

## บทที่ 2

### การตรวจสอบเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของชุมชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัยดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท
2. แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและการจัดการขยะมูลฝอย
3. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR)
5. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม (KAP)
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

ทิศทางในการพัฒนาชนบทในความหมายของมนุษย์โดยทั่วไปเป็นการมุ่งก่อสร้างถาวรวัตถุ จนก่อให้เกิดปัญหาด้านขยะ ซึ่ง World Bank ในอภิชัย พันธเสน (2539: 140) เห็นว่า การพัฒนาชนบทคือ ยุทธวิธีที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคน โดยเฉพาะเจาะจงกลุ่มหนึ่ง ซึ่งก็ได้แก่คนยากจนในชนบทนั่นเอง จะเห็นว่าเป็นแนวคิดที่แคบและมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงคำว่าเมือง โดยเน้นเฉพาะการปรับปรุงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ในขณะที่ ปวย อึ้งภากรณ์ ในอภิชัย พันธเสน (2539: 138) มีความเห็นว่า การพัฒนาชนบทที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจ จะมีผลสำเร็จบริบูรณ์ได้ต้องบรรลุจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ รายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพึงพอใจ ความจำเริญและรายได้ของชาวชนบทจะต้องเป็นไปโดยมั่นคง และชาวชนบทต้องสามารถช่วยตัวเองได้และช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ซึ่งในประเด็นสุดท้ายนี้ ผลจากการพัฒนานั้นจะต้องไม่เป็นการให้จากรัฐหรือภายนอกแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการช่วยเหลือตัวเองของชาวชนบทอันเป็นหลักการสำคัญยิ่งตามแนวทางการพัฒนาชนบทแบบยั่งยืน ซึ่งไปสอดคล้องกับหรือแตกต่างหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดของ เสน่ห์ จามริก (2540: 38) มีความเห็นที่กว้างและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่า โดยมีความเห็นว่า การพัฒนาชนบทคือ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ที่ตั้งใจกระทำให้

เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ทั้งนี้ โดยการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือ การปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตโดยทั่วไปของชาวชนบท เช่น การกินดี อยู่ดีขึ้น การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ในการปรับปรุง ดัดแปลงหรือควบคุมทรัพยากรและสภาพแวดล้อม มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองกับชุมชนภายนอก สังคมชนบทและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบทเป็นสำคัญ จากความหมายนี้ จะเห็นว่าการพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการที่ตั้งใจกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและรอบด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปพร้อมกัน ประการสำคัญคือ จะต้องมียานาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กับชุมชนภายนอก สังคมชนบท ซึ่งเป็นเป้าหมายที่แสดงถึงความเป็นตัวของตัวเอง และสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับชุมชนภายนอกได้ นอกจากนี้ เสน่ห์ จามริก ในอนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ (2541: 133) ได้เสนอว่า การพัฒนาชนบทน่าจะมีส่วนในการเสริมสร้างให้เกิดกระแสการเรียนรู้วัฒนธรรมใหม่จากโลกภายนอก เพื่อช่วยเหลือกันและกัน เป้าหมายหลักของการพัฒนาคือ การพัฒนาความสามารถของคนและชุมชนในชนบทให้คนในท้องถิ่นสามารถคิดริเริ่ม รวมทั้งตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง จากความหมายดังกล่าวนี้จะมุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถของชุมชนและของตนในกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

ส่วน นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2539: 169-170) เห็นว่า การพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง ไม่ได้หมายความว่าเพียงการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท หรือการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูก ด้วยการยกเลิกป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น แต่เป็นการพัฒนาเกษตรกรรมของไทยอย่างรอบด้าน นับตั้งแต่การจัดการศึกษาที่เพิ่มคุณภาพของแรงงานในชนบท การนำเอาเทคโนโลยีที่เหมาะสม ชาวชนบทสามารถผลิตข้าวซึ่งเทคโนโลยีนั้นได้ด้วยตัวเอง การเพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจทั้งในการขายการซื้อและการกู้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดในการพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข โดยกระบวนการพัฒนาที่ต้องกระทำอย่างสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับสภาพของสังคมด้าน สังคม-วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์การชุมชน กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาชนบทคือ ให้ประชาชนชาวชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้บริบทของชุมชนของตนได้ในที่สุด

การพัฒนา (Development) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และวัฒนธรรม โดยส่วนรวมจะทำให้ระดับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีจุดหมายสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2523: 38)



ประการแรก การพัฒนาเป็นการจัดหาสิ่งของหรือปัจจัยต่างๆ ให้มีมากขึ้นและดีกว่าเดิมซึ่งจะทำให้สังคมมีสิ่งของเครื่องมือ เครื่องใช้อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตมากขึ้น

ประการที่สอง การพัฒนาเป็นการสร้างหรือปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตในทางวัตถุของมนุษย์ให้เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นอย่างสมศักดิ์ศรี

ประการที่สาม การพัฒนาเป็นการทำให้มนุษย์มีความเป็นอิสระหรือหลุดพ้นจากสิ่งขวางกั้นต่างๆ อาทิเช่น หลุดพ้นจากความไม่รู้ หลุดพ้นจากการตกเป็นทาสของบุคคลอื่น หลุดพ้นจากค่านิยมหรือความคิดความเชื่อต่างๆ ที่มกมายไร้เหตุผลและหลุดพ้นจากภัยธรรมชาติ หรือรู้จักแก้ปัญหาจนสามารถเอาชนะหรือควบคุมธรรมชาติให้ได้ ตลอดจนมีความเป็นอิสระเสรีที่จะกระทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อความมีชื่อเสียงของตนเองเหล่านี้เป็นต้น

ในการพัฒนาชนบทของประเทศไทย (สุวิทย์ ยิงวรพันธ์, 2512: 85) ในอดีตที่ผ่านมา นั้นมีคำที่นิยมใช้อยู่ 3 คำด้วยกันคือ การพัฒนาชนบท (rural development) การพัฒนาชุมชน (community development) และการพัฒนาท้องถิ่น (local development) อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะใช้คำใดก็ตามแต่โดยเจตนารมณ์แล้วต่างก็มีความหมายและหลักการอย่างเดียวกัน

ณัชชัย สิงหนตร (อ้างใน พัฒน์ สุจันง, 2524: 64) ได้ให้แนวความคิดในการพัฒนาชุมชนไว้ 4 ประการ คือ

1. การช่วยเหลือตัวเอง แนวคิดเกี่ยวกับการช่วยเหลือตัวเองนี้ ได้เป็นความเชื่อที่เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของนักพัฒนาตลอดมาว่า วิธีการช่วยเหลือตนเองนั้นวิธีที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนมีขีดความสามารถที่ช่วยเหลือตัวเองต่อไปได้ โดยไม่ต้องคอยพึ่งให้คนอื่นมาช่วยอยู่ตลอดไป อย่างไรก็ตามรัฐต้องสนับสนุนหรือร่วมมือกับประชาชนในการที่ประชาชนจะช่วยเหลือตนเอง ซึ่งตรงกับเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาชุมชน คือ การส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2. การร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน การพัฒนาตามแนวความคิดนี้เชื่อว่าเป็นแนวความคิด “การพัฒนาที่ได้ผลดีที่สุดและถาวรที่สุด” คือ การพัฒนานั้นควรเกิดขึ้นจากพลังและมีขีดความสามารถของชุมชนที่ได้ผนึกกำลังขึ้นมา ผสมผสานกับการสนับสนุนจากพลังของการปกครองแห่งรัฐ การที่จะให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเช่นรัฐหรือประชาชนเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียวก็นั้น นอกจากยากที่จะประสบความสำเร็จและผลงานไม่มั่นคงถาวรแล้ว ยังอาจนำการขยายช่องว่างและความขัดแย้งระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย สังคมหรือชุมชนใดที่ปล่อยให้การพัฒนาเป็นไปตามธรรมชาติด้วยความสามารถของชุมชนเองสังคมนั้นก็มิแต่การจะถอยหลัง และนอกจากนั้นยังยังแสดงให้เห็นถึงความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลด้วย ในทางกลับกัน ถ้าหากสังคมใดรัฐบาลเป็นผู้ทำให้ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวแล้ว การพัฒนาจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพราะมีทรัพยากรอันจำกัดและยัง

เป็นการเสริมสร้างทัศนคติแบบคอยให้ผู้อื่นช่วยเหลือตลอดเวลาในหมู่ประชาชน ผลซึ่งตามมาก็คือ จะมีการพัฒนาแต่ด้านรูปธรรม (การพัฒนาวัตถุ) แต่ทางด้านตัวคนหรือนามธรรม (การพัฒนาจิตใจ) จะไม่ได้รับการพัฒนาเลย ความช่วยเหลือระหว่างประชาชนและรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนนี้ จึงประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน และการสนับสนุนของรัฐ โดยมีนักพัฒนาเป็นสื่อกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากในความสำเร็จของการพัฒนาชุมชน และประชาชนควรมีส่วนร่วมตามขบวนการพัฒนาชุมชน คือ ร่วมคิด วางแผนตัดสินใจ และปฏิบัติร่วมกัน

3. ความคิดริเริ่มของชุมชน การที่ประชาชนจะสามารถช่วยตนเองได้ประชาชนจะต้องได้รับการนำความคิดที่ถูกต้อง จะมีทักษะและศรัทธาต่อการพัฒนาไปในแง่บวก จนถึงขนาดที่สามารถแสดงความคิดริเริ่มการพัฒนา ทำงานตามโครงการพัฒนาโดยมิต้องรอให้ทางรัฐเป็นผู้เข้ามาชักชวน หรือกระตุ้นเตือนอยู่ตลอดเวลาความคิดริเริ่มที่มาจากภายนอกชุมชนมักจะไม่ค่อยตรงกับความต้องการและปัญหาของชุมชน และมักจะไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย

อย่างไรก็ดี ถ้าหากชุมชนยังลังเล และไม่เต็มใจที่จะออกความคิดริเริ่มก็เป็นเรื่อง ที่ทางฝ่ายรัฐจะต้องเข้าไปให้ความคิด และกระตุ้นให้ชุมชนเกิดความเคลื่อนไหว ดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งนี้โดยใช้วิธีการรวมกลุ่ม และการให้การศึกษากับชุมชนเป็นแนวทางในการกระตุ้นให้ชุมชนเกิดความคิดริเริ่มในการที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความคิดริเริ่มของชุมชน นอกจากจะมีขึ้นได้ด้วยแรงคลใจ และความสนับสนุนจากภายนอกแล้ว ก็ยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ถ้าหากชุมชนนั้นตระหนักถึงปัญหา และความต้องการที่เดือดร้อนอยู่จริง

ดังนั้น จุดเริ่มต้นที่ถูกต้องของขบวนการพัฒนาชุมชนก็คือ เริ่มจากสภาพความเป็นอยู่หรือความต้องการ ในขณะนั้นของชุมชน อย่างไรก็ดีเนื่องจากการพัฒนาชุมชนเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐและชุมชน จึงมีความจำเป็นจะต้องคำนึงถึงนโยบายและวัตถุประสงค์แห่งรัฐ ในการสนับสนุนความเป็นความต้องการของชุมชน ดังนั้นการผสมผสานความต้องการของชุมชน และความต้องการของรัฐเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

4. ความสมดุลในการพัฒนา แนวคิดนี้ก็คือ จุดเน้นของการพัฒนาชุมชนอยู่ที่ว่าการพัฒนาทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรมจะต้องได้สัดส่วนกัน ถึงแม้ว่าการพัฒนาตัวคนให้มีทัศนคติ ศรัทธา และจิตความสามารถช่วยตัวเองได้ แต่การพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อมเป็นของคู่กัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดถ้าหากมุ่งพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อมเป็นของคู่กันและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าหากมุ่งพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะก็ทำให้เกิดผลการพัฒนาชนิดผิดรูปร่าง ดังนั้น งานพัฒนาชุมชนจึงมุ่งพัฒนาทั้งด้านรูปธรรม (การพัฒนาวัตถุ) และนามธรรม (การพัฒนาจิตใจ) ควบคู่กันในอัตราที่ได้สัดส่วน



วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2532: 46-48) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาชนบทไปสู่ความสมดุลในกรอบความคิดแห่งการพึ่งตนเอง จะต้องพัฒนา “คน” และ “ระบบ” โดยการพัฒนาคนต้องมุ่งไปที่คุณภาพ 2 ด้าน คือ คุณภาพด้านจิตใจ และคุณภาพด้านความรู้ ความสามารถในการผลิต การบริการ การประกอบอาชีพ และสุขภาพพลานามัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนากระแสศาสนาของพระประชา ปสนนธมโน และ เสนา รัตตตระกูล (อ้างใน อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อาจอ่ำ, 2541: 123) ที่เห็นว่า “การพัฒนาควรทำให้เกิดการเติบโตของงานทั้งทางกาย (ภาวีกาย) ทางสังคม (ภาวีสถิต) ทางจิตใจ (ภาวิจิต) และทางปัญญา (ภาวิปญญา) การองค่างานทั้งสี่ด้าน ต้องกลมกลืนกับธรรมชาติ แห่งการพัฒนาจะทำให้ชุมชนสามารถเป็นตัวของตัวเอง พึ่งพาตัวเองได้” เสน่ห์ จามริก (2540: 35) เห็นว่าต้องเกณฑ์คุณค่าไม่ว่าจะเป็นในทางการศึกษา และระดับนโยบายการพัฒนาที่อำนวยความสะดวกให้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชนท้องถิ่นได้เป็นไปโดยอิสระ เป็นตัวของตัวเอง ทั้งนี้เพื่อฟื้นฟู และปกป้องรักษาทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่น และในอันที่จะเรียนรู้และคิดสรวิทยาการที่เหมาะสมจากโลกภายนอกเป้าหมายใหญ่อยู่เบื้องหน้าในแนวทางและกระบวนการสังคมสู่เศรษฐกิจชุมชน และเครือข่ายการเรียนรู้ของท้องถิ่นเพื่อพัฒนาความสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเอง จึงได้ชื่อว่า “พัฒนาคน” หากไม่แล้วก็จะกลับกลายเป็นเพียงแต่ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” เพื่อรับใช้ภาคอุตสาหกรรมแบบรวมศูนย์ ยังความเสื่อมคลายให้กับกำลังคนและภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2541-2544) ที่มุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาโดยเน้นการพัฒนาคนให้เต็มศักยภาพทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาควบคู่กับการพัฒนาสภาพแวดล้อมสังคม และเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นชนบทเพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้

ในการพัฒนา “ระบบ” ต้องกระทำควบคู่กับการพัฒนาคน โดยจัดระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ในลักษณะที่เป็นกรรวมกลุ่มรวมพลังการผลิต การจัดการและการตลาด และอื่นๆ โดยเบ็ดเสร็จ เพื่อพัฒนาตนเองให้พึ่งตนเองได้ และมีอำนาจต่อรองกับธุรกิจภายนอก โดยแต่ละพื้นที่ชนบทควรมีฐานะเป็นหน่วยเศรษฐกิจ มีองค์กรเรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์” ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาชนบทของ ประเวศ วะสี (2542: 24) ที่เสนอแนวทางในการพัฒนาไว้ว่า “การที่สังคมไทยจะพ้นวิกฤติได้ต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่โดยเปลี่ยนวิธีคิดจากการคิดพึ่งพิงคนอื่นและสิ่งอื่นมาคิดพึ่งตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้ตัวเอง สร้างภูมิคุ้มกันให้ตัวเอง ดังหลักสำคัญที่สุดทางพุทธศาสนา คือหลักการพึ่งตนเอง (อิตตาหิ อิตตโน นาโถ) การพึ่งตนเองได้คือ ความเข้มแข็ง เปลี่ยนจากการทำให้ฐานล่างอ่อนแอ มาเป็นสร้างความเข้มแข็งพื้นฐานล่าง พื้นฐานแข็งแรงข้างบนก็เติบโตใหญ่ด้วยความมั่นคงและยั่งยืน”



การพัฒนาชนบท คือ ขบวนการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน โดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาทุกขั้นตอน ด้วยการพึ่งตนเองให้มากที่สุด และเสริมด้วยการช่วยเหลือจากภายนอกเท่าที่จำเป็น

แนวความคิดและหลักการที่สำคัญในการพัฒนาชนบท (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2531: 24) มีดังนี้

1. การพัฒนาชนบทเป็นขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบมีแผน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การพึ่งตนเอง
4. ความรู้สึกรู้สีก่อนการดำเนินการแท้จริง
5. การรวมกลุ่ม

ชวัช มกรพงศ์ (2531: 45) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทว่า “การพัฒนาชนบทจะต้องอาศัยผู้นำและองค์การบริหารท้องถิ่นในชนบทเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ปัจจุบันผู้นำหน้าพื้นที่นี้ได้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งกรรมการสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านยังไม่มีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทให้ประสบผลสำเร็จได้ มิฉะนั้นประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ก็คงจะไม่ยากจนเช่นทุกวันนี้”

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการของการพัฒนาดังแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย การวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตาม และประเมินผล เป็นการสร้างโอกาสให้ชาวบ้าน ทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่างๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง หรือหลายกิจกรรม โดยให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินโครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา และยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินโครงการนั้นๆ ด้วย และจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เข้าร่วมเพราะหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องสอดคล้องกับชีวิตความจำเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชนด้วย แต่มิได้มีความคาดหวังว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิพากษ์วิจารณ์โครงการดังกล่าว

|                                 |
|---------------------------------|
| สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ |
| ห้องสมุดงานวิจัย                |
| วันที่ 22 พ.ค. 2555             |
| เลขทะเบียน 190741               |
| เลขเรียกหนังสือ                 |



## แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและการจัดการขยะมูลฝอย

การดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นมีกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย และจากกิจกรรมส่วนใหญ่ก็เกิดวัสดุเหลือใช้และไม่เป็นที่ต้องการ ซึ่งจะทิ้งอยู่ในรูปของขยะมูลฝอยและนับวันจะมีปริมาณมากขึ้นทั้งปริมาณและองค์ประกอบที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ การจัดการขยะที่ไม่ถูกต้องทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสภาพแวดล้อม มีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ชุมชนจะต้องดำเนินการจัดการมูลฝอยให้ดี คือต้องใช้วิธีที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

### ความหมายของขยะมูลฝอย

โดยทั่วไปคำว่า ขยะมูลฝอย (solid waste) มีความหมายครอบคลุม กว้างขวาง ซึ่งอาจหมายถึงและรวมความถึงของเสียหรือวัสดุเหลือใช้ ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ หรือกระบวนการผลิตทางการเกษตรและการอุตสาหกรรม เช่น ขยะมูลฝอยในชุมชน (municipal solid waste) ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (industrial waste) ขยะมูลฝอยติดเชื้อ (infectious waste) เป็นต้น โดยขยะมูลฝอยชุมชนจะครอบคลุมไปถึงขยะมูลฝอยที่ถูกปล่อยทิ้งมาจากร้านค้า ที่พักอาศัย สถานประกอบการกิจการค้าสถานที่ราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตชุมชนนั้น ๆ (พัฒนา มูลพฤกษ์, 2539)

เมื่อกล่าวถึง “ขยะมูลฝอย” มักจะมีคำสองคำที่อยู่คู่กัน คือ คำว่า “ขยะ” และคำว่า “ขยะมูลฝอย” คำว่า “ขยะมูลฝอย” มักจะถูกใช้เป็นคำที่เป็นทางการ แต่เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางทำให้มีผู้ใช้คำอื่นๆ แทนคำว่า “ขยะมูลฝอย” เป็นอันมาก อาทิ คำว่า “ขยะ” “ขยะมูลฝอย” “หยากเยื่อ” “กากของเสีย” แต่โดยทั่วไปชาวบ้านไม่ใช้คำว่า “ขยะมูลฝอย” เหมือนทางราชการ แต่จะใช้คำว่า “ขยะ” แทน (สมนึก ชัชวาลย์, 2543: 65)

อู่แก้ว ประกอบไวทยกิจ บีเวอร์ (2531: 87) ระบุว่า ขยะ หมายถึง สิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็ง ซึ่งมาจากอาคาร ที่พักร้านค้า ที่ทำการตลาด โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ

จำรูญ ยาสุมทร (2535: 95) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ขยะมูลฝอย” ว่า โดยทั่วไปแล้ว ขยะมูลฝอยหมายถึง สิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็ง ทั้งที่เน่าเปื่อยได้และไม่เน่าเปื่อย ได้แก่ ขยะมูลฝอยเปียก ขยะมูลฝอยแห้งขึ้นแล้ว ซากสัตว์ เศษสิ่งของที่ทิ้งจากอาคารบ้านเรือน ตลาด โรงงาน อุตสาหกรรม ฟาร์มปศุสัตว์ กากกัมมันตภาพรังสี เศษวัสดุเหลือใช้พวกเศษแก้ว ไม้ โลหะ ยาง พลาสติก ตลอดจนซากรถยนต์ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมและนำไปกำจัด

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ขยะและขยะมูลฝอยมีความหมายเหมือนกัน แต่มีชื่อเรียกต่างกัน ในภาษาที่เป็นทางการมักเรียกว่า “ขยะมูลฝอย” ส่วนภาษาที่ไม่เป็นทางการ มักเรียกว่า “ขยะ”

บางครั้งก็เรียกรวมกันว่า “ขยะมูลฝอย” ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะขอเรียกรวมกันเป็นคำแทนของคำว่า “ขยะ” และหรือ “ขยะมูลฝอย” ว่า “ขยะมูลฝอย” ที่หมายถึง เศษสิ่งของที่เหลือใช้จากกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่ถูกทิ้ง จากบ้านเรือน ชุมชน ที่พักอาศัย ร้านค้า ตลาด อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม สิ่งที่เก็บกวาดจากถนนที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ๆ รวมทั้งมูลสัตว์ ซากพืชและซากสัตว์

## องค์ประกอบและประเภทของขยะมูลฝอย

### องค์ประกอบของขยะมูลฝอย

โดยทั่วไปขยะมูลฝอยจะมีองค์ประกอบของสารนาาชนิด ที่ แตกต่างกันตามสถานที่ความหนาแน่น ขนาด สภาวะทางสังคม และเศรษฐกิจของชุมชน

มิสรา สามารถ และ รักกิจ ศรีสินทร์ (2540: 87) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของขยะมูลฝอยว่ามีสารต่าง ๆ อยู่ 3 ส่วน คือ

1) ส่วนที่สามารถย่อยสลายได้ เช่น กระดาษ เศษผ้า ไม้ ยาง หนังสือ สัตว์ และเชรามิก เป็นต้น

2) ส่วนที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ เช่น พลาสติก แก้ว เหล็ก โลหะอื่น และถ่านไฟฉาย เป็นต้น

3) ส่วนที่จำแนกไม่ได้ หรือเบ็ดเตล็ด อื่น ๆ

เทวัญ พัฒนาพงศ์ศักดิ์ (2540: 84) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อองค์ประกอบและปริมาณของขยะมูลฝอยและความสำคัญในการพิจารณาองค์ประกอบขยะมูลฝอยที่มีต่อกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยไว้ว่า ขยะมูลฝอยจากชุมชนโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ประกอบด้วย วัสดุหลายๆ ชนิด ในปริมาณที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานที่สภาพเศรษฐกิจ รูปแบบการดำรงชีวิต กฎหมายข้อบังคับ และปัจจัย อื่นๆ ด้วยเหตุนี้กระบวนการจัดการขยะมูลฝอย จากแหล่งใดจึงจำเป็นต้องใช้ ข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบทางกายภาพของขยะมูลฝอยในแหล่งนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณา

### ประเภทของขยะมูลฝอย

สมทิพย์ ดำนธีรวินิชย์ (2541: 35) ระบุว่า การจำแนกประเภทขยะมูลฝอย สามารถจำแนกได้หลากหลายขึ้นอยู่กับการใช้เกณฑ์ใดในการจำแนก เกณฑ์ในการใช้จำแนก ประเภทขยะมูลฝอย ได้แก่ การพิจารณาจากแหล่งกำเนิด องค์ประกอบของขยะมูลฝอย หรือคุณสมบัติของขยะ



มูลฝอย เป็นต้น ตัวอย่างการจัดประเภทของขยะมูลฝอย จัดแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ขยะมูลฝอยทั่วไป และขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย แต่ถ้าจัดแบ่งเป็น 3 ประเภท จะได้แก่ ขยะมูลฝอยทั่วไป ขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย และเถ้า หากจัดแบ่งเป็น 10 ประเภท จะได้แก่ ขยะมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย ซากยานพาหนะ ขยะมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ยาก ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมเถ้า ขยะมูลฝอยจากการก่อสร้างขยะมูลฝอยจากถนน ตะกอนจากน้ำโสโครก ซากสัตว์ และขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย

สมนึก ชัชวาลย์ (2543: 87) ระบุว่า ขยะมูลฝอยสามารถแยกออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) ขยะมูลฝอยเปียก ได้แก่ เศษอาหาร เศษพืชผัก เศษผลไม้ อินทรีย์วัตถุที่ย่อยสลายได้ง่าย มีความชื้นสูงและส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว ต้องเร่งเก็บขนและกำจัด

2) ขยะมูลฝอยแห้ง ได้แก่ เศษอาหาร เศษผ้า แก้ว โลหะ ไม้ยาง และพลาสติก ฯลฯ ขยะมูลฝอยนี้มีทั้งกำจัดได้โดยการเผาและที่เผาไม่ได้ ส่วนหนึ่งเป็นมูลฝอยที่สามารถคัดเลือกวัสดุ ที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้อีก โดยคัดเลือกขยะมูลฝอยก่อนที่จะทิ้ง เป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องทำลายและจะมีคุณประโยชน์นานาประการ

3) ขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตราย ได้แก่ สิ่งปฏิกูลและของเสียอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นพิษมีฤทธิ์ในการกัดกร่อน และระเบิดได้ง่าย ซึ่งต้องใช้กรรมวิธีพิเศษกว่าปกติในการจัดการ เนื่องจากเป็นวัสดุที่มีอันตรายโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชีวิตมนุษย์ เช่น สารฆ่าแมลง ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่รถยนต์ ฯลฯ ขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตรายเหล่านี้บางชนิดต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะมีลักษณะเป็น “ขยะมูลฝอยติดเชื้อ” ที่มีอันตรายสูง

เนื่องจากขยะมูลฝอยมีประเภทแตกต่างกัน ดังนั้น การจำกัดหรือทำงานขยะมูลฝอยจึงต้องมีกรรมวิธีที่แตกต่างกันไป สอดคล้องกับลักษณะของขยะมูลฝอยนั้นๆ ด้วย

จำรูญ ยาสุมทร (2535: 85-87) ระบุว่า สามารถแบ่งประเภทของขยะมูลฝอยได้ดังนี้

1) ขยะมูลฝอยเปียก (garbage) ได้แก่ สิ่งปฏิกูลที่ได้จากการเตรียมอาหารซึ่งอาจเป็นเศษเนื้อ และผลไม้ต่าง ๆ และรวมถึงเศษอาหารอีกด้วย ขยะมูลฝอยประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นพวกสารอินทรีย์มีน้ำหรือมีความชื้นสูง จึงทำให้เกิดการเน่าเปื่อยได้รวดเร็ว มีกลิ่นเหม็น จำเป็นจะต้องระมัดระวังในเรื่องการเก็บขนส่ง เพราะขยะมูลฝอยประเภทนี้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ที่ดีของแมลงชนิดต่าง ๆ

2) ขยะมูลฝอยแห้ง (rubbish) ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่ไม่เน่าเปื่อยได้ง่าย อาจเผาไหม้ได้ และเผาไหม้ไม่ได้ เช่น เศษกระป๋อง กระดาษ กล่อง ลังไม้ แกลบ เศษแก้ว เหล็ก ตะปู หนุ่ย

วัสดุพวกยาง หนังและใบไม้กิ่งแห้ง กระจกพลาสติก พวกที่เผาไหม้ได้ ถึงแม้จะเป็น อินทรีย์วัตถุก็ตาม แต่ก็นำเปื่อย สลายตัวได้ช้าต้องทิ้งไว้เป็นเวลานานจึงจะย่อยสลายหมด ขยะมูลฝอยพวกนี้ใช้เป็นเชื้อเพลิงได้

3) เถ้าถ่าน (ashes) ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่ได้จากการเผาไหม้ เช่น จากการเผาไหม้ของถ่านไม้ ถ่านหินและวัตถุอื่น ๆ ที่เผาไหม้ได้ ตามปกติก็เผา เศษวัสดุก่อสร้างพวกอิฐ หิน กรวด ทราย หรือวัตถุที่เหลือจากการเผาไหม้เหมาะสำหรับใช้ถมที่

4) ซากสัตว์ (dead animals) ได้แก่ ซากสัตว์ที่ตายเนื่องจากอุบัติเหตุ หรือตายเนื่องจากถูกฆ่าแล้วโยนทิ้งไว้ เช่น ซากหนู สุนัข แมว ฯลฯ ที่ตายถูกปล่อยทิ้งบนถนน เป็นต้น ขยะมูลฝอยประเภทนี้รวมถึงเศษ หรือส่วนใดของสัตว์ที่ทิ้งมาจากโรงงานฆ่าสัตว์ ตลาดสด และอาคาร บ้านเรือน

5) มูลสัตว์ (manure) ได้แก่ มูลสัตว์เลี้ยงชนิดต่าง ๆ เช่น โค กระบือ สุนัข ม้า แพะ แกะ สุกร เป็ด ไก่ ฯลฯ ถ้าหากเลี้ยงสัตว์เหล่านี้เพื่อการอุตสาหกรรมแล้ว ปริมาณมูลสัตว์จะมีมาก เป็นปัญหาที่จะต้องนำไปกำจัด เพราะมูลสัตว์เป็นแหล่งเพาะพันธุ์อย่างดีของแมลงวัน

6) เบ็ดเตล็ด (miscellaneous) นอกจากนี้นี้ยังมีขยะมูลฝอยจากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่อาจจัดรวมอยู่ในจำพวกที่กล่าวมาแล้ว เช่น เศษสิ่งของที่รื้อถอนอาคารบ้านเรือน ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมชนิดต่าง ๆ ตะกอนจากน้ำโสโครก ซากรถยนต์ ฟิล์มถ่ายรูป น้ำมันเครื่อง สิ่งเก็บกวาดจากถนน ขยะมูลฝอยที่ทิ้งจากโรงพยาบาล รวมทั้งเศษของสารกัมมันตภาพรังสีที่ใช้ในด้านต่างๆ ด้วย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2542: 46) ได้จัดแบ่งประเภทของขยะมูลฝอยออกเป็น 4 ประเภทดังนี้

1) ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ เป็นขยะมูลฝอยที่เป็นสารอินทรีย์สามารถนำมาหมักเป็นปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร เศษผัก เศษผลไม้ มูลสัตว์และซากสัตว์ เป็นต้น

2) ขยะมูลฝอยทั่วไป เป็นขยะมูลฝอยที่เป็นสารอนินทรีย์ ซึ่งจะย่อยสลายได้ยาก ไม่เป็นขยะมูลฝอยอันตราย แต่รีไซเคิลได้ยาก หรือไม่คุ้มค่าในการนำไปรีไซเคิล เช่น เศษวัสดุก่อสร้าง เถ้า ฝุ่นละอองและกระจกพลาสติกที่ใส่อาหารหรือของใช้ต่าง ๆ เป็นต้น ขยะมูลฝอยประเภทนี้คือขยะมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัดต่อไป

3) ขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือขยะมูลฝอยมีค่า หรือขยะมูลฝอยรีไซเคิลเป็นขยะมูลฝอยที่สามารถนำมาขายเพื่อส่งไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ได้ เช่น เศษโลหะ กระจกพลาสติกบางชนิดกล่องพลาสติกและกระป๋องโลหะ เป็นต้น



4) ขยะมูลฝอยอันตราย เช่น ขยะมูลฝอยปนเปื้อนกับมันตรังสี สารเคมีทิ้งแล้ว ยาเสื่อมสภาพ ของมีคม ภาชนะที่มีแรงดันและขยะมูลฝอยติดเชื้อ เป็นต้น

พิจิต พลอมาตย์ (2541: 88) ได้ จำแนกประเภทขยะมูลฝอย อาจถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

#### 1) ขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด แยกเป็น

1.1) ขยะมูลฝอยจากชุมชน (community wastes) เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากการดำรงชีพของมนุษย์ หรือการดำเนินกิจกรรมธุรกิจ เป็นต้น ขยะมูลฝอยเหล่านั้นเกิดจากบ้านเรือนที่พักอาศัยร้านอาหาร ตลาด อาคาร โรงพยาบาล โรงแรม สถานที่ทำงาน สถานที่สาธารณะ ขยะมูลฝอยมักจะเป็นสิ่งของที่เหลือจากการบริโภค ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1) ขยะมูลฝอยทั่วไป (general wastes) ยังแบ่งได้เป็นประเภท คือ ขยะมูลฝอยแห้ง (refuse) ได้แก่ กระดาษ พลาสติก ขวด แก้ว ผ้า โลหะ หนังสือ ฯลฯ และขยะมูลฝอยเปียก (garbage) ได้แก่ เศษผัก ผัก ผลไม้ เศษอาหาร

1.1.2) ขยะมูลฝอยที่เป็นอันตรายในบ้านเรือน (household wastes) ได้แก่ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ หลอดไฟฟ้า สี กระจก กากสารเคมี และภาชนะบรรจุ

1.2) ขยะมูลฝอยจากการเกษตรกรรม (agriculture wastes) เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตร

1.3) ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (industrial wastes) เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมด้านธุรกิจอีกส่วนหนึ่ง ขยะมูลฝอยเหล่านั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทของอุตสาหกรรม

#### 2) ลักษณะของขยะมูลฝอยทางกายภาพ แยกเป็น

2.1) ขยะมูลฝอยเปียก (garbage) เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดจากการเตรียมการประกอบหรือ บริการอาหาร ขยะมูลฝอยจากตลาด จากเศษอาหาร การซื้อขายอาหารและผลผลิตเกี่ยวกับอาหาร

2.2) ขยะมูลฝอยแห้ง (rubbish) ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 พวก คือ พวกที่ไหม้ไฟได้ ได้แก่ กระดาษ กระดาษแข็ง หีบ หรือกล่องเศษไม้ หญ้า เครื่องเรือน เครื่องใช้ ฯลฯ และพวกที่ไม่ไหม้ไฟได้แก่ เหล็ก โลหะ อื่น ๆ เครื่องเรือน เครื่องใช้ที่ทำจากโลหะ แก้ว เครื่องปั้นดินเผา

2.3) ขี้เถ้า (ash) เป็นสิ่งที่เหลือจากการเผาไหม้

ณรงค์ ณ เชียงใหม่ (2525: 25) ได้จำแนกประเภทของขยะมูลฝอยจากสถานที่ต่างๆ ดังนี้

- 1) ขยะมูลฝอยสด ขยะมูลฝอยพวกนี้จะมีกลิ่นคาวอยู่ได้แก่ เศษอาหาร ผัก ผลไม้เนื้อ มีที่มาจากแหล่งครัวเรือน ภัตตาคาร โรงอาหาร ตลาดสด ขยะมูลฝอยสดจะส่งกลิ่นรบกวนและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคต่างๆ เพราะส่วนใหญ่ประกอบด้วยสารอินทรีย์และยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพวกแมลงวันแมลงสาบ และหนู
- 2) ขยะมูลฝอยแห้ง เป็นขยะมูลฝอยที่มาจากบ้านเรือนและจากการทำธุรกิจอื่นๆ ที่มิใช่ขยะมูลฝอยสดหรือ ถังเถื่อน ได้แก่ เศษยาง รองเท้า ภาชนะแตก เศษไม้ แก้ว โลหะ กระเบื้อง ฯลฯ และยังแบ่งออกเป็นพวกที่เผาไหม้ได้และเผาไหม้ไม่ได้
- 3) ถังเถื่อน เป็นสิ่งที่เหลือจากการเผาไหม้วัสดุต่าง ๆ เช่น ถังหิน กระดาษ หลุม ซึ่งต้องใช้พลังงาน ความร้อนเผาไหม้และจากบ้านเรือนที่มีการหุงต้มอาหาร
- 4) ซากสัตว์ ส่วนใหญ่จะพบบริเวณริมถนนซึ่งเกิดจากรถชนหรือทับตาย เช่น สุนัข แมว วัว ควาย ฯลฯ จะส่งกลิ่นเหม็นรบกวนเป็นที่น่าสมเพชแก่ผู้พบเห็น และถ้าสัตว์เหล่านี้ตายด้วยโรคแอนแทรกซ์โรคกลัวน้ำ ก็จะเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคที่มีอันตราย
- 5) ขยะมูลฝอยตามท้องถนน เป็นขยะมูลฝอยที่อยู่บนถนน ได้แก่ เศษฝุ่น มูลสัตว์ ขยะมูลฝอยจากยานพาหนะ เศษ ใบไม้ หลุม รวมทั้งขยะมูลฝอยที่มาจากคนเดินเท้า
- 6) สิ่งขับถ่ายของมนุษย์ เช่น อุจจาระ ปัสสาวะ ที่หมักไว้นานในบ่อเกรอะ จนเป็นสีดำเรียกว่า Night Soil เมื่อบ่อเกรอะเต็มจะต้องถ่ายออกไปเพื่อกำจัดต่อไป
- 7) ปุ๋ยคอก ส่วนใหญ่มีในบริเวณที่มีการเลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ควาย ม้า หนู แพะ แกะ มูลสัตว์ เหล่านี้หาก ดูแลไม่ดีจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ที่ไม่พึงปรารถนา เช่น แมลงวัน
- 8) ซากรถยนต์ ได้แก่ รถยนต์เก่า ๆ ที่ไม่ใช้แล้ว นำไปทิ้งไว้ทำให้ไม่น่าดู
- 9) ขยะมูลฝอยจากโรงงาน ทั้งจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงฆ่าสัตว์ จะมีการทิ้งเศษอาหารและวัตถุต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความรำคาญและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- 10) สิ่งรื้อถอน หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ได้จากการรื้อถอนอาคารบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เช่น เศษไม้ ตะปู กระเบื้อง อิฐ ฯลฯ
- 11) ขยะมูลฝอยจากการก่อสร้าง หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เหลือจากการก่อสร้าง ตกแต่งซ่อมแซม อาคารบ้านเรือน เช่น เศษไม้ ขี้เลื่อย ฝุ่นจากดินทราย ปูนซีเมนต์ เศษกระเบื้อง ฯลฯ



12) ตะกอนจากน้ำโสโครก เป็นพวกของแข็งหรือตะกอนที่ แยกออกมาจากน้ำโสโครกตะกอนที่มีปัญหา คือตะกอนที่เป็นอินทรีย์สารที่ผ่านการย่อยของระบบปรับปรุงสภาพน้ำโสโครกมาแล้วจะต้องเอาไปกำจัดต่อไป

13) ขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย เป็นสิ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในการกำจัด เช่น กระจกสีทินเนอร์ พลาสติก รวมถึงสิ่งปฏิกูลที่มีเชื้อโรคจากโรงพยาบาล หรือที่มีสารกัมมันตรังสีปนอยู่ด้วยจำต้องใช้วิธีการกำจัดเป็นพิเศษ

จากการศึกษาประเภทของขยะมูลฝอยท้องถิ่น อาจจะสรุปประเภทของขยะมูลฝอยได้ 4 ประเภท คือ 1) ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่ายหรือขยะเปียก หรือขยะสด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นขยะอินทรีย์ 2) ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือขยะมูลฝอยแห้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น ขยะอนินทรีย์ 3) ขยะมูลฝอยที่อันตรายหรือติดเชื้อ และ 4) ขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้หรือขยะมูลฝอย รีไซเคิล ซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากทั้งในชุมชนที่พักอาศัย จากโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่ง เกษตรกรรม

การแบ่งชนิดของขยะมูลฝอยสามารถทำได้หลายแบบ อาจแบ่งได้ตามแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยหรืออาจแบ่งตามลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญของขยะมูลฝอยและการแบ่งตามลักษณะทางกายภาพ

Mackenzie and Cornwell (1991: 584) ได้แบ่งชนิดของขยะมูลฝอยออกเป็น 11 ชนิด ดังนี้

1) ขยะเปียก (garbage) ได้แก่ ขยะที่เกิดจากการเตรียม การประกอบอาหาร หรือบริการอาหาร คุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของขยะชนิดนี้ คือ ย่อยสลายและเน่าเปื่อยได้เร็วมาก

2) ขยะแห้ง (rubbish) ได้แก่ ขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนที่แยกเศษอาหารและขยะที่เน่าเปื่อยได้ง่ายออกแล้ว ประกอบด้วยวัสดุทั้งที่เผาไหม้ได้ และเผาไหม้ไม่ได้

3) ขี้เถ้า (ashes) ได้แก่ วัสดุที่หลงเหลือจากการเผาไหม้ของไม้ ถ่านหิน หรือขยะที่เผาได้ การเผาไหม้เหล่านี้มักเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรุงอาหาร ความอบอุ่นในบ้านและการทำลายขยะ

4) ขยะที่เก็บกวาดจากถนน (street sweepings) ได้แก่ เศษสิ่งของต่าง ๆ ที่ได้จากการกวาดถนน ขยะมูลฝอยประเภทนี้ส่วนมากเป็นพวกเศษกระดาษ เศษสินค้า ผุ่นละออง เศษดิน เศษหิน

5) ซากสัตว์ (dead animals) ได้แก่ สัตว์ที่ตายตามธรรมชาติ ตายด้วยอุบัติเหตุ หรือตายด้วยโรคต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึงสัตว์หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสัตว์ที่ทิ้งจากโรงฆ่าสัตว์

เนื่องจากเป็นโรคหนองพยาธิซากสัตว์เหล่านี้อาจนำไปสกัดเอาไขมันออกและเอาหนังไปฟอกเป็นประโยชน์ต่อไปได้

6) ซากรถยนต์ (abandoned vehicles) ได้แก่ รถยนต์หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของรถยนต์ไม่ใช่แล้ว ถ้าปล่อยทิ้งไว้ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัย จึงต้องนำไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในประเทศไทยมีปริมาณซากรถยนต์ไม่มากนัก จึงไม่ค่อยเกิดปัญหาจากขยะมูลฝอยประเภทนี้

7) ขยะจากกิจการอุตสาหกรรม (industrial wastes) ได้แก่ ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งโรงฆ่าสัตว์ด้วยเพราะได้จัดอยู่ในประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ขยะมูลฝอยประเภทนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุดิบและกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม

8) เศษสิ่งก่อสร้าง (construction wastes) ได้แก่ เศษวัสดุต่าง ๆ ที่ได้จากการก่อสร้างหรือถอนอาคารบ้านเรือนรวมถึงสิ่งที่เหลือจากการตกแต่งอาคารบ้านเรือนด้วย เช่น เศษอิฐ เศษปูน เศษกระเบื้อง เศษไม้ หรือวัสดุจากส่วนของบ้านเรือน

9) ขยะพิษ (hazardous wastes) ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการเก็บขน การกำจัด ตลอดจนการจัดต้องเช่น กระจกที่มีการอัดลม ไบโอมิดโคน ขยะติดเชื้อ สารกัมมันตรังสี ขยะมูลฝอยพวกนี้ต้องได้รับการดูแล ระวังระมัดระวังเป็นพิเศษในการเก็บขนและการกำจัด

10) ขยะจากการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ (agricultural wastes) ได้แก่ ขยะที่เหลือทิ้งจากขบวนการทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยวพืชผักผลไม้ การเลี้ยงสัตว์ การรีดนมวัว และการฆ่าสัตว์

11) ขยะจากการบำบัดน้ำเสีย (treatment plant wastes) ได้แก่ การตกตะกอนที่มีจากระบบบำบัดน้ำเสียมีลักษณะเป็นโคลนตะกอนส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสารอินทรีย์เป็นตะกอนจุลินทรีย์

### ปริมาณของขยะมูลฝอย

ปริมาณของขยะมูลฝอยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่างที่มีส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เช่น

1) สภาพของชุมชน (nature of community) หมายถึง ลักษณะชุมชนนั้นเป็นเช่นไร เช่นเป็นศูนย์กลางการค้าขายเศษสิ่งของทิ้งเป็นขยะย่อมมีมากขึ้นทั้งชนิดและปริมาณ ถ้าเป็นชุมชนหนาแน่น การคมนาคมไม่ดี ไม่มีช่องทางการบริการของเทศบาลจะเข้าไปเก็บของได้สะดวก ก็จะทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยถูกทอดทิ้งทับถมทวีมากขึ้น



2) ดินฟ้าอากาศ (climate) ลักษณะดินฟ้าอากาศยังแตกต่างกันมากก็ยิ่งทำให้ปริมาณและชนิดของขยะมูลฝอยแตกต่างกันไปด้วย เช่น บ้านเมืองในเขตร้อยขยะมูลฝอยประเภทเถาถ่านจะมีปริมาณน้อยเมื่อเทียบกับบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในเขตอากาศหนาว และอีกประการหนึ่งคืออากาศร้อนย่อมมีส่วนทำให้ขยะสดเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพบูดเน่าได้ง่ายและรวดเร็วกว่าขยะชนิดเดียวกันที่เกิดขึ้นในที่ที่มีอากาศหนาวเย็น

3) ฤดูกาล (season) หมายถึง ฤดูกาลที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ณ สถานที่แห่งนั้นๆ เช่น ประเทศที่ตั้งในเขตอบอุ่น มี 4 ฤดู ในฤดูหนาวยังมีเถาถ่านมากยิ่งขึ้น ในฤดูใบไม้ร่วงก็จะมีขยะแห้ง เช่น ใบไม้ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าฤดูต่าง ๆ ในประเทศเขตร้อนที่มีฤดูกาล 3 ฤดู คือ ฤดูฝน ฤดูหนาวและ ฤดูร้อน มีอิทธิพลต่อปริมาณขยะซึ่งไม่สามารถเห็นได้ชัดเจน แต่โดยเหตุที่ฤดูกาลในประเทศไทยของเรานี้เหมาะในการกสิกรรม เช่น การทำนา การทำสวน เป็นต้น ผลผลิตที่ได้จากการกสิกรรมจึงมีหมุนเวียนแพร่หลายเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องกันไปตลอดปี ขยะที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นผลิตผลเหล่านี้

4) ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (geographical location) หมายถึง สถานที่แต่ละแห่งนั้น ถ้าเป็นสถานที่ต่างกันก็ทำให้เกิดขยะได้ไม่เหมือนกัน เช่น บริเวณสถานที่ที่ตั้งอยู่ริมทะเล ก็จะมีเศษปลาหรือเปลือกหอย พบเห็นได้ง่ายกว่าชนิดอื่น ๆ

5) อุปนิสัยและมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน (habitual scale of living) หมายถึง อุปนิสัยของแต่ละบุคคล บุคคลที่มีนิสัยรักความสะอาดและมีระเบียบ เมื่อมีขยะเกิดขึ้นก็เอาใจใส่ในการเก็บและกำจัดอยู่เสมอ ถ้าอุปนิสัยของบุคคลผู้นั้นเป็นคนมักง่ายไม่ค่อยเอาใจใส่ในการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองก็จะพบเห็นขยะได้ง่าย

6) สภาพทางเศรษฐกิจ (economic period) ชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมมีกำลังซื้อ สินค้าสูงกว่าชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ จึงมีปริมาณขยะมูลฝอยมากตามไปด้วย

7) การจัดบริการเก็บขนขยะมูลฝอย (efficiency of collection service) องค์ประกอบนี้เป็นผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณขยะมูลฝอย เพราะถ้าบริการเก็บขนดี ประชาชนก็นำขยะออกมาสะดวก ย่อมเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยสูงขึ้นแต่ถ้าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยไม่สม่ำเสมอประชาชนก็ไม่สามารถนำขยะมูลฝอยออกมาเพราะจะทำให้ไม่สะอาดตาแก่ที่พักอาศัย ปริมาณขยะมูลฝอยก็ลดลง

8) กฎหมายระเบียบข้อบังคับ (legislation) กฎหมายหรือกฎระเบียบที่รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นเพื่อบังคับให้กับชุมชนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีผลต่อปริมาณขยะมูลฝอยในชุมชน เช่นกัน

### ผลกระทบจากขยะมูลฝอย

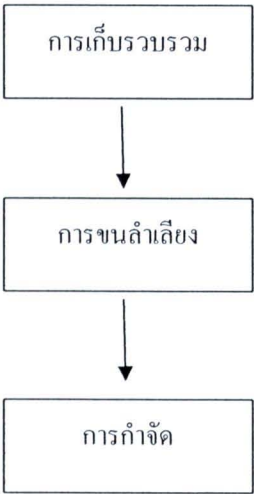
การจัดการขยะมูลฝอยเป็นสิ่งจำเป็นมากในชุมชนปัจจุบัน หากการจัดการขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องเหมาะสมอันเนื่องมาจากสาเหตุใดก็ตามจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อชุมชนที่สำคัญมีดังนี้

- 1) มลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (pollution) ทำให้สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของชุมชนเกิดมลพิษ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน มลพิษทางอากาศ
- 2) แหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคและแมลง (breeding places) ขยะมูลฝอยจะถูกย่อยสลายโดยจุลินทรีย์หลายชนิด ทั้งที่ก่อให้เกิดโรคและไม่ก่อให้เกิดโรค ที่ทิ้งขยะมูลฝอยจึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคที่สามารถแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมได้ ในขณะที่สัตว์ต่าง ๆ เช่น หนู แมลงวัน แมลงสาบ ก็จะอาศัยขยะมูลฝอยเป็นที่อยู่อาศัย และแหล่งอาหาร ซึ่งสัตว์เหล่านี้จะเป็นตัวพาหะนำโรคไปสู่คนได้
- 3) การเสี่ยงต่อสุขภาพ (health risk) ชุมชนที่ขาดการจัดการขยะมูลฝอยที่ดีและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลจะทำให้ประชาชนในชุมชนเสี่ยงต่อการเกิดโรคต่าง ๆ ได้ง่าย เช่น โรคทางเดินอาหาร ที่เกิดเชื้อแบคทีเรียและพยาธิสภาพต่าง ๆ เนื่องจากเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลง การแพร่ของโรคย่อมเป็นไปได้ง่าย
- 4) ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ (nuisance) ขยะมูลฝอยก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากกลิ่นเหม็นซึ่งเกิดจากการเน่าเปื่อยของขยะมูลฝอย นอกจากนี้สัตว์และแมลงต่าง ๆ เช่น หนู แมลงวัน ยุง ที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเมื่อเพาะพันธุ์มีปริมาณมากขึ้นก็จะออกเพ่นพ่านทำความรำคาญแก่ประชาชนบริเวณใกล้เคียง
- 5) การเกิดอุบัติเหตุ (accident risk) อาจเกิดอัคคีภัยในกรณีที่มีขยะมูลฝอยมีเชื้อไฟอยู่ เช่น กระดาษ พลาสติก ซึ่งติดไฟได้ง่าย ถ้ามีผู้ไม่ระมัดระวังทิ้งกันบนหรีที่ขังติดไฟอยู่ก็จะเกิดอัคคีภัยได้ง่าย
- 6) ขาดสุนทรียภาพ (aesthetics) ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกทิ้งเกลื่อนตามพื้นดินหรือผิวน้ำ นอกจากจะทำให้เกิดมลพิษต่อสภาพแวดล้อมแล้วยังทำให้ขาดความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและยังแสดงถึงความเจริญและวัฒนธรรมของชุมชนด้วย

### การจัดการขยะมูลฝอย (solid waste management)

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นการนำขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ไปกำจัดอย่างถูกวิธีเพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน หลักการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไปจะประกอบด้วยขั้นตอนง่าย ๆ 3 ขั้นตอน คือ





ภาพ 1 ขั้นตอนการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป

**การเก็บรวบรวม (storage and collection)**

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ นับตั้งแต่การเก็บขยะมูลฝอยใส่ไว้ในภาชนะเพื่อคอยรถที่มาเก็บจนกระทั่งถึงการนำเอาภาชนะที่ใส่ขยะมานั้นเทใส่ลงไปในรถบรรทุกขยะแล้วนำภาชนะกลับไปไว้ที่เดิม ซึ่งจะเห็นได้ว่ากว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย จะประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ คือ

- ก. ภาชนะรองรับขยะมูลฝอย
- ข. รถบรรทุกขยะมูลฝอย
- ค. พนักงานเก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถเก็บขนขยะมูลฝอย
- ง. พนักงานกวาดถนน เพื่อรวบรวมขยะมูลฝอยไว้ให้รถเก็บขนขยะมูลฝอย

การเก็บขนขยะมูลฝอยทั่วไปมี 3 ระบบ คือ

1. ระบบถังเดียว (one-can system) เป็นระบบการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไว้ในถังเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีถังหลายใบก็ตามแต่ความหมายก็คือ ถังแต่ละใบนั้นจะบรรจุขยะมูลฝอยทุกชนิดไม่ว่าจะเผาไหม้ได้หรือไม่ได้ จะเน่าเหม็นหรือไม่ ไม่คำนึงถึง ขยะมูลฝอยจะถูกคลุกเคล้าอยู่ในถังเดียวกัน ระบบนี้สะดวกต่อประชาชนเพราะไม่ต้องแยกขยะมูลฝอยให้เป็นการยุ่งยาก
2. ระบบสองถัง (two-can system) เป็นระบบเก็บที่แยกเก็บรวบรวมมูลฝอยเป็น 2 ประเภท คือ แยกขยะมูลฝอยเปียกและขยะมูลฝอยแห้งเพื่อรอเวลาให้พนักงานของรัฐมาเก็บขน

ระบบนี้เหมาะที่จะเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้นำไปทำปุ๋ยหมัก หรือขยะมูลฝอยที่สามารถนำไปเลี้ยงสัตว์ได้ ส่วนขยะมูลฝอยแห้งนำไปเผาได้

3. ระบบสามถัง (three-can system) เป็นระบบเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยโดยการแยกออกเป็น 3 ประเภท ถังประเภทแรกใส่ขยะมูลฝอยเปียก ถังประเภทสองใส่ขยะมูลฝอยแห้ง ถังประเภทที่สามใส่ขยะมูลฝอยประเภทอื่น ๆ กระป๋อง โลหะ และอื่น ๆ ระบบนี้เป็นระบบที่สะดวกในการนำขยะมูลฝอยไปกำจัดหรือเพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์อีก ระบบเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยแต่ละระบบดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันดังแสดงไว้ในตาราง 1

ตาราง 1 การเปรียบเทียบระบบการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยประเภทต่าง ๆ

| ข้อดี / ข้อเสีย | ระบบถังเดียว                                                                                                                                    | ระบบสองถัง                                                                                                                                                                | ระบบสามถัง                                                                                                                                                     |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ข้อดี           | 1.ประหยัดเพราะไม่ต้องใช้ถังหลายใบ<br><br>2.ไม่ต้องเสียเวลาแยกขยะมูลฝอย<br><br>3.สะดวกในการนำไปกำจัด<br><br>4.เหมาะสำหรับการกำจัดขยะมูลฝอยแบบฝัง | 1.เลือกใช้ถังขยะมูลฝอยที่เหมาะสมกับประเภทขยะ<br><br>2.แยกขยะมูลฝอยที่นำไป<br><br>3.ขยะมูลฝอยแห้งไม่ต้องนำไปกำจัดทุกวัน<br><br>4.แยกขยะมูลฝอยนำไปกำจัดตามวิธีที่ต้องการได้ | 1.แยกขยะมูลฝอยที่อันตรายออกได้<br><br>2.ประหยัดค่าใช้จ่ายในการกำจัด<br><br>3.ขยะมูลฝอยแห้งไม่ต้องนำไปกำจัดทุกวัน<br><br>4.เหมาะสำหรับการรวบรวมขยะมูลฝอยอันตราย |
| ข้อเสีย         | 1.ถังขยะมูลฝอยชำรุดเร็ว<br><br>2.รถขนขยะมูลฝอยฝุ่นกร่อนเร็ว<br><br>3.ไม่ปลอดภัยต่อพนักงาน                                                       | 1.เสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม<br><br>2.เสียเวลาในการแยกขยะมูลฝอย<br><br>3.เพิ่มภาระและเสียเวลาต่อพนักงานขยะมูลฝอย<br><br>4.ต้องคัดแปลงรถขนขยะมูลฝอยให้เหมาะสม                     | 1.เสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม<br><br>2.เสียเวลาในการแยกขยะมูลฝอย<br><br>3.เพิ่มภาระความยุ่งยากแก่พนักงาน<br><br>4.ต้องคัดแปลงรถขนขยะมูลฝอยให้เหมาะสม                   |





### การขนลำเลียงขยะมูลฝอย (solid waste translation)

1) เป็นขั้นตอนในการเอาขยะมูลฝอยที่ประชาชนนำมาจากอาคารที่อยู่อาศัยมาใส่ไว้ที่ถังหน้าบ้านหรือที่พนักงานเก็บนำมารวมไว้เพื่อนำไปกำจัดต่อไป การขนลำเลียงขยะมูลฝอยไปกำจัดมีหลายวิธี คือ

2) การใช้แรงงานคนสำหรับขนขยะมูลฝอยไปกำจัด เป็นวิธีที่ใช้ตามชนบทที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการขยะมูลฝอย โดยมากเป็นหน้าที่ของบุคคลในบ้านหรือที่ทำงานนั้น ๆ

3) การใช้รถขนขยะมูลฝอยไปกำจัด เหมาะสำหรับชุมชนเมืองที่มีความหนาแน่น รถขนลำเลียงจะต้องมีที่ใส่ขยะมูลฝอยที่ทนทานไม่รั่ว มีกระบะสูง มีฝาปิด เพื่อป้องกันขยะมูลฝอยปลิวออกเมื่อรถแล่น ถ้าไม่มีฝาปิดจะต้องมีแหหรือตาข่ายคลุมแทน ลักษณะการลำเลียงขยะมูลฝอยในชุมชนเมืองจะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าชนบทเนื่องจากความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย เส้นทางลำเลียงปริมาณขยะมูลฝอยและประเภทของขยะมูลฝอย จำนวนบุคลากรที่ขนขยะมูลฝอย วัสดุหรืออุปกรณ์ในการขนลำเลียง สถานที่กำจัด เป็นต้น

### การกำจัดขยะมูลฝอย (solid waste disposal)

เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ทำให้ขยะมูลฝอยหมดไป จนไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อมลภาวะและสุขภาพของประชาชนต่อไป ในปัจจุบันเทคโนโลยีการกำจัดขยะมูลฝอยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบหมักทำปุ๋ย ระบบการเผาในเตาเผา และระบบฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งแต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป ดังแสดงไว้ในตาราง 2

1) ระบบหมักทำปุ๋ย (composting) เป็นการย่อยสลายอินทรีย์สาร โดยขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์เป็นตัวการย่อยสลายให้แปรสภาพเป็นแร่ธาตุที่มีลักษณะค่อนข้างคงรูปมีสีดำค่อนข้างแห้ง และสามารถใช้ในการปรับปรุงคุณภาพของดิน ขบวนการหมักทำปุ๋ยสามารถแบ่งเป็น 2 ขบวนการ คือ ขบวนการหมักแบบใช้ออกซิเจน (aerobic decomposition) ซึ่งเป็นการสร้างสภาวะที่จุลินทรีย์ชนิดที่ดำรงชีพโดยใช้ออกซิเจนช่วยย่อยสลายอาหารแล้วเกิดการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและกลายสภาพเป็นแร่ธาตุ เป็นขบวนการที่ไม่เกิดก๊าซกลิ่นเหม็นส่วนอีกขบวนการเป็นขบวนการหมักแบบไม่ใช้ออกซิเจน (anaerobic decomposition) เป็นการสร้างสภาวะให้เกิดจุลินทรีย์ชนิดที่ดำรงชีพโดยไม่ใช้ออกซิเจน เป็นตัวช่วยย่อยสลายอาหารและแปรสภาพกลายเป็นแร่ธาตุ ขบวนการนี้มักจะเกิดก๊าซที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นเช่น ก๊าซไข่เน่า (hydrogen sulfide) แต่ขบวนการนี้ดีที่เกิดก๊าซมีเทน (methane gas) ซึ่งเป็นก๊าซที่นำไปใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิงได้

2) ระบบเผาในเตาเผา (incineration) เป็นการทำลายขยะมูลฝอยด้วยวิธีการเผาทำลายในเตาเผาที่ได้รับการออกแบบก่อสร้างถูกต้องเหมาะสม โดยต้องมีอุณหภูมิในการเผาที่ 850-1,200 องศาเซลเซียส เพื่อให้การทำลายสมบูรณ์ที่สุด แต่ในระบบเผามักก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมมลพิษด้านอากาศ ได้แก่ ฝุ่นขนาดเล็ก ก๊าซพิษต่าง ๆ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ นอกจากนี้แล้วยังอาจเกิด Dioxin ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งและสารที่กักตัวอยู่ในความสนใจของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมและดักอากาศที่ผ่านปล่องออกสู่บรรยากาศมีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศจากเตาเผา

3) ระบบฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (sanitary landfill) เป็นการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการนำไปฝังกลบในพื้นที่ที่ได้จัดเตรียมไว้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกตามหลักวิชาการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วิศวกรรม สถาปัตยกรรม และการยินยอมจากประชาชน จากนั้นจึงทำการออกแบบก่อสร้างโดยมีการวางมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น เช่น การปนเปื้อนของน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยที่เรียกว่า น้ำชะขยะมูลฝอย (leachate) ซึ่งถือว่าเป็นน้ำเสียที่มีค่าความสกปรกสูงไหลซึมลงสู่ชั้นใต้ดิน ทำให้น้ำใต้ดินเสื่อมสภาพลงจนส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค นอกจากนี้ยังต้องมีมาตรการป้องกันน้ำท่วม กลิ่นเหม็น และผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ รูปแบบการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล 2 วิธี คือ

(1) วิธีฝังกลบแบบกลบบนพื้นดิน เป็นวิธีการฝังกลบที่ใช้ในพื้นที่ราบลุ่มเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีการขุดดินแต่ใช้การฝังกลบขยะมูลฝอยที่ระดับดินเดิม แล้วจึงบดอัดในชั้นถัดไปให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนได้ระดับตามที่กำหนด นอกจากนั้นจะต้องก่อสร้างคันดินโดยรอบพื้นที่กำจัดเพื่อเป็นผนังกันชั้นขยะมูลฝอยที่บดอัดและน้ำเสียที่เกิดจากขยะมูลฝอยไม่ให้ซึมออกสู่ภายนอก วิธีนี้จำเป็นต้องจัดหาดินจากภายนอกพื้นที่ทำคันดิน และเป็นวัสดุกลบทับชั้นขยะมูลฝอย

(2) วิธีกลบแบบขุดร่อง เป็นการฝังกลบขยะมูลฝอยต่ำกว่าดินเดิมโดยการขุดเป็นร่องลึกในระดับที่กำหนดแล้วทำการบดอัดเป็นชั้น ๆ ระดับความลึกของกันร่องควรอยู่สูงกว่าระดับน้ำใต้ดินไม่น้อยกว่า 1 เมตร นอกจากนั้นกันร่องจะต้องลาดด้วยชั้นดินเหนียวบดอัด เพื่อป้องกันน้ำชะล้างขยะมูลฝอยไม่ให้ปนเปื้อนกับแหล่งน้ำใต้ดิน

การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลอาจพิจารณาใช้ทั้ง 2 วิธีก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศ และเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาจัดหาสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยใหม่ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2545ข: 22) ได้กำหนดแนวทางพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้



ก. ไม่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพลุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528

ข. ตั้งอยู่ห่างจากแนวเขตโบราณสถาน ตาม พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติไม่น้อยกว่า 1 กิโลเมตร

ค. ตั้งอยู่ห่างจากแนวสนามบินไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร

ง. ควรตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นมารวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ (wetland) ไม่น้อยกว่า 300 เมตร ยกเว้นแหล่งน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นมารวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ

จ. เป็นที่ซึ่งสภาพทางธรณีวิทยา หรือลักษณะใต้พื้นดินมั่นคงแข็งแรงพอที่จะรองรับขยะมูลฝอยได้

ฉ. ควรเป็นพื้นที่ตอนในกรณีเป็นพื้นที่ลุ่มที่มีโอกาสเกิดน้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่าไหลหลากจะต้องมีมาตรการป้องกัน แก้ไข

ช. ควรเป็นพื้นที่ซึ่งระดับน้ำใต้ดินอยู่ลึก ในกรณีที่ระดับน้ำใต้ดินอยู่สูงจะต้องมีมาตรการป้องกันแก้ไข

แนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันจะเป็นการหลีกเลี่ยงหรือลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะเกิดขึ้น นั่นคือ การก่อให้เกิดขยะมูลฝอยน้อยลงและลดการเสี่ยงภัยจากมลภาวะที่เกิดจากขยะมูลฝอยอันเป็นลักษณะของการป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ

ดังนั้น การบริหารจัดการขยะมูลฝอยตามแนวคิดสมัยใหม่ จึงประกอบด้วยกระบวนการ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การลดการเกิดขยะมูลฝอย (reduce) หรือการลดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด (reduce at source) เป็นการป้องกันในเบื้องต้นไม่ให้มีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นในจำนวนน้อยที่สุด นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงของผู้ผลิตด้วยการออกแบบผลิตภัณฑ์กระบวนการผลิตหรือการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสม เป็นการลดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานทำให้ลดปริมาณขยะมูลฝอยให้น้อยลง

ขั้นตอนที่ 2 การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (reuse) คือ การนำเอาวัสดุเดิมที่มีอยู่มาใช้ซ้ำอีกครั้งหนึ่งในรูปแบบเดิม หรืออาจนำมาซ่อมแซมหรือนำมาใช้ประโยชน์อื่นๆ แก่บุคคลอื่น อาจดำเนินการได้ 2 ระยะ คือ

1) ระยะการผลิต เพื่อให้เหลือเศษหรือของเสียจากวัสดุน้อยที่สุด หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็นำเศษหรือของเสียของวัสดุนั้น กลับเข้าเป็นวัตถุดิบสู่การผลิตใหม่ ซึ่งง่าย วัสดุที่ปราศจากการปนเปื้อนและประหยัดงบประมาณการผลิต

2) ให้นำกลับมาใช้ซ้ำ เพื่อยืดอายุการใช้งานหรือใช้ประโยชน์สูงสุด ก่อนทิ้ง เช่น นำเอาขวดแก้วหรือขวดพลาสติกมาบรรจุภัณฑ์ใหม่หรือนำเอากระดาษมาใช้สองหน้า เป็นต้น เป็นการประหยัดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานในการผลิต และลดการก่อเกิดขยะมูลฝอยลง

ขั้นตอนที่ 3 การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (recycling) เป็นการแยกวัสดุที่ไม่สามารถนำมาใช้ซ้ำได้อีก ออกจากขยะมูลฝอยแล้วรวบรวมหรือย่อยสลายวัสดุนั้นมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตใหม่ต่อไปคล้ายกับการนำกลับมาใช้ซ้ำ แต่ต้องนำวัสดุนั้นไปผ่านกระบวนการย่อยสลาย วัสดุผสมกับวัตถุดิบ แล้วผ่านกระบวนการผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่

ขั้นตอนที่ 4 การฟื้นฟูประโยชน์จากขยะมูลฝอย (recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ โดยใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตาเผาขยะมูลฝอย และเอาก๊าซที่เกิดขึ้นจากการหมักของขยะมูลฝอยในหลุม เช่น ก๊าซมีเทน มาใช้ประโยชน์

ขั้นตอนที่ 5 การกำจัดขยะมูลฝอย (residue disposal) เป็นขั้นตอนสุดท้ายเพราะเป็นขยะมูลฝอยที่เหลือจากขั้นตอนทั้ง 4 ขั้นตอนแล้ว จะต้องนำไปกำจัดอย่างถูกวิธี โดยทั่วไปจะใช้วิธีการฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาลเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสารพิษหรือสารปนเปื้อนมิให้ไปสู่สิ่งแวดล้อมได้

### องค์ประกอบในการพิจารณาเลือกวิธีการจัดการขยะมูลฝอย

การตัดสินใจเลือกวิธีการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อให้เกิดการประหยัด ถูกต้องตามหลักวิชาการ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2545ข: 11) ได้เสนอแนวทางการปฏิบัติดังแสดงไว้ในตาราง 2 ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาประกอบการตัดสินใจดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ นั้น ควรพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญอีก 5 ประการ ได้แก่

- 1) ชนิด ปริมาณ และลักษณะของขยะมูลฝอย เช่น
  - 1.1) ชนิดและปริมาณตามประเภทของกิจกรรมและแหล่งกำเนิด
  - 1.2) ปริมาณที่ผลิตออกมาและที่เก็บขนได้
  - 1.3) ลักษณะและส่วนประกอบของขยะมูลฝอยในชุมชนนั้น ๆ
- 2) ค่าใช้จ่าย ได้แก่
  - 2.1) ค่าใช้จ่ายในการลงทุน
  - 2.2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและซ่อมแซมบำรุงรักษา



สิ่งแวดล้อม

- 3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่
  - 3.1) การทำให้เกิดมลพิษแก่พื้นดิน แหล่งน้ำ และอากาศ
  - 3.2) ปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์
  - 3.3) ทักษะคุณภาพของพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง
- 4) การนำเอาทรัพยากรบางส่วนจากขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์
  - 4.1) ทางด้านพลังงาน
  - 4.2) ทางด้านวัสดุ
  - 4.3) ทางด้านพื้นที่ดิน
- 5) กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 5.1) พระราชบัญญัติ
  - 5.2) ข้อบังคับ ประกาศ กฎกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

ตาราง 2 การศึกษาเปรียบเทียบความเหมาะสมของวิธีการกำจัดขยะมูลฝอย

| ประเด็นพิจารณา                | วิธีการกำจัดขยะมูลฝอย                                            |                                                          |                                                                       |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                               | การเผา                                                           | การหมักทำปุ๋ย                                            | การฝังกลบ                                                             |
| ด้านเทคนิค                    | -ใช้เทคโนโลยีค่อนข้าง                                            | -ใช้เทคโนโลยีสูง                                         | -ใช้เทคโนโลยีไม่สูงนัก                                                |
| 1.ความยากง่ายในการดำเนินการ   | สูงเดินเครื่องยุ่งยาก                                            | พอสมควร                                                  |                                                                       |
|                               | -เจ้าหน้าที่ควบคุมต้องมี                                         | -เจ้าหน้าที่ควบคุมต้องมี                                 | -เจ้าหน้าที่ควบคุมระดับ                                               |
|                               | ความชำนาญสูง                                                     | ความรู้พอสมควร                                           | ความรู้ธรรมดา                                                         |
| 2.ประสิทธิภาพในการกำจัด       |                                                                  |                                                          |                                                                       |
| 1) ปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดได้ | -ลดปริมาณได้ 60-65%<br>ที่เหลือต้องนำไปฝังกลบ                    | -ลดปริมาณได้ 30-35%<br>ที่เหลือต้องนำไปฝังกลบ<br>หรือเผา | -สามารถกำจัดได้100%                                                   |
| 2) ความสามารถในการนำเชื้อโรค  | -กำจัดได้ 100%                                                   | -กำจัดได้ 70 %                                           | -กำจัดได้เพียงเล็กน้อย                                                |
| 3. ความยืดหยุ่นของระบบ        | -ถ้าหากเกิดปัญหา<br>เครื่องจักรกลชำรุดไม่<br>สามารถปฏิบัติงานได้ | -ถ้าหากเครื่องจักรกล<br>ชำรุด ไม่สามารถ<br>ปฏิบัติการได้ | -สูงแม้ว่าเครื่องจักรกล<br>จะชำรุดยังสามารถกำจัด<br>หรือรอการกำจัดได้ |

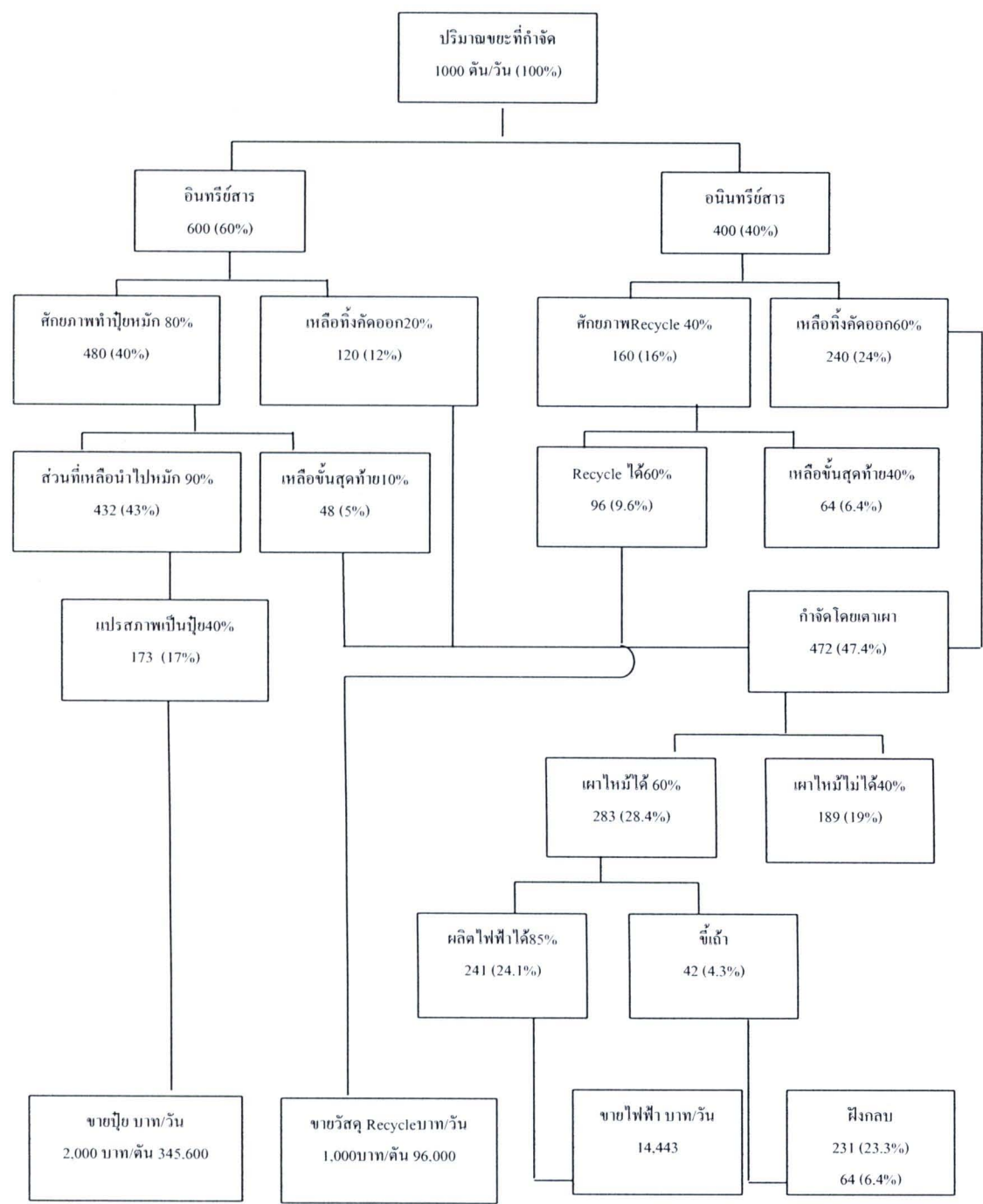
ตาราง 2 (ต่อ)

| ประเด็นพิจารณา                       | วิธีการกำจัดขยะมูลฝอย                                       |                                             |                                                                 |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|                                      | การเผา                                                      | การหมักทำปุ๋ย                               | การฝังกลบ                                                       |
| 4. ผลกระทบต่อ                        |                                                             |                                             |                                                                 |
| สิ่งแวดล้อม                          |                                                             |                                             |                                                                 |
| 1) น้ำผิวดิน                         | -ไม่มี                                                      | -อาจมีได้                                   | -มีความเป็นไปได้สูง                                             |
| 2) น้ำใต้ดิน                         | -ไม่มี                                                      | -อาจมีได้                                   | -มีความเป็นไปได้สูง                                             |
| 3) อากาศ                             | -มี                                                         | -ไม่มี                                      | -อาจมีได้                                                       |
| 4) กลิ่น แผลง พาหะ                   | -ไม่มี                                                      | -อาจมีได้                                   | -มี                                                             |
| น้ำโรค                               |                                                             |                                             |                                                                 |
| 5. คุณลักษณะขยะมูลฝอย                | -ต้องเป็นสารที่เผาไหม้ได้มีค่าความร้อนไม่ต่ำกว่า4,500 kJ/kg | -ต้องเป็นสารที่ย่อยสลายได้มีความชื้น 50-70% | -รับขยะมูลฝอยได้เกือบทุกประเภทยกเว้นขยะมูลฝอยติดเชื้อหรือสารพิษ |
| 6.ขนาดที่ดิน                         | -ใช้เนื้อที่น้อย                                            | -ใช้เนื้อที่ปานกลาง                         | -ใช้เนื้อที่มาก                                                 |
| ด้านเศรษฐกิจ                         |                                                             |                                             |                                                                 |
| 1) เงินลงทุนในการก่อสร้าง            | -สูงมาก                                                     | -ค่อนข้างสูง                                | -ค่อนข้างต่ำ                                                    |
| 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ่อมบำรุง | -สูงมาก                                                     | -ค่อนข้างสูง                                | -ค่อนข้างต่ำ                                                    |

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (2536)



แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวทางของ  
กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2545ข) ได้เสนอแนวทางดังภาพ 2 ดังนี้



ภาพ 2 แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย

เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถแก้ไขปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอยให้ลดน้อยลง โดยสนองตอบเป้าหมายดังที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นแนวทางสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2545ค) จึงได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยไว้ดังนี้

### นโยบาย

การบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนโดยกำหนดรูปแบบการกำจัดขยะมูลฝอยแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับการศึกษา ออกแบบ และก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมมีระบบ และสามารถป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และยังสามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยจากชุมชนหลาย ๆ แห่งรวมกัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการบริหารจัดการอีกต่อไปในอนาคตโดย

1. ควบคุมการผลิตขยะมูลฝอยของประชาชน
2. สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวิชาการแก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บขน ขนส่งและกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในการจัดการขยะมูลฝอย โดยมุ่งเน้นรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม
4. สนับสนุนให้มีกฎระเบียบและเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

### เป้าหมาย

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

1. ควบคุมอัตราการผลิตขยะมูลฝอยให้มีไม่เกิน 1 กิโลกรัม ต่อคนต่อวัน ภายในปี พ.ศ. 2544
2. ให้มีการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และ 15 ภายในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามลำดับ

3. ควบคุมปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างในเขตเทศบาลไม่เกินร้อยละ 10 และ 15 ภายในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามลำดับ

4. ให้ทุกจังหวัดมีแผนงานการจัดการขยะมูลฝอยในรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยส่วนกลางสำหรับท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้โดยสนับสนุนให้มีศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนจังหวัดทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2549 (หรือ 38 จังหวัด)

จากนโยบายการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งกำหนดโดยกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายที่กำหนดไว้โดยกว้าง ๆ จึงค่อนข้างยากในการที่จะนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการส่งเสริมให้หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นประสานความร่วมมือกันในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อลดปัญหาให้น้อยลงและก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณดำเนินการแต่การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานค่อนข้างเกิดขึ้นเองได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะการปกครองที่เป็นเอกภาพ รูปแบบการปกครองมีหลายรูปแบบและแต่ละหน่วยงานต่างก็มีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การเอานโยบายการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันระหว่างหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องมีการเชื่อมประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยเป็นผู้ทำหน้าที่กระตุ้นสนับสนุนให้มีการดำเนินการร่วมกันและจัดทำข้อตกลงร่วมกัน

มาตรการหรือแนวทางที่จะเสริมให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง คือ ในการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถแก้ไขปัญหาให้ลดน้อยลงได้นั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านต่าง ๆ การใช้มาตรการหลักในการจัดการขยะมูลฝอยเพียงอย่างเดียวนั้นคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จำเป็นต้องใช้มาตรการหรือแนวทางเสริม เช่น แนวทางด้านการจัดการ แนวทางด้านการลงทุน แนวทางด้านกฎหมาย และแนวทางด้านการสนับสนุน เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### แนวทางการจัดการ

1. ใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ทั้งกับประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ผลิตขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลหรือดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม

2. ให้การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัด



3. สนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจการบริหารด้านการเก็บขน ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ทั้งในรูปของการว่าจ้าง การร่วมลงทุน หรือการให้สัมปทาน/รับจ้างควบคุมระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. กำหนดองค์กรและหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

5. ให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระยะยาวรวมทั้งการกำหนดพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อการกำจัดขยะมูลฝอยในผังเมืองด้วย

6. ให้นำระบบที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากผู้บริโภคเพื่อนำไปกำจัดหรือหมุนเวียนมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตต้องนำกลับคืนเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอย

7. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินสภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของชุมชน และแหล่งกำเนิดต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และพัฒนาระบบข้อมูลการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ได้มาตรฐานเดียวกันและทันสมัยตลอดเวลา รวมทั้งให้มีศูนย์ประสานข้อมูลการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์

### แนวทางการลงทุน

1. ให้มีการลงทุนก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องลักษณะและจัดหาเครื่องจักรกลที่เหมาะสม โดยรัฐร่วมทุนกับภาคเอกชนหรือรัฐสนับสนุนงบประมาณทั้งหมด หรือสมทบบางส่วนให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนิน

2. ส่งเสริมการลงทุนและให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจหรือองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

3. จัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลส่วนกลาง ที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างชุมชนหลายแห่งที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน

4. ปรับปรุงและฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมที่ไม่ถูกต้องลักษณะ ในพื้นที่ชุมชนทั่วประเทศ ตามลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น

## แนวทางด้านกฎหมาย

1. ปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และอัตราค่าธรรมเนียมการลดและการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย
2. กำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย เช่น มาตรฐานน้ำทิ้ง มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากปล่องเตาเผาขยะมูลฝอยและเมรุ
3. กำหนดให้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลเป็นแหล่งมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการระบายของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
4. กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์เพื่อใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย และลดปริมาณขยะมูลฝอย
5. กำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดจากการก่อสร้าง สถานีขนส่ง รถไฟ รถโดยสาร และเรือนแพ
6. กำหนดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบบันทึกภาวะมลพิษ จากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยส่งเสริมภาคเอกชนมีบทบาทในการตรวจสอบมากขึ้นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการติดตามตรวจสอบ

## แนวทางด้านการสนับสนุน

1. สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหา และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
2. ให้มีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ด้านวิชาการและการบริหารจัดการ แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. สนับสนุนกิจกรรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ และสร้างค่านิยมให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปในการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้อง

จากนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งถือเป็นนโยบายที่สำคัญที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 โดยมีนโยบายเน้นหนักให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้ความ

ร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันเพื่อควบคุมอัตราการผลิตขยะมูลฝอย และปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างในชุมชน โดยมีเป้าหมายให้จังหวัดมีแผนการจัดการขยะมูลฝอยในรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยส่วนกลางสำหรับท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้นั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการหรือแนวทางเสริมหลายด้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจังในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางเสริมด้านการสนับสนุน โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อฝึกอบรมเพิ่มทักษะ ความรู้และประสบการณ์ด้านวิชาการและการบริหารจัดการแก่ผู้บริหารและพนักงานประจำขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการ AIC เนื่องจากการอบรมมีหลายหน่วยงานและดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันเป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน จำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติกร่วมกับด้วยความรัก หรือการเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน และเรียนรู้ร่วมกันจากการกระทำจริง จึงจะทำให้เกิดพลังสร้างสรรค์พอที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้น วิธีการบริหารจัดการแบบ AIC เป็นวิธีการและเทคนิคในการเอาคนที่จะทำงานร่วมกันในระบบใดระบบหนึ่งเข้ามาประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

### แนวคิดของกระบวนการ AIC

กระบวนการ AIC หรือการรวมพลังสร้างอนาคต เป็นทฤษฎีและวิธีการบริหารจัดการงานที่ยาก ๆ หรือสลับซับซ้อน โดยคำนึงถึงมิติทางสังคม จิตใจ วิทยาศาสตร์ และการบริหารจัดการ วิธีนี้ได้รับการนำไปใช้ในเรื่องยาก ๆ ต่าง ๆ ในหลายประเทศ และพิสูจน์ว่าทำให้เกิดหลังสร้างสรรค์จริง

AIC มีแนวคิดพื้นฐานว่าการพัฒนาจะไม่สำเร็จโดยผู้เชี่ยวชาญไปคู่ปัญหา และผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้บอกวิธีและทำการแก้ปัญหา เพราะปัญหาสังคมไม่สามารถแก้ไขได้โดยความรู้ทางวิชาการอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีปฏิสัมพันธ์จากการกระทำ และมีการประสานสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในหน่วยทางสังคม เช่น สมาชิกในชุมชน บุคลากรในองค์กร เป็นต้น การประสานสัมพันธ์จะประกอบด้วยกระแสพลัง 3 ชนิด ที่แตกต่าง คือ

A (Appreciation) คือกระแสพลังแห่งการเรียนรู้ ชื่นชม หมายถึงการเปิดใจให้กว้างโดยไม่ถือคติปิดกั้น รวมทั้งการยอมรับรู้ รับฟัง ทศนคติ ความคิดและความเชื่อที่แตกต่างไปจากตนเอง ไม่แสดงการต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์

APPRECIATION —————> IMAGINATION —————> VISION

I (Influence) เป็นกระแสพลังแห่งการชักจูงโน้มน้าวจิตใจเพื่อให้ผู้อื่นคล้อยตาม ในสิ่งที่ตนเสนอคือ INFLUENCE —————> INTERACTION



C (Control) กระแสพลังแห่งการตัดสินใจ คือการใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่แต่ละคนมีอยู่มาช่วยกันกำหนดวิธีการสำคัญหรือยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุอุดมการณ์ของกลุ่ม

CONTROL = COMMITMENT → ACTION

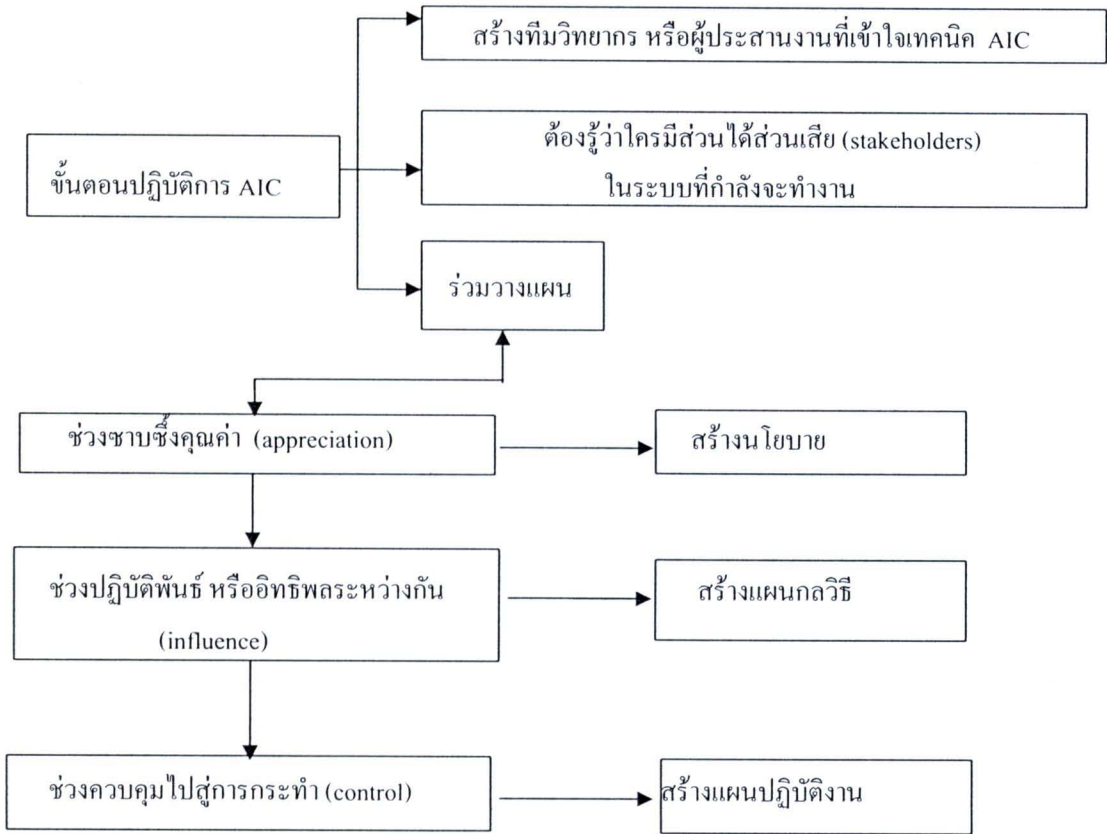
จุดมุ่งหมายของการใช้ AIC

การปฏิบัติการ AIC มีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญ คือ

- 1. สร้างทีมวิทยากรหรือผู้ประสานงานที่มีความเข้าใจเทคนิค AIC
- 2. ต้องรู้ว่าใครมีส่วนได้เสียในระบบที่กำลังจะทำงาน
- 3. ร่วมวางแผน เชิญผู้แทนของกลุ่มที่มีส่วนได้เสียมาวางแผนร่วมกันในการ

วางแผนมี 3 ช่วงคือ

- 1) ช่วงซาบซึ้งคุณค่า (appreciation) สร้างนโยบาย
- 2) ช่วงปฏิสัมพันธ์ (influence) สร้างแผนกลวิธี
- 3) ช่วงควบคุมไปสู่การกระทำ (control) สร้างแผนปฏิบัติ



ภาพ 3 แนวคิดของกระบวนการ AIC

ขั้นตอนกิจกรรม AIC

- 1. กิจกรรมละลายพฤติกรรม
- 2. วิเคราะห์ภาพรวมของหมู่บ้านจากประสบการณ์ (A-1)
  - 1) พัฒนาการหมู่บ้านในอดีตและประสบการณ์ร่วมมือพัฒนา
  - 2) ปัญหาของหมู่บ้านที่เป็นอยู่ปัจจุบัน
- 3. การสร้างจินตภาพ ของหมู่บ้าน (A-2)
- 4. การระดมความคิดหรือการคิดค้นยุทธศาสตร์(1-1)
- 5. วางแผนเพื่อปฏิบัติ (C)

กิจกรรม AIC

หลักการ

- 1.ทุกคนต้องเขียนทุกขั้นตอน
- 2.กลุ่มเล็ก ไม่วิจารณ์คนอื่น แต่กลุ่มร่วมวิจารณ์ได้
- 3.กลุ่มไม่ต้องมีประธาน แต่เป็นผู้นำการประชุม หรือเป็นผู้อำนวยความสะดวกและผลิตกันเสมอ
- 4.ผู้นำการประชุมหรือผู้อำนวยความสะดวกกลุ่ม (Facilitator) ฟังและกระตุ้นให้ทุกคนร่วมแสดงความคิดเห็นของกลุ่ม
- 5.กลุ่มย่อยควรมี 8 – 10 คน หรือน้อยกว่า (5-8คน)

อุปกรณ์

- 1.กระดาษโปสเตอร์ กระดาษขนาด A4 กระดาษบรูฟ
- 2.ปากกา สีเมจิกหรือดินสอสี
- หมายเหตุ จำนวนและประเภทของกลุ่มอุปกรณ์ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

วิธีการ

- 1.นั่งครึ่งวงกลมหรือวงกลม
- 2.ทำความคุ้นเคยกัน กำหนดประเด็น เรื่องที่จะพิจารณาให้ชัดเจน

ภาพ 4 กิจกรรม AIC

ที่มา: ประเวศ วะสี (2535) และ วีระ นิยมวัน (2540)



## ขั้นตอน

A-1 สถานการณ์ปัจจุบัน กลุ่มย่อย กำหนดประเด็นที่ต้องการให้ร่วมกันคิด วิเคราะห์ภาพรวมทั้งอดีตและปัจจุบันให้ทุกคนวาดภาพสัญลักษณ์และร่วมกันอภิปราย

A-2 จินตภาพในอนาคต กลุ่มย่อย วาดภาพอนาคตที่พึงประสงค์ รวมภาพทุกคน นำเสนอ อธิบาย อภิปราย กลุ่มใหญ่ รวมภาพลักษณะให้เป็นภาพเดียว (ต่อกันหรือผนวกกัน) แล้ว นำเสนอให้ทุกคนร่วมกันคิด ต่อเติม อภิปราย วิเคราะห์

I-1 ระดมความคิด กลุ่มย่อย ประชาชนกลุ่มย่อย จัดลำดับความสำคัญ คัดเลือก กิจกรรม ร่วมอภิปราย

I-2 การยอมรับและต่อรอง กลุ่มใหญ่ ประชาชนกลุ่มใหญ่ รวมกิจกรรมและ คัดเลือก จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม

C วางแผนเพื่อการปฏิบัติ จำแนกประเภทกิจกรรม แบ่งกลุ่มย่อยลงชื่อ ผู้รับผิดชอบเพื่อจัดทำรายละเอียดตามความสนใจ แต่ละกลุ่มย่อยจัดทำรายละเอียด นำเสนอกลุ่ม ใหญ่อธิบาย ชักถาม เพิ่มเติม ปรับปรุง และดำเนินการต่อไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนการ AIC เป็นกระบวนการที่ทำให้กลุ่มหรือหน่วยงานได้ เรียนรู้จากการทำงานร่วมกันได้มีการร่วมอุดมการณ์ การเรียนรู้จากกันและกัน ค้นพบปัจจัยร่วมจาก การทำงานด้วยนั้น เพื่อให้บรรลุสิ่งที่ต้องการร่วมกัน และเป็นการให้สัญญาต่อสาธารณะถึง พันธสัญญาที่จะลงมือกระทำในสิ่งที่เข้าใจและเห็นคุณค่าร่วมกัน ดังนั้นการจัดการขยะมูลฝอย ร่วมกันขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การใช้ กระบวนการ AIC ในการประชุมเชิงปฏิบัติ จะก่อให้เกิดพลังสร้างสรรค์ระหว่างหน่วยงานจน นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจังต่อไป

นอกจากนี้มาตรการหรือแนวทางเสริมด้านการลงทุนในรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูล ฝอยรวมซึ่งเป็นมาตรการเสริมอีกด้านหนึ่งที่ทำให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ในการแก้ปัญหาตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยไว้ ดังนี้

แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม

1. ให้โครงการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยชุมชนแต่ละศูนย์ ในแต่ละจังหวัดหรือ ระหว่างจังหวัดสามารถรองรับการจัดการขยะมูลฝอยได้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 50 ของปริมาณขยะมูล ฝอยที่เกิดขึ้นในช่วงปี โดยมีข้อตกลงของหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วน



จังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ในการกำหนดปริมาณขยะมูลฝอยขั้นต่ำที่จะส่งเข้ากำจัดกำหนดการจ่ายค่ากำจัดในอัตราที่ตกลงเบื้องต้น

2. ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงในการจัดการขยะมูลฝอย เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และเป็นผู้ดำเนินงานศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย

3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ตั้งสถานียขนถ่าย สถานที่กำจัด ได้รับผลประโยชน์จากโครงการและมีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแล ติดตามตรวจสอบตลอดอายุของโครงการ

4. ให้พิจารณาใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ดินของรัฐ เป็นที่ตั้งโครงการลำดับแรก และนำมูลค่าเข้ามาคิดเป็นต้นทุนในการดำเนินโครงการตลอดอายุโครงการด้วย

5. ให้มีการประมาณวงเงินงบประมาณรวมตลอดอายุโครงการ และประมาณการขยายไว้วางหน้า และให้ระบุแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมด้วยทุกโครงการ

6. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการต้องมีแผนงานและรับผิดชอบในระบบการเก็บขน และระบบการเก็บเงินค่าธรรมเนียมบริการการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อเป็นค่ากำจัด ในสถานที่กำจัดซึ่งในขั้นต้นได้มีข้อตกลงไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด

7. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับเป็นเจ้าของโครงการควรรจัดหาเอกชน องค์กรเอกชนเป็นผู้ร่วมทุนในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยให้เปิดการจัดหาผู้ร่วมทุนโดยมีข้อกำหนดที่ชัดเจน สามารถเปรียบเทียบและเข้าร่วมการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้ร่วมทุนที่สามารถดำเนินการได้ตลอดอายุโครงการตามมาตรฐาน

8. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการร่วมกันกำหนดข้อสัญญา ระเบียบปฏิบัติ ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการจัดเก็บจากผู้รับบริการและให้แต่ละท้องถิ่นนำส่งให้ท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการเพื่อเป็นค่าจำกัดตามข้อตกลงร่วมกัน

9. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการ ปรับปรุงการจัดเก็บค่าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน และผู้รับบริการอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและพอเพียงต่อการให้บริการที่เป็นมาตรฐาน

10. ให้หน่วยงานส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการร่วมเป็นคณะทำงานในการติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบประเมินผล

การจัดรูปแบบขององค์กรบริหารจัดการของหน่วยงานที่จะร่วมดำเนินการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด หรือสำหรับบางพื้นที่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2542: 23) ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่า ควรมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงไว้ นอกจากนี้สามารถสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการซึ่งรูปแบบการลงทุนและการดำเนินการศูนย์อาจทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่ ภาครัฐลงทุนและดำเนินการเอง รัฐร่วมลงทุนกับภาคเอกชน รัฐลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนดำเนินการและเอกชนลงทุนและดำเนินการเอง

ในการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาชุมชน ซึ่งองค์กรต่างๆที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชนได้ใช้เทคนิคต่างๆหลากหลายวิธีในการพัฒนานั้น ปัจจัยหนึ่งที่น่าสนใจซึ่งความสำเร็จของการพัฒนานั้นคือ การบริหาร ซึ่งนักวิชาการด้านการบริหารจัดการได้ให้ความหมายและทิศทางของการบริหารไว้หลายทัศนะ ดังนี้

เกษมชาติ นเรศเสนีย์ (2550: 136-137) กล่าวถึง ความหมายของการบริหารดังนี้

1. การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เข้าร่วมปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

2. การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของต่างๆ ที่เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น

3. ศิลปะในการทำงาน ให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

4. ศิลปะของการทำงาน ให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น

5. ศิลปะของการทำงาน โดยใช้บุคคลอื่น

6. การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยผู้อื่น

7. สาขาความรู้อย่างหนึ่งที่แสวงหาความเข้าใจอย่างมีระบบว่าทำไม และอย่างไร คนจึงทำงานร่วมกันอย่างมีระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมาย

8. การวางแผนงาน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมกิจการ เกี่ยวกับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

9. กลุ่มคนที่ร่วมกันเพื่อประกอบกิจการ โดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดขึ้น

Koontz and Donnell (อ้างใน บุญทัน ดอกไธสง, 2530: 43) กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่าหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกัน ดำเนินการใดๆ ให้สำเร็จลุล่วงและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยอาศัยความร่วมมือกัน ของกลุ่มบุคคลต่างๆ

สำหรับคำว่า การบริหาร (administration) ใช้ได้ทั้งการบริหารกิจการของรัฐบาล ในส่วนที่เรียกว่ารัฐกิจ และการบริหารกิจการของเอกชนที่เรียกว่า “ธุรกิจภาครัฐกิจ” เป็นการ บริหารกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และภาคธุรกิจ เช่น การบริหารธุรกิจของบริษัท ห้างร้าน หรือ ศูนย์การค้าต่างๆ เป็นต้น ซึ่งใช้รวมๆ กันว่า การบริหาร

สำหรับคำว่า การจัดการ (management) มุ่งใช้เฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น และมีความหมายคล้ายกับการบริหาร คือหมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ดำเนินการเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

Simon (1965) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน

Druckker (1954) ได้ให้ความหมายของการจัดการว่า การจัดการคือ ศิลปะในการ ทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Kuontz (1972) ให้ความหมายว่า การจัดการ คือการดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น

สมคิด บางโม้ (2538: 29) มีความเห็นว่า การจัดการคือศิลปะ ในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การ และนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า การจัดการองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน
2. การจัดการต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญคือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์
3. การจัดการ เป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

กล่าวโดยสรุป ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า ถูพลาสติก แก้ว วัสดุสัตว์ หรือ ซากสัตว์ สิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็ง ทั้งที่เน่าเปื่อยได้ และไม่เน่าเปื่อย เศษวัสดุเหลือใช้จาก กิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่ถูกทิ้งจากบ้านเรือน ชุมชน ที่พักอาศัย ร้านค้า ตลาด โรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มปศุสัตว์ กากกัมมันตภาพรังสี

แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

1. ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือ ขยะเปียก ส่วนใหญ่จะเป็นขยะอินทรีย์
2. ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือ ขยะแห้ง ส่วนใหญ่จะเป็นขยะอนินทรีย์



3. ขยะมูลฝอยที่เป็นอันตรายหรือติดเชื้อ

4. ขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ หรือขยะมูลฝอยรีไซเคิล ซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากทั้งในชุมชนที่พักอาศัย จากโรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งเกษตรกรรม

### การกำจัดขยะมูลฝอย

ปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ

1. ระบบหมักทำปุ๋ย (composting) เป็นการย่อยสลายอินทรีย์สาร โดยขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ เป็นตัวการย่อยสลายให้แปรสภาพเป็นแร่ธาตุ

2. ระบบเผาในเตาเผา (incineration) เป็นการทำลายขยะมูลฝอยด้วยวิธีการเผาในเตาเผาที่ได้รับการออกแบบก่อสร้างถูกต้องเหมาะสม ต้องมีอุณหภูมิในการเผาสูง เพื่อให้การทำลายสมบูรณ์ที่สุด ระบบนี้ มักก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้น เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ก๊าซพิษต่างๆ และยังสามารถเกิด Dioxin ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมและดักอากาศที่ผ่านปล่องออกสู่บรรยากาศที่มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศจากเตาเผา

3. วิธีการแบบบดรอง เป็นการฝังกลบขยะมูลฝอยที่ต่ำกว่าดินเดิม โดยการขุดเป็นร่องลึกในระดับที่กำหนด แล้วทำการบดอัดเป็นชั้นๆ ระดับความลึกของกันร่องควรอยู่สูงกว่าระดับน้ำใต้ดิน ไม่น้อยกว่า 1 เมตร และกันร่องจะต้องลาดด้วยดินเหนียวบดอัด เพื่อป้องกันน้ำชะล้างขยะมูลฝอยไม่ให้ปนเปื้อนกับแหล่งน้ำใต้ดิน

### ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะการบริหารโครงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ให้สำเร็จต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนและองค์กรต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งพิธันดร นิตยสุทธิ (2547: 38) ได้กล่าวถึงทิศทางการบริหารร่วมสมัยว่ามีทิศทางการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่องค์กรระดับพื้นที่และมีการกระจายโอกาสและบทบาททางการบริหารไปสู่ระดับจุลภาคมากขึ้น โดยเน้นให้มีการประสานงาน ร่วมมือ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-government institution) อันหมาย รวมถึงองค์กรชุมชนทั้งในเมืองและในชนบท ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ในรูปแบบของระบบเครือข่ายที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ Hapgood (1969 อ้างใน อนงค์ พัฒนจักร, 2535:

73) ที่ได้เสนอแนวคิดในการมีส่วนร่วมของคนในการทำงานหรือการบริหาร โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) เป็นการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดวัตถุประสงค์และการวินิจฉัยสั่งการ (participation in decision making)

2) เป็นการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (participation in implementation) เป็นขั้นการทำงานตามแผน มีความรับผิดชอบร่วมกัน ขั้นการทำงานเป็นกลุ่ม

3) เป็นการมีส่วนร่วมในการที่จะรับผลที่เกิดขึ้น (participation in the benefits of growth) เมื่อมีผลงานเกิดขึ้น มีการประเมินผล และมีการวัดผล เมื่อเป็นผลดีมีประโยชน์ที่ได้รับ ทุกคนในองค์กรก็ชอบที่จะได้รับการพิจารณาและผลตอบแทนเท่าเทียมกัน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่การถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน การวางแผนร่วมกัน โดยชาวบ้านเพื่อชาวบ้าน การปฏิบัติตามแผนมีการทำงานร่วมกัน และการประเมินผลร่วมกัน (ปรีดา ประพฤติกุศล, 2530 อ้างถึงใน ไพรัตน์ ฤทธิประเสริฐ, 2540: 16)

### ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน ดังนี้

Vidyathi (1989 อ้างใน สุพรชัย มั่งมีสิทธิ์, 2535: 48) ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การที่ประชาชนหลุดจากการเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนามาเป็นผู้นำของการพัฒนา และประชาชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา คือ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญ การวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการให้ได้ว่าซึ่งความรู้ที่จะไปสู่การพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530: 46) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า คือ “กระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ชาวบ้านทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่างๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรม โดยจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจมิใช่เข้ามาร่วม เพราะการหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้น จะต้องสอดคล้องกับชีวิตความเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชนด้วย”

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538 อ้างใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547) ระบุว่าการมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนิน



โครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541: 64) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาดังแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย การวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงานการบริหารจัดการ การติดตาม และประเมินผล ตลอดจนการจัดสถานที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับ คำนิยามที่ สมพันธ์ เตชะอธิก (2527: 43) ได้ให้ไว้ซึ่งมีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนสามารถมีโอกาสเข้าร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคลกลุ่มคนจนถึง องค์กรซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกัน การเข้ามารับผิชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ (อนวัช ยาวิชย์, 2543) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยัง หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในงานต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชนเอง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526: 58)

จากคำนิยามที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การที่ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในการดำเนินงานหรือกิจกรรมการพัฒนาของกลุ่มหรือองค์กรในทุกขั้นตอนไม่ว่าการวางแผน การดำเนินงานและประเมินผล

### กระบวนการมีส่วนร่วม

ในการบริหารโครงการพัฒนา หรือการบริหารจัดการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อผลการพัฒนา เพราะนั่นหมายถึง การที่ประชาชนมีความตระหนักร่วมกันในปัญหาของชุมชนและมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่พึงมีร่วมกันในการแก้ปัญหา การพัฒนาแนวใหม่นั้นได้ใช้การบริหารจัดการแนวยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ซึ่งถือว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนและการพึ่งตนเองเป็นหลักการและวิธีการบริหารการพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขจึงมีความสำคัญที่ควรต้องศึกษาซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

ประภัศสร เตชะประเสริฐ (2544: 87) กล่าวถึง หลักการและแนวทางการพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ว่าต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุ ร่วมปรึกษาหารือหรือหาแนวทางแก้ไข ร่วมการ



ตัดสินใจ ร่วมการวางแผนงานร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

ปธาน สุวรรณมงคล (2527: 69) แบ่งขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 4 ลักษณะคือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ดิเรก ฤกษ์ห่วย (2528: 64) ชี้ให้เห็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นขอบเขตของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ 6 แบบ คือ การวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของชุมชนหรือของกลุ่ม การกำหนดแนวทางการดำเนินการให้บรรลุผลในการแก้ปัญหาหรือบรรลุเป้าหมาย การระดมทรัพยากรทั้งในและนอกชุมชนการปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ การควบคุมติดตามและประเมินผล และการจัดสรรประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างยุติธรรม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527: 83-84) ได้สรุปขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการคือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

อกิน รพีพัฒน์ (2527: 54) กล่าวว่า โดยทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับด้วยกัน คือ

1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และความต้องการของชุมชน ตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม (Organizer)

2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งปัญหา และแนวทางต่างๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา แนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันกับ ผู้ปฏิบัติงานสนาม

4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผน เพื่อแก้ปัญหา

5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานสนาม

อกิน รพีพัฒน์ (2527: 66) ได้สรุปรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาไว้เป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหาของประชาชน ขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาคด้วยตัวเอง กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะประชาชนจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้นสิ่งที่แน่นอนที่สุดก็คือ ประชาชนเป็นผู้อยู่กับปัญหาและรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่ประชาชนย่อมจะยังมองปัญหาของตนเองไม่ชัดเจนจนกว่าจะมีคนมาช่วยให้เขาวิเคราะห์ถึงปัญหา และสาเหตุของปัญหาของเขาให้เด่นชัดยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่จึงควรมีหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกระจกเงาผู้คอยสะท้อนภาพ ผู้คอยชักให้ประชาชนมองเห็นภาพของปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การวางแผนการดำเนินกิจกรรมมีความสำคัญ หากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานการพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินการวางแผนเสียด้วยตนเอง ผลที่ติดตามมาก็คือ เมื่อขาดเจ้าหน้าที่ ประชาชนก็จะไม่สามารถดำเนินการวางแผนงานได้ด้วยตนเอง อาจจะไม่มีความยากลำบากที่จะผลักดันให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาทำหน้าที่เป็นแต่เพียงเพื่อประชาชนในการช่วยกันวางแผน เพราะประชาชนโดยทั่วไปมีการศึกษาน้อย แต่ถ้าไม่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมขั้นตอนนี้ โอกาสที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการวางแผนดำเนินงานก็จะหมดไป

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าประชาชนจะยากจนและขาดแคลนทรัพยากร แต่ประชาชนก็มีทรัพยากรที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์ทำงานในชนบท อย่างน้อยประชาชนก็มีแรงงานของตนเองเป็นขั้นต่ำที่จะเข้าร่วมได้ จะมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ระวังรักษาและวางแผนกิจกรรมนั้นๆ ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญ เพราะถ้าหากการติดตามและการประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ประชาชนย่อมจะไม่ได้ประเมินด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้ผลดีหรือได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ หรือหากมีบุคคลภายนอกมาร่วมประเมินผลด้วยก็จะได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

บทสรุป อ่อนคำ (อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543 และ บัญชร แก้วส่อง, 2531) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน คือ



ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนทำประโยชน์ให้แก่โครงการ ในการมีส่วนร่วมในการออกทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลที่เกิดโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจจะเกิดจากโครงการซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านวัตถุหรือด้าน จิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลก็ได้

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่า โครงการพัฒนาที่พวกเขาดำเนินการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย (formative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม (summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการ

กฐิน ศรีมงคล (2542: 86) ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาแบบประชาชนมีส่วนร่วมว่าเป็นการพัฒนาแบบมีการร่วมมือกันระหว่างรัฐหรือผู้พัฒนากับประชาชนผู้ถูกพัฒนา เป็นการวางแผนร่วมกันดำเนินการพัฒนาร่วมกัน และประเมินผลการพัฒนาร่วมกัน ทำให้การพัฒนาสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชน การพัฒนาแบบประชาชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางการพัฒนาที่นิยมใช้ในปัจจุบัน โดยที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนและดำเนินการพัฒนา ตลอดจนประเมินผลการพัฒนาการพัฒนานี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาตนเองของประชาชน โดยได้ให้แนวทางถึงสิ่งที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและวิถีปฏิบัติ สิ่งที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นจะต้องร่วมกับภาครัฐหรือภาคเอกชนในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆของการพัฒนา ในการตัดสินใจนั้นยังแบ่งออกเป็น



1) การตัดสินใจในระยะเริ่มแรก เป็นการตัดสินใจระยะเริ่มแรกของโครงการส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อม การหาปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การตัดสินใจในการวิเคราะห์ปัญหา หาสาเหตุ วางแผน สร้างรูปแบบ แก้ไข และมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนดระยะเวลาสถานที่ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ในการพัฒนา

2) การตัดสินใจในการดำเนินการ เป็นการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน การติดตามงานการประเมินผลงาน ตลอดจนการทบทวนเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ

3) ขบวนการตัดสินใจของประชาชน เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาและเอาใจใส่อย่างมากจะต้องเป็นขบวนการตัดสินใจของประชาชนเอง ไม่มีผู้อยู่เบื้องหลังชักนำ จึงต้องพิจารณาตั้งแต่ขบวนการประชุมของประชาชนในการตัดสินใจร่วมกัน ขบวนการคัดเลือกผู้นำและพิจารณาอิทธิพลขององค์กรต่างๆต่อขบวนการตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ วัสดุอุปกรณ์ เงินทุน แรงงาน มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ประสานงานต่างๆ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบ

3. การมีส่วนร่วมในผลกำไร ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการได้รับวัสดุอุปกรณ์ รายได้หรือผลตอบแทนอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการรับบริการต่าง ๆ จากการพัฒนา

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ร่วมกันทบทวนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ศึกษาปัญหาต่างๆ ในการดำเนินงานและร่วมกันแก้ไขปัญหาคำแนะนำ

โดยมีวิธปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาชุมชน อันประกอบไปด้วย

1) การประชุมหาปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยอาจแยกประชุมเป็นกลุ่มย่อยเพื่อเปิดโอกาสให้อภิปรายกันอย่างทั่วถึงทุกท่าน จะต้องควบคุมให้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันทุกคนตลอดจนการควบคุมการแบ่งกลุ่ม เพื่อให้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความสามารถแตกต่างกันกระจายไปตามกลุ่มต่าง ๆ เมื่อได้ปัญหาคำแนะนำจากกลุ่มย่อยให้นำมาเสนอร่วมกันในที่ประชุมใหญ่ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเหล่านั้น

2) ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ โดยศึกษาสำรวจร่วมกันระหว่างนักพัฒนาชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา บางครั้งอาจเจอปัญหาและความต้องการใหม่เกิดขึ้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดอาจจะไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ก็ได้

3) ร่วมกันศึกษาหาวิธีแก้ไข มีการประชุมวางแผนโดยพิจารณาใช้ทรัพยากรท้องถิ่นที่สำคัญทรัพยากรบางอย่างที่เกินขีดความสามารถ แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาตำบลหรือองค์กรเอกชนควรให้การสนับสนุน เพื่อให้โครงการพัฒนานั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ร่วมกันปฏิบัติงานที่ได้วางแผนแก้ไขไว้แล้ว ให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้แล้ว ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ได้วางไว้ที่อาจร่วมในแง่ของการช่างหรือด้านแรงงาน วัสดุ อุปกรณ์บางอย่างตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

5) ร่วมพิจารณาในผลกำไรจากการดำเนินงานโครงการนั้น ๆ ถ้าผลกำไรไปตกอยู่กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ก็จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุติโครงการนั้นๆเพื่อไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มการเมืองใด

WHO/UNICEF (1978 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 75) เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นขั้นตอนแท้จริงหรือสมบูรณ์ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและการประเมินผล และที่สำคัญจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน และการบริการ

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการนำเอากิจกรรมมาใช้ประโยชน์ได้ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

Cohen and Uphoff (1980 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 49) ได้สร้างกรอบพื้นฐานเพื่ออธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

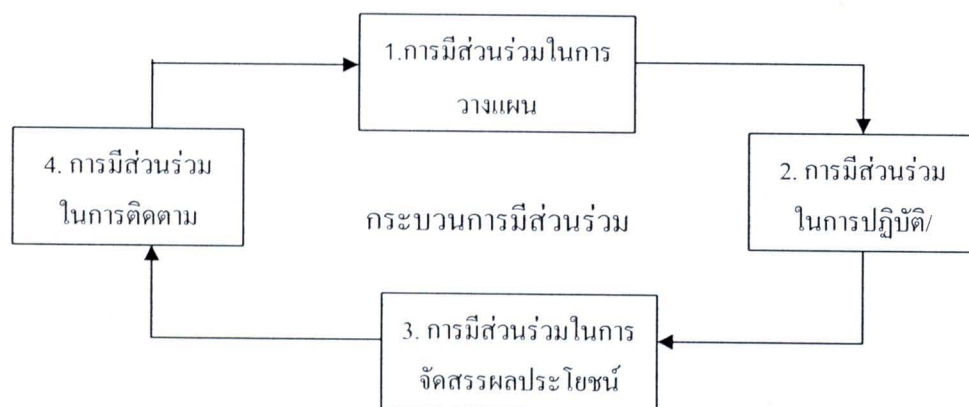
1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ทั้งในรูปของการมีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนทรัพยากรหรือการเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ รวมถึงการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือ โดยส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไป

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมดูแลตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2544: 63) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมว่า ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพ 5 แผนภูมิการมีส่วนร่วม

#### ขั้นที่ 1 ส่วนร่วมในการวางแผน

ประกอบด้วยการรับรู้ เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

#### ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ

ประกอบด้วยการเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

#### ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์

เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

#### ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลของโครงการกิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป



จากกระบวนการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้แนวคิดข้างต้น หากพิจารณาในระดับมหภาคแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยสามประเด็นหลัก คือ 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และ 3) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร

การมีส่วนร่วมในกระบวนการการบริหารจัดการสำหรับการศึกษาคั้งนี้ นั้น จึงมุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน

การมีส่วนร่วมในการวางแผนว่าเป็นขั้นตอนแรกของการเข้าร่วม ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ และการวางแผนดำเนินการแก้ไขปัญหา (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2527: 58) สอดคล้องกับที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530: 48) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการวางแผนว่า มี 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรก คือ การศึกษาชุมชนหรืออาจเรียกว่า ขั้นการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชนหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่จากหน่วยพัฒนาต่าง ๆ ของภาครัฐหรือเอกชนเข้าไปในชุมชนเพื่อศึกษาและเรียนรู้ถึงสภาพเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชน ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมาขั้นตอนนี้ เรียกว่า การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ (อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543; บัญชร แก้วส่อง, 2531 และ อकिन รพีพัฒน์, 2527) และขั้นตอนที่ 2 เป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปราย ถกเถียงแสดงความคิดเห็น หรือเรียกง่าย ๆ ว่า ประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อวางแผนพัฒนาขั้นตอนนี้ เรียกว่า การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้ (อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543 และ บัญชร แก้วส่อง, 2531: 63) รวมทั้งการวิเคราะห์หาแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา (อकिन รพีพัฒน์, 2527: 78)

นอกจากนี้ อकिन รพีพัฒน์ (2527: 38) ยังได้สรุปรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนไว้ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหาของประชาชนขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุดเพราะถ้าประชาชนยัง

ไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหได้ด้วยตัวเอง กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะประชาชนจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น สิ่งที่น่าอนที่สุกก็คือประชาชนเป็นผู้อยู่กับปัญหาและรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด และประชาชนย่อมจะยังมองปัญหาของตนเองไม่ชัดเจน จนกว่าจะมีคนเข้ามาช่วยให้เขาวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาของเขาให้เด่นชัดยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่จึงควรจะมีหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกระจกเงา ผู้คอยสะท้อนภาพ ผู้คอยชักให้ประชาชนมองเห็นภาพของปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง และขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม การวางแผนการดำเนินกิจกรรมมีความสำคัญหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงาน การพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นไปโดยฉับไว ก็จะดำเนินการวางแผนเสียด้วยตนเอง อาจมีความยากลำบากที่จะผลักดันให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาทำหน้าที่เป็นแต่เพียงเพื่อประชาชนในการช่วยกันวางแผน เพราะประชาชนโดยทั่วไปมีการศึกษาน้อย แต่ถ้าไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมขึ้นตอนนี้ โอกาสที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการวางแผนดำเนินงานก็จะหมดไปในขณะที่ WHO/UNICEF (1978 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 68) ได้เสนอรูปแบบที่สมบูรณ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมโดยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนไว้ว่าในการวางแผนประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการประเมินผลและประการสำคัญก็คือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับที่ Cohen and Uphoff (1980 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 73) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการวางแผนว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision-making) นั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำคือการจัดทำความสำคัญ ต่อจากนั้นก็จะเลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อยๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในการปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้

## 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นการมีส่วนร่วมอย่างหนึ่งของประชาชน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2527) เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจมาแล้ว จากนั้นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2530: 86) เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก (บัณฑุร อ่อนดำ อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543; บัญชร แก้วส่อง, 2531 และ อคิน รพีพัฒน์ (2527: 84) ได้สรุปรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานได้ อย่างน้อยประชาชนก็มีแรงงานของ



ตนเองเป็นขั้นต่ำที่จะเข้าร่วมได้ จะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของระวางรักษาห่วงใยกิจกรรมนั้นๆ ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ไขปัญหา ในขณะที่ Cohen and Uphoff (1980 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 73) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานตามโครงการนั้นว่า เพื่อตอบคำถามว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานการประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น อย่างไรก็ตามรูปแบบที่สมบูรณ์ของกระบวนการ มีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน (WHO/UNICEF 1978 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 84)

### 3) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

เมื่อได้ดำเนินการตามแผนไประยะหนึ่งควรมีการตรวจสอบประเมินผล เพื่อให้รู้จุดอ่อนจุดแข็ง ข้อบกพร่องอุปสรรคต่าง ๆ จะได้แก้ไขปรับปรุงแผนให้ดีขึ้นต่อไป (สุวิมล ตั้งประเสริฐ 2542: 96) ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลไว้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2527: 48) ขั้นนี้ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่จะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อยต่าง ๆ ในการประเมินผล ตลอดจนดูแลปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการประเมินผล เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2530: 63) และเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (formative evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินสรุปรวบยอด (บัณฑิร อ่อนคำ อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543: 26 และ บัณฑิร แก้วส่อง, 2531)

ในขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ (2527: 78) ได้สรุปรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญ เพราะถ้าหากการประเมินผลงานขาดกรณีมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ประชาชนย่อมจะไม่ได้ประเมินด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีหรือได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ หรือหากมีบุคคลภายนอกมาร่วมประเมินผลด้วยก็จะได้รับประโยชน์มากขึ้น ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผล การปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญจะต้องสังเกตใน





การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น ก็คือ ความเห็น ความชอบ และความหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ (Cohen and Uphoff (1980 อ้างใน พงษ์ศักดิ์ เย็นแสงจันทร์, 2543: 48)

ในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ คณะผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าเป็นคำที่ไม่อาจนิยามความหมายหนึ่งความหมายใดให้ครอบคลุมได้ เนื่องจากความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะทำความเข้าใจอย่างชัดเจนแล้วการนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ให้ความหมายและขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 3-4)

1. ครอบคลุมถึงการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกๆ คนทั้งในชุมชนและในสังคม ได้เข้าร่วมกิจกรรมซึ่งสามารถนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและยังต้องเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. สะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตยในกรณีต่างๆ คือ การเอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียม และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน และดำเนินการ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุน ลงแรง กับประโยชน์ที่ได้รับ

4. ลักษณะของการมีส่วนร่วม ของประชาชนอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากรด้วย อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนร่วม

อकिन รพีพัฒน์ (2527) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำในทุกเรื่อง มิใช่ที่กำหนดลงไปแล้วทำให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น แต่ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา ดังเช่นการที่ชาวบ้านถูกผู้นำทางการเมืองหรือข้าราชการเรียกรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมพัฒนาเพราะลักษณะการทำงานเช่นนี้น่าจะเรียกว่า การเกณฑ์แรงงานทางอ้อม (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 13)

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 177) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุ

กระตุ้นให้การกระทำได้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นรวมทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวอีกด้วย

ทวิทอง หงษ์วัฒน์ (2527: 1-2) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า หมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนได้พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายการใช้อย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดรูปแบบกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นความหมายและหลักการบริหารและการมีส่วนร่วม คือการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กร ได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นวินิจฉัย ตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารหรือหัวหน้าขององค์กรนั้น ๆ

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527: 6) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปของส่วนบุคคล กลุ่มคน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547: 3-4) ได้สรุปถึงความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย ดังนี้คือ

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่มิได้มีความคาดหวังว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิพากษ์วิจารณ์โครงการดังกล่าว

2. การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึงการให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่นด้วย

3. การมีส่วนร่วม ในเรื่องการพัฒนาชนบท คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา รวมถึงการประเมินผลโครงการด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจได้อย่างกว้างๆ คือการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่อง



ต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นหรือในชุมชนนั้นๆ

6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน กล่าวคือ บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความคิดริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม รวมไปถึง ความเป็นตัวของตนเองที่จะดำเนินการตามความคิดริเริ่มนั้น

7. การมีส่วนร่วม คือการที่ได้มีการจัดการ ที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อ ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล นานาประเทศได้ลงมติรับรองคำประกาศกรุงริโอ (Rio Declaration) ซึ่งในหลักการข้อ 10 ได้กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหลักการดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการดังนี้คือ 1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ 2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยได้รับข้อมูลและอย่างมีความหมาย และ 3) การเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองหรือการได้รับการเยียวยาความเสียหาย

อนุกรณี สุวรรณสทิศกร (2529: 25) ได้กล่าวถึงแนวทางการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง

1. ร่วมคิด คือ ร่วมในการประชุมปรึกษาหารือในการวางโครงการ วิธีการดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบและการดูแลรักษา

2. ร่วมตัดสินใจ คือ เมื่อมีการประชุมที่ปรึกษาหารือแล้ว จะต้องร่วมในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด

3. ร่วมปฏิบัติตามโครงการ คือ เข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ เช่น ร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์ เป็นต้น

4. ร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ คือ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล รักษา และประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ



### ลักษณะของการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff (1980) ได้มีการมองการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนถึงลักษณะและผลของการเข้าร่วมของประชาชนดังนี้

1. พื้นฐานของการเข้าร่วม ซึ่งลักษณะการเข้าร่วมที่มาจากแรงจูงใจภายในจะเป็นแรงหนุนหรือช่วยให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในอีกด้านการมีส่วนร่วมที่มาจากปัจจัยภายนอกโดยอาศัยอำนาจ บารมี หรือแรงบีบบังคับจากผู้มีอำนาจ ความเกรงใจ หรืออิทธิพลของผู้มีอำนาจนอกชุมชนถึงจะสามารถกระทำได้สำเร็จ แต่ไม่มีผลผูกพันทางจิตใจ ความยั่งยืน ต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จะลดลง

2. รูปแบบของการเข้าร่วม การเข้าร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชนเอง โดยเฉพาะกิจกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชน สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมโดยผ่านกลุ่มตัวแทน เช่น กรรมการหมู่บ้าน ซึ่งการเข้าร่วมดังกล่าวจะเป็นลักษณะผู้ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

3. ขอบเขตของการมีส่วนร่วมเป็นช่วงเวลาของการมีส่วนร่วม การใช้เวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ จะใช้เวลามากน้อยแตกต่างกัน ความถี่ห่างของจำนวนครั้งที่เข้าร่วม ความสม่ำเสมอและฤดูกาลที่เหมาะสม ช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมในแต่ละครั้ง

4. ผลของการเข้าร่วม ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการรวมพลังที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพเป็นตัวของตัวเอง สร้างปฏิสัมพันธ์อันดี มีความสามัคคีในมวลสมาชิกของชุมชน (อัญชลี หาญฤทธิ์, 2547: 31-32)

### ระดับของการมีส่วนร่วม

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2548: 26-27) แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชากรที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือถ้าระดับของการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะลดลงตามลำดับ ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้

ข้อมูลอาจทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย แต่สามารถยกเว้นข้อมูลบางประเภทได้ เช่น ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนประชาชนให้แสดงความคิดเห็นเพื่อสามารถรวบรวมข้อมูลได้มากขึ้นและประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงมากขึ้น ซึ่งเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมการ โครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก

5. ระดับร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่สูงถัดมาจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ในขั้นต้น

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งหมดที่มีข้อขัดแย้งกัน เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

### รูปแบบของการมีส่วนร่วม

การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น

1. การแจ้งให้ทราบ
2. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
3. การปรึกษาหารือ
4. การเปิดให้แสดงความคิดเห็นโดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อวิจารณ์
5. การประชุมรับฟังความคิดเห็น

## 6. การประชาพิจารณ์

7. การให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ

8. การกระจายอำนาจให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. การให้สิทธิประชาชนในการร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

10. การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมายและกับเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังรวมถึงการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือมาตรการเยียวยาอย่างอื่น สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี กติกาและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเงื่อนไขและบริบทที่หลากหลายมิใช่เรื่องที่สามารทำได้โดยง่าย และเป็นเรื่องที่แต่ละสังคมต้องแสวงหาเพื่อบรรเทาปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงรูปแบบและประเภทของการมีส่วนร่วมไว้มากมายหลายลักษณะ ซึ่ง ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527: 188) ได้อธิบายถึงรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยจำแนกออกได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (inclusive organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม กรรมการหมู่บ้าน

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา



นาชัย ทุนผล (2529: 126-127) ได้เสนอรูปแบบที่แตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 ประชาชนส่วนน้อยหรือไม่มีเลยในขบวนการตัดสินใจ รูปแบบนี้ผู้ตัดสินใจในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษาซึ่งถูกแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจนอกชุมชน

รูปแบบที่ 2 ประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมน้อย แม้ว่าจะมีการกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปของผลตอบแทน รูปแบบนี้ผู้ตัดสินใจในการวางแผนดำเนินกิจกรรมเป็นบุคคลชั้นสูงและผู้นำท้องถิ่นที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาล

รูปแบบที่ 3 ประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่พวกเขาจะเข้ามามีส่วนร่วมแบบฉาบฉวยเท่านั้น รูปแบบนี้ผู้ตัดสินใจในการวางแผนดำเนินกิจกรรมเป็นผู้วางแผนจากภายนอกและประชาชนส่วนน้อยโดยเป็นการปรึกษากับกลุ่มชาวบ้าน

รูปแบบที่ 4 ประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินกิจกรรมเพราะพวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามผู้วางแผนมีอำนาจในการควบคุมและการตัดสินใจมากกว่า

รูปแบบที่ 5 ประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพราะพวกเขามีตัวแทนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการวางแผนโครงการแต่การตัดสินใจในกิจกรรมมักขึ้นอยู่กับคณะกรรมการผู้บริหารระดับสูง

Cohen and Uphoff (1977 อ้างใน ระวี อินจินดา 2542: 18-19) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) จะประกอบด้วย 3 ขั้น คือ ขั้นเริ่ม ขั้นดำเนินการตัดสินใจ ตัดสินใจและขึ้นการตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานงานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (benefit) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ทางด้านสังคม และผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือทางด้านวัตถุ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิบัติการและการตัดสินใจ



### ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547: 2-19) ได้สรุปปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม การได้ข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้อง ความไว้วางใจของประชาชนต่อบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการชักจูงให้เข้าร่วม
2. ผู้นำชุมชน และบทบาทผู้นำ
3. การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก เช่น ด้านการพัฒนาความคิด การให้ความรู้
4. สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การเกิดปัญหาทรัพยากรลดลง การเกิดความขัดแย้ง การมีโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น
5. การได้รับข้อมูลข่าวสารถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการทำ หรือไม่ทำกิจกรรมที่นำเสนอ
6. ความสนใจและความกระตือรือร้นของคนในชุมชน
7. ปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจ ประโยชน์ที่จะได้รับ

Chaturvide and Mitra อ้างใน อนงค์ พัฒนจักร (2535: 20) ได้เสนอเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการเริ่มต้นการพัฒนาเชิงระบบไว้ 3 ประการ คือ

1. ความช่วยเหลือจากภายนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นองค์กรพัฒนาของรัฐ หรือเอกชน นักวิชาการ และนักพัฒนา ในรูปของการช่วยเหลือด้านการเงิน การเมือง และความรู้
2. ความพร้อมภายในระบบ เช่น ผู้นำ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและกายภาพ โอกาสในการมีส่วนร่วม วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น
3. การบำรุงรักษาระบบ ในรูปของสิ่งจูงใจ การบริหาร และจัดการองค์กรกิจกรรม ตลอดจนการแทรกแซงจากภายนอก

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการของการพัฒนาดังแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย การวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงานการบริหารจัดการ การติดตาม และประเมินผล เป็นการสร้างโอกาสให้ชาวบ้านทั้งในรูปของส่วนบุคคลและกลุ่มคนต่างๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง หรือหลายกิจกรรม โดยให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินโครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา และยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย และจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เข้มาาร่วม เพราะหวังรางวัลตอบแทน และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วม นั้น จะต้องสอดคล้องกับชีวิตความเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชน

แต่ไม่ได้มีความคาดหวังว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิพากษ์วิจารณ์โครงการดังกล่าว

### แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

วิธีการในการจัดกระบวนการเรียนรู้มีหลายวิธีการที่จำเป็นจะต้องบูรณาการใช้ร่วมกันไป สำหรับกระบวนการเรียนรู้เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน มีวิธีการที่นำมาใช้ ดังนี้

1. เวทีประชาคมสำหรับใช้กับคนส่วนใหญ่ของชุมชน เพื่อร่วมกันวินิจฉัยสิ่งที่สังคมรับได้หรือจะปฏิเสธ
2. การอภิปรายกลุ่ม เพื่อการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เหตุการณ์ สิ่งที่จะต้องทำ สิ่งที่จะควรมี ว่าควรมีรายละเอียดอะไร และจะสร้างสรรค์อย่างไร
3. การแลกเปลี่ยนในกลุ่มย่อย เพื่อนำภารกิจที่รับมอบหมายไปศึกษาเจาะลึก
4. การพบผู้รู้ของจริง เพื่อการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ และภูมิปัญญาของผู้รู้
5. การทดลองปฏิบัติการ ทำจริง เพื่อสรุปองค์ความรู้สำหรับพัฒนางาน

### จุดเด่นของ PAR

1. คำถามวิจัย เกิดจากปัญหาในกลุ่มชุมชน
2. เก็บข้อมูลสามเส้า สหวิทยาการ ข้อมูลหลายแหล่ง
3. วิเคราะห์ร่วมกันในพื้นที่ทันที ไม่ใช่สถิติซับซ้อน
4. นำเสนอผลการตรวจสอบร่วม มีเสนอหลายรูปแบบทุกฝ่ายร่วมเสนอ
5. บทบาทนักวิจัย ภายนอก-ภายใน คนในชุมชน และคนนอกชุมชน
6. ความเที่ยงตรง

### คุณลักษณะของ PAR

1. เป็นกระบวนการทางสังคม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาปัจเจกชน
2. เน้นการมีส่วนร่วมของทุกคน
3. เน้นการปฏิบัติที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของคนในอดีต องค์กร ศึกษาวิธีปฏิบัติให้ดีขึ้น
4. ปลุกจิตสำนึกให้คนคลี่คลายเอาชนะปัญหา
5. เน้นการวิพากษ์ สะท้อนตัวเอง
6. เป็นวงจรการเรียนรู้ เพื่อการเปลี่ยนแปลง



7. ใช้แนวทางผสมผสาน เน้นเทคนิคการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ และปฏิบัติร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป คือ การปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่จำเป็นจะต้องบูรณาการใช้ร่วมกันไป เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีเวทีประชาคมสำหรับใช้กับคนส่วนใหญ่ของชุมชน มีการอภิปรายกลุ่มเพื่อการวิเคราะห์ สังเคราะห์เหตุการณ์ที่จะต้องทำว่าควรจะมีรายละเอียดอะไร จะสร้างเสร็จอย่างไร มีการแลกเปลี่ยนในกลุ่มย่อย เพื่อนำภารกิจที่รับมอบหมายไปศึกษาพบผู้รู้ ของจริง เพื่อถอดบทเรียนจากประสบการณ์และมีการทดลองปฏิบัติการทำจริง เพื่อสรุปองค์ความรู้สำหรับพัฒนางานต่อไป

### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม (KAP)

ทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัว คือ ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Attitude) และการยอมรับปฏิบัติ (Practice) ของผู้รับสารอันอาจมีผลกระทบต่อสังคมต่อไป จากการรับสารนั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงทั้งสามประเภทนี้ จะเกิดขึ้น ในลักษณะต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อผู้รับสารได้รับสารก็จะทำให้เกิดความรู้ เมื่อเกิดความรู้ขึ้น ก็จะไปมีผลทำให้เกิดทักษะ และขั้นสุดท้าย คือ การก่อให้เกิดการกระทำ ทฤษฎีนี้อธิบาย การสื่อสาร หรือ สื่อมวลชนว่าเป็นตัวแปรต้นที่สามารถเป็นตัวนำ การพัฒนาเข้าไปสู่ชุมชนได้ ด้วยการอาศัย KAP เป็นตัวแปรตาม ในการวัดความสำเร็จของ การสื่อสาร เพื่อการพัฒนา (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2533 : 118)

จะเห็นได้ว่า สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญใน การนำข่าวสารต่าง ๆ ไปเผยแพร่เพื่อให้ประชาชนในสังคมได้รับทราบว่า ขณะนี้ในสังคมมีปัญหาอะไร เมื่อประชาชนได้รับทราบข่าวสารนั้น ๆ ย่อมก่อให้เกิด ทักษะ และเกิดพฤติกรรมต่อไป ซึ่งมีลักษณะ สัมพันธ์ กันเป็นลูกโซ่ เป็นที่ยอมรับกันว่า การสื่อสารมีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ การที่คนเดินเท้ามีพฤติกรรมปฏิบัติตาม กฎจราจรได้ ก็ต้องอาศัย การสื่อสาร เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการเพิ่มพูนความรู้ สร้าง ทักษะ ที่ดีและเกิด การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ไปในทางที่เหมาะสม โดยผ่านสื่อชนิดต่าง ๆ ไปยังประชาชน กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งต้องประกอบด้วย (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2533 : 120-121)

ความรู้ (Knowledge) เป็นการรับรู้เบื้องต้น ซึ่งบุคคลส่วนมาก จะได้รับผ่านประสบการณ์ โดย การเรียนรู้ จากการตอบสนองต่อสิ่งเร้า (S-R) แล้วจัด ระบบเป็นโครงสร้างของความรู้ ที่ผสมผสานระหว่าง ความจำ (ข้อมูล) กับสภาพจิตวิทยา ด้วยเหตุนี้ ความรู้จึงเป็นความจำ ที่เลือกสรร ซึ่งสอดคล้องกับสภาพจิตใจ ของตนเอง ความรู้ จึงเป็นกระบวนการภายใน อย่างไรก็ตาม

ความรู้ก็อาจ ส่งผลต่อ พฤติกรรม ที่แสดงออกของมนุษย์ได้ และผลกระทบที่ผู้รับสาร เจริญความรู้ใน ทฤษฎีการสื่อสาร นั้นอาจปรากฏได้จากสาเหตุ 5 ประการคือ

### 1. การตอบข้อสงสัย (Ambiguity Resolution)

การสื่อสารมักจะสร้างความสับสนให้สมาชิกในสังคม ผู้รับสาร จึงมักแสวงหา สารสนเทศ โดยการอาศัยสื่อทั้งหลาย เพื่อตอบ ข้อสงสัย และความสับสนของตน

### 2. การสร้างทัศนคติ (Attitude Formation)

ผลกระทบเชิงความรู้ ต่อ การปลูกฝังทัศนคตินั้น ส่วนมากนิยมใช้กับสารสนเทศที่เป็นนวัตกรรม เพื่อสร้าง ทัศนคติ ให้คนยอมรับ การแพร่ นวัตกรรมนั้น ๆ (ในฐานะความรู้)

### 3. การกำหนดวาระ (Agenda Setting)

เป็นผลกระทบเชิงความรู้ที่สื่อกระจายออกไป เพื่อให้ประชาชนตระหนักและผูกพันกับประเด็นวาระที่สื่อกำหนดขึ้นหากตรงกับภูมิหลัง ของปัจเจกชน และค่านิยมของสังคมแล้ว ผู้รับสารก็จะเลือกสารสนเทศนั้น

### 4. การพอกพูนระบบความเชื่อ (Expansion of Belief System)

การสื่อสารสังคมมักจะกระจายความเชื่อ ค่านิยม และอุดมการณ์ด้านต่างๆ ไปสู่ประชาชน จึงทำให้ ผู้รับสาร รับทราบระบบความเชื่อถือ หลากหลาย และลึกซึ้งไว้ใน ความเชื่อของตนมากขึ้นไปเรื่อย ๆ

### 5. การรู้แจ้งต่อค่านิยม (Value Clarification)

ความขัดแย้งในเรื่องค่านิยมและอุดมการณ์เป็นภาวะปกติของสังคม สื่อมวลชนที่นำเสนอข้อเท็จจริงในประเด็นเหล่านี้ ย่อมทำให้ ประชาชน ผู้รับสารเข้าใจถึงค่านิยมเหล่านั้น แจ้งชัดขึ้น

คาร์เตอร์ วี กู๊ด (Carter V. Good, 1973: 325 อ้างใน โสภิตสุดา มงคลเกษม, 2539 : 42) กล่าวว่า ความรู้เป็นข้อเท็จจริง (facts) ความจริง (truth) เป็นข้อมูลที่มนุษย์ได้รับและเก็บรวบรวมจากประสบการณ์ต่างๆ การที่บุคคลยอมรับหรือปฏิเสธสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้อย่างมีเหตุผล บุคคลจะต้องรู้เรื่อง เกี่ยวกับสิ่งนั้น เพื่อประกอบ การตัดสินใจ นั่นก็คือ บุคคลจะต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อมูล ต่างๆ ที่สนับสนุนและให้คำตอบข้อสงสัยที่บุคคลมีอยู่ ซึ่งแจ้งให้บุคคลเกิดความเข้าใจและ ทัศนคติ ที่ดีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมทั้งเกิดความตระหนัก ความเชื่อ และค่านิยมต่างๆ ด้วย

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520: 16) กล่าวว่า ความรู้ เป็นพฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งผู้เรียนเพียงแต่ จำได้ อาจจะโดยการนึกได้หรือโดยการมองเห็นหรือได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ ได้แก่



ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี กฎ โครงสร้าง และวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้

บลูม (1967: 271) ได้ให้ความหมายของความรู้ว่า ความรู้ เป็นสิ่งที่ เกี่ยวข้องกับการระลึกถึง เฉพาะเรื่อง หรือเรื่องทั่วไป ระลึกถึงวิธี กระบวนการ หรือสถานการณ์ต่างๆโดยเน้นความจำ

ความรู้ทำให้ทราบถึงความสามารถในการจำและการระลึกถึงเหตุการณ์หรือประสบการณ์ที่เคยพบมาแล้ว แบ่งออกเป็น

1. ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาวิชาโดยเฉพาะ
2. ความรู้เกี่ยวกับวิธีและการดำเนินการที่เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
3. ความรู้เกี่ยวกับการรวบรวมแนวความคิดและโครงสร้าง 33

ความเข้าใจทำให้ทราบถึงความสามารถในการใช้สติปัญญาและทักษะเบื้องต้น แบ่ง ออกเป็น การแปลความคือการแปลจากแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่ง โดยรักษาความหมายได้ถูกต้อง

การนำไปใช้

การวิเคราะห์

การสังเคราะห์

การประเมินค่า

เมเรดิธ (1961:10) ได้พูดถึงความรู้ว่าจำเป็นต้องมี องค์ประกอบ 2 ประการ คือ ความเข้าใจ (Understanding) และการคงอยู่ (Retaining) เพราะความรู้ หมายถึง ความสามารถจดจำได้ ในบางสิ่งบางอย่าง ที่เราเข้าใจมาแล้ว

การศึกษาหรือความรู้ (Knowledge) เป็นลักษณะ อีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผู้รับสาร ดังนั้นคนที่ได้รับการศึกษา ในระดับที่ต่างกัน ในยุคสมัยที่ต่างกันในระบบการศึกษาที่ต่างกันในสาขาวิชาที่ต่างกัน จึงย่อมมี ความรู้สัณนิคิด อุดมการณ์ และความต้องการ ที่แตกต่างกันไป คนที่มีการศึกษาสูงหรือมีความรู้ดี จะได้เปรียบอย่างมากในการที่จะเป็นผู้รับสารที่ดี เพราะคนเหล่านี้มีความรู้กว้างขวาง ในหลาย เรื่อง มีความเข้าใจ ศัพท์มาก และมีความเข้าใจสารได้ดี แต่คนเหล่านี้ มักจะเป็นคนที่ไม่ค่อยเชื่อ อะไรง่ายๆ

การเกิดความรู้ไม่ว่า ระดับใดก็ตาม ย่อมมีความสัมพันธ์ กับ ความรู้สัณนิคิด ซึ่งเชื่อมโยงกับ การเปิดรับข่าวสาร ของบุคคล นั้นเอง รวมไปถึงประสบการณ์และลักษณะทางประชากร (การศึกษา เพศ อายุ ฯลฯ) ของแต่ละคน ที่เป็นผู้รับข่าวสาร ถ้าประกอบกับการที่บุคคล มีความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น มีการศึกษา มีการเปิดรับข่าวสาร เกี่ยวกับกฎหมาย ก็มีโอกาส ที่จะ มี



ความรู้ในเรื่องนี้ และสามารถเชื่อมโยงความรู้นั้นเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ สามารถระลึกได้ รวบรวมสาระสำคัญ เกี่ยวกับ กฎจรรยา รวมทั้งสามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ รวมทั้งประเมินผลได้ต่อไป และเมื่อประชาชน เกิดความรู้เกี่ยวกับ กฎจรรยา ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม สิ่งที่เกิดตามมา ก็คือ ทักษะ ความคิดเห็นในลักษณะต่างๆ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

สิริวรรณ เสรีรัตน์ (2544 : 76) ได้ให้ความหมายว่า ทัศนคติ คือ ความรู้สึกนึกคิด ของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือความโน้มเอียงที่เกิดจากการเรียนรู้ในการตอบสนองต่อสิ่ง กระตุ้นไปในทิศทางที่สม่ำเสมอโดยมีองค์ประกอบในการเกิดทัศนคติ 3 ส่วนคือ (1) ส่วนของ ความเข้าใจ(Cognitive component) (2) ส่วนของความรู้สึก (Affective component) (3) ส่วนของ พฤติกรรม (Behavior component)

เสรี วงษ์มณฑา (2542 : 106) กล่าวว่า คำว่า Attitude ภาษาไทยมีคำหลายคำ เช่น ทัศนคติ เจตคติ ท่าที ความรู้สึก แต่ในความหมายของศัพท์ คือ ความพร้อมที่จะปฏิบัติ (Readiness to act) ถ้าเรามีความรู้สึกหรือทัศนคติในเชิงบวก เราก็จะปฏิบัติออกมาในเชิงบวก แต่ ถ้าเรามี ความรู้สึกในเชิงลบเราก็ปฏิบัติออกมาในเชิงลบ ทัศนคติจึงมีลักษณะ

1. ทัศนคติเชิงบวก (Positive Attitude) การปฏิบัติออกมาในเชิงบวก (Act Positive)
2. ทัศนคติเชิงลบ (Negative Attitude) การปฏิบัติออกมาในเชิงลบ (Act Negative)

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 161-162) กล่าวว่า ทัศนคติเป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นภายในตัว บุคคล เป็นการจัดระเบียบของแนวความคิด ความเชื่อ อุปนิสัย และสิ่งจูงใจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งใดสิ่ง หนึ่ง เสมอ การจัดระเบียบดังกล่าว จะมีลักษณะที่รวมตัวขึ้นหลังจากที่ได้มีการประเมินเป็น แนวโน้มไป ในทางใดทางหนึ่งเสมอ ถ้าเราสังเกตดูจะเห็นว่า มนุษย์ทุกคนที่ใช้ชีวิตผ่านไปวันต่อ วันนั้น ทุกคน จะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ และเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ เสมอ และเขาจะมีกลไกอันหนึ่ง ที่จะทำการ ประเมินทุกสิ่งทุกอย่างตลอดเวลา คนทุกคนจะมีระเบียบและแนวความคิดและความ เชื่อต่อทุกสิ่ง เป็นไปได้ในทางหนึ่งทางใดในสองทางเสมอ คือดีและไม่ดี ชอบและไม่ชอบ รักและเกลียด กล่าว อีกนัยหนึ่งก็คือ คนทุกคนในโลกนี้จะไม่มีใครที่มีใจเป็นกลางเป็นพระอิฐพระปูนและ เห็นทุกอย่าง

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2533 : 122) ได้กล่าวถึง ทัศนคติว่าเป็นดัชนีชี้ว่า บุคคลนั้น คิดและรู้สึกอย่างไรกับคนรอบข้าง วัตถุหรือสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสถานการณ์ต่าง ๆ โดยทัศนคติ

นั้นมีรากฐานมาจากความเชื่อที่อาจส่งผลถึงพฤติกรรม ในอนาคตได้ ทักษะจึงเป็นเพียงความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าและเป็นมิติของการประเมิน เพื่อแสดงว่า ชอบหรือไม่ชอบต่อประเด็นต่างๆ ซึ่งถือเป็น การสื่อสารภายในบุคคล (Interpersonal Communication) ที่เป็นผลกระทบมาจากการรับสาร อันจะมีผลต่อ พฤติกรรม ต่อไป

ศักดิ์ สุนทรเสณี (2531 : 2) กล่าวถึง ทักษะที่เชื่อมโยงไปถึงพฤติกรรมของบุคคล ว่า ทักษะ หมายถึง

1. ความสลับซับซ้อนของความรู้สึกรหรือการมีอคติของบุคคลในการที่จะสร้างความ พร้อม ที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตามประสบการณ์ของบุคคลนั้นที่ได้รับมา

2. ความโน้มเอียงที่จะมีปฏิกิริยาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางที่ดีหรือต่อต้านสิ่งแวดล้อม ที่จะมาถึงทางหนึ่งทางใด

3. ในด้านพฤติกรรม หมายถึง การเตรียมตัวหรือความพร้อมที่จะตอบสนองจากคำจำกัดความต่าง ๆ เหล่านี้ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นร่วมที่สำคัญดังนี้คือ

1. ความรู้สึกภายใน

2. ความพร้อม หรือ แนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในทางใดทางหนึ่ง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ทักษะ เป็นความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างความรู้สึกและความ เชื่อ หรือการรู้ของบุคคล กับแนวโน้มที่จะมี พฤติกรรมได้ตอบ ในทางใดทางหนึ่งต่อเป้าหมายของ ทักษะ นั้น โดยสรุป ทักษะ ในงานที่นี้เป็นเรื่องของจิตใจ ทำที่ ความรู้สึกนึกคิดและความ โหม่งของบุคคล ที่มีต่อข้อมูลข่าวสาร และการเปิดรับ รายการกรองสถานการณ์ ที่ได้รับมา ซึ่ง เป็นไปได้ทั้งเชิงบวก และเชิงลบ ทักษะ มีผลให้มีการแสดง พฤติกรรม ออกมา จะเห็นได้ว่า ทักษะ ประกอบด้วย ความคิดที่มีผลต่ออารมณ์ และความรู้สึกนั้น ออกมาโดยทางพฤติกรรม องค์ประกอบของ ทักษะ

จากความหมายของ ทักษะ ดังกล่าว ซิมบาโด และ เอบบีเซน (Zimbardo; & Ebbesen , 1970 อ้างถึงใน พรทิพย์ บุญนิพัทธ์, 2531 : 49) สามารถแยกองค์ประกอบของ ทักษะ ได้ 3 ประการคือ

1. องค์ประกอบด้านความรู้ ( The Cognitive Component) คือ ส่วนที่เป็นความเชื่อของ บุคคล ที่เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ทั่วไปทั้งที่ชอบ และไม่ชอบ หากบุคคลมีความรู้ หรือคิดว่าสิ่งใดดี มักจะมี ทักษะ ที่ดีต่อสิ่งนั้น แต่หากมีความรู้มาก่อนว่า สิ่งใดไม่ดี ก็จะมี ทักษะ ที่ไม่ดีต่อสิ่งนั้น

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก ( The Affective Component) คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อารมณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมีผลแตกต่างกันไปตาม บุคลิกภาพ ของคนนั้น เป็นลักษณะที่เป็นค่านิยมของแต่ละบุคคล





3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม ( The Behavioral Component) คือ การแสดงออกของ บุคคลต่อสิ่งหนึ่ง หรือบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจาก องค์ประกอบด้านความรู้ ความคิด และความรู้สึก

จะเห็นได้ว่า การที่บุคคลมี ทักษคติ ต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดต่างกัน ก็เนื่องมาจาก บุคคลมีความ เข้าใจ มีความรู้สึก หรือมี แนวความคิด แตกต่างกันนั่นเอง ดังนั้น ส่วนประกอบทาง ด้านความคิด หรือ ความรู้ ความเข้าใจ จึงนับได้ว่าเป็นส่วนประกอบ ขั้นพื้นฐาน ของ ทักษคติ และส่วนประกอบนี้ จะเกี่ยวข้อง สัมพันธ์ กับ ความรู้สึกของบุคคล อาจออกมาในรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งในทางบวก และทางลบ ซึ่งขึ้นอยู่กับ ประสบการณ์ และการเรียนรู้

### การเกิด ทักษคติ (Attitude Formation)

กอร์ดอน อัลพอร์ท (Gordon Allport, 1975 ) ได้ให้ความเห็นเรื่อง ทักษคติ ว่าอาจเกิดขึ้น จากสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

1. เกิดจากการเรียนรู้ เด็กเกิดใหม่จะได้รับการอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับ วัฒนธรรม และ ประเพณีจากบิดามารดา ทั้งโดยตรง และทางอ้อม ตลอดจนได้เห็นแนวการปฏิบัติของพ่อแม่ แล้ว รับมาปฏิบัติตามต่อไป

2. เกิดจากความสามารถในการแยกแยะความแตกต่าง คือ แยกสิ่งใดดี ไม่ดี เช่น ผู้ใหญ่ กับเด็กจะมีการกระทำที่แตกต่างกัน

3. เกิดจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น บางคนมี ทักษคติ ไม่ดีต่อครู เพราะเคยตำหนิตนแต่บางคนมี ทักษคติที่ดีต่อครูคนเดียวกันนั้น เพราะเคยชมตน เสมอ

4. เกิดจากการเลียนแบบหรือรับเอาทัศนคติของผู้อื่นมาเป็นของตน เช่น เด็กอาจรับ ทักษคติ ของบิดามารดา หรือ ครูที่ตนนิยมชมชอบ มาเป็น ทักษคติ ของตนได้

เกรซ และ ครัทช์ฟิลด์ (Krech and Crutchfield, 1948) ได้ให้ความเห็นว่า ทักษคติ อาจ เกิดขึ้นจาก

1. การตอบสนองความต้องการของบุคคล นั่นคือ สิ่งใดตอบสนองความต้องการของ ตนได้ บุคคลนั้นก็มี ทักษคติ ที่ดีต่อสิ่งนั้น หากสิ่งใดตอบสนองความต้องการของ ตนไม่ได้ บุคคลนั้นก็จะ มี ทักษคติ ไม่ดีต่อสิ่งนั้น

2. การได้เรียนรู้ความจริงต่าง ๆ อาจโดยการอ่าน หรือ จากคำบอกเล่าของผู้อื่นก็ได้ ฉะนั้น บางคนจึงอาจเกิด ทักษคติ ไม่ดีต่อผู้อื่น จากการฟังคำติฉินที่ใคร ๆ มาบอกไว้ก่อนก็ได้



3. การเข้าไปเป็นสมาชิก หรือสังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง คนส่วนมากมักจะยอมรับเอาทัศนคติของกลุ่มมาเป็นของตน หาก ทัศนคติ นั้นไม่ขัดแย้งกับ ทัศนคติ ของตนเกินไป

4. ทัศนคติ ส่วนสำคัญกับบุคลิกภาพของบุคคลนั้นด้วย คือ ผู้ที่มีบุคลิกภาพสมบูรณ์มัก มองผู้อื่นในแง่ดี ส่วนผู้ปรับตัวยากจะมี ทัศนคติ ในทางตรงข้าม คือ มักมองว่า มีคนคอยอิจฉา ริษยา หรือคิดร้ายต่าง ๆ ต่อตน

ประภาเพ็ญ สุวรรณ ( 2520 : 64 – 65) กล่าวถึงการเกิด ทัศนคติ ว่า ทัศนคติ เป็นสิ่งที่เกิด จากการเรียนรู้ (Learning) จากแหล่ง ทัศนคติ (Source of Attitude) ต่าง ๆ ที่อยู่มากมาย และแหล่งที่ ทำให้คนเกิด ทัศนคติ ที่สำคัญคือ

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific Experience) เมื่อบุคคลมีประสบการณ์เฉพาะอย่าง ต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทางที่ดีหรือไม่ดี จะทำให้เขาเกิด ทัศนคติ ต่อสิ่งนั้นไปในทางที่ดีหรือไม่ดี จะ ทำให้เกิด ทัศนคติ ต่อสิ่งนั้นไปในทิศทางที่เขาเคยมีประสบการณ์มาก่อน

2. การติดต่อสื่อสารจากบุคคลอื่น (Communication from others) จะทำให้เกิด ทัศนคติ จากการรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ จากผู้อื่น ได้ เช่น เด็กที่ได้รับการสั่งสอนจากผู้ใหญ่จะเกิด ทัศนคติ ต่อ การกระทำต่าง ๆ ตามที่เคยรับรู้มา

3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Models) การเลียนแบบผู้อื่นทำให้เกิด ทัศนคติ ขึ้นได้ เช่น เด็กที่ เคารพเชื่อฟังพ่อแม่ จะเลียนแบบการแสดงท่าชอบ หรือไม่ชอบต่อสิ่งหนึ่งตามไปด้วย

4. ความเกี่ยวข้องกับสถาบัน (Institutional Factors) ทัศนคติ หลายอย่างของบุคคลเกิดขึ้น เนื่องจากความเกี่ยวข้องกับสถาบัน เช่น ครอบครัว โรงเรียน หรือหน่วยงาน เป็นต้น

### การก่อตัวของ ทัศนคติ (The Formation of Attitude)

ธงชัย สันติวงษ์ (2539:166 – 167) กล่าวว่า ทัศนคติ ก่อตัวเกิดขึ้นมา และเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจัย หลายประการ ด้วยกัน คือ

1. การจูงใจทางร่างกาย (Biological Motivation) ทัศนคติ จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลใดบุคคล หนึ่ง กำลังดำเนินการตอบสนองตามความต้องการ หรือแรงผลักดันทางร่างกาย ตัวบุคคลจะสร้าง ทัศนคติ ที่ดีต่อบุคคลหรือสิ่งของ ที่สามารถช่วยให้เขามีโอกาสตอบสนองความต้องการของตนได้

2. ข่าวสารข้อมูล (Information) ทัศนคติ จะมีพื้นฐานมาจากชนิดและขนาดของข่าวสาร ที่ได้รับรวมทั้งลักษณะของแหล่งที่มาของข่าวสาร ด้วย กลไกของการเลือกเฟ้นในการมองเห็น และเข้าใจปัญหาต่าง ๆ (Selective Perception) ข่าวสารข้อมูลบางส่วนที่เข้ามาสู่บุคคลนั้นจะทำให้ บุคคลนั้นเก็บไปคิด และสร้างเป็น ทัศนคติ ขึ้นมาได้

3. การเข้าเกี่ยวข้องกับกลุ่ม (Group Affiliation) ทักษะคติ บางอย่างอาจมาจากกลุ่มต่าง ๆ ที่บุคคลเกี่ยวข้องอยู่ทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น ครอบครัว วัด กลุ่มเพื่อนร่วมงาน กลุ่มกีฬา กลุ่มสังคมต่าง ๆ โดยกลุ่มเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นแหล่งรวมของค่านิยมต่าง ๆ แต่ยังมีการถ่ายทอด ข้อมูลให้แก่บุคคลในกลุ่ม ซึ่งทำให้สามารถสร้างทักษะคติขึ้นได้ โดยเฉพาะครอบครัวและกลุ่ม เพื่อนร่วมงาน เป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุด (Primary Group) ที่จะเป็แหล่งสร้าง ทักษะคติ ให้แก่บุคคล ได้

4. ประสบการณ์ (Experience) ประสบการณ์ของคนที่มีต่อวัตถุสิ่งของ ย่อมเป็นส่วน สำคัญที่จะทำให้บุคคลต่าง ๆ ตีค่าสิ่งที่เขาได้มี ประสบการณ์มาจนกลายเป็น ทักษะคติ ได้

5. ลักษณะท่าทาง (Personality) ลักษณะท่าทางหลายประการต่างก็มีส่วนทางอ้อม ที่ สำคัญในการสร้าง ทักษะคติ ให้กับตัวบุคคล

ปัจจัยต่าง ๆ ของการก่อตัวของ ทักษะคติ เท่าที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในความเป็นจริงจะมีได้ มีการเรียงลำดับตามความสำคัญแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้เพราะปัจจัยแต่ละทางเหล่านี้ตัวไหนจะมีความสำคัญต่อการก่อตัวของ ทักษะคติมากหรือน้อยย่อมสุดแล้วแต่ว่าการพิจารณาสร้างทักษะคติ ต่อ สิ่งดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยใดมากที่สุด

### ประเภทของ ทักษะคติ

บุคคลสามารถแสดงทักษะคติออกได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ทักษะคติ ทางเชิงบวก เป็น ทักษะคติ ที่ชักนำให้บุคคลแสดงออกมามีความรู้สึก หรืออารมณ์จากสภาพจิตใจได้ตอบในด้านดีต่อบุคคลอื่นหรือเรื่องราวใดเรื่องราวหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงาน องค์กร สถาบัน และการดำเนิน กิจกรรมของ องค์กร อื่น ๆ เช่นกลุ่มชาวเกษตรกร ย่อมมี

2. ทักษะคติทางลบ หรือ ไม่ดี คือ ทักษะคติ ที่สร้างความรู้สึกเป็นไปในทางเสื่อมเสีย ไม่ได้ ได้รับความเชื่อถือ หรือ ไว้วางใจ อาจมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัย รวมทั้งเกลียดชังต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง เรื่องราว หรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือหน่วยงานองค์กร สถาบัน และการดำเนิน กิจกรรมขององค์กร และอื่น ๆ เช่น พนักงาน เจ้าหน้าที่บางคน อาจมี ทักษะคติ เชิงลบต่อบริษัท ก่อให้เกิดอคติขึ้น ในจิตใจของเขา จนพยายาม ประพฤติ และปฏิบัติต่อต้าน กฎระเบียบของบริษัท อยู่เสมอ

3. ประเภทที่สาม ซึ่งเป็นประเภทสุดท้าย คือ ทักษะคติ ที่บุคคลไม่แสดงความคิดเห็นใน เรื่องราวหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือต่อบุคคล หน่วยงาน สถาบัน องค์กร และอื่น ๆ โดย สิ้นเชิง เช่น นักศึกษาบางคนอาจมี ทักษะคติ นิ่งเฉยอย่าง ไม่มีความคิดเห็น ต่อปัญหาใดถึงเรื่อง กฎระเบียบว่า ด้วยรูปแบบของนักศึกษา

ทัศนคติ ทั้ง 3 ประเภทนี้ บุคคลอาจจะมีเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ได้ ขึ้นอยู่กับความมั่นคงในความรู้สึกริक्तคิด ความเชื่อ หรือค่านิยมอื่น ๆ ที่มีต่อบุคคล สิ่งของ การกระทำ หรือสถานการณ์

### หน้าที่หรือกลไกของทัศนคติ (The Function of Attitude)

หน้าที่หรือกลไกของ ทัศนคติ มี 4 ประการ ดังนี้คือ

1. เพื่อใช้สำหรับการปรับตัว (Adjustment) หมายความว่าตัวบุคคลทุกคนจะอาศัย ทัศนคติเป็นเครื่องยึดถือ สำหรับการปรับพฤติกรรมของตนให้เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ตนสูงที่สุดและให้มีผลเสียน้อยที่สุดดังนี้ ทัศนคติจึงสามารถเป็นกลไกที่จะสะท้อน ให้เห็นถึงเป้าหมายที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ของเขา และด้วยสิ่งเหล่านี้เองที่จะทำให้ แนวโน้มของพฤติกรรมเป็นไปในทางที่ ต้องการ มากที่สุด

2. เพื่อป้องกันตัว (Ego – Defensive) โดยปกติในทุกขณะ คนทั่วไปมักจะมี แนวโน้มที่จะ ไม่ยอมรับความจริง ในสิ่งซึ่งเป็นที่ขัดแย้ง กับ ความนึกคิดของตน (Self – Image) ดังนี้ ทัศนคติจึง สามารถสะท้อนออกมาเป็นกลไกที่ป้องกันตัว โดยการแสดงออกเป็นความรู้สึก ถูกเหยียดหยาม หรือดิฉันนิทาคนอื่นและขณะเดียวกัน ก็จะยกตนเองให้สูงกว่า ด้วยการมีทัศนคติ ที่ถือว่า ตนนั้น เหนือกว่าผู้อื่นการก่อตัวที่เกิดขึ้นมาของทัศนคติในลักษณะนี้ จะมีลักษณะแตกต่าง จากการมี ทัศนคติเป็นเครื่องมือในการปรับตัว ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือทัศนคติ จะมีใช้ พัฒนาขึ้นมา

3. เพื่อการแสดงความหมายของค่านิยม (Value Expressive) ทัศนคติ นั้นเป็นส่วน หนึ่งของค่านิยมต่าง ๆ และด้วยทัศนคตินี้เอง ที่จะใช้สำหรับสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมต่าง ๆ ใน ลักษณะ ที่จำเพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ดังนั้นทัศนคติจึงสามารถใช้สำหรับอธิบายและบรรยายความ เกี่ยวกับ ค่านิยม ต่าง ๆ ได้

4. เพื่อเป็นตัวจัดระเบียบเป็นความรู้ (Knowledge) ทัศนคติ จะเป็นมาตรฐานที่ตัว บุคคล จะสามารถใช้ประเมิน และทำความเข้าใจ กับ สภาพแวดล้อมที่มีอยู่รอบตัวเขาด้วยกลไก ดังกล่าวนี เอง ที่ทำให้ตัวบุคคลสามารถรู้ และเข้าใจถึงระบบ และระเบียบของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ ใน รอบตัวเขาได้



## การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (Attitude Change)

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ โดยมีความเชื่อว่าทัศนคติอย่างเดียวกันอาจเกิดในตัวบุคคลด้วยวิธีที่ต่างกัน จึงได้แบ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติออกเป็น 3 ประการ คือ

### 1. การยินยอม (Compliance)

การยินยอมจะเกิดได้เมื่อบุคคลยอมรับสิ่งที่มีอิทธิพลต่อตัวเขาและมุ่งหวังจะได้รับ ความพอใจจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลนั้น การที่บุคคลยอมกระทำความตามสิ่งที่อยากให้เขา กระทำนั้น ไม่ใช่เพราะบุคคลเห็นด้วยกับสิ่งนั้นแต่เป็นเพราะเขาคาดหวังว่าจะได้รับรางวัล หรือการ ยอมรับจากผู้อื่นในการเห็นด้วยและกระทำความตาม ดังนั้น ความพอใจที่ได้รับจาก การยอมกระทำความตาม นั้นเป็นผลมาจากอิทธิพลทางสังคมหรืออิทธิพลของสิ่งที่ก่อให้เกิดการยอมรับนั้น กล่าวได้ว่าการ ยอมกระทำความตามนี้เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ซึ่งจะมีพลังผลักดันให้บุคคลยอม กระทำ ตามมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับจำนวนหรือ ความรุนแรงของรางวัลและ การลงโทษ

### 2. การเลียนแบบ (Identification)

การเลียนแบบ เกิดขึ้นเมื่อบุคคลยอมรับสิ่งเร้า หรือสิ่งกระตุ้น ซึ่งการยอมรับนี้เป็น ผลมา จากการที่บุคคลต้องการจะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีหรือที่พอใจระหว่างตนเองกับผู้อื่น หรือ กลุ่ม บุคคลอื่นจากการเลียนแบบนี้ทัศนคติของบุคคลจะเปลี่ยนไปมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับสิ่งเร้าให้ เกิด การเลียนแบบ กล่าวได้ว่าการเลียนแบบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ซึ่งพลังผลักดัน ให้

### 3. ความต้องการที่อยากจะเปลี่ยน (Internalization)

เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลยอมรับสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือกว่าซึ่งตรงกับ ความ ต้องการภายในค่านิยมของเขาพฤติกรรมที่เปลี่ยนไป ในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับค่านิยม ที่ บุคคล มีอยู่เดิม ความพึงพอใจที่ได้จะขึ้นอยู่กับเนื้อหารายละเอียดของพฤติกรรมนั้น ๆ การ เปลี่ยนแปลง ดังกล่าว ถ้าความคิดความรู้สึกและพฤติกรรมถูกระทบไม่ว่าจะในระดับใดก็ตามจะมี ผลต่อการ เปลี่ยนทัศนคติทั้งสิ้น นอกจากนี้ องค์ประกอบ ต่างๆ ในกระบวนการสื่อสาร เช่น คุณสมบัติของผู้ส่งสารและ ผู้รับสาร ลักษณะของข่าวสาร ตลอดจน ช่องทางในการสื่อสาร ล้วน แล้วแต่มีผลกระทบต่อ การ เปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ทัศนคติของบุคคลเมื่อเกิดขึ้น แล้วแม้จะคงทน แต่ก็ จะ สามารถเปลี่ยนได้โดยตัวบุคคล สถานการณ์ ข่าวสาร การชวนเชื่อ และสิ่ง ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการ ยอมรับในสิ่งใหม่แต่จะต้องมีความสัมพันธ์กับค่านิยมของบุคคลนั้น นอกจากนี้อาจเกิดจากการ ยอมรับโดยการบังคับ เช่น กฎหมาย ข้อบังคับ

## การเปลี่ยนทัศนคติ

การเปลี่ยน ทัศนคติ มี 2 ชนิด คือ

1. การเปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกัน หมายถึง ทัศนคติ ของบุคคลที่เป็นไป ในทางบวก ก็จะเพิ่มมากขึ้น ในทางบวก ด้วย และ ทัศนคติ ที่เป็นไป ในทางลบ ก็จะเพิ่มมากขึ้นในทางลบด้วย

2. การเปลี่ยนแปลงไปคนละทาง หมายถึง การเปลี่ยน ทัศนคติ เดิมของบุคคลที่เป็นไป ในทางบวก ก็จะลดลงไป ในทางลบ และถ้าเป็นไป ในทางลบ ก็จะกลับเป็นไปในทางบวก

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของ ทัศนคติ แล้ว จะเห็นว่า องค์ประกอบสำคัญ ที่เชื่อมโยงให้ บุคคลเกิดทัศนคติ ต่อสิ่งต่าง ๆ ก็คือการสื่อสาร ทั้งนี้เพราะไม่ว่าทัศนคติจะเกิดจากประสบการณ์ เฉพาะอย่างการสื่อสารกับผู้อื่นสิ่งที่เป็นแบบอย่าง

ทัศนคติเกี่ยวข้องกับการสื่อสาร ทั้งนี้เพราะ โรเจอร์ส ( Rogers. 1973) กล่าวว่า การ สื่อสารก่อให้เกิดผล 3 ประการ คือ

1. การสื่อสาร ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรู้ของผู้รับสาร
2. การสื่อสาร ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ ของผู้รับสาร
3. การสื่อสาร ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้รับสาร

การแสดงพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ประการนี้จะเกิดในลักษณะต่อเนื่องกัน กล่าวคือ เมื่อผู้รับสารได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนั้น และการเกิดความรู้ความเข้าใจนี้ มีผลทำให้เกิดทัศนคติต่อเรื่องนั้นและสุดท้าย ก็ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่กระทำต่อเรื่องนั้น ๆ ตามมา

## ความสัมพันธ์ระหว่าง ทัศนคติ กับ พฤติกรรม (Attitude and Behavior)

ทัศนคติกับพฤติกรรมมีความสัมพันธ์ มีผลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ทัศนคติมีผลต่อการ แสดงพฤติกรรมของบุคคล ในขณะที่เดียวกันการแสดงพฤติกรรมของบุคคลก็มีผลต่อทัศนคติของ บุคคลด้วยอย่างไรก็ตาม ทัศนคติเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรม ทั้งนี้เพราะ

พฤติกรรมของบุคคล เป็นผลมาจาก ทัศนคติ บรรทัดฐาน ของสังคม นิสัย และผลที่คาด

## การเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ โดย การสื่อสาร (Attitude Change: Communication)

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520: 5) กล่าวว่าทัศนคติของบุคคลสามารถถูกทำให้เปลี่ยนแปลงได้หลายวิธีอาจโดยการได้รับข้อมูลข่าวสารจากผู้อื่นหรือจากสื่อต่าง ๆ ข้อมูลข่าวสาร



ที่ได้รับจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบของทัศนคติในส่วนของ การรับรู้เชิงแนวคิด (Cognitive Component) และเมื่อองค์ประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบส่วนอื่น จะมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวคือ เมื่อองค์ประกอบของทัศนคติในส่วนของ การรับรู้เชิงแนวคิดเปลี่ยนแปลงจะทำให้องค์ประกอบในส่วนของอารมณ์ (Affective Component) และ องค์ประกอบในส่วนของพฤติกรรม (Behavioral Component) เปลี่ยนแปลงด้วย

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติโดยการสื่อสารพิจารณาจากแบบจำลองการสื่อสาร ซึ่ง ได้วิเคราะห์กระบวนการสื่อสารในรูปของใครพูดอะไรกับใคร อย่างไรและ ได้ผลอย่างไร ซึ่ง สามารถแบ่งออกเป็นตัวแปรต้นและตัวแปรตาม กล่าวคือใคร (ผู้ส่งสาร) พูด อะไร (สาร) กับใคร (ผู้รับสาร) อย่างไร (สื่อ) ก็คือตัวแปรต้น ส่วนได้ผลอย่างไร (ผลของการ สื่อสาร) ก็คือตัวแปรตาม ตัวแปรต้นทั้ง 4 ประการ ซึ่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติดังกล่าวมีลักษณะ ดังนี้

ผู้ส่งสาร (Source) ผลของสารที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ ของบุคคลขึ้นอยู่กับ ผู้ส่ง สาร ลักษณะของผู้ส่งสารบางอย่าง จะสามารถ มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่นมากกว่าลักษณะอื่น ๆ เช่น ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ ความเชี่ยวชาญ (Expertness) และ ความน่าไว้วางใจ (Trustworthiness) ผู้ส่งสารที่มีความน่าเชื่อถือสูง จะสามารถชักจูงใจได้ ดีกว่า ผู้ ส่งสารที่มี ความน่าเชื่อถือต่ำ นอกจากนี้บุคลิกภาพ (Personality) ของผู้ส่งสารก็มี ความสำคัญต่อ การยอมรับ

สาร (Message) ลักษณะของสารจะมีผลต่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับของบุคคล ถ้า เตรียมเนื้อหาสารมาเป็นอย่างดีผู้รับสารก็อยากฟัง ดังนั้นการเรียงลำดับของเนื้อหาความชัดเจน ของ เนื้อหาสาร ความกระชับ เป็นต้น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ ต่อการสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพ

สื่อ (Channel) หรือช่องทางการสื่อสาร เป็นเรื่องของประเภทและชนิดของสื่อที่ใช้

ผู้รับสาร (Receiver) องค์ประกอบของผู้รับสารที่จะทำให้เกิดการจูงใจที่มี ประสิทธิภาพ ได้แก่ สติปัญญา ทัศนคติ ความเชื่อ ความเชื่อมั่นในตนเอง การมีส่วนร่วม การผูกมัด เป็นต้น

ตัวแปรทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดตัวแปรตาม คือผลของการสื่อสารเป็นไป ตามลำดับขั้น 5 ขั้นหลัก คือ

ความตั้งใจ/ความสนใจ (Attention)

ความเข้าใจ (Comprehension)

การยอมรับต่อสาร (Yielding)

การเก็บจำสารไว้ (Retention)

การกระทำ (Action)



โดยผู้รับสารต้องผ่านไปที่ละขั้นเพื่อที่การสื่อสารจะสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ ครอบคลุมตามกระบวนการ ซึ่งในสภาพการณ์ปกติขั้นตอนแรก ๆ จะต้องเกิดขึ้นก่อน เพื่อที่ขั้นตอน ต่อ ๆ ไปจะเกิดขึ้นได้

การเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ โดยใช้อิทธิพลทางสังคม (Attitude Change: Social Influence) อิทธิพลทางสังคมมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการตัดสินใจ เพราะในขณะที่ตัดสินใจย่อมมีกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อผู้ปวยเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่บุคคลในครอบครัวญาติพี่น้องและเพื่อนฝูง เป็นต้น

### แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ

แนวความคิดเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงทัศนคติ โดยใช้อิทธิพลทางสังคมเกิดจากความเชื่อว่า บุคคลจะพัฒนาทัศนคติ ของ ตนเองในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้รับจากผู้อื่น ในสังคมสิ่งที่มีอิทธิพลทางสังคม แบ่ง ออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. กลุ่มอ้างอิง (Reference Group) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่เราใช้เป็นมาตรฐานสำหรับ ประเมิน ทัศนคติ ความสามารถของเรา หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปบุคคลจะใช้กลุ่มอ้างอิง เพื่อประเมิน ทัศนคติ ของตน และตัดสินใจว่า ทัศนคติ ของตนถูกต้อง เพราะคิดว่าคนส่วนใหญ่ใน กลุ่มมีทัศนคติเช่นเดียวกับตน

วัตสันและ จอห์นสัน ( Watson and Johnson ,1972) ได้กล่าวถึงอิทธิพลของกลุ่มอ้างอิงที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง ทัศนคติ ไว้ดังนี้

1) ทัศนคติของบุคคลจะมีผลอย่างมากจากกลุ่มที่เขามีส่วนร่วม และกลุ่มที่เขาต้องการ จะร่วมด้วย

2) ถ้าทัศนคติของบุคคลสอดคล้องกับมาตรฐานหรือบรรทัดฐานของกลุ่ม จะเป็นการ เสริมแรง (Reinforcement) ให้กับทัศนคตินั้นมากขึ้นในทางตรงข้ามจะเป็นการลงโทษ (Penalty) ถ้าบุคคลนั้นมีทัศนคติไม่ตรงกับมาตรฐานหรือบรรทัดฐานของกลุ่ม

3) บุคคลที่ขึ้นอยู่กับกลุ่ม หรือติดอยู่กับกลุ่มมากจะเป็นผู้ที่เปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ยาก ที่สุด ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นความพยายาม ของบุคคลภายนอก

4) การสนับสนุนหรือเห็นด้วยกับทัศนคติบางอย่างของสมาชิกในกลุ่มแม้เพียง 1 คน เท่านั้น ก็สามารถลดอิทธิพลของกลุ่มใหญ่ที่มีต่อทัศนคติของสมาชิกในกลุ่มได้

5) แม้เป็นเพียงสมาชิก 2 คนในกลุ่มเท่านั้น ที่ยึดมั่นในความคิดหรือทัศนคติบางอย่าง ก็จะมีอิทธิพลต่อสมาชิกในกลุ่มได้

6) การมีส่วนร่วมในการอภิปรายกลุ่มและการตัดสินใจกลุ่ม จะช่วยลดการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ถ้ากลุ่มตัดสินใจยอมรับทัศนคติใหม่สมาชิกในกลุ่มก็จะยอมรับ ทัศนคติด้วย

7) ถ้าบุคคลเปลี่ยนแปลงกลุ่มอ้างอิงของตนทัศนคติของบุคคลก็มีแนวโน้มของการที่จะเปลี่ยนแปลงด้วย

2. บุคคลอ้างอิง (Reference Individuals) หมายถึง บุคคลที่เราใช้เป็นมาตรฐานเพื่อประเมินทัศนคติความสามารถของเรา หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอิทธิพลของผู้อื่นที่มีต่อทัศนคติของบุคคลตรงกับกระบวนการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เรียกว่า การเลียนแบบ (Identification) ซึ่งเป็นกระบวนการที่บุคคลรับเอาคุณสมบัติของผู้อื่น เช่น ความคิด ทัศนคติ พฤติกรรม เป็นต้น มาเป็นของตน

ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ ทัศนคติ ในส่วน ของการรับรู้เชิงแนวคิด (Cognitive Component) และเมื่อองค์ประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบส่วนอื่นจะมีแนวโน้มที่จะ เปลี่ยนแปลงด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่ามนุษย์แต่ละคนจะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน โดยมีองค์ประกอบที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอกตัวบุคคล โดยจะสะท้อนทัศนคติตัวเองออกเป็นพฤติกรรมที่อาจจะเป็นไปได้ทั้งในด้านบวกและด้านลบ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหามูลฝอยขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีไม่น้อย แต่เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับการลดปริมาณขยะมูลฝอยเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นเรื่องใหม่ การศึกษาวิจัยในเรื่อง ดังกล่าวที่ผ่านมาจึงมีน้อย โดยมีผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องและน่าสนใจดังนี้

นวลพรรณ ปิติธรรม (2538: 85) ศึกษาเชิงเปรียบเทียบเพื่อหาความแตกต่างของต้นทุนจากการจัดการขยะมูลฝอยแบบ คัดแยกและแบบไม่คัดแยกของกรุงเทพมหานคร พบว่า การจัดการขยะมูลฝอยที่แตกต่างกันทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่ตกค้างจากการเก็บขนของเจ้าหน้าที่มาน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ในหมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอย ก่อนนำร่องร้อยละ 75.71 ของกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า การเก็บขนของเจ้าหน้าที่สะอาดเรียบร้อยทั่วถึง และไม่มีขยะมูลฝอยตกค้างเหลือ ส่วนหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนที่จะมีปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างเหลืออยู่น้อยกว่าหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยก เพราะขยะมูลฝอยบางส่วนสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกจึงทำให้



ปริมาณขยะมูลฝอยที่นำมาทิ้งลดลง การตกค้างของขยะมูลฝอยจึงลดลงไปด้วย ผลการคำนวณค่าใช้จ่ายในการเก็บขนพบว่า การจัดการขยะมูลฝอยที่แตกต่างกันมีผลทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการจัดการขยะมูลฝอยแตกต่างกันด้วย คือ หมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยมีต้นทุนในการเก็บขนมากกว่าหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยก เพราะรถที่ใช้ในการเก็บขนมีขนาดเล็กเก็บขนได้น้อย และใช้จำนวนวันในการเก็บขนมากกว่าส่วนต้นทุนในการทำลายของหมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยจะใช้น้อยกว่าหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยก เพราะขยะมูลฝอยแห้งบางชนิดนำไปขายได้หรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่และสะดวกในการเก็บขน และปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องการทำลายลดลง

สมชาย สหนิบุตร (2537: 42) ศึกษาการทดลองใช้ถังรองรับขยะมูลฝอยสองใบเพื่อแยกประเภทขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนจากครัวเรือนตัวอย่าง เขตตำบลท่าข้าม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม โดยศึกษาผลจากการใช้สื่อและการแจกถังรองรับขยะมูลฝอยเป็นตัวแปร พบว่า ก่อนการได้รับสื่อและถัง มีการแยกประเภทขยะมูลฝอยก่อนทิ้งสูงถึงร้อยละ 88.52 ของครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมด ส่วนลักษณะหรือวิธีการแยกขยะมูลฝอยร้อยละ 88.52 จะใช้ระบบอื่น ๆ คือ มีถึง 1 ใบ สำหรับทิ้งขยะมูลฝอยทั่วไป และมีการแยกขวดแก้ว กระดาษ โลหะที่สามารถจำหน่ายได้กองไว้โดยไม่ได้ใส่ภาชนะใด ๆ ส่วนที่ใช้ระบบถังขยะมูลฝอย 2 ใบ และมากกว่า 2 ใบ มีร้อยละ 5.56 และ 12.96 ตามลำดับ

สุกาวดี ธนสิทธิ์ (2545) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย หัวหน้าครัวเรือน หรือผู้แทนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น จำนวน 386 คน ผลการวิจัยพบว่า การจัดเก็บมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บมูลฝอยในครัวเรือนเขตรับผิดชอบได้ครอบคลุมมากถึง ร้อยละ 99.7 ด้านปัญหาการจัดเก็บมูลฝอยตามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการจัดหาถังรองรับมูลฝอยไม่เพียงพอ ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นเพราะงบประมาณที่จำกัด และความถี่ในการจัดเก็บมูลฝอยห่างเกินไป คือ ส่วนใหญ่จะมีรถมาเก็บขนมูลฝอย 2 ครั้งต่อสัปดาห์ ประชาชนคิดว่าไม่เพียงพอต่อค่าบริการที่ได้จ่ายไป คือ 20 บาท/เดือน ทั้งนี้เพราะประชาชนได้มีค่านิยมในการจ่ายใช้สอยมากขึ้น อีกทั้งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมือง และไม่ห่างจากตัวจังหวัดและเขตเทศบาลเท่าใดนัก ส่งผลให้ประชาชนมีความสะดวกสบายในการจ่ายค่าบริการ จึงทำให้มีมูลฝอยมากขึ้น แต่ถังรองรับมูลฝอยมีน้อยทำให้ไม่มีความสัมพันธ์กับความถี่ในการจัดเก็บ ส่วนวิธีการกำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนำขยะมูลฝอยไปกำจัดแบบใดถึง ร้อยละ 82.1 ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่เห็น



ความสำคัญขอปัญหาขยะมูลฝอยเท่าใดนัก และคิดว่าเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบปัญหานี้ และเมื่อทำการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ การได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร ความคาดหวังในผลประโยชน์ระดับการศึกษาประถมศึกษา ความรู้ด้านการจัดการมูลฝอย ความคิดเห็นต่อข้อบังคับตำบลปริมาณมูลฝอยที่ผลิตในครัวเรือน และเพศชาย

กัญณภัส จันทร์ทอง (2549: 42) ศึกษาการจัดการขยะในชุมชนหมู่บ้านอย่างมีส่วนร่วมของเยาวชน โรงเรียนบ้านบาตูปูเต๊ะ ตำบลเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง โดยเป็นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างบัณฑิตอาสาและคณะครูและนักเรียน โรงเรียนบ้านบาตูปูเต๊ะ โดยมีการประชุมร่วมกัน กำหนดกิจกรรมร่วมกัน การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะ สะท้อนให้ชุมชนเห็นความสำคัญของปัญหาขยะในชุมชน จัดเวทีเสวนาเพื่อแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมเสนอโครงการและหาแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ดำเนินงานตามแผนประเมินผลการดำเนินงาน จากการสำรวจข้อมูลปริมาณขยะ ทำให้ทราบพฤติกรรมการทิ้งและการจัดการขยะที่ไม่ถูกวิธี ปริมาณขยะบนเกาะลิบงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ได้วิธีการในการจัดการขยะอย่างมีส่วนร่วมของเยาวชนและชุมชน สามารถลดปริมาณขยะที่จะนำไปกำจัดในโรงเรียนและในชุมชนเยาวชนและชุมชนเกิดจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการทำงานทุกขั้นตอน เกิดรูปแบบการจัดการขยะที่เป็นส่วนร่วมโดยมีเยาวชนเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรส่วนท้องถิ่นและชุมชน

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ นันทพล กาญจนวัฒน์ (2543: 68) ได้ทำการเปรียบเทียบองค์ประกอบขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครและเทศบาลต่าง ๆ โดยบริษัท แมคโครคอนซัลแตนท์ และ Fichter (Asia), PTE Ltd. ปี 2536 และ Towprayoom (1995) พบว่า ขยะมูลฝอยทั้งประกอบด้วย พลาสติก แก้ว โลหะ ซึ่งเป็นขยะมูลฝอยมีมูลค่าสามารถนำไปขายได้ และขยะมูลฝอยที่เป็นเศษอาหาร ผ้า ไม้ ยาง อื่น ๆ เป็นขยะมูลฝอยย่อยสลาย สามารถนำไปทำเป็นปุ๋ยหมัก ส่วนที่เหลือจะเป็นขยะมูลฝอยทิ้ง และกล่าวถึงผลการศึกษาของ บริษัทแมคโครคอนซัลแตนท์ จำกัด ร่วมกับ Post, Buckley, Schuh & Jernigan, Inc. (2539) เสนอให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างน้อย 3 ประเภท คือ ขยะมูลฝอยเปียก (สารอินทรีย์) วัสดุรีไซเคิล และขยะมูลฝอยแห้งอื่น ๆ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ นันทพล กาญจนวัฒน์ (2543 : 73) ได้เสนอรูปแบบการคัดแยกขยะมูลฝอยออกเป็น ขยะมูลฝอยธรรมดาประกอบด้วย ขยะมูลฝอยมีมูลค่า ได้แก่ แก้ว โลหะ กระดาษ พลาสติก เป็นต้น ขยะมูลฝอยสารอินทรีย์ และขยะมูลฝอยทิ้ง ขยะมูลฝอยมีมูลค่าไปใช้ประโยชน์ใหม่ ขยะมูลฝอยสารอินทรีย์ไปทำเป็นปุ๋ยหมัก ขยะมูลฝอยทั่วไปกำจัด และขยะมูลฝอย

อันตรายเป็นกำจัดโดยวิธีการเฉพาะหรือแยกฝังกลบในที่ที่จัดเตรียมไว้เฉพาะ เช่นมุมหนึ่งของที่ฝังกลบ โดยจัดทำเป็น Secure Landfill รวมทั้งได้นำเสนอผลการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนด้วยการคัดแยกก่อนทิ้งในกรุงเทพมหานคร พบว่ามี 2 แนวทาง คือ การใช้กลไกทางการศึกษาโดยครูและนักเรียน และการใช้กลไกทางชุมชน โดยคนในชุมชนทำการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่องภายใต้การสนับสนุนจากราชการส่วนท้องถิ่น และสรุปผลการวิจัยว่า การคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้ง สามารถลดปริมาณขยะมูลฝอยลงได้ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ครูและนักเรียนเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิผล โดยกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคัดแยกขยะมูลฝอยว่าประกอบด้วย การณรงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดปริมาณขยะมูลฝอยด้วยการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้งนั้น จำเป็นที่จะต้องร่วมตั้งแต่การยอมรับแนวทางการคัดแยกขยะมูลฝอยตามประเภทที่กำหนด ร่วมดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอย และร่วมชักจูงเผยแพร่

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2543: 65) ได้ทำโครงการวิจัยการจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพโดยงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างรูปแบบการจัดการขยะ 2 รูปแบบ คือรูปแบบการคัดแยกขยะ และรูปแบบการเก็บขนขยะ และใช้หลัก 5Rs (reuse, recycle, reduce, reject และ response) เข้ามาใช้ในการจัดการขยะชุมชน และปรากฏผลจากการวิจัยพบว่า 1) ความสามารถในการคัดแยกขยะประเภทอินทรีย์และขยะมีมูลค่าสูงขึ้นในอัตราระหว่าง 80.7-93.7 % ตามลำดับ สำหรับขยะประเภทอื่น พบว่า การคัดแยกมีน้อยเนื่องเพราะความสับสนในประเภทขยะ มูลค่าของขยะมีค่าสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยจาก 0.10 บาทต่อกิโลกรัมเป็น 0.13-0.22 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งหมายถึง 160-220 บาทต่อตันขยะ ซึ่งใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะด้วยการหมักและฝังกลบ (180-250 บาท/ตันขยะ) 2) รูปแบบการเก็บขนขยะ สามารถพิสูจน์ได้ว่าลดเวลาเก็บขน ลดระยะทาง และจำนวนครั้งในการเก็บขนลง และ 3) ประสิทธิภาพการนำเอารูปแบบไปใช้ให้ได้ผลนั้นจะต้องมีปัจจัยส่งเสริมและสนับสนุน คือ ปัจจัยทางสังคม เศรษฐศาสตร์ และ กฎหมาย

สุชาดา พรหมจารย์ (2545: 53) ทำการวิจัยเรื่อง การจัดการมูลฝอยร่วมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดหนองบัวลำภู กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 116 คน ผลจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาการจัดการมูลฝอย ด้านการบริหารพบว่าบุคลากรในระดับปฏิบัติมีน้อย และขาดความรู้และประสบการณ์ ขาดการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงาน ขาดการวางแผนแก้ไขปัญหาละยะยาว ผู้บริหารให้ความสำคัญใน



การแก้ไขปัญหาค่อนข้างน้อย มาตรการทางกฎหมายไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ และขาดงบประมาณในการดำเนินงาน

สมาน อารีย์ (2546: 104) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหามูลฝอย กรณีศึกษาตำบลศรีสำราญ อำเภอวังหิน จังหวัดศรีสะเกษ ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ พบว่า ปัญหาของชุมชนที่ไม่มีการกำจัดและคัดแยกมูลฝอย คือ 1) ขาดความรู้ความเข้าใจในการกำจัดและคัดแยกมูลฝอย 2) ไม่มีภาชนะในการเก็บรวบรวมมูลฝอย 3) ไม่ทราบประโยชน์ของการกำจัดและคัดแยกมูลฝอย 4) ไม่ทราบวิธีการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 5) ไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นมารับผิดชอบ และ 6) ขาดยานพาหนะในการเก็บขนและขาดสถานที่ทิ้งและกำจัดมูลฝอย ซึ่งปัญหาดังกล่าวชุมชนได้ร่วมกันกำหนดแนวทางในการแก้ไข คือ การจัดอบรมและประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง การศึกษาดูงานวิธีการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ การตั้งกฎระเบียบและข้อบังคับของหมู่บ้าน และการขอรับการสนับสนุนทั้งทางด้านการเงินและงบประมาณจากภาครัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จากผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากกิจกรรมกระบวนการมีส่วนร่วม พบว่า ชุมชนมีการนำมูลฝอยพวกที่สามารถย่อยสลายได้มาทำปุ๋ยหมัก ร้อยละ 56.5 ทำน้ำหมักชีวภาพ ร้อยละ 74.10 มีการจัดตั้งกองทุนรับซื้อของเก่าจำนวน 1 แห่ง และมีชาวบ้านเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าว ร้อยละ 82.40

รุ่งอรุณ บุญสายัณห์ (2543: 85) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือเขียนโครงการ และการประเมินผลแผนพัฒนาหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอยและการจัดการในชุมชน โดยภาพรวมมีค่าอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของแต่ละชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครขอนแก่นในทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าว โดยภาพรวมมีค่าอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบระดับระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนตามลักษณะของชุมชนพบว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือเขียนโครงการมี 2 ระดับ คือ กลุ่มที่มีส่วนร่วมมาก เป็นชุมชนในใจกลางเมืองหรือการค้าและกลุ่มที่อยู่อาศัยชั้นกลางและสูง ส่วนกลุ่มที่มีส่วนร่วมปานกลาง เป็นกลุ่มของชุมชนที่อยู่อาศัยแออัดและกลุ่มชานเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลแผนพัฒนาหรือโครงการในชุมชนกลุ่มชุมชนทั้ง 3 กลุ่มมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ยกเว้น กลุ่มที่อยู่อาศัยแออัดมีระดับการมีส่วนร่วมน้อย และการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย มีระดับการมีส่วนร่วมปานกลางทั้ง 4 กลุ่มชุมชน สมชัย คำเพราะ (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น เมื่อปี



2542 พบว่าขั้นการประเมินปัญหา ขั้นการวางแผน และขั้นการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนขั้นการดำเนินงาน มีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดจากรายงานการวิจัยที่ได้ศึกษามาข้างต้นย่อมชี้ได้ว่า ปัญหาขยะมูลฝอยสามารถจะลดลงไปได้หากได้มีการจัดการที่ดี ซึ่งในที่นี้หมายถึง การป้องกันปัญหาที่ต้นตอหรือต้นเหตุ นั่นคือ การลดปริมาณขยะมูลฝอยด้วยการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้ง เพื่อให้ขยะมูลฝอยบางประเภทได้กลับนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ อันจะส่งผลให้เหลือขยะมูลฝอยที่จะทิ้งจริง ๆ น้อยลง และความสำเร็จของการคัดแยกขยะมูลฝอยนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ผลิตและผู้ทิ้งขยะมูลฝอย

โดยสรุป จากการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ประกอบไปด้วยตัวแปรระดับองค์กร และตัวแปรระดับปัจเจก ได้แก่ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ จำนวนประชากร จำนวนหมู่บ้าน บุคลากรในการปฏิบัติงาน งบประมาณในการดำเนินงานวัสดุอุปกรณ์ ด้าน ภาชนะรองรับขยะมูลฝอย ยานพาหนะสำหรับขนย้าย พื้นที่ในการกำจัดขยะการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน การรับรู้บทบาทตามอำนาจหน้าที่ ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานเป็นทีม การได้รับข้อมูลข่าวสาร ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการกำหนดเป็นตัวแปรอิสระที่ในงานวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) งบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่งในงานวิจัย หมายถึง จำนวนเงินที่ใช้ในการจัดการมูลฝอยชุมชน 3) จำนวนประชากร จำนวนหมู่บ้าน ซึ่งในงานวิจัย หมายถึงความหนาแน่นของประชากร 4) ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในงานวิจัย หมายถึง ขนาดพื้นที่ดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) ความใกล้ชิด/ไกลเมืองของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) การรับรู้บทบาทตามอำนาจหน้าที่ 7) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย 8) การทำงานเป็นทีม และ 9) บุคลากรในการปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ด้านภาชนะรองรับขยะมูลฝอย ยานพาหนะสำหรับขนย้าย พื้นที่ในการกำจัดขยะ ซึ่งในงานวิจัย หมายถึง ทรัพยากรในการจัดการ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นตัวแปรที่สนับสนุนแนวคิด ทฤษฎีได้ทบทวนมา ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นและไม่ได้นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากผลจากการวิจัย พบว่า ตัวแปรดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์และไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กร แต่อย่างใด



## ภาคสรุป

เทคโนโลยีในการจัดการขยะมูลฝอย ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน โดยเฉพาะการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยได้ขยายออกสู่ทุกพื้นที่ของประเทศไทย การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอย ปรับปรุงวิธีการในการจัดการขยะมูลฝอยให้ดีขึ้น สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาขยะล้นเมืองได้อีกด้วย หากนำวิธีในการจัดขยะมูลฝอยไปใช้ในทางที่ผิด ก็อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้เป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านการจัดการขยะมูลฝอย จึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และยังต้องมีความรับผิดชอบที่สูงมากอีกด้วย ซึ่งในการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ได้กำหนดแนวทาง และวิธีการปฏิบัติงานให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติให้เป็น ไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบทบาทสำคัญเพราะ ได้สัมผัสกับการดำเนินการในการจัดการขยะมูลฝอยตลอดเวลา ซึ่งวิธีการดำเนินการจะต้องได้รับการปรับปรุง พัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานที่กำหนด ตลอดจนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย จึงจะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

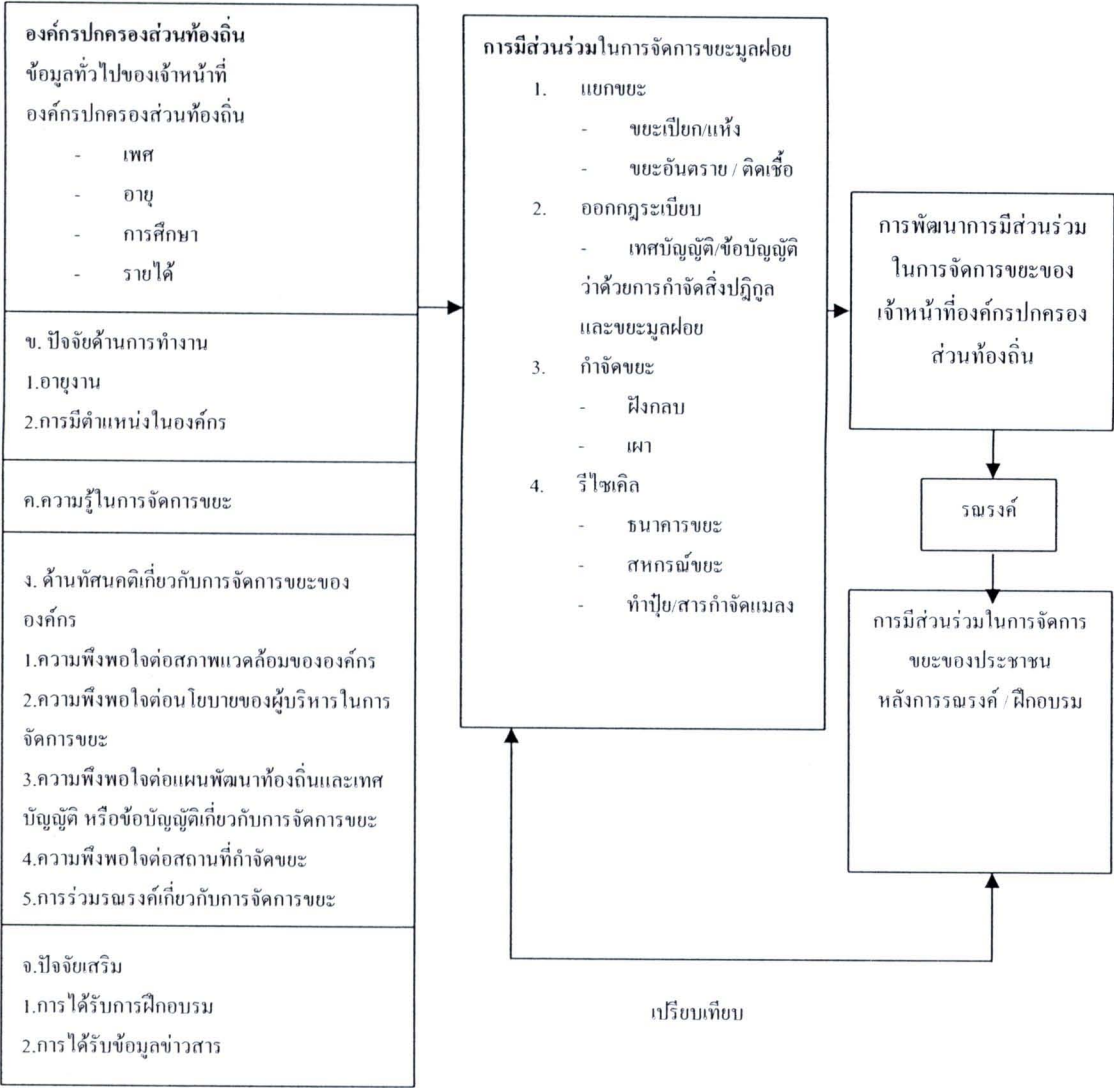
วิธิดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นวิธีการที่ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้เข้าร่วมกิจกรรมในพื้นที่จะแสดงความคิดเห็น ซึ่งความคิดเห็นนั้น เป็นความรู้สึก ความเชื่อ ของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ขึ้นอยู่กับจิตใจ ทัศนคติ ค่านิยม ตามสภาพของแต่ละบุคคลที่จะแสดงออกให้ผู้อื่นได้รับรู้ หากบุคคลเกิดความรู้สึกต้องการหรือขาดอะไรบางอย่างย่อมเป็นพลังชักจูง หรือกระตุ้นให้บุคคลเข้าร่วมประกอบกิจกรรมนั้นๆ ในการแสดงความคิดเห็นของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันออกไป ขึ้นกับพื้นฐานความคิดและประสบการณ์ แล้วจึงแสดงออกมาทางพฤติกรรม หรือในรูปของคำพูด และการตัดสินใจจากการประเมินค่าเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละบุคคล ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการจัดการขยะมูลฝอย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน การปฏิบัติงานของพนักงานย่อมจะมีข้อแตกต่างกันไปตามความรู้สึก ความเชื่อ และค่านิยมของประชาชนแต่ละคน ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้เป็นตัวบ่งชี้ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดีมากน้อยเพียงไร จะเป็นที่ยอมรับของประชาชนตลอดไปหรือไม่อย่างไร



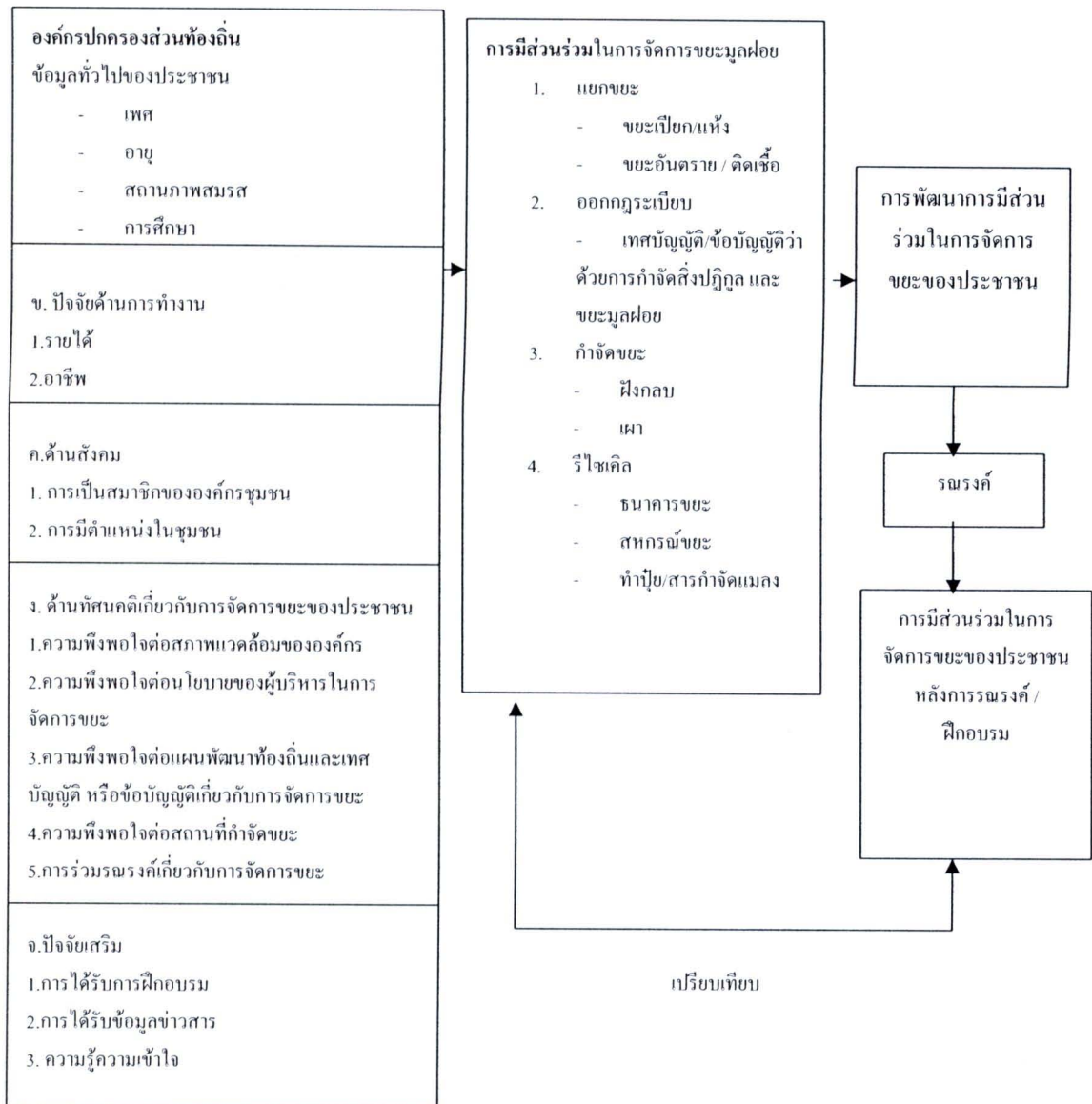
### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายการกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากความสนใจของผู้วิจัย สามารถกล่าวได้ว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการกำจัดการขยะมูลฝอย กอปรกับในพื้นที่บางพื้นที่ไม่มีที่ทิ้งขยะมูลฝอยของตนเอง การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประสบปัญหาหลายด้าน ประเด็นสำคัญเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนขาดความรู้ (knowledge: k) เจตคติ (attitude: a) ทักษะ (skill: s) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทและความสำคัญในการผลักดันนโยบายการพัฒนาการจัดการขยะให้ประสบผลสำเร็จ มีบทบาทการเป็นองค์กรประสานระหว่างประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย แต่สภาพการพัฒนาการมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการทำหน้าที่อันสำคัญยิ่ง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ของตนเอง จากความสนใจในปัญหาของผู้วิจัย มีความเห็นว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยเพื่อทบทวนถึงเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนโดยพิจารณาในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถระบุปัญหาได้ชัดเจน อันจะทำให้รู้การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังเสนอแนวคิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมกับบริบทในอนาคตต่อไป





ภาพ 6 กรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพ 7 กรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับประชาชน