

กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Mechanism for Driving the Khlong Ong Ang Canal Landscape Improvement Policy



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่ง
อ่าง

โดย

น.ส.กมลจันทร์ ม่านโคกสูง

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.วอกร พัวพันสวัสดิ์)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

----- กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กมลจันทน์ ม่านโคกสูง : กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง. (Mechanism for Driving the Khlong Ong Ang Canal Landscape Improvement Policy) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ.วันชัย มีชาติ

การศึกษา “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองของกรุงเทพมหานคร ผ่านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง รวมไปถึงศึกษาอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินการ และเพื่อนำผลการศึกษามาใช้กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครต่อไป โดยใช้วิธีระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการไปจนถึงระดับผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง มีจุดเริ่มต้นจากแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยแบ่งการดำเนินนโยบายออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 เป็นระยะของการดำเนินการรื้อย้ายแผงค้าที่มีการรुक้าปากคลองโอ่งอ่าง เพื่อคืนพื้นที่สาธารณะ และระยะที่ 2 เป็นระยะของการปรับปรุงภูมิทัศน์ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างพื้นที่เศรษฐกิจคึกคักชุมชน กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว มีความชัดเจนของลักษณะการทำงานในสองทิศทางผานกันระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down planning) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up planning) โดยภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองให้แก่ประชาชน ซึ่งมีปัจจัยความสำเร็จแรกเริ่มมุ่งเน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมาย และมีบริบททางการเมืองเข้ามาเป็นตัวช่วยผลักดันให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครก็ได้พิจารณากำหนดนโยบายต่อยอดจากสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยมุ่งเน้นไปที่การขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทำให้เกิดพลังแห่งการขับเคลื่อนในทางสร้างสรรค์ เกิดความรู้สึกลงถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเมืองร่วมกัน นำไปสู่ความร่วมมือในการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองและการบริหารจัดการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280001024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Public Policy / Policy Process / Policy Implementation / Khlong Ong Ang Canal
Kamonchan Mankhoksung : Mechanism for Driving the Khlong Ong Ang
Canal Landscape Improvement Policy. Advisor: Assoc. Prof. WANCHAI MEECHART

This study, “Mechanism for Driving the Khlong Ong Ang Canal Landscape Improvement Policy”, aims to examine the implementation, including the obstacles and difficulties during the process, of the policy on landscape improvement for Bangkok canals through Khlong Ong Ang's renovation project. The results will be prospectively utilized to set guidelines for Bangkok's landscape improvement and urban development. In this study, qualitative research methods were performed in tandem with data collection from related documents and in-depth interviews of related people at the operational to executive level.

Results found that the implementation of the policy on Khlong Ong Ang landscape improvement originated from the master plan for conservation and development of Krung Rattanakosin. The implementation is divided into two periods: (1) the expropriation of public space by dismantling the stalls that occupied the canal's entrance, and (2) landscape improvement for neatness and creating economic space for local communities. It is distinct that this aforementioned implementation involved two adversarial policy-making approaches combined: top-down planning and bottom-up planning. The public sector outlined the strategies and plans for urban development for the populace; the initial success factor focused on effective law enforcement driven by political context. In the meantime, Bangkok Metropolitan Administration (BMA) also decided on further actions which focused on the collaboration between various sectors. This would lead to a positive driving force and mutual sense of ownership, leading to the cooperation for landscape improvement, as well as sustainable and substantial management.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่หมั่นคอยให้ความรู้ เปิดโลกทัศน์ทางวิชาการ ตลอดจนมุมมองต่อสังคม พร้อมทั้งให้แนวคิดในการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างสมรรถนะการเป็นข้าราชการเสมอมา อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถศึกษาค้นคว้าได้อย่างอิสระ โดยเป็นผู้คอยชี้แนะแนวทางและให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาของการจัดทำสารนิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์ ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และ อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำชี้แนะเพื่อการปรับปรุงสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดองค์ความรู้อันทรงคุณค่า ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้บริหารและบุคลากรกรุงเทพมหานครทุกท่าน ผู้ซึ่งสละเวลาอันมีค่าร่วมให้สัมภาษณ์ แบ่งปันข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาและต่อความสำเร็จของสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบคุณกรุงเทพมหานคร ที่เปิดโอกาสและให้การสนับสนุนทางการศึกษาเพิ่มพูนความรู้และศักยภาพแก่บุคลากร

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณบุคคลในครอบครัว บุคคลใกล้ชิด เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนกัลยาณมิตรร่วมรุ่น 51 ทุกคน ที่คอยเป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลด้วยดีเสมอมา

กมลจินท์ ม่านโคกสูง

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	4
1.3 คำถามการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	6
2.1.1 ความเป็นมาของนโยบายสาธารณะ.....	6
2.1.2 ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	6
2.1.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	9
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย.....	11
2.2.1 ทฤษฎีตัวแบบการกำหนดนโยบาย.....	11

2.2.2 ทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ	15
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	17
2.3.1 นิยาม ความหมาย ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	17
2.3.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	19
2.3.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	21
2.3.4 ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ	22
2.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะ.....	33
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม	35
2.4.1 นิยาม ความหมาย ของการมีส่วนร่วม.....	36
2.4.2 หลักการสำคัญของการบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน	39
2.4.3 ระดับของการมีส่วนร่วม	40
2.4.4 ความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	41
2.4.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	43
2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการช่วยเหลือเหยี่ยวา.....	44
2.5.1 ความหมายของการช่วยเหลือเหยี่ยวา	44
2.5.2 หลักนิติธรรมกับการเหยี่ยวาผู้เสียหายในคดีอาญา.....	45
2.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเหยี่ยวา.....	47
2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
2.7 กรณีตัวอย่างการจัดการพื้นที่ริมน้ำในต่างประเทศ	62
2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	65
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	66
3.1 วิธีการศึกษา.....	66
3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	66
3.3 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	66

3.4 การตรวจสอบข้อมูล.....	68
3.5 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล	68
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	69
4.1 การก่อรูปนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง	69
4.1.1 บริบทพื้นที่คลองโอ่งอ่าง	69
4.1.2 แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง.....	71
4.2 กระบวนการนำนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างไปปฏิบัติ.....	81
4.2.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่แผน	81
4.2.2 ขั้นตอนการแปลงแผนไปสู่โครงการ/กิจกรรม	82
4.3 กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง.....	86
4.3.1 ระยะที่ 1 การดำเนินการรื้อย้ายแผงค้าสะพานเหล็ก	87
4.3.2 ระยะที่ 2 การดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง	94
4.3.3 มาตรการช่วยเหลือเยียวยาและกระบวนการมีส่วนร่วม	101
4.3.4 ตัวแสดงที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง.....	104
4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	106
บทที่ 5 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	108
5.1 อภิปรายผลการศึกษา	108
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	113
5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	114
บรรณานุกรม	115
ประวัติผู้เขียน	119

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 โครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งตามกลุ่มโครงการ	72
ตารางที่ 2 การแบ่งกลุ่มพื้นที่การพัฒนาตามยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง	77
ตารางที่ 3 สรุปแนวคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง 4 ด้าน	79



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงการแปลงนโยบายเป็นแผน แผนงาน โครงการ กิจกรรม และงาน	19
ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	21
ภาพที่ 3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	25
ภาพที่ 4 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)	26
ภาพที่ 5 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model).....	27
ภาพที่ 6 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)	28
ภาพที่ 7 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)	29
ภาพที่ 8 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)	30
ภาพที่ 9 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model).....	31
ภาพที่ 10 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	32
ภาพที่ 11 ตัวแบบการกระจายอำนาจ.....	33
ภาพที่ 12 เปรียบเทียบเขื่อนริมน้ำระหว่างก่อน (ซ้าย) และหลัง (ขวา) การปรับปรุง.....	62
ภาพที่ 13 แสดงการใช้งานพื้นที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้งานได้หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อ ...	63
ภาพที่ 14 การปรับปรุงพื้นที่ริมน้ำ LA River ก่อน (ซ้าย) และหลัง (ขวา) การพัฒนา	63
ภาพที่ 15 การออกแบบพื้นที่ริมน้ำเพื่อประโยชน์ในการทำกิจกรรมเชิงสังคมของ LA River	64
ภาพที่ 16 แสดงผังบริเวณและการใช้งานพื้นที่ภายในโครงการ.	64
ภาพที่ 17 คลองโอ่งอ่างและสะพานหันในสมัยรัชกาลที่ 5.....	70
ภาพที่ 18 ตลาดสะพานเหล็กตลอดแนวลำคลอง.....	71
ภาพที่ 19 ภาพแนวคิดโครงการจัดระเบียบกิจกรรมบริเวณปากคลองโอ่งอ่างตามแผนแม่บท	73
ภาพที่ 20 แสดงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์...	75
ภาพที่ 21 แผนที่ผังแนวคิดการออกแบบการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง...	78

ภาพที่ 22 แสดงขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่แผน.....	82
ภาพที่ 23 การนำผังแม่บทเพื่อการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าไปสู่การปฏิบัติ.....	84
ภาพที่ 24 พื้นที่โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง.....	85
ภาพที่ 25 แสดงลำดับระยะเวลาขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย.....	87
ภาพที่ 26 การดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างรुकล้ำ.....	92
ภาพที่ 27 เปรียบเทียบภาพมุมสูงการดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างรुकล้ำ.....	93
ภาพที่ 28 เปรียบเทียบหลังการรื้อถอน.....	94
ภาพที่ 29 การประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาและปรับปรุงฟื้นฟูย่าน.....	96
ภาพที่ 30 การประชุมเชิงปฏิบัติการออกแบบบรรยายละเอียดพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุง.....	97



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 – 3 (พ.ศ. 2504 - 2519) ที่ได้มุ่งเน้นการสร้างระบบสาธารณูปโภคในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า ประปา การคมนาคมขนส่ง การจัดตั้งสถานการศึกษา และการสาธารณสุข โดยมุ่งเป้าให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการพัฒนา นับได้ว่าเป็นการช่วยเร่งการเติบโตของกรุงเทพมหานครให้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 4 – 6 (พ.ศ. 2520 - 2534) จะพยายามกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ใกล้เคียงและภูมิภาคอื่น แต่ก็ยังคงมีแผนพัฒนาให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของประเทศ¹ ส่งผลให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่มีสถาบันการเงิน ธุรกิจใหญ่ๆ และตลาดแรงงานที่สำคัญ กลายสภาพเป็นเมืองโตเดี่ยวหรือเมืองเอกนคร (Primate City) ประชากรหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร จากประชากรตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎรในกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2558 มี 5,696,409 ล้านคน และหากนับรวมจำนวนประชากรแฝงที่เดินทางหรือย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครโดยไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรแล้ว จะพบว่ากรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรรวมประมาณ 10 – 12 ล้านคน² ในขณะที่การบริหารจัดการเมืองของประเทศไทยทั้งในระดับนโยบายของประเทศและการบริหารจัดการท้องถิ่นยังขาดการเตรียมการรองรับการเจริญเติบโตดังกล่าว ส่งผลให้การกระจายตัวของเมืองกรุงเทพมหานครเป็นไปแบบไร้ทิศทาง ภาคชนบทเริ่มอพยพเข้าเมืองจนทำให้พื้นที่สาธารณะถูกจับจองสร้างที่พักอาศัย มีการบุกรุก ครอบครอง และใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมและการออกแบบผังเมืองไม่ดีพอ เป็นผลจากความผิดพลาดเชิงนโยบายรัฐและการจัดสรรทรัพยากรในระดับมหภาคที่ไม่ได้กระจายสู่คนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึง

จากการรายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2544 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า มีสัดส่วนคนจนในกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ 10 ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนไม่เกิน 2,710 บาทต่อเดือน³ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนกรุงเทพฯ กลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพในระบบสังคมและเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ได้ จึงนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการรูกล้ำ

¹ Phisit Pakkasem, *Leading issues in Thailand's development transformation, 1960-1990* (Bangkok: National Economic and Social Development Board Office of the Prime Minister, 1988).

² อรรถัย กักพล, *Urbanization* เมื่อ "เมือง" กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559).

³ "การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ," 2555, http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/hhsocio_eco_bkk.pdf.

แนวลำคลองเพื่อการอยู่อาศัยดังกล่าวและเมื่อผ่านช่วงเวลาที่ยาวนาน พื้นที่หลายแห่งทั่วกรุงเทพมหานคร กลายเป็นชุมชนที่ก่อเกิดวิกฤติการณ์ของปัญหามากมาย โดยปัญหาการรुक้ำลำคลองสาธารณะเป็นประเด็นหลักที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพด้านการระบายน้ำของกรุงเทพมหานครและพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง

ข้อมูลจากสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ระบุว่าคลองสายหลักในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 9 คลอง คือ คลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร คลองบางซื่อ คลองบางเขน คลองลาดบัวขาว คลองประเวศบุรีรมย์ คลองพระโขนง คลองพระยาราชนนตรี และคลองสามวา ถูกรุก้ำทั้งหมดจำนวน 1,161 คลอง (รวมคลองสายย่อยทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร) มีจำนวนบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ รุก้ำกว่า 23,500 หลัง ซึ่งจำนวนบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ รุก้ำลำคลองสาธารณะดังกล่าว ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการระบายน้ำลดลง และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในกรุงเทพฯ และ เขตปริมณฑล จนสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้าง นอกจากนี้พื้นที่ รุก้ำลำคลอง สาธารณะยังเกิดเป็นชุมชนแออัดส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต บ่มเพาะปัญหาทางสังคมและทำให้ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม รัฐบาลจึงมีนโยบายสำคัญเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการ ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้างรुक้ำลำน้ำสาธารณะ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2555 เห็นชอบการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรुक้ำลำน้ำสาธารณะ ประกอบกับข้อสั่งการของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557 ให้กำหนดมาตรการจัดระเบียบและแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรुक้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำ อันจะเป็นประโยชน์ใน การสร้างระบบระบายน้ำ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทกภัยในพื้นที่

สำหรับพื้นที่ที่เรียกว่า “สะพานเหล็ก” มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สะพานดำรงสถิต” สร้าง ขึ้นเมื่อปี 2438 เพื่อรองรับการขยายถนนเจริญกรุง และเป็นสะพานข้ามคลองโองอ่าง ซึ่งเป็นคูเมือง เดิมในอดีต เชื่อมต่อจากคลองบางลำพูบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ สิ้นสุดที่บริเวณเชิงสะพานพระปกเกล้า โดยเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2519 กรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนให้คลองโองอ่างเป็นโบราณสถานแห่งชาติ ตลาดสะพานเหล็กนี้เคยเป็นอีกหนึ่งแหล่งรวมสินค้าเพื่อความบันเทิงใจกลางกรุง มีประวัติศาสตร์ ยาวนานเกือบ 40 ปี เริ่มตั้งแต่เป็นตลาดขายปลาสดยาม อาหารได้รุ่ง ต่อมากรุงเทพมหานครได้จัด จุดผ่อนผันให้พ่อค้าคลองถมเข้ามาค้าขายในพื้นที่ริมฝั่งของคลองโองอ่างได้ ก่อนให้บริษัทบุญฉัญฉัญลักษณะ เข้ารับสัมปทานบริหารแผงค้าสะพานเหล็กในปี 2527 เป็นระยะเวลา 10 ปี แต่เมื่อหมดสัญญาพ่อค้า แม่ค้าก็ยังคงทำมาค้าขายอยู่ในพื้นที่มาโดยตลอด และพบว่า การตั้งร้านส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งบน พื้นที่สาธารณะคือตามแนวคลองและสร้างสิ่งปลูกสร้างลงไปในคลอง ตั้งแต่บริเวณสะพานดำรงสถิต ถึงสะพานบพิธพิมุข จึงเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้นและกินเวลาต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่มีทีท่าว่าจะมีบทสรุปเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง มีจุดเริ่มต้นจากแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบัน) ได้ว่าจ้างให้ บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด เป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนแม่บทนี้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการบริหารจัดการโครงการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ จำนวนทั้งสิ้น 20 โครงการ โดยพบว่ามีโครงการจัดทางเดินตลอดแนวคลองคูเมืองเดิม คลองรอบกรุง และโครงการจัดระเบียบกิจกรรมบริเวณปากคลองโอ่งอ่าง รวมอยู่ในแผนการบริหารจัดการดังกล่าวด้วย⁴

แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์นี้ ได้กำหนดมาตรการด้านการบริหารที่สำคัญคือ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการรูปร่างโกสินทร์ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการตามแผน (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ และเมื่อเก่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ และเมื่อเก่า พ.ศ. 2546) โดยคณะกรรมการหลัก ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้กำกับบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร และผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ต่อมา เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกำหนดแนวคิดการอนุรักษ์และพัฒนาคองโอ่งอ่าง ด้วยการจัดระเบียบบริเวณปากคลองโอ่งอ่างและให้มีการปรับปรุงสะพานหินที่มีรูปลักษณะเป็นสะพานสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อส่งเสริมให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของชุมชน และเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ และเมื่อเก่า มีมติให้กรุงเทพมหานครรื้อถอนอาคารและแผงค้าที่รुकล้ำบริเวณคลองโอ่งอ่าง แต่ยังคงไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังเกิดขึ้น จนกระทั่งในปี 2547 สำนักงานตลาด กทม. ได้เข้าไปติดป้ายประกาศแจ้งให้ผู้ค้าย้ายออกจากพื้นที่ แต่ก็ทำไม่สำเร็จ เพราะในขณะนั้น สำนักงานตลาด กทม. มีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในท้ายที่สุดปี พ.ศ. 2558 กรุงเทพมหานครได้ดำเนินนโยบายขั้นเด็ดขาดเพื่อรื้อถอนสะพานเหล็กทั้ง

⁴ บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด, แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างโกสินทร์ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์พรรณการพิมพ์).

ด้วยนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์และคืนพื้นที่สาธารณะให้แก่ส่วนรวม พร้อมทั้งให้เหตุผลที่ต้องจัดระเบียบพื้นที่แห่งนี้เนื่องจากเป็นแหล่งการค้าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งยังมีการจำหน่ายสินค้าที่ละเมิดลิขสิทธิ์และหนีภาษีจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ซึ่งตรวจสอบได้ยาก อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และที่สำคัญคลองโง่งอายังเป็นโบราณสถานของชาติที่ต้องได้รับการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ แต่สภาพปัจจุบันมีอาคารรุกล้ำลำคลองเต็มพื้นที่ ทำให้คลองเกิดความเสื่อมโทรม

จะเห็นได้ว่าความพยายามในการจัดระเบียบพื้นที่ริมคลองในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปัญหาบ้านเรือนต่อเติมรุกล้ำกีดขวางทางน้ำมีมาเนิ่นนานแล้ว แต่ไม่เคยมีรัฐบาลใดแก้ปัญหาได้ อย่างไรก็ตามเมื่อมาถึงยุคการบริหารราชการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นโยบายการจัดระเบียบคลองของกรุงเทพมหานครก็ถูกหยิบยกมาดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้ง ซึ่งผู้บริหารระดับสูงบางรายให้ความเห็นว่า การจัดระเบียบต้องทำในยุคสมัยดังกล่าวเท่านั้นทำในยุคอื่นไม่ได้ เพราะจะถูกนักการเมืองอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในพื้นที่ขัดขวาง เนื่องจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำพื้นที่สาธารณะเป็นการทำลายฐานเสียงกลายเป็นเรื่องการเมือง ทั้งที่กรุงเทพมหานครพยายามปรับปรุงพื้นที่ลำคลองสาธารณะมายาวนานมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นถึงกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย การแสดงบทบาทของกลุ่มต่างๆ จนกำหนดเป็นนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองของกรุงเทพมหานครท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องท้าทายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและทำความเข้าใจกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองของกรุงเทพมหานครสู่การปฏิบัติว่ามีกระบวนการอย่างไร ผ่านกรณีศึกษาจากโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณคลองโง่งอ และศึกษาว่ามีปัญหาอุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้างระหว่างทางในการดำเนินโครงการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางในการพัฒนาการดำเนินนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมในพื้นที่อื่นของกรุงเทพมหานครต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองของกรุงเทพมหานคร ผ่านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณคลองโง่งอ
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณคลองโง่งอ

3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองของกรุงเทพมหานคร

1.3 คำถามการวิจัย

การขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง มีกระบวนการอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง ผ่านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณคลองโอ่งอ่าง โดยเริ่มตั้งแต่การรื้อถอนอาคารและแผงค้าที่รุกล้ำพื้นที่สาธารณะบริเวณคลองโอ่งอ่าง ในปี พ.ศ. 2558 จนถึงการดำเนินการในปัจจุบัน โดยระยะเวลาในการศึกษาและเก็บรวบรวมเอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สมาชิกในชุมชน ตลอดจนจนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง สรุปลงและ วิเคราะห์ข้อมูล จัดทำรายงานผลการศึกษาในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2564

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงผลกระทบและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง
- 2) ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบเกาะรัตนโกสินทร์ บริเวณคลองโอ่งอ่าง
- 3) สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนาการดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาสภาพแวดล้อมริมคลองของกรุงเทพมหานครต่อไป

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.1.1 ความเป็นมาของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในทุกสังคม ตั้งแต่เกิดจนตาย ต่างมีความสัมพันธ์กับนโยบาย สาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะ ของสมาชิกในสังคม เพราะทุกคนล้วนต้องได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ แต่นโยบายสาธารณะมิได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดทุกกรณี บางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์⁵

จากความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจมาโดยตลอด แต่พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะที่นับได้ว่าเริ่มก่อตัวอย่างเป็นระบบและชัดเจนขึ้น เกิดในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ที่เริ่มมีกลุ่มนักวิชาการในสหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง ซึ่งผลงานชิ้นสำคัญ คือ การศึกษาร่วมกันระหว่าง Daniel Lerner และ Harold Lasswell ในหนังสือชื่อ Policy Science : Recent Developments in Scope and Method⁶ จากนั้นก็ได้เกิดการพัฒนารูปแบบและวิธี การศึกษานโยบายสาธารณะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในแนวทางร่วมและการวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะเมื่อ David Easton ที่ได้สนับสนุนให้นักรัฐศาสตร์หันมาใช้ความสนใจต่อการศึกษา นโยบายสาธารณะก็ได้รับการยอมรับโดยนักรัฐศาสตร์จำนวนมาก เช่น Thomas R. Dye และ Clark Cochran เป็นต้น และตั้งแต่ปี 1969 ซึ่งถือเป็นปีทองของการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ที่แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะได้ฝังรากลึกพอสมควร โดยมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้บรรจุหลักสูตรเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพิ่มในคณะวิชาต่างๆ รวมทั้งยังถูกบรรจุอยู่ในการประชุมของสมาคมวิชาชีพต่างๆ จนกระทั่งปัจจุบัน

2.1.2 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นคำที่ยังไม่อาจจะให้คำนิยามได้อย่างครอบคลุมชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ดังที่ Hugh Heclo (1972) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักวิเคราะห์นโยบายแต่ละคนว่าจะมีความเห็นอย่างไร โดยแต่ละคนอาจจะเห็นแตกต่างกัน หรืออาจไม่ยอมรับความเห็นของคนอื่น

⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า 4.

⁶ สุรสิทธิ์ วัชรขจร, นโยบายสาธารณะเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: ธเนศวร, 2549).

ในที่สุดแล้ว แต่ละคนจะเห็นว่า “ความคิดเห็นของตคนนั้นถูกต้อง” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการให้คำนิยามนโยบายสาธารณะ

ดังนั้นการที่ผู้วิจัยจะใช้เฉพาะคำนิยามถึงนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการคนใดคนหนึ่ง มาอธิบายความหมายที่กว้างขวางของ “นโยบายสาธารณะ” ก็คงจะไม่เหมาะสมนัก ในที่นี้จึงได้รวบรวมความหมายจากนักทฤษฎีที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับมาอ้างอิงโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ครอบคลุมและชัดเจนมากที่สุด ดังนี้

Ira Sharkansky (1970 : 1) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งการบริการสาธารณะ การกำหนดกฎ ข้อบังคับ การเฉลิมฉลองหรือจัดพิธีกรรมที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ” นโยบายในความหมายของ Sharkansky มีลักษณะเป็นงานกิจวัตร (routines) ของรัฐบาล ในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลทั่วไปจะต้องกระทำ ทั้งนี้เนื่องจากมีความครอบคลุมทั้งหมดของกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุม และกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ โดยจะครอบคลุมทั้งภายในและต่างประเทศ⁷

Thomas R. Dye (1984 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ “สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือก ที่จะกระทำหรือไม่กระทำ” คำนิยามของ Dye สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ในบางครั้งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะไม่กระทำนั้นมิใช่เป็นสิ่งที่รัฐบาลละเลย หากแต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ทำการวิเคราะห์และพิจารณาแล้วว่าการไม่กระทำอาจส่งผลดีแก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะตัดสินใจกระทำ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ย่อมมีความสำคัญเช่นเดียวกัน

James E. Anderson (1994 : 5-6) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ” และยังกล่าวอีกว่า “นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติ หรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น”

David Easton (1953 : 129) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งหมด” ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นผลมาจาก “การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม”

⁷ สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, หน้า 5.

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายไว้ว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย”

Hugh Hecho (1972 : 85) ให้ความเห็นว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาลหรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำ มากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาลหรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา”

Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn (1984 : 19) มีความเห็นคล้ายกับ Hecho ว่า “นโยบายสาธารณะ มีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ จะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก การตัดสินใจ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจ เพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่อง จะเกี่ยวข้องกับ กิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมากเสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของ ประชาชนจำนวนมาก”

จากคำนิยามข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ทั้งที่เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ
- 2) ต้องประกอบไปด้วยชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่เป็นการตัดสินใจที่เป็นเอกเทศ
- 3) มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ผู้นำไปปฏิบัติ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และผู้ได้รับผลจากนโยบาย (ประชาชน)
- 4) ผลที่ได้รับจากนโยบาย อาจเป็นได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ
- 5) สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมาย (Goals) มีแผนกลยุทธ์ (Strategies) และต้องมีกิจกรรม (Actions)
- 6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำเท่านั้น
- 7) ควรเป็นการตัดสินใจ โดยยึดผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของสังคม มากกว่าการตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล
- 8) มีความเกี่ยวข้องทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

9) เป็นการตัดสินใจและการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีอำนาจที่ชอบธรรมรองรับการกระทำนั้น

10) เป็นบทบาทหน้าที่การบริหารพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะข้างต้น มักจะพบตัวแสดงหลักอยู่อย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นไปปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับที่ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551 : 16) จัดกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะว่าประกอบด้วย ส่วนกลาง (The Center) ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายเริ่มแรก รอบนอก (The Periphery) ได้แก่ ผู้ปฏิบัติภาคสนาม และ กลุ่มเป้าหมาย (Target Groups) ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย (Stakeholder)

2.1.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาในเชิงกระบวนการ จะเห็นได้จากผลงานของ Peter DeLeon (1999)⁸ ที่เขียนบทความที่มีชื่อว่า The Stages Approach to Policy Process: What has it done? Where is it going? ได้นำเสนอแนวทางการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบขั้นตอน (Stages Approach to Policy Process) โดยได้ชี้ให้เห็นว่า Harold D. Lasswell ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบาย และได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูล (Intelligence) การเสนอแนะนโยบาย (Recommendation) การกำหนดนโยบาย (Prescription) การกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย (Invocation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) การประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal) และการสิ้นสุดนโยบาย (Termination)

ในขณะที่นักวิชาการหลายคน ก็ได้มุ่งความสนใจไปยังกระบวนการนโยบาย และถึงแม้ว่าหลายคนจะยอมรับถึงจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นจาก Lasswell แต่ความพยายามในการอธิบายการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายนั้น ก็ยังมีการจำแนกขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น Thomas R. Dye ได้จำแนกขั้นตอนกระบวนการนโยบายออกเป็น การระบุปัญหา การกำหนดนโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและโครงการ และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

เช่นเดียวกับการศึกษาของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ ซึ่งมีแนวคิดว่าการกระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่จะต้องดำเนินผ่านไปตามลำดับขั้น เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่มีช่วงวงจรชีวิต (Life-Cycle) ตั้งแต่จุดเริ่มต้น พัฒนาการ เติบโต และสิ้นสุดสลายหรือแปรสภาพไปในที่สุด ในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตนี้จะมีลักษณะเฉพาะและมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การทำ

⁸ Peter DeLeon, "The Stage Approach to the Policy Process. What has it done? Where is it going?," in *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier (Colorado: Westview Press, 1999).

ความเข้าใจในกระบวนการนโยบายจะช่วยให้สามารถอธิบาย และสร้างตัวแบบในเชิงทฤษฎี เพื่อการอ้างอิงและคาดการณ์ปรากฏการณ์ต่างๆ ได้ นอกจากนี้ ยังช่วยให้สามารถประยุกต์เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อให้คำตอบหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอันเหมาะสมในแต่ละช่วงวงจรชีวิตนโยบายอีกด้วย เราสามารถจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตนโยบายออกได้เป็นขั้นตอนใหญ่ๆ ดังนี้⁹

1) ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการ ได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดัน หรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระว่าใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร

3) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตตรงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น เนื้อหาของนโยบายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ชีตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4) ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance, Succession & Termination) จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย มักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้สิ้นสุดลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่

ในส่วนของการศึกษาวิจัยนี้ จะทำการศึกษาระบวนการนโยบายสาธารณะเฉพาะขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และการ

⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539).

นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยกำหนดให้ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งรวมถึงขั้นการระบุประเด็นปัญหาและการเข้าสู่วาระนโยบาย รวมไปถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุผลที่ว่า การก่อตัวของนโยบาย การระบุประเด็นปัญหา และการเข้าสู่วาระนโยบาย เป็นประเด็นย่อยและสามารถกล่าวพร้อมไปกับประเด็นใหญ่ เพื่อให้สามารถเห็นความต่อเนื่องของกระบวนการทางนโยบาย และเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับนำไปตอบคำถามและวิเคราะห์ผลการศึกษาในลำดับต่อไป

เนื่องจากนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง จัดเป็นนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ จะสามารถทำให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างว่ามีรูปแบบและแนวทางการดำเนินการและขับเคลื่อนเช่นไร และจะสามารถทำให้มองเห็นว่าขั้นตอนใดของกระบวนการนโยบายที่ช่วยขับเคลื่อนสนับสนุน หรือเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายขึ้น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

ในสังคมย่อมต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบทั้งด้านบวกและด้านลบ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา แต่การที่จะกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะ ที่ควรจะได้รับ การแก้ไข จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดกรองปัญหาที่หลากหลายในระบบเสียก่อน เพราะทุกประเด็นปัญหาที่ได้ก่อตัวขึ้น มิใช่ว่าทุกปัญหาจะได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกออกมาเป็นวาระนโยบาย (Policy Agenda) ดังที่ Theodoulou (1995 : 88) กล่าวไว้ว่า โอกาสที่ประเด็นปัญหาจะกลายมาเป็นวาระนโยบายได้นั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้และเข้าใจภายในระบบการเมือง นั้นหมายถึง ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาสาธารณะจนสามารถเข้าไปสู่กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายได้ ต้องขึ้นอยู่กับการรับรู้ และการเข้าใจของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (Individual Recognition) และระดับสถาบัน (Institution Recognition) และต้องมีเงื่อนไขของปัญหาบางประการ เช่น เป็นประเด็นที่เป็นความขัดแย้งหรือวิกฤต เป็นประเด็นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ หรือได้รับการสนับสนุนจากระบบราชการ

2.2.1 ทฤษฎีตัวแบบการกำหนดนโยบาย

นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมักจะได้รับอิทธิพลจากผู้มีบทบาทหรือตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐบาล ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน เป็นต้น แม้ว่านโยบายหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นมีตัวแสดงในนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย แต่มักจะมีตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งมีบทบาทที่โดดเด่นกว่าตัวอื่น ดังนั้นทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) **บทบาทชนชั้นนำ** นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำ เช่น ผู้กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นหรือช่วงที่เป็นรัฐบาลเผด็จการ หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ ชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเอง และพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ทิศทางของนโยบายจึงเป็นแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงสู่ประชาชน ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)”

2) **บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์** นโยบายสาธารณะได้มาจากดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในรัฐ กล่าวคือ เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้นโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน¹⁰ ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model)”

3) **บทบาทของสถาบัน** นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง¹¹ โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น นโยบายสาธารณะ จะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)”

4) **บทบาทของประชาชน** จากระบบการเมืองประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะเป็นผลของปัญหาและการแสดงความต้องการของภาคประชาชนโดยผ่านกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Easton (1981) ได้นำทฤษฎีระบบ (System Theory) มาอธิบายระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง¹² กรอบแนวคิด ได้แก่ (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) เช่น ความต้องการ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม (2) กระบวนการการเมือง (Political process) เช่น กิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่กระบวนการก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) และผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบบ (Feedback) ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตจากระบบการเมือง ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)”

¹⁰ สมบัติ อารังชัยวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552).

¹¹ James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin, 2000).

¹² David. [n.d.] Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1981).

5) บทบาทของกระแสนิยม นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากกระแส (Current) เช่น ความนิยม ความคิดวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ประการ ตามแนวคิดของ John W. Kingdon คือ กระแสประเด็นปัญหา (Problem steam) กระแสนโยบาย (Policy steam) และกระแสการเมือง (Political steam)¹³

5.1) กระแสปัญหา (problems) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชน และของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปที่ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กล่าวได้ว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประทับใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดความรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น ดังนั้น การติดตามข้อมูลทางสังคมจึงถือเป็นหนึ่งในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

5.2) กระแสการเมือง (politics) เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมืองที่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (National Moods) อำนาจอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการอื่น ๆ ด้วย ในเวลาเดียวกันด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็คงพบว่า ทั้ง 2 กระแสมีอิทธิพลต่อการผลัดวาระนโยบายเป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง

5.3) กระแสนโยบาย (policies) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น อุปมาเสมือนน้ำซุ๊ปกันหม้อ กล่าวคือ เมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนอยู่กันหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำลาย ตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะชุมชนนโยบายและรัฐบาล สุดแท้แต่ว่านโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ว่ายนอนอยู่ในซุ๊ปมากน้อยเพียงใดเพื่อให้ได้น้ำซุ๊ปที่พร้อมรับประทาน

¹³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, ed. 2nd (Addison-Wesley Educational, 2003).

กระแสทั้ง 3 ประการ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกันและแต่ละกระแสจะพัฒนาตามพลวัตและกฎของตนเอง กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างการเมือง (Political Window) การที่หน้าต่างจะเปิดออกได้ก็มี พื้นฐานจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ระเบียบวาระจึงมักจะถูกกำหนดโดยปัญหาหรือการเมือง และทางเลือกต่างๆ จะถูกกำหนดโดยกระแสนโยบาย¹⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อกระแสดังกล่าวข้างต้นมาบรรจบกันก็จะทำให้เป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การจัดระเบียบวาระของนโยบายในฐานะที่เป็นผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่เอื้ออำนวยนั่นเอง ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Steam and Window model)”

6) บทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทางเลือกในการแก้ปัญหาสาธารณะ โดยความพยายามมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมา ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)” นอกจากนี้ นักวิเคราะห์นโยบายยังจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ เรียกว่าเป็นขั้นตอนการแก้ปัญหา เช่น การจำแนกลักษณะของปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบายหรือข้อเสนอแนะนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบกระบวนการ (Process model)”

7) บทบาทนักการเมือง โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบทบาทของนักการเมืองที่พยายามเล่นเกมหรือกับคำที่เราคุ้นเคย “เล่นเกมการเมือง” นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดออกมาเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ซึ่งผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจและผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ การเลือกของแต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเกม (Game Theory)” พบการนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพ การเจรจาระหว่างประเทศ การต่อรอง เป็นต้น

8) บทบาทของข้าราชการ การกำหนดนโยบายมักจะเป็นนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ตั้งต้น แล้วทำการปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่เพื่อให้ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมักจะเป็นข้าราชการประจำที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงมากมาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) หรือตัวแบบเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลง”

¹⁴ Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, p. 568-69.

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า ตัวแบบ (Models) ช่วยลดความซับซ้อนของความเป็นจริง ช่วยระบุให้เห็นว่าอะไรเป็นสิ่งที่สำคัญ ช่วยให้เห็นถึงความสอดคล้องกับความเป็นจริง ช่วยให้การสื่อสารมีความหมาย ช่วยให้รายละเอียดโดยตรงและการวิจัยในนโยบาย และช่วยแนะนำคำอธิบายของนโยบายสาธารณะ

2.2.2 ทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องมีการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจเป็นอย่างดี การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องกระทำตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ ทฤษฎีการตัดสินใจที่นิยมใช้ ได้แก่

1) ทฤษฎีความเป็นธรรมในนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดของ Jeremy Bentham เห็นว่าการกระทำที่ดีที่สุดเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด¹⁵ หรือที่เรียกว่า หลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ดังนั้น นโยบายใดก็ตามที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือความสุขแก่คนส่วนใหญ่มากที่สุด ก็ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ผู้กำหนดนโยบายต้องเลือกทางเลือกที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด โดยให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวม มองข้ามปัจเจกบุคคล โดยไม่มีการชดเชยคนส่วนน้อย

แนวความคิดของ Vilfredo Pareto กล่าวว่าทางเลือกที่ทำให้คนอย่างน้อยที่สุดหนึ่งคนรู้สึกดีขึ้นกว่าเดิม โดยที่ไม่ทำให้ใครรู้สึกแย่ลงกว่าเดิม ทางเลือกนั้นเป็นทางเลือกที่ควรเลือก¹⁶ รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้คนที่รู้สึกแย่ลงกว่าเดิมอันเนื่องมาจากทางเลือกของนโยบายหนึ่งๆ สามารถคัดค้านได้ ซึ่งการคัดค้านนั้นอาจมีผลให้ทางเลือกนั้นถูกยกเลิกไป หรือทางเลือกนั้นถูกเลือกกำหนดเป็นนโยบาย แต่มีการชดเชยให้แก่คนที่รู้สึกว่าการเลือกนั้นได้รับผลเสียจากทางเลือกนั้น

แนวความคิดของ John B. Rawls กล่าวว่า สิ่งที่มีคุณค่าทั้งหลายในสังคมควรถูกแบ่งหรือจัดสรรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่ถ้าไม่สามารถจัดสรรให้เท่าเทียมจำเป็นต้องให้ทุกคนได้รับประโยชน์และความแตกต่างที่ไม่เท่าเทียมนั้น ควรจะมีช่องว่างหรือความแตกต่างกันให้น้อยที่สุด เพื่อความยุติธรรม¹⁷

2) ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

การตัดสินใจ (Decision Making) ที่มีประสิทธิภาพเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างเป็นขั้นตอน

¹⁵ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1996 ed., ed. J. H. Burns and H. L. A. Hart (Oxford: Clarendon Press, 1789).

¹⁶ Vilfredo Pareto, *The Mind and Society [Trattato Di Sociologia Generale]* (Harcourt: Brace, 1935).

¹⁷ John B Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: MA, Harvard University, 1971).

และชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์การตัดสินใจนั้น ต้องใช้หลักการเข้ามาช่วย หากจะตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องใดจะต้องตัดสินใจโดยอาศัยทฤษฎี เทคนิควิธี หรือเครื่องมือ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีประสิทธิภาพและนำไปสู่ความสำเร็จได้ง่าย การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะพิจารณาได้จากทฤษฎีการตัดสินใจ 3 ทฤษฎี¹⁸ ได้แก่

2.1) ทฤษฎีหลักการและเหตุผล (The Rational - Comprehensive Theory) มีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์และวิทยาการจัดการใช้เพื่อวิเคราะห์ทางเลือก ในการตัดสินใจของบุคคลและขององค์การเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย

2.2) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนหรือทฤษฎีส่วนเพิ่ม (The Incremental Theory) เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่เคยทำมาในอดีต เพียงแต่เพิ่มงบประมาณเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ต้องคิดริเริ่มใหม่ทั้งหมด เป็นการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงแบบเบ็ดเสร็จ การตัดสินใจแบบนี้จะง่ายและประหยัดเวลา ไม่ต้องรวบรวมข้อมูลมากและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

2.3) ทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning) เป็นแนวทางการตัดสินใจที่มีลักษณะประนีประนอม (Compromise) ระหว่างทฤษฎีหลักการและเหตุผลกับทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงควรศึกษาและทำความเข้าใจ เพื่อประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจมากที่สุด โดยทั่วไปการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายสาธารณะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย ผู้กำหนดจึงมักตัดสินใจโดยใช้ทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมผสานนั่นเอง

3) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะหรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (Public Choice Model)

เป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)¹⁹ โดยมีฐานคิดว่า ปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีเหตุผล ในความมีเหตุผลทุกคนย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงมองว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกัน โดยคำนึงถึงความต้องการของปัจเจกบุคคล จึงต้องเปิดทางเลือกหลายๆ ทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตรงความต้องการมากที่สุด

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่ามีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องให้ความสนใจและคำนึงถึงให้มาก รวมทั้งการ

¹⁸ สัญญา เคนาภูมิ, "การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและกระบวนการ," วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ปีที่ 7 (2559): หน้า 108.

¹⁹ Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration," *Public Administration Review* (1971).

วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา เพราะนโยบายสาธารณะจะมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของสังคม ทั้งนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะควรดำเนินการออกแบบองค์การให้สอดคล้องตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองของชุมชน โดยให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์การ และในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละประเภท การนำเอาแนวความคิดจากเศรษฐศาสตร์การเมืองมาช่วยเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาการบริหารงานในภาครัฐ รวมทั้งตระหนักถึงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ก็จะมีส่วนช่วยทำให้การกำหนดนโยบายมีความชัดเจน เป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือทำให้ได้นโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

การก่อตัวขึ้นของนโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้น ย่อมต้องมีผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและผลักดันนโยบายเหล่านั้นเข้าสู่วาระนโยบาย การศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อตัวและการกำหนดนโยบายนี้ จะทำให้เราสามารถนำมาวิเคราะห์และมองเห็นภาพของการผลักดันและการขับเคลื่อนนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอง่างตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันได้ ว่ากลุ่มใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทในด้านใด และการจะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะสามารถอาศัยประโยชน์จากบทบาทของกลุ่มเหล่านั้นในการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างไร ในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้มองเห็นกลุ่มที่มีบทบาทในทางตรงข้าม กล่าวคือกลุ่มที่ไม่สนับสนุนการเกิดขึ้นของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ตัดสินใจทางเลือกนโยบาย เพื่อให้ตัวนโยบายเกิดผลดีมากกว่าผลเสียต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.1 นิยาม ความหมาย ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากความพยายามหาสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ทำให้นักวิชาการได้ตระหนักถึง The Missing Link ที่เป็นตัวกลางระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบายที่เป็นส่วนทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะจึงเห็นร่วมกันถึงความสำคัญของ Implementation เพราะแม้ว่าจะมีนโยบายที่ดี และผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่างถูกต้อง แต่หากไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ นโยบายนั้นก็คงไม่มีประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับ Edward III (1980 : 1) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบายที่คนได้รับ ถ้าหากว่านโยบายไม่เหมาะสม ก็อาจจะล้มเหลวตั้งแต่แรกโดยไม่ต้องสนใจว่าการนำไปปฏิบัติจะดีเพียงใด แต่ถ้าเป็นนโยบายที่ดี หากปฏิบัติไม่ดีก็อาจจะไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เช่นกัน

Pressman and Wildavsky (1973) นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 2 แนวทาง คือ

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน สามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

นอกจากนี้ทั้งสองยังเห็นว่า ขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสาระครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นนโยบาย เช่นเดียวกับที่ Randall Ripley and Grace Franklin (1984) ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ยากแก่การเข้าใจ เพราะมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญมากมาย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องนั้นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่อนโยบายที่หลากหลายและแตกต่างกัน มีการขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่างๆ ตลอดเวลา มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบมากมาย ทำให้ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน จึงไม่มีนโยบายใดที่สามารถดำเนินการได้โดยมีผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว และมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น

ในประเด็นดังกล่าว Bardach (1980 : 38-58) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับองค์การที่หลากหลาย เช่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้รับบริการ นอกจากนี้ ยังอาจมีกลุ่มผลประโยชน์ มูลนิธิ อาสาสมัคร ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน โดยการศึกษาสามารถแบ่งการศึกษาเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มส่วนกลาง (The Center) กลุ่มรอบนอก (The Periphery) และกลุ่มเป้าหมาย (Target Groups) หรือ ผู้มีส่วนได้-เสียจากนโยบาย (Stakeholder)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2545) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จคล่องตามเป้าหมายของนโยบาย

วเรศ จันทรส (2549) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (Issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้วจะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะในส่วนกลางหรือท้องถิ่นก็ตาม จำเป็นต้องมีองค์กรผู้ปฏิบัติขึ้นมารองรับกิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องเกิดขึ้นตามนโยบาย ซึ่งนโยบายสาธารณะก็จะมีหลากหลายด้าน ทำให้องค์กรที่จะมารองรับนั้นจำเป็นต้องมีอยู่อย่างหลากหลายเช่นกัน ดังจะเห็นได้ดังตัวอย่างที่มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ขึ้นมารองรับภารกิจที่อยู่ในขอบเขตงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้รวมถึงในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

2.3.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา และความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคล หน่วยงานที่ให้บริการระดับล่างมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐ แต่ก็มีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงการแปลงนโยบายเป็นแผน แผนงาน โครงการ กิจกรรม และงาน
ที่มา: จุมพล หนิมพานิช. (2547). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

2.3.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือ หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีที่เหมาะสม นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่มักอาศัยการนำไปปฏิบัติโดยหลายหน่วยงาน โดยมีขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน คือ 1) การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางการปฏิบัติ แผนงาน/โครงการ โดยระบุให้หน่วยงานรับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และ 2) การทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวปฏิบัติ แผนงาน/โครงการ และนำไปปฏิบัติต่อ

ปัญหาที่สำคัญของการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ คือ หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้ หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดความล้มเหลว หรือล่าช้า โดยมีเหตุปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ 1) ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) ความคลุมเครือ ขาดความเฉพาะเจาะจง หรือความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย 2) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (influence and authority differentials) 3) การขาดแคลนทรัพยากร (resource deficiencies) 4) อุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กร (communication difficulties among organizations) เช่น ระดับความเข้าใจใน วัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เริ่มต้นจาก หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน/โครงการ แล้วนำมาแปลงเป็นแนวทางการ ปฏิบัติงาน เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของนโยบายกับหน่วยงานระดับล่าง หรือ ที่เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” กระบวนการปรับตัวอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงาน ระดับล่าง การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

1) ขั้นการระดมพลัง (mobilization) ประกอบด้วย 2 กิจกรรม ได้แก่ การ พิจารณารับนโยบาย โดยมีหลักเกณฑ์ คือ ความเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน และการ แสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ หรือหน่วยงานอื่นๆ สร้างการมีส่วนร่วม จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่น เพื่อร่วมกันออกแบบและกำหนดแนวทางการดำเนินงานตั้งแต่ เริ่มต้นเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

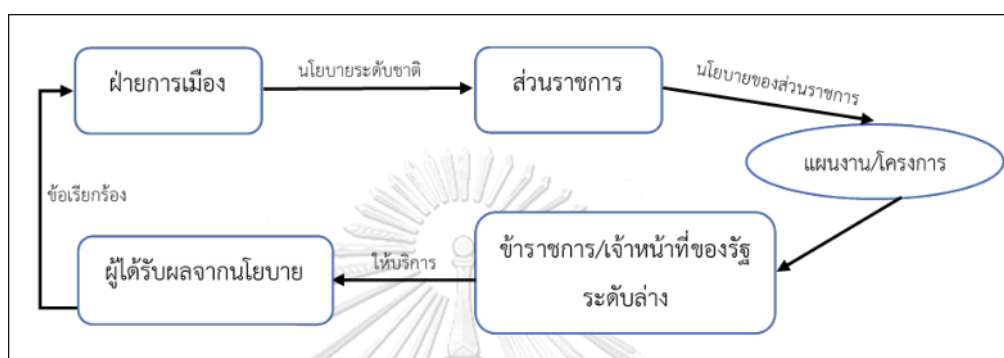
2) ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) คือ การปรับเปลี่ยน นโยบายที่ได้รับการยอมรับแล้วให้เป็นการปฏิบัติจริง โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการตัดสินใจของผู้ ปฏิบัติแต่ละ บุคคล การให้บริการหรือรูปแบบการปฏิบัติงานจึงแตกต่างกันและหลากหลาย ซึ่งหน่วยงาน ระดับล่าง ต้องแสวงหาวิธีการปรับพฤติกรรมของบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตามที่หน่วยงานพึง ประสงค์

3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization/ continuation) คือ การที่นโยบายยังคงมีการปฏิบัติต่อไปในระยะยาว ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบาย

สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม เนื่องจากนโยบายได้ถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับจนเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติไปแล้ว²⁰

2.3.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

องค์กรและผู้เกี่ยวข้องที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.

กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย. หน้า 48.

1) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของการออกกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และการมอบหมายสั่งการให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากฝ่ายการเมือง ย่อมมีแนวโน้มในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับความสนใจ

2) หน่วยงานราชการ มีบทบาทสำคัญทั้งในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากเป็นผู้วิเคราะห์ รวบรวม และป้อนข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้แก่ฝ่ายการเมือง และในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ รับนโยบายจากฝ่ายการเมืองกำหนดแปลงลงสู่การปฏิบัติจริงไปจนถึงหน่วยงานระดับล่างและผู้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานราชการ นโยบายมักสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ บ่อยครั้งที่นโยบายหนึ่งจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะประสบความสำเร็จ

3) ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจริง บทบาทในองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ส่งผลให้แรงจูงใจ ค่านิยม

²⁰ วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2552).

เป้าหมาย และความผูกพันต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีความสำคัญอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นผู้กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายว่าจะให้การสนับสนุนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติงานก็ถือเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากเป็นผู้ให้บริการและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอิสระอย่างมากที่จะใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะแสดงออกพฤติกรรมการปฏิบัติงานอย่างไร ซึ่งผลการปฏิบัติงานเหล่านี้จะนำมาซึ่งความพึงพอใจ/ไม่พึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผู้ปฏิบัติงาน องค์กร และนโยบาย

4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มภาคส่วนเอกชน ภาคส่วนองค์กรที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไร บุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น เกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมาย จึงเป็นเหตุจำเป็นให้ต้องมีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อมิให้ประสบกับปัญหาจนพบกับความล้มเหลว (Thamrongthanyawong, 2006 : 396) ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Younis & Davidson, 1990 : 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์กรซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Mountjoy and O'Toole, 1979) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ จึงต้องดำเนินการอย่างดี เป็นไปตามหลักวิชาการที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลาย ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

อย่างไรก็ตาม Yavaprabhas (2007 : 101) ได้อธิบายถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า จากการทบทวนผลงานวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ (1) ลักษณะนโยบายนั้นๆ (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.4 ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) หรือการบริหารนโยบาย ชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายถูกปฏิบัติหรือดำเนินงาน

อย่างจริงจังโดยองค์การที่รับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และโครงการให้ดีขึ้น ซึ่งครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงสภาพแวดล้อมและตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม (Nimpanich, 2004 : 139; Jantarasorn, 2011 : 297) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญหลายประการ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย รวมถึงหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการ ตลอดจนประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงมีการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง โดยได้รับความสนใจจากกลุ่มนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 (Nimpanich, 2004 : 137-138) อย่างไรก็ตามก็ตีตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) ดังนี้

1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories)

แนวคิดกลุ่มนี้มองตัวนโยบายเป็นศูนย์กลาง (Policy-centered) เน้นการรวมอำนาจและการควบคุมจากส่วนกลาง ผู้กำหนดนโยบายสามารถออกแบบขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติและกำหนดเป้าหมายของนโยบายได้อย่างเฉพาะเจาะจง สามารถควบคุมสิ่งแวดล้อมและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความวางระบบกลไกที่แน่นอน มีโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการประสานงานที่สมบูรณ์แบบระหว่างองค์การต่างๆ และหน่วยงานที่อยู่ในท้องถิ่น มีหลักการที่ชัดเจนในรูปแบบของกฎระเบียบ แผนงาน Standard Operational Procedures (SOPs) และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวคิดนี้สนใจตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยผู้ตัดสินใจนโยบายระดับสูงจะพยายามเข้าไปควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีจำนวนจุดตัดสินใจ (clearance points) น้อยที่สุด เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจเป็นจุดอ่อนของนโยบาย เพราะอาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนออกจากแผนและเจตจำนงของนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเส้นตรงและเรียบง่ายเกินไป ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และมองข้ามความสำคัญของกลุ่ม

ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง นักคิดสำคัญในกลุ่มแนวคิดนี้ได้แก่ Pressman & Wildavsky (1973), Donal Van Meter & Carl Van Horn (1975), Bardach (1977) และ Gai Domenico Majone (1983)²¹

2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories)

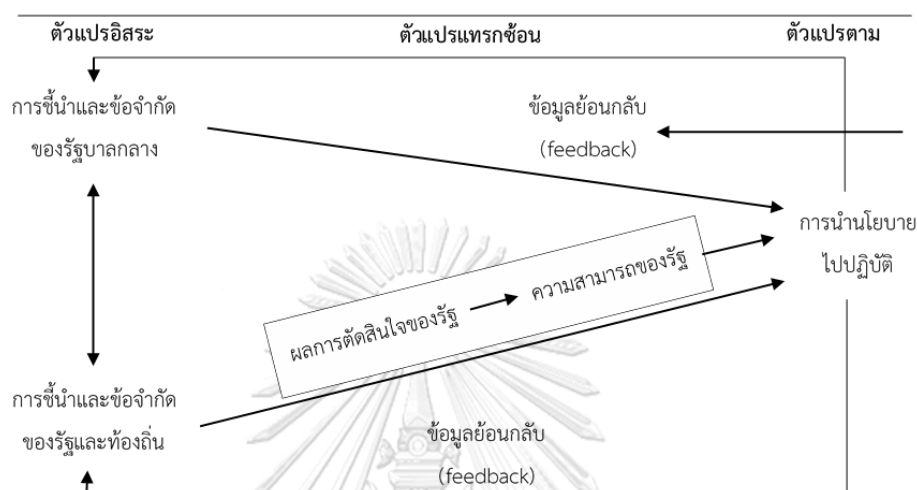
แนวคิดกลุ่มนี้มีฐานคิดว่า ความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ช่วยสร้างระบบนโยบายย่อย (Policy Subsystems) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการเมือง โดยผู้ปฏิบัติระดับล่างเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทางการเมืองนั้น และเป็นผู้กำหนดนโยบายตัวจริง นักคิดสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Michael Lipsky (1980) ได้สร้างทฤษฎีระบบราชการของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง สนใจการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่าง เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ส่งมอบสิ่งทีนโยบายต้องการให้แก่ประชาชนพลเมืองโดยตรง ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับทักษะของบุคคลในระดับท้องถิ่น ที่จะสามารถปรับนโยบายให้เข้ากับเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่นได้ การควบคุมจากเบื้องบนเป็นการเพิ่มแรงกดดันการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติระดับล่าง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น จึงควรไว้วางใจต่อการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการ อาทิ Barrett & Fudge (1981), Hjerm (1982) ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของตน ซึ่งอาจแตกต่างจากบุคคลอื่นๆ และแตกต่างจากแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายด้วย อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ถูกโจมตีในเรื่องการใช้วิจารณ์ของของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมากเกินไป โดยมองข้ามเรื่องความรับผิดชอบและการถูกควบคุมตรวจสอบของรัฐ

3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน (Hybrid Theories)

เป็นการผสมผสานของแนวคิดแบบ Top-Down และ Bottom-Up แนวคิดกลุ่มนี้พัฒนามาจากความขัดแย้งของแนวคิดทั้งสองแบบ ซึ่งต่างมองข้ามมุมมองที่มีต่อความเป็นจริงของอีกฝ่าย นักวิชาการในกลุ่มนี้ อาทิ Richard F. Elmore (1979) เสนอว่า ควรนำการมองจากเบื้องบนลงมายังเบื้องล่าง (forward mapping) การมองจากเบื้องล่างขึ้นมาเบื้องบน (backward mapping) มาผสมผสานกันในการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็มีความเห็นว่าการมองอย่างหลังจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาได้ตรงตามสภาพความเป็นจริงและกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากกว่า สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Goggin และคณะ (1990) ที่เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากการสังเคราะห์แนวคิดแบบ Top-Down และ Bottom-Up เข้าด้วยกัน โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภาระหน้าที่และเงื่อนไขที่กำหนดให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มาจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น และยังขึ้นอยู่กับแนวโน้มที่จะ

²¹ วรุฒม์ อิงคถาวรวงศ์, "การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : จากวันนั้น...เราเดินทางมาไกลเท่าไร," วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค. - ธ.ค. 2557) (2557).

ดำเนินการของรัฐและความสามารถของรัฐ แต่ขณะเดียวกัน การตัดสินใจของรัฐอาจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับภาระจําการของเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ดังนั้น ตัวแบบดังกล่าวนี้จึงตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรทั้งระดับ Top-Down และ Bottom-Up แสดงได้ดังภาพ



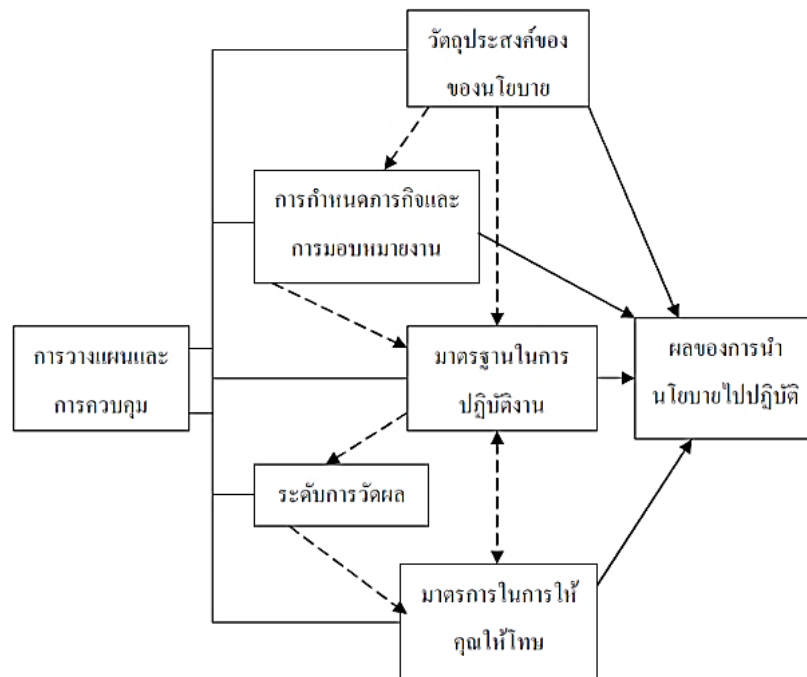
ภาพที่ 3 ตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติ

จากการสำรวจแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยที่ได้ทำการศึกษา พบว่าขั้นตอนการนํานโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปัจจัยต่างๆ มากมาย ทำให้เกิดการเสนอตัวแบบของการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Model) ที่สำคัญจากนักวิชาการจำนวนมาก โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการศึกษาของวรเดช จันทรศร ซึ่งได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนํานโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ²² เป็นความพยายามในการที่จะแยกประเด็นความสนใจในการศึกษานโยบายไปปฏิบัติออกไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ตัวแบบใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการศึกษานโยบายไปปฏิบัติแม้จะได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ผลงานศึกษาที่ออกมายังไม่มากเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถหาข้อสรุป หรือยึดถือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนํานโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) ได้

ตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้ มีตัวแปรตามคือ ผลที่ได้จากกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลการนํานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบที่วรเดช จันทรศร ได้พัฒนาขึ้นจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะและค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน

²² วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2554), หน้า 129-46.

1) **ตัวแบบยึดหลักเหตุผล** เป็นตัวแบบที่ยึดถือฐานคติที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษ เป็นไปอย่างเป็นธรรมมากมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

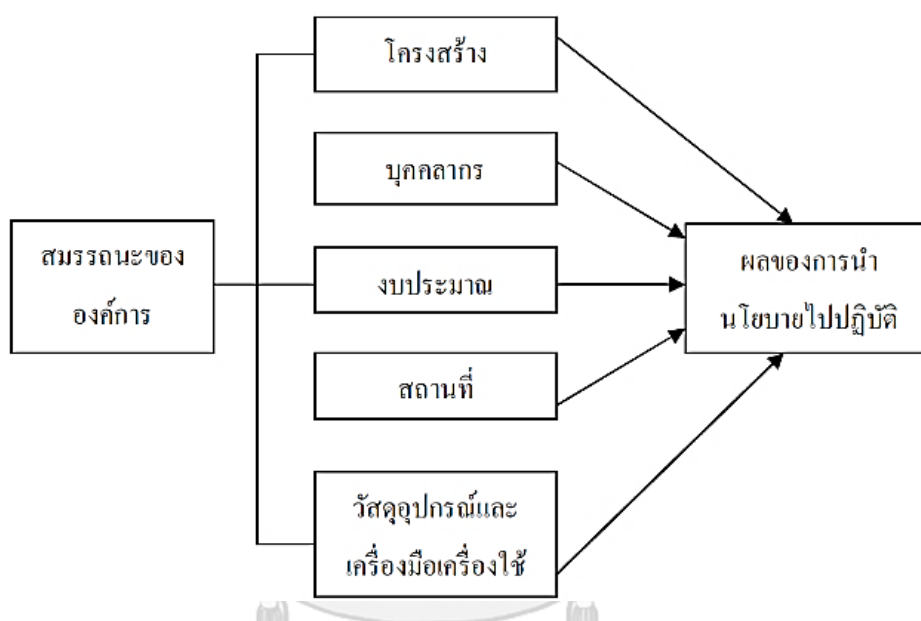


ภาพที่ 4 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ที่มา : วรเดช จันทรร (2554, หน้า 131)

2) **ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)** ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงาน

ให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผน เตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น



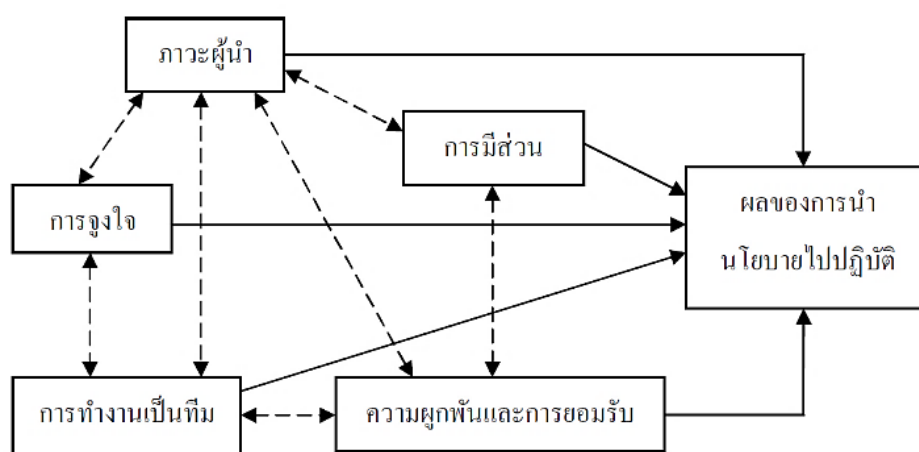
ภาพที่ 5 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 134)

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากกระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง

เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

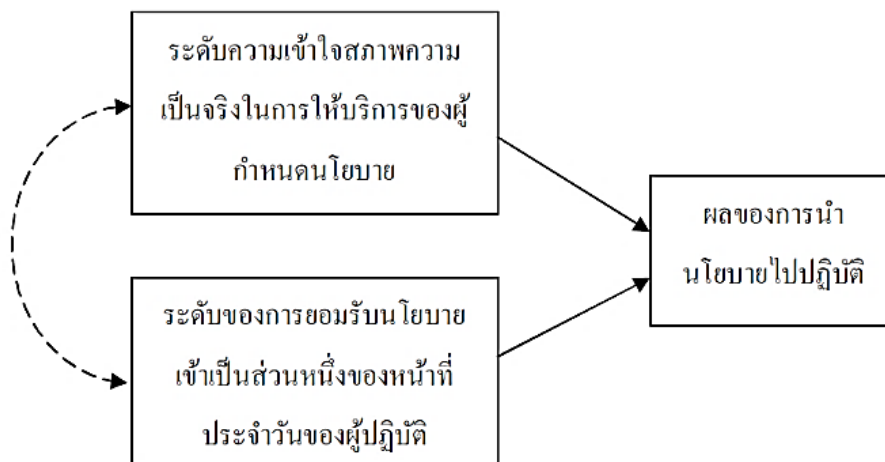


ภาพที่ 6 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 136)

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

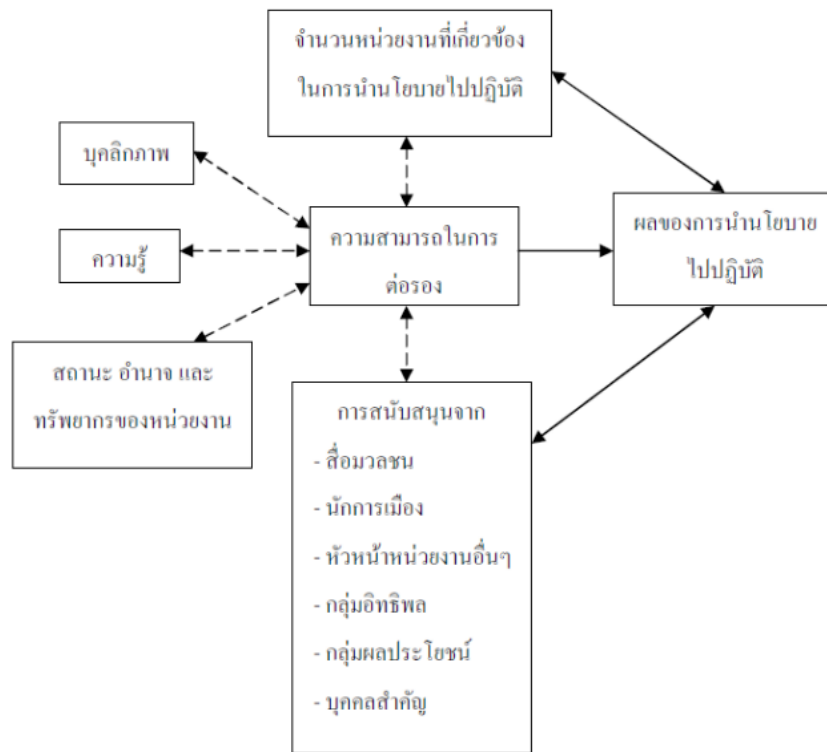
พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-Level Bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเหยียดนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผลนอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า



ภาพที่ 7 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ที่มา : วรเดช จันทรรคร (2554, หน้า 138)

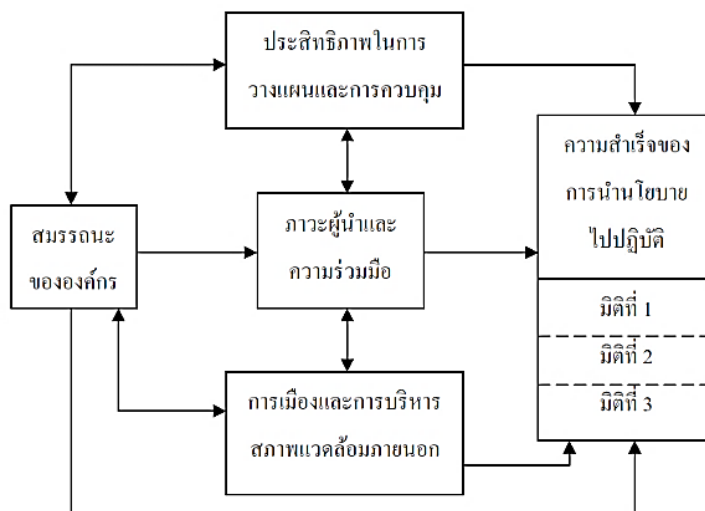
5) **ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)** เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่งสังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นอันดับแรก ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้ป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญ



ภาพที่ 8 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ที่มา : วรเดช จันทรร (2554, หน้า 140)

6) **ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)** เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพที่ 9 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

ที่มา : วรเดช จันทรรศ (2554, หน้า 144)

นอกจากการศึกษาของ วรเดช จันทรรศ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีตัวแบบที่สำคัญและน่าสนใจอีกมากมาย ยกตัวอย่างเช่น

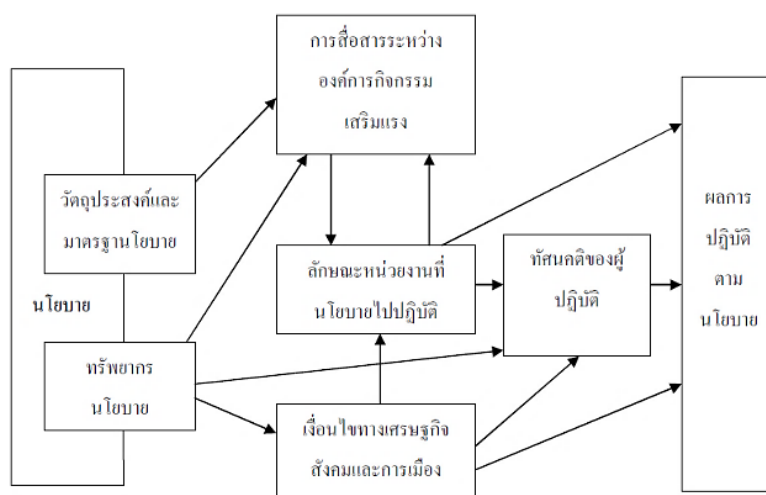
7) **ตัวแบบสหองค์การ** โดย Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. ได้กล่าวถึงตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง “The Policy Implementation Process A Conceptual Framework” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้ตั้งชื่อตัวแบบนี้ว่า “A Model of the Policy Implementation Process”²³ โดยให้ความสนใจความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก (External Variables) 2 ตัวแปร ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และทรัพยากร ตัวแปรภายใน (Internal Variables) 4 ตัวแปร ได้แก่ การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กฎหมาย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ จุดเด่นของตัวแบบ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้ตั้งข้อสังเกตในการนำตัวแบบไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการ คือ

7.1) กระบวนการสื่อสาร ถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับในตัวผู้ปฏิบัติ

²³ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6 (4) (1975).

7.2) ปัญหาด้านความสามารถ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้กล่าวว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

7.3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำ ปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมการส่งเสริมลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

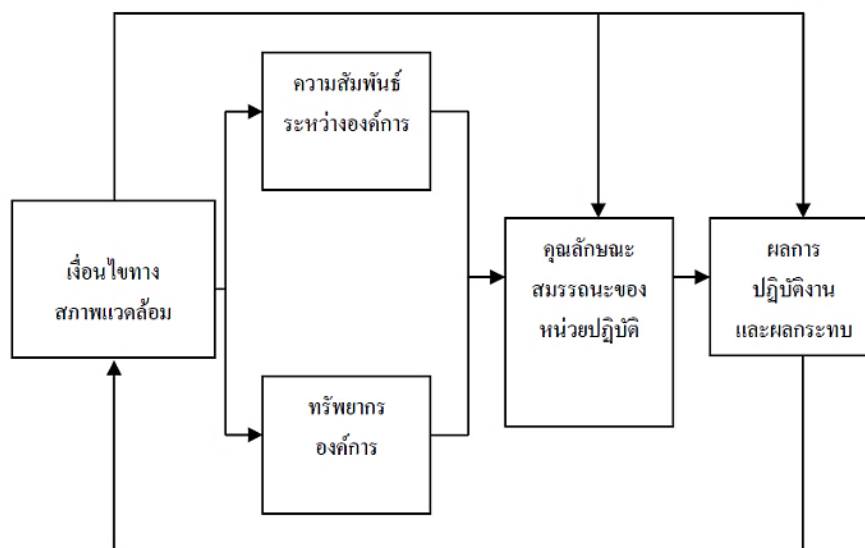


ภาพที่ 10 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : Van Horn, Carl E. & Van Meter, Donald S. (1975, p. 208)

8) ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ที่ G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli (1983) พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์การท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ตัวแบบนี้มีตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (3) ทรัพยากรองค์การ และ (4) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ²⁴ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ดังภาพ

²⁴ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549).



ภาพที่ 11 ตัวแบบการกระจายอำนาจ

(A Model of Decentralization Program Implementation Process)

ที่มา: G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell, A model of Decentralization Program Implementation Process. (1983)

สรุป จากการที่ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีตัวแบบต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันพบว่าในนโยบายหนึ่งๆ มีตัวแบบหลายๆ ตัวแบบ อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบแนวทางในการศึกษาและทราบปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายๆ แนวทาง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัย

2.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะกับการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างนั้น เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยอธิบายเหตุของความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างในช่วงที่ผ่านมา โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons และ Communitarianism เป็นเครื่องมือในการอธิบาย

เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons

จากหนังสือ Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation²⁵ Vedung, Lemaire, & Leeuw ได้เสนอทางเลือกและจำแนกเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะและ

²⁵ Evert Vedung, Donald Lemaire, and Leeuw Frans L., *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, ed. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung (New Jersey: Transaction Publishers, 1998).

คุณสมบัติออกเป็น 3 ชนิด คือ Sticks, Carrots และ Sermons โดย Donald Lemaire ได้กล่าวถึงการเปรียบเทียบกฎระเบียบต่างๆ ว่าเป็น Sticks (ไม้เรียว) ซึ่งเป็นการนิยามเกี่ยวกับปทัสสถานของสังคมหรือการกระทำใดๆ ก็ตามที่เป็นที่ยอมรับภายในสังคม ดังนั้นแล้วรัฐจึงใช้ไม้เรียวนี้ในการบังคับเหล่าผู้ที่ไม่ทำตามกฎเกณฑ์เพื่อให้เชื่อฟังและทำตามกฎของสังคม Sticks จึงใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยการใช้กฎระเบียบและเครื่องมือทางกฎหมายต่างๆ ซึ่งบุคคลและสถาบันนั้นถูกบังคับหรือสั่งการให้กระทำตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น ดังนั้นเครื่องมือทางนโยบายประเภทนี้จึงเป็นการเน้นย้ำบทบาทอำนาจของรัฐ ซึ่งข้อบังคับในที่นี้ประกอบไปด้วยข้อกำหนดระเบียบ บัญญัติ และกฎหมายต่างๆ ในด้านรูปแบบของกฎระเบียบหรือไม้เรียวเหล่านี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิด Public Choice ที่ว่าบทบาทของรัฐคือการเป็นผู้ตัดสินเพื่อหาจุดร่วมของความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น ทั้งนี้ทั้งนั้นกฎระเบียบต่างๆ ก็คือผลผลิตของการโต้แย้งและต่อรองกันของกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง นอกจากนี้เครื่องมือเชิงนโยบายยังต้องถูกปรับใช้ภายใต้กรอบความคิดด้านบริบทแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ที่ต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ การเมือง โครงสร้างองค์การ ลักษณะของตลาด และธรรมชาติของประเด็นต่างๆ ด้วย

Vedung ผู้ให้คำจำกัดความของเครื่องมือเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic policy instruments) หรือ Carrots โดยเป็นการกล่าวถึงสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Subsidies) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่นิยมมากในแถบประเทศยุโรปตะวันตก เป็นการให้ทรัพยากรเพื่อกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาสิ่งที่เป็นอยู่ โดยการหลอกล่อและดึงดูดบุคคลหรือสถาบันเพื่อให้มีพฤติกรรมตามแบบที่ต้องการ ซึ่งทรัพยากรที่กล่าวถึงนั้นสามารถเป็นได้ทั้งในรูปแบบของการแจกจ่ายและการสนับสนุนเป็นเงินทุน นอกจากนี้ยังอยู่ในรูปแบบของการจัดเก็บทรัพยากรในรูปแบบของอัตราค่าปรับ โดยมุ่งหวังให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่สิ่งที่ต้องการ

เครื่องมือเชิงนโยบายด้านข้อมูล (Information instruments) หรือ Sermons (การเทศนา) Vedung นิยามว่าเป็นความพยายามจูงใจผู้คนด้วยการส่งผ่านความรู้ การสื่อสาร การโต้แย้งกันด้วยเหตุผล เป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลไปยังสาธารณชน โดยเป้าหมายอยู่ที่ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายสาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารจะอยู่ในรูปแบบการให้คำแนะนำ การฝึกอบรม ประกาศ และการประชุมต่างๆ เป็นต้น

แนวความคิดเรื่องชุมชนนิยม (Communitarianism)

Communitarianism เป็นวาระรูปแบบใหม่สำหรับสังคมการเมืองและความเป็นพลเมือง จัดเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายทางเลือก โดยชี้ให้เห็นรูปแบบชุมชนที่ควรพัฒนา สังคม การเมือง เพื่อเอาชนะผลกระทบที่เกิดจากการกีดกันของแนวคิดแบบปัจเจกนิยม และปกป้องพลเมืองจากภัยคุกคามของเผด็จการ เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ที่ให้ความเคารพหลักการสำคัญสามประการ

คือ การตรวจสอบร่วมกัน Co-operative Enquiry คุณค่าและความรับผิดชอบร่วมกัน Common Values and Mutual Responsibility และความสัมพันธ์ของพลังชุมชน Communitarian Power Relations²⁶

แนวคิดชุมชนนิยมเป็นการจัดระเบียบทางสังคมรูปแบบหนึ่ง หมายถึง สังคมที่เห็นและรู้จักใช้ประโยชน์จากชุมชนและให้ประโยชน์แก่ชุมชนกลับคืน สมาชิกจะได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วม โดยแต่ละชุมชนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยชุมชนนิยมไม่ได้เกิดจากกิจกรรมในระบบปิดทึบ แต่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์และการอาศัยความร่วมมือจากส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะภาครัฐที่มีส่วนสำคัญในการวางรากฐานชุมชนในช่วงแรกเริ่ม ทั้งในด้านการให้เสรีภาพ การกระจายอำนาจ การออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในด้านต่างๆ และการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค²⁷ บทบาทของภาครัฐเป็นเพียงแค่การเข้ามาในบทบาทของฝ่ายสนับสนุนไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่างๆ ภายในชุมชน

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทย ถูกพูดถึงกันอย่างกว้างขวางเมื่อไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะเมื่อมีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) ได้กล่าวสรุปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่

1) ช่วงปี พ.ศ. 2489 - 2519 ซึ่งถือเป็นยุคเริ่มแรกของการแสวงหารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในช่วงเวลานี้ประชาชนยังถูกรอรับทางความคิด ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงอย่างทั่วถึงและทันต่อสถานการณ์ ทำให้มีส่วนร่วมในการรับรู้และการตัดสินใจร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐอยู่ในระดับน้อยมาก

2) ช่วงปี พ.ศ. 2420 - 2539 เป็นช่วงของการเข้าสู่กระแสการเป็นประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น เนื่องจากกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น และยังมีเหตุการณ์ที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ การรวมกลุ่มเรียกร้องทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งเหล่านี้ทำให้สังคมไทยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมยังคงมีอยู่ในระดับน้อย เพราะช่องทางต่างๆ ในการเข้ามีส่วนร่วมยังไม่เอื้ออำนวย ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้เรื่องนโยบายต่างๆ ของรัฐในระดับน้อย โดยสื่อต่างๆ ยังคงเป็นสื่อของ

²⁶ Henry Tam, *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship* (London: MACMILLAN PRESS LTD., 1998).

²⁷ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย* (กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์, 2544).

ภาครัฐ จึงทำให้ข้อมูลที่น่ามาเปิดเผยจึงเป็นข้อมูลเพียงบางส่วนที่เน้นการประชาสัมพันธ์มากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมได้ นอกจากการเลือกตั้ง

3) ในช่วงปี พ.ศ. 2440 ถึงปี พ.ศ. 2549 ถือได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมให้ข้อมูล การร่วมให้คำปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจในนโยบาย การร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลนโยบาย และการร่วมถอดถอนผู้ทุจริต รวมถึงรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถเสนอข้อกฎหมายและข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในเรื่องการรับรู้และสิทธิของประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วม ตลอดจนผู้มีอำนาจยังมีได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติในการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร จึงทำให้การออกกฎหมายหลายฉบับไม่มีความสอดคล้องกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่ประชาชนเริ่มเรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะการตระหนักถึงสิทธิของตนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รูปแบบการมีส่วนร่วมเริ่มมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งในการเลือกตั้ง การเข้าร่วมประชุม การรวมกลุ่มประชาสังคม การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมถึงมีการร้องเรียนผ่านองค์กรอิสระมากขึ้น

2.4.1 นิยาม ความหมาย ของการมีส่วนร่วม

James Creighton กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งนำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการและความเชื่อหรือค่านิยมของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ที่สาธารณชนให้การสนับสนุน²⁸

สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551: 2 - 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนด

²⁸ James L. Creighton (1991), อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิอาเซีย, 2543).

นโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสื่อสารแบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยลดค่าใช้จ่ายและลดการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่อาจรุนแรง ช่วยทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความหมายในทางการปกครองท้องถิ่นดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550: 104) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะจัดการทรัพยากรของชุมชนด้วยตัวของชุมชนเองได้ และในการอธิบายการมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องอธิบายระดับของการมีส่วนร่วม เพื่อที่จะชี้ให้เห็นความสามารถของชาวบ้านในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.: ออนไลน์) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายตลอดจนการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ

อรทัย ก๊กผล (2552: 17-19) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ว่าในที่นี้จะหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

โดยหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในแก้ปัญหาของชุมชน ควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ ดังกระบวนการ ดังนี้

- 1) เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่
- 2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง
- 3) ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใด และใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
- 4) ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
- 5) ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกัน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรค และร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
- 6) ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

ทั้งนี้ ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

- 1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ
- 2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม
- 3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพ ที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรืออยู่ใต้อาณัติของผู้ที่เหนือกว่า

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชน ธุรกิจหรือแม้กระทั่งภาครัฐ ในฐานะเจ้าของทรัพยากรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรเหล่านั้นในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะโครงการในลักษณะนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยหลายระดับซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของชุมชน การพัฒนาของการปกครองแบบประชาธิปไตย ลักษณะของโครงการ และจิตสำนึกร่วม

ของประชาชน” และมีความเชื่อว่า การมีส่วนร่วมมีประโยชน์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะนโยบายต่างๆ จะถูกพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน จนเป็นที่ยอมรับได้กับคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องแล้วก่อนนำมาปฏิบัติ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย การสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายจึงมีมากกว่า ในทางกลับกันการขัดแย้งก็ลดน้อยลงด้วย แต่ทั้งนี้ระดับของการมีส่วนร่วมย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 5 ระดับ คือ ระดับการให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การเจรจาหาทางออกร่วมกัน และการลงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่แตกต่างกันนี้อาจเกิดจากปัญหาและข้อจำกัดบางประการ ทั้งที่เกิดจากตัวนโยบายเอง ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นกัน

2.4.2 หลักการสำคัญของการบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ซึ่งควรให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงหลัก 4S²⁹

1) Starting Early : เริ่มต้นเร็วก่อนการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจควรให้ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจและสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้นการบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการ หรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะ นั้นควรต้องปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะหรือไม่ ก่อนจะถามว่าตั้งที่นี้ได้หรือไม่

2) Stakeholders : ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องครอบคลุม หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม

3) Sincerity : ความจริงใจเป็นฐานของความไว้วางใจ การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังเปิดเผยซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะ

²⁹ อรทัย ก๊กผล, คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2552).

การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง สามารถอธิบายกระบวนการต่างๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดข้อสงสัย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกัน ตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น และนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจ และการสื่อสารที่ดีขึ้น

4) Suitability : ยึดหยุ่นและเหมาะกับสถานการณ์ การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกัน พื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

2.4.3 ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการในชุมชนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น มีระดับความเข้มข้นของการเข้ามามีส่วนร่วมที่ต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ต่างกัน เช่น ลักษณะของกิจกรรม ช่องทางหรือการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม การสื่อสาร วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ความคิดเห็นและการกล้าแสดงออก เป็นต้น

ทั้งนี้ จึงมีนักวิชาการที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมที่ต่างกันออกไปด้วย แต่ในงานวิจัยนี้จะใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548, ออนไลน์) ที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานด้านคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการ และได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็น 5 ระดับ โดยนำแนวคิดมาจากสมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation ; IAP2) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริม

สร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือกและทางเลือก วิธีทำให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) ระดับการให้คำปรึกษาหารือ (Consult) เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความคิดเห็น และแนวทางแก้ไข เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้วิธีต่างๆ เพื่อรับข้อมูล เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมทำงานกับประชาชน และสร้างความมั่นใจให้ประชาชน ว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน จะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4) ระดับการร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) ระดับการมอบอำนาจการตัดสินใจ (Empower) เป็นการเสริมอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐให้แก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ หรือให้เป็นเจ้าของ โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น และถือเป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด เช่น การลงประชามติ ในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

2.4.4 ความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีผู้กล่าวถึงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านความสำคัญต่อการดำเนินนโยบาย ในที่นี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีความเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จของนโยบายจากนักวิชาการต่างๆ มากกล่าวไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจให้ดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากช่วยสะท้อนปัญหา สาเหตุ และความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน ซึ่งมีผลต่อการวางแผนหรือโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการนั้น สามารถช่วยให้มีการพิจารณาวิถีทางเลือกอย่างเต็มที่จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างความเข้าใจให้ดีขึ้น

2) ช่วยลดค่าใช้จ่ายและความล่าช้า มีการมองว่ากระบวนการหรือโครงการที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ จนในที่สุดการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเป็นวิธีที่ประหยัดกว่า

3) ช่วยให้เกิดฉันทามติร่วมกันในหมู่เหล่า เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลและปัญหารวมทั้งวิธีการในการแก้ปัญหา เกิดจากการร่วมกันคิด ร่วมกันตกลงใจของคนในท้องถิ่นเอง มิได้มีผู้อื่นมาสั่งการให้กระทำเช่นในอดีต ทำให้คนในท้องถิ่นต้องพร้อมใจกันในการลงมือปฏิบัติการแก้ไขปัญหา และต้องยอมรับในโครงการหรือกิจกรรม รวมทั้งกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยคนในท้องถิ่นเอง

4) เมื่อเกิดการมีส่วนร่วมที่ดีแล้ว สามารถนำผลไปปฏิบัติงานได้ง่ายกว่า เพราะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจ และเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้ว ก็ย่อมต้องการเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติเท่านั้น แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้โครงการที่นำไปปฏิบัติมีความยั่งยืน

5) ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงาน เนื่องจากท้องถิ่นตระหนักว่าปัญหาและความต้องการต่างๆ เป็นของท้องถิ่นเอง โครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาล้วนดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นโดยตรง ท้องถิ่นจะมีความภูมิใจในผลงานและจะรักษาผลงานนั้นให้คงอยู่ตลอดไป

6) เป็นการพัฒนา “ประชาสังคม” ส่งเสริมการพัฒนาจากล่างขึ้นบนและส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาที่ยั่งยืน

7) ประชาชนได้เรียนรู้ ได้รับการพัฒนา ความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของการเป็นสมาชิกในชุมชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหาการพัฒนา แต่เขายังได้เรียนรู้ด้วยว่า กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว ช่วยให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้วิถีแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รวมทั้งรู้จักนำภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

8) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจก่อให้เกิดโอกาสที่คูกรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้
อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ
กรณีได้

9) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นจากการเข้าหาข้อมูลรวมถึงการให้
ข้อมูลกับประชาชนในโครงการต่างๆ ก่อนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ทั้งยังช่วยส่งผลให้เจ้าหน้าที่
ของรัฐมีความเข้าใจในบริบท วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจดำเนิน
โครงการต่างๆ ต่อไป

2.4.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมา แม้ว่าเราจะเห็นได้ถึงความสำคัญ
และประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น แต่หากพิจารณาจากความเป็นจริงใน
ปัจจุบันแล้ว เรายังจะเห็นได้ว่า ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อย ทั้งนี้อาจ
เนื่องมาจากข้อจำกัดและปัญหาที่สำคัญตามที่นักวิชาการได้แสดงทัศนคติไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543: 29) กล่าวไว้ว่า ที่ผ่านมามีการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง
ตนเองโดยทางอ้อม คือ ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
จากประชาชน ซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนห่างเหินกิจกรรมของท้องถิ่นตน โดยกิจกรรมของท้องถิ่น
เป็นเรื่องของ “นักการเมืองท้องถิ่น” เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นหลาย
ประการ คือ

1) เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น เขาจะไม่มี
ความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นของตน การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือการ
เสียสละเพื่อท้องถิ่นจึงไม่มี

2) การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบ
จากประชาชน การดำเนินงานจึงเกิดการบกพร่องขึ้นได้ง่าย จนถึงขั้นทุจริตคอร์รัปชัน แม้จะมีการ
ตรวจสอบฝ่ายบริหารจากสภาท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

เนื่องด้วยนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นลงไปดำเนินการ
เชิงพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในพื้นที่ ทั้งประชาชนที่อยู่อาศัยโดยตรง และประชาชน
ทั่วไป นอกจากนี้ พื้นที่คลองโอ่งอ่างยังจัดเป็นโบราณสถานของชาติ ดังนั้น การดำเนินนโยบายใน
พื้นที่ตามหลักการมีส่วนร่วม จะสามารถเป็นแรงเสริมที่ช่วยให้นโยบายขับเคลื่อนไปข้างหน้าอย่าง
ยั่งยืนได้ การศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมนี้ จะช่วยให้เข้าใจถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย
ปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างในบริบทของภาคที่สาม หรือกล่าวคือ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และ
ภาคประชาสังคมต่างๆ

2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

2.5.1 ความหมายของการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไว้ในมาตรา 35 วรรค 4 ว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมาตรา 71 บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความคุ้มครองป้องกันมิให้เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว³⁰

ปฏิญญาว่าด้วยหลักยุติธรรมพื้นฐานสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อานาจโดยมิชอบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1985) ได้รับรองสิทธิผู้เสียหายไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access of Victim to Justice and Fair Treatment) การได้รับการชดเชยความเสียหาย โดยผู้กระทำความผิด (Restitution) การได้รับการชดเชยและความเสียหายโดยรัฐ (Compensation) และการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรม (Assistance)

หลักการพื้นฐานสำหรับการเยียวยาและชดเชยเหยื่อที่ถูกละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศขั้นรุนแรง ค.ศ. 2005 ได้กล่าวถึงการชดเชยความเสียหายจากการบาดเจ็บถูกทำร้าย (Reparation) กล่าวคือ การทำให้กลับสู่สภาพเดิมให้เหมือนก่อนเกิดการกระทำความผิด (Restitution) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน (Compensation) การบำบัดฟื้นฟู (Rehabilitation) การทำให้พอใจ (Satisfactions) และการประกันว่าจะไม่เกิดการละเมิดซ้ำขึ้นอีก (Guarantees of Non-Repitition)

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ในข้อบทที่ 14 กล่าวถึงการชดเชยเหยื่ออาชญากรรม โดยใช้คำว่า การชดเชยทดแทน โดยมีความหมายครอบคลุมรวมถึงการบรรเทาเหยื่ออาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ “การชดเชยความเสียหาย” การทำให้กลับสู่สภาพเดิมให้เหมือนก่อนเกิดการกระทำความผิดกฎหมาย การจ่ายค่าสินไหมทดแทน การบำบัดฟื้นฟู การทำให้พอใจ และการประกันว่าจะไม่เกิดการละเมิดซ้ำขึ้นอีก และยังอ้างอิงมาตรการอย่างเต็มรูปแบบที่จำเป็นเพื่อให้เกิดการเยียวยากรณีที่มีการละเมิดอนุสัญญานี้³¹

³⁰ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, เหยื่ออาชญากรรม: สิทธิและการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2561), หน้า 43.

³¹ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, เหยื่ออาชญากรรม: สิทธิและการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม, หน้า 44.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามข้อ 2 ได้ระบุถึงการเยียวยาผู้ถูกละเมิดไว้ดังนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่า บุคคลใดมีสิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรองรับไว้ในกติกานี้ถูกละเมิดต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจังโดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ และประกันว่าบุคคลใดที่เรียกร้องการเยียวยาดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้โดยระบบกฎหมายของรัฐและจะพัฒนาหนทางการเยียวยาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล และประกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับให้การเยียวยานั้นเป็นผล ซึ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้นประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับ วันที่ 30 มกราคม 2540³²

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือเยียวยา จะเป็นการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจะเป็นรูปแบบของการชดใช้ความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การชดใช้ความเสียหายยังอาจรวมไปถึงการสร้างความสำนึกและการใช้วาจาจากกล่าวคำขอโทษ

2.5.2 หลักนิติธรรมกับการเยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญา

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law มีแนวคิดมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ที่มีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ คือ A. V. Dicey นำคำนี้มาใช้ในระบบอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมมองที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยแนวคิดของ Dicey นั้น เห็นว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ³³ ได้แก่

1) บุคคลจะไม่ถูกลงโทษหรือย้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตนเว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรมและพิพากษาโดยศาลยุติธรรม หมายความว่า หลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองที่จำกัดอำนาจผู้ปกครองไม่ให้มีมากเกินไปและไม่สามารถใช้อำนาจปกครองได้ตามอำเภอใจ แสดงว่า ภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรมประชาชนจะไม่ถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

2) ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดินไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและถูกลงโทษอย่างเดียวกัน อันเป็นการ

³² ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, เหยื่ออาชญากรรม: สิทธิและการช่วยเหลือเยียวยา, หน้า 44 - 45.

³³ Andrew Veaa Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1960, cited in Michael Neumann, *The Rule of Law: Politicizing Ethics* (Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2002).

แสดงถึงหลักการเสมอภาคเบื้องต้นทางกฎหมาย

3) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

จากลักษณะของหลักนิติธรรมข้างต้น จะเห็นว่า มีความใกล้เคียงกับคำอีกคำหนึ่ง คือ “นิติรัฐ” (Legal States) ซึ่งหมายถึง รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายมิใช่ปกครองด้วยอำนาจบารมี ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดไม่ได้” อันตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ เอกชนจะกระทำการอย่างไรก็ได้”³⁴ อันแสดงให้เห็นความหมายของนิติรัฐที่ว่า ลักษณะของประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐ ต้องมีลักษณะคือ

1) ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาล่วงเกินสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือห้ามประชาชนใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผิดทางอาญา

2) ต้องมีการแบ่งแยกขอบเขตของการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีกลไกควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบอำนาจและให้อยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดี ไม่ถูกก้ำก๋ายแทรกแซงจากอำนาจบริหาร และที่สำคัญต้องมีระบบตุลาการศาลปกครองไว้ควบคุมการกระทำในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ด้วยเหตุนี้ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐจึงต่างส่งเสริมซึ่งกันและกันในการที่ผู้ปกครองจะบริหารจัดการกิจการภายใน กล่าวคือ บุคคลต้องมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย บุคคลจักต้องรับโทษในการกระทำผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ไม่ว่าจะ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับรัฐ

อาจสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

- 1) หลักรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 2) หลักแห่งการแบ่งแยกการใช้อำนาจ
- 3) หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ
- 4) หลักแห่งการมีกฎหมายที่ดี
- 5) หลักแห่งความรับผิดชอบของรัฐ

³⁴ สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล, "นิติรัฐ vs นิติธรรม." <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1442>.

หลักนิติธรรมได้มีการระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับแรก โดยได้ระบุไว้ทั้งในมาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 78 (6)³⁵ เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันมีผลเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายสาระสำคัญของหลักนิติธรรม เช่น การเป็นอิสระของผู้พิพากษา กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย และการห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นต้น ผลพวงจากหลักการดังกล่าวทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องทั้งผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (individual interest) และผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest)

หลักนิติธรรมจึงเกี่ยวพันกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสิทธิในความเสมอภาค เพราะสิทธิทั้งสองถือเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต คิด และการกระทำต่างๆ แต่การใช้สิทธิเหล่านั้นสิทธิบางประเภทเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างดั้งเดิม โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน ในขณะที่สิทธิบางประเภทต้องมีการออกกฎหมายบัญญัติรองรับเสียก่อน ประชาชนจึงจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ อาทิเช่น สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ สิทธิในสิ่งแวดล้อม แต่การใช้สิทธิของเอกชนดังที่กล่าวมาอาจส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพด้วยกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยเท่านั้น

2.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเยียวยา

แนวคิดเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหาย

การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายปะปนอยู่กับการลงโทษเพื่อแก้แค้นผู้กระทำความผิด และกำหนดค่าปรับทางแพ่งเข้ารัฐ จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 - 20 สังคมเริ่มตระหนักถึงสิทธิของผู้เสียหาย ในปี ค.ศ. 1950 - 1964 จึงมีการเรียกร้องในเรื่องนี้และมีการจัดตั้งระบบการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาในประเทศอังกฤษ ส่วนในประเทศอื่นๆ เริ่มมีการตรากฎหมายโดยแยกแนวความคิดการจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายโดยรัฐ (Compensation) และการชดเชยโดยผู้กระทำความผิด (Restitution) ในระดับนานาชาติปรากฏหลักการ เช่น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้มีการกล่าวถึงค่าตอบแทนเหยื่ออาชญากรรม จากนั้นได้มีความเคลื่อนไหวใน

³⁵ เพลินตา ตันรังสรรค์, "ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม."

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/4seminar/s56%20jun_11_1.pdf.

ระดับภูมิภาคและระดับประเทศมาตามลำดับ ซึ่งแนวคิดสำคัญเป็นที่มาในเรื่องนี้ ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ³⁶

แนวความคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เป็นแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา โดยถือว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ได้รับผลร้ายจากอาชญากรรม ในฐานะที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาร้ายแรง รัฐได้รับทราบถึงความสูญเสียของผู้ที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งหากรัฐไม่ยื่นมือเข้าช่วยเหลือผู้เสียหายจะต้องทนทุกข์ทรมานจากผลกระทบที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้ก่อขึ้นนั้น

แนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการทำให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมนั้น มีแนวความคิดที่เป็นฐานแนวความคิดสำคัญ คือ³⁷

- 1) รัฐมีหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม หากรัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้ รัฐจึงสมควรรับผิดชอบ
- 2) รัฐสมควรให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เสียหายที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของรัฐสวัสดิการจึงเป็นการที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่พลเมืองของตนโดยไม่คิดมูลค่า และการพัฒนาของแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการนี้ โดยเฉพาะในด้านความช่วยเหลือต่อเหยื่ออาชญากรรม หรือผู้เสียหายในคดีอาญาในลักษณะของการทดแทนความเสียหายนั้นมีมานานแล้ว เป็นลักษณะของการช่วยเหลือพลเมืองของรัฐประการหนึ่งเช่นเดียวกับการประกันสังคมนั่นเอง ดังนั้น ในขณะที่เรากล่าวถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถคืนสู่สังคมได้นั้น การสงเคราะห์เหยื่ออาชญากรรมจึงต้องมีการเยียวยาเช่นเดียวกัน เป็นการทำให้ประชาชนมองเห็นความเสมอภาคทางด้านความยุติธรรมของรัฐได้ดียิ่งขึ้น ถึงแม้รัฐจะมีข้อจำกัดมากมายในการทำเช่นนั้น เช่น ข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ เป็นต้น แต่โครงการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อมในการให้ความร่วมมือกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ในการป้องกันอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น ผู้เสียหายจะให้ความร่วมมือกับรัฐ เพื่อให้ได้สิทธิในการได้รับการทดแทนความเสียหายอันทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีมากขึ้นตามไปด้วย ในทำนองเดียวกันกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษนั่นเอง

³⁶ คณนิติศาสตร์, โครงการศึกษา แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2553).

³⁷ คณนิติศาสตร์, โครงการศึกษา แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา, หน้า 11.

ระบบการเยียวยาแก่ผู้เสียหาย

1) การชดเชยโดยผู้กระทำผิด (Restitution)

เมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาและมีบุคคลได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น ผู้ที่ควรจะต้องเป็นผู้ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยตรงย่อม ได้แก่ ผู้กระทำความผิดอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีแพ่ง (Civil Litigation หรือ Civil Suits) เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน (Damages) เอาจากผู้กระทำผิดอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนโดยตรง หรือชดเชยแก่ผู้เสียหายด้วยวิธีอื่น เช่น การขอขมา หรือการสร้างความสัมพันธ์อันดี เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ร่วมกันต่อไปในสังคมได้อย่างสงบสุข

2) การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (Compensation)

แม้ว่าโดยหลักแล้ว ผู้กระทำความผิดสมควรเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการกระทำความผิดของตน อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวความคิดที่ว่าในบางกรณีรัฐเองก็มีความบกพร่องในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือไม่สามารถนำตัวผู้กระทำมาจับโทษได้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในคดีอาญา บางประเทศจึงมีกฎหมายเพื่อจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย (Compensation) ให้แก่ผู้เสียหายด้วย ส่วนจะจ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใดหรือจ่ายในกรณีใดบ้าง ขึ้นอยู่กับนโยบายและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ³⁸

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเยียวยาแก่ผู้เสียหายนั้น ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยโดยผู้กระทำความผิด เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือการได้รับการชดเชยจากผู้กระทำความผิดโดยวิธีอื่น เช่น การขอขมาลาโทษ เป็นต้น แต่หากผู้เสียหายไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาชดเชยเยียวยาความเสียหายได้นั้น ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายโดยรัฐได้ ซึ่งอัตราค่าชดเชยความเสียหายนั้นจะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน

รูปแบบของการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย

รูปแบบของการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การจ่ายเงินชดเชยความเสียหาย (Victim Compensation) หรือการเยียวยาโดยการให้ความช่วยเหลืออื่นๆ (Victim Assistance) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในเรื่องอื่นที่จำเป็นเร่งด่วนในขณะดำเนินคดี หรือเพื่อให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมสามารถกลับสู่วิถีชีวิตปกติภายหลังเหตุการณ์อันเลวร้าย หรือเพื่อฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้เสียหาย เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ การดำเนินคดีความ ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีพในระหว่างที่ยังมีความเดือดร้อนหรือยังต้องดำเนินคดีความอยู่ สำหรับวิธีการให้ความช่วยเหลือ

³⁸ คณะนิติศาสตร์, โครงการศึกษา แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา, หน้า 12.

อาจแตกต่างกันออกไป บางประเทศอาจเป็นการให้เงินช่วยเหลือ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว บางประเทศอาจจัดให้มีบริการช่วยเหลือจากหน่วยงานหรืออาสาสมัคร หรือบางประเทศอาจให้ความช่วยเหลือโดยผ่านโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบของการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาอาจกระทำได้หลายรูปแบบและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศมีการเยียวยาผู้เสียหายที่ไม่เป็นเพียงแต่ตัวเงินเท่านั้น แต่ยังมีการเยียวยาในรูปแบบของการบำบัดฟื้นฟูทางจิตใจด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการเยียวยาจำเลย

ที่มาที่สำคัญของแนวคิดในการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญา คือ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกรณีผู้ต้องหาและจำเลย กรอบหลักการในระดับสากล เช่น กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งบัญญัติในข้อ (5) ว่า “บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นผลให้มีกฎหมายหรือระบบการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาในประเทศต่างๆ รวมถึงแนวคิดในการยกเว้นโทษหรือการชดเชยโทษของราชอาณาจักไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 246 โดยมีการยอมรับว่ารัฐมีโอกาสกระทำผิดพลาดในการดำเนินคดีอาญาได้ ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้บริสุทธิ์ทั้งเป็นการควบคุมรัฐให้มีความระมัดระวังในการดำเนินคดีอาญา แต่การเข้ามารับผิดชอบต่อรัฐไม่อาจถือว่ารัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อผู้ที่ต้องตกเป็นจำเลย แต่เป็นเรื่องที่รัฐเข้ารับผิดชอบต่อในการกระทำที่เกิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁹

นอกจากนี้ ตาม “Declaration of the Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power” ซึ่งวางหลักสำคัญเพื่อรองรับสิทธิของเหยื่อ ซึ่งรวมถึงเหยื่อจากการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ไว้ดังนี้

- 1) เหยื่ออาชญากรรมและเหยื่อจากการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรมจะต้องได้รับการดูแลอย่างมีศักดิ์ศรี
- 2) ต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทในการเตรียมตัวสำหรับการดำเนินคดีในศาล ตลอดจนความคืบหน้าและผลของคดี
- 3) ต้องได้รับการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกายภาพ การรักษาพยาบาลทางจิตใจ และทางสังคม และข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว

³⁹ คณะนิติศาสตร์, โครงการศึกษา แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา, หน้า 33 - 34.

4) รัฐบาลต้องให้การศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเพียงพอแก่บุคลากรของหน่วยงานด้านตำรวจ ศาล การแพทย์ และสวัสดิการสังคม และให้มีระบบรองรับกระบวนการทางการศาลและทางบริหาร

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาในปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาจากหลักสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมต่างมุ่งพัฒนาการปฏิบัติงานในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมากขึ้นและให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้เสียหาย ทั้งนี้เนื่องมาจากอิทธิพลของสิทธิมนุษยชนจึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการพัฒนาและยกระดับในการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีมากยิ่งขึ้น

เป็นที่ทราบกันดีว่า พื้นที่สะพานเหล็ก เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาข้อพิพาทมาเนิ่นนาน และการจัดทำนโยบายสาธารณะภายในพื้นที่นั้น เลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีผลประโยชน์ภายในพื้นที่ ในขณะที่ปัญหาข้อพิพาทเกิดจากการกระทำการละเมิดพื้นที่สาธารณะซึ่งผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้รับผลกระทบ โดยไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการปล่อยปละละเลยของภาครัฐ หรือกรุงเทพมหานครเอง การเข้าใช้อำนาจรัฐผ่านตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจสามารถแก้ไขหรือบรรเทาความขัดแย้งลงได้ มาตรการเยียวยาจึงเป็นทางเลือกนโยบายทางเลือกหนึ่งที่จะสามารถบรรเทาปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ และเป็นตัวช่วยในการหาทางออกสู่การขับเคลื่อนนโยบายต่อไปได้

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้วิจัยไม่พบว่ามีการวิจัยในประเด็นของการขับเคลื่อนนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์มาก่อน แต่มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะและการปรับปรุงภูมิทัศน์ในพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ที่สามารถใช้เป็นแนวทางกำหนดกรอบการศึกษอย่างกว้างๆ ของการศึกษา “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง” ในครั้งนี้ได้ ดังนี้

พฤกษา เครือแสง, วรญา จตุพัฒน์รังสี และ พรสวรรค์ มณีทอง⁴⁰ ศึกษาเรื่อง “รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง” เป็นการศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในพื้นที่จังหวัดลำปาง มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาค และผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง และเพื่อหาแนวทางการ

⁴⁰ พฤกษา เครือแสง, วรญา จตุพัฒน์รังสี, and พรสวรรค์ มณีทอง, "รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง" (มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2560).

กำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะและไม่ควรทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีปัญหาที่ทำกิน ประชาชนในพื้นที่จังหวัดลำปางส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จึงยินยอมที่จะเข้าทำกินในที่สาธารณะ ทั้งอาศัยอยู่มาเนิ่นนานนับแต่รุ่นบรรพบุรุษ นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ประชาชนต้องการให้ภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่องทั่วถึง และหากภาครัฐจะมีมาตรการอย่างใดต่อการจัดการปัญหา ควรสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนก่อน และควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ควรฟังเสียงประชาชนในท้องถิ่นในการเสนอทางออกของปัญหาร่วมกัน เทศบาลต้องส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทำให้เกิดค่านิยมในทางแห่งผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเข้าใจความต้องการและปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ทั้งผู้บริหารและชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นอกจากนี้แล้วผลการวิจัยยังสะท้อนปัญหา ประชาชนมีฐานะยากจน ขาดที่ดินทำกิน ประชาชนไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาประชาชนบางรายรู้กฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย รวมทั้งไม่มีความรักและหวงแหนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขาดการพัฒนาอาชีพที่มั่นคง การขาดจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการขจัดความยากจนให้กับประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน หรือยินยอมให้ประชาชนสามารถแสวงหาประโยชน์จากที่สาธารณะได้โดยที่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ โดยผู้วิจัยได้เสนอแนะให้เทศบาลร่วมมือกับสำนักงานที่ดินในเขตท้องที่ ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะ ประโยชน์ที่ถูกต้อง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแนวเขต และความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการควบคุมดูแลพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อให้เกิด ความชัดเจนในเรื่องของกรรมสิทธิ์อำนาจหน้าที่ และสิทธิในการครอบครองดูแลชัดเจน ให้เทศบาลกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนและประชาชนเข้าถึงข้อกฎหมายนั้นได้ ซึ่งสังคมทุกสังคมจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ใช้ร่วมกัน และเชื่อว่ากฎหมายที่ชัดเจนและประชาชนทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข และหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่สาธารณะที่ถูกละเมิดสิทธิจากการบุกรุกควรดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีกับผู้บุกรุกหรือฝ่าฝืนคำสั่ง เพื่อให้เกิดกรณีการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริงในกรณีที่ไม่อาจจะใช้ช่องทางอื่นใดต่อ

ผู้กระทำผิดได้ เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นช่องทางสุดท้าย เพราะช่องทางนี้จะสร้างผลกระทบอย่างรุนแรงในความปกติสุขของสังคม และมาตรการนี้จะใช้ก็ต่อเมื่อไม่เหลือช่องทางใดแล้วที่จะเยียวยาปัญหานี้ได้

วีระ สีสภาพนฤติ และ นิติชาญ ปลื้มอารมย์⁴¹ ศึกษาเรื่อง “การวางแผนป้องกันการบุกรุกพื้นที่และพัฒนาสภาพภูมิทัศน์คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิตและคลองสาขา จังหวัดสมุทรปราการ” เป็นการศึกษาสภาพการบุกรุกพื้นที่สาธารณะที่เป็นปัญหา บริเวณริมคลองพระองค์เจ้าไชยานุชิตและคลองสาขา จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสาร แนวคิดโครงการเพื่อเป็นฐานข้อมูลของการวิจัยพื้นที่สาธารณะริมคลองพระองค์เจ้าฯ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะริมคลอง และแนวทางการออกแบบพื้นที่โล่งสาธารณะสำหรับการนันทนาการ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์ชุมชนเมือง

ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่สาธารณะบริเวณริมคลองพระองค์เจ้าไชยานุชิตและคลองสาขาได้ถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสาธารณะ ถูกบุกรุกจากคนในพื้นที่เองด้วยการยึดครองพื้นที่สาธารณะริมคลองและผู้แสวงหาพื้นที่อยู่อาศัย และเพื่อประกอบอาชีพจากต่างถิ่น ผลจากการพัฒนาเมืองด้วยการรวมศูนย์เศรษฐกิจและความต้องการแรงงาน ทำให้ประชากรเข้ามาหางานทำในเมือง จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการบุกรุกยึดครองพื้นที่สาธารณะริมคลอง เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลมีจำนวนไม่มากนักสำหรับการดูแลได้ทั่วถึง และหรือปล่อยปะละเลยทำให้เกิดการบุกรุกที่สาธารณะเกิดขึ้น โดยปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการบุกรุกพื้นที่สาธารณะริมคลอง สามารถแยกเป็นปัจจัยทางนโยบายการเมืองการปกครอง ปัจจัยทางข้อกฎหมาย ปัจจัยทางด้านการขยายตัวทางกายภาพของชุมชน และปัจจัยทางด้านสังคม นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่พบว่า ประชาชนร้อยละ 70.3 มีความต้องการที่พักผ่อนหย่อนใจลักษณะของสวนสาธารณะ ร้อยละ 39.8 ต้องการค้าขายผลิตผลทางการเกษตร ร้อยละ 20.4 อยากให้มีจุดนัดพบและกิจกรรมเกี่ยวกับการพักผ่อนและห้องสมุดชุมชน และร้อยละ 63.7 ต้องการให้มีการอนุรักษ์พื้นที่พุดตาลเก่าเพื่อเป็นตลาดน้ำที่เหมาะสมและเพื่อการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1) ประกาศพื้นที่ห้ามบุกรุกพื้นที่สาธารณะริมคลองและปิดหมุดในบริเวณที่เป็นพื้นที่โล่ง ระยะที่ 2) ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) และระยะที่ 3) จัดทำพื้นที่สาธารณะริมคลองตัวอย่างตามแนวคิดเป็นพื้นที่การนันทนาการเพื่อการท่องเที่ยว และการคมนาคมทางน้ำ เพื่อไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์แบบยั่งยืน

⁴¹ วีระ สีสภาพนฤติ and นิติชาญ ปลื้มอารมย์, "การวางแผนป้องกันการบุกรุกพื้นที่และพัฒนาสภาพภูมิทัศน์คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต และคลองสาขา จังหวัดสมุทรปราการ" (มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2560).

ณัฐพล อัครวิเศษศิวะกุล⁴² ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยชุมชนริมทางรถไฟจังหวัดนครราชสีมา : กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนไบเลย์-หลังจวนผู้ว่า” เป็นการศึกษา โดยดำเนินการตามแนวคิดการพัฒนาศักยภาพของชุมชน เพื่อการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยและการวางแผนเชิงปฏิบัติการ ด้วยการที่ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย และร่วมกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการศึกษาสภาพเศรษฐกิจ สังคม ภายภาพ และการตั้งถิ่นฐานของชุมชน

ผลการวิจัยพบว่า การแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนไบเลย์-หลังจวนฯ เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหสองแนวทางขึ้นพร้อมกันคือ การแก้ไขปัญหด้วยการจัดการของหน่วยงานภายนอกและการแก้ไขปัญหด้วยการพัฒนาความสามารถของชุมชนในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัย โดยกระบวนการแก้ไขปัญหด้วยการจัดการของหน่วยงานภายนอกเกิดขึ้นจากหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องตระหนักถึงปัญหาการบุกรุกที่ดินของชุมชน ต้องการผลงานที่เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็วและชุมชนไม่มีความสามารถในการต่อรอง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการด้วยการจัดการของหน่วยงานภายนอก ได้แก่ การกระตุ้นจากผู้มีอำนาจระดับสูงการมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าวคือความล่าช้าในการดำเนินการของการรถไฟฯ การขาดความเอาใจใส่และความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่และการขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหชุมชนบุกรุก ในขณะที่การพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยนั้น เริ่มต้นขึ้นเมื่อชุมชนเกิดความตระหนักและแก้ไขปัญหที่ไม่ยุ่งยากมากร่วมกันพัฒนาไปสู่การแก้ไขปัญหในระดับที่ยากขึ้น ซึ่งกระบวนการที่เกิดขึ้นจะทำให้ชุมชนเรียนรู้มันใจและสร้างศักยภาพที่จะแก้ไขปัญหด้วยตนเอง ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเกิดและดำเนินของกระบวนการคือการรับรู้ถึงผลกระทบจากปัญหผู้นำชุมชน การเรียนรู้ทักษะในการแก้ไขปัญหของชุมชน ผู้กระตุ้น และผู้ประสานงาน ส่วนอุปสรรคหรือข้อจำกัด ได้แก่ ความล่าช้าในการหาผู้นำที่ชาวบ้านยอมรับ ผู้กระตุ้นต้องทุ่มเทและทำงานอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจแนวคิดการพัฒนาความสามารถของชุมชน

การศึกษาวิจัยของ **ชลธิศ เลาะห์คามิน**⁴³ เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำ เพื่อจัดระเบียบสาธารณะในการบุกรุกคูคลอง กรณีศึกษาคลองลาดพร้าว” เป็นการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร และประชาชนที่อาศัยอยู่พื้นที่ริมคลองลาดพร้าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อรวบรวมปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณริมคลอง

⁴² ณัฐพล อัครวิเศษศิวะกุล, "กระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยชุมชนริมทางรถไฟจังหวัดนครราชสีมา : กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนไบเลย์-หลังจวนผู้ว่า" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

⁴³ ชลธิศ เลาะห์คามิน, "การบริหารจัดการน้ำ เพื่อจัดระเบียบสาธารณะในการบุกรุกคูคลอง กรณีศึกษาคลองลาดพร้าว" (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560).

ลาดพร้าว และเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการระบายน้ำในพื้นที่กรุงเทพมหานคร 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบุกรุกกล้าของประชาชนริมคลอง ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนโครงการและพิจารณาแนวทางการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการน้ำ เพื่อจัดระเบียบสาธารณะในการบุกรุกคลองในพื้นที่ต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเกิดจากปริมาณของประชากรและประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พื้นที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนจำกัด และส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มต่ำ อีกทั้งการบริหารจัดการด้านผังเมืองไม่เป็นไปตามระบบที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ไม่สามารถใช้หน่วยงานใดหน่วยงานเดียวในการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังสะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการกำหนดมาตรการการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหามลพิษน้ำท่วมขัง ชุดลอกคลองลาดพร้าวให้มีประสิทธิภาพในการระบายน้ำ และดำเนินการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กทั้งสองฝั่งคลอง ตลอดจนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่บุกรุกกล้าคลอง

นอกจากนี้ การวิจัยยังพบพบว่าปัญหาเกิดจากการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนในอดีตที่มีได้แก่ปัญหาตั้งแต่ต้น ทำให้มีการต่อเติมบ้านเรือนจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งมีการขออนุญาตติดตั้งสาธารณูปโภคต่างๆ การแก้ไขปัญหาก็กระทบกับประชาชนจำนวนมาก จึงต้องแต่งตั้งหน่วยงานที่ตัดสินใจได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม แก้ไขปัญหาควบคู่กับการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ไม่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อผู้เดือดร้อนดังกล่าว

ณัฐนิภรณ์ น้อยเสงี่ยม และ สาทินี วัฒนกิจ⁴⁴ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์น้ำตกน้ำเค็ม จังหวัดตรัง เพื่อการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ABC) บริเวณลุ่มน้ำปะเหลียน จังหวัดตรัง เป็นรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยมีกลุ่มตัวแทนชุมชน ผู้ประกอบการท่องเที่ยวชุมชน ผู้นำชุมชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ร่วมกิจกรรมการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนารูปแบบภูมิทัศน์ของแหล่งท่องเที่ยวร่วมกับชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาศักยภาพและอัตลักษณ์ที่โดดเด่น บนความสัมพันธ์ทางกายภาพของสภาพแวดล้อมธรรมชาติและตำนานความเชื่อท้องถิ่น เพื่อการออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์น้ำตกน้ำเค็ม จังหวัดตรัง

⁴⁴ ณัฐนิภรณ์ น้อยเสงี่ยม and สาทินี วัฒนกิจ, "การศึกษาแนวทางการออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์น้ำตกน้ำเค็ม จังหวัดตรัง เพื่อการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน" (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, 2563).

ผลการศึกษาค้นหารูปแบบภูมิทัศน์เพื่อการท่องเที่ยวด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม สามารถสรุปข้อค้นพบจากการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกระบวนการวิจัย ตั้งแต่ระดับการร่วมให้ข้อมูล ต่อเนื่องถึงระดับการร่วมเสนอรูปแบบภูมิทัศน์ และนำไปสู่ข้อตกลงยอมรับรูปแบบภูมิทัศน์ร่วมกันในขั้นตอนสุดท้าย กระบวนการมีส่วนร่วมช่วยให้ชุมชนเข้าใจคุณค่าของพื้นที่และเกิดความหวงแหนโดยธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ชุมชนเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยวที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับระดับการมีส่วนร่วม แม้จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในทุกระบวนการอย่างอิสระ แต่ชุมชนมีบทบาทเป็นแกนหลักในการเข้าร่วมกิจกรรม ส่วนอำนาจการตัดสินใจนั้น พบว่าหน่วยงานท้องถิ่นภาครัฐยังคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในลักษณะการตัดสินใจจากระดับบน (top – down) ลงสู่ชุมชน ปัญหาการยกระดับให้ประชาชนร่วมมีอำนาจในการตัดสินใจ ไม่เพียงแต่ปรากฏในพื้นที่น้ำตกน้ำเค็ม หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากทัศนคติของหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อลดความขัดแย้งที่มีต่อการกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่

2) ด้านอัตลักษณ์แหล่งท่องเที่ยว น้ำตกน้ำเค็ม พบว่า เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติและตำนานความเชื่อท้องถิ่น การค้นพบความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ต่อเนื่องด้วยการออกแบบตราสัญลักษณ์ชุมชน จุดถ่ายรูปรูปหัวใจ และเกิดโอกาสการสร้างงานที่เอื้อให้ในชุมชนมีรายได้เสริมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามมา

3) ด้านผังและรูปแบบภูมิทัศน์ คำนี้ถึงความสอดคล้องกับศักยภาพและลักษณะพื้นที่ ความร่มรื่นเป็นแนวคิดหลักในการนำมาพัฒนาร่วมกับแนวคิดการจัดวางองค์ประกอบภูมิทัศน์ ที่คำนึงถึงการเลือกใช้วัสดุ สี สัดส่วน และประโยชน์ใช้สอย เพื่อให้เกิดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ข้อสรุปผังและรูปแบบภูมิทัศน์ที่ได้เกิดจากกิจกรรมกระบวนการมีส่วนร่วมทุกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการให้ข้อมูล เสนอปัญหาและความต้องการ ร่วมวิเคราะห์และร่วมแสวงหาแนวทางการยอมรับและข้อตกลงร่วมกันของชุมชน

การศึกษานี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ข้อค้นพบจากการศึกษาจะไม่สามารถนำไปดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนได้เลย หากขาดงบประมาณในการสนับสนุนและผลักดันจากหน่วยงานภาครัฐ ชุมชนในฐานะผู้จัดการท่องเที่ยวสามารถดำเนินการจัดหางบประมาณการพัฒนาพื้นที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหรือร่วมดูแลพื้นที่ นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถดำเนินการจัดหางบประมาณจากหน่วยงานภาคเอกชน องค์กรหรือสมาคมการท่องเที่ยวหรือองค์กรและบริษัทที่ทำโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Corporate Social Responsibility – CSR) ด้วยการนำเสนอรูปแบบการพัฒนาพื้นที่และกิจกรรมที่มีศักยภาพในประเด็นการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์

ทั้งแก่พื้นที่และหน่วยงานหรือองค์กรที่ของงบประมาณสนับสนุนด้านการพัฒนา หากไม่สามารถจัดหางบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ประเด็นข้อเสนอแนะด้านงบประมาณการพัฒนาพื้นที่นี้ ควรพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมการดูแลพื้นที่ในอนาคต

ในส่วนการดำเนินการ จำเป็นต้องมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างแหล่งท่องเที่ยว ชุมชน ภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและนำแนวคิดมาปรับปรุงเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์ จากการศึกษาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีส่วนให้ทุกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกๆ โครงการ ดังนั้น ในส่วนของกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ควรที่จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับบทบาทการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเพียงฝ่ายเดียว หน่วยงานภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่จะต้องมีบทบาทเป็นแกนหลัก เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้วยการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้ง และนำไปสู่การยอมรับแนวทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้

พรพล หาญเมือง และ วนิดา พรหมหล้า⁴⁵ ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งและการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์: กรณีศึกษา โคนทองลิม อำเภอบุพผรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด” เป็นการทบทวนเพื่อศึกษาพัฒนาการความร่วมมือที่เกิดขึ้นในชุมชนในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคนทองลิม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้ง สถานการณ์ความร่วมมือและบทบาทของแต่ละกลุ่มบุคคลในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ โคนทองลิม และหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคนทองลิม อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สภาพปัญหาในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคนทองลิม ประกอบด้วยประเด็นปัญหาในหลายมิติ ทั้งประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน ประเด็นสภาพปัญหาการขาดความชัดเจนของสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์โคนทองลิม ประเด็นสภาพปัญหาการขาดการกำกับ ติดตาม ประสานงานเกี่ยวกับความชัดเจนในการทำความเข้าใจสิทธิ์ในที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ และประเด็นสภาพปัญหาการไม่ยอมรับความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายในการจัดการการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในขณะที่สถานการณ์ความร่วมมือและบทบาทของแต่ละกลุ่มบุคคลในการจัดการการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์โคนทองลิม สามารถวิเคราะห์ความร่วมมือแยกออกเป็น 2 สถานการณ์ สถานการณ์แรกคือเป็นการสร้างความร่วมมือแบบทั่วไปในลักษณะภาพกว้างเป็นการร่วมมือกันแบบหลวมๆ โดยแตกออกเป็นอีกสองสถานการณ์ย่อย คือ (1) เกิดจากชาวบ้าน

⁴⁵ พรพล หาญเมือง and วนิดา พรหมหล้า, "ความขัดแย้งและการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์: กรณีศึกษา โคนทองลิม อำเภอบุพผรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด" (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2563).

ร่วมมือในการจัดการตนเอง และ (2) เกิดจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยในการจัดการ และสถานการณ์ที่ 2 การสร้างความร่วมมือที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิ โดยเฉพาะ ซึ่งแยกออกตามบทบาทของแต่ละกลุ่มบุคคลในการจัดการการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิ

โดยจากผลการวิเคราะห์พบว่า สถานการณ์ความร่วมมือที่เกิดขึ้นเมื่อมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยการแก้ไขปัญหารวมไปถึงการวางแนวทางในการจัดการการใช้ที่ดินดังกล่าวแล้ว จะทำให้เกิดการบูรณาการต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ทำให้กระบวนการทำงานนั้นมีลักษณะขั้นตอนเป็นทางการมากขึ้น มีระเบียบแบบแผนในการประชุมที่ชัดเจน มีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิ ในการมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหารวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นไปจนถึงอาจมีการวางแนวทางในการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าที่ชาวบ้านจัดการกันเอง แต่ข้อเสียในการจัดการลักษณะนี้บางครั้งเป็นไปในลักษณะทางการมากเกินไป ทำให้การแสดงออกในการมีส่วนร่วมของชาวบ้านซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงไม่ใช่ความคิดเห็นที่แท้จริงเท่าที่ควร เป็นต้น และสุดท้ายในบทบาทของภาคประชาสังคม ทั้งศูนย์ศึกษาและพัฒนาหลักสูตรเพื่อสิทธิมนุษยชน ทนายอาสา ประชาชนชาวบ้าน ยังไม่ได้มีส่วนร่วมที่ชัดเจนในการเข้ามาช่วยในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิมากนัก จึงทำให้การขับเคลื่อนในการจัดการที่ดินดังกล่าวขาดการกระตุ้นอย่าง ที่ควรจะเป็น

การวิจัยของ จรัสพิมพ์ บุญญานันต์⁴⁶ เรื่อง “แนวทางการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาภูมิทัศน์พื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้ อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่” เป็นการศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาที่สอดคล้องกับลักษณะสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพที่มีอยู่เดิม และเพื่อศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้ ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและชุมชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน

ผลการวิจัยพบว่า บริบทสภาพแวดล้อมเฉพาะพื้นที่นั้น ลำน้ำห้วยโจ้มีลักษณะชีววิทยาทางธรรมชาติ (Natural biological aspect) ที่ชัดเจน มีคุณลักษณะของความหลากหลาย (Diversity characteristic) ทั้งในทางกายภาพ ทางนิเวศวิทยา หรือทางการใช้พื้นที่ ในขณะที่ลักษณะความเป็นพื้นที่สาธารณะ (Public aspect) พื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้จัดเป็นพื้นที่สาธารณะที่มีคุณภาพต่ำ การเข้าถึง

⁴⁶ จรัสพิมพ์ บุญญานันต์, "แนวทางการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาภูมิทัศน์พื้นที่ริมลำน้ำห้วยโจ้ อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่" (มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2560).

พื้นที่ที่รื้อน้ำโดยตรงทำได้ยาก พื้นที่ที่มีความรกร้าง ขาดการใช้ประโยชน์ ซึ่งขัดแย้งกับผลการวิเคราะห์ ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม ในเรื่องแนวทางในการจัดการที่มีผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ การปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์รื้อน้ำให้สวยงามร่มรื่น รองลงมาเป็นการจัดให้เป็นพื้นที่นันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจของคนในชุมชน นอกจากนี้การวิจัยยังพบว่า จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาทำให้ลักษณะทางวัฒนธรรมที่เป็นชนบทเดิมอันเกิดจากพื้นที่เกษตรกรรม มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่อยู่อาศัยมากขึ้น ดังนั้นในแนวทางการอนุรักษ์พัฒนา และฟื้นฟูภูมิทัศน์รื้อน้ำห้วยโจ้งจึงต้องคำนึงถึงลักษณะทางวัฒนธรรมเชิงประวัติศาสตร์และคุณลักษณะเฉพาะตัวดั้งเดิม อันเป็นลักษณะของพื้นที่เกษตรกรรมชนบท ซึ่งกำลังลบลบเลื่อนไป ด้วยเหตุนี้นอกจากการพัฒนาพื้นที่นันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจสำหรับคนในชุมชนและสถาบันศึกษาแล้ว การอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และเกษตรกรรมเดิมจึงเป็นเรื่องสำคัญอีกด้วย

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพื้นที่รื้อน้ำห้วยโจ้ง ตามแนวทางสรรค์สร้างพื้นที่ภูมิทัศน์รื้อน้ำ กล่าวคือ 1) เป็นการสร้างสรรค์การใช้ประโยชน์พื้นที่รื้อน้ำที่หลากหลาย ทั้งพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ พื้นที่เพื่อการศึกษาาระบบนิเวศ และพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น 2) เป็นการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน 3) สร้างระบบเชื่อมโยงของพื้นที่เปิดโล่ง (Green Connector) ตลอดแนวลำน้ำห้วยโจ้ง 4) ปรับปรุงทั้งในเรื่องทัศนียภาพ ประโยชน์ใช้สอยของพื้นที่และการเข้าถึงของพื้นที่เดิม 5) ปรับปรุงการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่รื้อน้ำ และพื้นที่ชุมชนที่อยู่โดยรอบ และ 6) การฟื้นฟูระบบนิเวศภูมิทัศน์รื้อน้ำที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งคน สัตว์ต่างๆ และพืชพรรณ

ในขณะที่การศึกษาของ ธิญา จันทรเกตุ⁴⁷ เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา” เป็นการศึกษาข้อมูลจากการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยาที่ผ่านมาเป็นข้อมูลพื้นฐานทางการศึกษา เพื่อหาปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยด้านการสื่อสาร ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภูมิทัศน์ที่เกิดขึ้น

การศึกษาครั้งนี้ทำให้พบปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสาร ปัจจัยด้านโอกาสและความต้องการ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการมีส่วนร่วม โดยผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเพียงเข้าไปใช้

⁴⁷ ธิญา จันทรเกตุ, "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา" (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548).

ประโยชน์มากกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการดำเนินงาน และการประเมินผลในการจัดการภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมชายกว๊านพะเยา ซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลเมืองพะเยา

ผลจากการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับน้อย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของเทศบาลแล้ว ส่งผลให้อาจเข้าใจว่าได้ทำหน้าที่ครบถ้วนแล้ว ดังนั้นการจัดการเกี่ยวกับชายกว๊านพะเยาจึงควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลและผู้นำชุมชนเท่านั้น ทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้าไปให้ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตในการทำงาน ผู้วิจัยได้เสนอแนะจากมุมมองด้านการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า ถ้าหากทางเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยาได้คำนึงถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ผลที่จะตามมา ก็อาจจะเป็นผลดีต่อการทำงานทั้งในด้านความพึงพอใจ ความสำเร็จของงานตามกำหนดเวลาและเป้าหมายที่วางไว้ ประหยัดงบประมาณและที่สำคัญคือจะเกิดความสามัคคีในกลุ่มของประชาชน เกิดความรักความหวงแหนและความเป็นเจ้าของ ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษา เป็นการลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาทางอ้อมด้วย เหตุที่การมีส่วนร่วมมีความสำคัญในการดำเนินการต่างๆ เป็นอย่างยิ่งจึงควรสนับสนุนส่งเสริมและจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน ทั้งที่เป็นชาวพะเยาและนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการต่างๆ ของกว๊านพะเยาสืบต่อไป

และการศึกษาวิจัยของ **นิติชาญ ปลื้มอารมณ์, ประกายรัตน์ สุขุมลชาติ และคณะ**⁴⁸ เรื่อง **“การศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองและขุมน้ำสาธารณะในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ท”** เป็นการศึกษาและสำรวจสภาพพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพของพื้นที่ริมคลองบางใหญ่ คลองท่าแครง และคลองแสนสุข ที่มีสภาพแวดล้อมที่ควรปรับปรุง และด้านการป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณขุมน้ำสาธารณะด้วยวิธีการออกแบบป้องกันและวิธีการทางกฎหมาย มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งจะนำไปสู่การหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุง อนุรักษ์ และพัฒนาปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์บริเวณเสื่อมโทรมของขุมน้ำสาธารณะและบริเวณริมคลอง เพื่อจัดทำแผนดำเนินการฟื้นฟูสภาพภูมิทัศน์ให้เป็นไปตามแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

ผลการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณริมคลองและขุมน้ำสาธารณะนี้ ทำให้ได้ทราบถึงสภาพบริเวณพื้นที่ศึกษาทางด้านกายภาพ ข้อขัดแย้ง และเงื่อนไขจากปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านน้ำเสีย ขยะ และสาธารณสุข ปัญหาด้านการบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์ การแก้ไขทางด้านกายภาพ กฎหมาย และการได้รับทราบความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนเพื่อนำมาจัดการดำเนินการ

⁴⁸ นิติชาญ ปลื้มอารมณ์, ประกายรัตน์ สุขุมลชาติ, and คณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองและขุมน้ำสาธารณะในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ท," (2563). <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/archkmitl/article/view/4090>.

ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนน้ำสาธารณะและบริเวณริมคลอง โดยคณะผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอแนะแผนการที่ควรจะได้ดำเนินการต่อไป ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะให้บรรลุเป้าหมายในการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะและสภาพแวดล้อมที่ดีไว้คือ 1) แผนการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณ 2) การดำเนินงานการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 3) การออกแบบรายละเอียดการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นโดยเริ่มตั้งแต่การสอบถามความต้องการ การออกแบบการมีส่วนร่วมในการตกแต่งภูมิทัศน์ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะประโยชน์ และ 5) การติดตามประเมินผลเพื่อการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาพื้นที่สาธารณะของโครงการให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อชุมชนต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญและงานวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่พบปัญหาการรुक้าและการปรับปรุงภูมิทัศน์ในพื้นที่สาธารณะต่างๆ จะพบว่า ปัญหาการรुक้าที่สาธารณะมีจุดเริ่มต้นที่คล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ คือเกิดจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและประชากรแฝงในพื้นที่ จากการขยายตัวของเมืองและการเคลื่อนย้ายเข้ามาหาพื้นที่ทำกิน ประกอบกับการบริหารจัดการด้านผังเมืองในยุคสมัยที่มีการอพยพและเคลื่อนย้ายเข้ามาของกลุ่มประชากรนั้น ไม่เป็นไปตามระบบที่ควรจะเป็น พบการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนในอดีตที่มีได้แก้ปัญหาตั้งแต่ต้น ทำให้มีการต่อเติมบ้านเรือนจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้หน่วยงานใดหน่วยงานเดียวในการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังสะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เมื่อถึงจุดที่ภาครัฐตัดสินใจดำเนินการกับผู้รुक้าในพื้นที่สาธารณะ จึงเป็นการตัดสินใจดำเนินนโยบายร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบบนลงล่าง และใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการดำเนินการ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งภายในพื้นที่ทั้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน และประชาชนในพื้นที่กับประชาชนต่างถิ่น มาตรการเยียวยาต่างๆ จึงเป็นหนทางที่หน่วยงานภาครัฐใช้เพื่อลดระดับความรุนแรงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการเคลื่อนย้ายผู้รुक้าออกจากพื้นที่สาธารณะสามารถดำเนินการได้ลุล่วง

ในขณะที่นโยบายในด้านการปรับปรุงภูมิทัศน์ในพื้นที่สาธารณะนั้น จะพบเห็นว่า ภาครัฐเริ่มพยายามกระตุ้นให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานและประชาชนภายในพื้นที่ มากกว่าการมีส่วนร่วมและการรับรู้จากเพียงกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อให้เกิดบทบาทของภาคประชาสังคมร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้วยการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้ง และนำไปสู่การยอมรับแนวทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้ ก่อให้เกิดการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะอย่างยั่งยืน

2.7 กรณีตัวอย่างการจัดการพื้นที่ริมน้ำในต่างประเทศ

กรณีตัวอย่างการจัดการพื้นที่ริมน้ำในต่างประเทศนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์กรณีศึกษา เพื่อศึกษาแนวทางการออกแบบพื้นที่ริมน้ำในต่างประเทศ ของ ธีัญภัทร ชื่นศิริ⁴⁹ ซึ่งผู้วิจัยพบว่าบางพื้นที่ที่มีความน่าสนใจในการนำมาเป็นตัวอย่าง เพื่อเทียบเคียงกับการบริหารจัดการพื้นที่คลองโอ่งอ่าง ในบริบทของพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ริมน้ำและอยู่ในบริเวณข้างเคียงของชุมชนเช่นเดียวกัน

City Deck, Wisconsin, USA

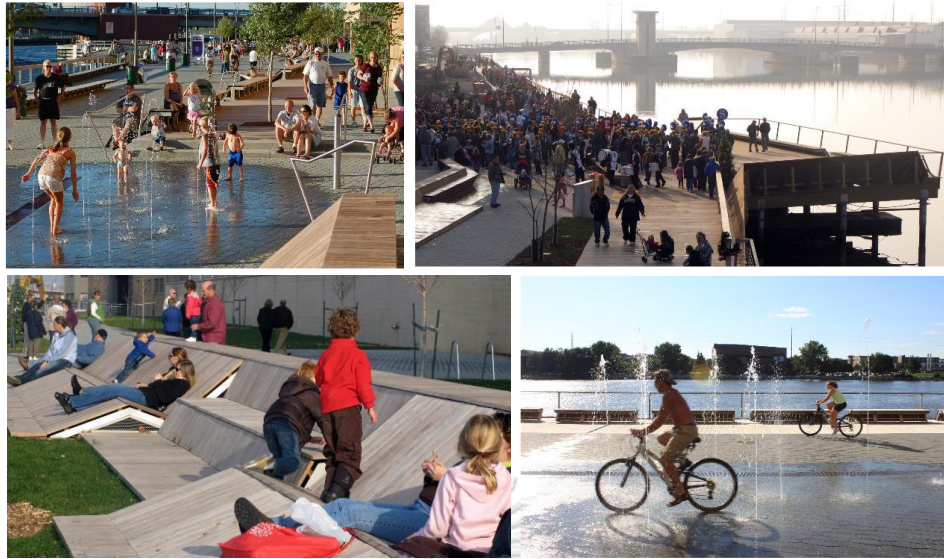
โครงการ City deck เป็นโครงการปรับปรุงพื้นที่สาธารณะริมน้ำเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตคนในชุมชน จากเดิมซึ่งเป็นพื้นที่ว่างเปล่าริมน้ำ มีการใช้งานเป็นเส้นทางสัญจรและที่จอดรถ ชุมชนจึงถูกตัดขาดจากแม่น้ำ ประกอบกับระดับของเขื่อนที่สูงกว่าระดับน้ำทำให้ชุมชนใกล้เคียงถูกตัดขาดจากพื้นที่ริมน้ำ จึงได้มีการออกแบบวางผังปรับปรุงพื้นที่โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุง



ภาพที่ 12 เปรียบเทียบเขื่อนริมน้ำระหว่างก่อน (ซ้าย) และหลัง (ขวา) การปรับปรุง
ที่มา: <http://www.archdaily.com/158661/the-citydeckstoslu>

ขนาดของโครงการมีความยาวเพียง 400 เมตร แต่มีการออกแบบพื้นที่ที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตลอดแนวเพื่อให้ตอบรับกับความต้องการของพื้นที่ต่างๆ กัน ทั้งเขตพื้นที่ชุมชนและพื้นที่พาณิชยกรรม โดยมีการใช้งานเป็นเส้นทางสัญจร ทางเดิน วิ่ง ขี่จักรยาน รวมถึงมีพื้นที่เปิดโล่ง เพื่อการรวมตัวสำหรับกิจกรรมนันทนาการชุมชน โดยเน้นการใช้งานพื้นที่ที่หลากหลายและสามารถปรับเปลี่ยนการใช้งานได้ตามความต้องการ เช่น สนามเด็กเล่น พื้นที่จัดงานเทศกาล และงานคอนเสิร์ต เป็นต้น

⁴⁹ ธีัญภัทร ชื่นศิริ, "แนวทางการออกแบบสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างบริเวณพื้นที่ริมน้ำ: กรณีศึกษาพื้นที่ริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).



ภาพที่ 13 แสดงการใช้งานพื้นที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้งานได้หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อ
ความต้องการของชุมชน

ที่มา: <http://www.archdaily.com/158661/the-citydeckstoslu>

การออกแบบพื้นที่นั้นเน้นมุมมองต่อชุมชนและพื้นที่ริมน้ำ เพื่อให้คนได้เข้าถึงพื้นที่มากที่สุด การเดินทางเชื่อมโยงพื้นที่ริมน้ำกับพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ร้านค้าใกล้เคียง การมีพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมกระจายอยู่ในพื้นที่ และการเชื่อมโยงพื้นที่สวน ลานกิจกรรม และร้านค้าเข้าไว้ด้วยกัน

LA River, LA, USA

โครงการฟื้นฟูพื้นที่แม่น้ำและพื้นที่ริมน้ำที่มีการเทพื้นผิวคอนกรีตตลอดแนวแม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความสัมพันธ์ระหว่างคนกับแม่น้ำ จึงได้มีการจัดทำโครงการฟื้นฟูพื้นที่ริมน้ำขึ้น เพื่อจัดการกับแนวคอนกรีตและเปลี่ยนเป็นตลิ่งธรรมชาติเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศให้กับแม่น้ำ และเป็นพื้นที่สาธารณะ รวมถึงสร้างบรรยากาศที่ดีของเมือง



ภาพที่ 14 การปรับปรุงพื้นที่ริมน้ำ LA River ก่อน (ซ้าย) และหลัง (ขวา) การพัฒนา

ที่มา: <http://www.larivercorp.com/>

การออกแบบใช้การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน นักออกแบบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบ โดยสร้างพื้นที่สีเขียวที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติพร้อมกับพื้นที่ทางสังคมกับพื้นที่ใกล้เคียง



ภาพที่ 15 การออกแบบพื้นที่ริมน้ำเพื่อประโยชน์ในการทำกิจกรรมเชิงสังคมของ LA River
ที่มา: <http://www.larivercorp.com/>

การฟื้นฟูพื้นที่ริมน้ำ LA River สามารถช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับพื้นที่เชิงสังคมและพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อมต่อพื้นที่ใกล้เคียงเข้ากับแม่น้ำทำให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่มากขึ้น เพิ่มพื้นที่พักผ่อน นันทนาการ ส่งเสริมการเรียนรู้ หรือเป็นพื้นที่พบปะสังสรรค์ เพิ่มประสิทธิภาพของร่องน้ำเพื่อช่วยในการไหลผ่านของน้ำที่ดียิ่งขึ้น และการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยโดยรอบโดยการใช้พื้นที่สีเขียวเป็นแนวทางในการพัฒนา

Pier 68, Philadelphia, USA

Pier 68 เป็นท่าเรือและสวนสาธารณะที่ให้บริการทั้งทางด้านการคมนาคมทางน้ำ ประกอบด้วยเป็นพื้นที่พักผ่อน เช่น ท่าตกปลา และพื้นที่พบปะกลางแจ้ง เป็นต้น พื้นที่สาธารณะดังกล่าวมีการกำหนดการใช้งานพื้นที่จากความต้องการของชุมชนที่ให้ข้อเสนอแนะร่วมกันระหว่างการออกแบบพื้นที่ริมน้ำถูกออกแบบให้คนสามารถเดินจากท่าเรือไปยังสวนสาธารณะที่อยู่ด้านหลังได้อย่างสะดวก โดยการใช้พื้นที่สีเขียวในการป้องกันการรบกวนจากมลภาวะการจราจรในบริเวณใกล้เคียง และยังเป็นพื้นที่พักผ่อนหรือทำกิจกรรมต่างๆ ประกอบด้วยบริเวณท้ายของท่าเรือยังเป็นพื้นที่ลานกิจกรรมที่สามารถใช้งานได้หลากหลาย ทั้งการชมทัศนียภาพ นั่งพักผ่อน หรือใช้สำหรับจัดงานต่างๆ

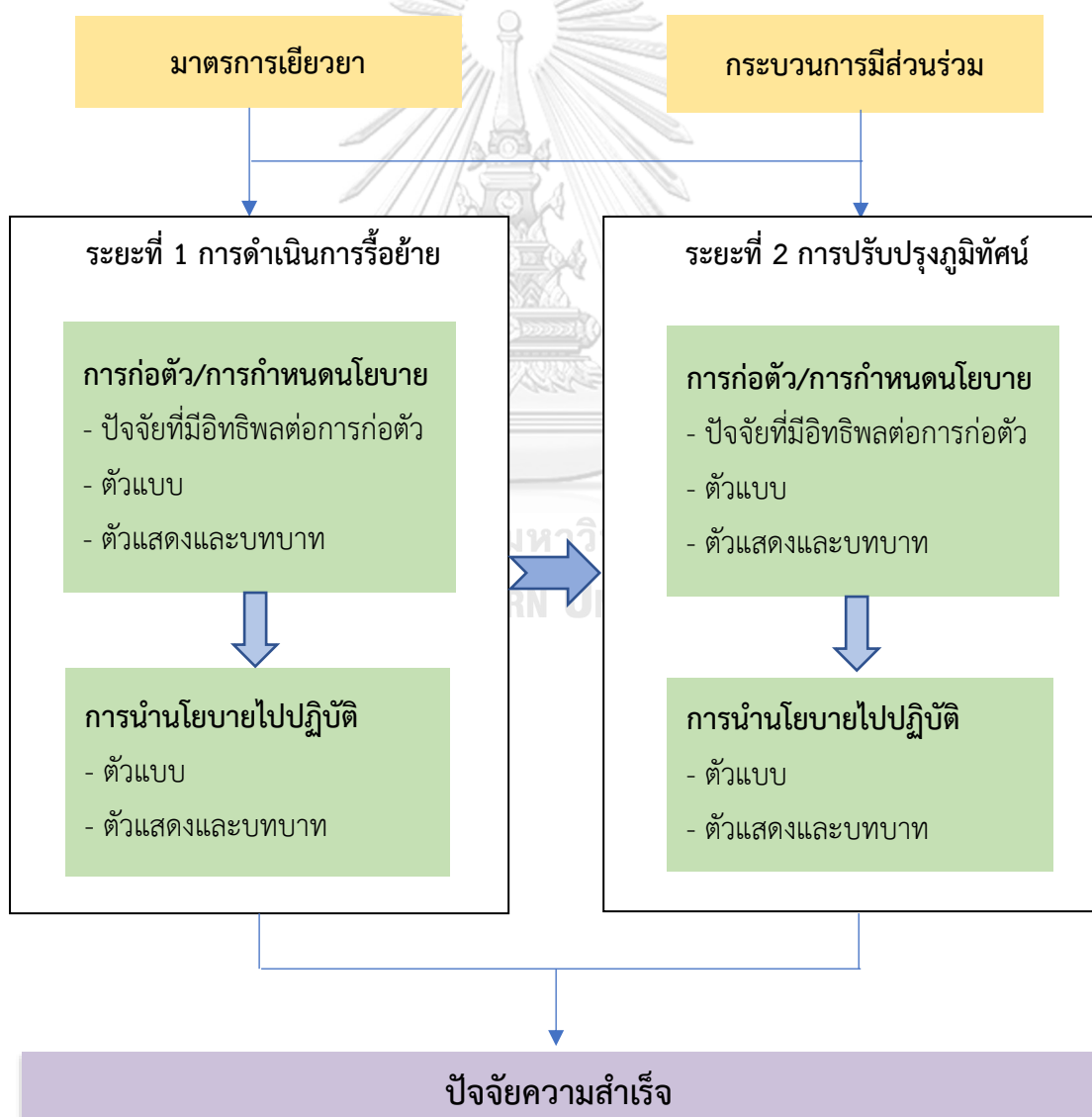


ภาพที่ 16 แสดงผังบริเวณและการใช้งานพื้นที่ภายในโครงการ.
ที่มา: <http://www.delawariverwaterfront.com/places/pier-68>

กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีนี้ จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศต่างพยายามปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่มีอยู่เป็นการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะที่อาศัยแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งร่วมให้ข้อเสนอแนะและร่วมออกแบบพื้นที่โดยชุมชนและประชาชนภายในพื้นที่ ด้วยคิดว่าแนวคิดนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ตอบโจทย์การใช้งานของชุมชน ช่วยเพิ่มมูลค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ และเกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยก่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการพื้นที่สาธารณะ และเป็นการช่วยลดการใช้ทรัพยากรจากภาครัฐลง

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ในการศึกษา “กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง” ดังนี้



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ วิธีการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล ตลอดจนการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง เป็นการศึกษาศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากแนวทางการศึกษาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ ทัศนคติ ประสบการณ์ และความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาจากแหล่งข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Structure Interview) ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญที่จะสามารถตอบคำถามและวัตถุประสงค์การวิจัยได้อย่างครบถ้วน

3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

เนื่องจากขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง ซึ่งมีกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ประกอบในการศึกษาจึงประกอบไปด้วยผู้บริหารและบุคลากรของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่มีความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นการศึกษา ทั้งนี้ การพิจารณาเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะกระจายไปตามส่วนราชการต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญกับกระบวนการนโยบายตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักการระบายน้ำ สำนักเทศกิจ สำนักงานเขตพระนคร และสำนักงานเขต สัมพันธวงศ์ รวมจำนวน 10 ท่าน

3.3 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย แบบบันทึกข้อมูลจากเอกสาร หลักฐาน และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ในการบันทึกข้อมูลสาระสำคัญที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ

ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interviews) ซึ่งกำหนดกรอบคำถามในประเด็นหลักที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และคำถามการวิจัย ลักษณะคำถามเป็นแบบปลายเปิด สามารถแทรกประเด็นคำถามย่อยเพิ่มเติมระหว่างการสนทนา เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติม

ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการเก็บข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ค้นคว้าศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ วารสาร บทความทางวิชาการ ข่าว รายงานของส่วนราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ นโยบายด้านการผังเมืองและการปรับปรุงภูมิทัศน์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ผลการศึกษา

3.3.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interviews) เพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นไปตามกรอบที่ต้องการศึกษา และใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ในบางประเด็นที่มีรายละเอียดเฉพาะระหว่างการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลได้อย่างเป็นอิสระในประเด็นอื่นๆ ที่ผู้ถูกสัมภาษณ์เห็นว่ามีความสำคัญและอยู่นอกเหนือจากกรอบคำถามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงสร้างของคำถามประกอบไปด้วย

- 1) ที่มาและกระบวนการในการกำหนดนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง
- 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรการ กระบวนการและขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ งบประมาณและการสนับสนุน และความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 3) บทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย
- 4) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างไปปฏิบัติ
- 5) ข้อเสนอแนะต่อนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประเด็นคำถามที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงไม่สามารถทดสอบความถูกต้องด้วยวิธีการทางสถิติ แต่ใช้วิธีการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นคำถามโดยผู้เชี่ยวชาญ ก่อนนำมาสร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ รายงานของส่วนราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการสังเกตจากสถานที่จริงและภาพถ่าย และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แยกแยะเพื่อหาจุดแตกต่างและจุดร่วมกันของข้อมูล ในทุกประเด็นที่ทำการศึกษา จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผลในลำดับต่อไป

3.5 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เป็นหลัก อาศัยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผ่านการวิเคราะห์ ทัศนคติ และสังเคราะห์ เชื่อมโยงข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ค้นพบ ที่ได้จากเอกสาร หลักฐาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วจึงวิเคราะห์หาข้อสรุปให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำไปอภิปรายผลการศึกษาพร้อมนำเสนอข้อมูลในลำดับถัดไป

บทที่ 4 ผลการศึกษา

4.1 การก่อรูปนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

4.1.1 บริบทพื้นที่คลองโอ่งอ่าง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เมื่อพระองค์โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระบรมมหาราชวังและขยายอาณาเขตพระนครให้กว้างออกไปนั้น ในปี พ.ศ. 2326 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองคูเมืองเดิม โดยเชื่อมแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือที่ตำบลบางลำพู ผ่านวัดบวรนิเวศวิหาร, วัดเทพธิดาราม, วัดสระเกศราชวรมหาวิหาร และวังบูรพาภิรมย์ ไปออกแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ เหนือวัดสามปลื้มหรือวัดจักรวรรดิราชาวาส เป็นระยะทาง 85 เส้น 13 วา (ประมาณ 3,426 เมตร) กว้าง 10 วา (ประมาณ 20 เมตร) ลึก 5 ศอก (ประมาณ 2.5 เมตร) เป็นคลองคูเมืองชั้นนอก โดยให้แนวคลองที่ขุดขึ้นใหม่นี้ขนานกับแนวคลองคูเมืองเดิมซึ่งขุดแต่ครั้งสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เมื่อขุดคลองแล้วพื้นที่เมืองจึงกลายเป็นเกาะมีน้ำล้อมรอบ คือ ด้านตะวันตกเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา และด้านตะวันออกเป็นคลองรอบกรุง

คลองรอบกรุงนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปหลายชื่อ ส่วนที่เริ่มตั้งแต่แม่น้ำเจ้าพระยาตรงวัดสังเวชวิทยาราม จนถึงสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ตรงช่วงปากคลองมหานาคนิยมเรียกว่า “คลองบางลำพู” เมื่อผ่านสะพานหันเรียก “คลองสะพานหัน” เมื่อผ่านวัดเชิงเลนเรียก “คลองวัดเชิงเลน” และช่วงสุดท้ายก่อนบรรจบแม่น้ำเจ้าพระยาเรียก “คลองโอ่งอ่าง” โดยที่มาของชื่อคลองโอ่งอ่างเนื่องจากมีเรือบรรทุกสินค้าขนานานาชนิด เป็นตลาดที่มีเรือพลุกพล่านมาก สินค้าที่มีการค้าขายกันมากคือ “โอ่งอ่าง เครื่องปั้นดินเผา” เพราะเคยเป็นแหล่งค้าขายเครื่องดินเผาของชาวมอญและชาวจีน

ต่อมาเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติรักษาคลอง พ.ศ. 2484 ได้แบ่งชื่อคลองนี้ออกเป็น 2 ตอน จากปากคลองด้านเหนือจากป้อมพระสุเมรุ มาถึงปากคลองมหานาค หรือตรงป้อมมหากาฬผ่านฟ้า เรียกว่า “คลองบางลำพู” จากปากคลองมหานาคไปถึงปากคลองด้านใต้ ตรงวัดบพิตรพิมุขเรียก “คลองโอ่งอ่าง” มีความกว้างคลองประมาณ 8 - 12 เมตร เป็นเส้นแบ่งเขตระหว่างเขตพระนครกับเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร กรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนคลองนี้ตลอดคลองเป็นโบราณสถานสำคัญของชาติ เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2519 แต่เรียกว่า “คลองโอ่งอ่าง” และต่อมาเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2525 ให้เรียกชื่อคลองนี้ให้ถูกต้องว่า “คลองรอบกรุง” ตลอดทั้งสาย

คลองโอ่งอ่างนี้ ในสมัยโบราณมีสะพานที่เป็นเอกลักษณ์ คือสะพานหัน ซึ่งเป็นสะพานที่มีหลังคา (สร้างสมัยรัชกาลที่ 5) เพื่อเป็นห้องขายสินค้า เป็นประตูเชื่อมต่อไปถนนสำเพ็งที่เป็นแหล่งค้าขายสำคัญของกรุงเทพฯมาตั้งแต่ยุคนั้น ซึ่งได้แรงบันดาลใจมาจาก Ponte di Rialto ของ เวนิส

ประเทศอิตาลี ซึ่งสะพานหันแบบมีหลังคาได้ถูกรื้อและก่อสร้างใหม่ทดแทนด้วยสะพานคอนกรีตแบบในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2505



ภาพที่ 17 คลองโอง่างและสะพานหันในสมัยรัชกาลที่ 5

ที่มา: <http://www.soccersuck.com/boards/topic/1649117>

สำหรับพื้นที่ที่เรียกว่า “สะพานเหล็ก” มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สะพานดำรงสถิต” สร้างขึ้นเมื่อปี 2438 เพื่อรองรับการขยายถนนเจริญกรุง และเป็นสะพานข้ามคลองโอง่าง ตลาดสะพานเหล็กนี้ เคยเป็นอีกหนึ่งแหล่งรวมสินค้าเพื่อความบันเทิงใจกลางกรุง มีประวัติศาสตร์ยาวนานเกือบ 40 ปี โดยบริเวณเชิงสะพานเหล็กหากย้อนยุคแรกๆ เดิมบริเวณดังกล่าวมีเพียงผู้ค้าปลาสดขามและร้านอาหารไม่กี่ร้าน ต่อมากรุงเทพมหานครได้จัดจุดผ่อนผันให้พ่อค้าคลองถมเข้ามาค้าขายในพื้นที่ริมฝั่งของคลองโอง่างได้ ซึ่งสำนักการคลังได้ส่งมอบตลาดริมคลองโอง่างนี้ให้สำนักงานตลาด เมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยตลาดตั้งอยู่ระหว่างเขตสัมพันธวงศ์และเขตพระนคร ตั้งแต่สะพานดำรงสถิตถึงสะพานโอสถานนท์ เนื้อที่รวมทั้ง 2 เขต ประมาณ 5 ไร่ 3 งาน 32.75 ตารางวา มีสภาพเป็นแผงโครงเหล็กริมคลองและสะพานข้ามคลอง จำนวนแผงค้า ประมาณ 925.5 แผงค้า ตลาดแห่งนี้กลายเป็นแหล่งค้าขายสินค้าหลากหลายประเภท อาทิ วิดีโอเกม โมเดลตุ๊กตา เครื่องใช้ไฟฟ้า ซีดี และกลายเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่ขึ้นชื่ออย่างมาก ก่อนให้บริษัทบุญธัญลักษณ์เข้ารับสัมปทานบริหารแผงค้าสะพานเหล็กในปี พ.ศ. 2524 เป็นระยะเวลา 10 ปี ในเวลานี้ได้มีการรื้อล้างก่อสร้างโครงสร้างเหล็กปิดทับคลองสร้างเป็นร้านค้าขายสินค้าประเภทของเล่นและเกมต่างๆ กว่า 500 ร้านค้า ย่านการค้าบริเวณนี้จึงเป็นที่เรียกติดปากว่า “ตลาดสะพานเหล็ก” แต่เมื่อหมดสัญญาพ่อค้าแม่ค้าก็ยังคงทำมาค้าขายอยู่ในพื้นที่มาโดยตลอด ส่งผลให้ลำคลองแห่งนี้ต้องพลัดพรากจากแสงแดดนานถึง 30 ปีเต็ม



ภาพที่ 18 ตลาดสะพานเหล็กตลอดแนวลำคลอง
<https://www.thairath.co.th/lifestyle/travel/528038>

4.1.2 แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างมีความเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ในระดับประเทศและถ่ายทอดสู่ระดับท้องถิ่น ดังนี้

4.1.2.1 แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ผลการศึกษาพบว่านโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง มีจุดเริ่มต้นมาจากแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบัน) ได้ว่าจ้างให้ บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด เป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนแม่บทนี้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการบริหารจัดการโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จำนวนทั้งสิ้น 20 โครงการ เป็นโครงการที่เน้นแนวทางการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ โดยเน้นเฉพาะพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ซึ่งครอบคลุมบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาด้านพระบรมมหาราชวังไปจนถึงคลองคูเมืองเดิม และพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ครอบคลุมพื้นที่จากฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาด้านเหนือและใต้คลองคูเมืองเดิมไปจรดรอบกรุง โดยพบว่ามีโครงการจัดระเบียบกิจกรรมบริเวณปากคลองโอ่งอ่าง รวมอยู่ในแผนการบริหารจัดการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้สามารถแบ่งกลุ่มโครงการที่มีความต่อเนื่องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และอยู่ในบริเวณที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กันดังตาราง

กลุ่มโครงการบริเวณ ป้อมมหากาฬ วัดเทพธิดาราม วัดราชนันทาราม และภูเขาทอง	กลุ่มโครงการเกี่ยวกับการ การสัญจรทางบกและ ทางน้ำ บริเวณกรุง รัตนโกสินทร์ชั้นนอก และชั้นใน	กลุ่มโครงการบริเวณ ริมแม่น้ำเจ้าพระยา	กลุ่มโครงการอื่นๆ
โครงการอนุรักษ์และ ปรับปรุงป้อมมหากาฬ	โครงการปรับปรุงคลอง สะพานเพื่อการสัญจร ทางน้ำ	โครงการปรับปรุง บริเวณถนนพระ อาทิตย์	โครงการปรับปรุงพื้นที่ บริเวณแพรงนรา แพรงภูธร และแพรง สรรพศาสตร์
โครงการปรับปรุง บริเวณข้างวัดเทพธิดา รามและวัดราชนันทา ราม	โครงการจัดทางเดิน ตลอดแนวคลองคูเมือง เดิม คลองรอบกรุง	โครงการเปิดมุมมองวัด บวรสถานสุทธารวาส	โครงการจัดระเบียบ ย่านพักอาศัยบริเวณ หลังอาคารราชดำเนิน
โครงการจัด สวนสาธารณะภูเขา ทอง	โครงการอนุรักษ์ ปรับปรุงประตูพระนคร กำแพงเมืองและป้อม	โครงการปรับปรุง บริเวณท่าพระจันทร์	โครงการจัดทำอุปกรณ์ สาธารณูปโภคในกรุง รัตนโกสินทร์
	โครงการจัดระเบียบ กิจกรรม บริเวณปาก คลองโอ่งอ่าง	โครงการปรับปรุง บริเวณราชนาวิสิมสร	โครงการปรับปรุง สภาพแวดล้อมย่าน การค้าบางลำพู
		โครงการปรับปรุง บริเวณกรมการค้า ภายใน	โครงการลาน อเนกประสงค์เพื่อ กิจกรรมด้านวัฒนธรรม
		โครงการเปิดมุมมองวัด โพธิ์	บริเวณหน้าวัดสุทัศน์ เทพวราราม และศาลา
		โครงการปรับปรุง บริเวณท่าเตียน	ว่าการ กรุงเทพมหานคร
	โครงการปรับปรุง บริเวณปากคลองตลาด		

ตารางที่ 1 โครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งตามกลุ่มโครงการ

แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์นี้ เป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ได้มีการบรรจุโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ตามแผนงานการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานครไว้ในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว และเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ 200 ปี ใน พ.ศ. 2525 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดโครงการประกวดงานออกแบบและวางผังเมืองกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้น ซึ่งผลสรุปจากการประกวดดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดจัดทำแผนแม่บทฉบับนี้ โดยโครงการจัดระเบียบกิจกรรมบริเวณปากคลองโอ่งอ่างตามแผนแม่บท ได้มีการกำหนดแนวคิดไว้ดังนี้

- 1) ควบคุมกิจกรรมที่ทำให้เกิดขยะมากลงในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น บริเวณสะพานหัน
- 2) รื้อถอนอาคารบนสะพานและริมคลองให้เป็นพื้นที่เปิดโล่ง
- 3) ปรับปรุงสะพานหันให้เป็นสัญลักษณ์ของการค้าขายในอดีตของกรุงรัตนโกสินทร์ มีรูปลักษณะเป็นสะพานสมัยรัชกาลที่ 5
- 4) จัดสภาพพื้นที่ให้ดูเป็นระเบียบ โล่งและร่มรื่น โดยให้สัมพันธ์กับคลอง



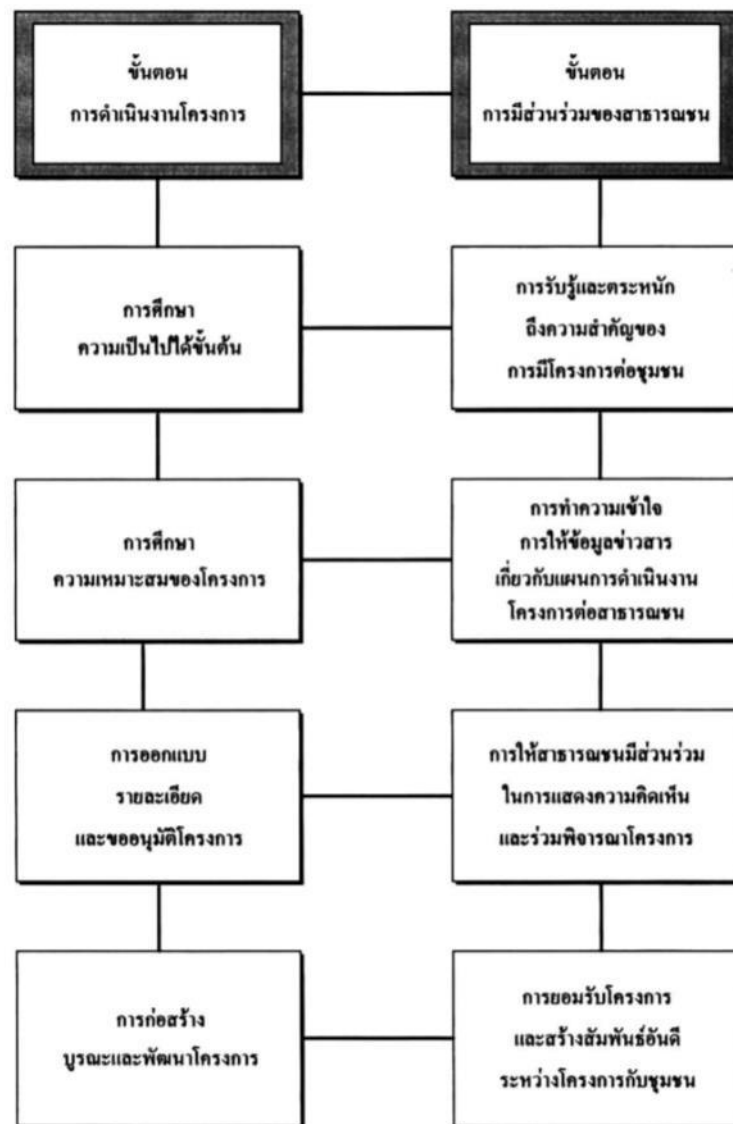
ภาพที่ 19 ภาพแนวคิดโครงการจัดระเบียบกิจกรรมบริเวณปากคลองโอ่งอ่างตามแผนแม่บท

นอกจากนี้ยังพบว่า แผนแม่บทฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการด้านการบริหารและจัดการที่สำคัญ คือ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการตามแผน ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 โดยคณะกรรมการหลัก ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่ง

นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร และผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งคณะกรรมการอีกหลายคณะ ได้แก่

- 1) คณะอนุกรรมการวางแผนแม่บทและการใช้ที่ดิน จำนวน 19 คน
- 2) คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการก่อสร้าง จำนวน 18 คน
- 3) คณะอนุกรรมการอนุรักษ์และปรับปรุงโบราณสถาน ประวัติศาสตร์สถาน ศิลปวัฒนธรรม จำนวน 15 คน
- 4) คณะอนุกรรมการจัดทำเอกสารเผยแพร่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จำนวน 7 คน
- 5) คณะอนุกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จำนวน 12 คน
- 6) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงบริเวณปากคลองตลาดเป็นสวนสาธารณะ จำนวน 14 คน
- 7) คณะทำงานบูรณะอาคารด้านหน้าของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังแรกของประเทศ จำนวน 9 คน

และได้เสนอแนวทางให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอันดีและให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และพัฒนา รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาเล็งเห็นประโยชน์และความจำเป็นของโครงการ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการรับรู้และมีความเข้าใจอันดีต่อการพัฒนาพื้นที่ที่เกิดขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของการอนุรักษ์และพัฒนา ดังภาพ



ภาพที่ 20 แสดงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

4.1.2.2 ผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่า พ.ศ. 2575

ผังแม่บทฉบับนี้ เป็นผลจากการที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้เป็นมหานครแห่งความสุข “ฟื้นฟูเมืองเก่า ชีวิตใหม่” จึงเกิดความร่วมมือ ระหว่างสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร และ ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง คณะ สถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC) ร่วมกับเครือข่ายชุมชน วางยุทธศาสตร์ จัดทำผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่า ครอบคลุมเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครในบริเวณ ย่านเมืองเก่า 17 เขต ภายใต้โครงการจัดทำผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าและการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่าน กะดีจิ้น-คลองสาน (โครงการกรุงเทพฯ 250) เมื่อปี พ.ศ. 2558 ซึ่งถือเป็นโครงการฟื้นฟูเมืองโครงการ

แรกทีดำเนินการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ด้วยวิธีการมองภาพอนาคต (foresight technique) และกระบวนการวางแผนแบบร่วมหารือของคนหลากหลายกลุ่ม (deliberative process) โดยการศึกษภาพอนาคตย่านเมืองเก่ากรุงเทพมหานคร ผ่านกระบวนการร่วมหารือระหว่างภาคียุทธศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญ นำมาสู่ผลลัพธ์ของการศึกษาเทรนด์การเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในย่านเมืองเก่าของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2575 มีด้วยกันทั้งหมด 10 ประเด็น ได้แก่ 1) ชีวิตเรียนรู้ทุกที่ทุกเวลา 2) รางเชื่อมเมือง 3) อีกระแห่งการทำงาน 4) การบริการสาธารณะที่สะดวก 5) บูรณาการของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม 6) การผลิตใหม่กลางเมือง 7) แหล่งพลังงานหลากหลายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 8) การใช้ประโยชน์ที่ดินและพื้นที่รองรับโครงสร้างใหม่ของประชากรกรุงเทพมหานคร 9) ความปกติใหม่ของชีวิตคนเมือง และ 10) การพัฒนาอย่างทั่วถึง

ผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ พ.ศ.2575 ฉบับนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การกำหนดจุดยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าเพื่อชั้นนำการฟื้นฟูเมืองในภาพรวม 2) การเชื่อมโยงจุดยุทธศาสตร์ด้วยโครงข่ายการสัญจรที่มีประสิทธิภาพและพื้นที่สีเขียว และ 3) การฟื้นฟูพื้นที่ย่านที่มีเอกลักษณ์เพื่อส่งเสริมและสืบทอดเอกลักษณ์ของพื้นที่ ในขณะที่แนวคิดในการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ ตามผังแม่บท คือ “เชื่อมย่านสู่เมือง สร้างเมืองสู่วิถีชีวิตใหม่” ภายใต้วิสัยทัศน์ “กรุงเทพฯ 250 อนาคต โอกาส ความหลากหลายของทุกคน” ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงระหว่างย่านเป็นสำคัญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง และติดต่อสื่อสาร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยได้แบ่งพื้นที่ยุทธศาสตร์ออกเป็น 7 กลุ่มพื้นที่ ซึ่งจะใช้ยุทธศาสตร์เพื่อการเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพแตกต่างกันไป ดังตาราง

กลุ่มพื้นที่	ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง
1. กลุ่มพื้นที่รัตนโกสินทร์	การปรับปรุงโครงข่ายถนนเดิม
	การปรับปรุงการเข้าถึงพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา
	การเชื่อมโยงภายในพื้นที่ด้วยการฟื้นฟูระบบขนส่งทางน้ำในคลองผดุงกรุงเกษม
2. กลุ่มพื้นที่ธนบุรี	การเชื่อมโยงพื้นที่ริมน้ำเข้าด้วยกันผ่านเส้นทางเดินริมน้ำและภายในชุมชน
	การพัฒนาพื้นที่ท่าเรือโดยสาร
	การพัฒนาจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรและระบบการขนส่งสาธารณะระดับรอง
3. กลุ่มพื้นที่บางรัก-ปทุมวัน	การพัฒนาประสิทธิภาพการเชื่อมต่อจากระบบขนส่งทางรางสู่ระบบขนส่งระดับรองในพื้นที่

กลุ่มพื้นที่	ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง
	การพัฒนาแกนสีเขียวขนาดใหญ่ของเมือง
4. กลุ่มพื้นที่บางคอแหลม-ยานนาวา	การพัฒนาระบบถนนให้มีขนาดของโครงข่ายที่เล็กลง
	การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับรอง
	การขยายเส้นทางการให้บริการเรือโดยสารในแม่น้ำเจ้าพระยาให้ครอบคลุมพื้นที่ รวมถึงปรับปรุงระบบการสัญจรเพื่อการเข้าถึงพื้นที่ริมน้ำ
5. กลุ่มพื้นที่ตากสิน	การส่งเสริมการเปลี่ยนถ่ายการสัญจรเข้าสู่ระบบขนส่งสาธารณะระดับรองของพื้นที่
	การเชื่อมโยงสู่ระบบการขนส่งทางน้ำที่มีประสิทธิภาพ
6. กลุ่มพื้นที่จรัญสนิทวงศ์	การพัฒนาโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวถนนจรัญสนิทวงศ์เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรสู่ระบบขนส่งสาธารณะระดับรองของพื้นที่
	การส่งเสริมการเชื่อมโยงสู่พื้นที่ริมน้ำและท่าเรือโดยสาร
7. กลุ่มพื้นที่ดุสิต-พญาไท	การพัฒนาจุดเปลี่ยนถ่ายรอบสถานี
	การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับรองเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ในแนวตะวันออก-ตะวันตก

ตารางที่ 2 การแบ่งกลุ่มพื้นที่การพัฒนาตามยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง

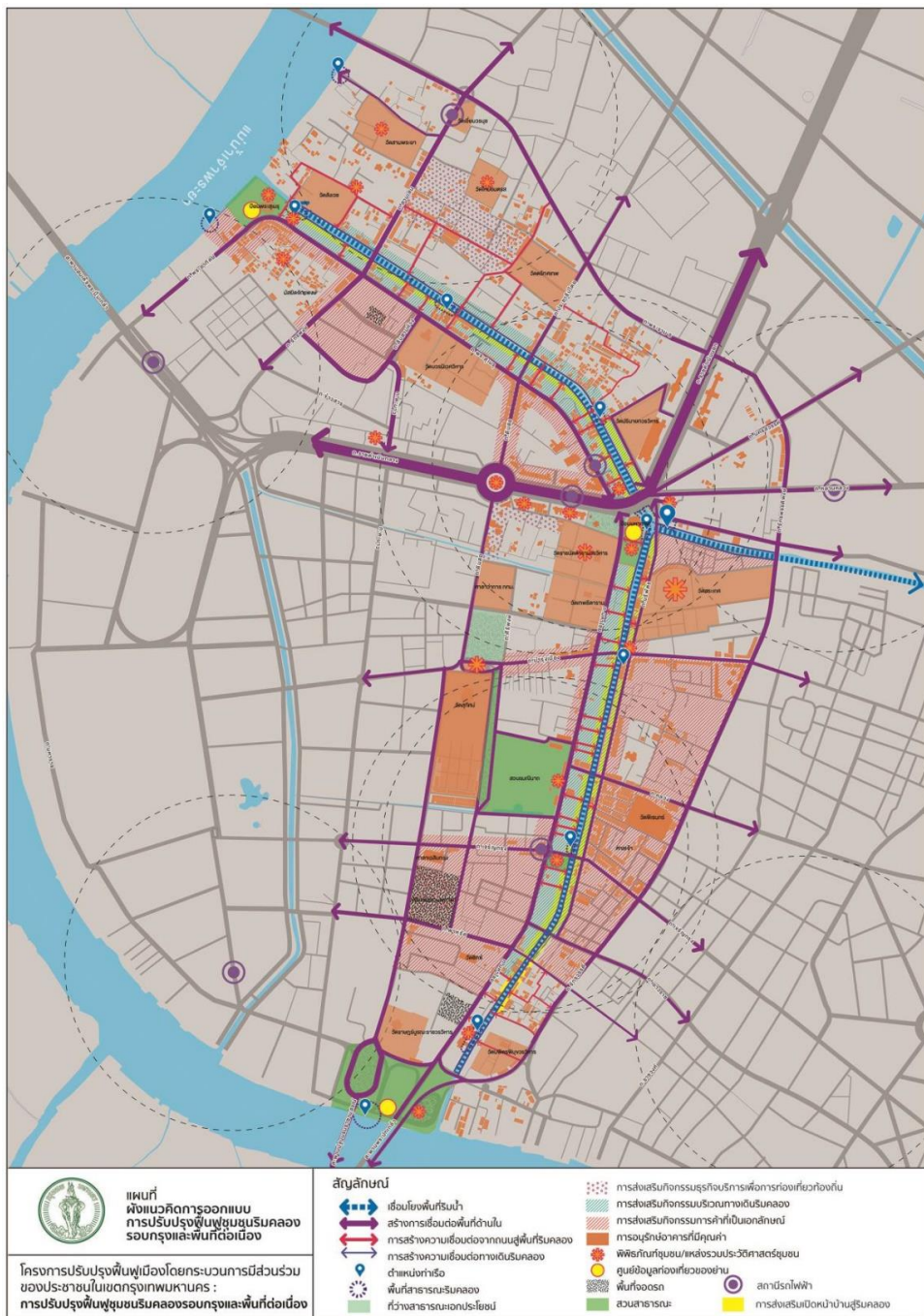
“ผังเมืองได้ทำผังยุทธศาสตร์ปรับปรุงฟื้นฟูย่านเมืองเก่า ในการหาพื้นที่ที่มีศักยภาพ คือ จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ย่านเมืองเก่า 17 เขต ว่าพื้นที่ตรงไหนที่จะต้องพัฒนา ก่อนหลัง ส่วนใหญ่ก็จะเป็นพื้นที่ที่เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจร พื้นที่ประวัติศาสตร์ พื้นที่พณิชยกรรมกลางเมือง ซึ่งพื้นที่คลองโอ่งอ่างก็เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ควรจะเป็น pilot project ตามยุทธศาสตร์เหมือนกัน เพราะว่าอยู่ในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ ที่ส่งเสริมเอกลักษณ์ แล้วก็พื้นที่คลองที่สามารถเชื่อมต่อ ล้อ รวง เรือ จากสถานีรถไฟฟ้า แล้วก็เชื่อมกับการเดิน และการขนส่งทางน้ำได้”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักงานวางผังและพัฒนาเมือง
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

4.1.2.3 ผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง

ผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง เป็นผลผลิตจากโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2560 จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงฟื้นฟูย่าน ตามยุทธศาสตร์ของผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่า พ.ศ. 2575 และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเมือง เหมาะสมกับสภาพกายภาพ

เศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ตามโครงการดังกล่าว ได้นำมาสู่การสรุปวิสัยทัศน์การปรับปรุงพื้นที่ฟูย่านร่วมกัน “คูเมืองพระนคร ร่วมระดมความคิดจากฐานราก สู่น่านมรดกวัฒนธรรมดั้งเดิมและร่วมสมัย ผสมผสานที่อยู่อาศัยย่านประวัติศาสตร์ เชื่อมโยงโครงข่ายพื้นที่สีเขียว ส่งเสริมการท่องเที่ยววิถีชุมชน พัฒนากลไกการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนให้เป็นเมืองน่าอยู่ สืบสานสู่คนรุ่นหลัง”



ภาพที่ 21 แผนที่ผังแนวคิดการออกแบบการปรับปรุงพื้นที่ฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง

ผังแม่บทฉบับนี้ ได้สรุปแนวคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงข่ายการสัญจร ด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม ด้านพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่สีเขียว และด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ดังตาราง

ด้านการปรับปรุงฟื้นฟู	รายละเอียดการปรับปรุงฟื้นฟู
ด้านโครงข่ายการสัญจร	<ul style="list-style-type: none"> - เชื่อมโยงจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรพื้นที่กิจกรรมและจุดเข้าออกพื้นที่คลองรอบกรุง - พัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและหลากหลาย - ปรับปรุงการเข้าถึงพื้นที่ริมคลองรอบกรุง และตรอกซอยภายในชุมชน - ส่งเสริมการสัญจรตามแนวคลองรอบกรุงด้วยการเดินเท้าและจักรยาน
ด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมความเชื่อมโยงภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมของเมือง ชับเน้นอัตลักษณ์แต่ละพื้นที่ให้เด่นชัด - ส่งเสริมคุณค่ามรดกวัฒนธรรมของย่าน (วัด-คลอง-ชุมชน) - อนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโครงสร้างของพื้นที่ โดยใช้วิธีการอนุรักษ์ในระดับต่างๆ ร่วมกับการใช้มาตรการทางด้านผังเมืองที่เหมาะสม - ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของแหล่งมรดกวัฒนธรรมและชุมชน
ด้านพื้นที่สาธารณะและพื้นที่สีเขียว	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงพื้นที่สาธารณะริมคลองรอบกรุงเป็นพื้นที่สีเขียวเชื่อมต่อชุมชน - ปรับปรุงภูมิทัศน์ศาสนสถานให้เป็นพื้นที่กิจกรรมและพื้นที่สีเขียวชุมชน - พัฒนาโครงข่ายพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียว และพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญภายในย่าน - ส่งเสริมความหลากหลายและการใช้พื้นที่ริมคลองรอบกรุงในช่วงเวลาต่างๆ และกิจกรรมในหลายระดับ - ส่งเสริมพื้นที่สาธารณะระดับชุมชน ย่าน และเมืองให้เกิดการใช้งานในหลากหลายกลุ่มวัฒนธรรม
ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจจากการสร้างสรรค์เกี่ยวกับมรดกวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน - เชื่อมโยงโครงข่ายการท่องเที่ยวมรดกวัฒนธรรมวิถีชุมชน โดยใช้คลองรอบกรุงเป็นแกนกลางในการเชื่อมต่อด้วยการเดินเท้า จักรยาน และเรือ - พัฒนาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว - อนุรักษ์ ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในพื้นที่

ตารางที่ 3 สรุปแนวคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง 4 ด้าน

นอกจากนี้ ผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ยังได้คัดเลือกพื้นที่โครงการนำร่องเพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูบริเวณชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่

- 1) การปรับปรุงภูมิทัศน์สวนสาธารณะใต้สะพานพระปกเกล้า - ไปรษณีย์อาคาร
- 2) การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองรอบกรุงบริเวณย่านสะพานเหล็ก
- 3) การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองรอบกรุงบริเวณชุมชนบ้านพานถม

จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่า นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง เป็นเพียงแผนงานย่อยส่วนหนึ่งภายใต้แผนยุทธศาสตร์ใหญ่ในการปรับปรุง พัฒนา และฟื้นฟูเมืองกรุงเทพมหานครที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์และฟื้นฟูเมืองที่มีประวัติศาสตร์และทรงคุณค่าการเป็นราชธานีมาจวบจนปัจจุบัน ได้กำหนดมาตรการในการพัฒนาเป็นแผนงานด้านการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานครไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) จนได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ และจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในเวลาต่อมา จากนั้นกรุงเทพมหานครจึงขานรับนโยบายดังกล่าว กลั่นกรองประเด็นปัญหาต่างๆ เข้าสู่วาระนโยบาย ผ่านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของหลายภาคส่วนก่อนกำหนดออกมาเป็นผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ พ.ศ. 2575 และผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจะพบว่า มีการบรรจุโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น กลับพบว่ายังมีการให้สัมปทานบริหารแผงค้าบริเวณปากคลองโอ่งอ่างของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในพื้นที่อื่นหรือแผนงานอื่นแทนการพุ่งเป้าไปที่การพัฒนาพื้นที่คลองโอ่งอ่าง เช่น แผนงานการก่อสร้างปรับปรุงและบูรณะสะพานในเขตกรุงเทพมหานคร แผนงานแก้ไขปัญหามลภาวะหรือแผนงานการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม⁵⁰ เป็นต้น แต่การตัดสินใจให้สัมปทานบริหารแผงค้าบริเวณสะพานเหล็กในช่วงเวลานั้น ก็ได้ส่งผลให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถเข้าพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่คลองโอ่งอ่างได้เป็นระยะเวลาจนถึง 10 ปี ตามระยะเวลาการสัมปทาน จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สอดคล้องกับการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์

⁵⁰ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)."

http://www.rpu.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan4.pdf.

และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในเวลาต่อมา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2540 เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว

4.2 กระบวนการนำนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง สามารถแบ่งกระบวนการดำเนินการออกได้เป็น 2 ระยะ โดยระยะที่ 1 เป็นระยะของการรื้อย้ายแผงค้าบริเวณสะพานเหล็ก เพื่อคืนพื้นที่สาธารณะและเปิดพื้นที่คลอง และระยะที่ 2 เป็นระยะของการปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อปรับสภาพพื้นที่ริมคลองให้โล่ง เป็นระเบียบและมีความร่มรื่น ตามแนวทางการดำเนินการที่บรรจุไว้ในแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

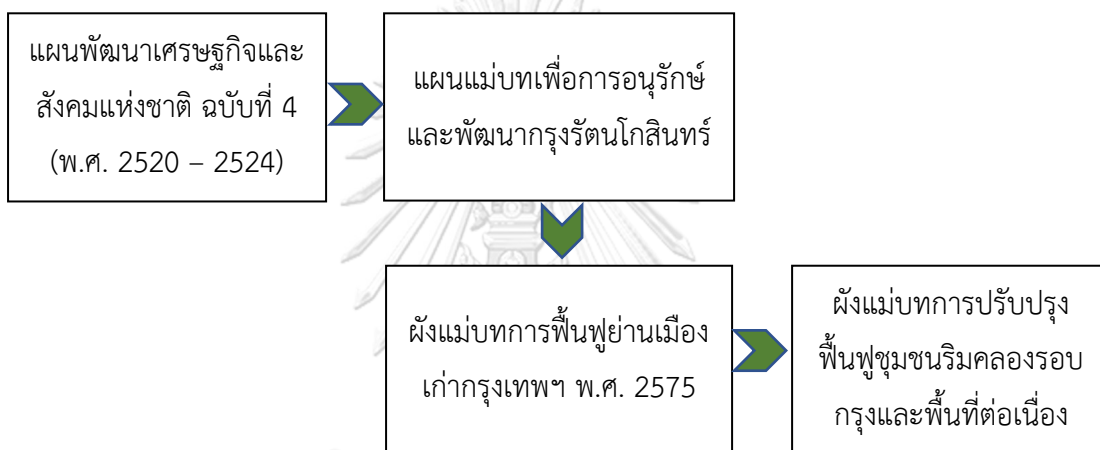
ในภาพรวมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ประกอบไปด้วยหน่วยงานหลายภาคส่วนตั้งแต่ระดับกระทรวง ทบวง กรม ไปจนถึงระดับท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะขอเน้นศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าของพื้นที่และเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

4.2.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่แผน

ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง เป็นเพียงแผนงานส่วนหนึ่งของโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ภายใต้แผนงานด้านการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ซึ่งต่อมา โครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ ได้ถูกแปลงเป็นแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยการว่าจ้างของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด เป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนแม่บทนี้ขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าดำเนินการตามแผน เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2540

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2558 กรุงเทพมหานคร โดยสำนักการวางผังและพัฒนาเมืองได้นำหลักแนวคิดภายใต้แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ มาจัดทำผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ พ.ศ. 2575 ด้วยความร่วมมือจากศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC) ร่วมกับเครือข่ายชุมชน เพื่อวางยุทธศาสตร์ฟื้นฟูย่านเมืองเก่า ครอบคลุมเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครในบริเวณย่านเมืองเก่า 17 เขต

และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูเมือง สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง จึงได้ถ่ายทอดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ชุมชน จากผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่า กรุงเทพฯ พ.ศ. 2575 ลงสู่ผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการปรับปรุงและฟื้นฟูพื้นที่เป้าหมาย โดยในการแปลงแผนจากระดับแผนแม่บทลงสู่แผนระดับผังแม่บททั้ง 2 ฉบับนั้น กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการผ่านกระบวนการร่วมหารือระหว่างภาคยุทธศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญ และกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ ตามแนวทางของแผนแม่บทฯ ที่ต้องการให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนา เพื่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกัน ความร่วมมือ และความเข้าใจอันดีในการพัฒนาพื้นที่เป้าหมาย



ภาพที่ 22 แสดงขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบายสู่แผน

4.2.2 ขั้นตอนการแปลงแผนไปสู่โครงการ/กิจกรรม

จากการศึกษาข้อมูลจากแผนต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่า ในแต่ละแผนครอบคลุมการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งเมือง ไม่ใช่แต่เฉพาะย่านใดย่านหนึ่งหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้นการแปลงแผนลงสู่โครงการ/กิจกรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้น จึงประกอบไปด้วยโครงการ/กิจกรรมและส่วนราชการที่รับผิดชอบจำนวนมาก ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะขอกว่าถึงเฉพาะโครงการ/กิจกรรมที่มีบทบาทในการผลักดันให้นโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างเดินหน้าสู่ความสำเร็จ ดังนี้

4.2.2.1 โครงการตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

1) โครงการจัดทางเดินตลอดแนวคลองคูเมืองเดิม คลองรอบกรุง คลองหลอดเหนือและใต้ กำหนดกิจกรรมและวิธีดำเนินการได้แก่ จัดทำทางเดินริมคลองรอบกรุงในบริเวณที่ยังไม่มี เช่น บางลำพู โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กรุงเทพมหานคร สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมธนารักษ์ ประมาณค่าก่อสร้าง (รวมโครงการปรับปรุงคลอง สะพานเพื่อการสัญจรทางน้ำ) รวม 154.20 ล้านบาท

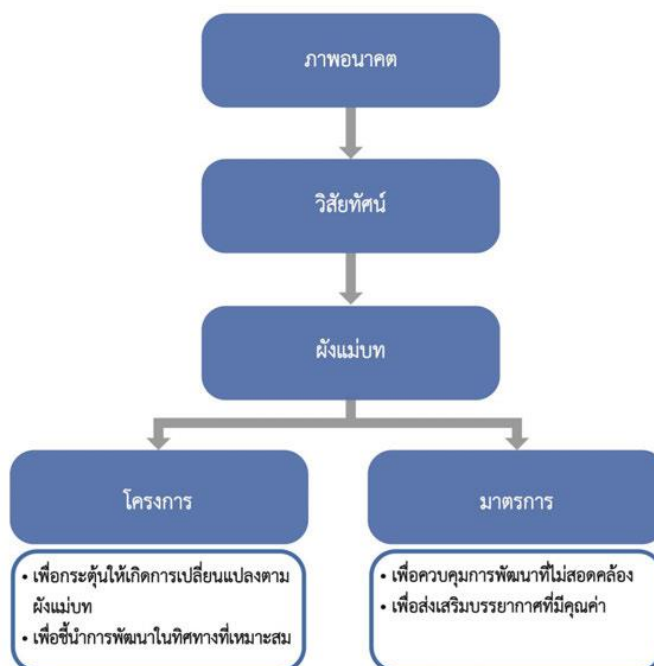
2) โครงการจัดระเบียบกิจกรรมปากคลองโอ่งอ่าง กำหนดกิจกรรมและวิธีดำเนินการได้แก่ ปรับปรุงสะพานหันให้มีรูปลักษณะเป็นสะพานสมัยรัชกาลที่ 5 รื้อฟื้นประตูล้อมยอดในลักษณะเป็นสัญลักษณ์ (Symbolic) (อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดทำให้เป็นแลนด์มาร์ค) เร่งรัดให้การฟ้องขับไล่ผู้เช่าแล้วเสร็จโดยเร็ว และจัดระเบียบกิจกรรมการค้าให้เป็นระเบียบและมีความต่อเนื่องจากสำเพ็งและพาหุรัด โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กรมศิลปากร กรุงเทพมหานคร สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมธนารักษ์ ประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวม 69.39 ล้านบาท

ทั้ง 2 โครงการ จัดเป็นกลุ่มโครงการเกี่ยวกับการสัญจรทางบกและทางน้ำ บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกและชั้นใน ซึ่งมีแผนการดำเนินงานในระยะกลาง (ปีที่ 6 - 10) ตามแผนแม่บท โดยพบว่าทั้ง 2 โครงการตามแผนแม่บทนี้ ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงเป็นรูปธรรมตามแผน เนื่องจากแม้สัญญาสัมปทานการจัดการค้าบริเวณพื้นที่สะพานเหล็กจะหมดลงแล้ว แต่กรุงเทพมหานครก็ประสบปัญหาข้อพิพาทในการฟ้องขับไล่ รื้อย้ายกลุ่มผู้ค้าตลาดสะพานเหล็กที่มีการย้อนกลับมาเป็นระยะเวลายาวนาน

4.2.2.2 โครงการกรุงเทพ 250 (โครงการจัดทำผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าและการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านกะดีจีน-คลองสาน)

โครงการนี้เป็นการดำเนินการร่วมกันของสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร และ ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC) ร่วมกับเครือข่ายชุมชน ในปี พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่า ซึ่งมีอาณาบริเวณครอบคลุม 17 เขตพื้นที่การปกครองในเขตเมืองชั้นในกรุงเทพมหานคร และเพื่อดำเนินการโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองนำร่อง โดยคัดเลือกพื้นที่ย่านกะดีจีน-คลองสาน ซึ่งเป็นตัวแทนย่านเก่าประเภทประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรีเป็นพื้นที่นำร่องสำหรับการดำเนินการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2575 ซึ่งเป็นวาระสำคัญในการเฉลิมฉลองการสถาปนา 250 ปีกรุงรัตนโกสินทร์ และ 200 ปีประชาธิปไตยไทย

สิ่งที่ได้จากโครงการนี้ คือผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ พ.ศ.2575 และผังแม่บทการฟื้นฟูเมืองย่านกะดีจีน-คลองสาน พ.ศ. 2575 โดยการนำผังแม่บทฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัตินั้น กำหนดให้มีการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรการ ทั้งมาตรการเชิงกฎหมายและเชิงงบประมาณ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตามแผนที่วางไว้



ภาพที่ 23 การนำผังแม่บทเพื่อการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าไปสู่การปฏิบัติ

4.2.2.3 โครงการค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

เป็นโครงการที่กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร ดำเนินการในปี พ.ศ. 2560 เพื่อศึกษาจัดทำผังแม่บทและออกแบบรายละเอียดพื้นที่โครงการนำร่อง เพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ผ่านการสื่อสาร พูดคุย แสดงข้อคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และหาข้อสรุปในการออกแบบพื้นที่เพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองร่วมกัน

การดำเนินโครงการนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวางแผนและดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผัง แนวความคิด และการออกแบบพื้นที่เพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง 2) จัดทำผังแนวความคิดการปรับปรุงฟื้นฟูย่าน และคัดเลือกพื้นที่นำร่อง 3) จัดทำผังออกแบบรายละเอียด แบบก่อสร้าง และประมาณราคาค่าก่อสร้าง สำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่นำร่อง และ 4) จัดทำแผนการบริหารจัดการเพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่นำร่อง โดยบทสรุปของโครงการได้คัดเลือกพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ตามผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่ากรุงเทพฯ พ.ศ.2575 มาเป็นพื้นที่นำร่องจัดทำผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง โดยมีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองรอบกรุงบริเวณย่านสะพานเหล็ก เป็นหนึ่งในโครงการนำร่องตามผังแม่บทดังกล่าว

4.2.2.4 โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง จากบริเวณสะพานดำรงสถิตถึง บริเวณสะพานโอสถานนท์

เป็นโครงการที่รับผิดชอบโดย สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ดำเนินการจ้างเหมา บริษัท พี วาย เอส คอนสตรัคชั่น จำกัด ดำเนินการปรับปรุงก่อสร้างตามแผนงานตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2561 ถึงวันที่ 18 ตุลาคม 2562 ระยะเวลาดำเนินการ 497 วัน วงเงินค่าก่อสร้างเป็นเงิน 231,811,498.90 บาท (งบบุคลากร)



ภาพที่ 24 พื้นที่โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

โดยปริมาณงานปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง แบ่งออกเป็น 1) งานก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. และท่อรวบรวมระบบสาธารณูปโภค ความยาวประมาณ 1,380 เมตร 2) งานก่อสร้างระบบระบายน้ำเสียและระบายน้ำ ความยาวประมาณ 1,380 เมตร 3) งานก่อสร้างและปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลอง ความยาวประมาณ 1,380 เมตร และ 4) งานปรับปรุงสะพานข้ามคลองโอ่งอ่าง จำนวน 5 แห่ง

ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง จากบริเวณสะพานดำรงสถิตถึง บริเวณสะพานโอสถานนท์นี้ ได้มีหน่วยงานภายนอกร่วมดำเนินโครงการในพื้นที่เดียวกัน ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง ปริมาณงานที่ดำเนินการ คือ รื้อย้ายเสาไฟฟ้าแรงสูงที่อยู่ในคลองออกและนำสายไฟฟ้าลงใต้ดิน วงเงินค่าก่อสร้าง 14,989,920 บาท (งบประมาณของหน่วยงานเอง) และการประปานครหลวง ปริมาณงานที่ดำเนินการ คือ ขยายแรงดันน้ำโดยการเดินท่อประปาขนาด 300 มม. ใต้พื้นที่โครงการฯ และเดินระบบดับเพลิงหัวแดงในพื้นที่โครงการฯ วงเงินค่าก่อสร้าง 8,376,720 บาท (งบประมาณของหน่วยงานเอง)

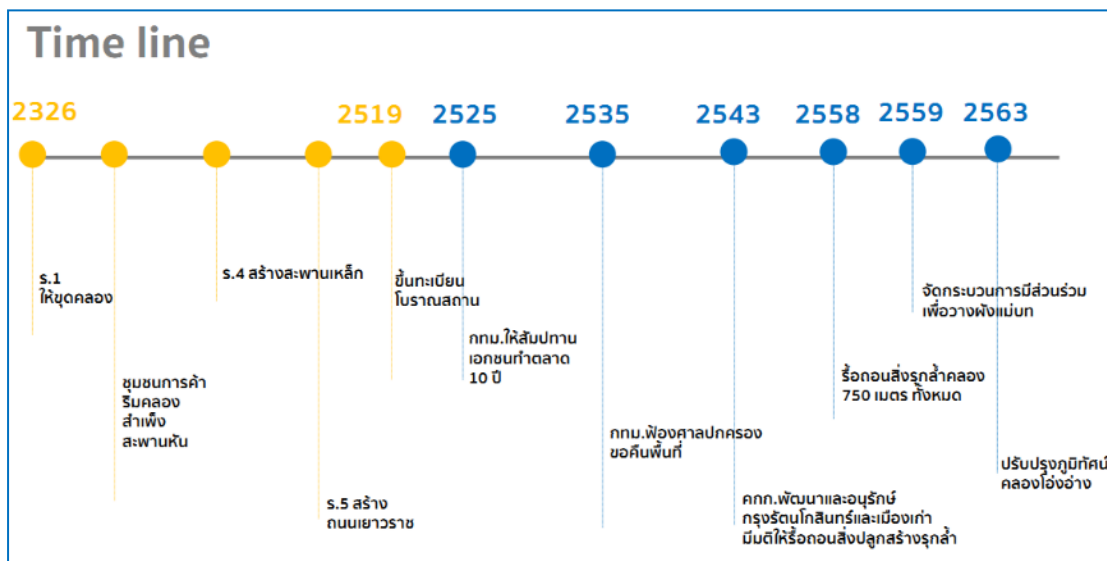
นอกจากโครงการหลักๆ ทั้ง 4 โครงการข้างต้นแล้ว ยังพบว่ายังมีโครงการ/กิจกรรมย่อยๆ ทั้งในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับสำนักและสำนักงานเขตอีกหลายโครงการที่มีส่วนช่วยในการ

ขับเคลื่อนให้นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างเดินหน้าสู่ความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปรับปรุงภูมิทัศน์พื้นที่ อย่างเช่น โครงการแต้มสี ของสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง หรือโครงการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดกิจกรรมฟื้นคืนชีวิตชีวาให้กับพื้นที่ เช่น โครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว หรือ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยววิถีชีวิตริมคลองโอ่งอ่าง โดยฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตพระนคร เป็นต้น

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการแปลงแผนไปสู่โครงการ/กิจกรรมของนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง จะพบว่ากรุงเทพมหานคร โดยสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง ได้นำแนวทางของโครงการที่ปรากฏในแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในส่วนของโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่คลองโอ่งอ่าง มาผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ร่วมออกแบบร่วมพัฒนา และร่วมดำเนินการกับสถาบันการศึกษาและภาคประชาสังคมต่างๆ ผ่านโครงการจัดทำผังแม่บทการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าและการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านกะดีจีน-คลองสาน หรือโครงการกรุงเทพ 250 ก่อนนำผังแม่บทที่ได้จากโครงการดังกล่าว มาจัดทำโครงการค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างมาเป็นโครงการนำร่องในการฟื้นฟูชุมชนริมคลอง ตามผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ก่อนที่สำนักการระบายน้ำจะนำมาใช้เป็นกรอบในการขอจัดสรรงบประมาณและดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง จากบริเวณสะพานดำรงสถิตถึงบริเวณสะพานโอสถานนท์ จนสำเร็จจุล่งเป็นรูปธรรม

4.3 กลไกการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง สามารถแบ่งกระบวนการดำเนินการได้ออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกเป็นระยะของการรื้อย้ายผังค่าตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อเข้าสู่ระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะของการฟื้นฟูและปรับปรุงภูมิทัศน์ ตามผังแม่บทที่จัดทำขึ้นในระยะต่อมา ซึ่งระหว่างกระบวนการขับเคลื่อนดังกล่าว ได้เกิดทั้งข้อพิพาท ความพยายามในการแก้ไขข้อพิพาทเหล่านั้น และความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ตลอดช่วงระยะเวลาของการขับเคลื่อน และเพื่อให้เห็นภาพรวมของการขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละช่วงเวลา ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของกระบวนการซึ่งเป็นระดับของขั้นตอนการปฏิบัติในแต่ละช่วงระยะการขับเคลื่อนต่างๆ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 25 แสดงลำดับระยะเวลาขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย

4.3.1 ระยะเวลาที่ 1 การดำเนินการรื้อย้ายแผงค้าสะพานเหล็ก

จากข้อพิพาทภายหลังจากสัญญาสัมปทานบริหารแผงค้าสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2534 แต่ยังไม่มีการส่งมอบพื้นที่คืน กรุงเทพมหานครจึงตัดสินใจดำเนินการฟ้องศาลปกครองเพื่อขอคืนพื้นที่บริเวณตลาดสะพานเหล็ก จนวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ศาลแพ่งมีคำพิพากษาให้ บริษัท บุญธัญญ์ลักษณะ จำกัด ส่งมอบตลาดและชำระค่าเสียหายจำนวน 4,232,000.- บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับจากวันฟ้อง (5 กุมภาพันธ์ 2535) ชำระค่าเสียหายวันละ 60,000.- บาท ค่าขาดประโยชน์การให้เช่าแผงลอยเดือนละ 341,000. บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ กทม. กำหนดค่าทนายความ 15,000.- บาท ตามคดีหมายเลขดำที่ 2231/2535 (แผงลอยในตลาดจำนวน 682 แผง) คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 12709/2538 จนกระทั่งวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานตลาดโดยสมบูรณ์ (หนังสือที่ สนค. กท 1305/6268 ลว. 9 ส.ค. 2550)

จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2540 (ที่นร 0205/7082) เห็นชอบแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งต้องใช้พื้นที่จัดระเบียบกิจกรรมบริเวณตลาดริมคลองโอ่งอ่าง เนื่องจากอยู่ในแผนแม่บทดังกล่าว ทำให้มีมติต้องดำเนินการรื้อถอนแผงค้า (ยกเลิกตลาด) แต่ในขณะนั้น พบว่าสำนักงานตลาดยังคงไม่สามารถเข้าดำเนินการใดๆ ได้เนื่องจากติดขัดด้วยสาเหตุหลายประการ ทั้งกรณีพิพาทกับกลุ่มผู้ค้าและในด้านทรัพยากรกำลังคนที่ไม่เพียงพอ

ต่อมาคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี) เป็นประธาน เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 3/2543 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2543 มีมติให้กรุงเทพมหานครติดตั้งป้ายประกาศแสดงคำพิพากษาและกรมบังคับคดีให้ผู้ค้ารับทราบโดยทั่วกัน และกำหนดให้ผู้ค้ารื้อย้ายแผงค้าและทรัพย์สินให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 23 กรกฎาคม 2543 ซึ่งมี

จำนวนแผงค้าทั้งหมดประมาณ 500 แผง ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพระนคร 375 แผง และเขตสัมพันธวงศ์ 125 แผง โดยให้เหตุผลว่าสภาพในขณะนั้นก่อให้เกิดความสกปรกและเป็นแหล่งสะสมของเชื้อโรค กีดขวางการสัญจรทางน้ำและเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ ในครั้งนี้สำนักงานการตลาดได้ดำเนินการติดตั้งป้ายประกาศจำนวน 4 ป้าย บริเวณโดยรอบตลาดริมคลองโอ่งอ่าง เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2543

ตลอดช่วงระยะเวลาี้ จะพบว่าสำนักงานการตลาด กรุงเทพมหานคร ได้พยายามดำเนินการกับกลุ่มผู้ค้าอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ จะเห็นได้จากการออกประกาศตามมาอีก 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศเรื่องขอให้ผู้ค้าออกจากบริเวณปากคลองโอ่งอ่าง (สะพานเหล็ก) โดยกรุงเทพมหานครไม่มีความประสงค์ให้ผู้ใดใช้พื้นที่เป็นที่ประกอบการค้าและขอให้ออกจากบริเวณดังกล่าวภายใน 30 วัน ประกาศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2544 และได้มีประกาศอีกครั้ง เรื่องให้ผู้ค้าขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากแผงค้าตลาดริมคลองโอ่งอ่างภายในกำหนด 30 วัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครต้องทำการรื้อถอนแผงค้าทั้งหมด เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2547 แต่ก็ยังไม่มีผลการดำเนินการเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 เมื่อเข้าสู่วาระการบริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่ากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ได้เริ่มเร่งรัดการดำเนินการรื้อย้ายแผงค้าที่มีการรुकล้ำปากคลองโอ่งอ่างอีกครั้ง โดยแต่งตั้งคณะทำงานตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2170/2558 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกคลองโอ่งอ่าง ในขณะเดียวกันสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ก็ได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความพึงพอใจของผู้ประกอบการและประชาชนที่พักอาศัยบริเวณริมคลองโอ่งอ่าง เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2558 ผลปรากฏว่าร้อยละ 76 เห็นด้วยกับการยกเลิกผู้ค้าและปรับปรุงภูมิทัศน์ ก่อนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบในการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 (ปว.44) ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 ซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ขจัดความไม่เรียบร้อยในสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวางทางสัญจรสาธารณะ และในวันที่ 24 กันยายน 2558 ประธานคณะทำงานฯ (พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง) ได้สั่งการให้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยกรุงเทพมหานครได้ปิดป้ายประกาศแจ้งให้ผู้ค้าที่ก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างรื้อถอนและขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่สาธารณะบริเวณคลองโอ่งอ่าง

“การดำเนินการก็แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกเป็นช่วงของการจัดระเบียบร้านค้า บ้านเรือนประชาชนที่อยู่ข้างคลองโอ่งอ่าง ซึ่งต้องเรียนว่าสภาพเดิมเป็นร้านค้าที่เป็นแผงสร้างบนคลอง เอกลักษณ์ของคลองโอ่งอ่างช่วงนั้นคือน้ำเสีย น้ำจะดำมืด เพราะทุกร้านเมื่อมาอยู่บนคลองก็ปล่อยน้ำเสีย บทบาทแรกของสำนักงานเขตพระนครคือการใช้อำนาจพนักงานท้องถิ่นในการเข้า

ไปดำเนินการช่วยรื้อย้ายร่วมกับสำนักการโยธา สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง และสำนักเทคนิค
ร่วมกัน”

ผู้บริหารระดับอำนาจการต้น สำนักงานเขตพระนคร
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

วันที่ 28 กันยายน 2558 ผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์และผู้อำนวยการเขตพระนครโดยได้รับ
มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่ง
ปลูกปักใดๆ ให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ 44 ก่อนที่กลุ่มผู้ค้าบริเวณคลองโอง่างได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยในวันที่ 6 ตุลาคม 2558, วันที่ 8 - 9 ตุลาคม 2558 และวันที่ 12 ตุลาคม 2558
รวม 300 คน

เมื่อครบกำหนด 15 วัน ตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง ในวันที่ 13 ตุลาคม 2558
สำนักงานเขตพระนครและสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ได้ปิดประกาศหนังสือเตือนผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมาย
ให้ทราบภายใน 7 วัน ซึ่งต่อมา กลุ่มตัวแทนผู้ค้าได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
และผู้ตรวจการฯ ได้เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงติดตามเหตุร้องเรียนในพื้นที่บริเวณตลาดคลองโอง่าง
(สะพานเหล็ก, สะพานหัน) พร้อมทั้งได้ร่วมประชุมพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเมื่อ
วันที่ 14 ตุลาคม 2558 ณ ห้องประชุมอาคาร 6 ชั้น 5 สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ โดยฝ่ายตัวแทนผู้ค้า
ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อที่ประชุมดังนี้ 1) ขอให้กรุงเทพมหานครขยายระยะเวลาในการรื้อถอนออกไป
ก่อน 2) ขอให้กรุงเทพมหานครกำหนดให้ชัดเจนว่าจะให้ผู้ค้าย้ายไปทำการที่ใด 3) ขอให้สำนักงาน
เขตสัมพันธวงศ์และสำนักงานเขตพระนครเจรจาเช่าพื้นที่กับเอกชนในราคาที่เหมาะสม และ
4) ขอให้ผู้ค้ามีส่วนร่วมในการรื้อถอนและในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการ
ประชุมครั้งนี้ ทางกรุงเทพมหานครโดย นายวัลลภ สุวรรณดี (ประธานที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร และ พลตำรวจตรี วิชัย สังข์ประไพ ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้
ชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลโดยยืนยันตาม
แผนปฏิบัติการที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ผลจากการประชุมดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มผู้ค้าดำเนินการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2558 และครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิฯ ได้เชิญผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลในวันศุกร์ที่ 16 ตุลาคม 2558
ณ อาคารรัฐประศาสนภักดี โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ร่วมเข้าชี้แจง ดังนี้ 1) นายวัลลภ สุวรรณดี
ประธานที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 2) พลตำรวจตรี วิชัย สังข์ประไพ ที่ปรึกษาของ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ 3) นายมนัส ประจวบจินดา ผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ ผู้แทน

ทั้ง 3 ของกรุงเทพมหานคร ได้ชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นเร่งด่วนตามนโยบายฯ ข้อกฎหมายฯ ที่ต้องดำเนินการ ซึ่งผู้แทนผู้ค้าได้ยื่นข้อเสนอจำนวน 3 ข้อ ได้แก่ 1) ขอรระยะเวลาผ่อนเป็นเวลา 1 ปี 2) ขอให้กรุงเทพมหานครจัดหาพื้นที่รองรับ และ 3) ขอให้กลุ่มผู้ค้ามีส่วนร่วมในการเข้าดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน คือวันที่ 19 ตุลาคม 2558 ตัวแทนผู้ค้าก็ได้ทำหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดินอีกครั้ง เพื่อขอขยายเวลาผ่อน (ทุเลาการบังคับ) ตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่สั่งให้ผ่อนผันแผงค้าบริเวณสะพานเหล็กและสะพานหันที่อยู่ตลอดแนวคลองโอง่าง โดยขอผ่อนผันออกไปมีกำหนด 360 วัน (ถึงวันที่ 21 ตุลาคม 2559) โดยยกเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้ 1) ด้านเศรษฐกิจ ต้องการระบายสินค้าและเนื่องจากมีรายได้น้อย 2) ด้านสังคม เมื่อย้ายสถานที่การค้าทำให้ต้องลดจำนวนคนงาน จำนวนลูกจ้างของร้านค้า เป็นเหตุให้มีผู้ว่างงานมากขึ้น 3) ด้านสิ่งแวดล้อม ขอขยายช่วงหน้าแล้ง (เนื่องจากน้ำน้อยการขุดลอกคลองทำได้ง่าย) และ 4) หลักโหราศาสตร์ ตามหลักความเชื่อของคนไทยเชื้อสายจีน จะไม่ย้ายบ้านและย้ายร้านค้าในช่วงนี้

อย่างไรก็ตาม ในวันต่อมา (วันที่ 20 ตุลาคม 2558) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง) ก็ได้เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณคลองโอง่าง และเมื่อครบกำหนดตามเงื่อนไขของกฎหมาย กรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการบังคับการกับผู้ฝ่าฝืนโดยเริ่มทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2558 เป็นต้นมา และจากการประชุมพิจารณาข้อเรียกร้องของผู้ค้าบริเวณคลองโอง่าง เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2558 คณะทำงานแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกคลองโอง่างได้มีมติไม่ขยายเวลาให้ผู้ค้า เนื่องจากพิจารณาว่าข้อเรียกร้องของผู้ค้าเป็นเพียงแค่ประวิงเวลาเพื่อขอยืดพื้นที่ทำการค้าออกไปอีกเท่านั้น ประกอบกับการบังคับการตาม ปว.44 มีเงื่อนไขของกฎหมายที่ต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 4 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวม ลงวันที่ 4 เมษายน 2558

“สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์เป็นคณะทำงานและเป็นเลขา ข้อเสนอในการประชุมร่วมกัน จะขอคืนพื้นที่โดยเร็ว เนื่องจากให้เวลาในการผ่อนผัน ติดประกาศหลายครั้งแล้ว และ กทม. มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่เร่งด่วน จึงต้องใช้ ปว. 44 เข้าดำเนินการ...ผู้บริหารวิเคราะห์แล้วว่าผู้ค้าเพียงแค่ประวิงเวลา จึงมีมติไม่รับอุทธรณ์ในส่วนนั้น จึงเข้าดำเนินการบังคับการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ กทม.”

ผู้บริหารระดับชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

กรุงเทพมหานครจึงได้เข้าดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้าง ตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2558 โดยได้ดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้น จำนวน 498 แผง มีส่วนราชการส่งบุคลากรร่วมปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) สำนักการโยธา จำนวน 130 คน/วัน
- 2) สำนักการระบายน้ำ จำนวน 120 คน/วัน
- 3) สำนักงานเขตพระนคร จำนวน 110 คน/วัน
- 4) สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ จำนวน 125 คน/วัน
- 5) สำนักงานเขตต่างๆ จำนวน 240 คน/วัน (เช่น สำนักงานเขตวัฒนา สำนักงานเขตพระโขนง สำนักงานเขตจตุจักร สำนักงานเขตยานนาวา เป็นต้น)
- 6) สำนักป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 45 คน
- 7) สำนักสิ่งแวดล้อม จำนวน 19 คน/วัน
- 8) สำนักเทศกิจ จำนวน 32 คน/วัน
- 9) การไฟฟ้านครหลวง จำนวน 12 คน/วัน
- 10) สำนักการแพทย์ จำนวน 4 คน/วัน
- 11) ทหาร จำนวน 6 คน/วัน
- 12) ตำรวจ จำนวน 5 คน/วัน รวมทั้งสิ้น จำนวน 848 คน/วัน

“แรกๆ จัดเป็นคณะทำงานที่ดำเนินการจัดระเบียบและรื้อย้ายผู้ค้า เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าฯ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ซึ่งในบางเรื่องก็ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการเขตดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร”

ผู้บริหารระดับอำนาจการต้น สำนักงานเขตพระนคร
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

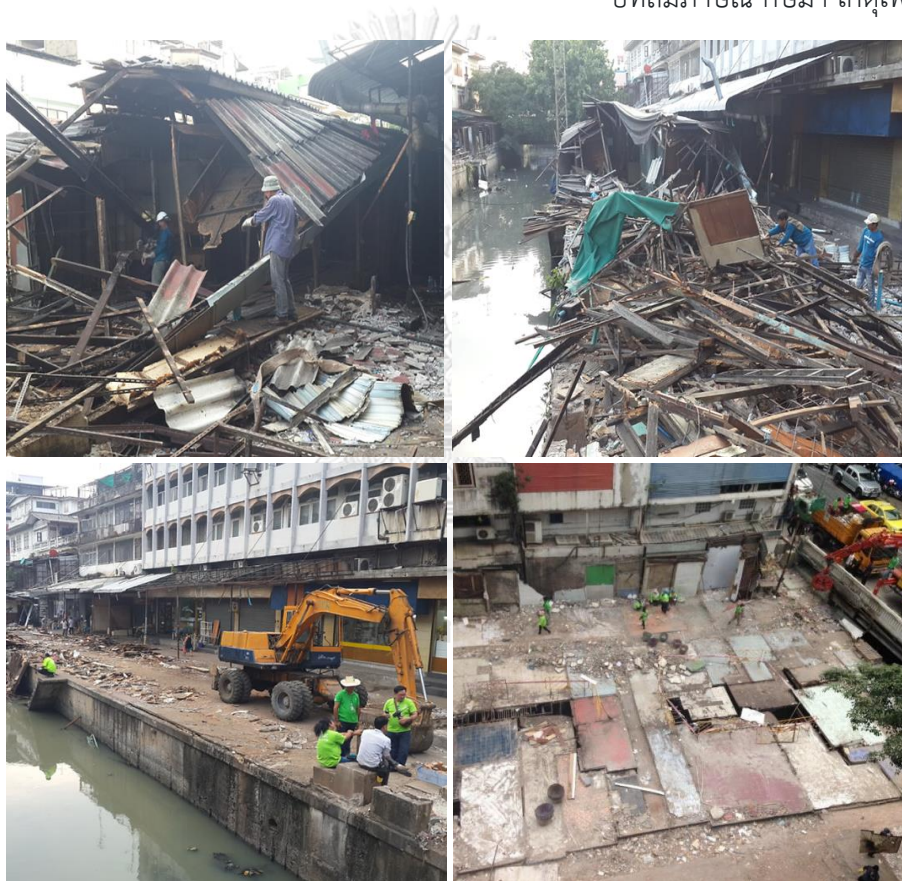
ทั้งนี้ ระหว่างการดำเนินการรื้อถอนแผงค้า สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ได้ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้ประกอบการ ประชาชนที่พักอาศัย และผู้สัญจรบริเวณแนวคลองโอง่างอีกครั้ง โดยจัดทำแบบสอบถามเก็บข้อมูลจำนวน 900 ชุด ในระหว่างวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 ผลการสำรวจปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง ที่รูก้ำแนวคลองโอง่างและเห็นด้วยกับการปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบคลองให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม คิดเป็นร้อยละ 90

“เมื่อก่อนไม่มีคนเดินเลย สมัยนั้นร้านค้าข้างในยังหายใจสะดวกไม่แออัดเหมือนตอนรื้อถอนคลองเริ่มมีปัญหาเพราะร้านค้าข้างในเริ่มเยอะ ทางเดินก็เหลือน้อย เกิดเพลิงไหม้ง่ายและใช้ไฟเยอะมาก เพราะร้านค้าพากันติดแอร์ และหันคอมแอร์มาทางด้านหลังบ้านเรา ลมร้อนจากคอมแอร์ก็เป่า

มาที่บ้านเราทำให้ร้อนมาก คลองสกปรก กลิ่นเหม็นมาก เพราะไม่เคยโดนแสง คนแถวนี้แทบ
หายใจไม่ได้”

“ในฐานะผู้ค้าย่านสะพานเหล็กและอาศัยมาที่นี่ตั้งแต่เด็ก คนที่ไม่มีแผงร้านค้าจะเข้าข้างผู้รื้อ
ถอนมากกว่า เขาไม่ใช่คนค้าขายในพื้นที่ อาจจะไม่เข้าใจ เช่นเดียวกันกับกรณีที่ย้ายคลองถม หาก
ไม่ได้เป็นผู้ค้าก็รู้สึกดีที่ทำให้รถไม่ติด แต่มันก็ทำให้การค้าเจียบเหงา ทางออกควรจะแก้ปัญหา โดยหา
ที่ขายใหม่ให้กับผู้ค้าด้วย ส่วนเรื่องสิ่งแวดล้อม คิดว่าการจัดระเบียบนั้นเป็นผลดีกับแหล่งน้ำและ
อากาศมากขึ้น”⁵¹

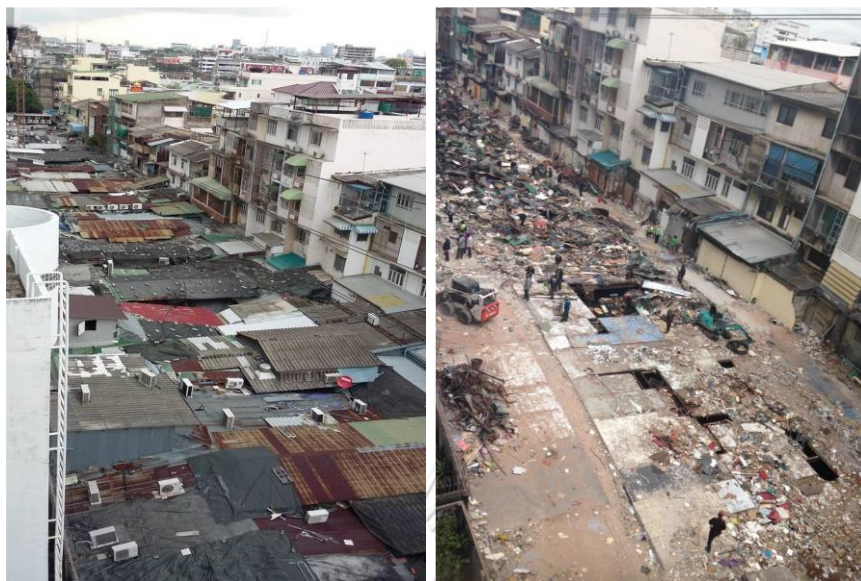
บทสัมภาษณ์ กษมา เกตุพีชรกำจาย



ภาพที่ 26 การดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างรुकล้า

เมื่อการดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างแล้วเสร็จในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2558
สำนักงานเขตพระนครได้ร่วมกับสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ จัดตั้งกองอำนวยการร่วมเพื่อตรึงพื้นที่
บริเวณสะพานหัน ไม่ให้มีผู้ค้ากลับเข้ามาทำการค้าในที่สาธารณะดังกล่าวอีกต่อไป

⁵¹ กษมา เกตุพีชรกำจาย, <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.



ภาพที่ 27 เปรียบเทียบสภาพมุมมองการดำเนินการรื้อถอนแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างรูกค้า

จากภาพรวมของการดำเนินการในระยะที่ 1 จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีความพยายามในการขอคืนพื้นที่และจัดระเบียบพื้นที่บริเวณปากคลองโอ่งอ่างมาโดยตลอด แต่ติดด้วยเงื่อนไขหลายๆ ประการ ทั้งกรณีข้อพิพาทกับกลุ่มผู้ค้า ปัญหากลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ กำลังคน และงบประมาณ ในขณะที่กลุ่มผู้ค้าในพื้นที่เองก็พยายามยืดเวลาที่จะออกนอกพื้นที่มาโดยตลอดเช่นกัน ส่งผลให้ความพยายามที่ผ่านมาเป็นได้ยากที่เพียงการใช้อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะทำให้การรื้อย้ายกลุ่มผู้ค้าออกจากพื้นที่นั้นสำเร็จลุล่วงขึ้นมาได้ แต่เมื่อประเทศเข้าสู่วาระการบริหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นโยบายการจัดระเบียบคลองก็ถูกหยาบยกลงมาดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้ง และครั้งนี้ปรากฏผลเอื้อต่อการบังคับใช้กฎหมาย

“การจัดระเบียบต้องทำในยุคนี้เท่านั้น ทำยุคอื่นไม่ได้ เพราะจะถุกนักการเมืองอย่าง สส. สก. ในพื้นที่ขัดขวาง เนื่องจากการรื้อถอนเป็นการทำลายฐานเสียง กลายเป็นเรื่องการเมือง ทั้งที่ กทม. พยายามปรับปรุงคลองมายาวนานมาก ยิ่งเป็นคลองสาธารณะ ยิ่งต้องลงมือทำ”

“การเมืองในพื้นที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนามาก เพราะเขาพยายามขัดขวางทุกวิถีทาง เป็นแบบนี้หมดทุกยุค ยอมรับว่าการที่ คสช. ออกคำสั่ง ถือเป็นโอกาสดีที่จะได้พัฒนาปรับปรุงในเรื่องที่ทำไม่ได้มาช้านานแล้ว”⁵²

กังวาท ดิสสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ กทม.

⁵² กังวาท ดิสสุวรรณ, <https://www.posttoday.com/social/local/362678>.

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ลำคลองถูกเปิดโล่งยาวตลอดทั้งเส้น กรุงเทพมหานครและประชาชนได้พื้นที่สาธารณะกลับคืนมา แต่กลับพบว่าพื้นที่สาธารณะริมคลองที่ได้กลับคืนมานี้ มีสภาพใกล้เคียงพื้นที่เปลี่ยว เนื่องจากอาคารและสิ่งปลูกสร้างตลอดแนวคลองมีลักษณะหันหลังเข้าหาลำคลอง ประกอบกับไม่มีไฟฟ้าแสงสว่าง เพราะพื้นที่เดิมถูกปกคลุมด้วยแผงค้าและสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำ ดังนั้นการดำเนินการในระยะที่ 2 จึงเริ่มขึ้น



ภาพที่ 28 เปรียบเทียบหลังการรื้อถอน

4.3.2 ระยะที่ 2 การดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

ในช่วงแรกหลังจากการรื้อถอนแผงค้าย่านสะพานเหล็กออกไป กรุงเทพมหานคร โดยสำนักงานโยธา ได้จัดทำทางเดินชั่วคราวตลอดแนวพื้นที่สาธารณะริมคลอง แต่ได้รับเสียงสะท้อนกลับมาจากพื้นที่สาธารณะที่ได้กลับคืนมานี้ เป็นการทำลายวิถีชีวิตและการทำมาหากินของชาวบ้าน ได้ที่เปลี่ยวที่ไม่สร้างมูลค่าอะไรเลยขึ้นมา

“พอรื้อออกไปแล้ว สิ่งที่สำคัญคือ ตอนที่เรารื้อกันออกไป เรายังไม่มีแผนเลยว่าเราจะทำอะไรหน้าตาอย่างไร แต่ว่าขอให้มันได้รื้อไปก่อน แล้วก็ให้เราได้คืนพื้นที่มาก่อน ซึ่งมันก็กลับมาที่ผังเมืองว่าให้ผังเมืองมาช่วยคิดกรอบในการดำเนินการให้หน่อย เราก็ต้องมาคิดกรอบ ไม่ใช่แค่ 750 เมตร คือคลองโอ่งอ่างเนี่ย จริงๆ แล้วมันคือคลองรอบกรุง แล้วคลองรอบกรุงยาว 3 กิโลเมตร คลองโอ่งอ่างที่ทำตรงนี้ คือช่วงที่มีการบุกรุกสะพานเหล็กแบบเต็มๆ ที่มีร้านค้า 500 ร้าน พื้นที่ไม่ถึง 750 เมตร ทropicที่มีการรุกล้ำ แต่มันมีการรุกล้ำเกือบ 500 เมตร ที่แบบปิดคลองไปเลย นอกจากร้านค้าที่รุกล้ำในพื้นที่คลองแล้ว ตัวอาคารที่อยู่ริมคลองเองก็ก่อสร้างยื่นอาคารของตัวเองเข้ามาในพื้นที่คลองด้วยเหมือนกัน ผังเมืองก็มาคิดว่า เหมือนมันต้องทำตามหลัง ส่วนนี้เขาก็ทำการรื้อไป อีกส่วนหนึ่ง ผังเมืองก็ต้องมาทำผังแม่บทว่าส่วน 750 เมตรนี้ มันควรจะมีหน้าตาอย่างไร รวมไปถึงโครงการในภาพรวม

ทั้งหมดของคลองรอบกรุง 3 กิโลเมตร ว่ามันจะทำอะไรต่อเนืองให้เห็นในภาพรวมว่าจริงๆ เราไม่ได้คิดถึงแค่ 750 เมตร ตรงนี้ละ เราคิดไปถึง 3 กิโลเมตร ของคลองรอบกรุงทั้งหมด”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

เดิมทีพื้นที่บริเวณคลองโอง่างนี้ เป็นส่วนหนึ่งของคลองรอบกรุง ซึ่งถูกระบุเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเชื่อมโยงพื้นที่ภายในกลุ่มย่านประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ในผังแม่บทพื้นฟูย่านเมืองเก่า พ.ศ. 2575 อยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีเสียงสะท้อนของประชาชนเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะริมคลองโอง่างที่ได้รับคืนกลับมา กลายเป็นพื้นที่เปลี่ยว ขาดชีวิตชีวาและคุณค่าทางเศรษฐกิจ สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองจึงมีแนวคิดที่จะฟื้นฟูพื้นที่บริเวณริมคลองให้กลับคืนมาเป็นชีวิตของเมืองอีกครั้ง จึงริเริ่มโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาจัดทำผังแม่บทและออกแบบรายละเอียดพื้นที่เพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าว โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ผ่านการสื่อสาร พูดคุย แสดงข้อคิดเห็น แลกเปลี่ยน เรียนรู้ และหาข้อสรุปในการออกแบบพื้นที่เพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองร่วมกัน นำมาสู่การสรุปวิสัยทัศน์ “คูเมืองพระนคร ร่วมระดมความคิดจากฐานรากสู่ย่านมรดกวัฒนธรรมดั้งเดิมและร่วมสมัย ผสมผสานที่อยู่อาศัยย่านประวัติศาสตร์ เชื่อมโยงโครงข่ายพื้นที่สีเขียว ส่งเสริมการท่องเที่ยววิถีชุมชน พัฒนาโลกการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนให้เป็นเมืองน่าอยู่สืบสานสู่คนรุ่นหลัง” และพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ริมคลองโอง่างนี้เป็นพื้นที่นำร่องในการจัดทำผังแม่บทการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองได้เคยทำการศึกษาไว้ในเบื้องต้นแล้ว จึงทำให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินการต่อเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้

“กระบวนการนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญทุกภาคส่วน เรามี 5 ภาคส่วน ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาชน แล้วก็ภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมก็จะเป็น เช่น big tree สถาปนิกสยาม ผู้เชี่ยวชาญหลากหลายวิชาชีพ และในการจัดทำผังแม่บทรวม เราจะเชิญภาคส่วนเข้าร่วมเยอะมาก เพื่อจะวางทิศทางแนวทางร่วมกัน หลังจากนั้นเราถึงจะพูดถึงรายละเอียดกลุ่มย่อยที่เราลงไปคุยกับกลุ่มย่อยๆ ของประชาชนในพื้นที่ ลงไปเดินคุยในชุมชนเป็นกลุ่มเล็กๆ เหมือนการสัมภาษณ์เชิงลึกของบุคคล”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง ได้กลายเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำผังแม่บทต่างๆ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ สถาบันการศึกษา

องค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงประชาชนในพื้นที่ โดยได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการตามโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา ย่านและแนวความคิดการปรับปรุงฟื้นฟูย่าน เมื่อวันศุกร์ที่ 27 มกราคม 2560 ณ ห้องประชุมกิ่งทอง ชั้น 2 โรงแรมเอเชีย เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมระดมความคิดเห็นด้านศักยภาพ ปัญหา และโครงการในอนาคตที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ตลอดจนร่วมเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง



ภาพที่ 29 การประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา ย่านและปรับปรุงฟื้นฟูย่าน

ครั้งที่ 2 จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อจัดทำผังแม่บทพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง เมื่อวันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 ณ ห้องประชุม โรงเรียนนทรธรณพาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบผังแนวความคิดเพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง และร่วมคัดเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพในการปรับปรุงฟื้นฟูร่อง ตลอดจนการนำเสนอกลไกและเครื่องมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

ครั้งที่ 3 จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดแบบรายละเอียดพื้นที่โครงการนำร่อง : พื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง เมื่อวันอังคารที่ 25 มีนาคม 2560 ณ ห้องเจ้าพระยา ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเสนอแนวทางการออกแบบรายละเอียดพื้นที่โครงการนำร่อง ก่อนนำไปใช้ในการออกแบบและเขียนแบบก่อสร้างต่อไป



ภาพที่ 30 การประชุมเชิงปฏิบัติการออกแบบรายละเอียดพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุง

ครั้งที่ 4 จัดการสัมมนานำเสนอมาตรการและแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุงและพื้นที่ต่อเนื่อง เมื่อวันศุกร์ที่ 14 กรกฎาคม 2560 ณ ห้องกิ่งเพชร โรงแรมเอเชีย เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอมาตรการและแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนริมคลองรอบกรุง

ผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการทั้ง 4 ครั้ง ประกอบกับการลงพื้นที่ชุมชนริมคลองโอง่างถูกนำมาใช้ในการกำหนดพื้นที่ออกแบบรายละเอียดไปสู่การออกแบบผังรายละเอียดโครงการนำร่องและเขียนแบบก่อสร้าง ด้วยการประสานงานร่วมกันกับสำนักการระบายน้ำและกรมศิลปากร ก่อนนำรายละเอียดโครงการเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

“เราแจ้งให้ทราบก่อน ว่าเราจะทำอะไร เพราะว่าทุกคนไม่เคยเห็นภาพมาก่อน งานแบบผังเมืองออกแบบเมือง มันต้องมีภาพแบบ before/after ให้เห็น แต่ที่นี้ คลองโอง่างเราไม่มีภาพให้เขาเห็นก่อนนะ ตั้งแต่ตอนรื้อ ว่ารื้อแล้วมันจะเป็นอย่างนี้นะ ดังนั้นเราต้องสร้างตรงนี้ร่วมกับประชาชน หลักการคือ เรากับประชาชนว่า ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่เราเอาความคิดของประชาชนมาใช้ในการทำแบบ เราทำคู่ขนานไป เราทำผังแม่บทไปด้วย แล้วอีกไลน์หนึ่งเราก็ทำแบบก่อสร้างไปด้วย”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง

(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

หลังจากออกแบบรายละเอียดพื้นที่และงานก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ได้นำแผนงานดังกล่าวมาจัดทำโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอง่างจากบริเวณสะพานดำรงสถิตถึงบริเวณสะพานโอสถานนท์ โดยว่าจ้าง บริษัท พี วาย เอส คอนสตรัคชั่น วงเงินงบประมาณ 231,811,498.90 บาท (เงินอุดหนุนรัฐบาล) เพื่อปรับปรุงด้านกายภาพ ก่อสร้างกำแพงกันดินและปรับปรุงทางเดินหลังเขื่อน คสล. พร้อมระบบรวบรวมสาธารณูปโภคลงใต้ดิน ก่อสร้างระบบระบายน้ำเสียและระบบระบายน้ำ ก่อสร้างและปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลอง และปรับปรุงสะพานข้ามคลอง ซึ่งเมื่อแล้วเสร็จจากทางเดินริมคลองจะสามารถมองเห็นสะพานข้ามคลอง ที่เรียงกัน 5

สะพาน คือ สะพานดำรงสถิต (สะพานเหล็ก) สะพานกาญจนาภิเษก สะพานหัน สะพานบพิตรพิมุข และ สะพานโอสถานนท์ บริเวณเชิงสะพานพระปกเกล้า อันเป็นเส้นแบ่งเขตระหว่างเขตพระนครกับ เขตสัมพันธวงศ์ นอกจากการปรับปรุงด้านกายภาพริมสันเขื่อนคลองแล้ว ยังขุดลอกคูคลองให้ลึกขึ้น จากเดิมมีความลึก 1.80 เมตร เป็น 3.40 เมตร พร้อมควบคุมและเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ การดำเนินการทั้งหมดนี้มีภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การประปา สำนักสิ่งแวดล้อม กรมศิลปากร สำนักการโยธา สำนักงานเขตพระนคร และสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ โดยเริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2561 และสิ้นสุดสัญญาวันที่ 3 มิถุนายน 2562

“กทม. ยังขุดคลองให้ลึกมากขึ้นกว่าเดิม จากเดิมที่เป็นสภาพดินธรรมดาสามารถขุดได้แค่ 1.8 เมตร พอก่อสร้างเขื่อนแล้วสามารถขุดลึกได้ถึง 3 - 4 เมตร มีระบบการควบคุมและเพิ่ม ประสิทธิภาพการระบายน้ำ แต่รูปแบบ ทางกรมศิลปากรต้องการให้คงสภาพท้องคลองให้เป็นพื้นดิน เหมือนเดิมที่ผ่านมา”

ผู้บริหารระดับชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

เมื่อโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอง่างจากบริเวณสะพานดำรงสถิตถึงบริเวณสะพาน โอสถานนท์ ดำเนินการแล้วเสร็จ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักงานเขตพระนคร และ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ได้ตระหนักถึงคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบอาชีพค้าขายบริเวณ คลองโอง่างหลังจากที่ได้รับการจัดระเบียบการปรับปรุงภูมิทัศน์และการพัฒนาสภาพแวดล้อมโดย รัฐบาลและกรุงเทพมหานครแล้ว เพื่อให้คลองโอง่างได้รับการพัฒนาในทุกๆ ด้านอย่างยั่งยืน นอกเหนือจากด้านคุณภาพชีวิตแล้วนั้น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจการทำมาค้าขายที่เป็นอาชีพหลัก ของผู้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ก็เป็นสิ่งสำคัญที่สมควรต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจาก ภาครัฐควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และสวยงาม

ประกอบกับ พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ร้อยตำรวจเอก พงศกร ขวัญเมือง โฆษกกรุงเทพมหานคร และนางวัลยา วัฒนรัตน์ รองปลัดกรุงเทพมหานคร มีวิสัยทัศน์ ร่วมกันว่าพื้นที่นี้เป็นหัวใจของโซนเมืองเก่า โดยเมื่อพิจารณาเส้นทางแล้วจะเห็นว่าตั้งแต่สวนลอยฟ้า เจ้าพระยา เดินลงมาจะเป็นคลองโอง่าง เดินต่อไปจะเป็นพาหุรัด และถ้าเดินต่อไปอีกจะเป็นเยาวราช แล้วไปสิ้นสุดเส้นทางที่ตลาดน้อย เห็นได้ว่าแต่ละสถานที่มีการเชื่อมโยงเส้นทางเข้าหากัน นอกจากนี้ คลองโอง่างยังติดสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน (MRT) สถานีสามยอด จึงนำนโยบายหารือกับทางชุมชนว่า “จะอย่างไรให้พื้นที่คลองโอง่างคล้ายกับถนนคนเดิน แต่หากทำเป็นถนนคนเดินแบบปกติก็จะไม่ ต่างกับสถานที่ที่เปิดพื้นที่ให้คนมาขายของ” ภายหลังการหารือร่วมกันก็ได้ข้อสรุปเป็นแนวคิดในการ นำศิลปะมาเชื่อมกับถนนคนเดิน เชื่อมกับชุมชนและวัฒนธรรม และเชิญศิลปินมาร่วมสร้างงานศิลปะ ที่เรียกว่าสตรีทอาร์ต (Street Art) และกราฟฟิตี้ (Graffiti) บอกเล่าเรื่องราวประวัติศาสตร์ผ่านรูปวาด

ซึ่งมีหลายอย่างที่เคยอยู่บริเวณคลองโอง่างแต่ปัจจุบันไม่มีแล้ว อย่างเช่น โรงลิเกแห่งแรกของประเทศไทย ภาพวาดการอยู่ร่วมกันของ 3 วัฒนธรรม คือ คนอินเดีย คนไทย และคนไทยเชื้อสายจีน มารวมกันเป็นวัฒนธรรมของคลองโอง่างที่มีการค้าขายกันมายาวนาน ความพิเศษของถนนคนเดินคลองโอง่างไม่ใช่แค่ตั้งร้านขายของ แต่มีพื้นที่สำหรับการแสดงเชิงสร้างสรรค์ต่างๆ ทำให้ประชาชนได้รู้จักคลองโอง่างในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม ก่อให้เกิดการส่งเสริมพัฒนาอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้ประชาชนและผู้ประกอบการได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และให้ประชาชนและผู้อาศัยริมคลองได้ตระหนักถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ของเมืองและศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครแทบจะไม่มีพื้นที่สร้างสรรค์ในลักษณะนี้

“ปัญหาอีกอย่างหนึ่งคือ พอสร้างเสร็จแล้ว สวยงามแล้ว แต่ไม่มีผู้มาชม เพราะว่าไม่มีสิ่งดึงดูดใจ ทางกรุงเทพมหานครโดยโฆษกกรุงเทพมหานคร ท่านก็คิดว่าจะทำอย่างไร จะดึงให้คนมาเที่ยวชมภูมิทัศน์ที่สวยงามของคลองโอง่างได้ ก็เลยเชิญศิลปินมาทำสตรีทอาร์ต วาดภาพที่กำแพง และทางเขตทั้ง 2 ฝ่าย ก็ประสานกับเจ้าของอาคาร พูดคุย เขาก็ให้ความร่วมมือ ว่าเราจะมาวาดภาพที่กำแพงบ้านท่านนะ หรือหลังบ้านท่านนะ บ้านหลังไหนที่ให้ความร่วมมือเราก็ดูภาพ แล้วก็ศึกษาประวัติศาสตร์ การวาดภาพก็มีที่ไปที่ไป อย่างโบราณเคยขายโอง่างขายโอง่าง มีโรงลิเก มีโรงจิ้ง อะไรอย่างนี้ ภาพก็ออกมาเป็นเรื่องราว”

ผู้บริหารระดับอำนาจการสูง สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง สำนักงานเขตพระนคร และสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ มีบทบาทในการร่วมกันผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างยั่งยืน เพื่อให้พื้นที่เมืองเกิดคุณค่า โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ เชิญชวนและส่งเสริมให้ประชาชนเจ้าของอาคารริมคลองเปิดพื้นที่หน้าบ้านเข้าหาคลอง ส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายประชาคมย่านคลองโอง่างจากทั้ง 2 ฝากฝั่งคลอง ผลักดันให้เกิดวิสาหกิจชุมชน เพื่อกระตุ้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมามีชีวิตชีวาด้วยกิจกรรมถนนคนเดินจนเกิดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในวิถีชีวิตริมคลอง

“การจัดตั้งประชาคมเป็นนโยบายของผู้บริหาร อยากให้ผู้ค้า ประชาชน ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นได้บริหารจัดการ โดยทางเขตเป็นที่ปรึกษา เกิดขึ้นเป็นประชาคมย่านคลองโอง่าง...มีเหรียญกษาปณ์ นายทะเบียนจดจำนวนผู้ค้า ส่วนใหญ่ผู้ค้าของเขตสัมพันธฯ จะเป็นผู้ค้าหลังบ้าน ให้ผู้ค้าตั้งคณะกรรมการดูแลในแต่ละโซนกันเอง”

ผู้บริหารระดับชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

กิจกรรมถนนคนเดินโอ่งอ่างแบ่งออกเป็น 5 โซน หรือ 5 ชาน ดังนี้ 1) ชานแชน (Creative Terrace) พื้นที่สร้างสรรค์งานศิลปะ Street Art จากศิลปินชื่อดัง ลานกิจกรรม (Activity Area) กิจกรรมแถมสี่โอ่งอ่าง ศิลปินเปิดหมวก ลานละเล่น (Playing Space) 2) ชานช้อปปิ้ง (Shopping Terrace) พื้นที่ร้านค้าท้องถิ่น / สินค้าตามเทศกาล 3) ชานวัฒนธรรม (Cultural Terrace) พื้นที่ร้านค้าร้านอาหารเชิงวัฒนธรรมและเชื้อชาติที่มีความหลากหลาย (แขก จีน ไทย) และร้านค้า DIY 4) ชานชิม (Gastronomy Terrace) พื้นที่อาหารท้องถิ่น Street Food ร้านเครื่องดื่ม และ 5) ชานเรือน (Community Terrace) พื้นที่กิจกรรมหน้าบ้านนำมอง โดยมอบหมายให้ส่วนราชการต่างๆ เข้ามาร่วมบริหารจัดการเป็นพี่เลี้ยงให้แก่เครือข่ายประชาคมในช่วงแรก เช่น สำนักงานตลาดเข้ามาบริหารจัดการแผงค้าในกิจกรรมถนนคนเดินช่วงวันหยุดราชการ สำนักงานวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ส่งเสริมกิจกรรมดนตรี และพายเรือคายัค สำนักงานเขตร่วมสนับสนุนการสร้างกิจกรรมการแสดงออกอย่างสร้างสรรค์ การเปลี่ยนชอยเปลี่ยนเป็นชอยฮิปโดยเจ้าของอาคาร ศิลปินอิสระบริษัทเอกชนและผู้ประกอบการ ก่อนผลักดันการบริหารจัดการพื้นที่โดยชุมชนสร้างสำนึกรักในถิ่นที่อยู่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการและการฟื้นฟูเมืองอย่างยั่งยืนต่อไป

“ในฐานะชาวบ้านที่อาศัยริมคลอง อยากฝากถึงอีกหลายๆ ชุมชนที่อยู่อาศัยริมคลองต่างๆ ให้ช่วยกันอนุรักษ์ฟื้นฟูถิ่นบ้านเกิด เพราะการจะรักษาสีน้ำแวดล้อมนั้น ต้องเริ่มที่ตัวของเราเองดีที่สุด”⁵³

บทสัมภาษณ์ น.ส.ยุพา ยงสกุลจินดา

“ผมไม่เคยเห็นน้ำในคลองเลยตั้งแต่เด็ก ตั้งแต่มีตลาดเห็นแต่อะไรไม่รู้เต็มไปหมด แออัดมาก คนเยอะ มองลงมาเจอแต่หลังคาสังกะสี การเข้ามาจัดระเบียบครั้งนี้ ทำให้คลองดูโล่ง สะอาดตา มีระเบียบ ถ้าไม่เข้ามาจัดระเบียบก็นึกไม่ออกเหมือนกันว่าวันนี้จะเป็นอย่างไร”⁵⁴

บทสัมภาษณ์ สมชาย แซ่เซียว

“ผมอยู่แถวนี้มานาน เคยเห็นคลองตอนเด็กๆ แต่พอเป็นตลาดแล้วไม่เคยเห็นน้ำเลย เห็นแต่ร้านค้า เมื่อ กทม. เข้ามาจัดระเบียบก็รู้สึกดี ชอบคุณเจ้าหน้าที่ที่ทำให้พื้นที่ตรงนี้ก็กลับมามีความสวยงาม สะอาด เรียบร้อย เป็นพื้นที่ให้พักผ่อนสำหรับคนกรุงเทพฯ หากมีเวลาว่างก็จะมาเดินเล่น เพราะเป็นสวนสาธารณะที่ใกล้บ้านที่สุด”⁵⁵

บทสัมภาษณ์ โชค จิระอุดมทรัพย์

ภาพรวมของกระบวนการขับเคลื่อนในระยะที่ 2 นี้ จะพบว่าเป็นการขับเคลื่อนที่มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงภูมิทัศน์ด้านกายภาพให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงามยิ่งขึ้น และผลสำเร็จนี้จะ

⁵³ ยุพา ยงสกุลจินดา, <https://news.mthai.com/webmaster-talk/693811.html>.

⁵⁴ สมชาย แซ่เซียว, <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.

⁵⁵ โชค จิระอุดมทรัพย์, <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.

เกิดขึ้นไม่ได้เลยหากขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับผู้บริหารทั้งของกรุงเทพมหานครเองและของรัฐบาลมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน พร้อมทั้งจะสนับสนุน และผลักดันการดำเนินนโยบายให้เกิดความสำเร็จและเกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นรูปธรรมชัดเจน ในขณะที่การดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานระดับสำนัก แต่ในด้านของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันของชุมชนในพื้นที่ และร่วมฟื้นฟูพื้นที่ให้เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจนั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนเฉกเช่นสำนักงานเขตเข้าไปช่วยสนับสนุนขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าว และเมื่อกิจกรรมที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย ภารกิจต่างๆ จึงถูกถ่ายโอนไปยังหน่วยงานที่มีความชำนาญและความพร้อมของทรัพยากรในด้านนั้นๆ เกิดเป็นภาพของการขับเคลื่อนในระดับมหภาคของกรุงเทพมหานคร

4.3.3 มาตรการช่วยเหลือเยียวยาและกระบวนการมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้ค้าสะพานเหล็กที่ประวิงเวลาไม่ยอมรื้อย้ายออกจากพื้นที่ จะเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งศาล แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงทำให้ทราบว่าในส่วนของผู้ค้าที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ มีอาคารบ้านเรือนอยู่ในละแวกใกล้เคียง ผู้ค้ากลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มแรกที่ยินยอมขนย้ายสินค้าและสัมภาระของตนออกจากพื้นที่ กลับไปทำการค้าภายในอาคารบ้านเรือนของตนเอง ในขณะที่อีกกลุ่มจะเป็นผู้ค้าที่มาจากถิ่นอื่น ไม่ได้เป็นผู้พักอาศัยมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ แต่มีการเข้ามาเช่าซื้อแผงค้าเพื่อทำการค้า จากการสอบถามและตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขต พอจะสรุปได้ว่าผู้ค้าดั้งเดิมตั้งแต่สมัยที่แผงค้ายังอยู่ในสัญญาสัมปทานนั้น ส่วนใหญ่พอทราบข่าวการหมดสัญญาและนโยบายการรื้อถอนแผงค้าของรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร ผู้ค้าบางส่วนก็ได้ทำการขายแผงค้าให้กับกลุ่มผู้ค้าในรุ่นถัดมา โดยกลุ่มผู้ค้าที่เข้าเช่าซื้อแผงค้าต่อจากกลุ่มผู้ค้าเดิมนั้น จะมีทั้งกลุ่มผู้ค้าที่พอจะทราบเรื่องนโยบายการรื้อถอนแผงค้าของกรุงเทพมหานครอยู่บ้าง แต่ยังไม่เห็นว่ามีมาตรการใดๆ นอกจากการปิดป้ายประกาศคำสั่ง กับอีกกลุ่มผู้ค้าที่ไม่ทราบเรื่องนโยบายการรื้อถอนแผงค้าใดๆ มาก่อนเลย จึงเข้าเช่าซื้อแผงค้าเพื่อทำการค้าต่อจากผู้ค้าก่อนหน้า

กรุงเทพมหานครเล็งเห็นถึงปัญหาและผลกระทบดังกล่าว จึงวางแนวทางช่วยเหลือกลุ่มผู้ค้าในเบื้องต้น โดยการจัดหาพื้นที่รองรับผู้ค้าสำหรับทำการค้าทดแทนพื้นที่เดิมให้ในบริเวณย่านคลองถมพลาซ่า ห้างเมก้าพลาซ่า (Mega Plaza) ตลาดธนบุรีหรือสนามหลวง 2 และตลาดต่างๆ ที่อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร แต่กลุ่มผู้ค้าบางส่วนมีความเห็นว่า พื้นที่ที่ทางกรุงเทพมหานครจัดหาให้ นั้นห่างไกลจากแหล่งค้าขายเดิม และไม่ใช่ว่าแหล่งการค้าประเภทเดิมของตน จะทำให้ฐานลูกค้าและรายได้หายไป ส่วนห้างเมก้าพลาซ่า (Mega Plaza) ที่อยู่ในละแวกพื้นที่เดิมก็มีอัตราค่าเช่าที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับพื้นที่สะพานเหล็กที่ทำการค้าอยู่เดิม

“กรุงเทพมหานครมีที่รองรับ ที่เมื่อก้าวลาซ่า คลองถมพลาซ่า สายใต้ใหม่ และให้ลงทะเบียน การค้าพิเศษที่ตลาดยอดพิมาน ตลาดพงษ์พระราม และตลาดอื่นๆ ของ กทม.”

ผู้บริหารระดับชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงได้ทำการเจรจาต่อรองกับเจ้าของ Mega Plaza สะพานเหล็ก เพื่อให้ผู้ค้าสามารถย้ายร้านเข้ามาทำการค้าภายในห้างได้ในอัตราค่าเช่าที่ลดหย่อนลงจากเดิม โดยเป็นการเจรจาขอความร่วมมือและชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันทุกฝ่าย

จะเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนนั้นได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดทำ มาตรการเยียวยาให้กับกลุ่มผู้ค้า ในขณะที่กรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ระหว่างส่วนราชการของกรุงเทพมหานครเอง และกับหน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ ในการ เข้าดำเนินการรื้อย้ายแผงค้าในระยะแรกของการขับเคลื่อนนโยบาย

และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนมากขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดทำผังแม่บท และโครงการต่างๆ ที่ต้องอาศัยทุกภาคส่วนทั้งสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ชุมชนในพื้นที่ โดยจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่กล่าวถึงนั้น เป็นการสร้างกระบวนการมี ส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดนโยบาย เริ่มตั้งแต่การสร้างจิตสำนึก สร้างการรับรู้ในการเป็นเจ้าของพื้นที่ ร่วมกัน ผ่านการพูดคุยภายในพื้นที่และการจัดเวทีสัมมนา สู่การร่วมคิดและร่วมกันวางแผนการ ดำเนินงานผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำผังแม่บทและโครงการต่างๆ และร่วมดำเนินการ ตามแผนงาน กิจกรรมต่างๆ ที่วางไว้ เพื่อให้เกิดกิจกรรมถนนคนเดินคลองโองอ่าง รวมไปถึงการ ร่วมกันปรับเปลี่ยนบ้านเรือนของตนให้หันหน้าบ้านเข้าคลอง เพื่อประโยชน์ทั้งในด้านทัศนียภาพ ความสะอาดสบายของการเข้าออก ด้านความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ ก่อให้เกิดการร่วมรับผลประโยชน์ร่วมกัน

“ผู้ค้าก็ให้ความร่วมมือ เราทำถนนคนเดิน เขาก็ออกมาค้าขายกัน ส่งเสริมการท่องเที่ยว ระดับประดาหน้าบ้านของตนให้สวยงาม สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ตกแต่งหน้าบ้านตาม เทศกาล ตามฤดูกาล เช่น ปีใหม่ ตรุษจีน สงกรานต์”

“สวยกินได้ คือไม่ใช่ว่าสวยแล้วกินไม่ได้ มันก็ไม่ยั่งยืน สวยกินได้นี่คือว่า ชาวบ้านเขาได้ ค้าขาย ได้มีรายได้ จากสิ่งที่สวยงามขึ้นมาแล้ว เขาจะรู้สึกขึ้นมาว่า เขาต้องรัก หวงแหน เพราะฉะนั้น การตั้งประชาคมเขาก็จะรู้ว่าที่เขาค้าขายตรงนี้ได้ เพราะสภาพที่สวยงาม มีไฟประดับตลอดแนวคลอง มีการล่องเรือ น้ำในคลองก็ต้องใสสะอาด เขาก็ต้องช่วยกันดูแล ให้ความร่วมมือ คราวนี้พอเราบอก อะไร เขาก็จะให้ความร่วมมือ อย่างไม่ทิ้งไข่มุน ไม่ทิ้งขยะลงคลอง เขาก็จะเชื่อ เพราะว่าถ้าเกิดเขา ทำลายสภาพแวดล้อมที่สวยงามนี้ เขาก็จะไม่ได้ค้าขาย รายได้เขาก็จะไม่มี อีกอย่างก็เป็นบ้านของเขา

ที่อยู่ตรงนั้นเองด้วย เขาก็จะรัก หวงแทนกว่าคนอื่นมาค้าขายตรงนั้น อันนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เขา
ร่วมมือ พอเขาร่วมมือแล้วก็เห็นผลเลย เขาก็มีรายได้”

ผู้บริหารระดับอำนาจการสูง สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

“มีภาคเอกชน คือ ธนาคารกรุงไทย เข้ามาสนับสนุนในการปรับปรุงภูมิทัศน์เพิ่มเติม คือกัน
ลาด ให้เป็นสีเหมือนกันทั้งสองฝั่งเขตพระนครและเขตสัมพันธวงศ์ มีม้านั่งให้ มีร่ม มีต้นไม้....เทศกาล
ก็ประชาสัมพันธ์ และหาสปอนเซอร์สนับสนุน ล่าสุดทางไทยน้ำทิพย์เข้ามาดูเพื่อที่จะทำแผงค้าให้มี
ความสวยงาม กระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมาเพิ่มขึ้น เพื่อให้เดินท่องเที่ยวจากสตรีทฟู้ดส์เยาวราช มา
คลองโอ่งอ่าง และเลยไปถึงพระปกเกล้าสกายปาร์ค”

ผู้บริหารระดับชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
(สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2564)

“เราเข้าไปหาเพื่อเก็บความสำคัญเหล่านี้เอาไว้ หากความเป็นอัตลักษณ์ของย่าน แล้วก็ให้ชุมชน
เป็นคนบอก เพราะเราเองก็ไม่เคยเดินตลอดริมคลองตรงนี้อาจต่อเนื่องได้ อันนี้เป็นครั้งแรกที่เราเดิน
ได้ เราก็มาร่วมกันรื้อฟื้นกับชุมชนว่าเมื่อก่อนมันเคยเป็นอย่างไร แล้วเราอยากให้มันเป็นอย่างไรต่อ
วางแผนความคิด จัดทำผังแม่บทร่วมกัน ว่าเราอยากให้มีโครงการกิจกรรมอะไรบ้าง ถ้าเราอยาก
ปรับปรุงริมคลองโอ่งอ่างแล้ว ริมคลองอื่นเราอยากจะทำอะไร แล้วก็ทำแบบรายละเอียดพื้นที่
นำร่อง แล้วก็ไปคุยกับผู้เชี่ยวชาญ คุยลงไปในกลุ่มเล็กๆ”

“สิ่งที่สำคัญคือไม่ว่าคุณคิดจะทำอะไรในการพัฒนาพื้นที่ ขอให้คุณคิดจากฐานราก ซึ่งเขา
บอกว่า เขาไม่เคยเกิดกระบวนการแบบนี้มาก่อน ปกติ กทม. จะทำอะไรก็ลงไปทำเลย ยิ่งทำอะไร
เร่งด่วนแบบนี้ ยิ่งไม่ถามประชาชน”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักงานการวางผังและพัฒนาเมือง
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

“สิ่งที่ป็นนโยบายที่เราจะก้าวเดินต่อไป เหมือนเป็นเฟสที่สามของคลองโอ่งอ่าง นอกจากเรา
จะทำถนนคนเดินให้เชื่อมกับสวนลอยฟ้า สิ่งที่เราจะเสริมเข้าไปคือ เราพยายามจะถ่ายเทบทบาทซึ่ง
กรุงเทพมหานครเคยทำอยู่เดิม ที่ประชาคมยังไม่แข็งแรง เราก็ดำเนินการในเรื่องกิจกรรมบางอย่างให้
อย่างเช่น ดนตรี เราก็เอาดนตรีของสำนักวัฒนธรรมไปแสดงให้จุด สองจุด แล้วก็มีการดนตรีของประชาคม
น้อยๆ นักศึกษา ดนตรีเปิดหมวกบ้าง การแสดง อะไรอย่างนี้ เฟสที่สามเราพยายามถ่ายเทบทบาท
ตรงนี้ไปให้กับประชาคมดำเนินการทั้งหมด เพื่อให้ลดภาระของกรุงเทพมหานคร และเป็นการส่งเสริม
ให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ แม้กระทั่งกิจกรรมการพายเรือคายัค ทานรองปลัด

กรุงเทพมหานคร ก็บอกชัดเจนว่าเราพยายามผ่อนคลายตัวนี้ให้ประชาคมเขาบริหาร ส่วนหนึ่งอาจเป็น รายได้เขาเข้ามาบริหารกิจกรรมสาธารณะ...ทางสำนักงานเขตพระนครก็จะถอยออกมา ดูให้แต่เรื่อง ทะเบียนของสมาชิก เราไม่อยากจะให้กลุ่มผลประโยชน์แอบเข้ามาหากิน”

ผู้บริหารระดับอำนวยการสูง สำนักงานเขตพระนคร
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

4.3.4 ตัวแสดงที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง

เนื่องจากทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายนั้นล้วนมีการเมืองแทรกอยู่เสมอ การปักธงว่า ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในกิจกรรมใด การกำหนดวิธีการ ผู้รับผิดชอบ จัดสรรงบประมาณ รวมถึงทรัพยากรอื่นๆ ย่อมมีตัวแสดง (actor) ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจและการเจรจาต่อรอง สำหรับตัวแสดงที่สำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง สามารถจำแนกออกได้เป็น 8 กลุ่ม คือ นักการเมือง หน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มนักวิชาการ ภาคเอกชน กลุ่มผู้ค้า ชุมชน และประชาชนทั่วไป

1) นักการเมืองและผู้ทรงอิทธิพลทางการเมือง ได้แก่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. และ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ประธาน คณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า)

2) หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานงบประมาณ สำนักพระราชวัง สำนักงานทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กรมโยธาธิการและผังเมือง กรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การไฟฟ้า นครหลวง และการประปา

3) ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจริง ได้แก่ ผู้บริหาร ระดับสูงของกรุงเทพมหานคร บุคลากรในสังกัดกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ ตำรวจ

4) กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านผังเมือง

5) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการ ห้าง ร้านในพื้นที่

6) กลุ่มผู้ค้า ได้แก่ กลุ่มผู้ค้าสะพานเหล็ก

6) ชุมชน ได้แก่ ชุมชนผู้อยู่อาศัยย่านคลองโอ่งอ่าง

7) ประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยว

เนื่องจากนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง เป็นนโยบายสาธารณะที่ต้องการแก้ปัญหา ภายในพื้นที่ซึ่งมีการบ่มเพาะปัญหาอย่างยาวนาน จนเกิดกลุ่มผู้มีอิทธิพลในรูปแบบต่างๆ ภายใน

พื้นที่ รวมไปถึงอิทธิพลจากนักการเมืองท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากกลุ่มผู้ค้าเป็นฐานเสียง อีกทั้งเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการกับผู้ที่กระทำความผิด ผ่าฝืนคำสั่งทางกฎหมาย ดังนั้น นักการเมือง จึงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างมากในช่วงแรกของการขับเคลื่อนนโยบาย ผ่านการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากนักการเมืองเป็นผู้กุมอำนาจในการเจรจาต่อรอง ยิ่งเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทภายในรัฐบาล ยิ่งมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสูง และเมื่อบุคคลในคณะรัฐบาลนั้นมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนนโยบายเอง โดยมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในขณะนั้นอย่างเบ็ดเสร็จ นโยบายจึงถูกผลักดันลงสู่การปฏิบัติได้ง่ายขึ้น

ผู้บริหารระดับสูงและบุคลากรสังกัดกรุงเทพมหานคร มีบทบาทสำคัญในแง่ของการพิจารณารับนโยบาย การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจกำหนดรูปแบบวิธีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ส่งผลเป็นลูกโซ่ถึงหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มนักวิชาการ ชุมชน และประชาชนทั่วไป ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนและผลักดันให้นโยบายดำเนินไปข้างหน้า ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆ ทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันในการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ ลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย ช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่าตัวแสดงทุกกลุ่มต่างมีทิศทางและเป้าหมายเดียวกันในการสนับสนุนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่าง ดังนั้น จึงเป็นการเสริมแรงให้กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการตามเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วและมีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จ จนได้รับคัดเลือกให้รับรางวัล UN-Habitat 2020 Asian Townscape Awards ในฐานะเป็น “ต้นแบบการปรับปรุงภูมิทัศน์” (Landscape Improvement Project) ที่พัฒนาพื้นที่สาธารณะได้อย่างโดดเด่น โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย ศิลปวัฒนธรรม มีความสอดคล้องระหว่างภูมิทัศน์ของเมืองกับรูปแบบการดำเนินชีวิต

“ทำไมภายใต้กรอบนี้ถึงทำได้ ต้องบอกว่า คณะกรรมการกรุงเทพฯ คนที่นั่งหัวโต๊ะคือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็มีการให้นโยบายชัดเจนลงมาเลยว่าต้องมีการรื้อย้าย ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่มีใครกล้าพอที่จะทำอะไร พยายามฟ้องร้องกันหลายครั้งแล้ว จน คสช. เข้ามา เราจึงรวบรวมสรรพกำลังเข้ามาช่วยในการรื้อย้าย และเขตมีส่วนสำคัญมากๆ เพราะอำนาจในการออกคำสั่งให้มีการรื้อย้ายคือผู้อำนวยการเขต ทั้ง 2 เขต ทั้งเขตพระนคร และเขตสัมพันธวงศ์”

นักผังเมืองชำนาญการ สำนักงานวางผังและพัฒนาเมือง

(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

“เราพยายามให้เขาเห็นว่า เป็นบ้านของพวกเขา บ้านของพวกเขา บ้านของพี่น้องประชาชนริมคลองโอ่งอ่าง สร้างจิตสำนึกให้เขาว่า ถ้าท่านทำมันละ ผลเสียก็จะตกกับพวกท่านเอง วันหนึ่งก็จะ

กลับไปเป็นคลองโง่งอ่าง สะพานเหล็กเหมือนเดิม ประกอบกับผู้บริหารกรุงเทพมหานครเข้ามาช่วยส่งเสริมเป็นอย่างมาก ตรงไหนที่ติดปัญหาติดๆ ขัดๆ ในเรื่องของการปฏิบัติ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครไม่ว่าจะเป็นท่านผู้ว่าฯ ท่านรองผู้ว่าฯ ท่านที่ปรึกษาฯ ท่านโฆษกฯ เข้ามาช่วย แม้กระทั่งท่านปลัดฯ ท่านรองปลัดฯ เข้ามาช่วยเยอะมาก อันไหนที่เป็นปัญหาอุปสรรค เข้าไปหารือ ท่านก็ช่วยสนับสนุนทุกอย่าง ก็ทำให้คนที่ทำหน้าที่ประจำคมมองว่าผู้บริหารมาสนับสนุนเต็มที่ เขาก็ดำเนินการจัดระเบียบของเขาเอง”

ผู้บริหารระดับอำนวยการสูง สำนักงานเขตพระนคร
(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

“ปัจจัยสำคัญคือ นโยบายของผู้บริหารชัดเจนและผู้กำกับนโยบายคือ ท่านผู้ว่าฯ ท่านอัครวิ
ในขณะนั้น ปัญหาการด้วยตนเอง และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในนโยบายและวัตถุประสงค์
ของนโยบาย และเป้าหมายมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน”

“ผู้บริหารกรุงเทพมหานครระดับสูงสุดคือ ผู้ว่าฯ กทม. มีการติดตามนโยบายเรื่องดังกล่าว
อย่างชัดเจน โดยมีการสั่งการให้ปลัดกรุงเทพมหานคร กำกับติดตาม มิให้มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ
และมีการพูดคุยทำความเข้าใจผู้ค้าสองฝั่งคลอง”

อดีตผู้บริหารระดับอำนวยการสูง สำนักงานเขตบางรัก (ข้าราชการบำนาญ)
(สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2564)

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

จากการศึกษาวิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของ
การขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโง่งอ่าง มีทั้งในระยะแรกและระยะที่สองของ
กระบวนการ ดังนี้

1) ปัญหาในการรื้อย้ายกลุ่มผู้ค้าออกจากพื้นที่ เนื่องจากนโยบายมีลักษณะที่เน้นใช้เครื่องมือ
เชิงนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้รื้อพื้นที่สาธารณะ และมีผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก
ซึ่งกระบวนการทางกฎหมายเป็นการดำเนินการที่ต้องอาศัยกรอบระยะเวลาทางกฎหมาย ส่งผล
ให้การดำเนินการมีความยืดหยุ่นล่าช้ามาโดยตลอด

2) ปัญหาด้านกำลังคนหรือทรัพยากรบุคคลในระยะแรกเริ่มของการบังคับใช้กฎหมาย
หน่วยงานยังขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการ และการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น
เนื่องด้วยผู้บริหารระดับสูงไม่ให้ความสำคัญในเชิงนโยบายมากพอ ส่งผลให้ภารกิจหลักตกอยู่กับเพียง
หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานหรือส่วนราชการ
ดังกล่าวไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะขับเคลื่อนนโยบายให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยลำพังตนเอง

3) การไม่เห็นภาพร่วมกันของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือภาพที่กรุงเทพมหานครต้องการให้เกิดขึ้น ไม่สามารถถ่ายทอดให้ประชาชนในพื้นที่มองเห็นภาพในอนาคตที่จะเกิดขึ้นภายในพื้นที่ร่วมกันได้ ความร่วมมือในการดำเนินงานจึงไม่เกิด ด้วยประชาชนในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายไม่เข้าใจว่าการกระทำนั้นเพื่ออะไร และจะได้ผลอย่างไร คุ่มค่ากับการดำเนินการหรือไม่อย่างไร

4) ปัญหาความยั่งยืนของนโยบาย การดำเนินนโยบายโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการรักษาความสำเร็จของนโยบายให้คงอยู่ ทั้งด้านงบประมาณ และกำลังคน ส่งผลให้ความสำเร็จของนโยบายนั้นขาดความยั่งยืน หากขาดทรัพยากร หรือเมื่อเกิดการเปลี่ยนคณะผู้บริหารระดับสูง ก็จะทำให้นโยบายที่ผ่านมามองข้ามหรือทอดทิ้งไป

“การค้าขายเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ก็จะมีการต่อต้านจากผู้ค้าพอสมควร ด้วยความที่เขาค้าขายกันมานาน แล้วมีความรู้สึกว่าเป็นที่ทำมาหากิน เป็นที่ที่ตนเองได้ประกอบสัมมาชีพตรงนี้มานาน ที่สำคัญคลองโอง่างเดิมที่เรารู้จักกันในนามสะพานเหล็ก เอกลักษณ์ของสะพานเหล็กคือของหนีภาษี ของลอกเลียนแบบ สินค้าก็อปี่ทั้งหลาย นี่เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่เราต้องการจัดระเบียบพื้นที่คลองโอง่าง ที่สำคัญคือสินค้าผิดกฎหมาย ละเมิดลิขสิทธิ์ และพบสินค้าลามกอนาจารบางส่วน ซึ่งเมื่อก่อนใครที่มาสะพานเหล็ก บางส่วนก็จะมาหาซื้อสินค้าประเภทนี้ ซึ่งในภาพรวมทำให้กรุงเทพมหานครและประเทศชาติเสียหายในแง่ของภาพพจน์กับต่างชาติ ต่างประเทศ ว่าเป็นแหล่งขายของก็อปี่ ขายของลอกเลียนแบบ ผิดกฎหมาย พอมีนโยบายในเรื่องของการรื้อย้ายก็มีการรวมตัวกันต่อต้านพอสมควร”

“ระยะที่ 2 พอเราเปิดเป็นถนนคนเดินแล้ว ก็ยังมีกลุ่มผลประโยชน์เดิมบางส่วนยังพยายามจะเข้ามาบีบบบาท สำนักงานเขตพระนครก็แก้โดยการเรียกประชุมผู้ค้าทั้งหมด แล้วให้เขาจัดตั้งประชาคมขึ้นมา เขาจะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทุกชาน และจะแบ่งคณะกรรมการกันดูแลคนละช่วงพื้นที่ ปัญหาผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่จะกลับมาบีบบบาทอีก ก็หายไป”

ผู้บริหารระดับอำนวยการสูง สำนักงานเขตพระนคร

(สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2564)

บทที่ 5 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 อภิปรายผลการศึกษา

การก่อรูปและการกำหนดนโยบาย

จากประเด็นปัญหาของพื้นที่ตลาดสะพานเหล็ก จะพบว่าเป็นปัญหาที่สะสมต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครมีความพยายามในการเข้าดำเนินการมาโดยตลอด และแม้ปัญหาในพื้นที่นี้จะเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชนเป็นวงกว้าง แต่กรุงเทพมหานครก็ยังไม่สามารถเข้าดำเนินการใดๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงแนวนโยบายที่วางไว้เป็นกรอบให้นำไปปฏิบัติ ซึ่งสำนักการตลาดและผู้บริหารกรุงเทพมหานครก็ได้มีการเร่งรัดหรือติดตามผลการดำเนินการแต่อย่างใด อาจด้วยสาเหตุต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มอิทธิพลภายในพื้นที่ กลุ่มผู้ค้า และนักการเมืองท้องถิ่นในขณะนั้น จนเมื่อประเทศเข้าสู่ยุคการบริหารราชการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีผลให้บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นถูกลดทอนลง ประกอบกับเป็นนโยบายที่คสช. ต้องการผลักดันฟื้นฟูกรุงเทพมหานคร เมื่อกระแสปัญหาและกระแสทางการเมืองได้มารวมตัวกัน หน้าต่างนโยบายจึงเปิดออก สู่การขับเคลื่อนนโยบายด้วยการบังคับใช้กฎหมายผ่านประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 (พว.44) เป็นผลให้นโยบายการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างถูกผลักดันสู่การขับเคลื่อนอย่างจริงจัง นั้นหมายความว่าหากกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเฉกเช่นเดียวกันนี้ในพื้นที่อื่น หรือในช่วงวาระอื่นที่ไม่มีกระแสการเมืองเข้ามาเป็นตัวช่วยส่งเสริมผลักดันวาระนโยบายแล้ว กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีแนวทางในการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติ อาจโดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่มเพื่อช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายอีกทางหนึ่ง

แนวคิดการวางแผนการพัฒนาและปรับปรุงภูมิทัศน์ที่ผ่านมาได้เริ่มต้นจากการวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-down planning) โดยภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองให้แก่ประชาชน โดยปัจจัยความสำเร็จมุ่งเน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีบริบททางการเมืองเข้ามาเป็นตัวช่วยผลักดันให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้นของนโยบายนี้ กลุ่มชนชั้นนำได้แก่ บุคคลในคณะรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ หรือกลุ่มบุคคลที่ถูกเรียกว่า “ผู้ปกครอง” เป็นผู้มีบทบาทและมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและนำนโยบายปรับปรุงภูมิทัศน์คลองโอ่งอ่างนี้บรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก่อนถ่ายโอนลงมาสู่ระดับล่างเพื่อนำไปปฏิบัติโดยผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่การกำหนดนโยบายจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็น “ผู้ถูกปกครอง” ซึ่งการกำหนดนโยบายตามตัวแบบชน

ชั้นนำ (Elite Model) นี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องด้วยนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากตัวนโยบาย กลายเป็นประเด็นหลักที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในพื้นที่ตามมา ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงสิ้นสุดระยะที่ 1 ซึ่งการพยายามเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาของภาครัฐ สามารถช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดในการดำเนินการได้บ้าง แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนและกำหนดนโยบายแบบดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างของความเข้าใจถึงปัญหาของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างถ่องแท้ ในขณะที่แนวคิดการวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up planning) ในการจัดทำผังแม่บทพื้นที่ปทุมธานีเมื่อปี พ.ศ. 2575 ก่อนเข้าดำเนินการรื้อถอนแผงค้ำนั้น เป็นแนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนที่มุ่งเน้นการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางการแก้ปัญหาาร่วมกันของภาคชุมชน โดยมักจะเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นย่อยเฉพาะเรื่อง เฉพาะหน้า ขาดการพิจารณาภาพรวม ไม่ต่อเนื่อง และไม่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ส่วนในประเด็นหลักและภาพรวมใหญ่ยังคงเน้นไปที่บทบาทและการตัดสินใจของเหล่านักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งไม่ได้เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบใดๆ จากนโยบาย

กระบวนการเพื่อเข้าสู่การดำเนินการระยะที่ 2 นั้น (การปรับปรุงภูมิทัศน์) เป็นการกำหนดนโยบายโดยพิจารณาต่อยอดจากสิ่งที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว (Incremental Model) การออกแบบเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์ในครั้งนี้จะมีลักษณะการทำงานในสองทิศทางที่ผสมผสานกันระหว่าง “การวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-down planning)” ภายใต้นโยบายมหานครแห่งความสุข ผังแม่บทการฟื้นฟูเมืองเก่า และแผนงานที่สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองได้มีการศึกษาเบื้องต้นไว้แล้ว ประกอบกับ “การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up planning)” ซึ่งเป็นกระบวนการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นผู้กำหนดแนวทางการออกแบบเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์พื้นที่ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนใหญ่หรือทั้งหมดสามารถยอมรับนโยบายได้ร่วมกันให้มากที่สุด โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ผ่านการสื่อสารพูดคุย แสดงข้อคิดเห็น แลกเปลี่ยน เรียนรู้และหาข้อสรุปในการออกแบบพื้นที่เพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดพลังแห่งการขับเคลื่อนในทางสร้างสรรค์ของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่องและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการบริหารจากภาครัฐผู้ซึ่งกำหนดนโยบาย แผนงาน ยุทธศาสตร์ และมาตรการต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่โครงการต่างๆ ที่ได้จัดทำร่วมกับภาคประชาชน อันนำไปสู่ความร่วมมือในการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองและการบริหารจัดการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน เพราะประชาชนตระหนักรู้ถึงคุณค่า เกิดความรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเมืองร่วมกัน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะแรกของนโยบาย (ระยะรื้อถอน) มีลักษณะของตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ที่มุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ โดยประเด็นการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบภายในพื้นที่ ได้นำไปสู่การเจรจาต่อรองและประนีประนอมของฝ่ายต่างๆ ทั้งนี้กลุ่มผู้ค้าและผู้มีส่วนเสียกับตัวนโยบายได้พยายามเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเองผ่านการยื่นข้อเรียกร้องกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้นหรือสูญเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ทั้งในรูปแบบของการอ้างเหตุผลความชอบธรรมหรือสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน ในขณะที่กรุงเทพมหานครเองนั้นสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ โดยอาศัยการสนับสนุนและการยอมรับจากปัจจัยภายนอกหน่วยงาน เช่น ฝ่ายการเมือง กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยทางการปกครอง เป็นต้น

เครื่องมือเชิงนโยบายที่ถูกนำมาใช้ในระยะของการรื้อถอนนี้ เป็นไปในรูปแบบของการบังคับเป็นการแทรกแซงของภาครัฐ โดยเป็นผู้วางกฎระเบียบเพื่อให้เกิดสภาพบังคับให้มีการปฏิบัติตาม แต่ยังคงกำหนดมาตรการช่วยเหลือจากเดิมที่กำหนดให้ผู้ค้าเป็นผู้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรुक้าเองทั้งหมด ซึ่งนั่นหมายถึงนอกจากผู้ค้าจะต้องคืนพื้นที่แล้ว ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนเพิ่มเติม กรุงเทพมหานครก็ได้สร้างความร่วมมือภายในหน่วยงานเอง และร่วมกับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ หน่วยงานทหาร ตำรวจ การไฟฟ้า การประปา เข้ามาร่วมช่วยดำเนินการรื้อถอนให้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยบรรเทาสถานการณ์ความขัดแย้งให้ลดลงในระดับหนึ่งแล้ว ยังเป็นส่วนช่วยผลักดันให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงเร็วขึ้นด้วย

ในขณะที่การดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์ในระยะที่สองนั้น พบว่ามีลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติของตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ควบคู่ไปกับตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ดังจะเห็นได้จากการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมทั้งในระดับหน่วยงานเอง และสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อให้เกิดความผูกพันและการยอมรับร่วมกัน โดยกระบวนการทั้งหมดมีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ช่วยผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก่อให้เกิดความผูกพันของสมาชิกทั้งภายในและภายนอกองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ มีการกระจายอำนาจไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

เพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น การมอบหมายภาระงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแสดง แสง สี เสียง หรือการประสานขอความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว ให้สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว การมอบหมายภาระงานด้านการประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ต่อสาธารณะ ให้สำนักงานประชาสัมพันธ์ หรือการมอบหมายให้สำนักงานตลาดเป็นที่เลี้ยงให้ประชาคมคลองโอง่าง ในบริหารจัดการแผงค้ากิจกรรมถนนคนเดิน เป็นต้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะที่สองนี้ ถูกใช้ผ่านเครื่องมือเชิงนโยบายทางเลือก เป็นความต้องการให้เกิดการผลิตร่วมกัน (Co-Production) ของภาครัฐกับภาคที่สาม นั่นก็คือกรุงเทพมหานคร กับประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย เริ่มตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการระดมทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ รวมไปถึงการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) และยกระดับศักยภาพให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจกำหนด และวางแผนการดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการของตน (Self-Determination) และรับผิดชอบดูแลปกครองตนเอง (Self-Governance) ผ่านการเข้าร่วมวางแผน กำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการพื้นที่ผ่านเครือข่ายประชาคม และการจัดตั้งคณะทำงานในแต่ละด้านของเครือข่ายเอง เพื่อแสวงหาทางออกหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

อาจเป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกรุงเทพมหานครและกลุ่มผู้ค้าในพื้นที่ตลาดสะพานเหล็ก การดำเนินการในระยะต่อไปของกรุงเทพมหานครจึงมุ่งเน้นไปที่กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม ส่วนหนึ่งอาจเพื่อเป็นการป้องกันข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นซ้ำ ในขณะที่อีกมุมหนึ่งก็เป็นไปได้ว่าการสร้างการมีส่วนร่วมนี้จะเป็นการเพิ่มแรงสนับสนุนจากประชาชนภายในพื้นที่ให้กรุงเทพมหานครมีความชอบธรรมในการเข้าดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์ในระยะต่อมา และที่สำคัญจะเห็นได้ว่าการสร้างจิตสำนึก สร้างการรับรู้ในการเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกัน เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการรื้อถอนพื้นที่สาธารณะกลับมา โดยกระบวนการได้มุ่งเน้นไปที่การสร้างการมีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการนโยบายสาธารณะ เริ่มตั้งแต่การวางแผน ออกแบบพื้นที่ ร่วมดำเนินการ ไปจนถึงสิ้นสุดนโยบายโดยการร่วมบริหารจัดการกิจกรรมภายในพื้นที่

การพยายามดึงประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยเฉพาะในด้านที่ประชาชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเองนั้น เช่น การชักชวนให้ประชาชนปรับเปลี่ยนอาคารที่อยู่อาศัยให้หันด้านหน้าอาคารหรือหน้าบ้านเข้าหาตัวคลอง จากเดิมที่ฝั่งริมคลองจะเป็นด้านหลังของอาคารเป็นส่วนใหญ่ การชักชวนและโน้มน้าวประชาชนให้เห็นด้วยและยินยอมปรับเปลี่ยนอาคารที่อยู่อาศัยของตนเองในลักษณะนี้ จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจโดยการสร้างภาพในอนาคตให้ประชาชนเล็งเห็นถึงข้อดี เปรียบเทียบกับข้อเสีย และชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่เจ้าของอาคารจะได้รับเองโดยตรง เพื่อเป็นทางเลือกในการพิจารณาความคุ้มค่าในการดำเนินการ

ในขณะที่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมโดยการลงไปชักชวน โน้มน้าว และประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลเบื้องต้นแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำประชาชนเข้าสู่กระบวนการสัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการนั้น โดยปกติแล้วการมอบหมายภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่ นโยบาย การปฏิบัติมักจะถูกส่งมอบไปยังฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคมของสำนักงานเขต ซึ่งผู้บริหาร มักมองว่ามีความใกล้ชิดสนิทสนมกับชุมชนมากกว่าหน่วยงานระดับสำนัก แต่ในการดำเนินการครั้งนี้ สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองเป็นหน่วยงานที่ลงมาปฏิบัติหน้าที่สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับ ประชาชนในพื้นที่โดยตรง ซึ่งเป็นผลดีต่อการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากนโยบายการปรับปรุงภูมิ ทัศน์คลองโอ่งอ่างนี้เป็นนโยบายทางด้านผังเมือง ซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะเจาะจงในการพัฒนาพื้นที่ ตามข้อบัญญัติและผังเมืองรวม ดังนั้นการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้โดยตรงเป็นผู้ลงมาสร้าง ความเข้าใจ สร้างภาพแนวคิดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และรับสะท้อนปัญหาและความต้องการของ ประชาชนกลับไปโดยตรง จะเป็นผลดีต่อการนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในการทำผังแม่บทเพื่อพัฒนา พื้นที่ให้ตอบโจทย์ทุกฝ่ายได้ดีที่สุด

ปัญหาและอุปสรรค

จากสิ่งที่เกิดขึ้น ประเด็นปัญหาหลักเริ่มต้นจากการเรียกร้องหาความเป็นธรรมของกลุ่มผู้ค้า ตลาดสะพานเหล็ก ซึ่งเกิดจากข้อสงสัยว่า เมื่อกรุงเทพมหานครมีประกาศให้ผู้ค้าย้ายออกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แล้วเหตุใดจึงปล่อยให้ผู้ค้าอยู่ต่อมาอีกถึง 15 ปี ก่อนจะมาประกาศอีกครั้งในปี พ.ศ. 2558 เห็นได้จากค่าน้ำประปา-ค่าไฟฟ้า ผู้ค้าก็ยังคงจ่ายตามปกติและมีใบเสร็จทุกเดือน ไม่เคยมีการตัดน้ำ-ตัดไฟแต่อย่างใด และเมื่อกรุงเทพมหานครยืนยันว่าต้องรื้อถอนเพราะคลองโอ่งอ่างขึ้นบัญชีเป็น โบราณสถานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ไม่สามารถให้ค้าขายได้ แต่เหตุใดในปี พ.ศ. 2524 กรุงเทพมหานครถึง ยังให้สัมปทานแก่บริษัทบุญธัญญลักษณ์ มาพัฒนาพื้นที่เพื่อการค้าขาย จนเติบโตขึ้นเป็นย่านสะพาน เหล็กดังกล่าว

จากประเด็นดังกล่าว จะพบเห็นความย้อนแย้งของกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่ แรกเริ่มที่รัฐบาลโดยกรมศิลปากรได้กำหนดให้พื้นที่คลองโอ่งอ่างเป็นโบราณสถาน และการมีแนว นโยบายในการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่กรุงเทพมหานครจากปัญหาความเสื่อมโทรมของเมืองในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แต่กรุงเทพมหานครก็ยังให้มีการสัมปทานบริหารจัดการแผงค้า ขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นโดยตรงในการบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบาย ของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นถึงการขาดบูรณาการและวางแผนร่วมกันในระดับมหภาคของหน่วยงาน ภาครัฐ ในขณะที่การที่กรุงเทพมหานครเองนั้น ขาดมาตรการในการดำเนินการที่ชัดเจนและเด็ดขาด ในช่วงหลังหมดสัญญาสัมปทาน ก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ปัญหาถูกสะสมและก่อตัวต่อเนื่องมาเป็น

ระยะเวลายาวนาน ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เป็นจุดเริ่มต้นต่อการดำเนินการนี้จะพบว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการบริหารจัดการภายในของภาครัฐเองทั้งสิ้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กลไกสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายลักษณะนี้ คือ การชี้้นำการพัฒนาโดยกรุงเทพมหานคร ผ่านการพัฒนาพื้นที่สาธารณะ การสร้างแนวทางการออกแบบพื้นที่ (design guideline) ร่วมกับประชาชน และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนร่วมมือในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่หรืออาคารในครอบครอง กระบวนการดำเนินโครงการจึงควรแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผนและออกแบบพื้นที่ ขั้นตอนการขออนุมัติก่อสร้าง ขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้าง และขั้นตอนการบริหารจัดการพื้นที่

ขั้นตอนการวางแผนเป็นก้าวแรกสำหรับการสร้างความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครและประชาชน ในขั้นตอนนี้ควรมีการร่วมกันสร้างภาพสำเร็จของโครงการให้เข้าใจตรงกันทั้งสองฝ่าย รวมถึงกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา และพื้นที่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนให้ชัดเจน เมื่อได้ภาพอนาคตและแนวทางการสร้างความร่วมมือที่ชัดเจนแล้ว กรุงเทพมหานครจึงเริ่มดำเนินขั้นตอนการออกแบบพื้นที่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญและควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง กรุงเทพมหานครควรจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ตัวแทนจากชุมชนโดยรอบ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความต้องการและความกังวลต่อการดำเนินโครงการ รวมถึงเป็นการสื่อสารรายละเอียดการดำเนินการต่อสาธารณะเพื่อป้องกันความเข้าใจผิดต่อโครงการ ในขั้นตอนการออกแบบนี้ หากหน่วยงานภายในของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานภาครัฐรายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเข้าร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นในการออกแบบ จะช่วยให้ขั้นตอนการอนุมัติการก่อสร้างสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การออกแบบพื้นที่ร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการพัฒนาโครงการ ไปสู่การจัดทำมาตรการทางผังเมืองอื่นๆ ต่อไป

สำหรับขั้นตอนการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่ส่งเสริมให้การพัฒนาพื้นที่สาธารณะนำประโยชน์มาสู่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากหากพื้นที่สาธารณะขาดการดูแลและบริหารจัดการที่ดีจนเสื่อมโทรม จะทำให้พื้นที่กลายเป็นเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและอาชญากรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชน กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลพื้นที่สาธารณะควรมีมาตรการในการดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้พัฒนาขึ้นให้คงความสวยงามและปลอดภัยสำหรับประชาชน ในขณะที่เดียวกันกรุงเทพมหานครสามารถสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาหรือจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการใช้พื้นที่สาธารณะที่ได้รับการพัฒนาขึ้น

5.3 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาวิจัยในครั้งนี้อยู่ในช่วงเวลาของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งส่งผลให้การสัมภาษณ์ในบางราย ผู้วิจัยไม่สามารถเดินทางไปสัมภาษณ์เชิงลึกได้ด้วยตนเอง เนื่องจากต้องปฏิบัติตามมาตรการเฝ้าระวังของรัฐบาล ดังนั้น จึงทำได้เพียงการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านทางโทรศัพท์และช่องทางออนไลน์ ซึ่งอาจทำให้ขาดความละเอียดที่ควรได้จากการสังเกตปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์และบรรยากาศในการสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติม

2) การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาในบริบทการขับเคลื่อนของกรุงเทพมหานครเป็นหลักในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปอาจศึกษาในบริบทการขับเคลื่อนของหน่วยงานอื่น หรือศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เห็นภาพกว้างมากยิ่งขึ้น หรืออาจประเมินผลนโยบายและ ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทางการปรับปรุงภูมิทัศน์หรือด้านผังเมืองของกรุงเทพมหานครต่อไป



บรรณานุกรม

- Anderson, James E. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin, 2000.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. 1796 ed. Edited by J. H. Burns and H. L. A. Hart. Oxford: Clarendon Press, 1789.
- DeLeon, Peter. "The Stage Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is It Going?". In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 19 - 32. Colorado: Westview Press, 1999.
- Easton, David. [n.d.]. *The Political System*. New York: Knopf, 1981.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edited by 2nd. Addison-Wesley Educational, 2003.
- Neumann, Michael. *The Rule of Law: Politicizing Ethics*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2002.
- Ostrom, Vincent , and Elinor Ostrom. "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration." *Public Administration Review* (1971).
- Pakkasem, Phisit. *Leading Issues in Thailand's Development Transformation, 1960-1990*. Bangkok: National Economic and Social Development Board Office of the Prime Minister, 1988.
- Pareto, Vilfredo. *The Mind and Society [Trattato Di Sociologia generale]*. Harcourt: Brace, 1935.
- Rawls, John B. *A Theory of Justice*. Cambridge: MA, Harvard University, 1971.
- Tam, Henry. *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. London: MACMILLAN PRESS LTD., 1998.
- Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society* 6 (4) (1975).
- Vedung, Evert, Donald Lemaire, and Leeuw Frans L. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Edited by Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, Ray C. Rist and Evert Vedung. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.
- กษมา เกตุเพ็ชรกำจาย. <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.
- กังวาท ดีสุวรรณ. <https://www.posttoday.com/social/local/362678>.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์, 2544.
- คณะนิติศาสตร์. โครงการศึกษา แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2553).
- จรัสพิมพ์ บุญญานันต์. "แนวทางการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาภูมิทัศน์พื้นที่ริมน้ำห้วยโจ้ อำเภอสัน

- ทราย จังหวัดเชียงใหม่." มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2560.
- ชลธิศ เลหาหะคามิน. "การบริหารจัดการน้ำ เพื่อจัดระเบียบสาธารณะในการบุกรุกคลอง กรณีศึกษา คลองลาดพร้าว." วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560.
- โชค จิระอุดมทรัพย์. <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.
- ณัฐนิภรณ์ น้อยเสงี่ยม, and สาทีณี วัฒนกิจ. "การศึกษาแนวทางการออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์น้ำตก น้ำเค็ม จังหวัดตรัง เพื่อการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน." มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, 2563.
- ณัฐพล อัครวิเศษศิวะกุล. "กระบวนการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยชุมชนริมทางรถไฟจังหวัดนครราชสีมา : กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนไบเลย์-หลังจวนผู้ว่า." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539.
- ธัญญา จันทร์เกตุ. "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา." มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548.
- ธัญภัทร ชื่นศิริธัญ. "แนวทางการออกแบบสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างบริเวณพื้นที่ริมน้ำ: กรณีศึกษาพื้นที่ริมต้นแม่น้ำเจ้าพระยา อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- นิติชาญ ปลื้มอารมย์, ประกายรัตน์ สุขุมลชาติ, and คณະ. "การศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองและชุมชนน้ำสาธารณะในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ต." 2563. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/archkmit/article/view/4090>.
- บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด. แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์พรรณการพิมพ์.
- "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)."
http://www.rpu.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan4.pdf.
- พชรพล หาญเมือง, and วนิดา พรหมหล้า. "ความขัดแย้งและการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดิน สาธารณประโยชน์: กรณีศึกษา โคกหนองสิม อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด." มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2563.
- พุกษา เครือแสง, วรญา จตุพัฒน์รังสี, and พรสวรรค์ มณีทอง. "รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง." มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2560.
- เพลินตา ต้นรังสรรค์. "ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม."
https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_un/4seminar/s56%20jun_11_1.pdf.
- ยุพา ยงสกุลจินดา. <https://news.mthai.com/webmaster-talk/693811.html>.
- วรเดช จันทรร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2552.

- วรุตม์ อิงคถาวรวงศ์. "การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : จากวันนั้น...เราเดินทางมาไกลเท่าไร." วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค. - ธ.ค. 2557) (2557).
- วันชัย วัฒนศัพท์. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิเอเชีย, 2543.
- วีระ ลีลาพัฒนฤติ, and นิติชาญ ปลื้มอารมย์. "การวางแผนป้องกันการบุกรุกพื้นที่และพัฒนาสภาพภูมิทัศน์คลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต และคลองสาขา จังหวัดสมุทรปราการ." มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2560.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด. เขี่ยอาชญากรรม: สิทธิและการช่วยเหลือเหยี่ยวยา. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2561.
- สมชาย แซ่เซียว. <https://www.posttoday.com/social/local/401898>.
- สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล. "นิติรัฐ Vs นิติธรรม." <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1442>.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.
- . นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552.
- . นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549.
- สัญญา เคนาภูมิ. "การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและกระบวนการ." วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ปีที่ 7 (2559): 108.
- "การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ." 2555, http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/hhsocio_eco_bkk.pdf.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. นโยบายสาธารณะเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ธเนศวร, 2549.
- อรทัย กิกผล. *Urbanization* เมื่อ "เมือง" กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- . คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จรัสสินิหวงศ์การพิมพ์, 2552.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวกมลจันทร์ ม่านโคกสูง
วัน เดือน ปี เกิด	10 พฤศจิกายน 2523
สถานที่เกิด	นนทบุรี
วุฒิการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (สาขาวิชาเทคโนโลยีธรณี) สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY