

การปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บางกะเจ้า

Reformulation Environmental Protection Area Policy at Bang Kachao

วิษณุพงษ์ สงวนสัจพงษ์¹ เพ็ญศรี ฉิรินัง² วรเดช จันทรร³ และอุดมวิทย์ ไชยสกุลเกียรติ⁴

Visanupong Sanguansajapong¹ Pensri Chirinang² Woradet Chandarasorn³

and Udomvit Chaisakulkiat⁴

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

^{2, 3, 4} อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

¹ Doctor of Public Administration Program, College of Innovation Management,

Rajamangala University of Technology Rattanakosin

^{2, 3, 4} Lecturer of the of Public Administration Program, College of Innovation Management,

Rajamangala University of Technology Rattanakosin

E-mail: visanupong.san@rmutr.ac.th, pensri.chi@rmutr.ac.th, woradet.cha@rmutr.ac.th, udomvit.cha@rmutr.ac.th

Received: Dec 7, 2022; Revised: Mar 8, 2023; Accepted: Mar 10, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อระบุปัญหาจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ 1) ผู้นำชุมชน 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3) ประชาชนในพื้นที่ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ประเด็นการสนทนากลุ่ม และแบบสอบถามเชิงร้อยละ

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการออกกฎกระทรวงขึ้นมาบังคับใช้กับประชาชนและหน่วยงานราชการในพื้นที่ ย่อมเกิดปัญหาการจำกัดสิทธิบางประการของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 2) นโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดผลกระทบกับประชาชนทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ 3) การปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนรวมในการพิจารณากำหนดนโยบาย เพื่อรับทราบข้อมูลพื้นฐานและความต้องการของประชาชน โดยจะเป็นผลให้ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะลดผลกระทบเชิงลบกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่

คำสำคัญ: เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงนโยบาย การบริการสาธารณะแนวใหม่

Abstract

This research is qualitative research and the purposes of this research were 1) to problem identification of environmental protection area policy 2) to impact analysis of environmental protection area policy and, 3) to offer guidelines policy reformulation environmental protection area. Key informants were consisted of 1) community leaders 2) government officer and, 3) people in the area. The instruments used in the research were semi – structured interview, focus group discussion and percentage questionnaire.

The results revealed that 1) The environmental protection area policy were done by issuing ministerial regulation to enforcement for people and the government agency in that area. Then the government agency has to restrict some rights for people who lived in the area. 2) The environmental protection area policy to impacted on people both positive and negative. 3) The policy reformulation environmental protection area

must allow people in the area to participate in the policy formulation and to acknowledge basic information and people's needs in the area. In order to decrease the negative impacted to people in that area, before the implementation based on the concept of New Public Service.

Keywords: Environmental Protection Area, Policy Reformulation, New Public Service

บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาของประเทศไทยเน้นการพัฒนาและขยายระบบทางเศรษฐกิจ มุ่งการนำประเทศสู่เป้าหมายการเป็นประเทศอุตสาหกรรม เพื่อให้ประเทศไทยสามารถผงาดในเอเชียได้ จนถูกขนานนามว่า “เสือตัวที่ห้าของเอเชีย” ในยุค พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เปลี่ยนการระบอบระหว่างประเทศเป็นสนามการลงทุน โดยสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาชาติว่าประเทศไทยจะสามารถยกระดับ เศรษฐกิจจนเติบโตเป็นประเทศพัฒนาแล้วตาม 4 เสือแห่งเอเชีย (Four Asian Tigers) ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้และไต้หวัน แต่ตลอดเวลากว่า 40 ปีพบว่าประเทศไทยไม่สามารถก้าวขึ้นเป็นเสือแห่งเอเชียได้สำเร็จ ด้วยปัญหาต่าง ๆ ในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมโครงสร้างประชากรทำให้เส้นทางเสือแห่ง เอเชียเป็นเส้นทางที่ยาวไกล และพบว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวของเศรษฐกิจ คือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของประเทศทั้งทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สามารถเห็นได้ชัดใน เมืองที่มีศักยภาพรองรับการขยายตัวของ เศรษฐกิจ อาทิ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เชียงใหม่ ขอนแก่น อุตรดิตถ์ และอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดตามมาภายหลังการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน คือ การกลายเป็นเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของ ประชากร และการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมือง หรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่และการเพิ่มจำนวนประชากร การกลายเป็นเมืองมักส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาความหนาแน่นของประชากรจากการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ปัญหาชุมชนแออัด จากการขาดแคลนที่พักอาศัยราคาถูก ปัญหาการจราจรติดขัด ความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหามลภาวะต่าง ๆ รวมถึงปัญหาทางสังคมประเภทอาชญากรรม สุขภาพกายและสุขภาพจิต ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะ เกี่ยวกับผังเมืองจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุม และกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองให้มีคุณลักษณะ ความเป็นระเบียบ การใช้ประโยชน์ที่ดินทรัพยากร ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามและมีคุณค่าในทางธรรมชาติ แต่ในบางครั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ การวางผังเมืองกลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการกลายเป็นเมืองเพิ่มสูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ตลอดจนการประกาศกฎกระทรวงผังเมือง หรือการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บางครั้งเกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งมีประชาชนอาศัยมาอย่างยาวนาน อีกทั้งการกำหนดผังเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล บางช่วงเวลา มุ่งพัฒนาเมืองให้ทันสมัย บางช่วงเวลาประกาศเป็นเขตควบคุมสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มิได้คำนึงถึงความจำเป็นด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ดังนั้นจากความไม่แน่นอนและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะอาจสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม จนบางครั้งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับชุมชน หรือกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะเจ้าของพื้นที่ซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนอย่างยาวนาน อีกทั้งอาจต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการฟื้นฟู การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีควรจะได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นปัจจัยให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตัวอย่างของความขัดแย้งดังกล่าว กำลังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอย่างชัดเจน ในพื้นที่ที่เรียกว่าคู้บางกะเจ้า อำเภอบางกระเจา จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎกระทรวงประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562) คู้บางกะเจ้าหรือที่เรียกกันว่า “กระเพาะหมู” เป็นเกาะเทียมที่เกิดจากคู้แม่ น้ำเจ้าพระยาโดยมีคลองลาดโพธิ์เชื่อมแม่น้ำทางทิศตะวันตก บางกะเจ้าตั้งอยู่ทางตอนใต้ของกรุงเทพมหานคร ในอำเภอบางกระเจา จังหวัดสมุทรปราการ เกาะนี้ครอบคลุมพื้นที่ 19 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 11,819 ไร่ ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ใน

บางครั้งได้รับการขนานนามว่า “ปอดสีเขียว” ของกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2549 นิตยสาร โทมเอเชีย ฉบับ Best of Asia ได้ยกย่องให้บางกะเจ้าเป็นปอดกลางเมืองที่ดีที่สุดใเอเชีย (Best urban oasis of Asia) ผู้คนที่มาบางกะเจ้ามักมาสัมผัสธรรมชาติและปั่นจักรยานชมวิว มีการเปิดตลาดน้ำบางน้ำผึ้งช่วงวันหยุด เสาร์-อาทิตย์ และยังเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะและสวนพฤกษชาติศรีนครเขื่อนขันธ์ มีพื้นที่ประมาณ 148 ไร่และพิพิธภัณฑสถานชาติไทย คู่กับบางกะเจ้าประกอบด้วย 6 ตำบล คือ ตำบลทรงคนอง ตำบลบางกระสอบ ตำบลบางน้ำผึ้ง ตำบลบางยอ ตำบลบางกะเจ้า และตำบลบางกอบัว มีประชากรทั้งสิ้น 39,141 คน เป็นชาย 18,807 คน และเป็นหญิง 20,334 คน ประชากรส่วนใหญ่ของพื้นที่อยู่ในกลุ่มวัยแรงงานช่วงวัย 30-39 ปี คิดเป็น 6,316 คน หรือร้อยละ 31.06 (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง พ.ศ.2562)

ในอดีตประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวน รายได้หลักในยุคแรกคือ ทำสวนส้ม และสวนผสม เพราะทางการงดเว้นการเก็บค่าอากรกับส้ม ส้มที่มีชื่อเสียงคือ “ส้มเทพรส” บางคนเรียกส้มพระประแดง ในยุคต่อมาปลูกมะพร้าวเพื่อทำน้ำตาลมะพร้าว เนื่องจากราคาดีกว่าผลไม้ทั่วไป แต่ต่อมามีผลผลิตน้อยและต้นทุนสูงจึงหันมาทำสวนผสมแบบเดิม โดยผลไม้ที่ปลูกคือ มะพร้าว น้ำหอม มะม่วงน้ำดอกไม้ ส้ม มะปราง ละครุด มะนาว กลัวยหอม กลัวยน้ำว่า กระท้อน มะไฟ มะเฟือง ชมพู่ มะเหมี่ยว พุทรา หมากและพืชสวนครัว เช่น ชะอม ข่า ตะไคร้ เป็นต้น และเนื่องจากสภาพ 3 ไร่ ที่เรียกว่า “ลัดจืด ลัดเค็ม” ผลไม้ที่ปลูกที่นี่จึงหวานแหลมกว่าพื้นที่ทั่วไป การค้าในปัจจุบันเติบโตมากขึ้น มีตลาดน้ำบางน้ำผึ้งที่มีพ่อค้า แม่ค้าออกพื้นที่มาทำธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อชาวกรุงเทพฯ ที่เข้ามาเที่ยวปั่นจักรยาน สิ่งที่ตามมาคือ จุดเช่าจักรยานบริเวณท่าเรือ อีกจุดที่สำคัญ คือสวนสาธารณะและสวนพฤกษชาติศรีนครเขื่อนขันธ์ มีจุดเช่าจักรยานอยู่ด้านหน้า อีกบริการหนึ่งของชาวบ้าน คือ บ้านพักโฮมสเตย์ให้นักท่องเที่ยวอยู่อาศัยกับชาวบ้าน สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติของบางกะเจ้าที่สำคัญคือ สวนสาธารณะและสวนพฤกษชาติศรีนครเขื่อนขันธ์ มีเนื้อที่ 148 ไร่ สร้างเสร็จในปี 2540 ซึ่งเป็นสวนสาธารณะและสถานที่ปั่นจักรยาน

คู่กับบางกะเจ้า นับว่าเป็นแหล่งโอโซนใหญ่ในเมือง ที่ใกล้กรุงเทพฯ มากที่สุด เพราะยังมีสภาพเป็นป่าธรรมชาติ สามารถพบต้นไม้ที่ขึ้นตามป่าชายเลนหลายชนิด มีความหลากหลายทางชีวภาพ และถือเป็นแหล่งผลิตโอโซนในเขตเมืองลำดับที่ 7 ของโลก (ไทยโพสต์, 2561) เปรียบได้กับปอดของคนกรุงเทพฯ จึงนับเป็นแหล่ง BlueCarbon ที่สำคัญ การอนุรักษ์บางกะเจ้าให้มีสถานะปอดกลางเมือง ทำให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการดูแลรักษาบางกะเจ้าขึ้นเรื่อยๆ โดยเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 ที่ผ่านมามีการประชุมคณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) กำหนดให้พื้นที่ ต.ทรงคนอง ต.บางกระสอบ ต.บางน้ำผึ้ง ต.บางยอ ต.บางกะเจ้า และ ต.บางกอบัว อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ จำนวนพื้นที่ประมาณ 12,000 ไร่ ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พร้อมกำหนดขอบเขตเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการประกอบพาณิชย์กรรม และได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ 6 ตำบล ในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มีนาคม 2562 เป็นต้นมา โดยกำหนดมาตรการห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เช่น การสร้างโรงแรมหรืออาคารชุด กำหนดหลักเกณฑ์การก่อสร้าง และการวัดความสูงของอาคาร พร้อมทั้งกำหนดมาตรการห้ามกระทำการหรือกิจกรรม เช่น การถมหรือปรับสภาพลุ่มน้ำ คู คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งมีผลทำให้ดินขึ้นหรือเปลี่ยนทิศทางการไหล ด้วยชื่อเสียงของบางกะเจ้าในฐานะปอดของคนกรุงเทพฯ ทำให้ผู้คนเริ่มสนใจและอยากไปสัมผัสบางกะเจ้ามากขึ้น ทำให้ในปี 2547 ทางชุมชนได้ตัดสินใจเปิดพื้นที่ให้บางกะเจ้าเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะมีการเปิดตลาดบางน้ำผึ้งในช่วงวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ ทำให้ผู้คนหลั่งไหลไปเที่ยว บางกะเจ้าอย่างมากมาย คนในชุมชนมีรายได้จากนักท่องเที่ยวเป็นกอบเป็นกำ แต่แม้เศรษฐกิจในชุมชนจะดีขึ้นแต่กลับพบว่า การเข้ามาของนักท่องเที่ยว ทำให้ในพื้นที่ที่มีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางกะเจ้าระบุว่า ปัจจุบันนี้ในเวลา 1 สัปดาห์เฉพาะตำบลบางกะเจ้ามีปริมาณขยะเฉลี่ยมากถึง 8,000 กิโลกรัมต่อวัน ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวจากปริมาณเฉลี่ยเดิมที่ 4,500 กิโลกรัมต่อวัน เวลาที่ผ่านพ้นไป ทำให้บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะช่วงหลังๆ ที่บางกะเจ้าเป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้น มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเพิ่มขึ้น ก็ทำให้คนที่อยู่อาศัยดั้งเดิมขายที่ดินอพยพไปอยู่ที่อื่น ทุกวันนี้มีคนบางกะเจ้าดั้งเดิมอยู่อาศัยเพียงร้อยละ 50 เท่านั้น อีกทั้ง กฎหมายผังเมืองบางกะเจ้าก็ปรับเปลี่ยนเรื่อยๆ จากเดิมที่บังคับให้เจ้าของที่ดินสามารถปลูกพักที่อยู่อาศัยได้ร้อยละ 75 ของพื้นที่ดินที่ครอบครอง แต่ปัจจุบันก็เปลี่ยนมาเป็นให้ปลูกบ้านได้เพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่เท่านั้น ที่เหลือต้องปลูกต้นไม้ให้เป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งพื้นที่ที่เหลือนั้นร้อยละ 50 ต้องเป็นไม้ยืนต้น และเป็นพันธุ์ไม้พื้นเมือง และห้ามสร้างตึกสูง หรือสูงได้ไม่เกิน

9 เมตร โดยรวมหลังคาจั่วแล้วต้องไม่เกิน 12 เมตร ก็ทำให้บางคนรู้สึกโดนบีบบังคับ ปัญหานี้จัดเป็นปัญหาสำคัญของประชาชนในคู้บางกะเจ้าเพราะเป็นผลให้ลูกหลานของคนบางกะเจ้าเดิมไม่สามารถขออนุญาตปลูกสร้างบ้านอยู่อาศัยได้เนื่องจากการซอยแบ่งพื้นที่ให้กับลูกหลานทำให้มีพื้นที่ครอบครองลดลง การที่กฎหมายกำหนดการปลูกบ้านพักอาศัยเพียงร้อยละ 25 ของพื้นที่ ไม่เพียงพอต่อการปลูกบ้านได้ในที่ดินขนาดเล็ก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรณีของคู้บางกะเจ้าได้ก่อให้เกิดปัญหา ทั้งในด้านประชาชนในพื้นที่ ด้านระเบียบกฎหมายและในด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งในด้านวิถีการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งประชาชนในคู้บางกะเจ้าส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ทำสวน ปลูกผัก ผลไม้ เลี้ยงปลา เลี้ยงเป็ด เลี้ยงไก่ เพาะเห็ด และอาชีพการบริการที่เกิดจากการท่องเที่ยว โดยอาชีพของประชาชนทั้งหมดนี้ ยังต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎกระทรวงนี้ ตามนโยบายประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมคู้บางกะเจ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบในการปลูกบ้านพักอาศัย โรงเรียนเพื่อการเกษตร โรงเรียนสัตว และการปลูกพื้นที่ทางการเกษตร ฯลฯ ยังต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย ทั้งที่เป็นผู้ดูแลพื้นที่สีเขียว ปอดของคนกรุงเทพฯ แห่งนี้ด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดทำการวิจัยถึงการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บางกะเจ้า เพื่อค้นหาที่มาของปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะ ในการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมคู้บางกะเจ้า 6 ตำบล เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ให้น้อยที่สุด ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ได้มุ่งหวังแค่การแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่คู้บางกะเจ้าเท่านั้น แต่มุ่งหวังที่จะให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการกำหนดนโยบาย การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศให้สามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วย การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนรวมถึง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายถูกรอบ ทุกระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งยังไม่เห็นการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อระบุปัญหาจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

มีแนวทางและขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
2. วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
3. แนวทางการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการจัดทำ Focus Group (การสนทนากลุ่ม) และการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการใช้แบบสอบถาม เพื่อหาข้อมูลทั่วไป

เชิงร้อยละในพื้นที่ เช่น จำนวนร้อยละผู้ได้รับผลกระทบ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

ขอบเขตด้านพื้นที่

ได้แก่ พื้นที่คุ้มบางกะเจ้า อำเภอลำลูกเกด จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 6 ตำบล คือ ตำบลทรงคนอง ตำบลบางยอ ตำบลบางกระสอบ ตำบลบางน้ำผึ้ง ตำบลบางกะเจ้าและตำบลบางกอบัว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัญหาเพื่อเป็นข้อมูลปัญหาในการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขและกำหนดกลยุทธ์ในการ บังคับใช้กฎหมาย สำหรับหน่วยงานกำหนดนโยบาย และหน่วยงานผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย
2. เพื่อทราบถึงผลกระทบเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ผลกระทบและดำเนินการแก้ไขผลกระทบ สำหรับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย
3. เพื่อทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จริง ให้กับหน่วยงาน กำหนดนโยบาย และหน่วยงานผู้ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดไว้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

การศึกษาข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมระเบียบกฎหมาย แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางดำเนินการตามนโยบาย การประกาศ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ ออกแบบวิจัยและนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดตัวแปร (Variable)

การศึกษาข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

1. ผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในคุ้มบางกะเจ้า 6 ตำบล ตำบลละ 2 คน รวม 12 คน โดยใช้เครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ได้แก่
 - 1) อนุกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ
 - 2) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรปราการ
 - 3) นายอำเภอลำลูกเกด
 - 4) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่คุ้มบางกะเจ้า จำนวน 2 นาย
 - 5) ปลัดอำเภอลำลูกเกด จำนวน 2 นาย
3. ประชาชน ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบต่อการดำเนินการตามนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยคัดเลือกประชาชน ตำบลละ 1 คน (รวม 6 คน) จาก 6 ตำบล ในพื้นที่ คุ้มบางกะเจ้า เป็นตัวแทนเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

4. คัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากประชากรในคั้งบางกะเจ้าอายุ 18 ปีขึ้นไปทั้ง 6 ตำบล ซึ่งมี จำนวน 32,425 คน (ข้อมูลสำนักทะเบียนอำเภอพระประแดง ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2563) โดยผู้วิจัยกำหนด เลือกขนาดของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีการเปรียบเทียบสัดส่วน 1:100 โดยคำนวณขนาดกลุ่ม จากการเปรียบเทียบสัดส่วนได้ทั้งสิ้น จำนวน 328 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แยกเป็น 3 ส่วนได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi Structural Interview) เพื่อค้นหาและศึกษาปัญหาและ ผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนศึกษาค้นหาแนวทาง การปรับปรุงนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบคำถามการวิจัย ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) โดยใช้ทั้งการสังเกตของผู้วิจัย ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมและเข้าไป สัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำ Focus Group ประชุมสนทนากลุ่มกับตัวแทนประชาชนในพื้นที่คั้งบางกะเจ้า 6 ตำบล เพื่อค้นหาปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพตรงกับวัตถุประสงค์ ในการศึกษาวิจัยมากที่สุด

3. จัดทำแบบสอบถามเพื่อค้นหาข้อมูลทั่วไปเชิงร้อยละ จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 6 ตำบล ในคั้งบางกะเจ้า เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงและสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ (Content Validity) โดยผู้วิจัยได้จัดทำแบบ ประเมิน IOC ของแบบสัมภาษณ์และแบบสนทนากลุ่ม ให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่านพิจารณา ร่วมให้ความ คิดเห็นตรวจสอบและปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้แบบสัมภาษณ์สามารถสื่อ ความหมายได้อย่างชัดเจน และได้ข้อมูลที่ตรงประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จากนั้นนำแบบสัมภาษณ์ ไปทดสอบด้วยการทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่จริงเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นแบบสัมภาษณ์ที่มีคุณภาพ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยประสานงานกับที่ทำการปกครองอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อค้นหาข้อมูลเบื้องต้น จากนั้นลงพื้นที่เพื่อเก็บ ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การทำ Focus Group สนทนากลุ่ม และประชุมชี้แจงกลุ่ม ให้ข้อมูลเชิงร้อยละทั้ง 6 ตำบล เพื่อให้กรอกแบบสอบถามเชิงร้อยละได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์และนำข้อมูลเชิงร้อยละที่ได้มาสนับสนุนข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละกรณีศึกษา ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ผ่านการ ตีความเพื่อให้ความหมายข้อมูลไปสู่ข้อสรุปภายใต้หมวดหมู่ที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิด ส่วนข้อมูลที่ไม่ได้อยู่ ภายใต้หมวดหมู่ที่กำหนด ในทางทฤษฎีผู้วิจัยทำการกำหนดหมวดหมู่เพิ่มเติมและเรียงร้อยเรื่องราวจนข้อมูลอิมตัว การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเนื้อหาของเอกสาร (Content analysis) คือ การสร้างข้อสรุปจากข้อมูล เอกสารเชิงพรรณนา โดยเป็นการศึกษาข้อความเพื่อทำการสังเคราะห์เนื้อหาโดยปราศจาก อคติหรือความรู้สึกของการวิจัย ด้วยวิธีการอ่าน

จับประเด็นจัดกลุ่มความหมาย เชื่อมโยงแบบแผนต่าง ๆ รวมทั้งการตีความเพื่อสรุปให้เห็น ความสัมพันธ์ของข้อมูลจากเทคนิควิธีการที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

2. การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic induction) เป็นลักษณะการตีความ จากข้อสรุปในรูปธรรมที่ปรากฏจากการรวบรวมข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูล เพื่อหาความจริงจากข้อเท็จจริง จาก กระบวนการรวบรวมข้อมูลในชุดย่อยต่างๆ แล้วนำมาสังเคราะห์เป็นภาพรวมชุดใหญ่เพื่อทำการสรุปตาม ประเด็นการศึกษาที่ได้สอบถาม และนำมาวิเคราะห์กับแนวคิดทฤษฎีที่กำหนดไว้ในกรอบการศึกษา

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) จะเก็บข้อมูลจากแหล่งที่มาต่างๆ โดย วิธีการสังเกต (Observation) ร่วมกับวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus group discussion) การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงร้อยละจากแบบสอบถาม และวิธีการสืบค้นหาเอกสาร (Documentary) จากกรณีศึกษา โดยนำข้อมูลมาตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้เชื่อมั่นได้ว่าข้อมูลที่ได้มี ความน่าเชื่อถือและครอบคลุมต่อบริบทในการศึกษาครั้งนี้ อีกทั้งตามหลักการของการตรวจสอบข้อมูลแบบ สามเส้า คือ ไม่ปักใจเชื่อว่าแหล่งข้อมูลแหล่งใดแหล่งหนึ่งที่ได้มาตั้งแต่แรกเป็นแหล่งที่น่าเชื่อถือ และใช้ทฤษฎี ในการตีความ และวิเคราะห์ข้อมูลมากกว่าหนึ่งทฤษฎี

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ในการวิจัยสรุปได้ดังนี้

ในส่วนของปัญหาและผลกระทบเชิงลบจากนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางกะเจ้า สรุปได้ดังนี้

1. การจำกัดและลดสิทธิอันพึงมีของประชาชนในพื้นที่
2. ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในบริบทของนโยบาย
3. ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และระเบียบข้อกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่
4. การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและอาคารทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ไม่สามารถกระทำได้สำหรับผู้ถือครองที่ดินจำนวน

น้อย

5. การถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง เช่น การปลูกพืชเศรษฐกิจ เป็นต้น
6. ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
7. ปัญหาและผลกระทบจากปริมาณนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่
8. ปัญหาราคาที่ดินตกต่ำ จากการเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
9. การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ เนื่องจากระเบียบ ข้อบังคับของกฎกระทรวงไม่เป็นไปตามวิถีชีวิต วัฒนธรรม และ

ประเพณีของคนในพื้นที่

10. การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ปลูกสร้างอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครองที่ดินน้อยและกรณีกฎหมายกำหนดปริมาณสิ่งปลูกสร้างในแต่ละตำบลไม่ให้เกินร้อยละ 15 ของพื้นที่แต่ละตำบล

ในส่วนของแนวทางการปรับปรุงนโยบายจากนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางกะเจ้า สรุปได้ดังนี้

1. การชดเชยเยียวยาประชาชนผู้ถูกลดสิทธิในพื้นที่
2. ทบทวนนโยบายโดยเปิดเวทีชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นประชาชนให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบ เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ในปัจจุบัน โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
3. แก้ไขระเบียบกฎหมายในการปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่ถือครองที่ดินจำนวนน้อย
4. แก้ไขระเบียบกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน

5. แก้อั้วระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ชัดเจนและสามารถดำเนินการได้โดยมีขั้นตอนปฏิบัติที่น้อยลง
6. ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันแก้ปัญหที่เกิดจากนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้น
7. จัดตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาราคาที่ดินตกต่ำ โดยมีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ
8. แก้อั้วระเบียบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่
9. แก้อั้วระเบียบกฎหมายในการอนุญาตปลูกสร้างอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ให้สามารถพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ได้โดยไม่เสี่ยงที่จะขัดต่อกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้

สรุปและอภิปรายผล

พบประเด็นต่าง ๆ จากการการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาจากนโยบาย การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า ด้านนโยบายสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับ New Public Service (NPS) ที่ถือว่าประชาชนคือพลเมือง (Citizenship) โดยเน้นย้ำผลประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) ถือเป็น การเติมเต็มของการบริการภาครัฐ ที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงแค่แก้ปัญหาของประชาชนเพียงบางกลุ่มและต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะในภาพรวม แต่คำนึงถึงการบริการภาครัฐที่สามารถแก้ปัญหเฉพาะพื้นที่ โดยเชื่อมโยงไปกับผลประโยชน์สาธารณะ ในภาพรวมได้ด้วย และให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม และการบริการมากกว่า การกำกับควบคุมโดยรัฐ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่โดยอ้อมก่อให้เกิดปัญหากับประชาชนบางกลุ่ม ที่มีกฎหมายเข้ามาบังคับใช้ รัฐ ซึ่งเป็นผู้บริการจึงจำเป็นต้องแก้ไขให้ประชาชนในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้น สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ตามสมควร โดยยินยอมปฏิบัติตามนโยบายด้วยความเต็มใจและเข้าใจถึงผลประโยชน์ของชาติในภาพรวม และปัญหาที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับแนวคิดของ Prewitt & Verba (1983) เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ระบุไว้ว่า “นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยเริ่มตั้งแต่นั้นขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย การบริหาร และการปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ประชาชนควรสนใจ ติดตาม การประกาศใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น คือการบัญญัติกฎหมายจนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าผลจากการนำไปปฏิบัติเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย แห่งพันธะสัญญาที่รัฐให้ไว้หรือไม่” ซึ่งในกรณีของ การกำหนดนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบหรือติดตามนโยบายสาธารณะที่เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่ โดยในทางกลับกัน ภาครัฐเองก็ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ ประชุมชี้แจงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายอย่างเป็นทางการ ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงบริบทของนโยบายไม่ทราบแม้แต่จะบังคับใช้เมื่อใด ดังนั้น เมื่อนโยบายบังคับใช้ในพื้นที่ จึงเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าประสงค์ได้

ปัญหาในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสอดคล้องกับสายทิพย์ สุคติพันธ์ (2534) ในหนังสือปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ ที่กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายที่ลึกซึ้งที่สุดมิได้หมายความว่าเมื่อรัฐกำหนดโครงการอะไรขึ้นมาประชาชนก็ร่วมมือกันทำ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการทำงาน กลไกการพัฒนา จากการพัฒนาโดยรัฐเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาท หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชนอย่างน้อยที่สุดประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผน และดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของเขา” ซึ่งปัญหาของการกำหนดนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นเมื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงเกิดปัญหาในการดำเนินการขึ้น

2. ผลกระทบจากนโยบายการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า ผู้วิจัยเห็นว่าผลกระทบต่อประชาชนที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับข้อคิดของ Prewitt & Verba (1983) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่ให้ข้อคิดไว้ว่า “ถ้าประชาชนเน้นแต่การอ่านกฎหมายโดยมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในแต่ละกรณี ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงตามกฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น ประชาชนจึงควรติดตามดูกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย ถึงแม้กระนั้นก็ตามประชาชนก็อาจไม่รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น เพราะผลที่ต้องการขึ้นอยู่กับ ผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง ดังนั้นเรื่องที่ประชาชนจะต้องสนใจ คือ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย จึงจะมั่นใจได้ว่านโยบายได้ผลหรือไม่เพราะอะไร” ซึ่งในส่วนของนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า ประชาชนเองไม่ได้มีส่วนในการติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาล และไม่เข้าใจว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นจริงในพื้นที่ หรืออาจทราบว่าจะมีการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นเป็นผลกระทบต่อตนอย่างไร และสอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2552) เรื่องทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในส่วนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวไว้ว่า “บทบาทของผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้เสียผลประโยชน์จากนโยบาย” ในส่วนของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ วรเดช จันทรร ได้กล่าวไว้ว่า “ผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ได้แก่ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียผลประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Group) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับผลประโยชน์หรือเสียประโยชน์ หากมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก่อน ในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่ม ที่จะส่งผลกระทบต่ออันนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น” ในกรณีของการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า มีทั้งกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นทั้งผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเชิงลบนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

ผลกระทบจากการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการกำหนดนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า สอดคล้องกับการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ของไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม สนับสนุน ชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องรวมกัน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือร่วมกันศึกษา ค้นคว้า สภาพปัญหา และสาเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนจนความต้องการของชุมชน ร่วมพัฒนาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน ร่วมวางแผนนโยบายหรือวางแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขจัดปัญหา ป้องกันปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน ร่วมกันตัดสินใจ ในการใช้ทรัพยากรที่มีขีดจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารหรือการพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการในชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน ควบคุมติดตาม ประเมินผล และร่วมรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป” จะเห็นได้ว่าในส่วนของข้อกำหนดนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วม ในการริเริ่มวางแผนนโยบาย ตลอดจนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนโยบาย ไม่มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ เป็นผลให้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดผลกระทบเชิงลบกับประชาชนในพื้นที่ในหลายรูปแบบตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น และสอดคล้องกับลักษณะรูปแบบวิธีการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของอนุสรณ์ สุวรรณสุทิศ (2529) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้คือ “ร่วมในการประชุม ปรึกษาหารือในการวางแผนโครงการ วิจัยดำเนินงาน ติดตามตรวจสอบ และการดูแลรักษา เพื่อให้กิจกรรมโครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ร่วมตัดสินใจคือ เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือกันแล้ว จะต้องร่วมในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด ร่วมปฏิบัติตามโครงการคือ เข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ และเมื่อโครงการเสร็จสิ้นลงแล้ว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล รักษา และประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ” จะเห็นได้ว่าในการกำหนดนโยบายกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และร่วมในการตัดสินใจคัดเลือกแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดในการดำเนินการดังกล่าวและไม่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล รักษา

และประเมิณผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลให้ระเบียบ ข้อบังคับบางอย่างของนโยบายไม่สามารถ นำมาปฏิบัติได้จริงในพื้นที่และเกิดผลกระทบในเชิงลบตามมามากมาย

3. ข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมข้างกะเจ้า สอดคล้องกับทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ที่เขียนไว้ในหนังสือ Reinventing Government ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 ประกอบด้วยหลักการและสาระสำคัญ 10 ประการ ได้แก่ 1) รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมทิศทางมากกว่าลงมือทำเอง (a catalytic government) 2) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไก คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community - owned government) 3) ให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government) 4) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าการขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission - driven government) 5) รัฐบาลต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า (a results - oriented government) 6) ระบบราชการต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวเอง (a customer - driven government) 7) ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้ มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government) 8) ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (an anticipatory government) 9) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (a decentralized government) และ 10) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไลตลาด (a market - oriented government) ซึ่งแนวทางปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ข้างกะเจ้าก็เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน และในส่วนของข้อเสนอในการทบทวนนโยบายและวิเคราะห์ผลกระทบนั้น สอดคล้องกับ มาตรา 77 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติ ว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบ “ในการออกกฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบในกฎหมายนั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบ ทุกระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ในด้านการมีส่วนร่วมตามข้อเสนอแนะทางอนุสรณ์ สุวรรณสทิศกร (2529) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ “ร่วมคิดคือร่วมในการประชุมปรึกษาหารือในการวางโครงการ วิธีดำเนินงาน ติดตามตรวจสอบและการดูแลรักษาเพื่อให้กิจกรรมโครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ ร่วมตัดสินใจคือเมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือกันแล้วจะต้องร่วมในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุดร่วมปฏิบัติตามโครงการคือ เข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผลคือเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแลและประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการโครงการ” การนำเสนอแนวทางปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมข้างกะเจ้าก็มุ่งเน้นไปในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลเช่นกัน

ในด้านของผลการวิจัยสอดคล้องกับวิชชุ คำลือ (2554) ที่วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการเขตพื้นที่เตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติของอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่” ที่ผลการวิจัยระบุว่า “รัฐควรสนับสนุนจัดกิจกรรมส่งเสริมความรู้ให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการประกาศพื้นที่อุทยาน รัฐควรส่งเสริมกิจกรรมมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการอื่นๆเพิ่มเติมนอกเหนือจากการผ่านร่างสภา เช่น ขั้นตอนการสำรวจและการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น” และสอดคล้องกับผลการวิจัยของกานดา จินตามงคล (2558) ที่วิจัยเรื่อง “การจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยมีผลการวิจัยเสนอว่า “เทศบาลเหมืองง่า ควรมีการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาส แสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งมีการทำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย” จะเห็นว่าผลการวิจัยทั้งสอง สนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนด

นโยบายและมีส่วนร่วมในกระบวนการของนโยบายตลอดจนร่วมศึกษาผลกระทบ จากนั้นนโยบายซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้า

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะ จากการวิจัยเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บางกะเจ้าครั้งนี้ ผู้วิจัยขอสรุปข้อเสนอแนะที่ควรนำไปปรับใช้ได้ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐควรกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวคิด New Public Service (NPS) ในลักษณะ ประชาชนคือพลเมือง (Citizenship) และรัฐคือผู้ให้บริการโดยมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ (Public interest) แต่ต้องไม่ให้มีผลกระทบเชิงลบกับประชาชนในพื้นที่หรือหากวิเคราะห์แล้วว่าจะต้องเกิดผลกระทบเชิงลบกับประชาชนในพื้นที่ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเชิงลบโดยวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะบังคับใช้อย่างรอบด้านและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและร่วมกำหนดข้อระเบียบกฎหมายที่จะเข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่และภาครัฐเองต้องสนับสนุน ผลักดันหรือมอบอำนาจบางส่วนให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายโดยรัฐเป็นผู้คอยดูแล แนะนำ สนับสนุน ไม่ใช่ควบคุม สั่งการ เน้นการใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่าหลักนิติศาสตร์ คือเน้นการขับเคลื่อนด้านภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้านกฎหมาย เพื่อลดภาวะความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ ที่ถูกจำกัดและลิดรอนสิทธิตามกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้

2. รัฐควรสนับสนุนและมอบอำนาจ ดำเนินการตามนโยบายบางส่วนให้กับนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งเป็นองค์จรรยาของระบอบประชาธิปไตยในพื้นที่ เพื่อเข้ามาเชื่อมการดำเนินการตามภารกิจของนโยบายและพิจารณา มอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจบางประการเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากระเบียบ ข้อบังคับ ที่เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา ผ่อนปรน ข้อระเบียบกฎหมาย บางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ในพื้นที่ เพื่อแก้ไขภาวะความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน เป็นต้น

3. เมื่อนโยบายและกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานเจ้าของนโยบายต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย สำหรับใช้พัฒนาปรับปรุงนโยบาย ให้สอดคล้องเหมาะสมกับปัญหาต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปของพื้นที่

ข้อเสนอแนะเชิงภารกิจ

หน่วยงานราชการเจ้าของนโยบายควรดำเนินการ ดังนี้

1. ต้องประสานหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องและจัดการประชุมพิจารณาการขับเคลื่อนนโยบายร่วมกัน เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดแนวทางในการดำเนินการตามระเบียบข้อกฎหมาย ที่เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ประสานการปฏิบัติกับนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นายอำเภอกำกับดูแล จัดประชุมชี้แจงประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับความจำเป็นของนโยบายและความร่วมมือในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นประชาชนเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ก่อนที่จะมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายและพัฒนาปรับปรุงนโยบายประจำปี เพื่อให้นโยบายสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่นโดยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้ง ทั้งนี้ควรจัดประชุมชี้แจงมากกว่าหนึ่งครั้งโดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้แตกต่างกัน เพื่อให้ประชาชนที่มีเวลาว่างไม่ตรงกันสามารถเข้าร่วมประชุมได้ทุกคน

3. ประธานหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมผลักดันให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจ และมีความรู้ในบริบทของนโยบาย มีความรู้ความเข้าใจถึงระเบียบข้อกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้ ตลอดจน ส่งเสริมกิจกรรมที่จะให้ประชาชนตระหนักและเข้าใจคำว่า นโยบายสาธารณะที่ประชาชนบางกลุ่มอาจต้องเสียสละบางสิ่งบางประการ เพื่อประโยชน์สาธารณะในภาพรวม

4. พิจารณากำหนดแนวทางเยียวยาประชาชนที่ถูกจำกัดและสิทธิตามระเบียบข้อกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้ในพื้นที่ โดยการพิจารณาแนวทางแก้ไขเยียวยานั้น ควรจัดในรูปของคณะกรรมการในสองระดับ คือระดับกระทรวงเจ้าของเรื่อง และระดับจังหวัด ทั้งนี้ ให้มีคณะกรรมการในระดับพื้นที่อำเภอด้วย โดยในระดับกระทรวงให้มีหน่วยงานอิสระที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ส่วนในระดับจังหวัดและอำเภอต้องมีผู้แทนภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบเชิงลบเข้าร่วมเป็นกรรมการและอนุกรรมการตามลำดับด้วย เพื่อร่วมกันเสนอแนวทางเยียวยาประชาชนในพื้นที่ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ได้มากที่สุด

5. หน่วยราชการที่มีนโยบายเข้ามาดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ต้องร่วมกันพิจารณาจัดประชุมหารือเพื่อบูรณาการ การดำเนินการตามภารกิจในพื้นที่ ของแต่ละกระทรวง ให้สอดคล้องกันในทางปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภารกิจของแต่ละหน่วยราชการตามนโยบายขัดแย้งกันเองในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของแต่ละกระทรวง

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรนำแนวทางการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของบางกะเจ้าซึ่งเป็นองค์ความรู้ในครั้งนี้นำไปศึกษากับนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน เพื่อยืนยันรูปแบบและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ให้มีน้ำหนักเพิ่มมากยิ่งขึ้นและสามารถใช้เป็นโมเดลในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อไป

2. ควรศึกษาแนวทางการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์และไม่ประสบความสำเร็จ นำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับผลการวิจัยในครั้งนี้นำมาพบปัญหาและผลกระทบแตกต่างกันอย่างไร ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการปรับปรุงแก้ไขนโยบายว่าสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ เพื่อใช้ปรับปรุงแก้ไขในการวิจัยครั้งต่อไป

3. ควรมีการวิจัยเชิงทดลององค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้นำไปค้นหาปัจจัย เงื่อนไข ของความสำเร็จหรือสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ในการกำหนดนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลที่บางกะเจ้า และวิจัยเชิงทดลองเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศด้วย เพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงนโยบายที่จะดำเนินการในพื้นที่อื่น ๆ ได้สมบูรณ์และบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการต่อไป

4. ในการดำเนินการวิจัยครั้งต่อไปเกี่ยวกับนโยบายเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ควรมีหน่วยงานราชการภาครัฐเข้าร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งของการทำการวิจัยด้วย เพื่อสะดวกในการค้นหาข้อมูลเชิงนโยบายของรัฐบาล และสามารถประสานบูรณาการเป้าประสงค์ของนโยบายได้ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งข้อมูลที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือและมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง. กำหนดให้พื้นที่ ตำบลบางกะเจ้า ตำบลบางกอบัว ตำบลบางน้ำผึ้ง ตำบลบางยอตำบลบางกระสอบ และตำบล

ทรงคนอง อำเภอพระประแดงจังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562.

(28 กุมภาพันธ์ 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 36 ตอนที่ 24 ก.

กฎกระทรวง. ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 .(5 กุมภาพันธ์ 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนที่19 ก.

- กรมการปกครอง. (2562). *ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2562.* (31 ธันวาคม 2562). กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กองทุนสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ. (2562). *พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม NEW: สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.*
- กานดา จินตางค. (2558). *การจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.* วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเนชั่น.
- พิทักษ์ “บางกะเจ้า”สู่ป่าเมืองใหญ่ที่สุดในเอเชีย. (2561). *หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์.* ฉบับที่ 3 มีนาคม 2561.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลไกการมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์การพัฒนา.* กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์.
- สายทิพย์ สุดดีพันธ์. (2534). *ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ.* กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2564). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2564).* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- สำนักทะเบียนอำเภอพระประแดง. (2563). *เรื่องจำนวนประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไป ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2563.* (31 ธันวาคม 2562). สมุทรปราการ: ที่ว่าการอำเภอพระประแดง.
- วิรัช คำลือ.(2554). *การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการเขตพื้นที่เตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติของอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่.* บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.* กรุงเทพฯ: หนังสือในโครงการตำราสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- อนุสรณ์ สุวรรณสิทธิกร. (2529). *การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลต่อโครงการ กสข. ปี 2526 อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น.* วิทยานิพนธ์ ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Best urban oasis of Asia. (2549). *Time Best of Asia.* Hong Kong: Time Asia.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government.* M.A.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Prewitt, Keneth & Verba, Sidney. (1983). *An Introduction to American Government* (4th ed). NY: Happer & Row, Publishers.



วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (MPA)

เปิดรับสมัครนักศึกษา...

สำหรับ... บุคลากรภาครัฐที่ต้องการปรับวุฒิการศึกษา
บุคคลทั่วไปที่ต้องการเป็นข้าราชการ และข้าราชการส่วนท้องถิ่น
บุคลากรภาคเอกชนที่ต้องการเรียนรู้ด้านการบริหาร

เนื้อหาทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง
เรียนรู้กับคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณภาพและมากประสบการณ์
หลักสูตรได้รับการรับรองจาก สกอ.
มหาวิทยาลัยของรัฐ

จบตามระยะเวลา 1 ปีครึ่ง

สมัครเลยที่ >>> <https://www.rcim.in.th>



092-442-8000

