขนส่งมวลชนของเมืองเชียงใหม่ เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองในอนาคต เช่น การวางระบบรถไฟฟ้าหรือระบบรถไฟใต้ดิน เชื่อมต่อระหว่างเขตพื้นที่ชานเมืองรอบนอก อำเภอรอบนอก กับพื้นที่ใจกลางเมือง โดยอาจจะกำหนดเส้นทางสายหลักไว้ 4 เส้นทาง คือ (1) เส้นทาง จากเชียงดาว - แม่แตง - แมริม สู่อำเภอเมืองเชียงใหม่ (2) เส้นทางจากจอมทอง - สันป่าตอง - หางดง สู่อำเภอเมืองเชียงใหม่



รูปที่ 13 แนวทางการแก้ปัญหาจราจรในตัวเมือง (JICA 1996)



รูปที่ 14 วงจรอุบาทว์ของการใช้รถยนต์ (JICA 1996)

และ (3) เส้นทางจากพร้าว - สันทราย - แม่ใจ สู่ตัวเมืองเชียงใหม่ และ (4) เส้นทางจากดอยสะเก็ด - สันทราย สู่ตัวเมืองเชียงใหม่

ทั้งนี้ควรมีการก่อตั้งบริษัทมหาชนที่ดำเนินกิจการด้านขนส่งมวลชนของเมืองเชียงใหม่ โดยเปิดขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และนักธุรกิจผู้ประกอบการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนชาวเมืองเชียงใหม่ได้ร่วมกันเป็นเจ้าของ มีการบริหาร - จัดการโดยนักบริหารมืออาชีพที่มีความชำนาญในด้านนี้โดยตรง และมีการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร - จัดการอย่างแท้จริง

### 5.2.8 ทบทวนปัญหาการพัฒนาแบบรวมศูนย์

จากการศึกษาวิจัยในหัวข้อ “แนวคิดนครนิเวศกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน” พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมืองเชียงใหม่ตลอดช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศ หรือในฐานะที่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลัก สรุปได้ว่าล้วนอยู่ภายใต้กรอบแห่งนโยบายของการมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือให้มีเศรษฐกิจดี มีการขยายตัวของเศรษฐกิจในอัตราสูง โดยยึดเอาตัวเลขการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ที่เอาผลผลิตมวลรวมประชาชาติเป็นดัชนีชี้วัดเป็นสำคัญ หากได้ให้ความสำคัญในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาด้านสังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก รวมทั้งมิได้มีการนำต้นทุนสังคมและต้นทุนสิ่งแวดล้อมมาคิดคำนวณเป็นมูลค่าของการลงทุนแต่อย่างใด

ผลจากการพัฒนาดังกล่าวได้ส่งผลให้เมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันอยู่ในภาวะของการเป็นเมืองไร้ระเบียบ ไม่มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน เป็นเพียงการดำเนินความพยายามแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และบรรเทาความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งที่ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการกำหนดแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ระยะปานกลาง 5 ปี (2540 - 2544) ทว่าในทางปฏิบัติ มิได้นำแผนพัฒนาดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจังแต่อย่างใด

ตลอดช่วงที่ผ่านมา การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ถูกวางแผนจากส่วนกลาง ถูกกำหนดบทบาทไว้ในหลายระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา เมืองเชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักและศูนย์กลางความเจริญ (Growth Center) ของภาคเหนือ มีการกำหนดให้พื้นที่ของเมืองเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทั้งในด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ถือเป็นเขตที่มีการขยายตัวที่สำคัญของภาค มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้นในพื้นที่จังหวัดลำพูน มีการสนับสนุน

อุตสาหกรรมด้านเครื่องเคลือบดินเผาที่จังหวัดลำปาง และสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงระบบชลประทานให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเกษตรในลักษณะแบบผสมผสาน

ในกระบวนการพัฒนา ควรพัฒนาให้สอดคล้องเหมาะสมกับภูมิวิเวคของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีสภาพเป็นแอ่งขนาดใหญ่ล้อมรอบด้วยเทือกเขาในทุกด้าน และมีแม่น้ำสายหลักไหลผ่านหลายสายด้วยกัน คือแม่น้ำปิงที่ไหลผ่านตัวเมืองทำหน้าที่หล่อเลี้ยงตัวเมือง เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับการทำน้ำประปาสนองความต้องการอุปโภค - บริโภคของประชากรในตัวเมือง(Urban) มีน้ำแม่ควงไหลผ่านพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันออก (Suburban) และน้ำแม่กวงไหลผ่านพื้นที่ริมระเบียงของเมือง (Corridor) ในด้านทิศตะวันออก เป็นแหล่งน้ำสำคัญที่หล่อเลี้ยงภาคเกษตรกรรมบริเวณท้องทุ่งสันทรายและท้องทุ่งดอยสะเก็ด ซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวขนาดใหญ่หล่อเลี้ยงเมืองเชียงใหม่ พร้อมกับนี้ยังมีคลองชลประทานไหลผ่านพื้นที่ด้านตะวันตกของเมืองรองรับน้ำจากแม่น้ำห้วยแก้วและแม่น้ำข้างเคียนที่ไหลลงมาจากอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย ซึ่งมีสภาพเป็นป่าเขา ประกอบไปด้วยป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ และป่าสนเขา ผืนป่าในอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย แห่งนี้เป็นระบบนิเวศย่อยที่มีผลต่อสภาพภูมิอากาศและระดับอุณหภูมิของเมืองเชียงใหม่โดยตรง

การก่อสร้างเขื่อนแม่กวงอุดมธารา ในพื้นที่อำเภอดอยสะเก็ด และเขื่อนแม่จัดสมบูรณ์ชล ในพื้นที่อำเภอแม่แตง เพื่อนำน้ำมาหล่อเลี้ยงประชากรทั้งในตัวเมืองและบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมรายรอบ ได้นำไปสู่การทำลายผืนป่าในอาณาบริเวณกว้าง รวมทั้งนำไปสู่การอพยพโยกย้ายของประชากรจำนวนหนึ่ง ให้ออกไปจากพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินดั้งเดิม นำมาซึ่งปัญหาสังคมติดตามมา อีกทั้งในปัจจุบันปัญหาการทำลายป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำ ได้ก่อให้เกิดความแห้งแล้ง ปริมาณฝนลดต่ำลง ส่งผลให้น้ำในเขื่อนอยู่ในระดับที่ต่ำ มีผลต่อการทำการเกษตรกรรม การสร้างผลผลิตสินค้าการเกษตรสนองความต้องการของประชากรในเมือง

กรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้นนอกจากจะมีสาเหตุที่มาจากการพัฒนาแบบศูนย์การเติบโต (Growth Pole Center) และการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่เมืองเชียงใหม่แล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าในกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มองข้ามประเด็นเกี่ยวกับต้นทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้นทุนสังคม ได้นำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ การเสื่อมสลายของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิม การแตกแยกของสถาบันครอบครัว และการเสื่อมของวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดต่อ ๆ กันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ

ปัญหาผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น หลังจากมีการตั้งเป้า อัตราการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ปัญหาดังกล่าวดำเนินสืบเนื่องมากระทั่งในช่วงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ การไหม้เร่งผลิตกระแสไฟฟ้ารองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน ได้ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่องสิ่งแวดล้อม ดังเช่นกรณีการแพร่กระจายของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศ และการเกิดฝนกรดในพื้นที่ของจังหวัดลำปางและพื้นที่ใกล้เคียงในช่วงปีพ.ศ. 2535 ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังคงดำเนินสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

#### 5.2.9. ทบทวนปัญหาจากการไม่ประสานแผนพัฒนา

ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านพื้นที่ (Area Development) จะมีการกำหนดแผนพัฒนาหลัก (Master Plan) ในระยะยาว แล้วให้หน่วยงานกระทรวงหลักร่วมกันดำเนินงาน แต่ว่าขั้นปฏิบัติการนั้นกลับไม่มีผลเป็นจริงในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานแต่ละองค์กรล้วนดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของตนอย่างเอกเทศ ไม่มีการดำเนินงานแบบวางแผนประสานกัน (Intergrated Planning Approach) เพื่อเชื่อมโยงประสานโครงการของแต่ละองค์กรหรือแต่ละหน่วยงานให้เป็นแผนเดียวแล้วร่วมกันดำเนินการอย่างเป็นระบบ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐไม่เป็นผลในเชิงปฏิบัติ หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก็เนื่องจากขาดกลไกการประสานงานที่ดี ไม่มีการร่วมกันประสานเชื่อมโยงแผนต่าง ๆ ไม่มีการก่อตั้งคณะกรรมการประสานแผนขึ้นมารับผิดชอบในการประสานแผนพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดการทับซ้อนในการดำเนินโครงการพัฒนา ๆ และสูญเสียและสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินโดยไม่จำเป็น

ทั้งนี้ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาไว้เป็นรายสาขา เช่น สาขาการเกษตร เกษตรอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม คมนาคมและขนส่ง การพลังงาน การศึกษา การสาธารณสุข สาธารณูปการ และสาขาสังคม เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นประจักษ์ถึงการมิได้กำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างชัดเจน ภายใต้บริบทความยั่งยืนของธรรมชาติแวดล้อมและระบบนิเวศ และมิได้กำหนดนโยบายการพัฒนาภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงมิติต่าง ๆ ในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม หากแต่ในทางตรงกันข้ามในการพัฒนามีเข็มมุ่งเฉพาะด้านเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว

การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ภายใต้แนวทางการเร่งผลเลิศในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการ ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศถูกทำลายในอัตราเร่ง ศิลธรรมและจริยธรรมของผู้คนเสื่อมโทรมลง วิถีชีวิตและค่านิยมของสังคมและเศรษฐกิจสมัยใหม่หันไปเน้นด้านวัตถุ มีการแข่งขันช่วงชิงและเอาัดเอาเปรียบเพื่อแสวงหาความมั่งคั่ง เป็นการพัฒนาสังคมที่สับสนยุ่งเหยิงและไร้ระเบียบ การใช้ระบบอุปถัมภ์มีแพร่หลายอยู่ในทุกองคาพยพของสังคม การศึกษารวมศูนย์อยู่ในศูนย์กลาง คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ชนบทขาดกระบวนการศึกษาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

กระทั่งเข้าสู่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนามาเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตเป็นสำคัญ โดยให้มีการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต มีการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการให้ชุมชนได้เป็นเจ้าของทรัพยากร มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและมีการใช้สอยอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยกันอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมบูรณ์ เกิดความสมดุลย์ต่อระบบนิเวศวิทยา เพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ที่สำคัญคือมีการพัฒนาประชาธิปไตย มุ่งให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม ได้เข้ามามีบทบาทร่วมมือประสานงานกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ รูปแบบ อาทิ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี การเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ พร้อมทั้งนี้มีการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการนำภูมิปัญญาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม และใช้เป็นแนวคิดหรือแนวทางในการพัฒนาประเทศ



### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1. ใช้นโยบายเชิงรุกในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ควรมีการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาในเชิงรุกแทนการตั้งรับ ด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบแนวคิดนครนิเวศ ที่ผสมผสานการพัฒนาด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสังคม และการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติการ หรือโครงการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการประสานแผนการพัฒนาทุกแผนให้ผสมกลมกลืนกันอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องหา กำหนดระยะเวลาดำเนินการหรือปฏิบัติการไว้ชัดเจน มีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน รวมทั้งมีการประเมินผลเพื่อสรุปการทำงาน การแก้ปัญหา และตรวจดูว่ามีปัญหาโดยยังมีได้แก้ไข เพื่อที่จะได้หาแนวทางแก้ไขในโอกาสต่อไป

2. ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้วัฒนธรรมใหม่ บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (People participation) ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมประเมินผล รวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานจากแนวตั้ง (Vertical administration) ไปสู่การบริหารจัดการในแนวระนาบ (Horizontal administration) และมีการพัฒนา - ปรับปรุงโครงสร้างทางอำนาจ

3. เปิดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ คือหน่วยงานทางราชการอย่างทั่วถึง (Universal service) รวมทั้งข้อมูลข่าวสารของภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดของสังคมยุคปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นสังคมข่าวสาร (Information society) และถือว่าความรู้คืออำนาจ (Knowledge is power)

การมีความรู้และการเรียนรู้ความเคลื่อนไหวในกระแสพลวัตของสังคมในวงกว้าง ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและในเวทีประชาคมโลก จะช่วยให้เกิดมีวิสัยทัศน์กว้างไกล และมีองค์ความรู้ในสาขาต่าง ๆ อย่างหลากหลาย สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ได้อย่างเหมาะสม

4. กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ดำเนินไปภายใต้กรอบของแนวคิดธรรมรัฐ (Good Governance) อันเป็นการปกครองที่ยึดหลักการมีคุณธรรมเป็นแก่นแกนสำคัญ สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ (Accountability) ให้ดำเนินไปด้วยความโปร่งใส (Transparency)

โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย บริหาร จัดการ ในทุกระดับ ใช้ยุทธศาสตร์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมประเมินผล อันเป็นการกระจายอำนาจให้ประชากรของเมืองได้ใช้สิทธิในความเป็นพลเมืองของตนในการปกครองและบริหาร - จัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ในเรื่องการจัดจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) และมีการนำผลสรุปที่ได้รับจากการประชาพิจารณ์ไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง

5. พัฒนาทรัพยากรบุคคล มุ่งเน้นการพัฒนาผู้นำ ผู้บริหาร เยาวชน และประชาชนทั่วไป ให้มีคุณภาพ และเป็นผู้มีคุณธรรม ในกระบวนการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำควรเป็นผู้มีภูมิรู้กว้างขวางในลักษณะสหวิทยาการ ควรพัฒนาผู้นำให้เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีองค์ความรู้ (Body of knowledge) ในเรื่องการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในแนวทศวรรษวิภาคและการพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ดังกล่าวในการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ทางกายภาพ และภูมินิเวศของเมืองเชียงใหม่ ภายใต้นโยบายสำคัญของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ทั้งในประเด็นสิทธิของประชาชนทั่วไป สิทธิชุมชน สิทธิผู้หญิง สิทธิเสรีภาพของผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ รวมทั้งมีความเข้าใจในแนวคิดหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคมนเป็นหลัก และแนวคิดในเรื่องของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ดังที่กำหนดไว้ใน Agenda 21

6. พัฒนาองค์กรชุมชน (Community) ให้ก้าวขึ้นมาเป็นประชาคมเมือง (Urban Society) และประชาสังคม (Civil society) มีการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชนแต่ละแห่ง โดยองค์กรของชาวบ้านในชุมชนเป็นแกนนำ มีการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน การพัฒนาในแต่ละชุมชนสามารถบริหาร - จัดการ เสนอโครงการ และดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้เอง โดยมีหน่วยงานภายนอก ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุน ในลักษณะการทำงานแบบพหุภาคี เมื่อองค์กรสังคมแต่ละแห่งมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาเป็นเครือข่ายประชาคมเมือง และประชาสังคมในที่สุด

7. สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนครนิเวศในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อขยายขอบเขตความร่วมมือ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนระหว่างกัน อันจะเป็นการขยายบทบาทของเมืองเชียงใหม่ในอนาคต และขยายขอบเขตของการติดต่อสัมพันธ์กับคนต่าง

วัฒนธรรม ให้ก้าวเข้าสู่การเป็นนครนิเวศในประชาคมโลก (Global community) ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการเป็นเมืองพี่ - เมืองน้อง โดยให้ประชาชนหรือเยาวชนได้มีโอกาสสร้างความสัมพันธ์ต่อกัน ในรูปของโครงการแลกเปลี่ยนเยาวชน โครงการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การจัดสัมมนาในประเด็นปัญหาาร่วมกัน เพื่อร่วมแสวงหาแนวทางแก้ไข

8. การมีทุนสนับสนุน ในรูปของกองทุนประชาคมจังหวัดเชียงใหม่หรือกองทุนประชาสังคม ซึ่งอาจได้มาจากการสนับสนุนช่วยเหลือด้านงบประมาณจากรัฐบาลโดยตรง หรือจากหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ และมีการวางแผนพัฒนาที่เป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มการติดต่อเชิงพาณิชย์โดยตรงกับประเทศเพื่อนบ้านในภาคเหนือตอนบนให้มากยิ่งขึ้น

9. การสนับสนุนด้านสังคม สื่อมวลชนให้ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ เชื่อมโยงข้อมูลและการศึกษาสู่ชุมชน เน้นการสื่อสารแบบสองทาง ผู้ที่อยู่ในชุมชนได้ถ่ายทอดภูมิปัญญาปัญหาของท้องถิ่น มีคณะทำงานเฉพาะกิจในการวางแผนพัฒนาเมืองที่แข็งแกร่ง มีวาระการทำงานยืนยาวต่อเนื่อง และมีงบประมาณใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของตนเองอย่างเพียงพอ

10. บังคับใช้กฎหมายให้มีผลในเชิงปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพร.ลิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงมหาดไทย และเทศบัญญัติของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยเฉพาะการกำหนดความสูงของตัวอาคารใกล้สถานที่ทางศาสนา และโบราณสถาน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร - จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่ง และสวนสาธารณะในเมือง ให้ได้สัดส่วนกับจำนวนคนและการเจริญเติบโตของชุมชน พร้อมทั้งมีการเสริมสร้างภูมิทัศน์เมืองเชียงใหม่

11. ดำเนินโครงการเมืองใหม่ในอนาคต คาดการณ์แนวโน้มการเติบโตของจำนวนประชากร แล้วกำหนดทิศทางการพัฒนารองรับการเติบโต โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งเมืองใหม่ร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญ มีการกำหนดพื้นที่เหมาะสมและประเมินความเป็นไปได้ในการตั้งเมืองใหม่ ศึกษาความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) กำหนดเขตการพัฒนาเพื่อการใช้สอย (Zoning) ให้ชัดเจน กำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะในสถานประกอบการพิเศษ เช่น ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงพยาบาล ฯลฯ รวมทั้งจัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยง รายงานผลกระทบด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสาธารณะ

ในด้านปฏิบัติ ควรมีการศึกษาสภาพภูมินิเวศย่อยและสภาพภูมิอากาศเฉพาะพื้นที่ แหล่งน้ำ และความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหว จากนั้นมีการออกแบบสร้างเมืองใหม่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศ มีการออกแบบภูมิทัศน์ให้มีความกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ

แวดล้อม กำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น พัฒนารัฐกิจ ห้างสรรพสินค้า สถานศึกษา สวนสาธารณะ และแหล่งที่พักอาศัยไว้ในย่านเดียวกัน เพื่อลดปัญหาการเดินทางและการคับคั่งในการจราจร กำหนดมาตรการประหยัดพลังงานในอาคาร กำหนดอัตราภาษีตามความเป็นจริงของประเภทการใช้ที่ดิน วางระบบสาธารณูปโภค วางเครือข่ายระบบขนส่งมวลชน คือรถเมย์ และรถไฟฟ้าที่กำลังดำเนินการออกแบบอยู่ให้เชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการสัญจรทางเลือก คือการเดินและการใช้จักรยาน จัดทำช่องทางจักรยานเป็นการเฉพาะควบคู่ไปกับช่องทางรถยนต์ มีเกาะกลางที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นให้ร่มเงากันตลอดแนวถนน วางระบบระบายน้ำเสียและการบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งระบบการกำจัดขยะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้โครงการธุรกิจอุตสาหกรรมทุกขนาดทุกประเภท ตั้งงบประมาณของตนเอง ในการจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน และกำหนดบทลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำผิด ขณะเดียวกันก็วางเกณฑ์ในการบำเพ็ญรางวัลแก่ผู้ปฏิบัติชอบ เช่น ลดภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ เป็นต้น

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะด้านปฏิบัติ

1.การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การเป็นนครนิเวศ ควรมีการวางผังเมืองเพื่อกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับสภาพภูมินิเวศของเมืองเชียงใหม่เป็นอันดับหนึ่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ การกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมแก่ทุกกลุ่ม การคำนึงถึงความสามารถในการรองรับได้ของธรรมชาติ และการคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของคนรุ่นอนาคต กระบวนการพัฒนาสู่การเป็นนครนิเวศ ภาคที่ต้องเข้ามา มีบทบาทหลักในลักษณะการบริหาร - การจัดการในแนวระนาบ ก็คือ องค์กรประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรสาธารณะ เทศบาลและหน่วยงานในสังกัดภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคธุรกิจ

แกนความคิดหลักในการพัฒนานครนิเวศ คือการรวมตัวกันของภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน ในลักษณะของการทำงานแบบพหุภาคี ซึ่งก็คือการรวมตัวกันในรูปของประชาคมเมืองเชียงใหม่หรือประชาสังคม สำหรับเมืองเชียงใหม่ ประชาคมเมืองเชียงใหม่หรือประชาสังคมไม่อาจดำเนินงานโดยไม่คำนึงถึงองค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัด ที่เชื่อมโยงการบริหารและการพัฒนาครอบคลุมพื้นที่เฉพาะส่วน คือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และครอบคลุมการบริหาร - การจัดการครอบคลุมทั้งจังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการพัฒนาเมืองต้องดำเนินควบคู่และประสานสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองและพื้นที่ชนบทรอบนอก

ในเชิงปฏิบัติ เมืองต้องพึ่งพาชนบท ขณะเดียวกันชนบทก็ต้องพึ่งพาเมือง ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างแนบแน่น ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานหรือการปฏิบัติ นโยบายต่าง ๆ ราบรื่นและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง องค์การประชาสังคมควรทำงานร่วมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในการกำหนดแนวนโยบายในด้านการศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและผลผลิตทางการเกษตร การผลิต และการจ้างงาน มรดกทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง การแก้ปัญหาครอบครัว ผู้หญิง และประชากร ฯลฯ

## 2. แนวทางการตั้งเมืองใหม่

ในการตั้งเมืองใหม่ควรใช้วิธีคาดการณ์แนวโน้มการเติบโตในอนาคต เลือกพื้นที่เหมาะสมและประเมินความเป็นไปได้ในการตั้งเมืองใหม่ แล้ววางระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานรองรับ วางเครือข่ายระบบคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ มีช่องทางจักรยานเป็นการเฉพาะ มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาร่วมวางแผน เปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม

ควรมีการกำหนดเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจน โดยพิจารณาถึงศักยภาพของพื้นที่ดังกล่าวเป็นหลัก แล้วออกแบบเมืองใหม่ให้สอดคล้องกับภูมินิเวศและภูมิอากาศ ศึกษาศักยภาพในการพัฒนา สภาพภูมิอากาศเฉพาะพื้นที่ แหล่งน้ำ ความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหว กำหนดพื้นที่พัฒนาธุรกิจไว้ร่วมกับสถานการศึกษา ห้างสรรพสินค้า มีพื้นที่สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียวได้สัดส่วนกับจำนวนประชากร และมีพื้นที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง เพื่อลดการเดินทางของประชากร

พร้อมกันนี้ควรจัดทำรายงานประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม แล้วเปิดประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

### 5.3.3 ข้อเสนอแนะด้านวิจัย

1. การทำวิจัยเพื่อการพัฒนา (Research and Development) เพื่อสนับสนุนในด้านข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้หรือแนวทางการดำเนินงานพัฒนาขององค์กรชุมชน ประชาคมเมือง เชียงใหม่ หรือองค์การประชาสังคม การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ตลอดช่วงที่ผ่านมาเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ นำหนักความสำคัญเกือบทั้งหมดอยู่ที่ภาครัฐ คือหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และองค์กรรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหน่วยงานพิเศษ เช่น โครงการหลวง โครงการพัฒนาตามพระราชดำริ โครงการพัฒนาไทย - เยอรมัน โครงการพัฒนาไทย - ออสเตรเลีย และโครงการพัฒนาที่สูงขององค์การสหประชาชาติ เป็นต้น นโยบายและแผนพัฒนาถูกกำหนดจาก

ส่วนกลางหรือจากต่างประเทศ บุคคลากรส่วนใหญ่ที่ดำเนินโครงการในภาคปฏิบัติมีการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ประชาชนในระดับรากหญ้ายังมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นของตนมากเท่าที่ควร

ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้และกำหนดแนวทางการบริหาร - จัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเชียงใหม่ในลักษณะพหุภาคี โดยองค์กรภาคประชาชน อันได้แก่ประชาคมเมืองเชียงใหม่หรือประชาสังคม เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการร่วมกับภาครัฐ อันได้แก่หน่วยงานในสังกัดกรม กองต่าง ๆ การนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน องค์การ รัฐบาลกิจ ภาคเอกชน อันได้แก่ หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม สโมสรโรตารี ฯลฯ รวมทั้ง องค์การ พัฒนาเอกชน และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ

2. ประชาสังคม (Civil Society) เป็นแนวทางหลักในการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชน องค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ให้สามารถเข้าไปบริหารท้องถิ่น สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ที่ปรับเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง และการบริหาร - จัดการโดยพลเมือง

หลักแนวคิดสำคัญคือองค์กรชุมชน ประชาคมจังหวัด หรือองค์กรประชาสังคม ต้องเป็นองค์กรของภาคประชาชนอย่างแท้จริง ยึดมั่นในอุดมคติของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พลเมืองมีสิทธิในการปกครองตนเอง และบริหาร - จัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มิใช่เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดบทบาทหรือถูกครอบงำโดยภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และต้องมีรูปแบบขององค์กรอิสระมิใช่อยู่ในรูปแบบขององค์กรแบบระบบราชการ (Bureaucracy)

ในเชิงปฏิบัติองค์กรประชาสังคมต้องเป็นการรวมตัวกันขององค์กรชาวบ้าน และองค์กรทางสังคมอย่างแท้จริง เช่น กลุ่มศรัทธาวิวัฒน์ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มผู้ติดเชื้อ กลุ่มโรตารี กลุ่มศิลปิน กลุ่มช่างชอ กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงปลา กลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มเหมืองฝาย เป็นต้น ที่สำคัญคือไม่ตกเป็นเครื่องมือ หรืออยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยงานราชการหรือนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ และส่งเสริมชุมชนในท้องถิ่นทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม มีการพัฒนาท้องถิ่นของตนโดยชุมชนเป็นดั่งตั้ง รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกประชาชนในท้องถิ่นให้ช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อม