

# หลักธรรมรัฐกับการบริหารจัดการเมือง ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

กัลยาณี กุลชัย

“เมือง” เป็นพื้นที่ที่มีการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ มีลักษณะเป็นชุมชน มีความซับซ้อนจนไม่สามารถแยกออกได้จากระบบนิเวศธรรมชาติ จากการอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นจำนวนมากเมืองจึงเป็นแหล่งรวมปัญหาต่างๆ ตามมา ทั้งปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ชุมชนเมืองของไทยและประเทศต่างๆ ในโลกมีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปอย่างต่อเนื่อง เมืองศูนย์กลางของความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เป็นแหล่งรองรับการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทั้งเข้ามาหาแหล่งงานหรือเข้ามาศึกษา มีการขยายตัวประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และขอบเขตของเมืองทางกายภาพ จากการที่เมืองจึงเป็นแหล่งศูนย์กลางของความเจริญและมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการขยายตัวของปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างมากมาย ทั้งปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นจากการขาดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบในเมืองส่วนใหญ่จะเป็นมลภาวะทางน้ำ มลภาวะทางอากาศ การจัดการกับปัญหาขยะ ของเสีย ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) หรือแม้กระทั่งการจัดการทางด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของคนในเขตเมือง

แนวคิดหนึ่งที่ถูกหยิบยกเข้ามาถกเถียงกันในการจัดการปัญหาของเมืองคือ การมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเมืองไปสู่ความยั่งยืน โดยความยั่งยืนนั้นจะต้องดำเนินการในประเด็นที่จะดำเนินการเพื่อความยั่งยืนทางด้านระบบนิเวศ สามารถที่จะจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ก่อให้เกิดความสมดุล ในขณะที่เดียวกันก็สามารถพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป้าหมายทางด้านนิเวศ สามารถที่จะดำเนินการไปด้วยกันได้

อีกประเด็นปัญหาของการจัดการสิ่งแวดล้อม

เมืองที่มักจะถกเถียงกันก็คือ กระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยที่รัฐเป็นผู้เข้าไปดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวแต่ไม่ได้มีการจัดการที่เกิดขึ้นโดยการคิดริเริ่มหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การคิด หรือร่วมในกระบวนการ ร่วมตรวจสอบ เพียงแต่คนในสังคมได้รับผลกระทบนั้นจากการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการในฐานะผู้รับผิดชอบต่อรัฐ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการไม่ยอมรับ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมตามมา สิ่งต่างๆ เหล่านี้นำไปสู่กระบวนการหนึ่งที่เป็นกระแสโลกในการดำเนินการจัดการใด ๆ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจ และการดำเนินการพัฒนาจากเดิมที่เป็นอำนาจจากบนสู่ล่าง (Top-down) นำไปสู่อำนาจและการตัดสินใจจากฐานล่างสู่บน (Bottom-up) ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ที่น่าไปใช้ในการพัฒนาโดยการกระจายอำนาจนั้นคือ เกิดหลักธรรมรัฐ (Good Governance) ที่จะสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการด้านการจัดการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับสังคม รัฐ และภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้

หลักธรรมรัฐของเมือง (Urban Governance) เป็นหลักการหนึ่งที่ได้ถูกหยิบยกมาพูดถึงในเรื่องของการดำเนินการจัดการทางด้านสาธารณสุขบุคคลสิ่งแวดล้อม รวมถึงเรื่องที่อยู่อาศัยของคนในเขตเมือง โดยเน้นเรื่องของหน้าที่และโครงสร้างของการปกครองของเมืองในการจัดการเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยมีความเท่าเทียมกัน (Equality) และมีคุณภาพที่ดี ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร โดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรที่มีอยู่ในเมือง คนจนในเมือง ด้วยกลุ่มที่มีการประสานงานกันทั้งรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) กลุ่มประชาสังคม

(Civil Society) และกลุ่ม NGOs (Non Government Organization) เพื่อการจัดการเมืองโดยกำหนดรูปแบบ ขนาด และความสัมพันธ์ของปัญหาของเมือง ทั้งด้านบริการสาธารณะ การให้บริการด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ นำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน โดยยึดหลักในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) 2. ความโปร่งใส (Transparency) 3. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) 4. ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) 5. การทำให้เกิดความมั่นใจ (Predictability)

ในเอเชียการเติบโตของเมืองเป็นประเด็นที่สำคัญที่พบว่าในปี 2010 จะมีประชากรประมาณ 7 ร้อยล้านคนอยู่ในเอเชียและแปซิฟิก และประมาณ 45% ของ GDP โลกจะเติบโตในเขตเอเชีย โดยที่ประชากร 43 % ในเอเชียจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง และ 33 เปอร์เซ็นต์ของเมืองจะมีประชากรมากกว่า 5 ล้านคนในศตวรรษที่ 21 ซึ่งในการศึกษาของเมืองในช่วงแรกในปี 1960-1970 เน้นไปเรื่องการกระจายความเป็นเมือง การย้ายถิ่น ขนาดของเมืองที่เหมาะสม และบทบาทของเมืองโตเดี่ยวและการวางแผนทางด้านกายภาพ จากนั้นในช่วงปี 1970-1980 จะเน้นไปด้านความยากจน ที่อยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลังปี 1980 เป็นประเด็นด้านการจัดการ การลงทุน การบริหารของภาครัฐและราคาค่าบริการสาธารณะต่างๆ และเริ่มมีการศึกษาด้านการปกครองเมืองที่เน้นไปในเรื่องการจัดการเมืองในด้านการจัดการด้านการลงทุน การเงิน กลไกทางด้านกฎหมายและระบบของหน่วยงานต่างๆ เช่น การศึกษาในเรื่องรูปแบบการปกครองและช่องทางสำหรับการมีอำนาจใน เมือง 3 เมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ

- การศึกษาโครงสร้างทางการเงินและการจัดการในเมือง Calcutta เน้นไปที่ระบบของท้องถิ่นในเรื่องบทบาทของกลุ่มประชาชน กลุ่ม NGOs และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา
- การศึกษาเรื่องความเคลื่อนไหวของผู้หญิง และนโยบายด้านการปกครองของเอเชีย เน้น

เรื่องการมีสิทธิและความเท่าเทียม และการมีอิสรภาพและการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นและชนบท

- สำหรับในละตินอเมริกา ได้มีการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลเริ่มจากการศึกษาปัญหาของเมืองที่เริ่มจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจและบทบาทของระบอบประชาธิปไตย ที่ก่อนหน้านี้ถูกปกครองโดยอำนาจรัฐทหาร มีการปรับปรุงศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและกระบวนการทางประชาธิปไตย เน้นเรื่องการกระจายอำนาจและนโยบายท้องถิ่นของเมือง เช่น การปรับโครงสร้างการปกครอง ได้แก่ การลดขนาดโครงสร้าง การจัดระบบการบริหารใหม่ การกระจายอำนาจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มมีความสำคัญและมีบทบาทด้านความรับผิดชอบต่อมากขึ้น จะเน้นไปเรื่องนโยบายทางสังคมและการหมุนเวียนของทรัพยากร จนทำให้เกิดความลำเอียงของการได้มาซึ่งทรัพยากร จนเกิดกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมในกลุ่มประชาสังคม ขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับรัฐเรื่องปัญหาความยากจนและความลำเอียงในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร มีการโต้เถียงและเจรจาประนีประนอม ทำให้เกิดการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมในการปกครอง การจ้างงาน และความต้องการโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น ในละตินอเมริกาจึงเน้นเรื่องการกระจายอำนาจและทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น โดยผ่านกลุ่ม NGOs และกลุ่มประชาสังคมระดับท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาล ได้ถูกนำไปใช้มากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา เป็นประเด็นใหม่ที่จะนำมาใช้ในการจัดการการพัฒนา การบังคับใช้ และผลของการพัฒนา เน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและการกระจายอำนาจ โดยเน้นการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม ภายในกลุ่มประชาสังคมกันเอง จึงเป็นการแข่งขันที่ทำให้เกิดการพัฒนาร้อยยั้งยั้งได้

แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในประเด็น การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม เป็นผลต่อการยอมรับที่ เพิ่มขึ้น ประเด็นหนึ่งที่ถูกนำมาหยิบยกคือเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินสาธารณะ และต้องการ โครงสร้างสำหรับการปฏิบัติที่จะจัดการกับสิ่งแวดล้อม สาเหตุการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นสาเหตุหนึ่ง นำไปสู่ความแตกหักทางการปกครอง ต้องการการ สนับสนุนที่เชื่อมโยงและใช้ประโยชน์ในความเป็นจริง ด้านสิ่งแวดล้อมและบริการสาธารณะ โดยเฉพาะด้าน กฎหมาย ด้านธรรมรัฐของเมืองจึงต้องเน้นที่นโยบาย ของรัฐที่จะกระจายอำนาจและให้โอกาสในการจัดการ กับปัญหาในระดับท้องถิ่นหรือชุมชน ขจัดกาเลือก ปฏิบัติและให้ความเสมอภาคแก่ผู้หญิง เด็ก และชน กลุ่มน้อย โดยอาศัยการทำงานร่วมกันของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน และชุมชน โดยอาศัย ตัวกลางที่จะเชื่อมโยงประสานประโยชน์และข้อตกลง ร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมไว้ด้วยกัน โดยต้อง มีระบบและกลไกในการจัดการเพื่อให้เกิดธรรมรัฐซึ่ง จะแตกต่างกันไปแล้วแต่เมือง ระบบการปกครองจะมีความแตกต่างและมีการผสมผสานทางด้านกลไก สถาบัน ผู้ที่มีส่วนร่วม กระบวนการ และความสัมพันธ์ ของประชาชน โดยใช้ หลักพื้นฐานดังนี้

- เชื่อมโยงความต้องการ ปัญหา และ ความปรารถนาาร่วมกันของกลุ่มต่างๆ ในเมือง
- หลักการปฏิบัติในเรื่องของสิทธิและหน้าที่
- ทหารีการแก้ไข หรือแก้ไขปัญหา
- ประสานโดยผ่านกฎหมาย ระเบียบ และ ความยุติธรรม
- มักจะมีความพยายามนำธรรมรัฐไปใช้เป็น ดัชนีที่นำไปสู่ประสิทธิภาพของอำนาจ ทางการเมือง ผลของการแสดงบทบาทซึ่ง กันและกันมักจะมองได้ง่ายและสร้าง มาตรการ ผลกระทบโดยรวมสามารถสร้าง ผ่านประชาชน สิ่งที่มีผลต่อเราคือกระบวนการ ประเมิน

ผลของการมี ธรรมรัฐ คือ การพัฒนาที่จะมอบ โอกาสให้กับคนยากจน ผู้หญิง และความยั่งยืนของสิ่ง

แวดล้อม และสร้างโอกาสตามความต้องการของผู้ถูก จ้างงานและส่วนต่างๆ ในเมือง (UNDP,1997)

### แนวความคิดและนิยามของ Governance

ธรรมรัฐ (Governance) มาจากภาษากรีก ว่า “kybernan และ kybenetes” มีความหมายว่าการคัต ท้ายเรือและการเป็นผู้นำหรือการนำในสิ่งต่างๆ ใน ขณะที่ Government หมายถึง หน่วยในการปกครอง สำหรับทำหน้าที่กำหนดนโยบาย นำไปสู่การบริหาร ตามนโยบาย คำว่า Governance เป็นแนวความคิด ที่แตกต่างในกลุ่มที่มีความแตกต่างขึ้นอยู่กับสิ่งที่ตนมอง และขึ้นอยู่กับระดับของความเป็นธรรมรัฐ เป้าหมาย และความสำเร็จที่จะเกิดจากการนำแนวความคิดนี้ไปใช้ เป็นแนวคิดที่มองภาพรวมของความรับผิดชอบ สำหรับทั้งด้านการปกครองและการบริหารงานตาม หน้าที่ และถูกนำเสนอโดยกลุ่มนักวิชาการในช่วง ทศวรรษที่ 80 แล้วถูกนำไปปรับใช้ในช่วงทศวรรษ เดียวกันในกลุ่มกองทุนผู้บริจาค (Donors) ซึ่งเป็นจุด เปลี่ยนที่สำคัญ โดยเป็นกระบวนการของความ สัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ประชาสังคม (Civil Society) เป็นเครื่องมือที่ถูกนำ มาช่วยในการพัฒนา ซึ่งเน้นในเรื่องของการ เคลื่อนไหวที่รัฐต้องให้บริการกับสังคมและคนในเมือง โดยเน้นเรื่องการผลิตเพื่อการให้บริการ (Production of Service) ทรัพยากรต่างๆ จะถูกนำมาาร่วมกันเพื่อ การจำหน่ายแจกจ่ายการบริการ และเรื่องที่สองคือ เรื่องการเป็นกลุ่มตัวแทนของบุคคลและกลุ่มในสังคม ซึ่งต้องมีโครงสร้างและหน้าที่ของกลุ่มต่างๆ (Paproski, 1993) สำหรับ ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้คำ นิยามของธรรมรัฐ (Governance) ว่าเป็นวิธีการที่ใช้ อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศสำหรับการพัฒนา ซึ่งจะครอบคลุม เรื่องรูปแบบของการปกครอง การจัดการทรัพยากร ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ชีตความสามารถของ รัฐบาลในการกำหนดรูปแบบ และติดตามนโยบาย และหน้าที่ ซึ่งจะเน้นไปถึงการบริหารและกรอบการ

จัดการรัฐบาล เช่น กฎหมาย การจัดการภาคสาธารณสุข และระบบที่จะตรวจสอบให้เกิดความยุติธรรมและโปร่งใส สิ่งแรกที่ต้องคำนึงคือทำอย่างไรถึงจะปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่ง Halfani (1994) กล่าวว่า governance จะแตกต่างจาก Government ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับรัฐ ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง รัฐบาลและการปกครอง เป็นกระบวนการที่ต้องมีพลวัต (Dynamic) ซึ่งจะมี 4 มิติ คือ ทางด้านเทคนิค การเมือง สถาบันและวัฒนธรรม

ธรรมรัฐ จึงเป็นเรื่องของกลไกและ กระบวนการ รวมกันของสถาบันผ่านกลุ่มประชาชนและกลุ่มที่มีการประสานงานในสิ่งที่สนใจร่วมกันในการจัดกิจกรรมที่จะต่อสู้กับสิทธิด้วยพันธะและการประนีประนอมในความแตกต่าง (UNDP, 1997) เกิดการกระจายอำนาจ ปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองในเรื่องของโครงสร้างและการบริหารงานของภาครัฐ โดยต้องมีความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบ และการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยมีประสิทธิภาพของการพัฒนา ซึ่งธรรมรัฐยังทำให้เราทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการปกครองที่ทำให้มีประสิทธิภาพและสถาบันที่มีเหตุผลด้านประชาธิปไตย ระบบการเลือกตั้งแทน และโครงสร้างของการปกครองที่มีประสิทธิภาพในการปกครอง

แนวความคิดเรื่องธรรมรัฐเป็นเรื่องใหม่ทางด้านเศรษฐศาสตร์ แต่ในทางรัฐศาสตร์ มีแนวคิดที่มีประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับรัฐที่มีประวัติมายาวนาน เช่น แนวคิดของ มาร์กซิสม์ที่มุ่งประเด็นเรื่องการพิ่งพาระหว่างชนชั้นกับภาครัฐ กล่าวถึงในบริบทของสังคมและภาครัฐ เป็นการบ่งชี้ความคิดในการรวมตัวทางสังคมไปเป็นประชาสังคม ในความสัมพันธ์ของการปกครอง โดยมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งธรรมรัฐจะมีความสัมพันธ์ที่ถูกกฎหมายระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐ โดยนำข้อดีไปสู่แนวคิด Governance ในวาระที่มีความสัมพันธ์ 2 ทิศทางด้วยกัน คือ

1. เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐเรื่องสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายในการชี้แจงเหตุผล

2. การเกี่ยวข้องปฏิสัมพันธ์กับประชาสังคม การให้อำนาจและเข้าถึงส่วนประกอบที่มีวิกฤต การปฏิสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างเข้มแข็งโดยความจำเป็น

ในความสัมพันธ์นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่มพลเมืองและผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ในทางตะวันตกมีกลุ่มผลักดันทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น NGOs ภาคประชาสังคม คอยผลักดันนโยบายด้านรัฐด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศกำลังพัฒนามีความสำเร็จด้านนโยบายทางสิ่งแวดล้อม ได้มีการเพิ่มบทบาทของคนในชุมชนให้อำนาจมากในสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนร่วมกันจัดการสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จไม่ได้ถ้าขาดสถาบันประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ธรรมรัฐกับการกระจายอำนาจและการจัดการเมือง

ธรรมรัฐ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาในระดับนานาชาติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา ได้มีการเริ่มใช้ในปี 1989 ในแอฟริกา นำไปใช้กับการปรับโครงสร้างของรัฐอย่างเป็นทางการ หลักการสำคัญของธรรมรัฐ คือ เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่จะขจัดการขาดแคลนทรัพยากรและอำนาจ ขจัดความยากจนในเมือง การขาดแคลนกลไกสำหรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) การขาดแคลนภาษี รายได้ และการกระจาย ความอ่อนแอของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน การขาดแคลนและการเสื่อมถอยของความโปร่งใส

สิ่งหนึ่งที่สำคัญสำหรับการเป็น หรือใช้หลักธรรมรัฐคือ การกระจายอำนาจจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น ไม่เพียงแต่กระจายทางด้านทรัพยากรเท่านั้นแต่ต้องกระจายในด้านอำนาจ กระจายทรัพยากรทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการจัดการเมือง เพราะถ้าไม่มีการกระจายอำนาจจะทำให้การบริการสาธารณะของเมืองจะใช้จ่ายมาก และการกระจายอำนาจจะทำให้เกิดความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้ภายใต้กฎหมาย เป็นการกระจายที่เคลื่อนลงสู่ชนชั้นระดับล่าง (Monor, 1999) ดังเช่น

ที่ Andrew Nickson ได้อธิบายถึงความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่นในละตินอเมริกาในปี 1990 ว่าภาวะการตกต่ำทางการเงินการคลังของหลาย ๆ รัฐทำให้การเติบโตของเมืองถูกจำกัดอยู่ภายในศูนย์กลางเมือง และไม่สนองตอบความต้องการสำหรับการบริการกับท้องถิ่นในหลาย ๆ รัฐบาล ทำให้เกิดลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ระดับเทศบาล เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม และมีกลุ่มช่วยเหลือในระดับท้องถิ่น มี 3 กลุ่มระหว่างประเทศที่สนับสนุนในหลาย ๆ กรณี ได้แก่ กลุ่ม Neoliberals Radical Reformers และกลุ่ม Technocrats

ปัจจัยหลายปัจจัยที่ทำให้เกิดการเริ่มต้นของการกระจายอำนาจในละตินอเมริกา ได้แก่ การประชุมเรื่องคนจนในเมืองและการกระจายอำนาจในการประชุมของเมือง 7 เมืองที่อยู่ทางตอนใต้และตอนกลางของอเมริกาได้กล่าวถึงการขาดแคลนทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับคนจนในเมือง ขาดการติดต่อประสานงานระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) กับกลุ่มรัฐท้องถิ่นที่ต้องการการบริการ แต่ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการเรื่องของการบริหาร การคอร์รัปชัน ขาดการวางแผนอย่างมืออาชีพ (Urzuu and Palma, 1997) ซึ่งต้องมีประสิทธิภาพในการปกครองและการจัดการงบประมาณสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย (Peterson, 1997)

ในประเทศบราซิล เทศบาลได้เปิดช่องให้กับโครงสร้างองค์กร โดยมีกฎหมายที่รองรับคณะกรรมการเทศบาล (สมาชิกสภาเทศบาล) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกลุ่มประชาสังคม ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดการเกี่ยวกับสุขอนามัยและการศึกษาของคนในท้องถิ่น มี 18 เมืองใน 50 เมืองที่มีการจัดทางงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมด้วยกลุ่มคนในย่านเมือง (Neighbourhood) และจะมีคณะกรรมการระดับสูงที่จะมาโต้แย้งกันและตัดสินใจสำหรับการจัดการเมืองโดยนัยของการมีส่วนร่วมในเรื่องของงบประมาณไม่เพียงแต่ในการตัดสินใจแต่ยังมีเรื่องของการดำเนินการเรื่องการจัดเก็บภาษีและสิ่งที่มีผลต่อประชาสังคมในเทศบาล นอกจากนี้กลุ่มคณะกรรมการเทศบาลและ

กลุ่มประชาสังคมยังมีระบบในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางสังคมในระดับท้องถิ่น เช่น พื้นที่ที่จะดำเนินการ ศูนย์กลางการให้บริการดูแลชุมชน สร้างเงื่อนไขหรือเพิ่มสนามเด็กเล่นในโรงเรียน ปรับปรุงระบบบริการด้านสาธารณสุขกับท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงทั้งของท้องถิ่นและระดับชาติในการควบคุมดูแลนโยบายเพื่อผลประโยชน์กับคนจนโดยผ่านเทศบาลท้องถิ่น (Schteingart, 1999)

ในการจัดการเมืองเพื่อให้ได้ ตามวัตถุประสงค์ของการเป็นธรรมรัฐ จะต้องดำเนินการให้เมืองมีลักษณะดังต่อไปนี้

- มีความยุติธรรมในสังคม
- ระบบนิเวศมีความยั่งยืน
- มีส่วนร่วมทางการเมือง
- มีเศรษฐศาสตร์การผลิต
- มีวัฒนธรรมที่มีชีวิต

ในทางการเมือง เมื่อทรัพยากรมีการขาดแคลนหรือเสื่อมโทรม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโดยการสร้างยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินการอย่างโปร่งใสในการบริหารงาน แผนงานความรับผิดชอบต่อ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน และการติดตามตรวจสอบ

Molly Mulyahati Djubaedi (2001) นายกเทศมนตรีเมือง Sakabumi ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการที่ทำให้เมือง Sakabumi สามารถปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการด้วยหลักธรรมรัฐ มีการสร้างแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยกระบวนการประชาธิปไตย ประชาพิจารณ์ และการให้คำปรึกษาโดยสาธารณะ (Public Consultations) เกิดการเพิ่มการมีส่วนร่วมและจัดสรรข้อมูล รัฐบาลท้องถิ่นเคยมีอำนาจ แต่จากประสบการณ์พบว่าต้องมีการตรวจสอบจากฝ่ายเอกชน ซึ่งได้ผลการดำเนินการดังนี้

- รูปแบบใหม่นี้ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐท้องถิ่นจากผู้นำไปสู่ผู้อำนวยความสะดวก
- ธรรมรัฐได้กระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) สนับสนุนรัฐท้องถิ่นด้วยความไว้วางใจ

- ดัชนีชี้วัดธรรมรัฐจะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นรู้ถึงบทบาทของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) นโยบายของการให้บริการ ได้รับทราบผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพจากการปรึกษาหารือและการได้รับข้อเสนอแนะ
- วัตถุประสงค์ของธรรมรัฐ คือ บริหารจัดการที่ดี มีผลการดำเนินการที่ดี สนับสนุน และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

โดยแนวคิดของธรรมรัฐคือ การใช้อำนาจในทางการเมืองและการปฏิบัติในการควบคุมสังคมด้วยการจัดการทรัพยากร เพื่อการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ บทบาทของอำนาจสาธารณะในการกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม ควบคุมทางด้านเศรษฐกิจและกระจายผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (OECD, 1995)

### โครงสร้างและกระบวนการของธรรมรัฐ (Structure and Process)

เป้าหมายของการสร้างธรรมรัฐคือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในทุกองค์ประกอบทั้ง 3 ของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม (Civil Society) ภาครัฐ (State หรือ Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ซึ่งจะดำเนินการไปสู่เป้าหมายจะต้องมีโครงสร้างและกระบวนการที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้าอย่างถูกต้องและเป็นธรรม มีการสร้างพลังงานทางสังคมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

โครงสร้างการบริหารจัดการที่ดี ทุกภาคในสังคมจะต้องมีส่วนร่วมและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ธรรมรัฐจะต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่ทำให้การจัดการให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยมีหลักสากลของธรรมรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการคือ

1. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) เป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม การมีพันธะเช่นนี้ องค์กรหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบ และวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

2. ความโปร่งใส (Transparency) กลไกที่มีความสุจริต โปร่งใส มีกติกาและมีการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีและเป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล และประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม และชัดเจน (Fair Legal and Predictability) มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรม และเป็นธรรมสำหรับคนกลุ่มต่างๆ ซึ่งสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา มีความชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวัง และรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร หรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎหมายที่ทางสังคมสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

4. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การมีส่วนร่วมทั้งผู้ชายและผู้หญิง เป็นตัวหลักสำคัญสำหรับการมีส่วนร่วม ที่มีกระบวนการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมโดยตรง หรือทางอ้อมที่ผ่านกฎหมายโดยผ่านผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน รวมถึง

การให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ มีการพิจารณา และการตัดสินใจ มีอิสระในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มประชาสังคมและภาคอื่น ๆ โดยเน้นการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

6. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) เป็นองค์ประกอบที่รัฐบาลหรือผู้เข้า

ร่วมบริหารประเทศ ให้เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวมไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งว่ามีความสุจริตเที่ยงธรรม สามารถที่จะบริหารประเทศได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541 อ้างในอมร บุญต่อ, 2545 และ UNESCAP, 2545)

ลักษณะเด่นของ ธรรมนูญ รัฐ ที่ UNDP กำหนดไว้ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

ลักษณะเด่นของธรรมนูญรัฐ	สิ่งที่เกิดความผิดพลาด	การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสร้างบทบาทการเป็นผู้นำ	การปกครองที่มีการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้เสียเพียงคนเดียวและปกครองจากส่วนกลาง ระบบการปกครองแบบมีลำดับชั้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การมีโครงสร้างและเครือข่ายในลักษณะหุ้นส่วน</li> <li>• จัดสรรทรัพยากรและความรับผิดชอบ</li> </ul>
มีความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	การโต้เถียงขั้นต้น ไม่เป็นมติที่เป็นเอกฉันท์ และไม่มียุทธศาสตร์การตัดสินใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ลักษณะ co-ordination</li> <li>• มีความรับผิดชอบร่วมกัน</li> <li>• มีกรอบของการข้อตกลงร่วมกัน</li> </ul>
วางนโยบายที่มีการผสมผสานความต้องการที่แตกต่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มีกลุ่มผูกขาดในการเป็นตัวแทนและบริหารองค์กรเพียงหนึ่งเดียว	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ประเมินการเป็นตัวแทนและกระบวนการสร้างความเชื่อถือ</li> <li>• อ้างอิงและให้คำปรึกษาภายหลังการตัดสินใจของตัวแทน</li> </ul>
นำการตัดสินใจร่วมกันไปสู่ความรับผิดชอบในการดำเนินการ	ไม่รู้ว่าเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการแข่งขันและนำไปใช้	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สร้างค่านิยมร่วมกัน</li> <li>• มีความโปร่งใส</li> <li>• กรอบข้อตกลงร่วมกัน</li> </ul>
การตัดสินใจที่จะนำไปสู่ความเอาใจใส่และการดำเนินการ	การตัดสินใจไม่มีการดำเนินการที่มีคนรับผิดชอบ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ดำเนินการตามมาตรฐานสำหรับกลุ่มคนต่างๆ</li> <li>• สามารถตรวจสอบได้ (ทั้งบุคคลและองค์กร)</li> </ul>
มีกลไกการประเมินผลของการตัดสินใจที่ดำเนินตามนโยบาย	ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการบังคับใช้ หรือ การโต้แย้งจากการควบคุม ไม่มีการสร้างนโยบายที่คงที่และไม่มีกลไกการเรียนรู้	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีโครงสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับ</li> <li>• มีการประนีประนอม</li> <li>• มีการประเมินการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและเห็นได้อย่างชัดเจนคือ

- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของรัฐจากการที่มีการตัดสินใจเพียงคนกลุ่มเดียว เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การกระจายอำนาจมีกลุ่มของการตัดสินใจมากขึ้น อีกทั้งความรับผิดชอบในการวางนโยบายและการดำเนินการมีลักษณะของการประสานงานในการวางนโยบายตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
- มีโครงสร้างที่ชัดเจน รวมถึงมีระบบประเมิน

และระบบตรวจสอบการดำเนินการว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่

มีการกระจายและจัดสรรทรัพยากรไปอย่างทั่วถึงให้กับทุกกลุ่มในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก คนจน คนด้อยโอกาส และชนกลุ่มน้อย ให้สามารถมีชีวิตในเมืองได้อย่างมีความสุข

**เครื่องมือสำหรับการสร้างธรรมรัฐ**

ในการดำเนินการสร้าง ธรรมรัฐ (Good Governance) จะต้องมีการสร้างเครื่องมือสำหรับการดำเนินการอย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งจะนำไปใช้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงระดับของธรรมรัฐ ในการดำเนินการได้แก่

หัวข้อ	เครื่องมือ
การมีส่วนร่วมของประชาชนและสิ่งที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวของประชาชน</li> <li>• ประชุมสาธารณะชนในการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ</li> <li>• มีคณะกรรมการของเมืองและศูนย์รับคำร้องสาธารณะ</li> <li>• มีโครงสร้างประชาธิปไตยและวัฒนธรรม</li> <li>• ส่งเสริมให้มีกลุ่มอาสาสมัครที่เข้มแข็ง</li> <li>• รวมกลุ่มชนที่มีความแตกต่างในเมือง</li> </ul>
การบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ให้การสนับสนุนและส่งเสริมสิ่งที่น่าสนใจอย่างมีประสิทธิภาพและให้บริการที่ดี</li> <li>• มีความสัมพันธ์ของแรงงานที่ดี</li> <li>• มีการลงทุนที่มีประสิทธิภาพในสาธารณูปโภค</li> <li>• การตัดสินใจของผู้แทนนำไปสู่ความต้องการของชนพื้นล่าง</li> <li>• มีความร่วมมือระหว่างส่วนต่าง ๆ มากกว่าการแข่งขัน</li> <li>• มีการอบรมในการปรับปรุงเมืองอย่างเหมาะสมสำหรับหน่วยงานของรัฐ</li> <li>• ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนา</li> <li>• มีการวางแผน การจัดการทางสิ่งแวดล้อม ด้วยความร่วมมือของชุมชน</li> <li>• เตรียมพร้อมสำหรับควบคุมความเสียหายและควบคุมอาชญากรรมสำหรับความปลอดภัยทางสิ่งแวดล้อม</li> </ul>



หัวข้อ	เครื่องมือ
การตรวจสอบและความโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐโดยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก</li> <li>• เชื่อมงวดกับกระบวนการตรวจสอบ</li> <li>• มีแนวทางในการควบคุมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่</li> <li>• เปิดให้มีระบบสัญญา</li> <li>• มีความโปร่งใสทางการจัดการการเงิน</li> <li>• เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร</li> <li>• มีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและน่าเชื่อถือ</li> <li>• มีความเป็นอิสระและมีกระบวนการร้องเรียน</li> <li>• มีหัวข้อหลักและกฎเกณฑ์</li> <li>• มีการจัดหาโดยช่วงกว้าง ๆ</li> </ul>
ผลกระทบของธรรมรัฐกับส่วนต่าง ๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีกฎเกณฑ์ที่มีโครงสร้างที่มีที่ปรึกษาและผู้แทนที่มาจากส่วนต่าง ๆ ในสังคม</li> <li>• มีการรวมการตัดสินใจส่วนบุคคล</li> <li>• สิทธิที่จะเข้าถึงรัฐบาลด้วยบุคคลหรือหน่วยอื่น ๆ ในสังคม</li> <li>• การเข้าถึงโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ</li> <li>• การปกป้องสิทธิของทุกส่วน</li> </ul>

**ผลกระทบของธรรมรัฐกับส่วนต่าง ๆ**

ในการดำเนินการตามหลักธรรมรัฐจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้แก่ การให้บริการของเมือง เป็นปัจจัยที่ดึงดูดการลงทุนเนื่องจากการมีหลักธรรมรัฐทำให้เกิดความมั่นใจว่าสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีความมั่นคง มีความโปร่งใสใน

การดำเนินกิจกรรม มีการจัดการกับความเสี่ยงและมีความปลอดภัยที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ยึดหลักธรรมรัฐ การจัดการกับงบประมาณและการเงินก็เป็นไปอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยจำแนกเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบของธรรมรัฐ	เศรษฐกิจ	การเมือง	สังคม	สิ่งแวดล้อม
การให้บริการของเมือง	การลดลงของการคอร์รัปชัน (Corruption)	มีการเพิ่มของการสนับสนุนจากประชาชนสำหรับการเลือกที่มีอุปสรรค	มีการเพิ่มขึ้นของความรู้สึkyุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์	ลดผลกระทบจากของเสียและ การใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง
สิ่งดึงดูดการลงทุน	เกิดการจ้างงาน	มีการเพิ่มขึ้นของนักลงทุนและความเชื่อมั่น	เพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ท้องถิ่นจากการลงทุนและการท่องเที่ยว	คุ้มครองด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบของ ธรรมรัฐ	เศรษฐกิจ	การเมือง	สังคม	สิ่งแวดล้อม
การจัดการความ เสี่ยงและความ ปลอดภัย	ลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ การสูญเสียผลผลิต เมื่อเกิดความเสีย หาย และลดค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับ อาชญากรรม	มีการเพิ่มขึ้นของ การจัดการความเสี่ยง และมีการ ประชาสัมพันธ์ความ ปลอดภัยในครัว เรือน	มีการเพิ่มความ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว อัตราการเกิด อาชญากรรม	ลดผลกระทบที่เกิด จากกิจกรรมของ มนุษย์: เพิ่มความ ปลอดภัยทางสิ่ง แวดล้อม
งบประมาณ และ การเงิน	เพิ่มประสิทธิภาพใน การเก็บภาษี, ความ สามารถที่จะยืมใน อัตราต่ำ	เพิ่มการสนับสนุน ทางด้านสาธารณะใน การจัดสรร ทรัพยากร	ลดการหลีกเลี่ยง ภาษีและค่า ธรรมเนียม	เพิ่มการสนับสนุน สำหรับค่าใช้จ่ายใน การปกป้องสิ่ง แวดล้อม

ที่มา : [www.city\\_solution.Net/text/governance](http://www.city_solution.Net/text/governance)

### ธรรมรัฐกับสิ่งแวดล้อมเมือง

การใช้หลักการธรรมรัฐในเขตเมืองต้องมีการผลักดันพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพให้มีการเคลื่อนไหวที่รองรับการจัดการของภาครัฐและภาคประชาชน กระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในทุกจุดของเมือง มีลักษณะของการจัดการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจจากส่วนบนไปสู่ระดับล่าง ชุมชนสามารถที่สร้างและควบคุมทรัพยากรด้วยอำนาจและหน้าที่ของตนเอง ในการพัฒนาเมืองจึงต้องเน้น เรื่องความยากจน ความเท่าเทียมกัน ความมีประสิทธิภาพ และความแข็งแกร่งที่จะรองรับกับปัญหาของเมืองได้

ธรรมรัฐต้องการวิธีการที่ทำให้ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เรื่อง การวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดหาบริการสาธารณะ การสนับสนุนกิจกรรมการผลิต การหมุนเวียนและถ่ายเททรัพยากร ซึ่งทำให้เข้าใจได้มากขึ้นในความซับซ้อนของเมืองทั้งด้านอิทธิพลทางการเมืองและสังคม ประเด็นสำคัญของธรรมรัฐคือ ประสิทธิภาพของระบบราชการ หลักการตลาด อิทธิพลทางการเมืองที่ผ่านกระบวนการต่างๆ และนโยบายทางการเมืองการปกครองที่ทำให้เกิดอิทธิพลต่างๆ เป็นต้น การนำหลักการธรรมรัฐไปใช้ในการพัฒนาเมืองจะช่วย

ให้หน่วยงานต่างๆ ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหามากขึ้น ส่วนใหญ่สถาบันที่มีอำนาจในสังคมมักจะเกิดจากวัฒนธรรมและประเพณีดั้งเดิม เช่น กลุ่มคนที่อยู่ในเขตเมืองเดียวกัน กลุ่มเชื้อชาติหรือเชื้อสายเดียวกัน (กลุ่มผู้ดี) ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทในการให้บริการต่างๆ ในฐานะเป็นผู้นำ แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การแก้ไขวิกฤตต่างๆ ในเขตเมือง การจัดการด้วยธรรมรัฐจึงเป็นการศึกษาที่เน้นไปตรวจสอบสถาบันต่างๆ เหล่านี้และพยายามที่จะให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วมในการปกครอง

การจัดการเมืองจะแตกต่างกันไปตามขนาดของเมือง เมืองหลวงจะพบกับปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนของการบริหารงานและอำนาจของการปกครอง BORJA (1991) กล่าวว่า “เมืองหลวงหลายๆ เมืองในโลกต่างก็กำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกัน และอีกไม่นานที่ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอาณาเขตของเมือง ทำให้เกิดพลวัตของเมือง (Urban Dynamic) ทำให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารในเรื่องโครงสร้างและอาณาเขตของเมือง “ในขณะที่เมืองหลายเมืองประสบกับปัญหา Urban Sprawl ทำให้

อำนาจการบริหารงานของเมืองหลวงไม่สามารถครอบคลุมได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารงบประมาณและการดำเนินการปรับปรุงเมือง ทำให้ประชาชนและตัวผู้แทนประชาชนมีความตระหนักถึงปัญหาที่ตามมามากขึ้น จนเกิดแนวความคิดของธรรมชาติเพื่อกระจายการลงทุนของโครงการต่างๆ โดยคำนึงถึงกลุ่มทางสังคมที่จัดตั้งเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีความขัดแย้ง มีการเจรจาต่อรองและรวมกันเป็นกลุ่มก้อน และมีการประสานงานระหว่างการบริหารเมืองในระดับรัฐกับท้องถิ่น

ด้านธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการปรากฏความคิดของธรรมชาติ สิ่งที่ควบคู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมและรัฐที่มีการแบ่งแยกกันเนื่องจากการแบ่งการศึกษาทางสาขาวิชา รัฐศาสตร์ การจัดการและสาขาวิชาทางกฎหมาย การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเมือง ข้าราชการ และกฎหมายที่สามารถพึ่งพาได้เป็นด้านหนึ่งของความสัมพันธ์ (มุมมองของรัฐ) ขณะที่นักสังคมวิทยา นักวางแผนและนักรัฐศาสตร์ที่สนใจกับการเมืองท้องถิ่นจะพิจารณาปัญหาการจัดการชุมชน การเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมของความสัมพันธ์ (มุมมองของประชาสังคม) การแบ่งแยกทางสาขาวิชานี้ยังสามารถเห็นได้ในแนวทางการศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมืองโดยทั่วไป ขณะที่นักภูมิศาสตร์และนักวางแผนสิ่งแวดล้อมจะยึดถือแนวนิเวศวิทยา ส่วนนักอื่นๆ (นักสังคมวิทยา นักรัฐศาสตร์และนักผังเมือง) จะยอมรับในปัญหาความยากจน หรือการก้าวสู่การเป็นธรรมชาติ

เงื่อนไขในการแบ่งแยกทางการพัฒนา ที่มีความสามารถที่จะประยุกต์ใช้ approach จากประเทศพัฒนาไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา ในทางกลับกันรัฐบาลที่ถูกเลือกตั้งโดยท้องถิ่นนั้นจะช่วยให้การวางแผนสิ่งแวดล้อมในเมืองของประเทศกำลังพัฒนาสามารถพึ่งพาได้ มากขึ้นหรือไม่ อะไรเป็นความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อให้ความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐและชุมชนเข้มแข็งขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทการพัฒนา

เพื่อพัฒนาบทบาทของประชาสังคมในการวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้มากขึ้นเกี่ยวกับการจัดการผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีแรงกดดันทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม (Partnership) ของประชาชนและรัฐที่มีศักยภาพในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจะเป็นส่วนสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง อะไรคือปัญหาและช่องทางของผู้เข้าร่วม และที่สำคัญที่สุดคือส่วนที่ควรจะเป็นคุณสมบัติของการเชื่อมโยง ในการดำเนินการ เช่น การตรวจสอบ วิเคราะห์ กระบวนการวิจัยควรจะมาเป็นส่วนหนึ่งของการให้อำนาจแก่ประชาชนและชุมชน โดยมีการสนับสนุนการเรียนรู้ทางสังคมซึ่งเป็นการกระตุ้นโดยผ่านการตัดสินใจของชุมชน

แนวคิดการจัดการเมืองแบบดั้งเดิมจะเน้นบทบาทของรัฐบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และมองข้ามบทบาทของชุมชนที่เป็นพื้นฐานในการจัดการองค์กรเอกชน (NGOs) และสมาคมของคนในท้องถิ่น ในอีกด้านหนึ่ง การก้าวสู่การเป็นธรรมชาติทำให้เกิดความคิดของการให้อำนาจแก่กลุ่มและบุคคลเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดการและใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของเมือง (ที่ดินในเมือง น้ำสะอาด สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การบริการกำจัดของเสีย) ปัญหาของการเข้าถึงบริการในเมืองโดยองค์กรของเมือง กลุ่มผลประโยชน์และประชาชน และการเข้าถึงระบบการเมืองท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพื่อเรียกร้องบริการเหล่านี้ ค่อนข้างจะแตกต่างจากการพิจารณาเกี่ยวกับว่าจะปรับปรุงการจัดการเพื่อสามารถให้บริการได้อย่างไร แนวคิดเพื่อการวิจัยที่รวบรวมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองกับธรรมชาติ ควรจะช่วยในการควบคุมการแบ่งแยกนี้ ซึ่งอาจจะถูกอ้างว่าเป็นแนวคิดในการให้แบบบนลงล่าง (top-down) กับปัญหาในการเข้าถึงแบบล่างสู่บน (bottom-up)

### กลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักธรรมชาติ

หลักธรรมชาติเป็นเป้าหมาย (Ends) และกระบวนการ (Means) ในขณะเดียวกันในมิติของสถาบัน

ธรรมนูญ คือกลไกหรือเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล มีแนวคิดในการจัดสรรเชิงสถาบันที่นำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์การเกิดธรรมาภิบาล โดยแบ่งกลไกสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็น 3 ระดับดังนี้

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional Rule)

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับนโยบาย (Collective Rules)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational Rules)

การที่จะทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมกลไกทั้ง 3 ระดับต้องมีความสอดคล้องประสานกัน โดยกลไกระดับที่ 1 เป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์กำหนดกรอบใหญ่ ในกรณีของไทยคือมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นกลไกที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในมาตราที่ 46 56 58 59 และ 69 ในขณะที่กลไกระดับที่ 2 ที่เป็นการตั้งกติกาในระดับนโยบายและกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีเป้าหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกลไกที่ 3 คือ ระดับปฏิบัติการจะเป็นการตั้งกติกาโดยตรงในพื้นที่ในการใช้และรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เช่น การจัดการในรูปแบบป่าชุมชน

การจัดการสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลสัมฤทธิ์ จะต้องเริ่มที่กลไกระดับที่ 3 ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญ นอกจากภาครัฐและเอกชน ภาคประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด หากเงื่อนไขไม่อำนวยให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง กลไกในระดับปฏิบัติการจะไม่ประสบความสำเร็จ กลไกระดับที่ 2 คือ กฎหมายและนโยบายจะมีส่วนสำคัญมากในการวางกติกาให้กลไกระดับที่ 3 เกิดขึ้น และมีความยั่งยืนเป็นหลักธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ กลไกระดับที่ 1 เปรียบเสมือนเป้าหมายใหญ่หรือเจตนารมณ์ในการวางกรอบให้กลไกระดับที่ 2 ถ้ายังขาดธรรมาภิบาลทางด้านสิ่งแวดล้อมจะทำให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาแสวงหาฐานการผลิตที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและ

คนงานต่ำอยู่นั่นเอง (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, 2545)

### บทวิเคราะห์

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงสำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลใช้ในการจัดการเมืองคือ

1. นโยบายที่จะสนับสนุนให้เกิดการเป็นธรรมาภิบาลในสังคมไทย

2. กระบวนการและกลไกในการดำเนินการจัดการเมืองให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

3. ใครเป็นผู้ดำเนินการ

การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เพื่อให้เกิดการควบคุมสังคมด้วยการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ บทบาทของอำนาจจากสังคมในการกำหนดประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อม การควบคุมด้านเศรษฐกิจและกระจายผลประโยชน์ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน ในกระบวนการที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาล ในสังคมไทยจะต้องพิจารณาในระดับนโยบายในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยพบว่ามีมีการพยายามที่จะทำให้เกิดการเป็นธรรมาภิบาลแต่มุ่งเน้นเพียงด้านเดียวคือ เรื่องของการกระจายอำนาจทางการปกครอง แต่ไม่ได้กระจายอำนาจทางด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล ที่จะนำไปใช้ในการบริหารงานทางด้านสิ่งแวดล้อม ยังเป็นลักษณะของการสร้างโครงการหรือคิดโครงการจากหน่วยงานในส่วนกลาง และลงไปใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านความขัดแย้งกับท้องถิ่นเสมอมา

ตัวอย่างเช่น โครงการระบบบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ที่เกิดจากความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีมติของคณะรัฐมนตรีให้มีการก่อสร้างตามที่ได้ศึกษาไว้ เจ้าของโครงการคือ กรมควบคุมมลพิษ โดยใช้งบประมาณทั้งหมด 13,612 ล้านบาท เป็นโครงการที่คนในชุมชนคือ ชุมชนคลองด่านไม่ต้องการให้มีโครงการในลักษณะนี้เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง แต่ไม่สามารถคัดค้านได้เนื่องจากมีเรื่อง

ของอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อีกทั้งนโยบายด้านการนำหลักธรรมรัฐไปใช้ก็ไม่เกิด ไม่มีกระบวนการตัดสินใจในระดับชุมชน ไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทำให้เกิดการระงับโครงการ สิ้นเปลืองและสูญเสียงบประมาณในการดำเนินการแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จากตัวโครงการ

กรณีโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ซึ่งเจ้าของโครงการเป็นภาคเอกชนคือ บริษัทยูเนี่ยน พาวเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์จำกัด กรณีบ้านหินกรูด ได้มีลำดับขั้นตอนของการขออนุญาตประกอบกิจการของโรงงานไปยังอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบฯ และผ่านกระบวนการไปทางองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย ซึ่งอบต.ธงชัยมีอำนาจตามกฎหมายในด้านการอนุญาตให้สร้างหรือไม่สร้างโรงงาน แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาอันเนื่องมาจากขาดความรู้ความเข้าใจด้านผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรในท้องถิ่นที่เกิดจากการดำเนินการของโครงการ ทำให้เกิดการคัดค้านของกลุ่มประชาชนในพื้นที่ในการคัดค้านการดำเนินโครงการ มีกระบวนการประชุมรับฟังความคิดเห็นระหว่างกันนั้น อบต. และแกนนำผู้คัดค้าน แต่ยังพบกับปัญหาว่าในขณะที่เดียวกัน ทางหน่วยงานของรัฐยังให้การอนุมัติมีมติเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับฟังว่าโครงการกำลังมีปัญหาแต่ดำเนินการทำงานตามหน้าที่และระยะเวลาที่เป็นช่วงเดียวกัน ทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อกระบวนการควบคุมตรวจสอบกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือกระบวนการทำ EIA ในประเทศไทย ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนในท้องถิ่นกับโครงการพัฒนา แต่ก็สามารถพิสูจน์ได้ถึงเปลี่ยนแปลงเชิงสังคมประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจโครงการและกระแสการอนุรักษ์ที่ขยายวงกว้างมากขึ้น

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่านโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้มีการกำหนดกรอบกติกา

อย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามและยังบริหารงานอย่างรวมศูนย์ แบบบนสู่ล่าง (Top-down) ทำให้เกิดปัญหาในท้องถิ่นได้ รัฐยังไม่ได้คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่ต้องให้ความเคารพสิทธิของคนในท้องถิ่น แต่รัฐคิดว่าทรัพยากรเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (Public Goods) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยรัฐไม่ได้คำนึงถึงการตัดสินใจในการยอมรับการนำทรัพยากรมาใช้จากคนในท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหา

สำหรับกระบวนการและกลไกในการจัดการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมรัฐ พบว่าในประเทศไทยมีกลุ่มคนที่มีการรวมตัวกันเป็นลักษณะประชาสังคมที่ออกมาต่อรองกับภาครัฐหรือหน่วยงานรัฐที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาในพื้นที่มากยิ่งขึ้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ของการต่อรองอย่างชัดเจน มีเพียงลักษณะของการประท้วง การยื่นหนังสือ และเรียกร้องไปทางสภาผู้แทนราษฎร ยังขาดการประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อการดำเนินการที่ดีสำหรับการจัดการเมือง

ยังไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจนหรือ Actor ที่ชัดเจนในการจัดการปัญหาของเมือง ยังไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน บางครั้งยังเป็นหน้าที่ของรัฐ หรือเทศบาลในการจัดการปัญหา ประชาชนยังคิดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่ ในการจัดการกับปัญหาเมือง แต่ประชาชนยังละเลยหน้าที่ในการจ่ายภาษีเพื่อให้มีงบประมาณไปดำเนินการในการพัฒนาเมือง รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ขาดงบประมาณในการบริหารเมือง โครงการพัฒนาในเขตเมืองยังมีลักษณะเป็นโครงการที่คิดล่วงหน้าในการแก้ไขปัญหามากกว่าโครงการที่จะแก้ไขปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริงในพื้นที่ท้องถิ่น

การจะนำหลักธรรมรัฐมาใช้ในสังคมไทยต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของคนไทย และประชาชนต้องเข้าใจในหลักการของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการตรวจสอบ หน้าที่ในการแสดงความรับผิดชอบ หน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายให้มากกว่านี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงานของรัฐกับการจัดการเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง

### บรรณานุกรม

- เกษม จันทร์แก้ว. 2540. วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม. โครงการสหวิทยาการ บัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- นฤมล ทับจุมพล. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ใน การจัดการปกครอง เอกสารประกอบการประชุมวิชาการในวาระครบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ
- บรรศักดิ์ อูรรโณ. การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสม ในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา ธรรมภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. วันที่ 18-19 มีนาคม 2543 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ.
- พฤทธิสถาน ชุมพล และคณะ. การจัดการปกครอง. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ภูริศา ยศหมึก. 2545. การศึกษาแนวทางการพัฒนาเมืองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ โครงการเมืองน่าอยู่ (Healthy City Project) กรณีศึกษา: เทศบาลนครยะลา. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. 2538. กติกา เครื่องมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม. รายงานประกอบการประชุมเล่ม 2 การประชุมวิชาการประจำปี 2538. 9-10 ธันวาคม 2538 โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ มูนินิสสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- สถานบันนโยบายศึกษา. 2539. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2545. ธรรมภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กรณีภาคอุตสาหกรรม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Adrian Atkinson and Chamniern Paul Vorratnchaiphon. 1994 “Urban environmental management in a changing development context”. *TWPR*. Vol 16 No. 2. page.147-169.
- A.G. Onibokun and A.J. Kumuyi.1999. **Governance and waste management in Arica in Urban waste and governance in Africa**. Edited by Abepojug. Onibokun. International Development Research Center. Canada. 1999
- Amin Y. Kamete.2002. **Governance for sustainability Balancing social and environmental concerns in Harare**. Report of chr. Michelsen Institue. www.cmi.no
- Corinne Wacker, Alain Viaro and Markus Wolf. 1999. “Partnerships for urban environmental management : the roles of urban authorities, researchers and civil society.” **Environmental and Urbanization**. Vol. 11. No.2. October. page 113-124
- Edmundo Werna, Trudy Harpham, Iiona Blue and Greg Goldstein. 1999. “From healthy city projects to healthy cities” **Environmental and Urbanization** Vol. 11 No.1 April. page 27-39.
- Graham Haughton. 1999. “Information and participation within environmental management” **Environmental and Urbanization**. Vol. 11. No.2. October. page 51-62.
- Jo Beall. 1996 **Urban Governance : Why Gender Matters**. In WWW. Unifem. Undp.org.
- Jorge E. Hardoy , Diana Mitlin and David Satterthwaite. 1995. **Environmental problems in Third World city**. Earthscan Publication Limited. London.

- Marina Alberti. 1999. "Urban patterns and Environmental Performance: What do we know?" **Journal of Planning Education and Research**. Vol. 19. page.151-163.
- Marina Kenzer. 1999. "Healthy cities : a guide to the literature" **Environmental and Urbanization** Vol. 11 No.1 April. Page 201-216.
- Mike Douglass and Malia Zoghlin. 1994. "Sustaining cities at the grassroots : Livelihood, environment and social networks in Suan Phlu, Bangkok" **TWPR** Vol 16. No 2. page 171-199.
- Patricia Mccarney, MoHamed halfani and Alfredo Rodrigues. Towards and Understanding of Governance. Orathai Kokpol.1998. **Urban Governance and the Environment Solid-Waste Management in two Municipalities in Thailand**. University of Toronto Graduated Department of Political Science.
- Toshio Mizuuchi. 2002. **Changing urban governance for socially discriminated people : A case of Osaka City, Japan**. Osaka City University. Japan.
- Trudy Harpham and Kwasi a. Boateng. 1997. **Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in Developing Countries**. Habitat Intl. Vol21. No.1 pp65-77.
- [www.gdrc.org/u-gov/aim-tool.html](http://www.gdrc.org/u-gov/aim-tool.html). วันที่ 20 กรกฎาคม 2545
- [www.fshs.net](http://www.fshs.net) วันที่ 20 กรกฎาคม 2545
- [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca) วันที่ 28 เดือนกันยายน 2545
- [www.mandamus.co.uk](http://www.mandamus.co.uk) วันที่ 5 กรกฎาคม 2543
- [www.Unep.or.jp](http://www.Unep.or.jp) วันที่ 24 เดือน มีนาคม 2543