

18680

การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรท้องถิ่น ศึกษากรณีตำบลแม่หมอก  
อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง

วิวัฒน์ ทาบึงกาฬ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม)  
สำนักพัฒนาระบบบริหารศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
พ.ศ. 2544

การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรท้องถิ่น  
: ศึกษากรณีตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง

**Environmental Management by Local Organization  
: A Case Study of Tambonmaemog Toen Distric Lampang Province**

วัฒน์ ทาบึงกาฬ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม)  
สำนักพัฒนาระบบบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พ.ศ. 2544

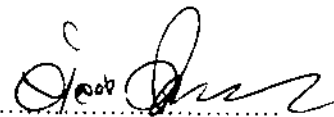
หัวข้อสารนิพนธ์      การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรท้องถิ่น : ศึกษากรณี  
ตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง

**Research Title**      Environmental Management by Local Organization  
: A Case Study of Tambonmaemog Toen Distric  
Lampang Province

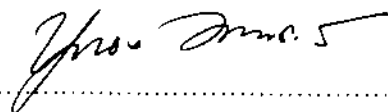
โดย                      นายวัฒน์ ทาบังกาพ

---

สำนักพัฒนามัธยมศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อนุมัติให้  
สารนิพนธ์ (3 หน่วยกิต) ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรวิทยาศาสตรมหา  
บัณฑิต (การจัดการสิ่งแวดล้อม)



(อาจารย์ ดร.จำลอง ไพธิบุญ)  
อาจารย์ที่ปรึกษา



(รองศาสตราจารย์ ดร.บุญจง ขาวสิทธิวงษ์)  
ผู้อำนวยการหลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม

วันที่ ..... 29 ส.ค. 64 .....

หัวข้อสารนิพนธ์	การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรท้องถิ่น : ศึกษากรณีตำบล แม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง
ชื่อนักศึกษา	นายวัฒน์ ทาบังกาพ
ชื่อสถาบัน	สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ปี	พ.ศ. 2544

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น ในพื้นที่ตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง โดยเน้นการศึกษาข้อมูลให้เข้าใจถึงสภาพและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับปรับปรุงการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการศึกษาทั้งจากเอกสาร และการศึกษาภาคสนามโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากองค์กรต่างๆในท้องถิ่น ให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพและนำข้อมูลที่ได้มา วิเคราะห์เทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยต่างๆ ประกอบกับเทคนิคการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร (SWOT Analysis) เพื่อให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรต่างๆ รวมทั้งสภาพ และเงื่อนไขต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชน และขยายเป็นเครือข่ายการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น มี 4 ประการ คือ (1) ปัญหาเรื่องการทำลายป่าจนเกิดความแห้งแล้งในลำห้วยลำธารและก่อให้เกิดผลกระทบเป็นความเดือดร้อนของชุมชนต่างๆร่วมกัน (2) มีผู้นำที่เป็นผู้มีสำนึกรับผิดชอบสูงต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน (3) การรวมตัวกันเพื่อหาแนวทางป้องกันการแข่งขันการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากคนภายนอก และ 4) การส่งเสริมและสนับสนุนจากองค์กรเอกชน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน ต่อองค์กรเครือข่าย คือ กระบวนการสร้างจิตสำนึกของคณะกรรมการองค์กรเครือข่าย โดย "กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน" สร้างการรับรู้ข้อมูลโดยวิธีการศึกษาดูงานและการพูดคุยเป็นกลุ่ม ในเวทีชาวบ้าน การพัฒนาจิตสำนึกรับผิดชอบด้วยการให้สมาชิกเข้าร่วมคิดกำหนดแนวทางแก้ปัญหาในรูปของการกำหนดกฎ กติกา ข้อบังคับของชุมชน วางแผนกิจกรรม กำหนดสิทธิประโยชน์และร่วมปฏิบัติงานควบคุมรักษา กฎ กติกา รวมทั้งร่วมอนุรักษ์ พัฒนาทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ตามที่ได้กำหนดในที่ประชุมร่วมกันของชุมชน

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาหรือบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการขาดการทำงานร่วมกันขององค์กรบริหารส่วนตำบลกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ไม่มีการประสานในการวางแผนพัฒนาตำบล และการจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และการขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ต้องการและสอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน

การปรับปรุงการบริหารงานและการสร้างความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่น ควรนำแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานเชิงพื้นที่ หรือการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน มาประยุกต์ใช้ พร้อมกับสร้างความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย โดยสนับสนุนให้เกิดการสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของตำบลซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคีขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder) เพื่อโดยทำหน้าที่ศึกษาและพัฒนากระบวนการข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน ให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชน และเป็นปัจจัยไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของตำบลได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งการประสานแผนการทำงานขององค์กรท้องถิ่นทุกองค์กรทั้งในด้านแผนงาน โครงการ แผนเงิน ฯลฯ โดยใช้จุดเชื่อมประสานองค์กรและการประสานแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

นอกจากนี้ยังต้องมีการเสริมศักยภาพองค์กรท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของการพัฒนา การจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น เพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับเครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระดับตำบล

การดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นจุดประสานให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาอื่น ๆ ในพื้นที่ ซึ่งจะการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของชุมชน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ก็ด้วยการสนับสนุนและความร่วมมือจากองค์กรและบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน โดยเฉพาะอาจารย์ ดร.จำลอง โพธิ์บุญ อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ประเสริฐ ที่ให้คำแนะนำในการศึกษาวิจัยมาตั้งแต่ต้น รวมทั้งคอยกระตุ้น เร่งรัดให้ทำการศึกษาวิจัยจนสำเร็จ

ขอขอบคุณพีธีระเกษ สมาน มานพ ศิริภูวตล และเจ้าหน้าที่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล สถานที่ติดต่อประสานงาน และสนับสนุนการเก็บข้อมูลในพื้นที่จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบคุณองค์การบริหารส่วนตำบลแม่มอก สมาชิกเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่มอก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวตำบลแม่มอก ที่ให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งข้าวปลาอาหารและความเมตตาที่มีให้กับผู้วิจัย

ขอขอบคุณเพื่อนๆหลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะป้าหนูนา (ภาวิณี ณ สายบุรี) เจ๊จตุรดา (ไพฑูรย์ สุขเกิด) และเจ๊แสะและ (บัณฑิต เอื้อวัฒนาบุญกุล) ที่ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับงานวิจัย รวมทั้งคอยกระตุ้นให้ทำงานให้เสร็จตามกำหนดเวลา

ขอขอบคุณกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่ให้โอกาสในการทำงานและพัฒนาตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญทั้งในการศึกษาต่อและการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้คำแนะนำและให้กำลังใจในการศึกษาวิจัยจนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี และหวังว่าผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรท้องถิ่นและผู้สนใจจะนำไปปรับใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นต่อไปได้ตามสมควร

วัฒน์ ทาปิงภาพ

สิงหาคม 2544

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 นิยามศัพท์	7
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	8
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม</b>	
2.1 การพัฒนาอย่างยั่งยืน	9
2.2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	17
2.3 บทบาทองค์กรท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม	31
2.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม	48
2.5 องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม	55
2.6 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ	61
2.7 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย</b>	
3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	70
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	72
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	72
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	76
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	
4.1 ข้อมูลทั่วไปของตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง	77
4.2 สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม	80
4.3 บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่มอกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	82

4.4 บทบาทองค์กรเอกชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง	87
4.5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชน	97
4.6 การวิเคราะห์ศักยภาพและบทบาทขององค์กรท้องถิ่น	104
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ</b>	
5.1 สรุปผลการศึกษา	113
5.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานและการสร้างความร่วมมือ ขององค์กรท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	115
<b>บรรณานุกรม</b>	119



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 รายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูล	74
ตารางที่ 4.1 จำนวนประชากรแยกตามหมู่บ้านในตำบลแม่มอก	78
ตารางที่ 4.2 แผนการดำเนินกิจกรรมขององค์กร	92
ตารางที่ 4.3 แผนแม่บทเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่มอก	101

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน	14
ภาพที่ 2.2 องค์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน	17
ภาพที่ 2.3 องค์ประกอบสำคัญของการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แบบผสมผสาน	28
ภาพที่ 2.4 ขั้นตอนทั่วไปของการพัฒนาองค์กรชุมชน	39
ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์ของแนวคิดและกิจกรรมการพัฒนาความเข้มแข็ง องค์กรชาวบ้าน	45
ภาพที่ 2.6 ระบบและกระบวนการของแนวทางการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนของชุมชน	47
ภาพที่ 2.7 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (เดิม) ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	49
ภาพที่ 2.8 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (ใหม่) ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542	50
ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	71
ภาพที่ 4.1 แผนที่สภาพทางภูมิศาสตร์ตำบลแม่มอก อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง	79
ภาพที่ 4.2 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่มอก	83
ภาพที่ 4.3 องค์กรวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่มอก	84
ภาพที่ 4.4 แผนพัฒนาตำบลแม่มอก ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549)	86
ภาพที่ 4.5 โครงสร้างการบริหารของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม	89
ภาพที่ 4.6 องค์ประกอบคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่มอก	99
ภาพที่ 4.7 โครงสร้างการบริหารเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่มอก	100
ภาพที่ 4.8 กิจกรรมเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่มอก	100
ภาพที่ 4.9 ขั้นตอนการจัดการเชิงกลยุทธ์	104
ภาพที่ 4.10 การวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์กรท้องถิ่น	105
ภาพที่ 5.1 กระบวนการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระดับท้องถิ่น	118