

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ปีที่ 3 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนต่อการแบ่งปันและการปรับตัวภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนการวิจัยได้รวบรวมวรรณกรรมในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกรอบการวิจัยซึ่งประกอบไปด้วย

#### 2.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource)

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่สำคัญ เป็นต้นทุนหรือวัตถุดิบที่มนุษย์นำมาใช้เพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจ ประเทศใดก็ตามที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศนั้นจะมีความร่ำรวยและมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ แต่เมื่อใดก็ตามที่มนุษย์นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ไม่ถูกวิธีก็ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดหมดสิ้นไปจากโลกนี้ได้ ดังนั้นจึงควรที่จะเรียนรู้ถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ เรียนรู้ถึงประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและเข้าใจถึงทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อการวางแผนการจัดการที่มีคุณภาพทั้งนี้ เกษม จันท์แก้ว (2541) ให้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) ว่าหมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง” ส่วน ชัยศรี ธาราสวัสดิ์พิพัฒน์ (2548) ให้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ ว่าหมายถึง “สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถสนองความต้องการของมนุษย์ได้ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ หุ่นยนต์ สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน รวมทั้งกำลังจากมนุษย์ด้วย”

จากความหมายที่กล่าวมา สรุปได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติ เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยที่มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น และมีประโยชน์ต่อมนุษย์”

##### 1) ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ

จากความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าสิ่งที่เรียกว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” นั้นคือสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเอง ดังนั้นทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ในด้านต่างๆ (สิ่งแวดล้อม ท้องถิ่น, 2543) ดังนี้

1.1) ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแหล่งของปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ คือ

(1) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นแหล่งวัตถุดิบในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มนุษย์นำไม้ หิน ทราย มาก่อสร้างบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

(2) เป็นแหล่งอาหาร ไม่ว่าจะเป็นพืชและสัตว์

(3) เป็นแหล่งที่มาของเครื่องนุ่งห่ม ในอดีตมนุษย์ใช้ใบไม้เป็นเครื่องปกปิดร่างกาย ในปัจจุบันนำเส้นใยจากธรรมชาติ เช่น เส้นไหม ฝ้าย มาถักทอเป็นเสื้อผ้าปกปิดร่างกาย

(4) เป็นแหล่งที่มาของยารักษาโรค วัตนาการจากการเก็บส่วนต่าง ๆ ทั้งของพืช และสัตว์มารักษาโรค ที่รู้จักกันในชื่อของ “สมุนไพร” ต่อมาก็ได้ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้นมาเปลี่ยนสมุนไพรเป็นยาแผนปัจจุบัน ในประเทศไทยมีพืชที่สามารถใช้เป็นสมุนไพรรักษาโรคในท้องถิ่นมากกว่า 779 ชนิด

1.2) เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตที่มนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นขาดไม่ได้ ได้แก่ อากาศ และน้ำ

1.3) เป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต หรือเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม เช่น การผลิตกระดาษต้องใช้เยื่อไม้ น้ำ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นวัตถุดิบ

1.4) ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ บ่งชี้ถึงความเจริญทางเศรษฐกิจ และความเจริญของสังคมมนุษย์

1.5) มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรง เช่น ทรัพยากรพลังงาน แร่ อัญมณีที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ หรือโดยทางอ้อม เช่น เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ นำรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศ

1.6) มีความสำคัญด้านวิชาการ ทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์

1.7) มีความสำคัญต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศทั้งระบบนิเวศบนบก ระบบนิเวศทางน้ำ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้มีประโยชน์ต่อองค์ประกอบของผู้ผลิตที่ต้องสร้างอาหารเลี้ยงสิ่งมีชีวิตบนโลกใบนี้ เป็นต้น

1.8) มีความสำคัญต่อการหมุนเวียนหรือวัฏจักรของแร่ธาตุและสารอาหารในระบบนิเวศ

## 2) ประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากร เป็น 1 ใน 4 ของมิติทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรแบ่งเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งเรียกว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ทรัพยากรธรรมชาติมีมากมายหลายชนิด หลายประเภท สามารถแบ่งตามการนำมาใช้งานและผลที่เกิดขึ้นได้ 3 ประเภท (คลังศัพท์ไทย, 2553) ดังนี้

### 2.1) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมด

ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดหรือไม่สูญหาย (inexhaustible natural resources) ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ ได้แก่ บรรยากาศ น้ำในวัฏจักร แสงอาทิตย์ เป็นต้น ลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติในประเภทนี้ แบ่งได้เป็น 2 ชนิด ดังนี้

(1) บรรยากาศ (atmosphere) ในบรรยากาศประกอบไปด้วยอากาศซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมีชีวิต นอกจากนั้นยังมีความชื้น อุณหภูมิและการเคลื่อนไหวของมวลอากาศ รวมเรียกว่า “ภูมิอากาศ (climate)” ซึ่งมีความสำคัญต่อลักษณะของดิน พืชพันธุ์ และสภาพอื่น ๆ ของสิ่งมีชีวิตบนพื้นผิวโลก ดังนั้นบรรยากาศจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ บรรยากาศจะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด จึงจัดบรรยากาศอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่หมด

(2) น้ำที่อยู่ในวัฏจักร (water in cycle) น้ำที่อยู่ในวัฏจักรจะหมุนเวียนเปลี่ยนไปจากสภาพหนึ่งไปเป็นอีกสภาพหนึ่งเรื่อยไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด เช่น จากฝน หิมะ ลูกเห็บตกลงสู่พื้นดิน บางส่วนระเหยกลับไปสู่บรรยากาศ บางส่วนไหลซึมลึกลงไปเป็นน้ำใต้ดิน บางส่วนไหลไปตามพื้นผิวดินลงสู่แม่น้ำลำคลองออกสู่ทะเลมหาสมุทร และกลับระเหยกลายเป็นไอน้ำอยู่ในบรรยากาศและจับตัวเป็นก้อนเมฆตกลงมาเป็นฝนอีก การหมุนเวียนของน้ำแบบนี้จึงไม่มีที่สิ้นสุด มีอยู่ตลอดไป

### 2.2) ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้

ทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้หรือรักษาไว้ได้ (replaceable and maintainable natural resources) แบ่งได้ดังนี้

(1) น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง (water in place) หมายถึง น้ำที่อยู่ในที่เฉพาะแห่ง เช่น น้ำในภาชนะ น้ำในเขื่อน เมื่อใช้ไปเรื่อย ๆ ปริมาณจะลดลง แต่จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นได้เมื่อเกิดฝนตก น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งเมื่อใช้แล้วก็จะหมดไป แต่สามารถที่จะหามาทดแทนใหม่ได้

(2) ดิน (soil) หมายถึง เนื้อดินที่เป็นที่อยู่อาศัยของพืชเป็นแหล่งสะสมแร่ธาตุอาหารที่จำเป็นสำหรับพืชเพราะเหตุที่อาหาร เครื่องนุ้่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ส่วนมากมาจากพืชซึ่งเจริญเติบโตมาจากดินหรือได้จากสัตว์ซึ่งกินพืช ดินจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสิ่งมีชีวิต แต่ดินเกิดทดแทนตามธรรมชาติได้ช้ามาก กว่าจะได้เนื้อดินหนา 1 นิ้ว ธรรมชาติต้องใช้เวลาร้างถึง 100 ปี หรือ 1,000 ปี เป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตามถึงดินจะเกิดได้ช้าแต่มนุษย์ก็สามารถดูแลรักษา ดินให้คงมีคุณภาพเหมือนเดิมได้โดยการใส่ปุ๋ยหรือการใช้ประโยชน์จากดินอย่างถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ เพราะฉะนั้นลักษณะสมบัติของดินในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติแล้วจัดเป็นประเภทที่สามารถรักษาให้คงอยู่ได้ (maintainable) มากกว่าการเกิดขึ้นทดแทน (replaceable)

(3) ป่าไม้ (forest) ทรัพยากรป่าไม้นับว่ามีความสำคัญมากในแง่ของการอนุรักษ์ดิน น้ำ และสัตว์ป่า ซึ่งอำนวยความสะดวกให้มนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากป่าไม้สามารถขึ้นทดแทน โดยธรรมชาติ หรือการปลูกให้เป็นป่ามาใหม่ได้ ป่าไม้จึงถูกจัดอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติพวกที่เกิดขึ้นทดแทนและรักษาให้คงอยู่ได้

(4) ทุ่งหญ้า (rangeland) หมายถึง พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ส่วนใหญ่มีพืชวงศ์หญ้าและพืชพันธุ์อื่นๆ ขึ้นอยู่เองตามธรรมชาติ มักเป็นที่ที่มีฝนตกน้อย ใช้เป็นที่หากินของสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่า เป็นที่เหมาะสมแก่การดำเนินการจัดการโดยอาศัยพื้นฐานทางนิเวศวิทยามากกว่าพื้นฐานทางการเกษตร และใช้ประโยชน์แบบเอนกประสงค์ทุ่งหญ้าเช่นเดียวกับป่าไม้ จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้น ทดแทนและรักษาให้คงอยู่ได้

(5) สัตว์ป่า (wildlife) คือ สัตว์มีกระดูกสันหลัง ตลอดจนแมลงหรือแมงทุกชนิดที่เกิดขึ้นเองในธรรมชาติ และอาศัยอยู่อย่างเสรีทั้งในน้ำหรือบนบก ปราศจากการควบคุม และการเลี้ยงดูจากมนุษย์ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สัตว์ป่าคุ้มครอง และสัตว์ป่าสงวน

(6) ทรัพยากรกำลังงานมนุษย์ (human resources) กำลังงานมนุษย์จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง มนุษย์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติตามกฎของธรรมชาติ มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากตนเองให้เป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติและต่อสังคม โดยอาศัยกำลังงานที่มีอยู่ในตัวมนุษย์และกำลังที่ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กำลังงานมนุษย์แบ่งออกได้เป็น 2 ทางคือ กำลังงานทางร่างกายและกำลังทางจิต (body and spirit) กำลังงานทางร่างกาย ได้แก่ ความแข็งแรงของร่างกาย ส่วนกำลังทางจิต ได้แก่ การนึกคิดและการใช้เหตุผล การจินตนาการ ถ้ามนุษย์มีความเป็นอยู่ดี มีการศึกษา อ่อนวัยดี มีความรู้ ความชำนาญและประกอบการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือรู้จักใช้ทรัพยากรอื่น ๆ อย่างชาญฉลาดแล้วย่อมทำให้กำลังงานที่ต้องสูญเสียไปลดน้อยลงและสามารถใช้กำลังงานให้เป็นประโยชน์แก่งานในทุก ๆ ด้านได้อย่างเต็มที่ กำลังงานมนุษย์จึงเป็นทรัพยากรที่ควรจะได้มีการอนุรักษ์และจัดการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสม

### 2.3) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป

ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (exhaustible natural resources)

ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการอนุรักษ์ให้สามารถมีใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ได้แก่

(1) ทรัพยากรแร่ธาตุคือทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมีความสำคัญและมีบทบาทที่สนองความต้องการทางด้านปัจจัยต่าง ๆ ของประชากร ทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน ความสำคัญและประโยชน์ของแร่ธาตุที่จะนำมาใช้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาความเจริญทางเทคโนโลยี ตลอดจนความต้องการในการนำไปใช้ของมนุษย์ทรัพยากรแร่ธาตุที่มนุษย์เราใช้ส่วนใหญ่มาจากแผ่นดินซึ่งค่อย ๆ ลดจำนวนลงทำให้มีการสำรวจค้นหาแหล่งทรัพยากรแร่ธาตุใหม่ ๆ อยู่เสมอ ปัจจุบันได้มีการบุกเบิกหาแหล่งทรัพยากรแร่ธาตุในทะเล เช่น น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

(2) ทรัพยากรพลังงาน คือ ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงานที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ พลังงานสิ้นเปลืองและพลังงานหมุนเวียน โดยพลังงานสิ้นเปลือง คือ พลังงานที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่งรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน ทรายน้ำมัน น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติ ส่วนพลังงานหมุนเวียนหมายถึง พลังงานที่ได้จากไม้ พืช แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ลมและคลื่น

(3) ที่ดินในสภาพธรรมชาติ (land in natural condition) ได้แก่ สถานที่ใช้ศึกษาธรรมชาติและสถานที่ที่เวกห่างไกลผู้คน (wilderness area) หากสถานที่เหล่านี้ถูกทำลายจะไม่สามารถสร้างมาทดแทนใหม่ได้ ประเทศที่เจริญมีวัฒนธรรมสูงยังมีความจำเป็นในการที่จะรักษาสภาพธรรมชาติที่ไม่เคยถูกรบกวนมาก่อนไว้สำหรับศึกษาหาความรู้ตามธรรมชาติ มีไว้สำหรับคุณค่าทางจิตใจ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นมาใหม่ได้เพราะมีลักษณะสมบัติเฉพาะตัว (unique) เช่น น้ำตก หน้าผา จุดเด่นตามธรรมชาติต่างๆ

#### 2.1.2 แนวคิดการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาในด้านต่างๆ จะต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลิตผลตามความต้องการ แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีของเสียเป็นสารมลพิษเกิดขึ้นด้วย ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ธรรมชาติมีขีดความสามารถในการรองรับของเสียได้เพียงบางส่วน และประกอบกับเราก็ไม่สามารถที่จะป้องกันไม่ให้เกิด หรือแก้ไขปัญหามลพิษให้หมดสิ้นไปได้ทั้งหมดด้วย ดังนั้นการควบคุมภาวะมลพิษของประเทศไทยจึงใช้วิธีการกำหนดมาตรฐานเป็นสำคัญ การกำหนดมาตรฐานนี้เป็นมาตรการโดยตรงที่สามารถควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ และเป็นเกณฑ์

เบื้องต้นสำหรับการจัดการควบคุมปัญหาภาวะมลพิษ เพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ใน ระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และระดับความต้องการของคุณภาพชีวิต รวมทั้งยังเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง เพื่อการพัฒนาและป้องกันการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและควบคู่กันไป (สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ, ม.ป.ป.)

การกำหนดมาตรฐาน โดยทั่วไปจะทำได้สองลักษณะ คือ การกำหนดมาตรฐานจากแหล่งกำเนิด หรือมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (emission standard) และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ambient standard)

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (emission standard) เป็นมาตรฐานมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว อาทิเช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ ในแหล่งน้ำผิวดินที่ไม่ใช่ทะเล มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่จะใช้บริโภค มาตรฐานคุณภาพน้ำดื่ม และมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ เป็นต้น

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ambient standard) เป็นมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดหรือกิจกรรมต่างๆ มาตรฐานที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว อาทิเช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศเสียที่ระบายออกจากท่อไอเสียของรถยนต์ รถจักรยานยนต์และเรือกล มาตรฐานคุณภาพอากาศเสียที่ระบายออกจากโรงงาน มาตรฐานระดับเสียงของรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง จากอาคารบางประเภทและบางขนาด เป็นต้น

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเหล่านี้ เป็นกลยุทธ์หนึ่งของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ เมื่อมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด เสมอภาคกันและต่อเนื่อง รวมทั้งจะต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าของโครงการหรือนักลงทุน ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญด้วยนอกจากนี้ เพื่อให้การใช้มาตรฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 ยังได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมวิกฤต มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้แล้วได้

มาตรการจูงใจในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็น จะต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานแก้ไข ทั้งในภาครัฐบาล ผู้ประกอบการและประชาชน โดยทั่วไป

ดังนั้น แนวทางการจัดการหรือแนวทางการอนุรักษ์จึงต้องเข้าไปแทรกแซงอยู่ในพฤติกรรมของผู้ใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยการสร้างแรงจูงใจทางด้านการเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งวิธีนี้จะทำให้การอนุรักษ์เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา เพราะจะเป็นการให้ความเป็นธรรมในการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ ในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่

1) การกำหนดมาตรการที่จะช่วยให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น ได้รับผลประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น โดยการนำรายได้จากการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาจัดสรรและนำกลับไปพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิตของราษฎรในท้องถิ่นให้ดีขึ้น อาทิเช่น การจัดสรรผลประโยชน์จากการดำเนินงานด้านป่าไม้โดยการเก็บภาษีผลกำไรในธุรกิจป่าไม้ และนำไปใช้ในโครงการพัฒนาชนบท หรือการนำค่าธรรมเนียมการเข้าไปใช้พื้นที่คุ้มครองไปใช้ในการป้องกัน รักษาทรัพยากรและการจัดการพื้นที่คุ้มครองในแต่ละแห่ง เป็นต้น

2) การลดอัตราอากรสำหรับเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัจจุบันได้มีการพัฒนาเครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการรักษาหรือควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์เหล่านี้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นได้ทางหนึ่ง กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2525 จึงได้กำหนดแนวนโยบายด้านการลดอัตราอากรศุลกากร หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการลดอัตราอากรศุลกากร สำหรับเครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือที่รักษาสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้เรียกเก็บอัตราอากรเหลือเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราปกติหรือเหลือร้อยละ 5 แล้วแต่อย่างไรจะต่ำกว่า รวมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน ตลอดจนการอนุมัติรายการเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ที่สมควรได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรด้วยเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในข่ายได้รับการลดอัตราอากรจะต้องเป็นชนิดและประเภทที่ใช้ในการบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย ขจัดกากของเสียของขยะ ไล่ลดหรือป้องกันเสียงรบกวนจากต้นกำเนิดในกิจการอุตสาหกรรม อาทิเช่น แผ่นหมุนชีวภาพ อุปกรณ์ในการกำจัดคราบน้ำมัน เครื่องบีบตะกอน เครื่องเติมอากาศ อุปกรณ์ครอบเสียง เครื่องดักฝุ่น ผ้ากรองฝุ่นหรือถุงกรองฝุ่น สารเคมีที่ช่วยในการจับตะกอนของอากาศเสีย เครื่องกำจัดไอกรด รวมทั้งวัสดุ/อุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัย วิเคราะห์ ตรวจสอบ และติดตามผล เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมการริเริ่มลดอัตราอากรศุลกากรของเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ นับเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับโครงสร้างของประเทศกำลังพัฒนา

เช่น ประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะเป็นมาตรการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสิ่งจูงใจและสร้างความกระตือรือร้นให้แก่ภาครัฐบาล และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

3) การนำมาตราการการลดหย่อนภาษีรายได้ตามประมวลรัษฎากรมาใช้เพื่อสนับสนุนและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้กำหนดให้รายจ่ายเพื่อสาธารณประโยชน์สามารถนำมาหักภาษีรายได้ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสนับสนุนให้การจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รายจ่ายเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายให้แก่หรือเพื่อกิจการต่างๆ ดังนี้

3.1) การส่งเสริม อนุรักษ์และรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

3.2) การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

3.3) การคุ้มครองและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

3.4) การส่งเสริม คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3.5) การควบคุม ป้องกัน แก้ไข ตลอดจนการลดและขจัดอันตราย อันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษและของเสียอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3.6) กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4) การให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ในการขออนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุมและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียและระบบกำจัดของเสีย ในกรณีไม่สามารถจัดหาได้ภายในประเทศ รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นๆ ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว



การประชาสัมพันธ์และสิ่งแวดล้อมศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น ปัจจุบันสามารถกระทำได้หลายวิธีทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ การออกกฎหมายควบคุมและอีกหลายๆ วิธีดังกล่าวข้างต้น แต่วิธีการที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการเสริมที่จะช่วยให้การดำเนินงานแก้ไข และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผลในระยะยาวก็คือ การสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นในตัวของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิธีการที่จะสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นได้วิธีหนึ่งก็คือ การให้การศึกษาและการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนได้รู้ และเข้าใจถึงอันตรายของสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อตนเอง และตระหนักถึงคุณค่า และคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

#### (1) การให้การศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ

โดยการกำหนดหลักสูตรวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษาในลักษณะสอดแทรกในหมวดวิชาการต่างๆ ทั้งในระดับประถม และมัธยมศึกษา รวมทั้งอุดมศึกษา ด้วยการมุ่งเน้นในด้าน การมีบทบาท และความสำนึกรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม ที่ทุกคนจะต้องร่วมกัน และในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยต่างๆ ก็ได้ดำเนินการผลิตบัณฑิตทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ส่วนการให้ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนอกระบบนั้น หน่วยงานทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน ได้จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ ข่าวสาร ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประจำ โดยการใช้สื่อทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และวารสารต่างๆ รวมทั้งการจัดให้มีกิจกรรมด้านต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การประชุม สัมมนา และการจัดนิทรรศการด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องในวันสำคัญๆ เช่น วันสิ่งแวดล้อมโลก วันสิ่งแวดล้อมไทย สัปดาห์อนามัยสิ่งแวดล้อม สัปดาห์ดาวพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ โรงเรียน และสถาบันการศึกษาต่างๆ ยังได้มีการสนับสนุน การจัดตั้งชมรมอนุรักษ์ขึ้นเป็นการภายใน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบต่างๆ ด้วย

#### (2) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสาร และการรณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกแก่ประชาชนโดยทั่วไปนั้น มีการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ ทั้งการสร้างสื่อ ซึ่งได้แก่ สปอตทีวี สารคดี การผลิตโสตทัศนูปกรณ์ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน ทั้งด้านหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญใน 2 ประเด็น คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การป้องกันแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การอบรมผู้นำเยาวชน เพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่น  
โครงการอีสานเขียว โครงการวันต้นไม้แห่งชาติ เป็นต้น

(3) การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษ

เนื่องจากปัญหามลพิษ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในย่านอุตสาหกรรม และในเมืองหลักเป็นส่วนใหญ่ การสร้างจิตสำนึก จึงเน้นกลุ่มเป้าหมาย ที่ผู้ประกอบการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คนงาน และประชาชนในเมือง โดยการรณรงค์จะเป็นการผสมผสานวิธีการในหลายรูปแบบ ทั้งการจัดการฝึกอบรม สัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ นิทรรศการ และกิจกรรมพิเศษ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การประกวดบทความ ภาพวาด สำหรับเยาวชน เรียงความ การแข่งขันตอบ ปัญหาผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

เนื่องจากการสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนโดยทั่วไปนั้น เป็นความพยายามที่จะปรับพฤติกรรมของมนุษย์ ในทิศทางที่เสริมสร้างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขป้องกันปัญหาภาวะมลพิษ ซึ่งมักจะขัดกับพฤติกรรมที่เคยชินของประชาชนในสังคมปัจจุบัน รวมทั้งยัง จำเป็นต้องมีการเสียสละเวลาและผลประโยชน์ ส่วนตนเพื่อส่วนรวมด้วย จึงเป็นการดำเนินงาน ที่ต้องการความละเอียดอ่อน และต้องใช้ระยะเวลา รวมทั้งต้องมีการวางแผนที่เหมาะสม เพื่อให้เข้าถึงประชาชน จึงจะทำให้เกิดผลบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

### 2.1.3 แนวคิดการวิเคราะห์ SWOT

นันทิยาหุตานูวัตรและคณะ (2545) ได้กล่าวถึงกระบวนการวิเคราะห์ SWOT ไว้ดังนี้

#### 1) ความหมายของ SWOT

SWOT เป็นคำย่อมาจากคำว่า Strengths Weaknesses Opportunities and Threats ดังนี้ Strengths คือจุดแข็งหมายถึงความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวกซึ่งองค์กรนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี

Weaknesses คือจุดอ่อนหมายถึงสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

Opportunities คือ โอกาสหมายถึงปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กร

Threats คืออุปสรรคหมายถึงปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กร บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลง

ไปซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็น โอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้และในทางกลับกันอุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกันด้วยเหตุนี้องค์กรมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม

## 2) กรอบการวิเคราะห์ SWOT

ในการวิเคราะห์ SWOT การกำหนดเรื่องหัวข้อหรือประเด็นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงเพราะการกำหนดประเด็นทำให้การวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อนจุดแข็ง โอกาสและอุปสรรคได้ถูกต้อง โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นหลัก (key word) ได้ถูกต้องทำให้การวิเคราะห์ถูกต้องยิ่งขึ้นการกำหนดกรอบการวิเคราะห์ SWOT ใดๆขึ้นอยู่กับลักษณะธุรกิจและธรรมชาติขององค์กรนั้นๆ ในวงการธุรกิจเอกชนมีการคิดค้นกรอบการวิเคราะห์ SWOT ที่มีความหลากหลายรูปแบบ อาทิ

### 2.1) Mac Millan (1986) เสนอ 5 ประเด็นสำหรับกรอบการวิเคราะห์ SWOT คือ

- (1) เอกลักษณ์ขององค์กร
- (2) ขอบเขตปัจจุบันของธุรกิจ
- (3) แนวโน้มสภาพแวดล้อมที่จะเป็น โอกาสและอุปสรรค
- (4) โครงสร้างของธุรกิจ
- (5) รูปแบบการเติบโตที่คาดหวัง

### 2.2) Goodstein et al (1993) เสนอ 5 ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ SWOT คือ

- (1) ความสำเร็จของแต่ละประเภทธุรกิจขององค์กรและทรัพยากรขององค์กรที่ยังไม่ถูกใช้
- (2) ระบบติดตามประเมินผลสำหรับธุรกิจแต่ละประเภท
- (3) กลยุทธ์ขององค์กรในแง่ความคิดริเริ่มการเผชิญกับความเสี่ยงและการจับเกี่ยวทางการแข่งขัน
- (4) โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติแผนกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมาย
- (5) วัฒนธรรมองค์กรและวิธีการทำธุรกิจ

### 2.3) Piercy and Giles (1998) เสนอ 4 ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ SWOT คือ

- (1) ความเฉพาะเจาะจงของตลาดผลิตภัณฑ์
- (2) ความเฉพาะเจาะจงของกลุ่มลูกค้า
- (3) นโยบายราคาในตลาดที่เกี่ยวข้อง
- (4) การสื่อสารทางการตลาดสำหรับลูกค้าที่แตกต่างกัน

2.4) Edwards (1994 อ้างใน นันทิยา หุตานวัตร และณรงค์ หุตานวัตร, 2545) เสนอปัจจัยภายนอก 9 ประการคือการเมืองเศรษฐกิจนิเวศวิทยาการแข่งขันกฎหมายโครงสร้างพื้นฐานสังคมเทคโนโลยีและประชากร

3) ข้อคำนึงในการทำกระบวนการวิเคราะห์ SWOT การวิเคราะห์ SWOT ขององค์กรมีข้อที่ควรคำนึง 4 ประการคือ

- 3.1) องค์กรต้องกำหนดก่อนว่าองค์กรต้องการที่จะทำอะไร
- 3.2) การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคต้องกระทำในช่วงเวลาขณะนั้น
- 3.3) องค์กรต้องกำหนดปัจจัยหลัก (key success factors) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้ถูกต้อง

3.4) องค์กรต้องประเมินความสามารถของตนให้ถูกต้องนอกจากข้อที่ควรคำนึงแล้วยังมีปัญหาที่ควรระวังดังนี้

- (1) การระบุดูจุดอ่อนต้องกระทำอย่างซื่อสัตย์และบางครั้งจุดอ่อนเฉพาะอาจเป็นของเฉพาะบุคคล
- (2) การจัดการกับกลไกการป้องกันตนเองต้องกระทำอย่างรอบคอบ
- (3) แนวโน้มการขยายจุดแข็งที่เกินความเป็นจริง
- (4) ความใกล้ชิดกับสถานการณ์ทำให้มองสถานการณ์ขององค์กรไม่ชัดเจน
- (5) การกำหนดบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลต้องระบุให้ชัดเจน
- (6) ข้อมูลไม่เพียงพอและข้อมูลสิ่งแวดล้อมภายนอกเบี่ยงเบนนอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกอาจเป็นโอกาสหรืออุปสรรคก็ได้

#### 2.1.4 แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์/กลยุทธ์

“การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (strategic planning) หรือ “การบริหารเชิงกลยุทธ์” (strategic management) หรือ “การคิดอย่างกลยุทธ์” (strategic thinking) แนวคิดในด้านกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ นับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในขั้นตอนของการปรับตัวอย่างรุนแรง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ทั้งในระดับโลก ภูมิภาค และภายในประเทศ ความจริงแล้ว “การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (strategic planning) เป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management)” ทั้งนี้เนื่องจากว่าองค์ประกอบของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์นั้น ส่วนแรกจะเป็นเรื่องของการวางทิศทางหรือทิศทางกลยุทธ์ (strategic direction) ซึ่งก็เป็นเรื่องของการวางแผน และอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเรื่องการดำเนินกลยุทธ์เพื่อที่จะบรรลุสู่เป้าหมายหรือแผนทิศทางที่ได้กำหนดไว้

นั่นเอง การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงหมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์นั่นเอง (strategic decision) (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2543)

จินตนา บุญบงการ และฉัตรกฤษณ์ เขจรนันท์ (2546) ได้ให้ความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผนการดำเนินงานและควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีการพัฒนาการและสามารถมีการแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การจัดการเชิงกลยุทธ์มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) สร้างและดำรงรักษาความสามารถในการแข่งขัน (competitive capacity) การเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมทำให้ธุรกิจต้องปรับตัวอยู่เสมอ การกำหนดและการดำเนินกลยุทธ์ช่วยให้ธุรกิจมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่อง

(2) สร้างคุณค่า (create value) การจัดการเชิงกลยุทธ์ช่วยสร้างคุณค่า (value) แก่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น (shareholder) ตลอดจนสร้างความพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ของธุรกิจ เช่น พนักงาน ผู้ขายวัตถุดิบ และลูกค้า เป็นต้น

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2546) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ตามพันธกิจ (mission) หรือภารกิจขององค์กร โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากองค์กร (stakeholders) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริการ (customer) พนักงาน (employee) ชุมชนในท้องถิ่น (community) ผู้ถือหุ้น (stakeholders) องค์กรประชาชน (civil society) ฯลฯ การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการใน 3 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันคือ การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (strategic implementation) และการควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ (strategic control and evaluation) และการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นกระบวนการแรกเริ่มของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งในกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย (เป้าประสงค์) วัตถุประสงค์ขององค์กรและการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงาน

John M. Bryson (1995) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ช่วยเสริมสร้างการสื่อสาร การมีส่วนร่วม การคำนึงถึงความแตกต่างด้านค่านิยมและผลประโยชน์ การเสริมสร้างการตัดสินใจตามหลักพื้นฐานของความสำเร็จ และที่สำคัญที่สุดคือ การวางแผนกลยุทธ์จะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติการอย่างแท้จริง

ปกรณ์ ปรียากร (2545) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ น่าจะถือเป็นแนวคิดร่วมระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนเทคนิคเฉพาะขององค์การทั้งสองอาจจะแตกต่างกันไปได้ตามภารกิจและความคาดหวังจากลูกค้าและผู้รับบริการที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน (strategic analysis) ไว้ดังนี้

ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ของชุนวู (บุญศักดิ์ แสงระวี, ม.ป.ป.)

- (1) กำหนดจุดมุ่งหมายและภารกิจของการรบ
- (2) ประเมินความเข้มแข็งและความพร้อมของสรรพกำลัง
- (3) ประเมินสถานการณ์ของกลุ่มต่อสู้
- (4) กำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ต่าง ๆ
- (5) ตัดสินใจเลือกกลยุทธ์และนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ของ Harvard Business School (SWOT model)

- (1) กำหนดจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์
- (2) วิเคราะห์สถานการณ์ภายนอก
- (3) วิเคราะห์สถานการณ์ภายใน
- (4) กำหนดกลยุทธ์
- (5) ประเมินความเป็นไปได้และเลือกกลยุทธ์
- (6) นำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปกระบวนการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐและองค์การที่ไม่หวังผลกำไรและนำมาปรับใช้สำหรับการสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัยเพื่อกำหนดกลยุทธ์ของชุมชนได้ ดังนี้

(1) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (assessing the organization's external and internal environments)

(2) ระบุประเด็นที่จะนำไปสู่การวางกลยุทธ์ (identifying the facing the strategic issue organization) เป็นการประมวล จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ เข้าด้วยกัน หรือการทำ SWOT matrix เพื่อพิจารณา ปัญหา ช่องว่าง และประเด็น ที่ควรที่จะกำหนดกลยุทธ์ทั้งในเชิงรับและเชิงรุก

(3) การกำหนดกลยุทธ์ (formulating strategies and plans to manage the issue) เป็นการจัดทำข้อเสนอในรูปแบบของทางเลือกต่าง ๆ ที่ควรจะทำเนิงาน ทั้งในส่วนองงานประจำ และงานโครงการ การศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ การจัดสรรทรัพยากร และการจัดทำเอกสารแผน

(4) ทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์และแผน (reviewing and adopting the strategies and plan) เป็นการขออนุมัติกลยุทธ์และแผนจากผู้บริหารเพื่อนำแผนไปสู่การดำเนินงาน

(5) การนำแผนไปสู่การดำเนินงาน (developing and effective implementation process) เป็นขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่จะนำแผนกลยุทธ์ไปวางแผนเพื่อ การดำเนินงานขององค์กรอีกชั้นหนึ่ง

(6) การประเมินผล (reassessing strategies and the strategic planning process) เป็นขั้นตอนท้ายสุดที่มีความสำคัญ เพราะในการประเมินผลจะนำข้อมูลไปใช้สำหรับการปรับกลยุทธ์และแผนต่อไป

#### 2.1.5 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

##### 1) ความหมายการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกันการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกันเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานเพื่อพัฒนาหรือใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาของชุมชนและพัฒนางานในกลุ่มให้มีความโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (วชิรวัชร งามละม่อม, 2558)

##### 2) กระบวนการมีส่วนร่วม

แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากระบบตามแนวคิดของ Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1980) จะเห็นว่า ความเป็นระบบในเรื่องของประเด็นสำคัญ โดยเขาได้มีการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการทั้งหลายมาประมวลเป็นแนวคิดหลัก และได้จำแนกรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

2.1) ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกสุดที่ต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อยๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2.2) ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นได้มาจากคำถามว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารการงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

2.3) ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

2.4) ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมิน ผลนั้นสิ่งสำคัญจะต้องสังเกต คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

### 3) ประเภทการมีส่วนร่วม

เมตต์ เมตต์การ์ณจิต (2553) ได้กล่าวถึงประเภทของการมีส่วนร่วมโดยสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1) การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมโดยตรง เช่น ผู้บริหาร หัวหน้าโครงการ มักจะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของกรรมการที่ปรึกษาที่ให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะ เพราะกิจกรรมบางอย่างอาจมีอุปสรรค ไม่สามารถแก้ปัญหาลู่ลวงไปได้ด้วยดี จึงจำเป็นต้องให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับแก่คนทั่วไปหรือเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมโดยตรงจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่ว่า เป็นการร่วมอย่างเป็นทางการและมักทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่งแต่งตั้ง หนังสือเชิญประชุม บันทึกการประชุม เป็นต้น

3.2) การมีส่วนร่วมโดยอ้อม การมีส่วนร่วมโดยอ้อมเป็นเรื่องของการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายอย่างไม่เป็นทางการ โดยไม่ได้ร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการบริหาร แต่เป็นเรื่องของการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น เช่น การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เข้าช่วยสมทบ ไม่ได้เข้าร่วมประชุมแต่ยินดีร่วมมือ เป็นต้น



#### 4) ลักษณะการมีส่วนร่วม

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรพนทิพย์ เพชรมาก (2551) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนไว้ในเอกสารประกอบการสอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท โดยได้ข้อสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่

4.1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมแบบนี้ ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

4.2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางการกระจายข่าวสารข้อมูลไปยังประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกการตัดสินใจ

4.3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการ (Technical Meeting)

4.4) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ และมีความชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบังต่อผู้ที่มีส่วนได้และส่วนเสียของโครงการ การประชาพิจารณ์และคณะกรรมการจัดประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และมีการแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบอย่างชัดเจน

4.5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่มีอำนาจการตัดสินใจ

4.6) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและการป้องกันสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองควรจะได้รับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

หลายประการ และประชาชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบของปัจเจกหรือในรูปแบบกลุ่ม องค์กร ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 5) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่างๆ 2) ปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกรับเป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม 3) ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ บรรยากาศองค์กร การติดต่อสื่อสาร กฎระเบียบ การเอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาธิปไตยประชาคม 4) ปัจจัยด้านทัศนคติ ได้แก่ เจตคติต่อการมีส่วนร่วม และแรงจูงใจในการทำงาน (วชิรวัชร งามละม่อม, 2558)

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กัญญา สุทัศน์ (2554) ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง โฉนดชุมชนหรือสิทธิชุมชนในที่ดินเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทางหนึ่งที่ชาวบ้านและรัฐร่วมกันผลักดันให้เกิดเป็นนโยบาย ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ผลดีและผลกระทบของการนำเอาแนวคิดนี้มาใช้วิเคราะห์ห้วงอวกาศประกอบต่างๆ ของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดิน ลักษณะของการใช้ที่ดิน พื้นฟู และรักษาทรัพยากรที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชน ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ดินของรัฐในรูปแบบของโฉนดชุมชน หรือรูปแบบอื่นต่อไปในอนาคต โดยแบ่งพื้นที่กรณีศึกษาออกเป็น 4 ภาค 2 กลุ่ม คือ ชุมชนในเขตชนบทและชุมชนในเขตเมือง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ชุมชนในพื้นที่ชนบทเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับป่าสงวน ป่าอนุรักษ์และเขตอุทยานแห่งชาติ โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลัก มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ มีกฎระเบียบภายในชุมชนเพื่อต้องการให้มีความมั่นคงในการถือครองและใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตของตนอย่างยั่งยืน ชุมชนในเขตเมืองที่มีการพัฒนาโครงสร้างต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน กรมชลประทาน กรมธนารักษ์ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่ประกอบอาชีพรับจ้างรายวันทั่วไป จึงจูงใจให้มีการถ่ายโอนที่ดินไปให้กับบุคคลภายนอก บางชุมชนขาดการมีส่วนร่วม ลักษณะของการดำรงชีพ คือ ต่างคนต่างอยู่ แต่ก็ยังมี

บางชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินร่วมกันได้ เช่น ชุมชนบ้านลับแล บ้านหาดสวนสุข บ้าน  
เกตุแก้ว ของจังหวัดอุบลราชธานี

แนวทางในการแก้ไขปัญหาสำหรับชุมชนในชนบท คือ การให้สิทธิชุมชนเพื่อสร้างความ  
มั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนา  
พื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน บทบาทของรัฐจะเปลี่ยนมาเป็นการกำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตาม  
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด การให้โฉนดชุมชนอาจจะมีผลในการทำให้ชุมชนได้รับ  
สิทธิในที่ดินเป็นแนวร่วมในการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ข้างเคียงเพราะอาจมี  
ผลกระทบกับการใช้ที่ดินของตน หรือการนำแนวคิดการตอบแทนคุณค่าของระบบนิเวศ  
(Payment for Ecosystem Service: PES) มาประยุกต์ใช้ สำหรับการให้สิทธิชุมชนในเขตเมือง ถึงแม้  
บางชุมชนไม่มีโอกาสจะได้รับสิทธิชุมชน หรือบางชุมชนไม่ยอมรับในสิทธิร่วม แต่เนื่องจากการ  
ยืนยันในการเข้ามาอยู่ตอกทอดจากปู่ย่าตายายก่อนที่รัฐจะประกาศเขตทับซ้อน การแก้ไขปัญหา  
เบื้องต้นจึงน่าจะเป็นการให้สิทธิการเช่าที่ดินรายเดือน รายปี หรือเสนอให้ชุมชนย้ายไปอยู่ในที่  
ใหม่ด้วยความสมัครใจ เช่น โครงการบ้านมั่นคง เป็นต้น

**กาญจนา สุระ (2551)** การจัดการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ต่อการยกระดับ  
เศรษฐกิจและสังคมของภาคชนบทและชุมชนเมืองจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา  
เพื่อจัดการเรียนรู้และหาแนวทางเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ต่อการยกระดับเศรษฐกิจและ  
สังคมของชุมชนในท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ วิธีการศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมี  
ส่วนร่วม(PAR) และการวิเคราะห์สถานการณ์ (SWOT Analysis) กับกลุ่มเป้าหมายคือ องค์กร  
บริหารส่วนตำบลจำนวน 42 ตำบล 18 อำเภอ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น  
4 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ การเกษตรและการท่องเที่ยว ด้านสังคม ด้านการศึกษาและด้านอนามัย  
และสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัยพบว่าแนวทางในการเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน จังหวัด  
เชียงใหม่ ต่อการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ  
การเกษตรและการท่องเที่ยว ควรจัดการเรียนรู้ในการสร้างแผนธุรกิจ แผนประชาสัมพันธ์สินค้า  
แผนการตลาด และแผนพัฒนาบุคคลด้านธุรกิจชุมชน ส่วนด้านสังคมและวัฒนธรรม ควรจะ  
จัดการเรียนรู้ในการประชาคมแบบมีส่วนร่วมในการสร้างความสงบสุขในชุมชน การสร้าง  
ศักยภาพความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนทั้งกายและใจ คุณธรรมและจริยธรรมให้เพิ่มขึ้น ในด้าน  
การศึกษานั้น ควรจะจัดการเรียนรู้ในการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาจิตวิทยารวมถึงการสร้าง  
เขาวน้อารมณ์ (EQ) ในเด็กและเยาวชนในท้องถิ่น ส่วนด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะ  
จัดการเรียนรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมถึง

สุขอนามัยของชุมชนให้สะอาด ปลอดภัย ซึ่งแนวทางการจัดการเรียนรู้ทั้งสี่ด้านนี้ จะช่วยเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้มีศักยภาพที่เพิ่มขึ้นในการที่จะต่อยอดสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นต่อไป

ดังนั้นเพื่อที่จะยกระดับเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ การจัดการเรียนรู้ในการเพิ่มศักยภาพให้กับทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนนั้นๆ จึงเป็นแบบอย่างที่ชุมชนต้องเรียนรู้ร่วมกันในท้องถิ่นของตนเองและสร้างเครือข่ายการเรียนรู้กับชุมชนกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวมเชิงบูรณาการ อันจะเป็นการเพิ่มโอกาสการพัฒนาชุมชนของตนเองให้ยั่งยืนสืบไป

ณรงค์ ใจหาญ (2558) ได้ศึกษาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปีพ.ศ. 2558 เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีทิศทางไปสู่เป้าหมายคือ การเข้าไปมีความผูกผันและความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากขึ้น ในการจัดทำแผนดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นจากการศึกษาแนวคิดของแผน ซึ่งการจัดทำแผนนั้นเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย คุณค่าภารกิจ วิสัยทัศน์ การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ การพัฒนาแผนเชิงกลยุทธ์ การสร้างเครื่องมือการควบคุมจัดการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ และการวางยุทธศาสตร์การจัดการและการควบคุม ภาคราชการไทยในปัจจุบันให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการดังกล่าวปรากฏในรูปของกฎหมายหลายฉบับที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนต่างๆ ด้วยหลังจากได้ศึกษาแนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนแล้ว คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแผนเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นความยั่งยืนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงทั้งสามเสาหลักไว้ด้วยกัน ได้แก่ เสาด้านการเมืองและความมั่นคง เสาด้านเศรษฐกิจ และเสาด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยการจัดทำแผนดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้บูรณาการหลักการตามกฎหมายภายในประเทศต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นต้น รวมทั้งการศึกษาและบูรณาการจัดทำแผนโดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์และแผนงานของภาคราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น รวมไปถึงความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ และแผนงานการจัดตั้ง 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASCC Blueprint) นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้วิเคราะห์สภาพองค์กรโดยใช้เครื่องมือ SWOT Analysis ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนด

ทิศทางของแผนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์กรที่มีจุดแข็งสำคัญในการสร้างแนวร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินภารกิจ ของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์และคงความหลากหลายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีจุดอ่อนในประเด็นการจัดการรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม มีโอกาสสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างชาติสมาชิกอาเซียนซึ่งต้องแก้ไขอุปสรรค โดยเฉพาะเรื่องกฎหมาย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการพัฒนาศักยภาพทางด้านภาษาและองค์ความรู้ของบุคลากร เพื่อให้ประเทศไทยเข้าไปมีบทบาทในประชาคมอาเซียนในด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีความยั่งยืนต่อไป จากการศึกษาวิจัยแวดล้อมและวิเคราะห์สภาพองค์กรดังที่กล่าวมา คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการวางยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกเป็น 8 ยุทธศาสตร์หลักได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจก และเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันผลกระทบและการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างบูรณาการ
- (4) ยุทธศาสตร์ด้านการการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- (5) ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติอย่างยั่งยืน
- (6) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มศักยภาพการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม
- (7) ยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการการเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- (8) ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศไทยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งขององค์กร และสร้างศักยภาพในการประสานกับทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อดำเนินภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ณัฐวรรณสุนทรวิทธิโชติและกาญจนา สุขาบุรณ์ (2556) ได้ศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตตำบลสามัคคี: ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในตำบลสามัคคี โดยการศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาการมีจิตสำนึกของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประการที่สองเพื่อศึกษาถึงการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน และประการที่สามเพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลการศึกษาปรากฏว่า การมีส่วนร่วม การบำรุงรักษา มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวัดจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาแม่น้ำลำคลอง การชักชวนให้สมาชิกในครอบครัวเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาแหล่งน้ำเนื่องในวันสำคัญ และการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อเสนอข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะ และวิธีการในการพัฒนาแหล่งน้ำ และเมื่อวัดการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปลูกพืชแบบขั้นบันไดการใช้ปุ๋ยหมักที่ผสมเอง การกำจัดวัชพืชโดยวิธีธรรมชาติ การกำจัดวัชพืชโดยใช้สารเคมี การปลูกพืชคลุมดิน การปลูกหญ้าแฝก การปลูกพืชตระกูลถั่ว พบว่าการบำรุงรักษามีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน สำหรับปัจจัยที่ไม่มีอิทธิพล ต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเลย คือ การมีจิตสำนึก จากการวัดการมีจิตสำนึกของประชาชนในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การกำจัดขยะ การกำจัดฟางข้าว การสร้างส้วม การจับสัตว์น้ำ พบว่าการมีจิตสำนึกไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแนวทางการแก้ไขปัญหาหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจ ความหมายและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้จักรักษาหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน จะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำรงคงอยู่ชุมชนและพัฒนาอย่างยั่งยืนตลอดไป

ข้อเสนอเหล่านี้นำไปสู่ความจำเป็นที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้พิจารณากำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวง ให้เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ข้างต้น และสอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อไป

วิระศักดิ์ สมยานะ (2558) ได้จัดทำโครงการ “แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน (strategic

plan to enhance the ability to manage the natural resources of Chiang Mai communities in ASEAN community)” โดยการวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน พร้อมกับศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่จะก่อให้เกิดรายได้และกระจายสู่ท้องถิ่นหากสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและมีกฎระเบียบที่ชัดเจน แต่หากไม่สามารถควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ จะทำให้ทรัพยากรของจังหวัดเชียงใหม่ถูกทำลายและเกิดความเสื่อมโทรม สำหรับการศึกษาศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ผลการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน พบว่า มีจุดแข็งคือ ผู้บริหารองค์กรชุมชนมีวิสัยทัศน์ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน แต่ยังคงมีจุดอ่อนคือ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้เฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกรอบประชาคมอาเซียน ผลการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน พบว่า มีโอกาสที่สำคัญคือ คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังคงพบอุปสรรคคือ ชุมชนขาดจิตสำนึกในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จากศักยภาพของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ดังกล่าวสามารถนำมาสร้างเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกรอบประชาคมอาเซียนได้จำนวน 4 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์พลิกฟื้นคือ การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่เข้าไปเรียนรู้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและบูรณาการแบบมีส่วนร่วมกับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) กลยุทธ์ตัดทอนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน 3) กลยุทธ์เชิงรุกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้มแข็งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน และ 4) กลยุทธ์การรักษาเสถียรภาพคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดกิจกรรมส่งเสริมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างจิตสำนึกแก่ชุมชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งการวิจัยในครั้งต่อไปควรที่จะศึกษาผลกระทบของอาเซียนที่มีต่อชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของทุกชุมชนทั้ง 210 ชุมชนในจังหวัดเชียงใหม่ หลังจากนั้นทำการคัดเลือกชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพื่อนำมาเป็นตัวแทน

ของชุมชนในการวางแผนการกำหนดแผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ ในปี 2559 ต่อไป โดยใช้กรอบแนวคิดการกำหนด  
กลยุทธ์ขององค์กร ไม่หวังผลกำไร 10 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) กำหนดข้อตกลงหรือแนวคิดเบื้องต้นในการวางแผนกลยุทธ์ (initiate and agree upon a strategic planning process)
  - (2) พิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กร (identify organizational mandates)
  - (3) กำหนดภารกิจและค่านิยมต่าง ๆ ขององค์กร (clarifying organizational mission and values)
  - (4) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (assessing the organization's external and internal environments)
  - (5) ระบุประเด็นที่จะนำไปสู่การวางกลยุทธ์ (identifying the facing the strategic issue organization)
  - (6) การกำหนดกลยุทธ์ (formulating strategies and plans to manage the issue)
  - (7) ทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์และแผน (reviewing and adopting the strategies and plan)
  - (8) กำหนดและประกาศวิสัยทัศน์ขององค์กร (establishing and effective organizational vision)
  - (9) การนำแผนไปสู่การดำเนินงาน (developing and effective implementation process)
  - (10) การประเมินผล (reassessing strategies and the strategic planning process)
- ซึ่งมีรายละเอียดเนื้อหาในบทที่ 3 ต่อไป