

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะปัจจุบันภายใต้สถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เมือง ชุมชนต่างๆ มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเป็นฐานเศรษฐกิจ ศูนย์กลางของธุรกิจและความเจริญต่างๆ แต่ก็มักพบว่าการพัฒนาที่มุ่งเน้นแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากเกินไป โดยมิได้ให้ความสนใจกับการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมโดยขาดการวางแผนที่ดี จะทำให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน นำไปสู่สภาพเมืองที่น่าอยู่อาศัย และหากจะมีการปรับปรุงแก้ไขก็ต้องใช้ระยะเวลางบประมาณ และทรัพยากรที่มากมายมหาศาล จากประสบการณ์ในประเทศทั่วโลกบ่งบอกว่า ถ้าไม่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นประเทศในโลกที่สามต้องแก้ปัญหาความยากจนและภาระหนี้สิน จนไม่อาจไปลงทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ใหม่ การใช้วิธีการเก่าๆ แนวทางเก่าๆ มีแต่จะสร้างความหายนะทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยีและวัฒนธรรม

ตามมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดความต่อเนื่องของนโยบายและกลไกสู่การปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 28 ธันวาคม 254 เห็นชอบในหลักการของการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อเป็นการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่มีความต่อเนื่องและยั่งยืน จะเห็นว่า การพัฒนาเมืองน่าอยู่เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ที่มองเห็นความสำคัญและความจำเป็น โดยมุ่งเน้นที่จะมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท แนวความคิดที่จะระดมความร่วมมือช่วยกันปรับปรุงสภาพของเมืองให้น่าอยู่และการป้องกันการสกัดกั้นมิให้เมืองที่กำลังเร่งขยายตัวและพัฒนาขึ้นใหม่ในภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ต้องตกอยู่ในสภาพของเมืองที่มากด้วยปัญหามิใช่แนวความคิดใหม่ เนื่องจากส่วนราชการและองค์กรเอกชนต่างๆ ให้

ความสนใจและดำเนินการเรื่อยมาโดยตลอดแต่ก็เป็นลักษณะที่ต่างคนต่างทำ เป็นการวางแผนจัดการระบบแบบแยกส่วนขาดความเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกัน

หลักการดำเนินโครงการเมืองน่าอยู่ (Healthy City) เป็นหลักและวิธีการที่สรุปมาจากประสบการณ์ของเมืองที่พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว การดำเนินการดังกล่าวจะได้รับความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับประเทศไทยได้กำหนดให้เริ่มดำเนินการพัฒนาในรูปแบบของเมืองน่าอยู่ (Healthy) ภายใต้กรอบทางด้านสาธารณสุข ตั้งแต่ พ.ศ.2537 โดยสนับสนุนให้ชุมชนขนาดต่างๆกัน 5 เมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา พะเยา ยะลา และพนัสนิคม เป็นเมืองนำร่อง และกำหนดแนวทางให้ผู้บริหารองค์กรอื่น สร้างเครือข่ายการพัฒนาร่วมกับชุมชนภายในท้องถิ่นนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงสาธารณสุขร่วมมือกันและทำการประสานแนวความคิดในการพัฒนากับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน โดยให้ความสำคัญกับองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) มีการใช้ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนมากขึ้นโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีการรณรงค์ในระดับกว้างเพื่อเคลื่อนไหวให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเองก็ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบรรจุไว้ในหมวด 5 ที่ว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ มาตราที่ 83 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน การพัฒนาเมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่ให้ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น โดยการระดมการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในผลการพัฒนา ( ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 10 ลำปาง, ม.ป.ป. )

จะเห็นได้ว่าการยอมรับหลักการของการมีส่วนร่วมของชุมชนกันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นทั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ถูกต้อง และเป็นวิธีการพัฒนาที่เหมาะสม ในการแก้ปัญหาความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ของสังคม เป็นการขยายบริการของรัฐให้ครอบคลุม เป็นวิธีการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นพร้อมทั้งเป็นเครื่องมือหรือกลไกให้การศึกษาแก่ชุมชนที่จะช่วยให้ชุมชนได้พัฒนาศักยภาพที่มีอยู่ สามารถค้นหาปัญหาและความต้องการของตนเองวางแผน แก้ไข ตลอดจนรับผิดชอบต่อโครงการพัฒนาที่ตนกำหนดขึ้น อันจะนำไปสู่ความสามารถที่ยั่งยืนได้ด้วยตนเองในที่สุด ( ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538 : 55 )

แนวความคิดและยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาเป็นจุดเริ่มสำคัญในการที่จะเปลี่ยนมุมมองหรือกระบวนการทัศนในการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการพัฒนา เพื่อผนึกกำลังร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และองค์กรเอกชน จากแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาคนมากกว่าพัฒนางาน เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องปรับแนวคิดและบทบาทใหม่ จากผู้นำมาเป็นผู้สนับสนุน จากผู้ให้บริการเป็นผู้กระตุ้น ปลุกให้ประชาชนตื่นตัวและสร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นการตัดสินใจในโครงการพัฒนาต่างๆ และร่วมดำเนินการแก้ไขและประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดความเชื่อมั่น และภาคภูมิใจในตนเองเพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนในที่สุด

ความสำเร็จในการพัฒนาเมืองขึ้นอยู่กับแรงสนับสนุนที่สำคัญ คือ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการในการพัฒนาเมืองได้อย่างแท้จริง การพัฒนาเมืองน่าอยู่ไม่เพียงแต่เน้นการจัดให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังเช่น การพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเท่านั้น แต่เน้นการดำเนินการในด้านอื่นที่ไม่ต้องใช้การลงทุนค่าใช้จ่ายสูงควบคู่ไปด้วย เช่น การรณรงค์ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ให้ช่วยกันรักษาความสะอาด ดังนั้นนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่จึงมิใช่การพัฒนาที่ต้องระดมทุน งบประมาณค่าใช้จ่ายเพิ่มจากเดิม แต่เน้นการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคีเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ ทั้งจากภาคประชาชน ภาคเอกชนและภาครัฐ การพัฒนาเมืองน่าอยู่จะประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องมีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา โดยเฉพาะจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ต้องมีการระดมความร่วมมือร่วมใจในการช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรับผิดชอบในผลของการพัฒนา ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้จากการพัฒนาจากการปฏิบัติจริง อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข การพัฒนาเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของท้องถิ่นต่อไป

กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้เริ่มดำเนินงานเมืองน่าอยู่ในเขตอำเภอเชียงของ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ในปี พ.ศ. 2542 ผลการดำเนินการเมืองน่าอยู่พบว่า ประชาชนยังไม่มีแนวทางในการที่จะจัดกิจกรรมเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ได้ ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความพร้อมของประชาชน ความพร้อมทางด้านโครงสร้าง ความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุด คือประชาชนยังไม่ได้มีการตัดสินใจว่าจะดำเนินการเมืองน่าอยู่ของตนเองได้ด้วยตนเอง อีกประการหนึ่งคือการดำเนินการเมืองน่าอยู่ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานสาธารณสุขแต่เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ลงได้จะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นข้อมูลอันสำคัญที่จะเชื่อมโยงไปถึงความสำเร็จของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ต่อไป

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาความคิดเห็นและความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยใช้กลวิธีการสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นได้มีโอกาสค้นหาศักยภาพของชุมชนเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาของชุมชน อันเป็นแนวทางในการพัฒนาสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่
2. เพื่อศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

### 1.3.1 พื้นที่การศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ กำหนดพื้นที่ในการศึกษา คือ หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย จำนวน 5 หมู่บ้าน คือ บ้านวัดหลวง บ้านสบสม บ้านหาดไคร้ และบ้านเวียงแก้ว โดยสอบถามความคิดเห็นและความต้องการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชากรตัวอย่างของหมู่บ้าน จำนวน 47 คน

### 1.3.2 ขอบเขตของเนื้อหาที่ศึกษา

ศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างของหมู่บ้าน ในประเด็นต่อไปนี้ คือ ความรู้ความเข้าใจขององค์ประกอบสำคัญของเมืองน่าอยู่ การรับข้อมูลข่าวสารเมืองน่าอยู่ การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาให้เมืองน่าอยู่ เป็นการศึกษาว่าประชากรมีความรู้ความเข้าใจองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่อย่างไรบ้าง ความต้องการที่จะร่วมกระบวนการเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง และความคิดเห็นเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ของประชากรตัวอย่างปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร อะไรที่คิดว่าเป็นปัญหามีแนวทางในการแก้ปัญหอย่างไรและจะทำให้เมืองน่าอยู่ได้หรือไม่ ซึ่งหัวข้อของการศึกษาจะเป็นการหาข้อมูลพื้นฐานของความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการเมืองน่าอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง ต่อไป

### 1.3.3 ขอบเขตของประชากรตัวอย่าง

เป็นการคัดเลือกแบบเจาะจง โดยศึกษาจากตัวแทนของประชาชนที่มาจากผู้นำชุมชน, แม่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน เยาวชน และประชาชน ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเขตเทศบาล ตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย จำนวน 47 คน

### 1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

**เมืองน่าอยู่** หมายถึง เมืองที่มีการสรรค์สร้าง ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง เอื้ออาทรต่อการมีสุขภาพดี โดยที่ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ คุณค่าของสุขภาพจิต สังคม พร้อมทั้งจะสรรค์สร้าง ปรับปรุงให้เหมาะสม มีผู้บริหารหรือผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และทุกหน่วยของสังคมร่วมมือพัฒนาเพื่อนำไปสู่การมีสุขภาพดีถ้วนหน้า

**ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงความเข้าใจของบุคคลเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ในด้านโครงสร้างของชุมชนที่มีผลต่อเมืองน่าอยู่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนที่ส่งผลกระทบต่อเมืองน่าอยู่ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาแล้วส่งผลให้เมืองมีความน่าอยู่ รวมถึงการร่วมมือของชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ภายใต้อำนาจความเข้าใจ การรับข้อมูลข่าวสาร การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ประสบการณ์เกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ ที่เป็นปัจจัยให้บุคคลสามารถวิเคราะห์ปัญหาเมืองน่าอยู่ของชุมชนได้

**ความต้องการมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่ประชาชนได้แสดงเจตนาออกมาที่จะเข้ามาและมีส่วนร่วมในกระบวนการ และขั้นตอนต่างๆของกระบวนการมีส่วนร่วมค้นหาปัญหา แสดงความคิดเห็น สร้างรูปแบบวิธีการ วางนโยบาย แผนงาน โครงการ การตัดสินใจใช้ทรัพยากร เกี่ยวกับเมืองน่าอยู่