

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายพื้นฟูป่าชายเลน
บางขุนเทียนไปปฏิบัติ



นางลออ ตันแสง

51813562 24

เอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**Study on Factors Related to Successful Bangkhuntien Mangrove Restoration
Policy Implementation**

Mrs. La-or Tunsang

51813562 24

A Directed Studies Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For The Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

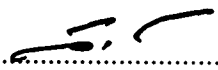
Graduate School


Chulalongkorn University

Academic Year 2010

ชื่อเรื่อง บัญญัติที่เกี่ยวกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน
 บางขุนเทียน ไปปฏิบัติ
โดย นางลออ ต้นแสง
ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์

 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับ
การศึกษาตามกำหนด ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหา
บัณฑิต

..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์)

..........หัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ บัณรส มาลากุล ณ อยุธยา)


Directed Studies Title Study on Factors Related to Successful Bangkokien
Mangrove Restoration Policy Implementation


By Mrs. La-or Tunsang

Department Public Administration

Directed Studies Advisor Associate Professor Wathana Wongsekiarttirat, Ph.D.

Accepted by the Department of Public Administration, Faculty of
Political Science, Chulalongkorn University in partial Fulfillment of the Requirement
for the Master's Degree


..... Directed Studies Advisor
(Associate Professor Wathana Wongsekiarttirat, Ph.D.)


..... Head of the Department Public Administration
(Assistant Professor Panaros Malalul Na Ayudhya)

บทคัดย่อ

การศึกษา "ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนํานโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ" ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนํานโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ และศึกษาให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดําเนินนโยบาย เพื่อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงต่อผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสาร ด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ เอกสารเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการนํานโยบายฟื้นฟูปายายเลนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ได้แก่ สํานักสิ่งแวดล้อม สํานักการระบายน้ำ สํานักผังเมือง สํานักยุทธศาสตร์และประเมินผล สํานักงานเขตบางขุนเทียน ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน ผู้บริหารจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง ผู้ประกอบการร้านอาหารทะเล นักวิจัย ประชาชน นักการเมือง ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งสิ้น 32 คน

ลักษณะทั่วไปของนโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ นโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนของกรุงเทพมหานคร เป็นนโยบายสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนชายทะเลบางขุนเทียน เนื่องจากพื้นที่ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำถูกคลื่นทะเลกัดเซาะพังเสียหายเพิ่มขึ้นทุกปี สูญเสียพื้นที่และนาุ้งเสียหาย และเสียเงินในการซ่อมแซม ซึ่งมีสาเหตุ มาจากการไม่มีปายายเลนดักดินตะกอนไว้ ทำให้คลื่นขนาดใหญ่พัดพาดินตะกอนออกไปจากชายฝั่ง

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนํานโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ได้แก่ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์การ การควบคุม และประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนํานโยบายการฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบปัญหาอุปสรรคบางประการ หากได้รับการแก้ไขปรับปรุงแล้วจะส่งผลดีต่อการนํานโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ นั่นคือ การขาดแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการควรสั่งการให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการการรักษาและฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนเชิงบูรณาการ และแผนการดําเนินงานระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการแปลงยุทธศาสตร์การรักษา ฟื้นฟูพื้นที่ปายายเลนชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน จากแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2552 - 2555) สู่การปฏิบัติ สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากบุคคลสำคัญหลายท่านซึ่งผู้ศึกษาขอจดจำและระลึกถึงพระคุณคุณาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้ทางวิชาการและประสบการณ์แก่ผู้ศึกษาด้วยความเมตตาตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ ที่ท่านได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ทุ่มเททั้งแรงกายแรงใจอย่างมากเพื่อให้ผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยให้ลุล่วงด้วยดี และให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัย ทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการทำงานวิจัย จนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ตลอดจนให้ความสนใจใฝ่ใจตลอด รวมถึงให้กำลังใจและแก้ปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ จนเอกสารวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ในการศึกษาวิจัยผู้ศึกษาได้รับความเมตตาจากผู้ใหญ่หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาที่ให้ความกรุณาและให้คำแนะนำ ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน (นายโสมภณ โพธิ์ส) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน (นางสาววนิดา ก่องศรีสุข) และหัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ (ว่าที่พันตรีวิฑูญ ยโสธร)

นอกจากนี้ยังมีบุคคลสำคัญในสำนักต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บางท่านผู้ศึกษามีได้รู้จักมาก่อน แต่ท่านเหล่านั้นกลับให้ความเมตตา ให้ความอนุเคราะห์ทั้งด้านเอกสาร คำแนะนำ และติดต่อประสานบุคคลต่างๆ ที่จะให้ข้อมูล อาทิเช่น ดร.อรพิมพ์ พิมพ์เจริญ จากสำนักผังเมือง หัวหน้าฝ่ายสุราษฎร์ เจริญชัยสกุล จากสำนักการระบายน้ำ คุณวริศรฐา เจียมจิรกุล นักวิชาการเกษตร 7๖ และน้องๆ จากสำนักสิ่งแวดล้อม ว่าที่ร.ต.กังวาน จันทร์ประเสริฐ จากสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล นายกริชพล กลิ่นหอม ผู้อำนวยการโรงเรียนคลองพิทยาลงกรณ์ ครูแดง เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทุกท่าน ตลอดจนกำนันปฎิญา และผู้ใหญ่ประสูตร ช้างเจริญ ประชาชนในพื้นที่ อาจารย์และนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ท่านทั้งหลายเหล่านี้เป็นผู้ที่ให้ความกรุณาให้ความรู้และข้อมูล ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้ง ประทับใจ จะจดจำในความกรุณาจากท่านทั้งหลายตลอดไป และขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ประโยชน์และคุณค่าใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการวิจัยฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณค่าและความดีงามนั้นแก่บิดา มารดาผู้มีพระคุณ และครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจตลอดมา และที่สำคัญมอบไว้แก่ชาวบางขุนเทียน ทะเลบางขุนเทียนที่ผู้ศึกษารักและผูกพัน

ลออ ต้นเส้ง

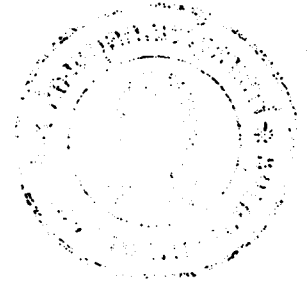
29 ตุลาคม 2553

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
สารบัญ.....	ค
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย.....	9
บทที่ 2 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย.....	10
2.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
2.2 ขอบเขตการศึกษา.....	10
2.3 สมมุติฐาน.....	10
2.4 นิยามศัพท์.....	11
2.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ.....	11
2.6 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	12
2.8 วิธีดำเนินการศึกษา.....	14
บทที่ 3 แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	17
3.1 ความหมายและความสำคัญของนโยบาย.....	17
3.2 ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ.....	19
3.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	27
3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).....	42
3.5 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการควบคุม ประเมินผล.....	44
3.6 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประชาสัมพันธ์.....	47
3.7 การประสานงาน.....	50
3.8 บทบาทของสื่อมวลชน.....	51
3.9 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	56
3.10 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับป้าชายเลน.....	69
บทที่ 4 หน่วยงานกรุงเทพมหานคร.....	80
4.1 ประวัติกรุงเทพมหานคร.....	80

4.2 ประวัติสำนักงานเขตบางขุนเทียน.....	84
4.3 ความเป็นมาของพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน.....	85
4.4 แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร.....	87
4.5 แนวนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ตามรายงานผล การศึกษาโครงการป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร....	96
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	99
5.1 การดำเนินการตามนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร.....	99
5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนํานโยบายฟื้นฟู ป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ.....	112
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	148
6.1 สรุปผลการวิจัย.....	148
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	153
บรรณานุกรม.....	156
ภาคผนวก.....	159



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าชายเลนมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า "mangrove forest" หรือ "intertidal forest" หมายถึงกลุ่มสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ในเขตน้ำลงต่ำสุดและน้ำขึ้นสูงสุดบริเวณชายฝั่งทะเล พบเป็นส่วนมากบริเวณชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ หรืออ่าว คำว่า "mangrove" มาจากภาษาโปรตุเกส "mangue" ซึ่งหมายถึงกลุ่มสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามชายฝั่งทะเลดินเลน และใช้กันแพร่หลายในประเทศแถบลาตินอเมริกา ส่วนประเทศอื่นๆ ก็ใช้เรียกตามภาษาของตัวเอง เช่นประเทศมาเลเซียใช้คำว่า "manggi - manggi" ประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสเรียกป่าชายเลนว่า "manglier" สำหรับประเทศไทยนิยมเรียกป่านิดนี้ว่า "ป่าชายเลน" หรือ "ป่าโกงกาง"

ป่าชายเลนหรือ "mangrove forest" เป็นสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามบริเวณชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำหรืออ่าว ซึ่งเป็นบริเวณที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในช่วงที่มีน้ำทะเลสูงสุด หรือหมายถึงสังคมพืชที่ประกอบด้วย พันธุ์ไม้หลายชนิดหลายตระกูล และเป็นพวกที่มีใบเขียวตลอดปี (evergreen species) ซึ่งมีลักษณะทางสรีรวิทยาและความต้องการสิ่งแวดล้อมที่คล้ายกัน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วย พันธุ์ไม้สกุลโกงกาง (Rhizophora) เป็นไม้สำคัญและมีไม้ตระกูลอื่นปะปนอยู่บ้าง พบอยู่ทั่วไปในเขตร้อนและกึ่งร้อนบ้างเล็กน้อย ป่านิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่สมัยโคลัมบัส (Columbus) โดยพบอยู่ทางชายฝั่งตะวันตกของเกาะคิวบา ต่อมาใน ค.ศ. 1494 Sir Walter Raleigh ได้พบป่านิดเดียวกันนี้อยู่บริเวณปากแม่น้ำในประเทศตรินิแดด (Trinidad) และ กิอานา (Guiana) (สนิท อักษรแก้ว, 2532)

ป่าชายเลนพบทั่วไปตามพื้นที่ชายฝั่งทะเล บริเวณปากน้ำ อ่าว ทะเลสาบ และเกาะ ซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึงของประเทศ ในแถบเขตร้อน (Tropical region) ส่วนบริเวณเขตอบหรือใต้เขตร้อน (sub-tropical region) จะพบป่าชายเลนอยู่บ้างเป็นส่วนน้อย เนื่องจากสภาวะภูมิอากาศไม่เหมาะสม

ป่าชายเลนที่มีความอุดมสมบูรณ์ประกอบด้วยพันธุ์ไม้หลายชนิดมักจะพบในกลุ่มประเทศของภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า และไทย เป็นต้น

การกระจายของป่าชายเลนทั่วโลก (global distribution of mangroves) โดยพิจารณาสภาพทางภูมิศาสตร์ จะพบว่าป่าชายเลนมีอยู่ใน 2 เขตใหญ่ คือ เขตแถบอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific regions) ประกอบด้วยประเทศในแอฟริกาตะวันออก อินเดีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นตอนใต้ ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกของสามัว

และเขตโลกใหม่และอัฟริกาตะวันตก (New world - West African regions) ได้แก่ ประเทศในบริเวณชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกของแอฟริกาและอเมริกา (Atlantics Coasts of Africa and America) อ่าวเม็กซิโก (Gulf of Mexico) ชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก แถบเขตร้อนอเมริกา (Pacific Coast of Tropical America) และบริเวณหมู่เกาะกาลาปาโกส (Galapagos Islands) (สนิท อักษรแก้ว, 2541)

การกระจายของพื้นที่ป่าชายเลนของโลก

พื้นที่ป่าชายเลนของโลกทั้งหมดมีประมาณ 113,428,089 ไร่ ซึ่งกระจุกกระจายอยู่ในเขตร้อน 3 เขตใหญ่ คือ เขตร้อนแถบเอเชีย พื้นที่ประมาณ 52,559,339 ไร่ หรือร้อยละ 46.4 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด ประเทศที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุดในเขตร้อนเอเชีย และมากที่สุดของโลกด้วยคือประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีพื้นที่ป่าชายเลนถึง 26,568,818 ไร่ เขตร้อนอเมริกามีพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดประมาณ 39,606,250 ไร่ หรือร้อยละ 34.9 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด ในเขตร้อนอเมริกาประเทศที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุด และเป็นประเทศที่ป่าชายเลนมากเป็นที่สอง ของโลกซึ่งรองจากประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ ประเทศบราซิล โดยมีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 15,625,000 ไร่ เขตร้อน อัฟริกาที่มีพื้นที่ ป่าชายเลนน้อยที่สุดประมาณ 21,262,500 ไร่ หรือร้อยละ 18.7 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด ประเทศที่มีป่าชายเลนมากที่สุดในเขตร้อนอัฟริกา คือประเทศไนจีเรีย ซึ่งมีพื้นที่ป่าชายเลน 6,062,500 ไร่ (สนิท อักษรแก้ว, 2541)

การกระจายของพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทย

ป่าชายเลนในประเทศไทย พบอยู่กระจุกกระจายตามชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ รวม 24 จังหวัด ซึ่งได้มีการวิจัยสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยหลายครั้ง ในปี พ.ศ. 2539 ธงชัย จารุพัฒน์ ได้สำรวจในพื้นที่ป่าชายเลนโดยการแปลภาพถ่ายดาวเทียม Landsat - 5TM พบว่าประเทศไทยมีป่าชายเลนรวมทั้งสิ้น 1,047,390 ไร่ มีปริมาณของพื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดต่างๆ แบ่งเป็นภาคตะวันออก ประมาณ 79,112 ไร่ ภาคกลาง ประมาณ 34,056 ไร่ และภาคใต้พบป่าชายเลน ประมาณ 934,220 ไร่ (ธงชัย จารุพัฒน์, 2541)

ระยะต่อมาในปี 2547 ได้มีการสำรวจข้อมูลพื้นที่ป่าชายเลนโดยส่วนภูมิสารสนเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พบว่าประเทศไทยมีป่าชายเลนรวมทั้งสิ้น 1,723,781 ไร่ แบ่งตามภูมิภาคดังนี้

ภาคกลาง มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 10,281,953 ไร่ มีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 60,319 ไร่ ที่พบป่าชายเลนได้ บริเวณที่ติดกับชายฝั่งทะเลของจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม กรุงเทพมหานคร เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

ภาคตะวันออก มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 14,014,375 ไร่ มีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ

142,181 ไร่ พบป่าชายเลนแพร่กระจายอยู่ตามชายฝั่งทะเลของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด

ภาคใต้ มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 41,981,333 ไร่ มีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 1,521,281 ไร่ พบป่าชายเลนเกิดเป็นแนวยาวติดต่อกันทางชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกหรือด้านทะเลอันดามัน ในเขตจังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล ส่วนชายฝั่งด้านตะวันออกหรือด้านอ่าวไทยจะพบตามปากแม่น้ำและลำน้ำใหญ่ๆ ในจังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี สงขลา นครศรีธรรมราช นราธิวาส พัทลุง และปัตตานี

ประโยชน์ของป่าชายเลน

ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์ภายใต้กระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล แม่น้ำและบนบก ทำหน้าที่ในการดักตะกอนที่ถูกพัดมากับน้ำจืด ในการถูกพัดพาออกสู่ทะเลให้ลดน้อยลง ผลกระทบต่อการสังเคราะห์แสงของพืช และผลผลิตทางการประมง ป่าชายเลนทำหน้าที่ในการส่งธาตุอาหารและอินทรีย์สารจากบริเวณป่าชายเลนออกสู่น้ำทะเลตามชายฝั่งบริเวณใกล้เคียง เป็นการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่การประมงชายฝั่ง ป่าชายเลนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในด้านป่าไม้ การประมง และสิ่งแวดล้อม

ด้านป่าไม้ ทรัพยากรจากป่าชายเลน โดยเฉพาะไม้โกงกางสามารถนำมาทำฟืน และเผาถ่านซึ่งจะให้ถ่านที่มีคุณภาพดี ไม้ป่าชายเลนหลายชนิดนำไปทำสิ่งก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์ และทำกรอกสั้นเฮาส์เคมิที่เป็นประโยชน์ เช่น แทนิน แอลกอฮอล์ และกรดน้ำส้ม

ด้านการประมง พื้นที่ป่าชายเลนถือว่าเป็นแหล่งเพาะและขยายพันธุ์ของสัตว์นานาชนิด ได้แก่ กุ้ง ปลา ปู หอย ฯลฯ กุ้งบางชนิดที่มีการดำรงชีวิตและวางไข่ในทะเลลึกแล้ว จึงเข้ามาเติบโตในบริเวณชายฝั่ง ในขณะที่สัตว์น้ำบางชนิดอาจใช้บริเวณป่าชายเลนเป็นทั้งแหล่งกำเนิดแหล่งอาศัยจนเติบโตและสืบพันธุ์ต่อไป อาหารที่สำคัญต่อสัตว์น้ำนานาชนิด ไม่ว่าจะเป็นกุ้ง หอย ปู และปลา วงจรชีวิตของสัตว์น้ำเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับป่าชายเลนอย่างมาก ทั้งในด้านเป็นที่อยู่อาศัย แหล่งเพาะพันธุ์ และการเจริญเติบโต ป่าชายเลนสามารถผลิตอาหารแร่ธาตุหลายชนิด โดยได้จากการร่วงหล่นและสลายตัวของเศษไม้ ใบไม้ ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศป่าชายเลน จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสัตว์น้ำกับป่าชายเลนนั้นมีมากมาย หากมีการทำลายป่าชายเลนลงแล้วความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเหล่านี้จะหมดไป และในที่สุด ทรัพยากรสัตว์น้ำก็จะลดปริมาณลง หรือหมดไปอีกด้วย

ด้านสิ่งแวดล้อม ป่าชายเลนมีความสำคัญในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะการช่วยลดภาวะน้ำเสียและช่วยทำให้เกิดการงอกของแผ่นดินขยายออกไปสู่ทะเล ซึ่งความสำคัญของป่าชายเลนด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งทะเลนั้นสรุปได้ดังนี้

- 1) ป่าชายเลนเป็นกำแพงธรรมชาติ เป็นเครื่องป้องกันแนวชายฝั่งทะเล ป้องกันลม

พายุ ลมมรสุม และการพังทลายของดินบริเวณชายฝั่งทะเล

2) ป่าชายเลนช่วยป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ รากของต้นไม้ในป่าชายเลน ที่งอกออกมาเหนือพื้นดิน จะทำหน้าที่คล้ายกำแพงธรรมชาติ คอยกั้นกรองสิ่งปฏิกูลต่างๆ ที่มากับกระแสน้ำ ทำให้น้ำในแม่น้ำ ลำคลองและชายฝั่งทะเลสะอาดขึ้น

3) ป่าชายเลนช่วยทำให้พื้นดินบริเวณชายฝั่งทะเลงอกขยายออกไปในทะเล รากของต้นไม้ในป่าชายเลน นอกจากจะช่วยป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแล้ว ยังช่วยทำให้ตะกอนที่แขวนลอยมากับน้ำทับถมเกิดเป็นแผ่นดินงอกใหม่ เมื่อระยะเวลาผ่านไปก็จะขยายออกไปในทะเลเกิดเป็นหาดเลน อันเหมาะสมแก่การเกิดของพันธุ์ไม้ป่าชายเลน

4) ป่าชายเลนเป็นแหล่งพลังงานและอาหาร ผลผลิตจากพืชพันธุ์ธรรมชาติในป่าชายเลนสามารถนำมาใช้เป็นอาหาร ยารักษาโรค เชื้อเพลิง ฯลฯ

5) ป่าชายเลนเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลและเป็นแหล่งเพาะฟักไข่ ตัวอ่อน ของสัตว์ชนิดต่างๆ ทำให้เกิดการขยายพันธุ์และกระจายสู่แหล่งธรรมชาติ

6) ป่าชายเลนเป็นแหล่งประมงใกล้ชายฝั่งที่สามารถสร้างผลผลิตจากทะเลให้แก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง (อรรถวฤณี กันทะวงศ์, 2544)

ป่าชายเลนของประเทศไทยในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์มาก มีแนวชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 2,600 กิโลเมตร มีส่วนที่มีป่าชายเลนขึ้นอยู่ประมาณร้อยละ 36 ของความยาวชายฝั่ง จากการสำรวจในปี 2504 พบว่ามีป่าชายเลนประมาณ 2,299,375 ไร่ ต่อมาในปี 2532 กรมป่าไม้ได้ทำการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลน โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียม ปรากฏว่าพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดเหลือประมาณ 1,128,494 ไร่ โดยส่วนใหญ่กระจาย อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคใต้ฝั่งตะวันตกประมาณ 888,564 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 78.74 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมด รองลงไปอยู่ในเขตภาคตะวันออก ภาคใต้ฝั่งตะวันออก และภาคกลาง (หรือก้นอ่าวไทย) มีเนื้อที่ประมาณ 129,430 ไร่, 106,775 ไร่ และ 3,725 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 11.47, ร้อยละ 9.46 และร้อยละ 0.33 ของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งประเทศตามลำดับ (ไพโรจน์, 2534)

จากการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศ มีส่วนสำคัญทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลง กล่าวคือ

ในช่วงปี 2504 - 2518 เนื้อที่ป่าชายเลนลดลง 345,000 ไร่ หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 24,643 ไร่

ในช่วงปี 2518 - 2522 เนื้อที่ป่าชายเลนลดลง 158,700 ไร่ หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 39,675 ไร่

ในช่วงปี 2522 - 2529 เนื้อที่ป่าชายเลนลดลง 568,001 ไร่ หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 81,143 ไร่

ในช่วงปี 2529 - 2532 เนื้อที่ป่าชายเลนลดลง 99,153 ไร่ หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 33,060 ไร่

ในช่วงปี 2504 - 2532 เนื้อที่ป่าชายเลนถูกทำลายทั้งสิ้น 1,170,881 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 50.93 ของเนื้อที่ป่าชายเลนที่มีอยู่ในปี 2504 หรือคิดเป็นอัตราการทำลายเฉลี่ยปีละประมาณ 41,817 ไร่

สาเหตุสำคัญของการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนในช่วงหลังปี 2522 เนื่องจากมีการ
 ตีตัวในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการ
 เพาะเลี้ยงกุ้ง เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีผลตอบแทนค่อนข้างสูง และมีระยะคืนทุนสั้นทำให้ธุรกิจการ
 เพาะเลี้ยงกุ้งทะเลขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีเนื้อที่เลี้ยงเพิ่มขึ้นจาก 162,725 ไร่ ในปี พ.ศ. 2522
 เป็นประมาณกว่า 600,000 ไร่ ในปี 2529 หรือคิดเป็นร้อยละ 64.30 ของพื้นที่ป่าชายเลนที่ถูก
 ทำลายทั้งหมด ส่วนการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อกิจกรรมอื่น เช่น การทำเหมืองแร่ การทำ
 นาเกลือ การทำเกษตรกรรม การขยายตัวของชุมชน การสร้างท่าเทียบเรือ การสร้างถนนและสาย
 ส่งไฟฟ้า การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และการขุดลอกร่องน้ำ มีการขยายตัวไม่มากนัก โดย
 ในช่วงระหว่างปี 2523 - 2529 ประมาณ 328,581 ไร่ หรือคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 35.70
 ของเนื้อที่ป่าชายเลนที่ถูกทำลายทั้งหมดจนถึงปี 2529 (ไพโรจน์, 2534)

ธงชัย) 2541) ระบุว่าในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนกระจุกกระจาย
 อยู่ทั้งฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย และชายฝั่งทะเลอันดามัน สามารถแยกเป็นภาคต่างๆ ได้ดังนี้คือ ภาค
 ตะวันออก ได้แก่จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี และจังหวัดฉะเชิงเทรา มีเนื้อที่ป่าชายเลน
 79,112.50 ไร่ หรือร้อยละ 7.55 ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร
 สมุทรสงคราม เพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีเนื้อที่ป่าชายเลน 34,056.75 ไร่ หรือ ร้อยละ
 3.25 ภาคใต้ฝั่งตะวันออกอ่าวไทย (ได้แก่ จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง
 สงขลา และจังหวัดปัตตานี มีเนื้อที่ป่าชายเลน 103,570.50 ไร่ หรือร้อยละ 9.89 และภาคใต้ฝั่ง
 ตะวันตกอันดามัน (ได้แก่ จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และจังหวัดสตูล มีเนื้อที่ป่าชาย
 เลนรวม 830,650.25 ไร่ หรือ ร้อยละ 79.31 จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ภาคกลางมีสัดส่วนของ
 เนื้อที่ป่าชายเลนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ

การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนของกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

จากสถิติการป่าไม้ของประเทศไทย (2547) ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลง
 ของพื้นที่ป่าชายเลนในช่วงระยะเวลา 25 ปี (พ.ศ. 2522-2547) นั้นแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

- ช่วง 17 ปีแรก (พ.ศ. 2522-2539) พื้นที่ป่าชายเลนมีแนวโน้มลดลง
- ช่วง 4 ปี ซึ่งเป็นช่วงกลาง (พ.ศ. 2539-2543) พื้นที่ป่าชายเลนมีแนวโน้มค่อนข้าง
คงที่
- ช่วง 4 ปี สุดท้าย (พ.ศ. 2543-2547) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลน
ยังไม่ชัดเจน

การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าชายเลนแต่ละจังหวัดทั้งใน 3 ช่วงเวลา สามารถสรุปได้
 ดังนี้

• กรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2536 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 2.00 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.13 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2539 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือ 1.98 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.13 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยลดลงปีละ 0.0067 ตารางกิโลเมตร หรือ 0.42 ไร่

ในปี พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 1:98 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.13 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2543 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 3.20 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.20 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 0.305 ตารางกิโลเมตร หรือ 190.63 ไร่

ในปี พ.ศ. 2543 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 3.20 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.20 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2547 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือ 3.10 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.20 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยลดลงปีละ 0.025 ตารางกิโลเมตร หรือ 0.125 ไร่

อัตราการลดลงในช่วง 4 ปี สุกท้าย (พ.ศ. 2543-2547) เพิ่มเพียงร้อยละ 29.76 ของอัตราการลดลงในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ. 2536-2539) เท่านั้น

• สมุทรปราการ

ในปี พ.ศ. 2522 สมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 10.40 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 1.04 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2539 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือ 2.97 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.30 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยลดลงปีละ 0.44 ตารางกิโลเมตร หรือ 2.18 ไร่

ในปี พ.ศ. 2539 สมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 2.97 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.30 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2543 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 4.30 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.43 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 0.33 ตารางกิโลเมตร หรือ 206.25 ไร่

ในปี พ.ศ. 2543 สมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 4.30 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.43 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2547 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 6.40 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 0.60 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 0.525 ตารางกิโลเมตร หรือ 328.12 ไร่

• สมุทรสาคร

ในปี พ.ศ. 2522 สมุทรสาครมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 144.16 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 16.53 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2539 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือ 16.96 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 1.94 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยลดลงปีละ 18.17 ตารางกิโลเมตร หรือ 11,356.25 ไร่

ในปี พ.ศ. 2539 สมุทรสาครมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 16.96 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 1.94 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2543 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 34.10 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 3.91 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 4.28 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,678.12 ไร่

ในปี พ.ศ. 2543 สมุทรปราการมีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่ 34.10 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 3.91 ของพื้นที่จังหวัด) ในปี พ.ศ. 2547 พื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็น 38.30 ตาราง

กิโลเมตร (ร้อยละ 3.80 ของพื้นที่จังหวัด) เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 1.05 ตารางกิโลเมตร หรือ 656.25 ไร่
 ดังนั้นอัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าชายเลนในช่วง 4 ปี สุดท้าย (พ.ศ. 2543-2547)
 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 24.50 ของอัตราการเพิ่มขึ้นในช่วงกลาง (พ.ศ. 2539-2543) เท่านั้น และอัตรา
 การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่าชายเลนในช่วงนี้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 24.50 ของอัตราการลดลงในช่วง 17
 ปีแรก (พ.ศ. 2522-2539) เท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าชายเลนใน 3 จังหวัดดังกล่าวแล้ว
 พบว่าในช่วง 8 ปี สุดท้าย (พ.ศ. 2539-2547) ป่าชายเลนบริเวณจังหวัดสมุทรปราการ และ
 สมุทรสาคร มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แต่สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น แม้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2539-2543
 พื้นที่ป่าชายเลนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่ในช่วง 3 ปี สุดท้าย (พ.ศ. 2543-2547) กลับมี
 แนวโน้มลดลงเล็กน้อยเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยัง
 ทำให้เกิดการสูญเสีย และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนเป็นอย่างมาก ซึ่งลักษณะของ
 ผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นต่อป่าชายเลนนี้ จำแนกได้เป็น ประการใหญ่ ๆ (สนิท, 2532) คือ

ประการแรก เป็นผลกระทบทางด้านกายภาพ และเคมีภาพ ได้แก่ อุณหภูมิ น้ำ
 ปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ ปริมาณธาตุอาหาร ความเค็ม สภาพทางอุทกวิทยา (การขึ้นลงของ
 น้ำทะเลและปริมาณน้ำจืด) การตกตะกอน และน้ำขุ่นข้น ปริมาณสารพิษในน้ำ และการพังทลาย
 ของดิน เป็นต้น

ประการที่สอง ผลกระทบทางด้านชีววิทยา เช่น การเปลี่ยนแปลงชนิด ปริมาณและ
 ลักษณะโครงสร้างของพืชและสัตว์น้ำ

ประการสุดท้าย เป็นผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศ (Ecological
 balance) เช่น การสืบพันธุ์ การเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงทำลายที่อยู่ (habitat) การ
 เปลี่ยนแปลงห่วงโซ่อาหาร (food chain) ที่เกิดขึ้นในระบบนิเวศป่าชายเลนเอง และระบบนิเวศ
 ประเภทอื่น ๆ ในบริเวณชายฝั่งและใกล้เคียงป่าชายเลน

สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับป่าชายเลน

1. การใช้ประโยชน์ที่มากเกินไป การบุกรุกป่าชายเลนเพื่อหาผลผลิตจากป่าโดยตรง
 จนเกินขีดความสามารถของป่า ตลอดจนการอนุญาตให้เข้าตัดฟันป่าไม้ชายเลนมากเกินไป ล้วน
 ก่อให้เกิดผล กระทบต่อป่าชายเลนโดยตรงในแง่ของการให้ผลผลิตและการบริการต่างๆ ดังกล่าว
 แล้ว

2. การแปรสภาพป่าชายเลน กิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำบ่อปลา
 และการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย มักจะได้รับการพิจารณาว่ามีคุณค่าและได้รับการสนับสนุนให้เข้าใช้
 ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนเพิ่มมากขึ้น

3. กิจกรรมการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนที่มากเกินไป รวมทั้งกิจกรรมที่ต้องอาศัยการแปรสภาพป่าชายเลน อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบด้านเศรษฐกิจสังคมสำหรับชุมชนชายฝั่งทะเลได้ ยิ่งไปกว่านั้น กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้พืชและสัตว์หลายชนิดในป่าชายเลนต่างก็สูญพันธุ์ไปมากแล้ว

ป่าชายเลนบางขุนเทียน

พื้นที่เขตบางขุนเทียนเป็นพื้นที่เพียงแห่งเดียวของกรุงเทพมหานครที่ติดทะเล ในอดีตพื้นที่ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน เป็นแนวฝั่งที่มีความสมบูรณ์มาก มีพันธุ์ไม้จำนวนมาก ที่มีขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากป่าชายเลนบริเวณนี้ได้ถูกบุกกรุกตัด พินลง เพื่อการทำนาทุ่งเป็นส่วนใหญ่ มีการตัดไม้เพื่อทำฟืนและเผาถ่าน รวมถึงได้รับอิทธิพลจากลมแรงและคลื่นบริเวณชายฝั่งทำให้ป่าชายเลนบริเวณชายฝั่งถูกทำลายเป็นจำนวนมาก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียนออกจากป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ให้เป็นที่ดินในความดูแลของกรุงเทพมหานคร จำนวน 2,735 ไร่ จากนั้นได้มีการจัดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาทำมาหากินส่งผลให้ป่าชายเลนถูกบุกกรุก ทำลาย เพื่อเปลี่ยนสภาพเป็นนาทุ่ง และจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำหนุนและคลื่นทะเลบริเวณ ปากอ่าวไทย ทำให้ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะพังทลาย เสียหาย จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน พบว่ามีจำนวนลดลง จากปีพ.ศ. 2529 มีพื้นที่ป่าชายเลน 6,349 ไร่

พ.ศ. 2536 มีพื้นที่ป่าชายเลน 1,250 ไร่

พ.ศ. 2539 มีพื้นที่ป่าชายเลน 1,236.25 ไร่ ที่มา : กรมป่าไม้

พ.ศ. 2543 มีพื้นที่ป่าชายเลน 3,249.09 ไร่

พ.ศ. 2547 มีพื้นที่ป่าชายเลน 2,537.28 ไร่

พ.ศ. 2549 มีพื้นที่ป่าชายเลน 4,032.87 ไร่ ที่มา : กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2549

พื้นที่ป่าชายเลนของบางขุนเทียนค่อนข้างเสื่อมโทรม เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากกระแสน้ำและกระแสน้ำที่มีความรุนแรง ป่าชายเลนบริเวณนี้จะพบขึ้นอยู่ตลอดชายฝั่งทะเลแต่เป็นแนวแคบๆ ประมาณ 0-150 เมตรเท่านั้น และครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 1200 ไร่ สภาพของป่าชายเลนบริเวณชายฝั่งบางขุนเทียนได้รับอิทธิพลจากแรงคลื่นและลมแรง แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่ายังมีป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์อยู่บ้างเป็นหย่อมๆตลอดชายฝั่งทะเล จากการศึกษาพบว่าป่าชายเลนที่มีอยู่บริเวณนี้ในปัจจุบันไม่สามารถจะป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งจากแรงคลื่นและกระแสน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้ป่าชายเลน และในพื้นที่เขตบางขุนเทียน เชื่อว่าหากมีการปลูกป่าชายเลนเพิ่มขึ้นจะช่วยป้องกันดินพังทลายและกระแสน้ำบริเวณชายฝั่งทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนบริเวณแนวชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน พบว่าเหลืออยู่เพียงเป็นแนวแคบๆ ตลอดชายฝั่งทะเลมีความกว้างประมาณ 10-300 เมตร เท่านั้น 2544 พบว่าเหลือป่าชายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลเพียง 200 ไร่เศษเท่านั้น (สำนักพัฒนาชุมชน, 2544)

สภาพป่าชายเลนปัจจุบันมีความหนาประมาณ 50 เมตร ถือว่าอยู่ในระดับวิกฤติ ซึ่งโดยทั่วไปควรจะมีป่าชายเลนที่มีความสมบูรณ์ทั่วโลกต้องมีความหนายู่ที่ประมาณ 300 เมตร หากไม่มีมาตรการป้องกันคาดว่าจะภายใน 10 ปี ป่าชายเลนที่เหลืออยู่จะถูกทำลายทั้งหมด และที่สำคัญประชาชนอาจจะต้องสูญเสียที่ดินริมชายฝั่งทะเลมากกว่า 50 เมตร กรุงเทพมหานคร จึงได้กำหนดนโยบายในการรักษา พื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียนไว้ในแผนบริหารราชการ กทม. พ.ศ. 2522-2555 หากนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและบรรลุผล จะสามารถเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนให้หนาขึ้นเป็น 300 เมตร ได้ในปี 2555 และสามารถลดการกัดเซาะชายฝั่งลงได้ด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ซึ่งผลของการศึกษาจะมีประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานครในการปรับปรุงการดำเนินการนโยบายดังกล่าวให้บรรลุผล

1.2 คำถามวิจัย

ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์กร การควบคุม และประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติหรือไม่

บทที่ 2 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย



การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟู ป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในการที่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย เพราะความสำเร็จของนโยบาย ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีมากมาย อันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด ผู้วิจัยจึงได้ประมวลปัจจัยต่างๆ ชำต้นมาใช้เป็นแนวทางในการ ศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องต่อความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

2.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1 . เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ
- 2 . เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ
3. เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวคิดต่อผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินงานตามนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

2.2 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษาถึงนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษา คือ กรุงเทพมหานคร โดยศึกษาทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ หน่วยงานที่สังกัดกรุงเทพมหานคร คือ สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานเขตบางขุนเทียน และทัศนคติของประชาชนที่อาศัยในชุมชนที่ติดทะเลบางขุนเทียน เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย และศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตการศึกษา เฉพาะกรณีนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนเท่านั้น โดยจะไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

2.3 สมมุติฐาน

ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์การ การควบคุม และประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลน บางขุนเทียนไปปฏิบัติ

2.4 นิยามศัพท์

1. นโยบายของรัฐ (Public Policy) หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนงาน หรือกำหนดเองไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (กุลธน ธนาพงศธร 2539, 9)

2. การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดและประหยัด โดยใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และสูญเปล่าน้อยที่สุด รวมทั้งกระจายการใช้ประโยชน์ให้แก่มหาชนโดยทั่วถึงกันด้วย ทั้งนี้จะต้องเข้าใจว่า การอนุรักษ์ไม่ได้หมายถึง การเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่จะต้องนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ เหมาะสมตามกาลเทศะ (Time and space) และพยายามให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด (นิวัติ เรืองพาณิชย์ 2533, 40)

3. ป่าชายเลน (Mangrove Forest) หรือ "ป่าโกงกาง" หมายถึง "สังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามชายฝั่งทะเลดินเลน" และบางครั้งเรียกว่า "Interidal Forest" เพราะเป็นป่าที่ขึ้นอยู่ชายฝั่งทะเล ระหว่างน้ำขึ้นสูงสุด และน้ำลงต่ำสุด (สนิท อักษรแก้ว 2541, 1)

2.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

1. ความชัดเจนของนโยบาย หมายถึง ลักษณะของนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน มีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานมีการมอบหมายงานที่ชัดเจน หน่วยงานสามารถปฏิบัติงาน และประสานงานกับหน่วยที่เกี่ยวข้องได้

2. ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง แสดงออกถึงความสามารถ ด้านอิทธิพลต่อบุคคลในหน่วยงาน เพื่อนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ใช้กระบวนการสั่งการ การมีอิทธิพลต่อผู้อื่น การมีปฏิสัมพันธ์ โดยถ่ายทอดแนวคิดไป สู่การปฏิบัติ อันนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

3. บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบาย หมายถึง เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้จัดทำแผนงาน โครงการ และนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

4. งบประมาณ หมายถึง เงินงบประมาณที่กรุงเทพมหานครอนุมัติเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน การตามนโยบาย

5. วัสดุอุปกรณ์ หมายถึง เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบาย

6. การประสานงาน หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์ และประเมินผล สำนักผังเมือง สำนักการระบายน้ำ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักงานเขต บางขุนเทียน มีการติดต่อสื่อสาร มีกิจกรรมร่วมกัน มีการร่วมมือกัน เพื่อให้นโยบายประสบ

ความสำเร็จ

7. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ประชาชน ผู้ประกอบการร้านอาหารทะเล นักการเมืองในพื้นที่ สื่อมวลชน ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนร่วมการปฏิบัติ การแก้ไขปัญหา การพิจารณาตัดสินใจ และการรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อถึงตัวประชาชนเอง

8. สภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี กฎหมาย

2.6 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครสามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับนโยบายพื้นที่ฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

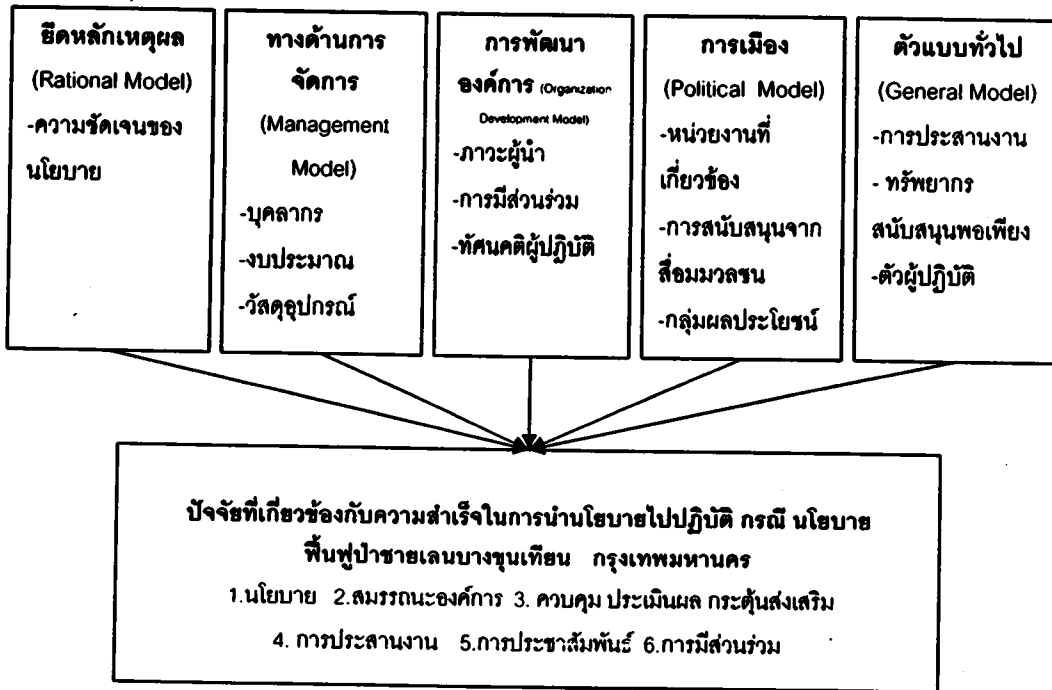
2. ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบโครงการในเขตบางขุนเทียนสามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายพื้นที่ฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

3. กรุงเทพมหานครสามารถนำผลการศึกษา และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายพื้นที่ฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

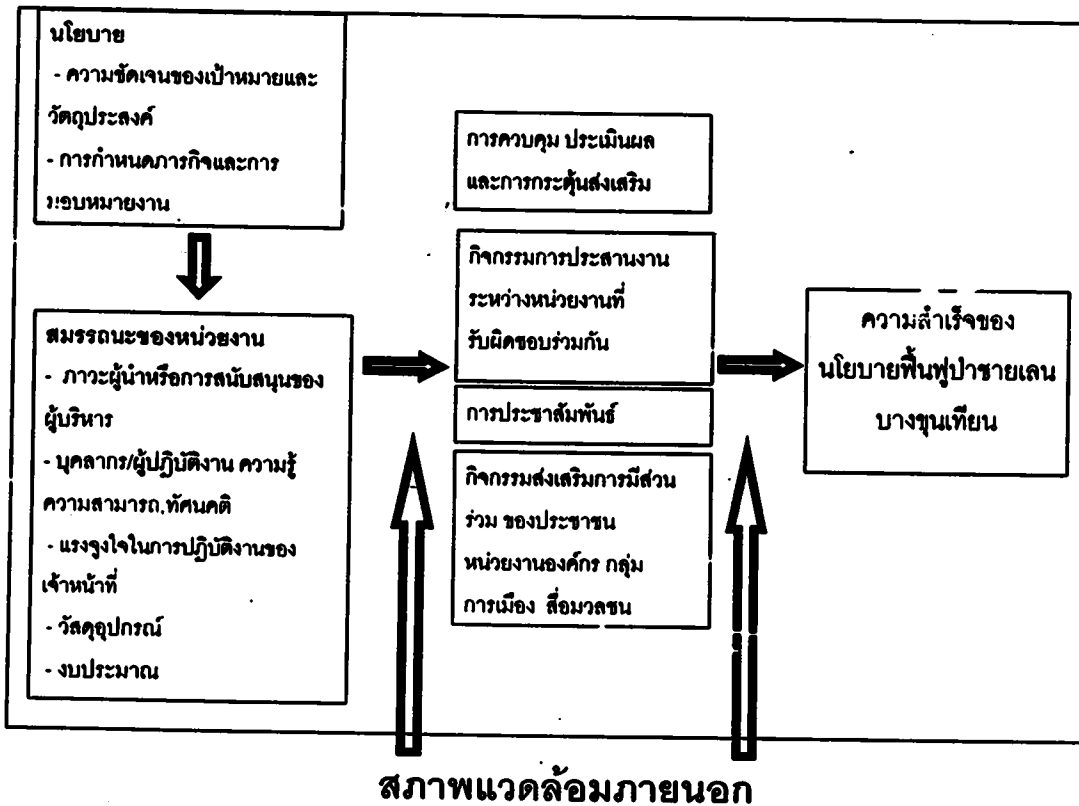
2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายพื้นที่ฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้นำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และ ตัวแบบทั่วไป (General Model) ของวอร์เชอร์ จันทรศร เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

ที่มาของกรอบแนวคิด



กรอบแนวคิดในการศึกษา



2.8 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบ ด้วยการศึกษาด้านเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการพรรณนา วิเคราะห์ (Descriptive Analysis) เอกสารเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร ศึกษาถึงนโยบายของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายและนโยบายของกระทรวง กรม กอง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องกับป้าชายเลน

การเก็บรวบรวมเอกสาร ใช้ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Data) ซึ่งประกอบด้วย

1. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1-6
2. แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555
3. วารสารทางวิชาการ
4. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

และการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ตอบข้อคำถามประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลน ได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง และสำนักงานเขตบางขุนเทียน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลน ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งสิ้น 32 คน แบ่งเป็น :

-กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารหน่วยงานของ กทม. เป็นผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญในการผลักดันและนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นบุคคลสำคัญในการสร้างความเข้าใจต่อนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติ ทั้งในเรื่องเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นผู้มอบหมายงานแก่ผู้ปฏิบัติ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนกระตุ้นจูงใจ ติดตาม แก้ปัญหา ประสานงานกับกลุ่มต่างๆ ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนซึ่งรับผิดชอบดูแลพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้เป็นอย่างดี ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้มีจำนวน 3 คน

-กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเขตและสำนักต่างๆ เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความนโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมา ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงจากทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ทำให้ทราบข้อมูล ปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดและข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาครั้งนี้ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้มี จำนวน 11 คน

-กลุ่มที่ 3 ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำ และติดตาม ประเมินผล การดำเนินของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร โดยเป็นผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งในทั้นนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนจัดอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านนี้ด้วย ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการด้านนี้มากกว่า 20 ปี ทำให้ทราบที่มา และอยู่ในกระบวนการ กำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 ทำให้ผู้ศึกษาทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่มาจากนโยบาย การกำหนดนโยบาย การมอบหมาย ปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ และผู้ศึกษายังสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านแผนของสำนักงานเขตบางขุนเทียน ทำให้ได้ข้อมูลในส่วนของ การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ในฐานะหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ทำให้ทราบข้อมูล ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ในขั้นตอนของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติที่ครบถ้วนทุกกระบวนการ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้มีจำนวน 3 คน

- กลุ่มที่ 4 ผู้บริหารจากสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และวางแผนการจัดการ ทรัพยากรป่าชายเลน ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย วางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ เป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษา แนะนำในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนแก่กรุงเทพมหานคร และเป็นหน่วยงานสำคัญในการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีเกี่ยวกับทรัพยากรป่าชายเลน การบริหารจัดการ เพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟู ป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าชายเลน ทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้จำนวน 2 คน

-กลุ่มที่ 5 อาจารย์ นักวิจัย คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี) บางขุนเทียน(กลุ่มเป้าหมายนี้ เป็นสถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ในพื้นที่ มีทีมนักวิจัยที่ทำการศึกษเกี่ยวกับ การเพิ่มพื้นที่ชายเลนบางขุนเทียน แล้วนำความรู้ และข้อเสนอแนะ เสนอแก่กรุงเทพมหานคร และท้องถิ่น โดยการประสานงานกับประชาชนในชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ศึกษาได้ความรู้ เกี่ยวกับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้จำนวน 2 คน

-กลุ่มที่ 6 ประชาชน ผู้ประกอบการร้านอาหารทะเลในเขตบางขุนเทียน เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ ในการให้ความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการ

กีดเขา เพราะไม่มีป้าชายเลน เป็นผู้ให้เห็นและรับรู้การดำเนินการตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ที่
รับผิดชอบ และเผื่อรอให้การแก้ปัญหาดำเนินการได้สำเร็จ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับทราบความคิดเห็น
ที่สะท้อนถึงการทำงานในการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วม ปัญหาอุปสรรค
ต่างๆ ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายนี้จำนวน 10 คน

-กลุ่มที่ 7 นักการเมือง เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ ในการผลักดันนโยบายให้เป็น
วาระแห่งชาติ ให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จ มีบทบาทให้อยู่ใน
ความสนใจของรัฐบาลที่จะดำเนินการได้สำเร็จ เป็นผู้ที่มีส่วนในการผลักดันงบประมาณในการ
ดำเนินการ การ จำนวน 1 คน

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่

- 1.นโยบาย
- 2.สมรรถนะองค์การ
3. ความคุม ประเมินผล กระตุ้นส่งเสริม
4. การประสานงาน
- 5.การประชาสัมพันธ์
- 6.การมีส่วนร่วม

ตัวแปรตาม ได้แก่ ความสำเร็จในการน่านโยบายฟื้นฟูป้าชายเลนบางขุนเทียนไป

ปฏิบัติ

บทที่ 3

แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายพื้นที่ฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ " โดยจะได้นำแนวความคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามาเป็นแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)
 - 1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ
 - 1.2 การจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิด ทฤษฎีการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)
 - 2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.2 ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
 - 3.1 ความหมายการมีส่วนร่วม
 - 3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน
 - 4.1 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร
 - 4.2 นโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน



3.1 ความหมายและความสำคัญของนโยบาย

ความหมายของคำว่านโยบาย (policy) มีหลากหลายทัศนะดังนี้ เช่น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546) ให้ความหมายว่านโยบายคือหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

Greenwood (1965) Haimann & Scott (1974) Anderson (1975) Terry (1977) และ Dye (1981) กล่าวว่า นโยบายคือหลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Jansson (1944) ได้ให้ความหมายนโยบายว่า เป็นกลยุทธ์ที่เลือกสรรแล้วนำไปสู่การแก้ปัญหา ดังนั้นนโยบายเปรียบเสมือนแนวทางในการแก้ปัญหา การกำหนดนโยบายจึงเป็นความพยายามขององค์กรเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของบุคคล

ในองค์กร สอดคล้องกับวิโรจน์ สารรัตนะ (2548) ได้กล่าวถึงดังนี้ว่า นโยบายหมายถึงข้อความที่บอกให้ทราบถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลงองค์การหรือของสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะอธิบายถึงเรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใด ของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันได้จำแนกความหมายของนโยบายออกเป็น 3 กลุ่มของความหมาย

กลุ่มความหมายแรก หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงกิจกรรมหรือการกระทำ (Activity or Action) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างซึ่งในที่สุดจะแปรรูปออกมาเป็นแผนงานโครงการที่กำหนดขึ้นข้อความเชิงนโยบายในความหมายนี้จะบอกถึงเป้าหมายปลายทางของกิจกรรม แนวทางปฏิบัติ และคุณประโยชน์ของกิจกรรมหรือการกระทำที่กำหนดนั้น

กลุ่มความหมายที่สอง หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการ (strategy or means) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อเป็นเครื่องชี้แนะและกำหนดแนวทางปฏิบัติจากปัจจุบันสูอนาคต

กลุ่มความหมายที่สาม หมายถึง ข้อความที่บอกให้ทราบถึงคุณค่าและการตัดสินใจ (value and decision) ที่ได้เลือกสรรแล้วซึ่งนโยบายประเภทนี้จะบ่งบอกทางเลือกที่มีหลายทางว่าทางเลือกใดดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด

จากความหมายของคำว่านนโยบายดังกล่าวอาจมองนโยบายใน 4 ทศนะดังนี้คือ 1) ในทศนะเพื่อการกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะทำ 2) ในทศนะการกำหนดแนวทางใหม่ๆ หรืออาจรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ และยุทธวิธี เพื่อเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุผลงานตามนโยบายนั้นๆ 3) ในทศนะการกำหนดปัจจัยและสิ่งสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติการสามารถลงมือปฏิบัติตามแนวทางที่วางไว้ และเกิดผลดีต่อองค์การ 4) ในทศนะของแผนงานโครงการ นั่นคือ การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลโดยแปลงจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม

ลักษณะของนโยบายที่ดีตามที่ศนะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ Mondy (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2545) ที่กล่าวว่านโยบายที่ดีมีคุณลักษณะดังนี้

1) นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้

2) นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง

3) นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน

4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวมและต้องมีการประสานงานร่วมกัน

5) นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์

อักษร

6) นโยบายต้องมีขอบเขตและระยะเวลาการใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง

7) นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8) นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ

9) นโยบายต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล

10) นโยบายต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการ

ตรวจสอบและทบทวน

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่านโยบายมีความสำคัญต่อการบริหาร เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไร เมื่อไร ทำใด และอย่างไร เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสังคมโดยรวมถึงความสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ และนโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ใช้ภาษาต่างๆ ที่ทุกคนเข้าใจตรงกัน มีการกำหนดระยะเวลาการใช้ และยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวมสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

3.2 ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ในการดำเนินการทางด้านนโยบายต้องอาศัยความสามารถและความเชี่ยวชาญต่างๆ เพื่อการวางกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานหรือที่เรียกว่าการ กำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายที่กำหนดออกมาก็จะเป็นกิจกรรมรองรับที่มีผลกระทบทั้ง ทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน และมักจะเรียกกันว่า นโยบายสาธารณะ (public policy)

ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย อาทิเช่น

กุลธนา ธนาพงศธร กล่าวว่า นโยบายของรัฐก็คือ "แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือหมายกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้การปฏิบัติต่างๆ ตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้น"

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ สรุปความเห็นร่วมกันของนักวิชาการที่ให้นิยามความหมายไว้ 3 ประการ

ประการแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐบาลและความผูกพันของรัฐบาล เป็นสิ่งสำคัญที่มีความหมายต่อนโยบายสาธารณะ หมายความว่า หากไม่มีการปฏิบัติของรัฐบาล และความผูกพันต่อนโยบายสาธารณะแล้ว นโยบายสาธารณะก็ไม่มี ความหมาย เพราะไม่มีทาง บังเกิดผลจริงขึ้นมาได้

ประการที่สอง ส่วนของสังคมส่วนมากได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ หรือ บางนโยบายมีผลกระทบต่อคนเกือบทุกคน เช่น นโยบายเกี่ยวกับภาษี การป้องกันประเทศ เป็นต้น

ประการที่สาม นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ต่อเนื่อง ยากที่จะชี้ชัดจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่แน่นอน นักวิชาการเห็นตรงกันว่านโยบาย สาธารณะมีลักษณะที่ต่อเนื่อง มีการแปรเปลี่ยนและวิวัฒนาการ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์ และแนวทางการศึกษาซึ่งจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. Jame Anderson (1970) หมายถึง คือแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมาย หรือ วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง นโยบายเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือการนำ กฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

2. Ira Sharkansky (1970) ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐ คือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐ กระทำ กิจกรรมดังกล่าว ครอบคลุม 3 ประเด็น คือ

2.1 กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การศึกษา การคมนาคม

2.2 กิจกรรมนี้ต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคล และหน่วยงานในการปฏิบัติ กิจกรรมต่างๆ

2.3 กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการ กระทำทางการเมืองอื่นๆ (นโยบายสาธารณะ : แนวคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์ มยุรี อุนมานราชธน, 2547:4)

อมร รักษาสิทธิ์ (2520:2) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไร หรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใดโดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

(1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการ

(2) การกำหนดแนวทาง หลักการและ กลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

(3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533:3-4) นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการ ดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน และกิจกรรมที่ คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต "แนวทางดำเนินการ" ในทางปฏิบัติคือทางเลือกที่รัฐบาลได้

กำหนดปัญหา บรรเทาปัญหาและ หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ส่วน " กิจกรรมของรัฐ " หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์การของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2536:4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะต้องครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำ หรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่างๆ รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงอันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

วเรช จันทรศร (2540) นโยบายสาธารณะ เป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงาน โครงการ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหา (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว)

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญ ดังนี้

2.1 รัฐบาล เมื่อพิจารณาความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ประการแรกส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่าความนิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถผลักดันให้นโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้ จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยม หรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายหรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภา ดังนั้นนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

2.2 ข้าราชการ นโยบายสาธารณะซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาล และรัฐบาลผลักดันให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

2.3 ประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว ข้าราชการจะนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่รับผลจากปฏิบัติตามนโยบายก็คือประชาชน ดังนั้นนโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกรัฐบาล และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนา

คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนมีสิทธิเลือกนโยบายด้วยตนเอง ผ่านพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น แต่การปกครองในระบบเผด็จการประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างเดียว สรุปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดการดำรงชีวิตของประชาชนจะถูกกำกับโดยนโยบาย

2.4 ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ ปัจจุบันมีการเปิดสอนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในหลายมหาวิทยาลัยทั้งระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อผู้ศึกษา เพื่อทำการวิเคราะห์ เสนอแนะและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม เนื่องจากเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์ของประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล โดยสรุปนโยบายสาธารณะจึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. เป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด
2. มีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นนอน และเป้าหมายนั้นๆ จะต้องสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม
3. ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นต้องมีข้อมูลว่าทรัพยากรที่ใช้หรือแนวทางปฏิบัติ จะต้องมิหรือสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้
4. มีการประกาศให้ประชาชนรับรู้ อาทิเช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การให้สัมภาษณ์ โดยผ่านสื่อมวลชน การแถลงข่าว เป็นต้น

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการเสนอแนวคิดไว้หลากหลาย แต่กล่าวโดยสรุปมีอยู่ 4 องค์ประกอบหลัก กล่าวคือ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยนโยบายนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นนอน สอดคล้องและตอบสนองต่อประชาชนโดยรวม และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ มีทรัพยากรที่พร้อม สุดท้ายต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับรู้

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ สรุปได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ถ้าหากจะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องผลกระทบต่างๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นจากการที่มีนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ แล้ว

สามารถที่จะจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะได้ 4 ประการ ดังนี้

1.1 เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตามขึ้นในสังคมเมื่อมีการกำหนดนโยบายใดๆขึ้น และนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆในสังคม ทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ทั้งได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ย่อมแล้วแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบในลักษณะใด

1.2 เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นหรือสังคมอื่นได้ ในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดนโยบายของตนส่วนหนึ่งไปในแนวทางที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ต้องการ เช่น ให้มีความรักชาติ ให้นิยมใช้สินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งนโยบายในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายของอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ได้ เช่น ประเทศเหล่านั้นมีนโยบายส่งสินค้าของตนออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินเข้าประเทศ เป็นต้น

1.3 เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรปันส่วนสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม ลักษณะประการที่สามของนโยบายสาธารณะก็คือ ประเทศต่างๆ นิยมใช้นโยบายสาธารณะเป็นกลไกในการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงทุกคน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่นเป็นลูกโซ่ตามมาก็ได้ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเช่นใดและในระดับความรุนแรงใดก็ตาม รัฐบาลของทุกประเทศจะต้องยื่นมือเข้าดำเนินการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ให้เป็นกลไกของรัฐในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่างๆ ด้วยตนเอง

1.4 เป็นเครื่องมือในการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคมโดยทั่วไป เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดึงดูดเงินมาจากส่วนต่างๆของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในรูปของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับหรือรูปอื่นใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อที่จะนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบภายใน การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม เช่น เพื่อเป็นมาตรการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น

2. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะโดยทั่วไป เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะต่างๆไปของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ประกอบของนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายมากกว่าองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดยหลักเกณฑ์การจำแนกลักษณะประการที่ 2 นี้ ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ประการ คือ

2.1 นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการกระทำ

ต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้นโดยลักษณะข้อแรกนี้ นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจึงมีรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เห็นได้ในแง่ที่แสดงถึงเป้าหมายปลายทางและหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นๆ กับทั้งยังจะต้องมีการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันถึงนโยบายนั้นๆ ก่อนล่วงหน้าที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ

2.2 นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่างๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะให้มีภาวะคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งเป้าหมายของนโยบายต่างๆ มุ่งที่จะให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

2.3 นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบายเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนและความสมานฉันท์ในรายละเอียดต่างๆ ของนโยบาย ความแนบแน่นนี้เป็นลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความสอดคล้องต้องกันระหว่างนโยบายต่างๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายหนึ่งกับอีกนโยบายหนึ่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นในประเทศใดก็ตาม

2.4 นโยบายมีภาวะเอกรูป ภาวะเอกรูปของนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่งๆ ซึ่งมีรายละเอียดเป็นนโยบายปลีกย่อยต่างๆ ก็จะต้องกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบเดียวกันแต่อาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากกันได้

2.5 นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลชุดหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมานั้น ย่อมต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตลอดไป มิใช่เป็นการทำๆ หยุดๆ หรือทำปีเว้นปี ซึ่งถ้าหากเกิดลักษณะ เช่นนี้ขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังและความไม่สามารถบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ

3. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะโดยการยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายโดยคำนึงถึงว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม มีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่อง บ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆ ที่มีในนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดนโยบายเช่นที่ว่านั้น นักวิชาการที่จำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ

Yehezkel Dror ซึ่งได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะไว้ 12 ประการ คือ

3.1 เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก ทั้งนี้เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานและมีตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องมาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถล่วงรู้และดำเนินการได้เองตามลำพังเพียงผู้เดียว

3.2 เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3.3 มีองค์ประกอบต่างๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของนโยบายระยะเวลา และสภาพของแต่ละสังคม

3.4 องค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทขององค์ประกอบ แต่ละกาลเวลา และในแต่ละประเทศ

3.5 การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง นั่นคือ การตัดสินใจว่าจะมีนโยบายในเรื่องราวต่างๆ เป็นเช่นใด และมักจะมีการนำเอาทฤษฎีและแนวคิดของการตัดสินใจมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้วย

3.6 การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำคัญๆ เพื่อเป็นเครื่องนำทางให้มีการปฏิบัติต่างๆ เกิดขึ้นตามมา

3.7 นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้นก็เพื่อให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ซึ่งการกระทำนี้มีความหมายรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำด้วย

3.8 การกระทำดังกล่าวนั้นมุ่งที่จะกระทำในอนาคต กล่าวคือ จะกระทำภายหลังจากที่ได้กำหนดนโยบายขึ้นแล้วนั่นเอง มิใช่เป็นการกระทำก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดนโยบายขึ้น

3.9 การกระทำต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะกระทำโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีนโยบายสาธารณะบางประเภทหรือบางส่วนอาจจะกระทำโดยเอกชนหรือองค์การของเอกชนก็ได้ ซึ่งถ้าหากละเว้นไม่กระทำตามก็จะได้รับโทษตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ เช่น หลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น

3.10 การกระทำต่างๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย ดังนั้นจึงจำเป็น ต้องมีเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เป็นอุปกรณ์ช่วยในการกระทำ เช่น มีกำลังเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ เป็นต้น

3.11 จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จนั้นก็คือ ผลประโยชน์ของชาติมิใช่เป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

3.12 การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับผลสุทธิสูงสุดนั่นเอง

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

ประเภทของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการได้แบ่งไว้หลากหลาย แต่เมื่อนำมาจัดหมวดหมู่แล้ว มีอยู่ 4 ลักษณะ คือ

1. แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย
3. แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบาย
4. แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

1. แบ่งประเภทตามลักษณะเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีนักวิชาการที่แบ่งตามนี้ เช่น Theodore Lowi ได้แบ่งไว้ 3 ประเภท คือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่

นักวิชาการไทยที่แบ่งประเภทนโยบายตามวัตถุประสงค์ เช่น ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพัทธ์ ได้แบ่งไว้ 4 ประเภท คือ นโยบายเพื่อความคุ้มครองหรือบังคับประชาชน นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ และนโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ

2. แบ่งประเภทตามลักษณะขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ เช่น David Euston โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นโยบายเฉพาะกลุ่ม และนโยบายส่วนรวม

3. แบ่งประเภทตามลักษณะกระบวนการของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้ เช่น Ira Sharrkansky แบ่งไว้ 3 ประเภท ชั้นนโยบายสาธารณะ ชั้นผลผลิตของนโยบายสาธารณะ และชั้นผลกระทบของนโยบาย เยเชกเกิล ดรอว์ แบ่งไว้ 3 ประเภท ชั้นกำหนดนโยบายต้นแบบ ชั้นการกำหนดนโยบาย ชั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย

4. แบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล นักวิชาการที่แบ่งตามลักษณะนี้เช่น Thomas R. Dye แบ่งตามภารกิจของสหรัฐอเมริกา ไว้ 12 ประเภท มีนโยบายป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา นโยบายสวัสดิการ นโยบายการรักษาความสงบภายใน นโยบายทางหลวง นโยบายภาษีอากร นโยบายเคหะสงเคราะห์ นโยบายประกันสังคม นโยบายสาธารณะสุข นโยบายพัฒนาชุมชน/ตัวเมือง และนโยบายทางเศรษฐกิจ

ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะ มีประโยชน์สรุปได้ดังนี้

1. การศึกษานโยบายสาธารณะทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจ โดยสามารถทราบไม่เฉพาะแต่ว่าจะอะไรเป็นนโยบายที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ในยุคสมัยหนึ่งมีอยู่และใช้อยู่เท่านั้น แต่ยังทำให้สามารถทราบต่อไปอีกว่า ทำไมจึงต้องมีนโยบายเช่นนี้ ใครเป็นผู้ริเริ่มหรือมี

ส่วนผลักดัน ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายนั้นๆ ขึ้นมา และอะไรที่จะเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการที่มีนโยบายนั้น ตลอดจนผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสังคมเป็นอย่างไร

2. ทำให้ทราบได้ว่ากระบวนการต่างๆ ของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย หรือกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เป็นอย่างไรบ้าง

3. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองของประเทศหนึ่งๆ ในขณะที่ขณะหนึ่งว่ามีอยู่มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

4. ทำให้ทราบถึงวิธีการต่างๆ ในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีเหตุมีผล มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเชื่อถือได้

3.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ (2551) เขียนบทความเรื่อง "การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย" เล่าถึงที่มาวิชาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เกิดขึ้นจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ เพราะมองว่ามีการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเดิมได้รับอิทธิพล จากแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ว่าเมื่อกำหนดนโยบายเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการบริหาร ซึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในความหมายปัจจุบัน

ทว่าตอนหลังเมื่อประมาณทศวรรษ 1970 นักวิชาการเริ่มมองกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีการเมืองดังที่ เออร์วิน ฮาร์โกรฟ (Erwin Hargrove) เสนอเมื่อปี ค.ศ. 1975 ว่ามีบางอย่างที่หายไปจากการศึกษา นโยบายสาธารณะ (the missing link) สิ่งนั้น คือ "กล่องดำ" (black box) ที่อยู่ตรงกลางระหว่างปัจจัยนำเข้า (inputs) กับผลผลิต (outputs) หมายความว่าไม่ค่อยมีใคร "เปิดกล่องดำ" เพื่ออธิบายว่า "มีพฤติกรรมอะไรเกิดขึ้นบ้าง"

สาเหตุที่ทำให้เกิดการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงสรุปได้ 2 ประการ

ประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครสนใจมาก่อน

ประการที่สอง ที่จริงแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบาย ด้วยเหตุนี้ โอทูล (O' Toole) จึงระบุว่าคำถามหลักของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ "อะไรเกิดขึ้นระหว่างการกำหนดนโยบาย และสิ่งนั้นมีผลกระทบต่อโลกแห่งการปฏิบัติอย่างไร" (What happens between the establishment of policy and its impact in the world of action)

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงมีตั้งแต่ขั้นการก่อรูปนโยบาย (policy formation) เนื่องจากการก่อรูปนโยบายอาจมีปัญหาและเกิดความล้มเหลวตั้งแต่ต้น และมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผลงานที่มีอิทธิพลต่อการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก คือ ผลงานของเจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey Pressman) และอารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ในงานชื่อ "The

Implementation" เมื่อ ปี ค.ศ. 1973 สาละสำคัญของงานชิ้นนี้ คือ ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการดำเนินนโยบาย เราทั้งสองได้ศึกษาเชิงประจักษ์จากโครงการสร้างงานของหน่วยบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Administration) ที่นำไปปฏิบัติที่เมืองโอ๊คแลนด์ (Oakland) รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

ข้อสรุปที่ได้จากงานนี้ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติแยกจากกันออกแบบไม่ได้ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นเพราะกำหนดขั้นตอนไว้ซับซ้อนและไม่สนใจสร้างกลไกองค์การรองรับการปฏิบัติ รวมทั้งไม่สนใจว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีสาเหตุและผล (causal theory) รองรับเพียงพอหรือไม่ ปัจจัยสำคัญที่เราพบ คือ ผู้นำ หากขาดผู้นำที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง งานนโยบายก็ไม่สำเร็จ และปัจจัยอีกอย่าง คือ ต้องทำงานให้ง่าย ไม่ควรสร้างระเบียบให้ซับซ้อนยุ่งยากเกินความจำเป็นอย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายไปปฏิบัติมีมาก่อนหน้านี้แล้ว เพียงแต่เรียกชื่ออย่างอื่น อีกทั้งงานของเพรสแมนและวิลดาฟสกีก็ถูกวิจารณ์ว่าขาดทฤษฎี และมุ่งอธิบายเฉพาะความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ได้สร้างทฤษฎีและองค์ความรู้เอาไว้หลายด้าน ปัจจุบันอาจแบ่งทฤษฎีการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 รุ่น (generation) หรือ 3 แนว (approaches) คือ

1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (top-down theories of implementation)

เน้นความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เริ่มจากสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ เน้นที่กล่องดำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง และมักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย การศึกษาตามแนวนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (outputs) เพราะเหตุนี้แนวนี้ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย บางครั้งจึงถูกมองว่าเป็นแนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ ผลงานของนักวิชาการที่จัดอยู่ใน กลุ่มนี้ ได้แก่ งานของเพรสแมน (Pressman) และวิลดาฟสกี (Wildavsky) ในปี ค.ศ. 1973

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (bottom-up theories of implementation)

เน้นผู้ปฏิบัติระดับพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 เนื่องจากต้องการตอบโต้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง งาน

หลายชิ้นในทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างขึ้นนั้นก็อาจไม่เป็นจริงด้วย

นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ในระดับของการรับบริการ และสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง วิธีการศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง โดยระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จะปฏิเสธแนวคิดที่ว่านโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แต่มองว่าการใช้ดุลพินิจในการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่า ผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ ลิปสกี (Lipsky) ปี ค.ศ. 1971 และ 1980 เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ. 1980 และเฮิน (Hjern) ปี ค.ศ. 1982

3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (hybrid theories of implementation)

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและล่างขึ้นบนเป็นประเด็นโต้แย้งทางวิชาการอยู่หลายปี นักวิจัยหลายคนจึงพยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ. 1985 ซาบาเตียร์ ปี ค.ศ. 1986 และก็อกกิน (Goggin) และคณะเมื่อปี ค.ศ. 1990 ได้รวมเอาองค์ประกอบทั้ง 2 ทฤษฎีเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เช่น ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากข้างบน มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนการและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติ ยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ

ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกริยาของตัวแสดงในการให้บริการ ถือว่าขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูป หรือยึดตามหลักการหลอมรวม (fusionist model) มากกว่าจะกระจายออกไป นอกจากนั้นยังปฏิเสธขั้นตอนของนโยบาย โดยถือว่าไม่มีทางที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมด เพราะระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ส่วนด้านประชาธิปไตยนั้น ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วย

การผสมตามทฤษฎีใหม่ข้างต้น ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก เช่น งานของชาร์ฟ (Scharpf) เมื่อปี ค.ศ. 1978 งานของวิลฮือฟท์-ฮีริเทียร์ (Heritier) ปี ค.ศ. 1980 งานของริปลีย์ (Ripley) และแฟรงกลิน (Franklin) ปี ค.ศ. 1982 และงานของวินเตอร์ (Winter) ปี ค.ศ. 1990



ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเห็นว่าเหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว การนำนโยบายที่ กำหนดไว้ นั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล ขั้นตอนนี้มีมักถูกละเลย และไม่ให้ความสำคัญทั้งที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ในการชี้ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีมากมายจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn (1975:477) ให้ความหมายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย เป็นเบื้องต้น การกระทำหรือการดำเนินการดังกล่าว อาจจะทำโดยภาครัฐหรือเอกชนทั้งในลักษณะของกลุ่ม หรือบุคคลก็ได้

Millbery W. Mclaughlin (1975) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัตร ซึ่งได้รับการปรับแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ กับข้อจำกัดเงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

สมพิศ สุขแสน ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การ ทั้งบุคคล และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายว่าจะสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด

วรเดช จันทรศร (2548) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

จากความหมายของนักวิชาการจะเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีการลงมือปฏิบัติ เป็นขั้นตอนในการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือเป็นไปตามนโยบาย

ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีดังนี้

1. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบายเพราะถึงแม้ว่าเราจะกำหนดนโยบายดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการนำไปปฏิบัติในนโยบายนั้นก็ไร้ความหมาย
2. เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาล ให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม อาจจะออกมาในรูปของแผนงาน หรือโครงการ

ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

3. เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบของนโยบายรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาล จะเป็นกรอบให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ

4. เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมืองที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง กล่าวคือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะทำให้รัฐบาลซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองมีผลงาน สามารถผลักดันให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามได้

5. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจในนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นตัวชี้วัดว่าสำเร็จหรือล้มเหลว และผลกระทบจากการนำนโยบายปฏิบัติเป็นอย่างไรถ้าสำเร็จ เกิดประโยชน์ ก็ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

6. การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกล่าวโดยสรุป การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญตรงที่มีการปฏิบัติ หรือลงมือกระทำ และมีผลจากการปฏิบัติ ผลการปฏิบัติจะเป็นตัวบ่งชี้ว่านโยบายนั้นดีหรือไม่ดี หรือการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหาอะไรบ้าง สำเร็จหรือล้มเหลว

องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนของการลงมือปฏิบัติ จำต้องมีการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งองค์การนับเป็นศูนย์รวมของทรัพยากร ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงมีองค์การที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

1. ฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองนี้ครอบคลุมถึงระบบรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ทั้งสององค์การมีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ เช่น การออกกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ เป็นต้น เพื่อเป็นข้อบังคับ กฎระเบียบ เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ หรือพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติ หรือถ้าไม่มีหน่วยงานหลักก็อาจจะมีการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อให้มีนโยบายนั้นมีการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

2. ระบบราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหน่วยงานนี้เป็นผู้รับมอบนโยบายมาปฏิบัติ นั่นก็คือข้าราชการหรือนุคคลในหน่วยงานราชการ

3. หน่วยงานเอกชนหรือผู้ประกอบการ อย่างที่กล่าวแล้วว่านโยบายสาธารณะจะกระทบกับคนทุกคนในสังคม นโยบายสาธารณะบางครั้งอาจเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีผลกระทบโดยตรงต่อภาคธุรกิจ เช่น นโยบายการตรึงราคาสินค้า นโยบายการเงิน เป็นต้น เมื่อมีการ

ประกาศใช้นโยบายหน่วยงานเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามถึงแม้จะขาดทุนหรือได้กำไรน้อยก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเนื่องจากมีบท ลงโทษไว้

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย กล่าวคือ เมื่อมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องมีผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายนั้น อาจได้รับทั้งผลดี หรือผลเสียจากนโยบาย ผู้ได้รับผลเสีย หรือมีความเดือดร้อนจากการนำนโยบายปฏิบัติจะออกมาเรียกร้องให้ยุตินโยบายนั้น

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล พอลเบอร์แมน (Paul Berman 1978: 157-48) ได้ทำการศึกษาดังกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค และขั้นตอนในระดับจุลภาค

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่างซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอ สมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

1. หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค
2. หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาคซึ่งแต่ละขั้นตอน มีดังนี้

1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (Passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่ายังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใดก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค แบ่งแยกออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรกได้แก่การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ ออกมาในรูปแบบงาน หรือโครงการ ในขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงานโครงการหรือผล

ของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนการแปลงนโยบาย

เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะมีนโยบาย ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติในระดับล่างถึงปฏิบัติ

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะ หากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาหรือ ประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบาย ต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี
- ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงาน

รับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงจังที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แท้จริง เป็นนโยบายส่วนกลางที่ถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือ โครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำ นโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น

จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงาน เจ้าของโครงการนั้นกับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า "การปรับตัวเข้าหากันและกัน" (mutual adaptation) (Berman(1977) ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนย่อย คือ

- (1) **ขั้นระดมพลัง** เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบายและแสวงหาความสนับสนุนจากท้องถิ่น
- (2) **ขั้นการปฏิบัติ** ครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติงานของตน และ
- (3) **ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง** กล่าวคือนโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการปฏิบัติจึงเกิดปัญหาขึ้น โดยสรุปจำแนกออกได้เป็น 5 ปัญหา คือ

1. **ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร** ประกอบด้วยปัจจัยย่อยด้านต่างๆ คือ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านเงินลงทุน ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร
2. **ปัญหาด้านการควบคุม** หมายถึงความสามารถในการจัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ มีปัจจัยย่อยที่ส่งผลให้เกิดปัญหา คือ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบายและความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนและโครงการ
3. **ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง** เหตุผลที่ทำให้สมาชิกในองค์กรไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลง จนทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจาก
 - (1) สมาชิกในองค์กรเห็นว่า นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง หรือไม่เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น
 - (2) สมาชิกในองค์กรเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของตนเปลี่ยนไป
 - (3) หัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติไม่ให้ความสนับสนุน
 - (4) สมาชิกในองค์กรขาดความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจในการปฏิบัติงาน
4. **ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง** เนื่องจากนโยบาย

บางนโยบายเมื่อมีการนำไปปฏิบัติมักเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจาก

(1) ลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยงานปฏิบัติกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย

(2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยงานปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ

(3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การและบุคคลสำคัญ เป็นปัญหาที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง ซึ่งอาจลุกลามส่งผลถึงความล้มเหลวของนโยบายได้โดยตรง ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญซึ่งได้ แก่กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจน สื่อมวลชน ไม่ให้ความสนับสนุนปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมเกิดขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว การนำนโยบายที่ กำหนดไว้ นั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล ขั้นตอนนี้มักถูกละเลย และไม่ให้ความสำคัญทั้งที่ เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ในการที่ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีมากมายอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2541 : 395) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญอย่างมากต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ทั้งนี้ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ปรากฏอยู่เป็นกิจกรรมของรัฐ คือ ขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ในลักษณะต่างๆ คือ พระราชบัญญัติ คำสั่ง ฝ่ายบริหาร หรือมติคณะรัฐมนตรี คำพิพากษาของศาลสูง ศาลฎีกาหรือประกาศกฎกระทรวงต่างๆ เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง ด้านนโยบายไม่มีความเหมาะสม จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนตามที่คาดหวังไว้ ไม่ว่านโยบายนั้นจะนำไปปฏิบัติดีอย่างไรก็ตาม แสดงว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว ในกรณีที่มีนโยบายดี แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดี ก็ไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดนโยบายต้องการแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญ

สำหรับนักวิชาการไทยที่ได้ศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร ได้เสนอตัวแบบของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ตัวแบบ

คือ (วรเดช จันทรศร, 2527 : 535 - 554)

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพของการวางแผน และการควบคุม ตัวแบบนี้เชื่อว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ได้แก่การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนด ภารกิจและการมอบหมายงาน มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล ตลอดจนมาตรการในการให้คุณให้โทษ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ให้ความสนใจที่การเพิ่มสมรรถนะขององค์การ โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยา และสังคมของมนุษย์ โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านจิตใจ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม ตลอดจนการสร้างความรู้ความผูกพันและการยอมรับ

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบนี้ เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงจะอยู่กระจัดกระจายไปทั่วไปในองค์การ ทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณของตนเองได้ ดังนั้นตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจ สภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย และระดับของการยอมรับปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติ

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือ สถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ดังนั้นตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับตัวแปร ด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง ตลอดจนการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อสารข้อความ สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

จากตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบข้างต้น สามารถอธิบายโดยละเอียดเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ ดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ในแนวทางแรก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเรื่องของการใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มาทำการศึกษา ปัญหาของการนำนโยบายมาปฏิบัติ การใช้คำว่า "ยึดหลักเหตุผล" ในที่นี้ หมายถึง ความจำเป็นขององค์กร ที่จะต้องมีการดำเนินงานในฐานะที่เป็น "rational value Maximizes" ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็น แนวทาง (Goal directed behavior) เพื่อให้องค์กรนั้นๆ สามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์หลักการมากที่สุด โดยนัยดังกล่าว

ตัวแบบนี้จึงยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์กรมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษเงื่อนไขข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้เพราะ การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไร เป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการเมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็นความต้องการแล้วก็เป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริการสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัดมีการมอบหมายงานหรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะ ของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่นในอีกด้านหนึ่ง การมอบหมายงานย่อมช่วยทำให้การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไป โดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดมาตรฐานการทำงานยังอำนวยความสะดวก ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอด เวลา และต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบให้คุณโทษได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้าง ให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นไปด้วย

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ในแนวทางที่สอง เป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) มาทำการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทาง ด้านวัสดุอุปกรณ์สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ

ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขอุปสรรคของ การปฏิบัติตาม แผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความล่าช้า ในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่ายอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

ในแนวทางที่สาม เป็นเรื่องของการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของ มนุษย์ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์ การเป็น สำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงาน เป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบาย มาปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการ จูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมการสร้าง ความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งเน้นการใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับ บัญชา ทั้งนี้เพราะการแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนัก ในความสำคัญของ โครงการ และเห็นว่าความสำเร็จของโครงการก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนนั้นจึงน่าจะส่งผลต่อความ สำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าว อีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไป มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนด หรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ ปฏิบัติเองโดยตรง

คุณค่าของตัวแบบนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอยู่มากพอสมควร ทั้งจากการบริหารโครงการในประเทศที่พัฒนาแล้ว และในประเทศที่กำลังพัฒนา ในประเทศ สหรัฐอเมริกา Berman and McLaughlin ได้ทำการประเมินผลโครงการส่งเสริมให้โรงเรียนของ รัฐบาลริเริ่ม หรือนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ภายใต้การให้ทุนอุดหนุนของรัฐบาล กลางแล้วพบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งหมายถึงการที่ครูจะยอมรับและ เทคนิคการเรียนการสอน แบบใหม่มาใช้มาน้อยเพียงใด การใช้ภาวะผู้นำของตัวแปรหรือปัจจัย ส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าหากโรงเรียนใด การใช้ภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นไปใน ลักษณะส่งเสริมแนะนำ ยอมรับฟัง ความคิดเป็นแรงกระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม และ บรรยากาศในองค์การที่ดี มีการสังสรรค์พบปะ ปรึกษาหารือกันอยู่เสมอแล้ว จำนวนที่ครู จะยอมรับเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้จะมีอยู่มาก และยิ่งมีการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่ พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้จะมีอยู่มาก และยิ่งมีการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่ พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนขึ้นมาเอง หรือมีโอกาสเลือกตามความถนัดของตนเองความผูกพัน

และการยอมรับต่อโครงการจะยิ่งมีมากขึ้น และจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการใช้เทคนิคนั้นๆ ตลอดไปแม้ว่าเงินสนับสนุนที่ให้แกโครงการจะหมดลงแล้วก็ตาม

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic processes Model)

ในแนวทางที่สี่ เป็นเรื่องของ การนำตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model) มาศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้พัฒนา มาจาก นักสังคมวิทยา องค์การที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหา สภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่หัวหน้าองค์การหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะในทางตรงข้ามอำนาจที่ แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ ในทฤษฎีนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคน มีอำนาจในแง่ของการใช้ วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับ ประชาชนอย่างใกล้ชิดหรือที่ Micheal Lipsky (1970:7) เรียกว่า street-level bureaucrats สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดย ที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การยึด เยียดโครงการใหม่ๆที่จะไปมีผล กระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ ในวิถีชีวิตประจำวันของ ข้าราชการเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเองดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิค ทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวัง จะใช้ ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริหารประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ ผลโดยนัยนี้ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่ เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

คุณค่าของตัวแบบนี้อยู่ที่การแสดงให้เห็นว่าในบางครั้งการนำแนวทางหรือตัวแบบที่ ถือว่า เป็นพิมพ์เขียวมาใช้ในการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องไม่เหมาะสม นโยบาย หรือโครงการใน บางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่จะเกิด ขึ้นมาได้ แต่ ความล้มเหลวของการนำไปปฏิบัติก็เป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความเป็นจริง โดยนัยนั้น ย่อมหมายความว่าใน บางครั้งการกำหนดนโยบายก็ดี การออกแบบโครงการ เพื่อสนองตอบต่อ ความต้องการของผู้ปฏิบัติซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ หรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็ดี จำเป็น ที่จะต้อง พัฒนามาจากเบื้องล่างและการพัฒนาในลักษณะดังกล่าว ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นจะต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็น จริง และพฤติกรรมการณ์ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ อย่างแจ่มชัด

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ในแนวทางนี้ เป็นเรื่องของ การนำตัวแบบทางการเมือง (political model) มาใช้ในการ ศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีพื้นฐาน และพัฒนามาจากแนวการศึกษา ของ Allison, Pressman, Widavsky, Bardach, Sabatier และ Mazmanian ตามลำดับตัวแบบนี้

เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทน องค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ (consensus) วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กร และในระบบสังคมทั่วไป

ดังนั้น ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองใน การจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มาอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชนหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผล ประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพ ความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

แนวทางที่หก เป็นเรื่องการนำตัวแบบทั่วไป (general model) มาใช้ใน การศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ Van Meter and Van Horn (1975:70) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ Easton (1965:117) ผสมกับการนำผลการ ศึกษาทางด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผล หรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายาม โดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่างๆ ตามห้าแนวทางข้างต้นเข้าไว้ด้วยกันก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้ การศึกษาในสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่นๆ

การที่ตัวแบบนี้รวมตัวแปรต่างๆ ไว้มากเกินไปทำให้การพิสูจน์คุณค่าของตัวแบบนี้ในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) ยากที่จะทำได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยอาจจะไม่สามารถ กำหนด ตัววัด หรือตัวชี้บอกของตัวแปรบางตัวให้มีความเที่ยงตรง (Validity)

ในรายละเอียดตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญต่อบัญชีหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อสารข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือ สนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ในด้านการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่างๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใดความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรที่สนับสนุนงาน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภาคภูมิใจของบุคคลที่มีต่อองค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

สรุปแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกัน ในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น

ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราว แล้วเลือนหายไปเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา

ประเด็นที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่าก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย

กล่าวได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการได้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิด ขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จ ซึ่งจะมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุม ไปถึงพฤติกรรมกาปฏิบัติ และปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของ หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพ แวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมถึง

ปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย (วรเดช จันทนคร 2530, 2-4)

3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการคิดริเริ่ม ร่วมการปฏิบัติ การแก้ไขปัญหา การพิจารณาตัดสินใจ และการรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ นั้น จะมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง ดังนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชน " มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน"

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527) ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ ประสานงานและยอมรับผิดชอบ

วิฑูรย์ ปัญญากุล (2534) การมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนามีสลัทธิของการกำหนดทิศทางของการพัฒนาได้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2509:6) ให้ความหมายและหลักการเรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน ไพรัตน์ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นตัวแปรที่ขาดมิได้ เพราะงานพัฒนาที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมย่อมมิใช่งานพัฒนาที่แท้จริง แต่เป็นงานให้บริการแบบสงเคราะห์

ถวิลวดี บุรีกุล (2547:77-78) การมีส่วนร่วมของประชาชน(Public Participation) หมายถึงการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรชุมชนและชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 56 กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณากำหนด นโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 26) การมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการพัฒนาชนบท ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมจริงๆ ไม่ใช่เพียงอย่างหยาบๆ เป็นเรื่องของการอาสาสมัคร เป็นผลของทางเลือกที่ประชาชนจะทำการต่าง ๆ เพื่อตัวพวกเขาเอง

จากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวมาส่วนใหญ่ จะมี แนวคิดคล้ายคลึงกันสามารถสรุปลักษณะที่สำคัญได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
4. การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์
5. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 95-104) นอกจากการรวมกลุ่มในการทำกิจกรรมของชุมชนแล้วจะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนอย่างต่อเนื่อง ได้แก่การวินิจฉัยปัญหา วิเคราะห์ทางเลือก การตัดสินใจทางเลือกที่ถูกต้อง เมื่อได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งภายนอกก็สามารถปรับตัวได้

กระบวนการการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ประชาชนในชุมชนที่จะทำกิจกรรมการพัฒนาใด ๆ จึงควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นทุก ๆ ขั้นตอน คือมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมดำเนินการ มีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลของกิจกรรม เพื่อปรับปรุงไปสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพนอกจากนี้ยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและเป็นการสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน

องค์การอนามัยโลก (WHO 1978pp 41-49) อ้างในไพรัตน์ ฤทธิ์ประเสริฐ 2540 ได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล
2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การบริหารการใช้ทรัพยากร
3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับการพึ่งพาตนเอง
4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

ประเวศ วะสี (2544:110) กล่าวว่า พลังที่เกิดจากการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำมี 3 ประการ คือ

1. พลังทางธรรมชาติ การที่คนจะรวมตัวกันได้ต้องลดความเห็นแก่ตัว หันมาเห็นแก่ส่วนรวม

2. พลังแห่งการเรียนรู้ การเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติจริงจะทำให้เกิดอำนาจ สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้

3. พลังแห่งการจัดการ เพราะเมื่อมีคนมาทำงานร่วมกัน ก็เกิดผู้นำตามธรรมชาติที่หลากหลายทั้งหญิงและชาย ผู้นำเหล่านี้มีลักษณะที่สำคัญทำให้ กลุ่มสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยสรุปว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีส่วนร่วมครบวงจร คือมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการ รับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผล

3.5 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการควบคุม ประเมินผล

Edwin Flippo ให้คำจำกัดความว่า "การควบคุม หมายถึง การบังคับให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้" การควบคุมเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารทุกระดับจะต้องเกี่ยวข้องอยู่เสมอ เช่นในระดับที่สูงสุดขององค์กร ผู้บริหารสูงสุดจะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ และจะต้องตรวจสอบดูว่า มีสิ่งใดบ้างที่จะต้องทำการแก้ไข ในระดับที่ต่ำลงมา หัวหน้าผู้ควบคุมงานต่างๆ ก็จะต้องทำการควบคุมกิจกรรมที่คนงานได้ปฏิบัติไปว่ามีความถูกต้องเพียงใด ในทุก ๆ ส่วนขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องทำการตรวจสอบผลงานต่าง ๆ อยู่เสมอไม่มากก็น้อย

ในกระบวนการควบคุม การตรวจสอบผลงานดังกล่าวมักจะทำโดยการพิจารณาจากรายงานที่เป็นทางการทั้งหลาย เช่น รายงานที่เกี่ยวกับตัวเลขการเงิน แผนกบัญชีจะเป็นผู้จัดทำและแสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์ผลงานของแผนกต่าง ๆ หรือของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมโดยรายงานเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของการควบคุมเท่านั้นแท้จริงการควบคุมที่ถูกต้องจะต้องทำการควบคุมในระหว่างกระบวนการโดยตลอดอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการทราบถึงข้อผิดพลาดในระหว่างกระบวนการ ย่อมจะช่วยให้สามารถแนะนำหรือแก้ไขให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น สำหรับตัวเลขทางบัญชีซึ่งเป็นตัวเลขในอดีต จะแสดงให้เห็นถึงข้อผิดพลาด เมื่อการปฏิบัติงานสิ้นสุดลง และจะเป็นประโยชน์สำหรับการวางมาตรการป้องกันมิให้มีการผิดพลาดในกระบวนการต่อไป จากการจำแนกการควบคุมตามข้อความข้างล่างนี้ แสดงให้เห็นว่าในระบบของการควบคุม ซึ่งจัดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่าง คือ

1. การควบคุมจะมีไว้เพื่อบังคับให้ผลงานเข้ามาตรฐาน เหตุผลของการที่ต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐาน ก็เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและหาทางลดต้นทุนให้ต่ำลง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการใช้การศึกษาเวลาที่ใช้ไปและการเคลื่อนไหว การตรวจสอบ การกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน หรือการจัดทำตารางเวลาของการผลิต เป็นต้น

2. การควบคุมจะมีไว้เพื่อป้องกันรักษาทรัพย์สินของบริษัท วัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินของบริษัทต้องสูญหายสิ้นเปลืองหรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบ จำแนกการปฏิบัติงานต่างๆ ทำการควบคุมทรัพย์สิน รวมตลอดทั้งการจัดให้มีระบบของการเก็บหลักฐานบันทึก และตัวเลขทางบัญชีต่าง ๆ

3. การควบคุมจะมีไว้เพื่อบังคับให้คุณภาพของสินค้าหรือบริการได้มาตรฐาน เพื่อที่จะ ให้ผลผลิตของสินค้าหรือบริการได้มาตรฐาน ตามความต้องการของลูกค้า บริษัทจะต้อง ทำการควบคุมในคุณภาพของสิ่งที่ผลิตออกมา ซึ่งอาจจะทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การตรวจสอบ คุณลักษณะและการใช้สถิติเพื่อการควบคุมคุณภาพ เป็นต้น

4. การควบคุมจะมีไว้เพื่อให้มีการจำกัดขอบเขตของผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยที่มีต้อง ขออนุมัติจากผู้บริหารชั้นสูงอีกครั้งหนึ่ง คู่มือคำอธิบายการปฏิบัติงานต่างๆ รวมตลอดทั้งนโยบาย และการตรวจสอบภายใน ต่างก็เป็นเครื่องมือที่วางข้อจำกัดหรือขอบเขตของการปฏิบัติงานที่ผู้ อยู่ได้บังคับบัญชาข้างล่างจะสามารถกระทำได้ในแนวทางนี้ โดยที่มีต้องขออนุมัติจากผู้บริหาร ชั้นสูงก่อน

5. การควบคุมจะมีไว้เพื่อใช้วัดงานต่าง ๆ ที่กำลังปฏิบัติอยู่ การควบคุมแบบนี้ ได้แก่ รายงานพิเศษต่าง ๆ ตัวเลขแสดงผลผลิตต่อชั่วโมง หรือต่อคนงาน งบประมาณต่าง ๆ หรือการ เปรียบเทียบต้นทุนมาตรฐาน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเครื่องมือตรวจสอบผลงานที่กำลังปฏิบัติ อยู่ว่าเป็นไปตามสิ่งที่กำหนดไว้หรือไม่

6. การควบคุมจะมีเพื่อใช้ประกอบในการวางแผน และกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ต่างๆ การควบคุมชนิดนี้จะประกอบด้วย การคาดการณ์ขาย หรือการคาดการณ์การผลิต งบประมาณ ต้นทุนมาตรฐาน และหน่วยวัดต่างๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้สำหรับวางมาตรการควบคุมก่อนเริ่มต้น การทำงาน คือ จัดทำในขั้นของการวางแผนนั่นเอง

7. การควบคุมจะมีไว้เพื่อช่วยให้ผู้บริหารชั้นสูงสามารถจัดความสมดุล ในระหว่าง แผนงานกลุ่มต่าง ๆ งบประมาณส่วนรวมแนวนโยบายต่าง ๆ และคู่มือการปฏิบัติงาน รวมตลอด ทั้งมติของคณะกรรมการหรือข้อเสนอแนะปรึกษา ต่างก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยกำหนดขอบเขต ของการปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหารชั้นสูง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารชั้นสูงมีแนวทางที่จะใช้เงินทุนเพื่อการ ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลกำไรสูงสุด

8. การควบคุมจะจัดทำขึ้นเพื่อใช้สำหรับกระตุ้นเตือน หรือจูงใจตัวบุคคลในองค์กร การควบคุมจะเป็นเครื่องวัดอย่างหนึ่งซึ่งช่วยให้ทราบว่า การปฏิบัติงานของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดีกว่า หรือต่ำกว่ามาตรฐานเพียงใด สำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานได้ผลงานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ การเลื่อนขั้น หรือการให้ผลตอบแทนอื่นๆ ก็จะสามารถทำได้ โดยยึดถือจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ให้สำหรับ ทุกคน

การประเมินผล หรือมักเรียก "การติดตามประเมินผล" เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม เพื่อติดตามความก้าวหน้าของภารกิจและหรือประเมินว่าภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การติดตามประเมินผล โดยปกติจะต้องกำหนดดัชนีการติดตามประเมินผลเพื่อเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุหรือไม่บรรลุ เมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือดัชนีที่กำหนดประโยชน์ของการติดตามประเมินผลไม่เพียงแต่ช่วยให้ความรู้ ความก้าวหน้า และหรือความล้าหลังของการดำเนินการ โดยใช้ดัชนีประเมินว่าการดำเนินการใกล้ถึงเป้าหมายที่กำหนดแค่ไหนเพียงใดแล้ว ยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางดำเนินการต่อไปได้

การติดตามผล เป็นการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าในการดำเนินงานการจัดสรรทรัพยากร เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรในโครงการกับผลผลิตของโครงการร่วมกับปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการทำงาน

การติดตามผลเป็นเครื่องมือในช่วงการปฏิบัติงานของโครงการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการส่งมอบปัจจัยการผลิต กำหนดการทำงาน การผลิตผลผลิตและการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ดำเนินงานไปตามแผนที่กำหนดไว้

การประเมินผล เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการติดตามการปฏิบัติงานเพื่อประเมินความก้าวหน้าของโครงการ หรือแผนงานว่ามีการใช้ทรัพยากร/ปัจจัยต่างๆ อย่างไรมีการดำเนินงานเป็นไปตามแผน ตามขั้นตอน ตามกฎเกณฑ์ และตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ ตลอดจนมีผลงานเป็นไปตามแผน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายหรือไม่

อาจเป็นการประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินถึงผลผลิต และผลลัพธ์ หรือการประเมินผลภายหลังการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทราบผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ
2. เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้งานบรรลุเป้าหมาย
3. เพื่อสนับสนุนโครงการที่มีประสิทธิผลให้มีการขยายผล เพื่อการพัฒนาในอนาคตต่อไป
4. เพื่อยกเลิกโครงการที่มีความผิดพลาดหรือล้มเหลว และมีผลกระทบในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก
5. เพื่อนำผลการประเมินของโครงการที่ปฏิบัติแล้วมาปรับปรุงแก้ไขปัญหางานในด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

คุณประโยชน์ของการประเมินผล

1. ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้น และสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างได้ผล
2. ช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์เต็มที่
3. ช่วยให้แผนงานบรรลุวัตถุประสงค์
4. มีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ(Impact) ของโครงการและทำให้โครงการมีข้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายลดน้อยลง
5. มีส่วนในการสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติตามโครงการ
6. ช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการ เป็นการประเมินกระบวนการ(Process evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินเกี่ยวกับประเด็นต่อไปนี้
 - วิธีการจัดกิจกรรมของโครงการตามแผนที่ได้วางไว้
 - ความก้าวหน้าของโครงการ
 - กิจกรรมที่จัดทำได้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคใดเกิดขึ้น

ผลของการประเมินนำไปสู่การตัดสินใจ ปรับปรุงกิจกรรม วิธีการ หรือกระบวนการดำเนินงาน

3.6 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประชาสัมพันธ์

ความหมายของการประชาสัมพันธ์

นักวิชาการและนักวิชาชีพ ด้านการประชาสัมพันธ์ได้ให้ความหมายของคำว่า การประชาสัมพันธ์ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมาย "การประชาสัมพันธ์" ว่า การติดต่อสื่อสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันถูกต้องต่อกัน

วิรัช ลภีรัตนกุล คำว่า "การประชาสัมพันธ์" หากวิเคราะห์ตามรูปศัพท์แล้ว เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า "Public Relations"

Public แปลว่า ประชา ได้แก่ ประชาชน สาธารณชน กลุ่มชน

Relations แปลว่า สัมพันธ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องด้วยหรือการผูกพัน

ดังนั้น คำว่าการประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน สาธารณชนหรือกลุ่มชน

หนังสือศัพท์พจนานุกรมสื่อสารมวลชนได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตามแผนที่ได้วางไว้ เพื่อเสริมสร้างความเชื่อถือ ศรัทธาในบุคคลและสถาบัน การประชาสัมพันธ์อาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น การประชาสัมพันธ์โรงเรียน การประชาสัมพันธ์สำหรับโรงพยาบาล การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งการประชาสัมพันธ์

ประกอบด้วย กระบวนการ 4 ประการ คือ การค้นคว้าหาข้อมูล การวางแผน การสื่อสารและการติดตามผลประเมินผล

ความหมายของนักวิชาชีพ

ไอวีแอล ลี (Ivy Ledbetter Lee) นักวิชาชีพทางการประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือเป็นบิดาของการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่ ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ว่า การดำเนินงานอะไรก็ตามได้มีการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนเผยแพร่ออกไปให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการดำเนินงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ประชาชนจะให้การสนับสนุนผลงานนั้น

ความหมายของนักวิชาการ

เอ็ดเวิร์ด แอล เบอ์เนย์ (Edward L. Bernays) นักประชาสัมพันธ์ที่นำผลงานประชาสัมพันธ์เข้าสู่ สถาบันการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ.1923 แสดงความคิดเห็นว่าการประชาสัมพันธ์มีความหมาย 3 ประการด้วยกัน คือ

1. เผยแพร่ชี้แจงให้ประชาชนทราบ
2. ชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย และเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสถาบัน
3. ประสานความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องให้เข้ากับจุดมุ่งหมาย และวิธีการดำเนินงานของสถาบัน

ความสำคัญของการประชาสัมพันธ์

งานประชาสัมพันธ์เป็นงานสื่อสารที่มีความสำคัญ และเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมีระบบงานที่ซับซ้อนแต่งงานประชาสัมพันธ์จะช่วยส่งเสริมลักษณะความเป็นผู้นำขององค์กร และบุคคล ทั้งยังช่วยให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือทั้งจากพนักงานภายใน และจากประชาชนภายนอกด้วย นับว่างานประชาสัมพันธ์มีคุณค่าต่อสถาบันต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพอจะสรุปความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์และสร้างค่านิยมของหน่วยงานได้ดีขึ้น หมายถึง การสร้างความรู้สึกระทึกใจที่บุคคลหลายๆ กลุ่มมีต่อหน่วยงานนั้นๆ รวมทั้งลูกจ้าง ลูกค้า ผู้บริโภค ชุมชน พ่อค้าและรัฐบาล โดยการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มชนเหล่านี้ เผยแพร่ชี้แจงข่าวสารให้ประชาชนเห็นคุณค่าความดีให้เกิดความเลื่อมใสและสร้างความผูกพันทางใจ เช่น การที่หน่วยงานประสบความสำเร็จมีกำไรพอควร และแบ่งส่วนของกำไรให้กับพนักงานในรูปของเงินเดือนที่สูงพอควร ตลอดจนมีสวัสดิการต่างๆ ให้เหมาะสมตามอัตภาพ ขณะเดียวกันก็เป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชน เป็นเพื่อนบ้านที่ดี มีนโยบายส่งเสริมพนักงานให้มีตำแหน่งและความรับผิดชอบสูง มีการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน

2. การประชาสัมพันธ์ช่วยป้องกันรักษาชื่อเสียงของหน่วยงาน หมายถึง มีการพัฒนาปรับปรุงตัวเอง รวมทั้งสินค้าและบริการต่างๆ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนแล้วโอกาสที่ประชาชนจะได้รับความไม่สะดวก เกิดความเข้าใจผิด หรือมองในแง่ร้ายซึ่งจะเป็นผลในการนำไปวิพากษ์วิจารณ์ให้เกิดเสียชื่อเสียงย่อมไม่มี หรือมีน้อยมากเพราะเรา ได้ตรวจสอบความคิดเห็นทัศนคติของประชาชนและทำการปรับปรุงอยู่เสมอ

3. การประชาสัมพันธ์ช่วยสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ทำให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานและฝ่ายบริหาร เพราะการประชาสัมพันธ์เป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ด้วยการให้ข่าวสารข้อเท็จจริงและความถูกต้อง มิได้เป็นการจูงใจหรือการโฆษณาชวนเชื่อด้วยกลวจาก ย่อมทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกับฝ่ายบริหารขึ้น

4. การประชาสัมพันธ์ช่วยการขายและการตลาด การประชาสัมพันธ์เป็นการปูพื้นค่านิยมทัศนคติที่ดีให้เกิดกับหน่วยงานเมื่อประชาชนมีค่านิยม ความรู้สึกที่ดีแล้วก็มีใจพร้อมที่จะรับฟังข่าวสาร การโฆษณาสินค้า หรือบริการต่างๆ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความต้องการอยากได้และตัดสินใจซื้อในที่สุด ประชาสัมพันธ์ที่มีการตรวจสอบทัศนคติ ความคิดเห็น ค่านิยมของกลุ่มเป้าหมาย ยังช่วยให้ฝ่ายการตลาดวางแผนงาน ตั้งแต่ผลิตสินค้า จัดจำหน่าย โฆษณาฯฯ ได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพด้วย

วัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์ หน่วยงาน สถาบัน องค์การต่างๆ

1. เพื่ออธิบายถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ การดำเนินงาน และประเภทของการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานนั้นๆ ให้กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่ออธิบายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ (management) ได้ทราบถึงทัศนคติหรือความรู้สึก นึกคิดของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน
3. เพื่อคาดการณ์ล่วงหน้าและค้นหาจุดบกพร่องต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่ยากที่จะเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน
4. เพื่อให้ประชาชนยอมรับซึ่งถ้าเป็นหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน เช่นบริษัทห้างร้าน เพื่อให้ลูกค้ายอมรับในบริษัทตน รวมทั้งยอมรับในผลิตภัณฑ์และบริการที่บริษัทจำหน่ายอยู่ ทั้งมีส่วนเพิ่มปริมาณการขายทางอ้อม
5. เพื่อทำหน้าที่ขจัดปัญหาต่างๆ ภายในหน่วยงาน
6. เพื่อแนะนำฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องเพื่อความเจริญก้าวหน้าและชื่อเสียงที่ดีของหน่วยงาน

หลักการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์ ในปัจจุบันมีหลักใหญ่ๆ สำคัญๆ อยู่ 3 ประการด้วยกันคือ

1. การบอกกล่าวหรือชี้แจงเผยแพร่ให้ทราบ การบอกกล่าวชี้แจงหรือเผยแพร่ให้ทราบนี้คือ การบอกกล่าวชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ การดำเนินงาน ผลงานบริการ และกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนข่าวคราวความเคลื่อนไหวขององค์การสถาบันให้ประชาชน และกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบและรู้เห็นถึงสิ่งดังกล่าว ซึ่งนับเป็นการปูพื้นฐานแห่งความเข้าใจในองค์การสถาบัน ทำให้สถาบันเป็นที่รู้จัก เข้าใจ และเลื่อมใส ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่เป็นไปในทางที่ดีต่อองค์การสถาบัน

2. การป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิด การป้องกันความเข้าใจผิดนี้ ทางด้านวิชาการประชาสัมพันธ์ถือเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกัน (Preventive Relation) ซึ่งมี

ความสำคัญมาก เพราะการป้องกันไว้ก่อนย่อมมีผลดีกว่าที่จะต้องมาทำการแก้ไขในภายหลัง ฉะนั้น การป้องกันความเข้าใจผิดจึงเป็นการกระทำที่ป้องกันมิให้กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเกิดความเข้าใจผิดในตัวสถาบันได้

บทบาทของการประชาสัมพันธ์ต่อระบบสังคม

มนุษย์มักจะรวมกลุ่มกันอยู่ในสังคม การรวมกลุ่มกันจะกลายเป็นสังคมชาติเพราะมนุษย์จะมีความรู้สึก ความคิดเห็นในแนวเดียวกัน ซึ่งเราเรียกว่าเป็นความรู้สึกร่วม ร่วมที่จะเป็นกลุ่มเดียวกัน มีความประพฤติเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยอมรับนับถือขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเดียวกัน

การประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการที่ไม่เพียงแต่มุ่งเผยแพร่ข่าวสารจากกลุ่มสังคมหนึ่งไปสู่อีกสังคมหนึ่งแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้กลุ่มสังคมต่างๆ เข้ามาพิจารณาตัดสินคุณค่าของสังคม ช่วยให้ความคิดและเป้าหมายรวมทั้งความต้องการร่วมกัน บรรลุสู่ทิศทางเดียวกัน

ในยุคโลกาภิวัตน์ การประชาสัมพันธ์ทำให้สังคมกลายเป็นสังคมที่มีการรับรู้ข่าวสารเหมือนกัน มีความเข้าใจร่วมกันเกิดความรู้สึกเข้าใจ และเห็นใจระหว่างกลุ่มสังคมทำให้เกิดความรู้สึก เสียสละ อดทน และเกิดความมั่นคงขึ้นในสังคม ผลก็คือทำให้ประชาชนในสังคมสามารถช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองและสังคมอย่างก้าวหน้าด้วยความร่วมมือของประชาชนทุกกลุ่มในสังคม

3.บทบาทของการประชาสัมพันธ์ที่ดีต่อกิจการอำนาจ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การประชาสัมพันธ์เป็นกลไกที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่กิจการทุกอย่างที่มีการติดต่อระหว่างกลุ่มประชาชนและหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารราชการได้โดยสะดวก ช่วยให้ประชาชนเข้าใจปัญหาต่างๆ ของรัฐบาลในการทำกิจการอำนาจ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การประชาสัมพันธ์จะช่วยให้รัฐบาลสามารถติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้ ช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องความเข้าใจผิดที่จะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถทำให้รัฐบาลได้เข้าใจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น การที่จะให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจความมุ่งหมาย นโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐบาลก็ต้องมีการประชาสัมพันธ์สองทาง คือ บอกกล่าวให้ประชาชนได้ทราบถึงนโยบายและการดำเนินงาน ขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้ปรับแนวความคิดให้ตรงกัน และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทำให้เกิดความรู้สึกในทางร่วมกัน

3.7 การประสานงาน

การประสานงาน หมายถึง การทำให้เกิดการทำงานของกลุ่มบุคคลให้เป็นระเบียบเรียบร้อยไม่ซ้ำซ้อน ประหยัดเวลา ทรัพยากรในการทำงาน ทำให้งานบุคคลเป็นไปตามเป้าหมาย

ประโยชน์ของการประสานงาน

1. บรรลุเป้าหมายโดยราบรื่น
2. ทุกคนเข้าใจนโยบาย
3. ประหยัดเวลา เงิน วัสดุ ฯลฯ
4. ทำงานเป็นทีมเพิ่มความสำเร็จ
5. ลดความซ้ำซ้อนของงาน
6. เพิ่มความเข้าใจ ทำให้เกิดความสามัคคี
7. ลดความขัดแย้ง
8. เสริมสร้างขวัญและกำลังใจ
9. ก่อให้เกิดความคิดใหม่ ๆ

วิธีการประสานงาน

1. แจกแจงสายงานหน้าที่ชัดเจน
2. ใช้ระบบติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
3. ประชุมปรึกษาหารือเพื่อทบทวนนโยบาย
4. ดำเนินการให้สัมพันธ์กับฝ่ายอื่น
5. ใช้บุคลากรที่มีความสามารถติดต่อกับทุกฝ่าย
6. รายงานความก้าวหน้าของงาน
7. ติดต่อไม่เป็นทางการ
8. ทำปฏิทินการทำงาน
9. สร้างขวัญและกำลังใจ ให้ความก้าวหน้า

วิธีแก้ปัญหาการประสานงาน

1. สร้างมนุษยสัมพันธ์
2. ให้ทุกคนแสดงความคิดเห็น
3. ใช้เทคนิคการบริหาร
4. จัดระบบพวกห้อง ระบบเครือข่าย

3.8 บทบาทของสื่อมวลชน

การพิจารณาบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน จะมีแนวความคิดอยู่อย่างหลากหลายแต่โดยทั่วไป เมื่อจัดกลุ่มของความคิดจะพบว่ามีความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สำคัญใน 3 บทบาทหน้าที่ด้วยกัน ได้แก่

1. การทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์

แนวคิดนี้ เป็นกระแสหลักของสื่อมวลชนในปัจจุบัน ทฤษฎีสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎี Functionalism ซึ่งพิจารณาว่าสังคมเป็นระบบหนึ่งที่มีส่วนต่างๆ หรือระบบย่อยมีความเกี่ยวพันติดต่อกันอย่างมีเสถียรภาพ (Stability) และสมดุลย์ (Equilibrium) โดยมีสื่อมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบด้วย ระบบย่อยเหล่านี้จะช่วยกันผดุงรักษาระบบใหญ่เอาไว้ อาจจะมีบางช่วงขณะที่ระบบย่อยเกิดความขัดแย้งกัน แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็จะกลับเข้าสู่ภาวะสมดุลย์เอง ในแนวคิดนี้สื่อมวลชนจึงถูกตั้งความคาดหวังว่า จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่ช่วยสร้างสรรค์และธำรงรักษาเสถียรภาพของสังคม ให้เกิดความความสมดุลย์และเกิดการรวมตัวกันเข้าของทุกส่วน เพื่อให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของสังคมคงอยู่ต่อไป

ดังนั้นสื่อมวลชนจึงพยายามที่จะสนองต่อความต้องการของสมาชิกในสังคม ทั้งที่เป็นรายบุคคล และที่เป็นกลุ่มก้อนอย่างสม่ำเสมอ ผลก็คือสื่อมวลชนได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมโดยไม่ได้ตั้งใจ ในแง่ที่สามารถรวมสมาชิกทั้งหมดเข้าไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สื่อมวลชนจึงมีภารกิจหลักในการผดุงรักษาสังคมมากกว่าที่จะเป็นตัวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้อยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่า สื่อมวลชนมีพลังและมีอิสระเสรีภาพในการทำงานรวมถึงกำหนดทิศทางของสังคมเป็นอย่างมาก

เพื่อให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ที่สำคัญที่สุด ตามความคาดหวังของแนวคิดนี้ ในการเชื่อมโยงระบบย่อยต่างๆ ในสังคมให้เกิดการรวมตัวกัน จึงได้มีการตั้งความคาดหวังต่อบทบาทหน้าที่พื้นฐานของสื่อมวลชน (Media Functions Basic) ไว้ 5 ประการด้วยกัน ดังนี้

1. การทำหน้าที่รายงานและสอดส่องสังคม (Surveillance) ได้แก่

- การทำหน้าที่ในการให้ข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์และเงื่อนไขในสังคม รวมถึงสถานการณ์ของโลก

- การทำหน้าที่ในการบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ของอำนาจ

- การทำหน้าที่เผยแพร่หรือส่งเสริมนวัตกรรม รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเพื่อความก้าวหน้า

- การทำหน้าที่เป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch Dog)

2. การทำหน้าที่เชื่อมโยงตีความเหตุการณ์ต่างๆ ในสังคม (Correlation) ได้แก่

- การทำหน้าที่ให้คำอธิบาย แปลความหมายรวมถึงการให้ข้อเสนอแนะและคำวิจารณ์เกี่ยวกับความหมายของเหตุการณ์และข่าวสาร

- การทำหน้าที่ให้การสนับสนุนต่อองค์กรต่างๆ ในสังคมและปทัสสถานที่มีอยู่เกี่ยวข้องกับสังคม

- การทำหน้าที่อบรมบ่มนิสัยทางสังคม

- การทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่างๆ ในสังคม
- การทำหน้าที่สร้างความสมานฉันท์ และสร้างประชาชาติ
- การทำหน้าที่กำหนดระดับความสำคัญ และระบุสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

3. การทำหน้าที่ถ่ายทอดมรดกทางวัฒนธรรมให้แก่สังคม เป็นนักการศึกษาให้การศึกษากับสังคม (Transmission) ได้แก่

- การทำหน้าที่นำเสนอวัฒนธรรมหลักที่มีอิทธิพลต่อสังคม และตระหนักยอมรับถึงวัฒนธรรมย่อยๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาวัฒนธรรมใหม่ๆ ในสังคม
- การทำหน้าที่ผดุงรักษาและส่งเสริมค่านิยมที่ดีๆ ในสังคม

4. การทำหน้าที่ให้ความบันเทิงแก่สังคม (Entertainment) ได้แก่

- การทำหน้าที่ให้ความสนุกสนาน บันเทิง และเป็นการพักผ่อนหย่อนใจ
- การทำหน้าที่ลดความตึงเครียดในสังคม

5. การทำหน้าที่ระดมพลังการเคลื่อนไหวต่างๆ ในสังคม (Mobilization) ได้แก่

- การทำหน้าที่รณรงค์เพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม ภายในขอบเขตทางการเมือง สงคราม การพัฒนา เศรษฐกิจ การทำงาน และในบางครั้งเป็นเรื่องทางศาสนา

จะเห็นว่าสื่อมวลชนตามแนวคิดนี้ จะทำหน้าที่เป็น "พระเอกขี่ม้าขาว" ที่มาช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม นับตั้งแต่ปัญหาความล้าสมัยทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเรื่อยไปจนถึงปัญหาอาชญากรรม การจลาจล การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเอกลักษณ์ของชาติ ฯลฯ สื่อมวลชนตามแนวคิดนี้ จึงมีภาพเป็นพระเอกซึ่งทำหน้าที่ในทางที่ดีที่เป็นคุณประโยชน์ และสร้างสรรค์แก่สังคม

2. การทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความหมาย

แนวคิดนี้อยู่ในกลุ่มของทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) มองว่า สิ่งต่าง ๆ ในโลกนี้ ไม่ได้มีความหมายอยู่โดยตัวของมันเอง แต่ถูกกำหนดให้มีความหมายขึ้น เช่น ความยาวหรือสั้น ไม่ได้มีความหมายโดยตัวของมันเอง จะมีความหมายก็ต่อเมื่อเรานำสิ่งนั้นไปเปรียบเทียบกับสิ่งอื่น ดังนั้นวัตถุอย่างหนึ่งอาจยาวก็ได้สั้นก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าเราเอามันไปเปรียบเทียบกับอะไร ความยาวหรือสั้นจึงไม่ได้มีความหมายอยู่โดยตัวของมันเอง

แนวคิดนี้มองสังคมว่าประกอบไปด้วยคนกลุ่มต่างๆ ชนชั้นต่างๆ ล้วนมีความขัดแย้ง (Conflict & Contradiction) เป็นด้านหลัก ดังนั้นคนแต่ละกลุ่มก็จะพยายามใช้กลไกทุกอย่างของสังคม รวมทั้งสื่อมวลชนเพื่อจัดการกับความขัดแย้งดังกล่าว เพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายออกมาเป็นประโยชน์แก่กลุ่มหรือชนชั้นของตนเองให้มากที่สุด ดังนั้นการกำหนดความหมายให้กับสิ่งต่างๆ นั้น เป็นการกำหนดความหมายเพื่อให้ผู้กำหนดความหมายมีอำนาจ คนกลุ่มต่างๆ จึงพยายามแย่งชิงกันกำหนดความหมายของสิ่งต่างๆ ใครที่มีอำนาจมากกว่าจึงสามารถเป็นผู้กำหนดนิยาม

ของสิ่งนั้นๆ เพื่อตนเองได้มากกว่า เช่น เหล้าเถื่อน ปาสมบุรณ ถูกกำหนดความหมายโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง เหล้าไม่ได้มีความหมายในตัวของมันเองว่าจะเถื่อนหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับ การกำหนดประเภทของเหล้าว่าเหล้าที่ชาวบ้านต้มเองว่าเป็นของเถื่อน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กำหนดเป็นผู้มีอำนาจ ปาสมบุรณก็เช่นกัน เป็นการแย่งชิงกันกำหนดความหมายว่าปาสมบุรณคืออะไร รัฐพยายามกำหนดความหมายของปาสมบุรณว่าเป็นของที่ไม่มีคน และปาเป็นของรัฐที่จะเข้าไปควบคุมดูแล แต่ชาวบ้านมองว่าปาสมบุรณคือปาที่เกือหนุนกันระหว่างคนกับปา และปาเป็นของผี ผีเป็นผู้ดูแลปา ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจมากกว่ในการกำหนดความหมายให้กับสิ่งนั้นๆ และหากใครที่ไม่สามารถต่อสู้ในการกำหนดความหมาย ก็จะถูกตีให้ตกขอบไปเป็นคนชายขอบ

สำหรับสื่อมวลชน จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดความหมาย เพื่อสนับสนุนผู้มีอำนาจในสังคม โดยที่สื่อเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง เป็นตัวแทนของผู้มีอำนาจในเมือง ดังนั้น การกำหนดความหมายของสื่อจึงเป็นการกำหนดความหมายที่สนับสนุนส่งเสริมความคิดแบบทุนนิยม ส่งเสริมผู้มีอำนาจในเมือง ส่งเสริมชนชั้นกลาง โดยตีคนกลุ่มน้อย หรือผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าในสังคมให้กลายเป็นคนชายขอบ เช่น พาดหัวข่าวว่า "จับมั่งค้ายาบ้า" เป็นการกำหนดความหมายให้มั่งไปเกี่ยวพันกับการค้ายาบ้า ทั้งที่ผู้ค้ายาบ้าที่เป็นมั่งมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับคนที่ค้ายาบ้าในปัจจุบันจริง ๆ แต่มั่งก็ถูกกำหนดความหมายให้เป็นคนค้ายาบ้า ตัวอย่างอื่น ๆ เช่น การทำแท้ง โสเภณี การประท้วงของชาวบ้าน คนฮ้วน-ผอม ผิวขาว-ดำ การสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้-ไม่ได้ สถานภาพของชาย-หญิง คุณค่าของผู้หญิง ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถูกกำหนดความหมายโดยผู้มีอำนาจ และสื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดความหมายนั้น

ดังนั้นแนวคิดนี้จึงมองว่า สื่อมวลชนเองไม่สามารถจะมีอิสรเสรีภาพในการทำงานได้มากมายนัก ทั้งนี้เพราะสื่อต้องทำงานอยู่ภายใต้กรอบและแรงผลักดันจากกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ด้วยเหตุนี้แนวคิดเรื่องพลังอำนาจของสื่อจึงเป็นเพียงภาพลวงตา สื่อมวลชนเป็นเพียงเครื่องมือให้กลุ่มผู้ปกครอง กลุ่มเจ้าของทุน หรือกลุ่มที่ได้เปรียบมีอภิสิทธิ์และมีอำนาจในสังคม นำเอาไปใช้จัดการกับคนกลุ่มอื่นๆ มากกว่า ภาพลักษณ์ของสื่อมวลชนจึงมักจะออกมาเป็น "ผู้ช่วยผู้ร้าย" หรือ มิฉะนั้นก็อาจจะกลายเป็น "ผู้ร้าย" ไปเสียเอง สื่อไม่ได้มีคุณความเป็นธรรมในสังคม แต่สื่อเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งของการพยายามรักษาผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม แม้สื่อจะชอบใจหรือจงใจหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ป็นสถานะที่สื่อไม่สามารถเลี่ยงได้

3. การทำหน้าที่เป็นผู้ตอบสนองต่อสังคม

แนวคิดนี้ อยู่ในกลุ่มทฤษฎีที่มองผู้ใช้สื่อเป็นสิ่งสำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีการใช้และความพึงพอใจ (The Uses and Gratification Theory) แนวคิดนี้จะให้ความสนใจเกี่ยวกับหน้าที่ของสื่อมวลชนในการให้บริการแก่ผู้ใช้สื่อ เพื่อสนองความพึงพอใจของมนุษย์ เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าผู้รับ

สารเป็นผู้กำหนดว่า ต้องการอะไร สื่ออะไร และสารอะไรจึงจะสนองความพึงพอใจของตนเองได้ เป็นการเน้นความสำคัญของผู้รับสาร ในฐานะเป็นผู้กระทำการสื่อสาร ผู้รับสารนั้นไม่ได้เป็นเพียงผู้รับเอาอิทธิพลจากสื่อมวลชนเท่านั้น หากแต่ผู้รับสารจะเลือกใช้สื่อและรับสารที่สามารถสนองความต้องการและความพึงพอใจของตน แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดหนึ่งทางด้านการสื่อสารในแง่ผู้รับสาร คือ ตัวจักรในการตัดสินใจ โดยอาศัยพื้นฐานความต้องการของตนเป็นหลัก ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้น ดังนี้

1. ผู้รับสารจะเป็นผู้กระทำการแสวงหาข่าวสารจากสื่อมวลชนเพื่อสนองความพึงพอใจ
2. ผู้รับสารจะเป็นผู้เลือกสื่อจากสื่อทั้งหมดที่มีอยู่
3. ผู้รับสารจะตระหนักว่าสื่อเหล่านั้นจะสนองความต้องการ ความสนใจ และมีความเกี่ยวข้องมากเพียงพอ
4. ผู้รับสารจะใช้สื่อใด ๆ โดยไม่รวมถึงการตัดสินใจจากพฤติกรรมการบริโภคสื่อตามความเคยชิน

จากแนวคิดนี้ทำให้เห็นได้ว่าผู้บริโภคจะเลือกรับสื่อตามความพึงพอใจของตน ดังนั้นสื่อจึงต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ เพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของผู้บริโภค ดังนั้นจะเห็นว่าตามแนวคิดนี้ สื่อไม่ได้เป็นทั้งพระเอกที่มาขาว และไม่ได้เป็นทั้งผู้ช่วยผู้ร้ายหรือผู้ร้าย เพราะสื่อไม่ได้มีอิทธิพลเหนือผู้รับสาร แต่ผู้รับสารต่างหากที่เป็นผู้กำหนดวาระให้กับสื่อ ดังนั้นบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของสื่อก็คือการเป็นผู้ตอบสนองต่อสังคมนั่นเอง

สื่อมวลชนกับการพัฒนาสังคม

การพัฒนาเป็นการสร้างความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไปในทางที่ดีขึ้น จากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ เช่น มีการศึกษาที่ดี ดำรงชีวิตร่วมกันในสังคมอย่างเป็นสุข สร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล และสังคมให้เพียงพอทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ การพัฒนาสังคมหรือประเทศเชื่อกันว่า จะต้องเริ่มต้นที่การพัฒนาการศึกษา ก่อน เมื่อการศึกษาพัฒนาคน สังคมก็พัฒนาตาม และนำไปสู่การพัฒนาประเทศในที่สุด สื่อมวลชนมีบทบาทหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ข่าวสารไปสู่ประชาชน ดังนั้นสื่อมวลชนจึงมีบทบาทโดยตรงสำหรับการศึกษาและการพัฒนาสังคมหรือประเทศ (ระพี สาคริก 2529 : 40-43)

ศาสตราจารย์ วิลเบอร์ ชรามม์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สามารถจะสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ไว้ในหนังสือ Mass Media and National Development สรุปบทบาทของสื่อมวลชนไว้ดังนี้) Schramm. 1964 : 127-144)

1. เป็นผู้ตรวจสอบ (Watchman) ติดตาม และรายงานเหตุการณ์ ความเคลื่อนไหว การดำเนินงานต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบเป็นระยะ
2. ทำให้มีวิสัยทัศน์กว้างขึ้น เป็นการสร้างประสบการณ์แก่ประชาชน ให้มีความคิด กว้างไกลยิ่งขึ้น
3. ทำให้เกิดความสนใจ ชี้ให้เห็นสิ่งที่น่าสนใจ หรือควรนำมาพิจารณา เพื่อให้เกิดการ วิเคราะห์สิ่งต่างๆ นำไปสู่การเรียนรู้ และพัฒนาต่อไป
4. สร้างความทะเยอทะยาน คือทำให้เกิดความต้องการที่จะมีสภาพที่ดีกว่าเดิม เช่น เกิดความอยากอยู่ดีกินดี
5. สร้างบรรยากาศของการพัฒนา กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน หรือ พัฒนาสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น
6. ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเจตคติ ค่านิยม ที่เคยมีอยู่ไม่ถูกต้อง ให้เปลี่ยนแปลงไป ในทางที่ถูกต้องขึ้นโดยทางอ้อม
7. ส่งเสริมการสื่อสารระหว่างบุคคล ทำให้ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อมวลชน เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารซึ่งกันและกัน
8. สร้างสถานภาพให้บุคคล ทำให้เกิดความสนใจในตัวบุคคล ยกย่องบุคคล หรือ สร้างผู้นำในการพัฒนาได้
9. สร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล ด้วยการทำให้เกิดความสนใจวิพากษ์ วิเคราะห์ แลกเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง
10. ควบคุมให้ปฏิบัติตามกติกาของสังคม โดยนำการกระทำที่ไม่ถูกต้องมาตีแผ่ให้ ประชาชนทราบ เพื่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน และนำไปสู่การควบคุมให้ปฏิบัติตามบรรทัด ฐานที่ วางเอาไว้
11. ช่วยให้มีระสนิยมที่ดี แสดงให้เห็นการกระทำที่ดี มีวัฒนธรรมตามสมัยนิยม ให้รู้จัก เลือกปฏิบัติหรือแสดงออกในทางที่ถูกต้อง
12. ทำให้เจตคติฝังแน่นขึ้น จากความเชื่อหรือเจตคติเดิมที่ติดอยู่แล้วแต่ไม่ฝังแน่น ให้ เกิดความยึดมั่นแน่นแฟ้นขึ้น
13. ทำหน้าที่เป็นครู หมายถึง สื่อมวลชนมีบทบาทในการให้วิชาความรู้แก่ประชาชน ทั้งทางตรง และทางอ้อม อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองและสังคมต่อไป

3.9 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป้าชายเลน

Hamilton and Snedaker (อ้างถึงใน สนิท อักษรแก้ว 2540, 84) ได้เสนอแนว คิด เกี่ยว กับนโยบายการจัดการทรัพยากรป้าชายเลน ว่าควรมุ่งที่เป้าหมายหลัก 5 ประการ

1. ป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายป่าชายเลนอีกต่อไป โดยให้ระงับโครงการที่เปลี่ยนสภาพป่าชายเลนโดยไม่จำเป็น

2. เชื้อประโยชน์แก่ความต้องการพื้นฐานของประชาชน และรักษาความหลากหลายของพืชและสัตว์ในระบบนิเวศไปในเวลาเดียวกัน

3. จัดการป่าชายเลนในรูปแบบที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถคืนสภาพได้ (renewable resources) โดยมีพื้นฐานที่เชื้อประโยชน์จากผลผลิตป่าชายเลนทั้งทางตรงและทางอ้อมในระยะยาว (sustainable sue) ตลอดจนการให้ประโยชน์ในด้านอื่น ควบคู่ไปด้วย

4. พิจารณาระบบนิเวศป่าชายเลน มิใช่ระบบนิเวศที่โดดเดี่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศชายฝั่งทะเล ดังนั้นการตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนจะต้องมีผลสืบเนื่องถึงระบบนิเวศอื่น ๆ บริเวณชายฝั่งทะเลด้วย

5. ทำการประเมินผลกระทบจากโครงการ ทั้งที่อยู่ในป่าชายเลน และที่อยู่ใกล้เคียงป่าชายเลน โดยจะต้องคำนึงถึงว่าป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตามปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือ น้ำจืด และน้ำทะเล สารอาหารและสภาพกายภาพของดิน เป็นต้น

จิตต์ คงแสงไชย และ วิพัทธ์ จินตนา (2533, 8) สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้ ได้เสนอแนวความคิดในเรื่องนโยบายและแผนปฏิบัติการจัดการป่าชายเลน โดยมีเป้าหมายหลักที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

1. ป้องกันมิให้ทำลายป่าชายเลนอีกต่อไป โดยให้ระงับโครงการที่เปลี่ยนแปลงสภาพป่าชายเลนโดยไม่จำเป็น

2. เชื้อประโยชน์แก่ความต้องการพื้นฐานของประชาชน และรักษาความหลากหลายของพืชและสัตว์ในระบบนิเวศไปในเวลาเดียวกัน

3. จัดการป่าชายเลนในรูปแบบที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถคืนสภาพได้ (re-newable resources) ตลอดจนการให้ใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย

4. คำนึงถึงพิจารณาระบบนิเวศป่าชายเลนมิใช่ระบบนิเวศที่โดดเดี่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศวิทยาชายฝั่งทะเล ดังนั้นการตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนจะต้องคำนึงถึงผลสืบเนื่องที่มีต่อระบบนิเวศอื่น ๆ บริเวณชายฝั่งทะเลด้วย

5. ทำการประเมินผลกระทบจากโครงการที่อยู่ในป่าชายเลนและที่อยู่ใกล้เคียงกับป่าชายเลน โดยจะต้องว่าป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตามปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอก

แนวคิดในการอนุรักษ์และจัดการป่าชายเลน

ในปัจจุบันป่าชายเลนได้ถูกทำลายเป็นจำนวนมากด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้อง และขาดความร่วมมือในการอนุรักษ์ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรจะได้มีการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจและให้ประชาชนในท้องถิ่น (ซึ่งส่วนใหญ่ของประเทศอยู่นอกระบบการศึกษา) มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชายเลนให้มากขึ้น โดยยึดตามแนวของสิ่งแวดล้อมศึกษา ซึ่งจากการประชุมปฏิบัติการที่เมืองเบลเกรดประเทศยูโกสลาเวีย เรื่องสิ่งแวดล้อมศึกษาของโลก (UNESCO 1976) ที่ประชุมได้กำหนดจุดมุ่งหมายของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า เพื่อให้บุคคลและกลุ่มบุคคลมี

1. ความตระหนัก (Awareness) ให้มีความตระหนักและความรู้สึกไวต่อเรื่องของสิ่งแวดล้อมทั้งหมด รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องด้วย
2. ความรู้ (Knowledge) ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมด รวมทั้ง ปัญหาและหน้าที่ความรับผิดชอบ และบทบาทบทบาทของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย
3. เจตคติ (Attitude) ให้มีค่านิยมและความรู้สึกสนับสนุนในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก และพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม
4. ทักษะ (Skill) ให้มีทักษะในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
5. ความสามารถในการประเมินผล (Evaluation ability) ให้รู้จักประเมินผลมาตรการทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางนิเวศวิทยาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตและการศึกษา

6. การเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ให้มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อการหากลวิธีที่เหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน

สนิท อักษรแก้ว (2528, 198) ได้เสนอแนวทางการอนุรักษ์ป่าชายเลนไว้ดังนี้คือ

1. การเพิ่มป่าชายเลนให้มีเนื้อที่มากขึ้น
2. การป้องกันป่าชายเลนที่มีอยู่เดิมมิให้ถูกทำลายลงไปอีก
3. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบนิเวศของป่าชายเลนทั้งด้านมูลฐานและด้าน

ประยุกต์

4. การสร้างความเข้าใจและประสานงานอันดีระหว่างผู้ที่ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายบางอย่างด้วย

ประสพสุข ตีอินทร์ (2531, 44) ได้แสดงแนวคิด ในเรื่องการอนุรักษ์ไว้ 10 ประการดังต่อไปนี้

1. ในการที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ในการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติที่จะให้ต่อมนุษย์ทุกแง่มุม กล่าวคือ ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมจะให้ประโยชน์และโทษต่อมนุษย์ อย่างน้อยต้องคำนึงถึงการสูญเสีย ซึ่งอาจจะเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
2. รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็น และหายากด้วยความระมัดระวังพร้อมทั้งประโยชน์และการทำให้อยู่ในสภาพที่เพิ่มพูน ทั้งด้านกายภาพและเศรษฐกิจเท่าที่จะทำได้ จะต้องตระหนักเสมอว่าการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติมากเกินไปจะไม่เป็นการปลอดภัยต่อสภาวะแวดล้อม
3. ต้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ โดยให้มีอัตราการผลิต (เพิ่มพูน) เท่ากับอัตราการใช้ หรืออัตราการเกิดเท่ากับอัตราการตายเป็นอย่างน้อย
4. ประชากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประมาณอัตราการเกิดและการเปลี่ยนแปลงของพลเมืองตลอดเวลาโดยพิจารณาจากความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ
5. ปรับปรุงวิธีการใหม่ ๆ ในการที่จะผลิต และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพยายามค้นคว้าสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้ประชากรได้ใช้อย่างเพียงพอ
6. ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญในการรักษาความสมดุลตามธรรมชาติ ซึ่งจะต้องการทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี การให้การศึกษาอาจเป็นทั้งในและนอกโรงเรียนและเหมาะสมกับสภาวะแก่บุคคลและเฉพาะถิ่น
7. การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ จะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามกาลเทศะ (Time and Space)
8. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงทรัพยากรอย่างอื่นด้วย ไม่ควรแยกพิจารณาเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว เพราะทรัพยากรทุกอย่างมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด
9. ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างชาญฉลาด จะต้องไม่แยกสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรมหรือสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ เพราะว่าวัฒนธรรม และสังคมมนุษย์ได้พัฒนาตัวเองมาพร้อมกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ของสังคมนั้น ๆ การอนุรักษ์ถือได้ว่าเป็นทางแห่งการดำเนินชีวิต เพราะมีการเกี่ยวข้อง กับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีบทบาทต่อชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก
10. การอนุรักษ์สิ่งใดจะประสบความสำเร็จได้ ต่อเมื่อผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรนั้นๆ และใช้อย่างชาญฉลาดให้เกิดผลดีในทุกๆ ด้านต่อสังคมมนุษย์และการใช้ทรัพยากรให้อำนวยประโยชน์หลายด้านในเวลาเดียวกันด้วย

แนวความคิดเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Method of Conservation) มีหลายวิธี การจะเลือกปฏิบัติแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาว่าวิธีใดจึงจะเหมาะสมและได้ประโยชน์มากกว่าวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ มีดังนี้ (กรมป่าไม้ 2532,5)

1. การถนอม เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพยายามรักษาทั้งปริมาณ และคุณภาพให้ยืนยงคงอยู่ต่อไปนานเท่านาน โดยการพยายามที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. การบูรณะซ่อมแซม เป็นการบูรณะซ่อมแซมทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายให้มีพื้นที่สภาพเหมือนเดิมหรือเทียบเท่าของเดิม เช่น บริเวณป่าไม้ที่ถูกทำลายผู้ที่เกี่ยวข้องก็จะต้องหากกล้าไม้หรือเมล็ดไปปักชำหรือหว่านลงไป เพื่อให้พื้นที่ป่าแห่งนั้น กลับคืนสู่สภาพเป็นป่าดงดิบขึ้นใหม่

3. การปรับปรุงและการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การนำมาใช้ใหม่ แทนที่จะเก็บไว้โดยเปล่าประโยชน์ให้เสื่อมราหรือผุพัง สนิมขึ้น เช่น เอาถ่านน้ำมันไปทำความสะอาดและทำเป็นที่ใส่ขยะ หรือทำถังปลูกต้นไม้ หรือนำเอาเศษสังกะสี กระจก เมื่อนำเข้าเตาหลอมใหม่ก็จะกลายเป็นโลหะที่จะแปรสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้

5. การใช้สิ่งอื่นทดแทน ทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างสามารถนำมาใช้ทดแทนได้ เช่น ใช้กระเบื้องหลังคาแทนสังกะสี การใช้พลาสติกมาสร้างชิ้นส่วนรถยนต์แทนเหล็ก เช่น บังโคลน เป็นต้น

6. การค้นคิดประดิษฐ์ของเทียมขึ้นมาใช้ เช่น การผลิตยางเทียม ไหมเทียม เป็นต้น

7. การสำรวจค้นหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติม เช่น การสำรวจค้นหาแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย ทำให้ค้นพบแก๊สเป็นจำนวนมากพอที่จะลงทุนขุดมาใช้ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การอนุรักษ์มีความหมายครอบคลุมถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการวางแผนในการใช้อย่างประหยัดเพื่อให้ มีปริมาณเหลือใช้ในอนาคตให้ยาวนานมากที่สุดนั่นเอง

สนิท อักษรแก้วและคณะ (2542) ได้ร่วมกันวิจัยในโครงการ การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับป่าไม้ชายเลนดังนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับป่าชายเลน

การบริหารจัดการป่าชายเลน ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน เนื่องจากปัญหาหลัก 3 ประการ คือ ประการแรก การลดลงและการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน ประการที่สอง

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนขาดพื้นฐานของความยั่งยืน และประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เพียงพอ และที่เกี่ยวกับองค์กรและกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

การลดลงและการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน

การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนทุกปีอย่างต่อเนื่องเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมป่าไม้บนพื้นฐานแห่งความยั่งยืน การมีพื้นที่ลดลง ยากต่อการกำหนดวางแผนในการจัดการ การตัดฟันและการฟื้นฟู สำหรับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน ได้กระทำอย่างไรการวางแผนการจัดการที่ดินที่ถูกต้องและเหมาะสม การบุกรุกป่าชายเลนเพื่อกิจกรรมอย่างอื่น เช่น ทำนาุ้ง การสร้างแหล่งชุมชน การทำเหมืองแร่ แหล่งอุตสาหกรรม นำเกลือสามารถบุกรุกทำได้อย่างอิสระและมักจะไม่กลัวกฎหมายบ้านเมือง และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบมักจะไม่เพิกเฉยและไม่ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอีกด้วยทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างมาก อย่างต่อเนื่องและการใช้ที่ดินป่าชายเลนยังไม่มีระบบการวางแผนจัดการ หรือที่มีอยู่แล้วให้เกิดผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและและถูกต้องเหมาะสม

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนขาดพื้นฐานของความยั่งยืน

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจากอดีตที่ผ่านมา ยังขาดการใช้ข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการและการจัดระบบที่ดี การจัดการบริหารยังดำเนินการในรูปจัดการอย่างแยกส่วน คือ การจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดเฉพาะด้าน ความรู้พื้นฐานจากการศึกษาวิจัยปัจจุบันมีเป็นจำนวนไม่น้อย แต่มิได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการอย่างมีระบบอย่างยั่งยืน การจัดการไม่ค่อยจะยึดเกณฑ์ ระเบียบที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างทันทีและผู้กำกับดูแลการจัดการป่าชายเลนยังไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และยังขาดความรู้พื้นฐานความเข้าใจในเรื่องป่าชายเลน ปัญหาสิ่งเหล่านี้นำไปสู่การบริหารจัดการที่ผิดพลาดและไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เพียงพอ

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจะให้ประสบผลสำเร็จบนพื้นฐานของความยั่งยืนได้นั้น จะต้องได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะประชาชนหรือราษฎรในพื้นที่แต่ละแห่ง รัฐจะต้องมีการสร้างกลไก การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน มีสิทธิมีส่วนร่วมในการป้องกันรักษาป่าชายเลน จะต้องมีการจัดทำการประชุมสัมพันธ์เกี่ยวกับความสำคัญป่าชายเลน การปลูกและฟื้นฟู การป้องกันและอนุรักษ์ อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และประการสำคัญจะต้องสร้างพื้นฐานอย่างถาวรคือมีการจัดหลักสูตรการศึกษาบรรจุเรื่องราวป่าชายเลนตั้งแต่เริ่มต้นในระดับมัธยมต้นและปลาย เป็นต้น

องค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พื้นที่ป่าชายเลนมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่าง เช่น ป่าไม้ ประมง เหมืองแร่ เป็นต้น และมีหน่วยงานของรัฐและเอกชนจำนวนมากอีกที่ใช้ประโยชน์จาก

พื้นที่ป่าชายเลน แต่ในทางปฏิบัติ กรมป่าไม้ ถือเป็นเจ้าของพื้นที่ป่าชายเลนทั้งหมดโดยถูกต้องตามกฎหมาย การที่กรมป่าไม้จัดการบริหารแต่หน่วยงานเดียวย่อมยากที่จะให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติและยังมีหลายหน่วยงานที่ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อวางนโยบายและวางแผนเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน เช่น คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และมีอนุกรรมการอีกหลายอนุกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

การบริหารจัดการป่าชายเลนแม้จะอยู่ภายใต้ กรมป่าไม้แต่เพียงหน่วยงานเดียวแต่การบริหารจัดการภายในกรมป่าไม้เองก็ยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควรจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานในกรมเอง หลายหน่วยงาน จึงยากต่อการควบคุมและดูแลให้การทำงานได้สอดคล้องและเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนก็มีอยู่หลายฉบับและที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ฉบับแก้ไข) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ฉบับแก้ไข) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้การใช้กฎหมายใดในการบริหารจัดการในพื้นที่ป่าชายเลนขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ป่าชายเลนนั้นได้กำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ไว้ในลักษณะใด (สุริศรีย วังษ์สกุล, 2535)

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนมีหลายฉบับในช่วงระยะสามสิบปีที่ผ่านมา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2509-2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการจัดการป่าชายเลน ทั้งในภาพรวมและเฉพาะเรื่อง และมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับมีแนวทางปฏิบัติที่ยังไม่สอดคล้องกันทำให้ยากแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ยังปฏิบัติไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มติคณะรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าชายเลนโดย ตรง และบางส่วนรวมแล้วมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 29 ฉบับ ซึ่งควรจะได้มีการทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมตามสถานการณ์ความเป็นจริงเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดการป่าชายเลน

การจัดการป่าชายเลนจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่สำคัญหลายประการในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

1. ปัจจุบันป่าชายเลนประสบปัญหาถูกบุกรุกอย่างรุนแรงและต่อเนื่องมาตั้งแต่ในอดีตทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดน้อยลงถึงขั้นวิกฤต กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าชายเลน มีประมาณ 2.3 ล้านไร่ แต่ในปี พ.ศ. 2539 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือเพียง 1.05 ล้านไร่เท่านั้น และคาดว่าความรุนแรงของปัญหาจะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต เนื่องจากแนวโน้มความต้องการใช้

ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะของภาคเอกชนมีมากขึ้น โดยไม่ค่อยจะคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลยังต้องการให้มีการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ จึงทำให้ยากต่อการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนบนพื้นฐานความยั่งยืน ซึ่งรวมทั้งการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพด้วย ดังนั้นรัฐจะต้องมีการจัดการและวางแผนให้ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป

2. ในช่วงระยะสามสิบปีที่ผ่านมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการจัดการป่าชายเลน ทั้งในภาพรวมทั้งประเทศและเฉพาะกรณี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2509-2540 โดยมีวัตถุประสงค์ และเงื่อนไขในการแก้ปัญหาของสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และมีมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้ยากแก่การปฏิบัติ งานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขและกำหนดแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี

3. ปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การใช้ประโยชน์ การดูแลรักษา และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการจัดการป่าชายเลนต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักด้วย

4. นอกจากปัญหาภายในประเทศแล้ว ในระดับโลกปัญหาการทำลายป่าชายเลนมักจะถูกหยิบยกมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า โดยอ้างว่าเป็นการสวนกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดกรอบแนวทางการจัดการป่าชายเลนบนพื้นฐานทางวิชาการทุกด้าน เพื่อให้ชี้ชัดถึงความตั้งใจของรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน โดยมีให้มีการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป

5. ป่าชายเลนเป็นแหล่งเชื้อเพลิงและถ่านที่สนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานทั้งในชนบทและชุมชนในเมือง นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นในการใช้ไม้ป่าชายเลน เพื่อทำเครื่องเลี้ยงสัตว์น้ำ จับสัตว์น้ำ และในการก่อสร้างอีกด้วยเป็นจำนวนมาก ซึ่งความจำเป็นพื้นฐานการใช้ไม้ในเรื่องเหล่านี้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับป่าชายเลนเป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งพันธุ์ไม้หลายชนิดใช้เป็นสมุนไพร และยังมีความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกหลายประการ เช่น ช่วยป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน แหล่งอาหารและที่อาศัยสัตว์น้ำนานาชนิด

จากความสำคัญของป่าชายเลนที่กล่าวมาแล้วหลายประการ รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการจัดการแบบผสมผสานเพื่อประโยชน์ในทุกด้านอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันจะต้องมีการปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลนให้มากขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการใช้ประโยชน์ในทุกด้านดังกล่าวแล้วข้างต้น

เป้าหมายหลักการจัดการป่าชายเลน

เพื่อให้สามารถบริหารจัดการป่าชายเลนให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์ที่แท้จริงของป่าชายเลนที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับท้องถิ่นระดับประเทศให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงระดับโลก ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 รวมทั้งเพื่อการให้ประโยชน์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน และจัดซื้อจัดแย้งอันเนื่องมาจากนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน ดังกล่าวแล้วข้างต้นรัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการบริหารจัดการป่าชายเลนขึ้นใหม่โดยมีเป้าหมายหลักดังนี้

1. เพื่อจัดการป่าชายเลนให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ในทุกด้านอย่างยั่งยืน และในขณะเดียวกันจะต้องคุ้มครองป้องกันและอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนที่เหลืออยู่ประมาณ 1 ล้านไร่ให้คงอยู่ต่อไป และพร้อมกับรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ
2. ทำการฟื้นฟูและปลูกพันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นใหม่ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่ง ซึ่งเป็นพื้นที่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ประมาณไม่ต่ำกว่า 140,000 ไร่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยภายในเวลา 5 ปี
3. กำหนดพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเกิดขึ้นใหม่ ซึ่งมีพื้นที่ที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ์ครอบครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีกฎหมายคุ้มครอง
4. ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลนที่อยู่ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ์ครอบครองของเอกชนให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด
5. จัดทำแผนจัดการป่าชายเลนระดับชาติ โดยให้ทุกจังหวัดที่มีป่าชายเลน จัดทำแผนการจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการจัดการป่าชายเลนระดับชาติ
6. จัดการทรัพยากรป่าชายเลน เพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการใช้ประโยชน์ด้านสังคม และเศรษฐกิจ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
7. เพื่อจัดการป่าชายเลนให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพโดยเน้นการจัดการแบบผสมผสานเป็นหลักมิใช่การจัดการทรัพยากรอย่างเดียวอย่างหนึ่งโดยเฉพาะหรือที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นการจัดการแบบแยกส่วน

ข้อกำหนดแนวทางการจัดการป่าชายเลน

เพื่อให้การจัดการป่าชายเลนบรรลุจุดประสงค์และเป้าหมายหลักดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องวางแนวทางการจัดการบนพื้นฐานข้อกำหนดในการพิจารณาที่สำคัญดังนี้

1. บนพื้นฐานข้อมูลความเป็นจริงของสถานการณ์ป่าชายเลน
2. บนพื้นฐานความต้องการในการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน
3. บนพื้นฐานข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการศึกษาวิจัย
4. บนพื้นฐานความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของบุคคลหลายฝ่าย
5. บนพื้นฐานความต้องการ หรือเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีทุกฉบับ
6. บนพื้นฐานความถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติ
7. บนพื้นฐานความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

การจัดการป่าชายเลนเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายหลัก และข้อกำหนดในการพิจารณา เพื่อวางแผนบริหารจัดการป่าชายเลน เพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน การบริหารจัดการและการวางแผนจะต้องดำเนินการดังนี้

1. การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน
2. การป้องกันและอนุรักษ์ป่าชายเลน
3. การปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลน
4. การศึกษาวิจัยและการประยุกต์ใช้
5. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่และส่งเสริม
6. การติดตามตรวจสอบและประเมินผล
7. การจัดองค์กรในการบริหารจัดการป่าชายเลน
8. การจัดทำแผนงานและงบประมาณ

การจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

การแบ่งเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลน

การจัดการแบ่งพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จะต้องกำหนดเขตการใช้พื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน พื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์และพื้นที่ป่าชายเลนเขตพัฒนา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่มีสภาพสมบูรณ์ในปัจจุบัน และพื้นที่ซึ่งปลูกและฟื้นฟูในอนาคต ที่สงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะด้านป่าไม้ และประมงอย่างยั่งยืน และใช้ประโยชน์ในทางวิชาการบนพื้นฐานของหลักวิชาการป่าไม้และทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง
- 2) ป่าชายเลนเขตพัฒนา หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่สามารถนำไปพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ทุกด้านตามหลักวิชาการป่าไม้ และทุกสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมบนพื้นฐานความสมดุลทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ

การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์จะต้องเป็นพื้นที่ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) พื้นที่ยังคงมีสภาพเป็นป่าชายเลน
- (2) พื้นที่ป่าชายเลนที่เกิดขึ้นใหม่และที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ
- (3) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นแหล่งรักษาพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์น้ำที่มีค่าทางเศรษฐกิจ
- (4) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์น้ำ
- (5) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดินที่มี

ผลกระทบต่อหญ้าทะเล แนวปะการัง หรือพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ที่หาดทราย สันทราย หาดเลน เลนงอก ทรายงอก เกาะ และถ้ำ

- (6) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี
- (7) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น
- (8) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตแหล่งท่องเที่ยว เขต

รักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

- (9) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นแนวป้องกันลม
- (10) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่

ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับป่าชายเลน

- (11) พื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นที่สมควรสงวนไว้เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- (12) พื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในระยะ 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำ ลำคลองธรรมชาติ หรือมากกว่า และอยู่ในระยะ 100 เมตร จากชายฝั่งทะเล หรือมากกว่า
- (13) พื้นที่ป่าสัมปทาน ป่าโครงการ และ พื้นที่สงวนป่าของรัฐ

การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเขตพัฒนาจะต้องเป็นที่พื้นที่ป่าชายเลนที่นอกเหนือจากพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ ซึ่งกำหนดเป็นขอบเขตของพื้นที่ป่าชายเลนสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ และป่าชายเลนเขตพัฒนาในแต่ละจังหวัด

การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน

การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ และป่าชายเลนเขตพัฒนา จะต้องดำเนินการโดยให้กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ตามแผนการจัดการป่าชายเลนระดับชาติและแผนจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัด โดยเน้นการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนที่มีอยู่ในปัจจุบันมิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมอย่าง คร่งครัด โดยเฉพาะการยึดครองพื้นที่ การตัดต้นไม้ หรือ ปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือนในเขตป่าชายเลน หากมีการบุกรุกเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมาย และ ระเบียบที่

เกี่ยวข้องกับโดยเคร่งครัดทันที เพื่อบรรลุผลสำเร็จดังกล่าวจำเป็นจะต้องดำเนินงานเบื้องต้นในหลายเรื่องที่สำคัญดังนี้

1) กรมป่าไม้จะต้องจัดระเบียบที่เป็นมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบควบคุม กำกับดูแลการบุกรุกป่าชายเลนอย่างเข้มงวด หากพบการบุกรุกเพิ่มเติม หรือ บุกรุกพื้นที่ใหม่หรือกระทำผิดใดๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องทันทีโดยไม่มีการละเว้นและให้มีระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน

2) สำรวจและจัดการทำฐานข้อมูลป่าชายเลนให้เป็นระบบ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด

3) กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการป่าชายเลน ตามแผนการจัดการป่าชายเลนระดับชาติ และแผนจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัด โดยมอบหมายภารกิจให้หน่วยราชการ องค์กรเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการ และกรมป่าไม้ดำเนินการและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการฝึกอบรมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้พื้นฐานในการจัดการป่าชายเลนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

4) กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับปรุง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน (เดิม) แล้วกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ และป่าชายเลนเขตพัฒนาให้สามารถจัดการได้อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ที่มีอยู่เดิมทราบและปฏิบัติอย่างเคร่งครัดทันที

5) ปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับการใช้และการอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยให้ครอบคลุมถึงผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรที่อยู่ใกล้เคียงให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

6) กรมป่าไม้สำรวจการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนทุกประเภทที่มีอยู่ให้ชัดเจน เพื่อนำมาวางแผนการดำเนินงานเพื่อพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

7) กรมป่าไม้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบแนวเขตป่าชายเลนและแนวทางปฏิบัติตามแผนจัดการป่าชายเลนระดับชาติและแผนการจัดการป่าชายเลนระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความร่วมมือของทุกฝ่ายในการป้องกันและการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง

การประยุกต์ระบบผสมผสานเพื่อประโยชน์เอนกประสงค์ในการใช้พื้นที่ป่าชายเลน เพื่อกิจกรรมบริเวณชายฝั่งทะเล

การใช้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณชายฝั่งทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุดและปราศจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศนั้น นอกเหนือจากการกำหนดเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์เป็นอันดับแรกดังที่กล่าวมาแล้ว ควรจะนำระบบผสมผสานเพื่อประโยชน์เอนกประสงค์ (Multiple use

system) เข้ามาประยุกต์ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนอีกด้วย ซึ่งระบบดังกล่าวแสดงรายละเอียด ระบบผสมผสานนี้ได้เสนอแนะโดยนักวิทยาศาสตร์หลายสาขาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งพื้นที่ชายฝั่งโดยยึดพื้นฐานทางด้านวิชาการ ความเหมาะสมของพื้นที่ และประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ระบบผสมผสานนี้ได้เป็นที่ยอมรับและได้นำออกเผยแพร่ไปยังประเทศที่มีป่าชายเลนทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย และควรจะได้ยึดถือปฏิบัติเป็นหลักการด้วย

ระบบผสมผสานเพื่อประโยชน์เอนกประสงค์ในการใช้พื้นที่ป่าชายเลนและกิจกรรมอื่น พอสรูปได้คือบริเวณพื้นที่ราบดินเลนนอกป่าชายเลนอยู่ในระดับน้ำขึ้นลงและมีความลาดเอียงด้วย ควรจะเลี้ยงหอยนางรม โดยใช้แท่งปูนหรือก้อนหิน และหอยแครง อาจจะปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมได้ เช่น เดียวกันหากมีสภาพเหมาะสมในพื้นที่บริเวณนี้ ถัดออกมาจากพื้นที่นี้เป็นบริเวณที่มีน้ำทะเลท่วมทุกระยะควรเลี้ยงหอยโดย วิธีแขวน เลี้ยงหอยแมลงภู่โดยใช้หลักไม้ไผ่ และเลี้ยงปลาในกระชัง ส่วนพื้นที่ชายฝั่งถัดจากที่ราบดินเลนขึ้นไปจะต้องรักษาไว้เป็นป่าชายเลนเพื่อจัดการใช้ประโยชน์สำหรับกิจการป่าไม้ตามหลักวิชาการ เพื่อเป็นแหล่งอาหาร แหล่งที่อยู่อาศัยและวางไข่ของสัตว์น้ำ และป้องกันคลื่นลมและการพังทลายของดิน การขุดบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ การเกษตรกรรมหรือกิจการพัฒนาอื่นๆ ควรจะดำเนินการได้เฉพาะพื้นที่หลังป่าชายเลนเท่านั้น โดยเฉพาะการเลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น การเลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลา เป็นต้น และนอกจากนี้ การเลี้ยงกุ้งในพื้นที่ดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดควรจะเป็น การเลี้ยงแบบกึ่งพัฒนา (semi-intensive) คืออาศัยลูกกุ้ง และอาหารบางส่วนจากธรรมชาติเท่านั้น แต่ควรจะเน้นการเลี้ยงแบบพัฒนา (intensive) ให้มากที่สุด โดยอาศัยลูกกุ้งจากโรงเพาะฟักและให้อาหารทั้งหมดเท่านั้นแต่ไม่ควรเป็นการเลี้ยงแบบดั้งเดิม (extensive or non-intensive) โดยอาศัยลูกกุ้งและอาหารจากธรรมชาติทั้งสิ้น เว้นแต่พื้นที่นั้นมีความเหมาะสมกับวิธีการเลี้ยงแบบนี้จริงๆ เท่านั้น ซึ่งวิธีการเลี้ยงกุ้งแบบกึ่งพัฒนาและแบบพัฒนาเป็นวิธีการที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการเลี้ยงกุ้งโดยวิธีอื่นๆ แต่การเลี้ยงกุ้งจะเป็นวิธีไหนก็ตามสิ่งสำคัญจะต้องพิจารณาก็คือให้เป็นการเลี้ยงในพื้นที่เดิมอย่างถาวรและยั่งยืน ไม่ควรจะย้ายที่เลี้ยงอย่างเด็ดขาด การใช้ประโยชน์ป่าชายเลนผสมผสานอีกระบบหนึ่งก็คือ การปลูกป่าควบคู่กับการเลี้ยงสัตว์น้ำ (silvo-fishery system) ซึ่งทำได้ผลมาแล้วในประเทศอินโดนีเซีย สำหรับในประเทศไทยมีการทำในระบบผสมผสานระหว่างประมงกับการปลูกป่าชายเลนได้ดำเนินการน้อยมาก ซึ่งควรจะได้ขยายผลให้มากขึ้นในอนาคต การเลี้ยงปลาในกระชังบริเวณลำคลองหรือแม่น้ำระหว่างป่าชายเลน เป็นอีกวิธีหนึ่งเป็นการผสมผสานหว่างประมงกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนอีกด้วย

การป้องกันและอนุรักษ์ป่าชายเลน

1. สำรวจกำหนดแนวเขต รั้ววัด และจัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าชายเลนให้ชัดเจนและถาวรเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ
2. จัดระบบป้องกันกันและอนุรักษ์ป่าชายเลน พร้อมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือยานพาหนะที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์อย่างเข้มข้น
3. ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครและสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีศักยภาพดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการลาดตระเวน ตรวจสอบ และเฝ้าระวังการลักลอบตัดไม้และบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน

การปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลน

1. สำรวจพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ที่เสื่อมสภาพ พื้นที่นาทุ่งทิ้งร้าง พื้นที่เหมืองแร่ร้าง พื้นที่เลนงอกใหม่ และพื้นที่อื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อเร่งรัดปลูกป่าชายเลน
2. การจัดทำแนวกันคลื่นตามแนวชายฝั่ง เพื่อเพิ่มพื้นที่เลนงอกใหม่ แล้วปลูกป่าชายเลนในพื้นที่เกิดขึ้นใหม่
3. จัดทำแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ไม้ป่าชายเลน และสร้างสวนรวบรวมพันธุ์ไม้ป่าชายเลน
4. เพาะชำกล้าไม้ป่าชายเลน เพื่อสนับสนุนการปลูกฟื้นฟูป่าชายเลน
5. ส่งเสริมหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา โรงเรียน วัด องค์กรท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป ให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลน
6. ส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาป่าชายเลนชุมชน

การศึกษาวิจัย และการประยุกต์ใช้

1. กำหนดกรอบแนวทางในการวิจัยป่าชายเลน โดยกำหนดแผนการศึกษาวิจัย และพัฒนาป่าชายเลนให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และระบบนิเวศของป่าชายเลน ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว
2. สร้างกลไก และเครือข่ายในการประสานงาน และการศึกษาวิจัยร่วมกัน ระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ
3. ส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณและอัตรากำลังในการวิจัยป่าชายเลน เพื่อการวิจัยครบวงจร และถ่ายทอดผลงานวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการจัดการป่าชายเลนในระดับจังหวัด พร้อมทั้งรวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับป่าชายเลน

3.10 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ได้มีผู้ที่ได้ให้ความสำคัญกับป่าชายเลนเป็นจำนวนมากและสามารถนำงานวิจัยต่างๆ มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษานโยบาย อนุรักษ์ป่าชายเลน ได้ดังนี้

สนิท อักษรแก้ว (2540, 224 - 226) ได้เขียนหนังสือปาชายเลนนิเวศวิทยาและ การจัดการ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับป่าไม้ชายเลนดังนี้

ปัญหาที่พบอยู่ในประเทศที่มีปาชายเลนก็คือ การขาดความรู้เกี่ยวกับชนิดของ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ในระบบนิเวศ มีแรงกดดันจากความต้องการใช้ทรัพยากรและที่ดิน ปาชายเลน ผลที่ตามมาก็คือ โอกาสในการจัดการทรัพยากรปาชายเลนอย่างผสมผสาน ในการอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์ในปาชายเลนต้องสูญเสียไป นอกจากนั้นการตัดสินใจ ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปาชายเลน ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้ พื้นฐานเกี่ยวกับปาชายเลนอย่างเพียงพอ อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อปาชายเลนติดตามมาอย่างคาดไม่ถึง ดังนั้น สิ่งที่ต้องได้รับและให้ความสำคัญ เพื่อดำเนินการเป็นอันดับแรกในการจัดการทรัพยากรปาชายเลน ก็คือ การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรปาชายเลน แห่งชาติ

แผนการจัดการปาชายเลนของประเทศควรรวมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากเกี่ยวพันกับกลุ่มกิจกรรมหลายกลุ่มที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพยากรหลายประเภทและควบคุม โดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน อีกทั้งยังอาจจะมีองค์กรทางการเมืองร่วมอยู่ด้วย ดังนั้นหากจะสามารถจัดทำแผนการจัดการ ทรัพยากรปาชายเลนแห่งชาติขึ้นก่อน จึงประสานเข้ากับแผนการใช้ที่ดินของประเทศ หรือแผนการจัดการที่ดินชายฝั่งทะเล ซึ่งก็จะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่า

โสภณ หะวานนท์และมงคล ไช้มุกด์ (2540, บทคัดย่อ) ได้เสนอเอกสารการวิจัย เรื่อง โกงกางทรัพยากรที่มีคุณค่าของปาชายเลน ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ ดังนี้

ปาชายเลน เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งสะสมธาตุอาหารตามธรรมชาติของพืชและสัตว์ กล่าวคือทางด้านสิ่งแวดล้อมปาชายเลนมีประโยชน์ ในการป้องกันชายฝั่งทะเลจากคลื่นลมป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจากกระแสน้ำ และช่วยให้ดินตะกอนทับถมรากไม้และต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ อย่างหนาแน่น ช่วยกั้นกรองของเสียและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและสัตว์บกอีกหลายชนิด ปาชายเลนจึงเป็นระบบนิเวศอีกระบบหนึ่งที่อยู่ระหว่าง ระบบนิเวศบกกับระบบนิเวศทะเล ช่วยให้ความสัมพันธ์อย่างต่อนื่องของระบบนิเวศทั้งสาม เพื่อให้เกิดความสมดุล ของธรรมชาติสำหรับในด้านเศรษฐกิจปาชายเลนให้คุณค่ามหาศาลกับมนุษย์ เช่น เป็นแหล่งสัตว์เศรษฐกิจจำพวก กุ้ง หอย ปลา และไม้จากปาชายเลนมาใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัย เช่น ไม้โกงกางเป็นไม้ปาชายเลนชนิดหนึ่งและนับว่าเป็นไม้ชนิดเดียวที่มีปริมาณมากในปาชายเลนของประเทศไทย

สนใจ หะวานนท์, สมศักดิ์ ทิริโยธา และดาวรุ่ง ใจจริง (2540, บทคัดย่อ) ได้เสนอรายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติ ของราษฎรต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชายเลน แบบยั่งยืน ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้

ความสำคัญของป่าชายเลนทั้งในด้านการใช้ประโยชน์ไม้และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่งเพื่อผลผลิตสัตว์น้ำ คือการเปิดโอกาสให้ราษฎรมามีส่วนร่วมในการจัดการและอนุรักษ์ป่าชายเลน การวางแผนเพื่อจัดการป่าชายเลนให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ปัญหา และความต้องการของราษฎรจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ควรจำแนกพื้นที่ป่าชายเลนเป็นเขตอนุรักษ์ เขตป่าชุมชน เขตป่านันทนาการ เขตการวิจัยและเขตเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน และ ขณะเดียวกันจำเป็นต้องถ่ายทอดความรู้ทางด้านป่าชายเลนและป่าชุมชนแก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีความพร้อมในการรับเอาพื้นที่ป่าชายเลนบางพื้นที่ ที่อยู่ใกล้เคียงไปดำเนินการจัดการป่าชายเลนแบบเอนกประสงค์ (Multiple Uses)

สมชาย ดิษฐคร (2540, บทคัดย่อ) ได้เสนอการส่งเสริมและพัฒนาป่าชายเลน อ่าวคุ้งกระเบนในพื้นที่โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ จังหวัดจันทบุรี ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้

ป่าชายเลนอ่าวคุ้งกระเบนที่สมบูรณ์ รวมทั้งป่าที่ปลูกขึ้นบริเวณรอบๆ อ่าวมีเนื้อ ที่ประมาณ 1,100 ไร่ เป็นป่าชายเลนผืนเล็กๆ ผืนเดียวที่คงเหลืออยู่ในพื้นที่โครงการ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมา จากพระราชดำริ จึงนับว่าป่าชายเลนแห่งนี้มี คุณค่าและคุณประโยชน์มากมายต่อราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงจนไม่สามารถประเมินค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ เพราะนอกจากประโยชน์ในด้านการประมงชายฝั่ง การเพาะเลี้ยง ชายฝั่ง และรักษาความสมดุลตามธรรมชาติชายฝั่งแล้ว ยังเป็นสถานที่ที่ให้ข้อมูลความรู้ ตลอดจนเป็นสถานที่ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับป่าชายเลนและระบบนิเวศชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง แก่ นักเรียน นักศึกษานักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

สิริ ทุกขวินาศ (2540, บทคัดย่อ) ได้เสนอรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล กรมประมง และคณะกรรมการกลางและสมาชิกตลอดชีพ ชมรมฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลนแห่งประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ ดังนี้

เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงกุ้งทะเลได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลนต่อระบบนิเวศวิทยาชายฝั่ง และการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลโดยได้ร่วมกิจกรรมการปลูกป่าชายเลนมาช้านานแล้ว แต่ผลการดำเนินการก็ได้ผลในหลายท้องที่และก็ประสบปัญหาและอุปสรรค ในหลายท้องที่ กล่าวคือ การปลูกป่าชายเลนส่วนใหญ่จะปลูกบริเวณดินเลนงอกใหม่ ซึ่งมีน้ำที่ท่วมสูงในช่วงนี้เกิดและมึคลื่นลมแรง ทำให้กล้าไม้ชายเลนมักจะไม่สามารถทน สภาพแวดล้อมบริเวณดังกล่าวได้จึงทำให้การปลูกป่าชายเลนบริเวณดังกล่าวล้มเหลว

เกษียณ ณัฐประเสริฐ (2540, บทคัดย่อ) ได้เสนอการจัดการและการอนุรักษ์ป่าชายเลน ในท้องที่จังหวัดตราด (ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2536 - ปัจจุบัน) ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสรุปได้ ดังนี้

การจัดการป่าชายเลนตามระบบและวิธีการที่ใช้อยู่เดิมนั้น ยากแก่การควบคุมและสภาพป่าก็มีแต่จะเสื่อมสภาพ ผู้รับอนุญาตมักจะเลือกตัดแต่ชนิดไม้ที่มีค่าออกมาใช้ประโยชน์ คงเหลือแต่ไม้ที่มีลักษณะคดงอ และไม้ที่ไม่มีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ กรมป่าไม้จึงได้พิจารณาวิธีการที่เหมาะสมรัดกุม เพื่อทำการปรับปรุงสภาพป่าให้สมบูรณ์ในการที่ได้พิจารณาเสนอรัฐบาล เพื่ออาศัยอำนาจตามความในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดให้ทำไม้โดยให้สัมปทานระยะยาว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2509 ให้เปลี่ยนนโยบายการทำไม้ป่าชายเลนจากวิธีการอนุญาตรายย่อย หรือวิธี การอนุญาตผูกขาดมาเป็นการอนุญาตโดยวิธีการให้สัมปทานระยะยาว เต็มรอบตัดฟัน ตามโครงการเป็นเวลา 15 ปี กรมป่าไม้จึงได้พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เรียกโครงการควบคุมป่าชายเลน และให้จัดตั้งหน่วยควบคุมป่าชายเลนขึ้น เพื่อให้ตรวจตรา ควบคุมการปฏิบัติงานในป่าชายเลน โครงการที่ให้สัมปทานให้รัดกุมเป็นไปตามระเบียบ เงื่อนไขและข้อบังคับแห่งสัมปทาน เมื่อได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานป่าชายเลนทำไม้ตาม ระบบวนวัฒนวิธีใหม่ รอบหมุนเวียนเป็น 30 ปี และรอบตัดฟัน 15 ปี ต่อมากรมป่าไม้ได้ เปลี่ยนระบบการจัดการป่าชายเลน จากระบบ Shelterwood Cum Minimum Girth System มาใช้ระบบตัดหมดในแนวสลับ (Clear Felling in Alternate Strips) โดยให้ทำการตัดฟันไม้ ในแนวตัดฟันที่มีขนาดความกว้างด้าน 40 เมตร ออกตลอดแนวแล้วเว้นไว้ 1 แนวสลับกัน ไปทั้งแปลงตัดฟัน

ปัจจุบันนี้ป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดตราด ซึ่งได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 8 ป่า รวมเนื้อที่ 69,305.00 ไร่หรือ 11,089 ตารางกิโลเมตร ซึ่งอยู่กระจัดกระจาย ทั่วไปทั้งสามอำเภอ โดยที่ราษฎรที่อาศัยในพื้นที่และใกล้เคียง ได้อาศัยเพื่อประกอบกิจกรรมทางด้านการประมง

เฉลิมชัย โชติกมาศ (2539, บทคัดย่อ) ได้เสนอการจัดการป่าชายเลนในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสรุป ได้ดังนี้

ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ได้ถูกทำลาย อย่างรุนแรง ด้วยเหตุผลและ ความจำเป็นที่รัฐบาลได้มีแนวทางในการพัฒนาและขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในอัตราที่สูง ซึ่งมีการใช้วัตถุดิบทางด้านต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญของงานการผลิต ป่าชายเลนของ ประเทศไทยก็ได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน โดยให้ถูกบุกรุกทำลายอย่างกว้างขวาง เพื่อใช้ เป็นพื้นที่การเกษตรกรรมทำนา กุ้งเป็นส่วนใหญ่ จากการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลน ประมาณ 2,299,375 ไร่ แต่ในปี พ.ศ. 2536 เหลือพื้นที่ ป่าชายเลนเพียง 1,054,226 ไร่ เท่านั้น ใน

ระยะเวลา 32 ปี จะเห็นได้ว่าป่าชายเลนได้ถูก ทำลายไปกว่า 50% รัฐบาลได้พยายามหามาตรการ เพื่อแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกทำลายป่าชายเลนมาโดยตลอด โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะป้องกัน รักษาและอนุรักษ์ป่าชายเลนให้ คงเหลือไว้ให้มากที่สุด ได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินใน พื้นที่ป่าชายเลน เพื่อแสดงความชัดเจนของพื้นที่ที่จะอนุรักษ์ พัฒนา แต่อย่างไรก็ตามการบุกรุก ทำลายยังมีเกิด ขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดมา การจัดการป่าชายเลนปัจจุบันนี้ได้เน้นหนักไปทางด้าน การป้องกันรักษาป่า และมีการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่ยังไม่ได้มีการจัดการป่าชายเลน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยการอนุญาตให้มีสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นการตอบสนองความต้องการใช้ไม้ของประชาชนผู้บริโภค (consumer) อย่างไรก็ตามการจัดการป่าชายเลนจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องไม่ให้มีการทำลายระบบนิเวศป่าชายเลน

เสถียร ณัฐประเสริฐ (2539, บทคัดย่อ) ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคาการยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

การจัดการป่าชายเลนในอดีต เป็นเพียงการวางโครงการชั่วคราว การอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตรายย่อยเป็นปี ๆ ไป ระบบวนวัฒนวิธีก็ยังมีได้มีการกำหนดให้ใช้ แน่นนอน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 กรมป่าไม้ได้ทำการปรับหลักเกณฑ์การทำไม้ป่าชายเลน และให้ทำการสำรวจจัดวางโครงการป่าชายเลนให้เป็นการดำเนินงานเดียวกันทั้งหมด โดยกำหนด รอบตัดฟัน 15 ปี แบ่งพื้นที่ป่าโครงการเป็น 15 แปลง มีการอนุญาตให้ทำไม้ออกโดยวิธี ประมูลผูกขาดครั้งละ 3 - 5 ปี ทำไม้ปีละแปลง ระบบวนวัฒนวิธีที่ใช้คือ Shelterwood with Minimum Girth Limit ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2509 ให้เปลี่ยนนโยบาย การทำไม้ป่าชายเลน จากวิธีรายย่อยและการอนุญาตแบบผูกขาดมาเป็นการอนุญาตโดย วิธีให้สัมปทานระยะยาว

ต่อมาเนื่องจากพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วอันเป็น ผลเนื่องจากการเข้าไปใช้ประโยชน์พื้นที่ในป่าชายเลน รวมทั้งการให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ตลอด ทั้งการลักลอบบุกรุกทำลายป่าชายเลน รัฐได้หามาตรการต่าง ๆ มาใช้ดำเนิน การเพื่อที่จะอนุรักษ์ ป่าชายเลนและทรัพยากร โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาใช้บังคับ แต่ผลปรากฏว่ายังไม่สามารถหยุดยั้งแก้ไขปัญหาคาการทำลายป่าชายเลนลงได้อย่างจริงจัง

รัฐได้พิจารณาเห็นว่า การให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไปแล้วนั้นเป็นสาเหตุที่ สำคัญ อีกประการหนึ่งในการทำลายป่าชายเลนลง ทั้งที่มีวิธีการจัดการตามหลักวิชาการ ป่าไม้ในการวางโครงการป่าสัมปทานแล้ว ประกอบกับได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัมปทานให้ผู้รับสัมปทาน ต้องถือปฏิบัติไว้เหมาะสมดีแล้ว ปรากฏว่าผู้รับสัมปทาน บางรายมิได้ถือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานโดยเคร่งครัดและครบถ้วน

ฉะนั้น รัฐจึงพิจารณาแล้วให้มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเสียทั้งหมด ซึ่งจะ
เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหাপ่าชายเลนถูกทำลาย

มุงรักษ์ ปิ่นวนิชย์กุล (2538, บทคัดย่อ) ได้เสนอการศึกษาการดำเนินงานปลูกสร้าง
และบำรุงป่าชายเลนตามโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ในจังหวัดระยอง ซึ่งมีสาระ
สำคัญที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

ป่าชายเลนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทรงคุณค่าและมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่จากกรณีที่ป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลาย จาก
สาเหตุต่าง ๆ จนมีเนื้อที่ลดลง ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่ง และความสมดุลย์
ของระบบนิเวศโดยรวม จึงได้มีการรณรงค์ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมป่าชายเลนขึ้นมา
ใหม่อย่างจริงจัง ทั้งภาครัฐและในหมู่ประชาชนทั่วไป

โครงการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ เป็นโครงการหนึ่งของกรมป่าไม้ ซึ่งจัดตั้ง
ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 ในความพยายามที่จะเร่งฟื้นฟู และพัฒนา
สภาพแวดล้อมป่าชายเลนในพื้นที่ป่าชายเลนทั่วประเทศที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนความสมบูรณ์
โดยเร็วในระยะเวลา 5 ปี (2535 - 2539)

ในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับป่าชายเลนในจังหวัดระยองยังมีน้อย ซึ่งผู้ดำเนินงาน
ก็ได้พยายามดำเนินการแก้ไขตามประสบการณ์และความรู้ที่มีอยู่ ทั้งนี้ในแต่ ละปัญหาก็จะมีความ
แตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่และแต่ละสถานการณ์

ทัศนีย์ ฉันทาศิย์ (2533, บทคัดย่อ) ได้เสนอเรื่องผลกระทบทางสังคมจาก ทรัพยากรป่า
ชายเลนและการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

อิทธิพลของสังคมมนุษย์ที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติมีมากมาย ทรัพยากรป่าชายเลน
ก็เช่นกัน ป่าชายเลนไม่ได้เป็นเพียงระบบนิเวศ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่างๆ เท่านั้น หากแต่
ยังเป็นที่อยู่อาศัยเลี้ยงชีพของมนุษย์ด้วย ดังนั้นความเกี่ยวโยงกันเป็นระบบของระบบนิเวศทาง
กายภาพ ชีวภาพ กับอิทธิพลของสังคมมนุษย์ซึ่งอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนรวมเข้า
ด้วยกันแล้ว ก็จะเป็นตัวกำหนดทิศทางของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในป่าชายเลน
และกำหนดรูปแบบและความรุนแรงของผลกระทบที่กลุ่มชนเหล่านั้นจะก่อให้เกิดขึ้น ต่อทรัพยากร
ป่าชายเลน หากจะพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ความสำคัญของทรัพยากร ป่าชายเลน และการดำรง
อยู่ได้ของระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลน ถูกกำหนดขึ้นและควบคุม โดยการยอมรับของมนุษย์ โดย
มองตนเองเป็นศูนย์กลาง หรือพิจารณาจากประโยชน์ที่จะบังเกิดขึ้นแก่ตน ดังนั้นในการดำเนินการ
ใด ๆ ต่อทรัพยากรป่าชายเลน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนจัดการ การกำหนดนโยบายและการพัฒนา
จึงควรจะต้องพิจารณาผล (กระทบ) ที่จะมิต่อกลุ่มสังคม มนุษย์นอกเหนือไปจากผลกระทบทาง
กายภาพ-ชีวภาพและผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ประชาชนบริเวณชายชายฝั่งทะเล ให้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนในหลาย รูปแบบ มีทั้งการใช้ประโยชน์โดยตรง เช่น การผลิตถ่านไม้ป่าชายเลน หรือการใช้ประโยชน์ ทางอ้อม เช่น การประมงชายฝั่ง เป็นต้น สำหรับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ จะแตกต่างกันไป

จากกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำและมีชีวิตที่ต้องพึ่งพาอาศัย ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นอันมาก ไปจนถึงกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งอาศัยอยู่ตาม แม่น้ำ มี อาชีพธุรกิจการประมง และกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ ประชากรที่อยู่ อาศัยในพื้นที่ป่าชายเลน แต่เข้ามาอาศัยประกอบอาชีพในระยะเวลาประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา ผลกระทบทางสังคม ที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงกุ้งในที่ดินป่าชายเลนที่เด่นชัดมี หลายประการ ได้แก่ การกระจายโอกาสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เป็นธรรม การอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหา ที่ดินทำกินความไม่มั่นคงในภาวะทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้เลี้ยงกุ้งซึ่งพึ่งพาภาวะตลาดโลก การทำ ผิดกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ความขัดแย้งระหว่าง คนต่างสาขาอาชีพ การเกิดช่องว่างระหว่างรัฐ กับประชาชน และระหว่างหน่วยงานของ รัฐด้วยกัน และคุณภาพของชีวิตที่ด้อยลงเนื่องจากภาวะ มลพิษที่เกิดขึ้น

การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ไม่อาจกระทำได้ง่าย ๆ เพียงแต่ขับไล่ผู้ที่บุกรุกป่าชายเลน เขต อนุรักษ์หรือเขตเศรษฐกิจ ก. ที่เลี้ยงกุ้งอยู่ในปัจจุบันให้ออกไปจากพื้นที่หรือ แนะนำ ให้ราษฎรเลิก เลี้ยงกุ้ง หรือปล่อยให้ราคากุ้งตามตลาดโลกกำหนดให้ผู้เลี้ยงร่ำรวย หรือ ล่มจมไปตามยถากรรม เพราะหากเป็นเช่นนั้นการขยายการบุกรุกป่าชายเลนในที่แห่งใหม่ก็คงจะเกิดขึ้นไม่สิ้นสุดการแก้ปัญหา จึงควรพิจารณาจากต้นเหตุที่สำคัญที่สุด คือ ความไม่รู้ทั้งในด้านความสำคัญของป่าชายเลนต่อ การดำรงชีพของตน และความรู้ เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการเลี้ยงกุ้งและการขาดแคลนที่ดินจะ ใช้ทำการเลี้ยง

ดังนั้นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนก็คือ การกำหนดส่งเสริมการเลี้ยง กุ้งให้ ชัดเจนตามหลักการอนุรักษ์ป่าชายเลน และมีเนื้อที่ที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดโลก รวมทั้งการจัดรูปและปฏิรูปที่ดินในเขตเพาะเลี้ยงให้เกิดความเป็นธรรม และกระจายโอกาส ในการใช้ทรัพยากรแก่ราษฎรอย่างทั่วถึง อันจะเป็นการแก้ไขปัญหา การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน ในระยะ ยาว รวมทั้งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในทางสังคมลงได้ นอกจากนั้นยังควรจะได้มีการประสาน งานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และองค์กรทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ป่าชายเลน เพื่อให้เกิด ความเข้าใจร่วมกัน และให้มีการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนบนพื้นฐานของประโยชน์ของกลุ่มสังคม ทุกกลุ่ม รวมทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากร ป่าชายเลนของตนเอง

จิตต์ คงแสงไชย (2533, บทคัดย่อ) ได้เสนอเอกสารสถานการณ์ป่าชายเลนของ ประเทศไทย โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ป่าชายเลนเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ ตั้งแต่ภาคตะวันออก ภาคกลางลงไปจนถึงภาคใต้ทั้งสองฝั่งจึงถือว่าโชคดี อย่างยิ่งป่าชายเลนยังมีความสำคัญในด้านประมงโดยเฉพาะเป็นแหล่งขยายพันธุ์และเป็นแหล่งอนุบาลเพื่อการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำนานาชนิด ดังนั้นในพื้นที่ใดมีการทำลายป่าชายเลนแล้ว จะมีผลโดยตรงทำให้สัตว์น้ำ พวกกุ้ง หอย ปู และปลาในบริเวณ ใกล้เคียงลดลง จะมีผลกระทบต่อประชาชน ที่หาเข้ากินค้ำ จากการจับสัตว์น้ำเพื่อเลี้ยงชีพบริเวณชายฝั่งทะเล นอกจากนี้ป่าชายเลนยังมีความสำคัญในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยป่าชายเลนเป็นฉากกำบังตามธรรมชาติ เพื่อป้องกันลมพายุ การพังทลายของดินชายฝั่งทะเลด้วย

ประธาน บำรุงราษฎร์(2531,8-20)ได้เขียนหนังสือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

ป่าชายเลนเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าอย่างมหาศาลและมีความสำคัญต่อชีวิตประชาชนและเศรษฐกิจของชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตนั้น ป่าชายเลน เป็นทั้งอยู่อาศัย น้ำที่สำคัญ และป่าไม้ในป่าชายเลนมีประโยชน์ เช่น ไม้หลายชนิดใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยทำเครื่องประดับ ตกแต่งและใช้ในการเกษตรต่างๆ ถ่านจากไม้ โกงกาง ซึ่งคุณภาพที่ดีที่สุด นอกจากนั้นไม้จากป่าชายเลนยังสามารถนำไปกลั่นหรือสกัดเอาสารเคมีที่เป็นประโยชน์ได้ โดยเฉพาะเช่น แทนนิน แอลกอฮอล์ กรดน้ำส้ม และน้ำมันดิน เป็นต้น

นริศ ธนะประสพ (2532, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง "การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชายเลนของประชาชนในท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด" พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชายเลนน้อย ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการอนุรักษ์ และลักษณะการมีส่วนร่วมตามรูปแบบ การอนุรักษ์ ประชาชนที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชายเลนนั้น สำหรับปัญหาและอุปสรรค ในการอนุรักษ์ป่าชายเลนของประชาชนในท้องถิ่น คือ ไม่มีเวลา กลัวได้รับความเดือดร้อน และเป็นอันตรายต่อชีวิต อีกทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร

บุญชนะ กลั่นคำสอน (2531, 22) ได้กล่าวว่า การจัดการป่าชายเลนเพื่อพัฒนาชนบทและให้ราษฎรในท้องถิ่นมีที่ทำกิน และสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับพวกเขาเหล่านั้น จำเป็นต้องมีหลายฝ่ายร่วมมือกันเข้าช่วยเหลือไม่ว่าการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการเกษตร การอุตสาหกรรมต่าง ๆ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ต่อสภาวะแวดล้อม ในระยะช่วงอายุของผู้ส่งเสริมนี้อาจจะยังไม่เกิด จำเป็นต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของภาครัฐหรือทางภาคเอกชนหรือชาวบ้าน

จากแนวคิดที่มุ่งให้องค์กรท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาประยุกต์ให้ประโยชน์ในการอนุรักษ์ ป่าชายเลนที่มีค่า

มหาดาลให้คงไว้ตลอดไป โดยรัฐควรจะวางนโยบายเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ ป่าชายเลนให้เด่นชัด และนโยบายการใช้พื้นที่ป่าชายเลนจะประสบความสำเร็จได้ดั่งนั้น รัฐจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ ไม่นับบุคคลทุกระดับได้เข้าใจถึงความสำคัญของป่าชายเลน และผลเสียที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อให้ประชาชนทุกระดับได้ เกิดความหวงแหน และอนุรักษ์ป่าชายเลนอันมีค่านี้ ให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมของชาติ ตลอดไป.

ธงชัย จารุพัฒน์และสุวิทย์ อ่องสมหวัง (2537, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา เรื่อง การจัดทำ ข้อมูลและแผนที่ป่าชายเลนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน พบว่าตั้งแต่ดำเนินการเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2504 จนถึงปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศ ดังนี้ ในปี 2504 มีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่ 2,299,375 ไร่ และจากการสำรวจล่าสุดโดย ใช้ภาพถ่ายจากดาวเทียม (Lansat-5 TM) ปี พ.ศ. 2536 พบว่าพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศลดลง เหลือเพียง 1,054,266 ไร่ ซึ่งในระยะเวลา 32 ปี พื้นที่ป่าชายเลนได้ถูกทำลายไปแล้วถึง 1,245,109 ไร่

พิพัฒน์ พัฒนผลไพบุลย์, สมภพ รุ่งสภา และเปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต (2534, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลกระทบของฟาร์มกุ้งที่มีผลต่อ ป่าชายเลนในบริเวณชายฝั่งทะเล จังหวัดตราด พบว่าป่าชายเลนในบริเวณจังหวัดตราดมี 55,112 ไร่ ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนได้ ถูกนำไปใช้ประโยชน์ต่างๆ ส่วนใหญ่มาจากการเลี้ยงกุ้ง ผลของการศึกษาการประเมินผลกระทบ ฟาร์มเลี้ยงกุ้ง ปรากฏชัดว่ากิจกรรมจาก เลี้ยงกุ้งบริเวณแหล่งป่าชายเลน มีผลต่อลักษณะ โครงสร้างของป่าชายเลน หรือการเจริญเติบโตอัตราการตายของกล้าไม้และคุณภาพน้ำบริเวณ ใกล้พื้นที่เลี้ยงกุ้ง ได้ชี้ความแตกต่างไปจากบริเวณที่ห่างไกลจากพื้นที่นาุ้ง

ประจวบ สิริรักษาเกียรติ (2537 , บทคัดย่อ) ได้ศึกษา "การคัดเลือกพื้นที่เพื่อทำการ ปลุกป่าชายเลนและการเลี้ยงกุ้งทะเลในจังหวัดจันทบุรี โดยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์" พบว่า จังหวัดจันทบุรี มีศักยภาพในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำแบบพัฒนา เกษตรกรได้พัฒนาและ ขยายพื้นที่ เลี้ยงกุ้งกุลาดำอย่างรวดเร็วแต่ขาดการวางแผน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเหมาะสม และพื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดจันทบุรี ส่วนมากถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็น พื้นที่เลี้ยงกุ้งกุลาดำ ทำให้ เหลือพื้นที่ป่าชายเลนเพียง 16,984 ไร่ แต่พื้นที่เลี้ยงกุ้งกุลาดำ เพิ่มมากขึ้นถึง 155,545 ไร่ พื้นที่ เลี้ยงกุ้งบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน ถึง 130,732 ไร่

กนกพร บุญส่งและอภิสิทธิ์ เขียมหน่อ (2537, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา "การอนุรักษ์ป่าชายเลน ควบคุมการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ บริเวณอ่าวคู้งกระเบน อำเภอกาฬโง่ จังหวัดจันทบุรี" พบว่า การเลี้ยงกุ้ง กุลาดำแบบพัฒนาบริเวณชายฝั่งจะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ แก่เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสูง แต่ กิจกรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อป่าชายเลน และระบบนิเวศชายฝั่งในบริเวณ ใกล้เคียง ทั้งจากการบุกรุกแผ้วถางป่าชายเลน เพื่อใช้พื้นที่และการระบายน้ำเสียลงสู่ชายฝั่ง ดั่งนั้นเพื่อให้การทำนาุ้งมีผลกระทบต่อผลผลิตของ ป่าชายเลนและคุณภาพน้ำน้อยที่สุด ควรมี

การอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลนบางส่วนไว้ควม คู่กับการใช้พื้นที่บางส่วนที่เสื่อมสภาพจากการเพาะเลี้ยงกุ้ง โดยที่ป่าชายเลน จะสามารถช่วยรักษาสมดุลของปริมาณธาตุอาหารบริเวณชายฝั่ง

สิทธิพันธ์ ศิริรัตน์ชัย (2540, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การอนุรักษ์ป่าชายเลนผืนสุดท้ายของจังหวัดชลบุรี มีแนวชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 156 กิโลเมตร และตลอดแนว ชายฝั่งจากบริเวณปากแม่น้ำบางปะกงจนถึงตำบลอ่างศิลาเคยเป็นบริเวณที่มีป่าชายเลน อุดมสมบูรณ์มาก แต่ปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำนาเกลือ สถานที่ราชการ และที่อยู่อาศัยของประชากรจำนวนมาก ทำให้ป่าชายเลนใน บริเวณนี้มีสภาพเสื่อมโทรม สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเล มหาวิทยาลัยบูรพา จึงร่วมกับ จังหวัดชลบุรีจัดทำโครงการอนุรักษ์ป่าชายเลน จังหวัดชลบุรี โดยจัดทำเป็นโครงการต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2538 - 2540 เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรีบริเวณ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมือง ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 400 ไร่ และบริเวณเขตเมืองใหม่ตำบล เสม็ด อำเภอเมือง มีพื้นที่ประมาณ 150 ไร่ ซึ่งโครงการนั้นนอกจากจะมุ่งหวัง ในการอนุรักษ์ป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรีให้ดำรงอยู่ตลอดไปแล้วยังเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อ เป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงครองราชย์เป็นปีที่ 50

อภิวันท์ กำลั้งเอก (2540, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่นาุ้งเสื่อมโทรมเป็นสวนป่าชายเลน พบว่าการใช้พื้นที่ป่าชายฝั่งของประเทศ เพื่อกิจกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้ง โดยการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างต่อเนื่องในอดีตและนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลน ของประเทศถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเกิดปัญหาต่อเนื่องในเรื่องของมลภาวะ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ถึงแม้ว่าปัจจุบันนี้รัฐบาลได้มีมาตรการควบคุมการใช้พื้นที่ป่าชายเลนแล้วก็ตาม แต่มาตรการในการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรมมีอยู่น้อย การแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำในหลายวิถีทาง แต่วิถีการหนึ่ง ซึ่งต้องกระทำ อย่างแน่นอน คือ การปลูกป่าทดแทนป่าธรรมชาติที่ถูกทำลายไป วัตถุประสงค์หลักในการ ศึกษาวิจัยเรื่องนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงต้นทุน ผลประโยชน์ในการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์

ปิยะ ประทีปภิรมณ์ (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่ชายทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่ชายทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ แบบสอบถามทำการสอบถามกลุ่มตัวอย่างจำนวน 181 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา มีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนอยู่ใน ระดับต่ำ 2) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน คือ สถานภาพ ทางสังคม การเป็นสมาชิกกลุ่ม และการคาดหวังผลประโยชน์ ส่วน

ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน อาชีพรายได้ 3) ปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชุมชน คือ การให้ความร่วมมือของประชาชน ผู้นำชุมชน ข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ และการสนับสนุนจากภาครัฐ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ควรปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกที่ดีให้ประชาชนเห็นความสำคัญ ของการเสียสละและการให้ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน การเลือกผู้นำชุมชนควรเลือกผู้ที่มีความสามารถและมีความเสียสละ ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนา ชุมชน ให้มากกว่าที่ผ่านมา โดยผ่านสื่อต่างๆ ที่สะดวกต่อการได้รับข่าวสารของประชาชน และควรให้ ความสำคัญและสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาแก่พื้นที่ชายทะเลบางขุนเทียนให้มากขึ้น รวมทั้ง ควรมีแผนพัฒนาเฉพาะของพื้นที่ดังกล่าว

หน่วยงานกรุงเทพมหานคร



4.1 ประวัติกรุงเทพมหานคร

ประมาณปี พ.ศ.2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงให้จัดการปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนครหลวง แบบ Board of Councillership พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจงานปกครองท้องถิ่น รวมกันเป็นคณะกรรมการ Committee จัดบริหารนครหลวง คือ กรุงเทพมหานครในรูปแบบเทศบาล การทำงานของคณะกรรมการ Committee ลำช้า จึงทรงยกเลิกละคณะกรรมการ Committee ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นให้เสนาบดีกระทรวงเมืองต่อมา คือ กระทรวงนครบาล ปกครองบังคับบัญชามณฑลพระนคร ประกอบด้วยพื้นที่ พระนครธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ รัษฎบุรี มินบุรี

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนกระทรวงนครบาลมารวมกับกระทรวงมหาดไทย ให้จัดตั้งตำแหน่งสมุหพระนครบาล ปกครองมณฑลกรุงเทพ โดยใช้ระเบียบข้อบังคับพิเศษที่แตกต่างจากมณฑลอื่นๆ

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในปีต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกมณฑล จัดให้มีระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็น จังหวัด อำเภอ ดังนั้น มณฑลกรุงเทพจึงถูกยกเลิกไปด้วย พื้นที่นครหลวง จึงเป็นเพียง จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

ในปี พ.ศ.2476 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ได้กำหนดให้ท้องถิ่นที่จะยกฐานะการปกครองท้องถิ่นเป็นเทศบาลนครได้ ต้องมีขนาดประชากร 30,000 คนขึ้นไป และมีการกระจายตัวเชิงพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

ต่อมาในปี พ.ศ.2479 ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2480 เทศบาลนครกรุงเทพเริ่มเปิดดำเนินการ ส่วนเทศบาลนครธนบุรีเปิดดำเนินการ เมื่อ 21 เมษายน พ.ศ.2480 เทศบาลทั้งสองดำเนินการมาตลอดจนถึง พ.ศ.2514 จึงมีการรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็น "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ (รศ.สนธิ บางยี่ขัน, 2540:424) กำหนดให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า "ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และมีรองผู้ว่าราชการ 2 คน

องค์การของการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า "สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ฝ่ายบริหาร เรียกว่า "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี"

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้เหตุผลในการรวมเทศบาลนครกรุงเทพ กับเทศบาล

นครธนบุรีเข้าด้วยกันว่า เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการ และความสะดวกสบายของประชาชน สมควรจัดรูปแบบการปกครองเป็นพิเศษ เพื่อให้บริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

สมาชิกสภานครหลวง และผู้บริหารนครหลวง มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะบริหารในสถานภาพนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทย และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง การดำเนินงานของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงภายในระยะเวลา 1 ปี โดยมีการประกาศยกเลิกตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดการปกครองรูปแบบพิเศษ "กรุงเทพมหานคร" (Bangkok Metropolis) มีฐานะเป็นจังหวัด มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี การดำเนินกิจการได้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลนครหลวง เข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การพัฒนานครหลวงมีประสิทธิภาพ ในทิศทางเดียวกัน

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้จัดรูปการปกครองจากนครหลวงกรุงเทพมหานครและเทศบาลนครหลวง มาเป็น "กรุงเทพมหานคร" โดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารนครหลวง กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาล ในเขตนครหลวงมาเป็น "กรุงเทพมหานคร" และได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ เป็นลักษณะผสม ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะ เป็นจังหวัด มีผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ

ต่อมาได้เกิดความไม่สงบในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ประกาศขึ้นใช้โดยมี มาตรา 16 บัญญัติว่า การปกครองท้องถิ่นทุกระดับรวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารปกครองท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ในปีพ.ศ.2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ขึ้นใน วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขต และแขวงสำหรับพื้นที่เขต คือ อำเภอเดิม ส่วนพื้นที่แขวง คือ ตำบลเดิม และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้กรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน อยู่ในตำแหน่งตามวาระ คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งกรุงเทพมหานครได้จัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2518

แต่การเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะมิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปีทั้งนี้เพราะได้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จนไม่สามารถที่จะประสานกันได้จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 ด้วยเหตุ ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทำให้กรุงเทพมหานครเข้ายุคแห่งการมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง

และเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2528 สภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ลงมติรับหลักการเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต ภายใน 30 วัน ซึ่งวันเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กำหนดในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 สำหรับสมาชิกสภาเขตให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกสภาเขต

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เช่น การเป็นผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร
การเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนด
ไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด
นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี เป็นต้น

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อดีต - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2516-2553)

ลำดับที่ 1 นายชำนาญ ยุวบูรณ์ มาจากการแต่งตั้ง เริ่มวาระ 1 มกราคม พ.ศ. 2516
สิ้นสุดวาระ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ลำดับที่ 2 นายอรรด วิสูตรโยธาภิบาล มาจากการแต่งตั้ง เริ่มวาระ 1 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2516 สิ้นสุดวาระ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2517

ลำดับที่ 3 นายสิริ สันตะบุตร มาจากการแต่งตั้ง เริ่มวาระ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2517
สิ้นสุดวาระ 13 มีนาคม พ.ศ. 2518

ลำดับที่ 4 นายสาย หุตะเจริญ มาจากการแต่งตั้ง เริ่มวาระ 29 พฤษภาคม พ.ศ.
2518 สิ้นสุดวาระ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2518

ลำดับที่ 5 นายธรรมบุญ เทียนเงิน พรรคประชาธิปัตย์ เริ่มวาระ 10 สิงหาคม พ.ศ.
2518 สิ้นสุดวาระ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 คะแนนเสียง 99, 247

ลำดับที่ 6 นายชลอ ธรรมศิริ แต่งตั้ง เริ่มวาระ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 สิ้นสุดวาระ
14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522

ลำดับที่ 7 นายเชาวน์วิศ สุตลาภา แต่งตั้ง เริ่มวาระ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 สิ้นสุด
วาระ 16 เมษายน พ.ศ. 2524

ลำดับที่ 8 พลเรือเอกเทียม มกรานนท์ แต่งตั้ง เริ่มวาระ 28 เมษายน พ.ศ. 2524
สิ้นสุดวาระ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527

ลำดับที่ 9 นายอาษา เมฆสวรรค์ แต่งตั้ง เริ่มวาระ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 สิ้นสุด
วาระ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528

ลำดับที่ 10 พลตรี จำลอง ศรีเมือง กลุ่มรวมพลัง เริ่มวาระ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.
2528 สิ้นสุดวาระ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 คะแนนเสียง 408, 233

พลตรี จำลอง ศรีเมือง) สมัยที่ (2 พรรคพลังธรรม เริ่มวาระ 7 มกราคม พ.ศ. 2533
สิ้นสุดวาระ 22 มกราคม พ.ศ. 2535 คะแนนเสียง 703, 671

ลำดับที่ 11 ร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ผู้สมัครอิสระ เริ่มวาระ 19
เมษายน พ.ศ. 2535 สิ้นสุดวาระ 18 เมษายน พ.ศ. 2539 คะแนนเสียง 363, 668

ลำดับที่ 12 นายพิจิตต รัตตกุล กลุ่มมตงาน เริ่มวาระ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2539 สิ้นสุด

วาระ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 คะแนนเสียง 768, 994

ลำดับที่ 13 นายสมิคร สุนทรเวช พรรคประชากรไทย เริ่มวาระ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 สิ้นสุดวาระ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2547 คะแนนเสียง 1,016, 096

ลำดับที่ 14 นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน พรรคประชาธิปัตย์ เริ่มวาระ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2547 สิ้นสุดวาระ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2551 คะแนนเสียง 911, 441

นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (สมัยที่ 2) พรรคประชาธิปัตย์ เริ่มวาระ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2551 สิ้นสุดวาระ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 คะแนนเสียง 991, 018

ลำดับที่ 15 ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร พรรคประชาธิปัตย์ 11 มกราคม พ.ศ. 2552 คะแนนเสียง 934, 602

4.2 ประวัติสำนักงานเขตบางขุนเทียน

เขตบางขุนเทียน เป็น 1 ใน 50 เขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร อยู่ในกลุ่มเขตกรุงธนใต้ มีพื้นที่ 120.69 ตารางกิโลเมตร สภาพพื้นที่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของเขต เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย การค้า และอุตสาหกรรม ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรมและมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เนื่องจากเป็นเขตเดียวของกรุงเทพมหานครที่มีพื้นที่ติดกับอ่าวไทย เป็นระยะทางประมาณ 5 กิโลเมตร และยังมีป่าชายเลนหลงเหลืออยู่

อำเภอบางขุนเทียน เป็นอำเภอที่เก่าแก่ สันนิษฐานว่าก่อตั้งในปี พ.ศ. 2410 เดิมขึ้นอยู่กับจังหวัดธนบุรี ซึ่งต่อมาพื้นที่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอ บริเวณริมคลองด่าน คลองดาวคะนอง และคลองบางขุนเทียน มีความเจริญและมีชุมชนเพิ่มขึ้น ทางราชการจึงได้จัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีขึ้นในปี พ.ศ. 2479 โดยให้ตำบลบางค้ออยู่ในท้องที่ด้วย และจัดตั้งสุขาภิบาลบางขุนเทียนขึ้นในพื้นที่บางส่วนของตำบลบางขุนเทียนและตำบลบางมดในปี พ.ศ. 2508

ภายหลังได้มีการรวมจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนครเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเปลี่ยนเป็นกรุงเทพมหานคร แบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตและแขวงแทนอำเภอและตำบล อำเภอบางขุนเทียนจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร มีเขตการปกครอง 7 แขวง ได้แก่ แขวงบางขุนเทียน แขวงบางค้อ แขวงจอมทอง แขวงบางมด แขวงท่าข้าม แขวงบางบอน และแขวงแสมดำ

ต่อมาในพื้นที่เขตมีประชากรหนาแน่นขึ้นมาก เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง กรุงเทพมหานครจึงตั้งสำนักงานเขตบางขุนเทียน สาขา 1 ดูแลพื้นที่ 4 แขวง ซึ่งได้แยกออกไปเป็นเขตจอมทองในปี พ.ศ. 2532 และเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย แยกแขวงบางบอนออกไปตั้งเป็นเขตบางบอน

เขตบางขุนเทียนแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 2 แขวง ได้แก่ แขวงท่าข้าม และแขวงแสมดำ

คำขวัญเขตบางขุนเทียน

หลวงพ่อปลัดวัดกำแพง

แหล่งเกษตรกรรม

วัฒนธรรมบางกระบือ

พื้นที่ทะเลกรุงเทพ

วิสัยทัศน์เขตบางขุนเทียน

เที่ยวธรรมชาติทะเลกรุงเทพฯ รักษาสภาพแวดล้อมป่าชายเลน เพิ่มพื้นที่สีเขียวและแหล่งเรียนรู้ธรรมชาติ พัฒนาแหล่งผลิตอาหารทะเลได้มาตรฐาน เศรษฐกิจชุมชนเติบโตแบบยั่งยืน และบริการด้วยรอยยิ้ม

พันธกิจ

1. ทำให้เขตบางขุนเทียนเป็นแหล่งอาหารทะเลของกรุงเทพมหานคร
2. นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. พัฒนาด้านกายภาพและภูมิทัศน์ชายฝั่งทะเล
4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของสังคม
5. สนับสนุนสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการและภาคเอกชนในการศึกษาวิจัยและพัฒนาพื้นที่
6. ผลักดันให้มีการแก้ไข การใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
7. ผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ส่งเสริมการประกอบอาชีพ
8. พัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

4.3 ความเป็นมาของพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน

คนชาวทะเลกรุงเทพมหานคร เป็นคนชุมชนดั้งเดิมและเป็นคนที่ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยทำมาหากิน เพราะบางขุนเทียนเป็นแหล่งอาหาร มีหังเกลือ กุ้ง หอย ปลาที่สมบูรณ์ที่สุดในประเทศไทยแห่งหนึ่ง คนพื้นที่คือ คนที่อาศัยอยู่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ ก่อน พ.ศ. 2484 คือ คนพื้นฐานเดิมของคนทะเลบางขุนเทียน

ต่อมาหลังสงครามโลกสงบแล้ว ประมาณ ปี พ.ศ. 2481-2492 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดสรรที่ดินในเขตสมุทรสาครและสมุทรปราการ และเขตตำบลท่าข้าม อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี บางส่วนโดยมีอาณาเขตตั้งแต่ปากน้ำท่าจีน ถึงปากอ่าวแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านทิศใต้ติดทะเล ทิศเหนือด้านสมุทรสาคร ติดคลองสนามชัย ด้านสมุทรปราการ ทิศเหนือ ติดคลองบางปลากด ด้านจังหวัดธนบุรี ทิศเหนือ ติดคลองเชิงตาแพ และคลองลูกวัว การจัดสรรที่ดิน 3 จังหวัดในจำนวนเนื้อที่ดิน ประมาณ 48,000 ไร่เศษ เพื่อให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินได้คนละไม่เกิน 50 ไร่

และรัฐได้จัดตั้งหน่วยงานของทางราชการขึ้น 2 แห่ง คือ หน่วยนิคมสหกรณ์โคกขามและหน่วยนิคมสหกรณ์บ้านไร่ ทั้งยังได้เปิดทำการรับสมัครเข้าเป็นสมาชิก ในการจัดนิคมเพื่อ

เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น ทำนาข้าว ทำนาเกลือ ทำประมงบนฝั่ง คือการเลี้ยงกุ้ง หอย ปู ปลา และได้ให้สมาชิกรวมกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น 2 แห่ง คือสหกรณ์กรุงเทพฯ จำกัด และสหกรณ์นิคมสมุทรสาคร จำกัด เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลผลิตของสมาชิก และเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อไปประกอบอาชีพ ในการทำมาหากิน ทางด้านจังหวัดสมุทรสาครได้มีประชาชน จากบ้านแพ้ว บ้านบ่อ กาหลง บางซุด โกรกกราก ฯลฯ ได้มาสมัครสมาชิกเพื่อรับที่ดินตามที่รัฐจัดให้เอาไปประกอบอาชีพ ทางด้านสมุทรปราการได้มีประชาชนจาก สาขา คลองใหม่ แหลมใหญ่ แหลมสิงค์ ศรีคง ด้านธนบุรี มีประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่เดิมเก่าก่อน และที่มาจากบ้านหัวกระบือ บ้านหัวป่า บ้านเชิงตาแพ และบ้านบางพะเนียง เข้ามาสมัครรับจัดสรรที่ดิน และได้ประกอบอาชีพกัน มาจนถึงทุกวันนี้ และยังได้รวมตัวกันจัดสร้าง วัด โรงเรียน ในชุมชนที่พวกตัวเองอาศัยอยู่และได้รับความเจริญขึ้นมาตาม ลำดับ

ทางราชการได้ให้การสนับสนุนเรื่อง คมนาคม มีการขุดคลอง เช่น คลองโล่ง คลองพิทยาลงกรณ์ คลองหนึ่ง สอง สาม สี่ ส่วนคลองพิทยาลงกรณ์ ทางราชการและชาวบ้านตั้งชื่อเพื่อถวายเป็น ที่ระลึกถึงพระเกียรติคุณ และพระกรุณาธิคุณของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ พระบิดาแห่งกระบวนการสหกรณ์ในประเทศ

พื้นที่ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน เดิมเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์ ตั้งอยู่บริเวณ หมู่ที่ 9 และ 10 แขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เดิมเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอาณาเขตทางทิศเหนือติดที่ดินทำกินของสมาชิกสหกรณ์บ้านไร่ เป็นแนวยาวขนานชายฝั่งทะเลประมาณ 4,720 เมตร แนวด้านทิศตะวันออกและตะวันตก ติดเขตจังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร ด้านใต้ติดทะเล มีเนื้อที่ประมาณ 2,735 ไร่

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพการณ์ธรรมชาติ ทำให้ชายฝั่งทะเลถดถอยและป่าไม้ชายเลนลดลง พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำถูกคลื่นทะเลกัดเซาะพังเสียหายเพิ่มขึ้นทุกปี สูญเสียพื้นที่และนาุ้งเสียหาย และเสียเงินในการซ่อมแซม ซึ่งมีสาเหตุมาจากการไม่มีป่าชายเลนดักดินตะกอนไว้ ทำให้คลื่นขนาดใหญ่พัดพาดินตะกอนออกไปจากชายฝั่ง ประกอบกับการทรุดตัวของพื้นดินเฉลี่ยปีละ 2 ซม. กระแสน้ำชายฝั่งความเร็ว และกระแสน้ำขึ้นน้ำลงที่พัดพาดินตะกอนออกไป ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นจากภาวะโลกร้อน โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 0.2 ซม.

พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกที่ดินพื้นที่ป่าชายเลน 2,735 ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และให้กรม รับผิดชอบดูแล เพื่อป้องกันการกัดเซาะและพังทลายของชายฝั่ง และสร้างสวนป่าให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เสถียรภาพ จากการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนในช่วง พ.ศ. 2523 - 2537 พ.ศ. 2538 - 2543 พบว่า มีอัตราการกัดเซาะเฉลี่ย

17.36 เมตร และ 8.65 เมตร/ ตามลำดับ และผลการคำนวณระยะถดถอยของชายฝั่งปัจจุบัน อยู่ที่ประมาณ 1.4 - 4.5 เมตร/ปี ตามลำดับ ซึ่งคาดว่าภายใน 10 ปี ป่าชายเลนที่เหลืออยู่จะถูกทำลายทั้งหมด และที่สำคัญประชาชนอาจต้องสูญเสียที่ดินริมชายฝั่งทะเลมากกว่า 50 เมตร หากไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขโดยด่วน

กรุงเทพมหานครได้พยายามรักษาชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนด้วยมาตรการต่างๆ ทั้ง มาตรการกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการสร้างเขื่อนหินทิ้ง แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง ไม่สามารถรักษาชายฝั่งทะเลได้อย่างยั่งยืน จากผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องใช้มาตรการสร้างสิ่งก่อสร้าง เพื่อการป้องกันยับยั้งการกัดเซาะชายฝั่งและเพื่อดักจับดิน ตะกอนเพิ่มเติมให้ชายฝั่ง พร้อมทั้งปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติม

4.4 แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้เริ่มใช้แผนประกอบการบริหารงานบ้านเมืองอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ.2520 โดยจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 5 ปี (พ.ศ.2520 - 2524) แผนฉบับนี้ถูกจัดทำโดยให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และแผนมหาดไทย ฉบับที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลาของแผนตรงกัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มจัดทำฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 (ระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2509) เป็นแผน 6 ปี แต่ตั้งแต่ฉบับที่ 2 เป็นต้นมาจะทำเป็นแผน 5 ปีต่อเนื่องกันมา ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 10 (ระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2554) ในขณะที่แผนมหาดไทย 5 ปีของกระทรวงมหาดไทย ฉบับแรกจัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2515 (ระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2519) ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519) กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 5 ปี จำนวน 6 ฉบับ ดังนี้

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 - 2524)

แนวนโยบายกรุงเทพมหานครในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1(พ.ศ. 2520 -2524) ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เพราะกรุงเทพมหานครเพิ่งจัดทำแผนพัฒนา คือการบริหารงานแบบมีแผนเมื่อเอาระดับชาติใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือการบริหารราชการไปแล้ว 3 แผนพัฒนา หรือ 15 ปี เรียกได้ว่ากรุงเทพมหานครบริหารงานโดยไม่มีแผนในช่วง 5 ปี มาเป็นเวลาดัง 15 ปี

นโยบายกรุงเทพมหานครในช่วง พ.ศ. 2520- 2524 ประกอบด้วยนโยบายด้านต่างๆ ดังนี้

1. นโยบายด้านการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค
2. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

3. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ
4. นโยบายด้านรายได้ของกรุงเทพมหานคร
5. นโยบายด้านการบริหาร

โดยกรุงเทพมหานครประสบปัญหาต่างๆ คือ

- การเติบโตของชุมชนระดับเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบ
- ปัญญาชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
- ปัญหาการกระจายบริการพื้นฐานสำหรับชุมชนในกรุงเทพมหานคร
- ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย
- ปัญหาการจราจร
- ปัญหาน้ำท่วมและน้ำเสีย
- ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
- ปัญหาการศึกษาภาคบังคับ
- ปัญหาการบริการด้านสาธารณสุข

ที่มา : กทม.ได้เริ่มใช้แผนพัฒนา กทม. ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2520 ในสมัย ผว.กทม. นายชลอ ธรรมศิริ โดยวางแผนหลักไว้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและพัฒนา กทม. ในระยะ 5 ปี (พ.ศ.2520-2524) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525-2529)

นโยบายของกรุงเทพมหานครในช่วง พ.ศ. 2525-2529 เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ในกรุงเทพมหานครในขณะนั้น และในสถานการณ์แวดล้อมในเวลานั้น ได้แก่

1. นโยบายด้านการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และกำจัดน้ำเสีย
2. นโยบายด้านรักษาความสะอาด
3. นโยบายด้านรายได้
4. นโยบายด้านการใช้ที่ดินและระบบจราจร
5. นโยบายด้านสาธารณสุข
6. นโยบายด้านการศึกษา
7. นโยบายด้านสังคม
8. นโยบายการบูรณะและปรับปรุงเมือง
9. นโยบายด้านเศรษฐกิจ
10. นโยบายด้านการบริหาร

จากนโยบาย 10 ประการข้างต้นของกรุงเทพมหานคร ในช่วง พ.ศ. 2525-2529 จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครได้มองปัญหาในรายละเอียดลึกลงไปกว่าการกำหนดนโยบายในช่วงแรก (พ.ศ.2520-2524) คือได้แยกนโยบายบางด้านออกจากกัน เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ปฏิบัติได้ชัดเจนกว่าและรายละเอียดขึ้นกว่าในช่วง 5 ปีแรก แต่ก็ยังคงเน้นความเป็นไปได้ในทางกิจกรรมไปปฏิบัติเชื่อมโยงกับนโยบายด้านรายได้เป็นหลัก และยังไม่สู้เน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงานและมาตรการสนับสนุนการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ มากนัก

ที่มา : กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และตามนโยบาย ผู้บริหารราชการ กทม. เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2525-2529

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534)

ช่วง พ.ศ. 2530 - 2534 เป็นนโยบายกรุงเทพมหานครกำหนดโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พลตรีจำลอง ศรีเมือง) ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 ซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายไว้ดังต่อไปนี้

ก. นโยบายทั่วไป ได้แก่

1. ให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนการแก้ปัญหาต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพตามหลักประชาธิปไตย
3. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความเติบโตด้านต่างๆ

ข. นโยบายเฉพาะด้าน ได้แก่

1. นโยบายด้านการโยธา
"ปรับปรุงงานด้านโยธาของกรุงเทพมหานครให้มีความคล่องตัวทั้งในด้านการให้บริการประชาชนและการก่อสร้างของกรุงเทพมหานครเอง"
2. นโยบายด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
"บ้านเมืองจะต้องสะอาดและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ประชาชนทุกชั้นไม่ว่ายากดีมีจนจะต้องอยู่ร่วมในสังคมเดียวกันได้อย่างสบายตาและสบายใจ"
3. นโยบายด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย
"ป้องกันไม่ให้น้ำท่วมขังเวลาฝนตกหนัก หรือในกรณีที่เกิดน้ำท่วมก็สามารถ

ระบายนํ้าให้แก้ไขได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งแก้ไขให้นํ้าในคลองต่างๆ เน่าเสียน้อยลง"

4. นโยบายด้านการจราจร

"ทุ่มเทงบประมาณและปฏิบัติหน้าที่ด้านแก้ปัญหาจราจรในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครให้เต็มที่"

5. นโยบายด้านสภาพแวดล้อมเป็นพิษ

"ทำงานภายในกรอบหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอย่างเต็มกำลังและด้วยประสิทธิภาพสูงสุด ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถทำงานได้ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มที่"

6. นโยบายด้านการแพทย์และสาธารณสุข

6.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต

6.2 เร่งรัดการควบคุมและป้องกันโรคและแก้ไขปัญหาสารพิษที่เป็นเรื่องเร่งด่วนของชุมชน

6.3 กระจายบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขลงไปถึงประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะประชาชนที่มีรายได้น้อย

6.4 ผลสมผลงานการให้บริการด้านการป้องกันส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพควบคุมไปกับการรักษาพยาบาล

7. นโยบายด้านสวัสดิการสังคม

7.1 ร่วมมือกับประชาชนในชุมชนเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ในชุมชนแออัดต่างๆ ให้ดีขึ้น ตลอดจนร่วมมือกับหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่ยากจนตามกำลังความสามารถ

7.2 ส่งเสริมให้ประชาชนมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่ออกกำลังกายและจัดให้มีกิจกรรมต่างๆ อันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าของขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมที่ฝังงานในการดำรงชีวิต

7.3 สนับสนุนให้ประชาชนมีอาชีพการงานที่สุจริต

8. นโยบายด้านสวนสาธารณะ

"กรุงเทพมหานครจะต้องมีสวนสาธารณะในรูปแบบต่างๆ มากขึ้นพร้อมด้วยพันธุ์ไม้นานาชนิด ทั้งไม้ดอกไม้ประดับอันสวยงาม เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งช่วยปรับสภาพธรรมชาติแวดล้อมในกรุงเทพมหานครด้วย"

ที่มา : กทม. ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และตามอำนาจหน้าที่ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2530-2534

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535 -2539)

กำหนดแนวทางพัฒนาเป็น 5 แผนสาขา 23 แผนงาน และแผนการลงทุนการพัฒนา
ดังนี้

1. แผนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหามลพิษต่างๆ เช่น ปัญหาน้ำท่วม น้ำเสีย ขยะมูลฝอย มลภาวะทางอากาศจากที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น
2. แผนสาขาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณสุข มุ่งเน้นในการแก้ปัญหาความไม่เป็นระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดโครงข่ายถนนให้สามารถเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ และสามารถประสานในเรื่องบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานของหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องกัน
3. แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม มุ่งเน้นในการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาทางวัฒนธรรม จริยธรรมและศีลธรรมเสื่อมโทรม ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย การให้บริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การบริการสาธารณสุข
4. แผนสาขาการบริหารและการปกครอง มุ่งเน้นการพัฒนาระบบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ องค์กร บุคลากร และกลไกการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครตามวิธีการประชาธิปไตย
5. แผนสาขาการคลัง มุ่งเน้นการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายให้สามารถหารายได้เพิ่มแก่กรุงเทพมหานครให้ครบถ้วน รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารการเงิน การงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และสามารถระดมทุนจากภาคเอกชนให้ร่วมลงทุนกับกรุงเทพมหานคร

ที่มา : กทม.ได้เริ่มใช้แผนพัฒนา กทม. ฉบับที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2535 -2539 ให้กับหน่วยงานและการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยครอบคลุมปัญหาต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ในทุกด้าน กล่าวคือ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การจราจร คุณภาพชีวิต ชุมชนแออัด ตลอดจนปัญหาการบริหารและการปกครอง รวมทั้งปัญหาด้านการเงินและการคลังของกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544)

กรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ในเดือนตุลาคม 2539 และได้กำหนดแนวทางพัฒนาเป็น 6 แผนสาขา 21 แผนงาน ดังนี้

1. แผนสาขาผังเมืองและการใช้ที่ดิน
2. แผนสาขาการจราจร การขนส่งและสาธารณูปโภค
3. แผนสาขาสีเขียวและสิ่งแวดล้อม
4. แผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม
5. แผนสาขาการบริหารและการปกครอง

6. แผนสาขาการคลัง

แผนสาขาสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นที่จะส่งเสริมและรักษาคุณสภาวะแวดล้อมที่ดีของ กรุงเทพมหานคร พัฒนาคูณภาพสิ่งแวดล้อมโดยลดปริมาณ และควบคุมมลพิษด้านต่างๆ ให้เป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง เพิ่มประสิทธิภาพและเสริมสร้างระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน

โดยปรับปรุงพื้นที่ว่างเปล่าสาธารณะและที่สาธารณะให้มีสภาพเหมาะสมต่อการพักผ่อนหย่อนใจ กำหนดมาตรการทางผังเมือง ส่งเสริมให้เกิดพื้นที่สีเขียวเพิ่มมากขึ้น ในการพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชน พื้นฟูสภาพคูคลอง ให้มีสภาพเหมาะสมต่อการที่จะนำมาใช้ในการระบายน้ำ คมนาคม ขนส่ง และมีสภาพภูมิทัศน์ที่ดี เผยแพร่ความรู้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนทั่วไปและนักเรียน นักศึกษา ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงถนนสายต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร อย่างน้อยเขตละ 1 สาย ให้มีความสะอาด เป็นระเบียบ ร่มรื่นสวยงาม และควบคุมมลพิษมิให้เกินมาตรฐานที่กำหนด ดำเนินการให้มีศูนย์ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และศึกษาวิจัยการจัดเก็บข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ที่มา : กทม. ได้จัดทำแผนพัฒนา กทม.ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540 -2544) โดยมีแนวทางการจัดทำแผนใกล้เคียงกับแผนพัฒนา กทม.ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) โดยอาศัยแนวทาง ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

2. แผนมหาดไทย ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540-2544)

3. นโยบายผู้บริหารราชการกทม.

4. ผลการประเมินผลแผนพัฒนา กทม. ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539)

5. ข้อคิดเห็นของหน่วยงานต่างๆ ของกทม.

6. ความต้องการหรือความคิดเห็นของประชาชน

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2545-2549)

ที่มา : ยึดหลักการพัฒนาที่เน้น คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการเพื่อมุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารราชการและเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติราชการ โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์และความพึงพอใจกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น จึงได้ประกาศบังคับใช้แผนบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 และ 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดย

อาศัย พ.ร.บ. ฉบับนี้ รัฐบาลได้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกซึ่งครอบคลุมปี พ.ศ. 2548 - 2551 ขึ้น โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาเป็นเนื้อหาจัดทำแผนฯ โดยแผนฯ ฉบับนี้มี ระยะเวลา 4 ปี สอดคล้องกับวาระการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แผนฯ ฉบับนี้มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนมหาดไทย รวมทั้ง แผนพัฒนากรุงเทพมหานครเดิมที่ล้วนมีระยะเวลา 5 ปี เป็นเอกเทศจากวาระของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วจึงให้เปลี่ยนการจัดทำแผนให้มาสอดคล้องกับ แนวทางของรัฐบาล จัดทำแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 4 ปี ขึ้นมาใหม่ โดยให้สอดคล้อง กับวาระการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และได้แนวนโยบายของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเข้ามามีผลในการจัดทำแผนฯ ด้วย แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับแรกคือ ฉบับปี พ.ศ. 2548 - 2551 และในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครอยู่ในระหว่างการใช้แผน บริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 ซึ่งครอบคลุม ปี พ.ศ. 2552 - 2555 และมีนโยบายให้ ศึกษาจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 12 ปี (2552 - 2563) ที่มีชื่อย่อเป็นภาษาสากลว่า Bangkok 2020 ซึ่งเป็นแผนระดับสูงกว่าแผนบริหารฯ เพื่อครอบคลุมทิศทางของแผนบริหารฯ ให้มี ระยะเวลาถึง 3 ฉบับ และวางวิสัยทัศน์ให้กรุงเทพมหานครเป็น " เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน " หรือ " Sustainable Metropolis "

แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551

กรุงเทพมหานคร ได้ใช้แผนเป็นกรอบชี้แนะและควบคุมการพัฒนานับตั้งแต่แผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 - 2524) ถึงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545 - 2549) พบว่ามีอุปสรรคหลายประการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่กำหนดไว้ใน แผนอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น

- กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาทั้งแผนงาน ภาพรวม และแผนงานระดับหน่วยงาน
 - กรอบระยะเวลาของแผนไม่สอดคล้องกับวาระการบริหารงานของผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร
 - ขาดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนซึ่งใช้เป็นกลไกในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ แผนและเชื่อมโยงไปสู่การประเมินผลงานในระดับบุคคล เพื่อให้บุคลากรสามารถนำแผนงาน ที่กำหนดได้ไปปฏิบัติงานได้จริงจนได้รับผลตอบแทนและมีขวัญกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติราชการ
- ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งการปรับปรุง กระบวนการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

กรุงเทพมหานครจึงจัดให้ทำแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 เพื่อเป็นกรอบชี้้นำการดำเนินงานของทุกหน่วยงาน ที่สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยใช้กรอบแนวคิดจาก

1. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551
2. ปฏิญญา วิสัยทัศน์ และนโยบาย ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. แผนผังเมืองรวม 20 ปี และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครสู่เมืองน่าอยู่
4. เกณฑ์ประเมินเมืองน่าอยู่ขององค์การอนามัยโลก
5. ผลการประเมินแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (ระยะครึ่งแผน) พ.ศ. 2545 - 2546

โดยแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนา กรุงเทพมหานคร 9 ด้านได้แก่

1. การแก้ไขและบรรเทาปัญหาจราจรด้วยการจราจรทางเลือกและระบบอัจฉริยะ
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์พลังงาน
3. การเสริมสร้างความปลอดภัยและบรรเทาสาธารณภัย
4. การสร้างโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีคุณภาพมาตรฐานสำหรับคนทุกวัย
5. การส่งเสริมคุณภาพชีวิตในเชิงรุกและจิตสำนึกด้านศิลปวัฒนธรรม
6. การส่งเสริมเศรษฐกิจเมืองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมให้มีความเข้มแข็ง
7. การวางผังเมืองและพัฒนาเมือง เพื่อความสวยงาม น่าอยู่อย่างยั่งยืน
8. การบริหารจัดการเมืองตามหลักธรรมาภิบาล
9. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเมืองด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแผนบริหาร

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555

ในการจัดทำแผนบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ กรุงเทพมหานครได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนากรุงเทพมหานครในระยะยาว 12 ปี ให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่น่าอยู่และยั่งยืน (กรุงเทพฯ ในปี 2563) มุ่งให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางภูมิภาค มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมเมืองชั้นนำ มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและเป็นมหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน ภายใต้การดำเนินการ 5 ยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบบบูรณาการเพื่อมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางภูมิภาค
2. พัฒนาศักยภาพเมืองเพื่อก้าวทันการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเป็นมหานครแห่งการเรียนรู้
3. พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม
4. พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งคุณภาพชีวิตที่ดีและมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม
5. พัฒนาระบบบริหารจัดการ เพื่อต้นแบบด้านการบริหารมหานคร

แผนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน บางขุนเทียน

จากการศึกษารายละเอียดของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พบว่ากรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 , ฉบับที่ 6 และในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 ดังนี้

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการกำหนด โครงการป้องกันคลื่นกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ไว้ใน แผนสาขาสังแวดล้อมไว้เป็นครั้งแรก หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน ออกจากป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ให้เป็นที่ดินในความดูแลของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2532 จำนวน 2,735 ไร่ ตามรายละเอียด เพิ่มเติมในแผนฯ ว่า " กรุงเทพมหานครได้รับมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่เขตบางขุนเทียนเพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ แต่ที่ดินดังกล่าวในปัจจุบันได้ถูกคลื่นกัดเซาะจนหมดและรุกรานเข้าไปในพื้นที่ของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งทำการเลี้ยงกุ้งบางส่วน และขณะนี้กรม ได้อนุมัติโครงการจัดสร้างสวนสาธารณะชายทะเลนี้แล้ว ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน จึงจัดสร้างแพยางไว้หน้าชายทะเล เพื่อป้องกันการกัดเซาะของคลื่น ก่อนทำการปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ โดยดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ 2535 - 2536 "

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมาย : ฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าชายเลนชายฝั่งบางขุนเทียน เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ต่อปี อย่างต่อเนื่อง

แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 มีการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาหลัก พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดนโยบาย การฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ : พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.6 การรักษา ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ : ฟื้นฟูสภาพความหนาของป่าชายเลนให้เพิ่มขึ้น (เมตร)

กลยุทธ์หลัก : แก้ไข ป้องกันและฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

ตัวชี้วัดกลยุทธ์หลัก : พื้นที่ป่าหลังรอดักตะกอน (Groins) หนาเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร ภายในปี 2555 จาก 50 เมตรในปี 2550

4.5 แผนนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ตามรายงานผลการศึกษาโครงการป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนในเขตบางขุนเทียนอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและถูกกัดเซาะพังทลายไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการดำเนินการโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งในสวนการป้องกันการกัดเซาะของชายฝั่งและลดความรุนแรงของกระแสน้ำที่ส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนในปัจจุบัน

การปลูกป่าชายเลนเพื่อฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าชายเลนภายหลังการดำเนินโครงการนั้น เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาการกัดเซาะแนวชายฝั่งและรักษาสมดุลของระบบนิเวศอย่างยั่งยืน ถือเป็นกำบังกันทางธรรมชาติที่จะมาเสริมศักยภาพของแนวป้องกันทางวิศวกรรมจากการดำเนินโครงการ และเพิ่มผลประโยชน์ที่จะได้รับในการดำเนินโครงการ

วัตถุประสงค์

ปลูกป่าชายเลนเพื่อสร้างแนวป้องกันธรรมชาติ ฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน เสริมสร้างและรักษาระบบนิเวศป่าชายเลนบริเวณชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนให้ฟื้นคืนความอุดมสมบูรณ์ ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กรุงเทพมหานครร่วมกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่น

พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการมีจำนวนทั้งหมด 500 ไร่ แยกเป็น 2 ช่วง คือ

1. พื้นที่เป้าหมายในช่วงระยะสั้น (1-6 ปีแรก) จำนวน 220 ไร่ อยู่ระหว่างแนวป่าชายเลนเดิมออกไปจนถึงจุดเริ่มต้นหรือโคนรอดักตะกอนรูปตัวที
2. พื้นที่เป้าหมายในช่วงระยะยาว (6-10 ปี) จำนวน 330 ไร่ อยู่ระหว่างจุดเริ่มต้นหรือโคนของรอดักตะกอนรูปตัวทีออกไปจนบรรจบแนวหินทิ้งของกรุงเทพมหานคร

วิธีการดำเนินการ

กรุงเทพมหานครจะต้องประสานงานกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อวางแผนการดำเนินการปลูกป่าชายเลนตามความเหมาะสม ทั้งนี้ประมาณในการปลูกป่าชายเลนทดแทนเป็นของกรุงเทพมหานคร ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยแผนการปลูกฟื้นฟูป่าชายเลนแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

1. แผนระยะสั้น (ช่วง 6 ปี แรก) มีการดำเนินการดังนี้

- จัดตั้งศูนย์ศึกษาป่ายายเลน เพื่อเป็นหน่วยงานในการสร้างความรู้ความเข้าใจกับชุมชนท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับป่ายายเลนในเขตบางขุนเทียน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการปลูกป่ายายเลนเพื่อฟื้นฟูสภาพระบบนิเวศป่ายายเลนบริเวณชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

- ตรวจสอบพื้นที่ปลูกป่าที่นำเสนอในแผน และพื้นที่ดำเนินการจริง

- ประสานกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อวางแผนการปลูกป่ายายเลน และจัดหากล้าไม้โกงกาง รวมทั้งประสานกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อเตรียมดำเนินการปลูกตามแผน

- ดำเนินการปลูกป่ายายเลน โดยมีระยะปลูก เท่ากับ 1.5×1.5 เมตร ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายในการปลูกป่ายายเลนไร่ละ 4,200 บาท และบำรุงรักษาเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและปลูกเสริมป่ายายเลน (อายุ 2 - 6 ปี) ไร่ละ 750 บาทต่อปี ดังนั้นการปลูกป่ายายเลน 1 ไร่ รวมทั้งบำรุงรักษาต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี จึงเสียค่าใช้จ่ายเท่ากับ $4,200 + (750 \times 5)$ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 7,950 บาท

- ติดตามตรวจสอบการเจริญเติบโตของต้นไม้บริเวณที่ทำการปลูกเพื่อปรับปรุงสภาพป่ายายเลนตามแผนการฟื้นฟูป่ายายเลนบางขุนเทียน โดยวัดการเจริญเติบโตทั้งทางด้านเส้นผ่าศูนย์กลางและความสูง รวมทั้งอัตราการรอดตาย โดยทำการสำรวจปีละ 1 ครั้ง ติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี

2. แผนระยะยาว (ช่วง 6-20 ปี) มีวิธีการดำเนินการดังนี้

- สำรวจพื้นที่เป้าหมายในการปลูกป่ายายเลนเพิ่มเติม โดยรวบรวมข้อมูลจากรายงานผลการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่ายายเลนและระบบนิเวศป่ายายเลน รวมทั้งสภาพการทดแทนของสังคมพืชป่ายายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลบริเวณพื้นที่โครงการฯ และพื้นที่ใกล้เคียง

- วางแผนการปลูกและจัดหากล้าไม้เพิ่มเติม โดยความสำเร็จในการปลูกฟื้นฟูสภาพป่ายายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการป้องกันคลื่นลมและปริมาณตะกอนและหาดเลนที่งอกเพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการ

- กำหนดพื้นที่ปลูกป่ายายเลนในแต่ละปีจากผลการสำรวจพื้นที่เป้าหมายและจัดเตรียมพร้อมของกล้าไม้โกงกางที่จะใช้ในการปลูก โดยใช้ระยะปลูก 1.5×1.5 เมตร เช่นเดียวกัน รวมทั้งดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่ป่ายายเลนที่ปลูกแล้ว ในช่วงอายุ 2-6 ปีแรก ภายหลังจากการปลูก ดังนั้นงบประมาณในการปลูกป่ายายเลนและบำรุงรักษาต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี จึงเสียค่าใช้จ่ายเท่ากับ $4,200 + (750 \times 5)$ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 7,950 บาทต่อไร่เช่นเดียวกันกับแผนระยะสั้น

- ติดตามตรวจสอบเพื่อประเมินผลความสำเร็จในการปลูกฟื้นฟูป่ายายเลนและการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศป่ายายเลนบริเวณพื้นที่ปลูกป่า ปรับปรุงสภาพป่ายายเลนตามแผนการ

ฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน โดยวัดเจริญเติบโตทั้งทางด้านเส้นผ่าศูนย์กลางและความสูง รวมทั้งอัตราการรอดตายและจำนวนกล้าไม้ที่เพิ่มขึ้น โดยทำการสำรวจทุก 5 ปี คือช่วงปีที่ 10 ปีที่ 15 และปีที่ 20

ระยะเวลาการดำเนินการ

เริ่มภายหลังจากการก่อสร้างโครงการแล้วเสร็จ โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงหลักๆ ดังนี้

1. ช่วงระยะสั้น (1-6 ปีแรก) เริ่มดำเนินการภายหลังจากก่อสร้างโครงการ ด้วยการปลูกป่าชายเลนในช่วงปีแรก และดูแลบำรุงรักษา พร้อมปลูกเสริมในช่วงปีที่ 2-6

2. ช่วงแผนระยะยาว (6-20 ปี) เริ่มดำเนินการสำรวจและกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อดำเนินการปลูกป่าชายเลนในช่วงปีที่ 6 เป็นต้นไป จนถึงปีที่ 25 ซึ่งเป็นการกำหนดพื้นที่ปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมและวางแผนการปลูกในแต่ละปีตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ร่วมกับการดูแลบำรุงรักษาพื้นที่ป่าชายเลนที่ปลูกไว้ในแต่ละปี จนครบตามพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด

หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน

หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ได้แก่ สำนักงานระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักยุทธศาสตร์ และสำนักงานเขตบางขุนเทียน



บทที่ 5
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษา "ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ" ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากเอกสารหลักฐาน ตลอดจนการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลน จำนวน 32 คน แบ่งเป็น :

- กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร
- กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเขตและสำนักต่างๆ ที่รับผิดชอบนโยบาย
- กลุ่มที่ 3 ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล)
- กลุ่มที่ 4 ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผน สำนักทรัพยากรป่าชายเลน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กลุ่มที่ 5 อาจารย์ นักวิจัย คณะทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (บางขุนเทียน)

- กลุ่มที่ 6 ประชาชน , ผู้ประกอบการร้านอาหารทะเล เขตบางขุนเทียน
- กลุ่มที่ 7 นักการเมือง

ดังจะได้นำเสนอในผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 การดำเนินการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนของกรุงเทพมหานคร

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

ตอนที่ 3 อภิปรายผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

ตอนที่ 5 ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

5.1 การดำเนินการตามนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

พ.ศ.2532 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกที่ดินพื้นที่ป่าชายเลน 2,735 ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และให้ กทม. รับผิดชอบดูแลเพื่อป้องกันการพังทลายของชายฝั่ง และสร้างสวนป่าให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ต่อมาใน พ.ศ. 2533 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการโครงการจัดสร้างสวนป่าชายเลน และแต่งตั้งคณะทำงานในชั้นรายละเอียด

จากการศึกษารายละเอียดของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พบว่ากรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูป่าชายเลน บางขุนเทียนไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 ฉบับที่ 6 และในแผนบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 ดังนี้

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการกำหนดโครงการ ป้องกันคลื่นกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนไว้ใน แผนสาขาสังแวดล้อมไว้เป็นครั้งแรก หลังจาก มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน ออกจากป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และกรม ป่าไม้ได้มอบพื้นที่ให้เป็นที่ดินในความดูแลของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2532 จำนวน 2,735 ไร่ โดยมีรายละเอียด เพิ่มเติมในแผนฯ ว่า " กรุงเทพมหานครได้รับมอบที่ดินป่าสงวน แห่งชาติในพื้นที่เขตบางขุนเทียนเพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ แต่ที่ดินดังกล่าวใน ปัจจุบันได้ถูกคลื่นกัดเซาะจนหมดและลูกกลามเข้าไปในพื้นที่ของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งทำการเลี้ยงกุ้ง บางส่วน และขณะนี้กรุงเทพมหานครได้อนุมัติโครงการจัดสร้างสวนสาธารณะชายทะเลนี้แล้ว ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนจึงจัดสร้างแพยางไว้หน้าชายทะเล เพื่อป้องกันการกัดเซาะของ คลื่นก่อนทำการปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ โดยดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ 2535 - 2536 " หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักการระบายน้ำ ในโครงการป้องกันคลื่นกัดเซาะชายทะเล ประกาศ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2534 ในสมัยพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ดังนี้

พ.ศ. 2534 ก่อสร้างแนวเขื่อนหินทิ้งเพื่อทดสอบรูปแบบแนวป้องกัน ยาวประมาณ 80 ม.

พ.ศ. 2536 ก่อสร้างแนวเขื่อนหินทิ้ง ฐานกว้าง 3.50 เมตร สูง 1.50 เมตร ยาว ประมาณ 5,020 เมตร

พ.ศ. 2537 กรมเจ้าท่าให้บริษัทเข้าที่อีสเอเชียเทคโนโลยี จำกัด ศึกษาความเหมาะสม เพื่อสร้างท่าเทียบเรือบางขุนเทียน

พ.ศ. 2538 เสริมแนวเขื่อนหินทิ้งเพิ่มเติม ขยายฐานกว้าง 6.00 เมตร เสริมแนวหิน ให้สูง 2.00 เมตร และปักไม้ไผ่ 2 ด้าน ยาวประมาณ 5,020 เมตร

พ.ศ. 2539 สำนักงานเขตบางขุนเทียนทิ้งหินเสริมแนวป้องกันให้มีความสูง 2 เมตร ตลอดแนว ยาวประมาณ 5,020 ม. (การทิ้งหินครั้งที่ 4)

หลังจากสิ้นสุดแผนฯ ที่ 4 แล้ว กรุงเทพมหานครไม่ได้มีการบรรจุการแก้ไขปัญหาไว้ ในแผนฯ ต่อมา แต่ในช่วงนั้นมีบริษัทเอกชนได้คิด ออกแบบเขื่อนหินและโครงสร้างเป็นรอดัก ตะกอน (groins) ดังนี้

พ.ศ. 2534 สำนักงานเขตบางขุนเทียน ได้ขอความร่วมมือบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด ทำการสำรวจความเป็นไปได้ในการก่อสร้างเขื่อนป้องกันกัดเซาะ และขอข้อมูลในการขยายแนวป่าชายเลน 450 ไร่ ด้วยการที่ดินเลนปนทรายในคลองขุนราชพินิจและดินเลนนอกพื้นที่ บริษัทได้ออกแบบเขื่อนหินฐานกว้างประมาณ 20 เมตร สูงประมาณ 4 เมตร พร้อมถมพื้นที่ด้วยดินเลน ราคารวม 119,755,718 บาท ปัจจุบันยังไม่มี การก่อสร้างเขื่อนรูปแบบนี้ ในปีเดียวกัน บริษัท ชันยู และบริษัท ปัญญา ศึกษาโครงการ "Mangrove Revival and Extension Project in the Kingdom of Thailand" แล้วเสนอการปลูกและฟื้นฟูป่าชายเลน บริเวณพื้นที่ชายทะเลบางขุนเทียน ประมาณ 1,547 ไร่ โดยต้องมีการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งรูปแบบที่แนะนำคือ ใ้กรอกทราย

พ.ศ. 2544 บริษัท ที.เอส.บี เทคดิง จำกัด ได้ร่วมกับกลุ่มบริษัทเนเธอร์แลนด์ 4 บริษัท เสนอให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ซึ่งได้เสนอการออกแบบเบื้องต้นมีโครงสร้างเป็นรอดักตะกอน (groin) ยื่นตั้งจากออกไปนอกชายฝั่งยาวประมาณ 300 เมตร มีช่องว่างระหว่างกัน 500 เมตร และมีรอดักทรายตัวเล็กคั่นระหว่างกลางอีก นอกจากนี้ยังมีการปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมในแนวตัดกับนาุ้งหลังเขื่อน การศึกษามีแนวทางเลือกไว้ทั้งหมด 9 แนวทางเลือก แต่โครงสร้างชายฝั่งจะเหมือนกันแต่วัสดุก่อสร้างจะต่างกัน ทั้ง 9 แนวทางเริ่มตั้งแต่ 225 ล้านบาท ซึ่งเป็นการสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะ ส่วนการสร้างรอดักตะกอนและถมทะเลเพิ่มมีราคาตั้งแต่ 1,200 ถึง 2,160 ล้านบาท

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2545-2549) ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ในยุทธศาสตร์การพัฒนา 4.1 เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาภาวะแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวทางการดำเนินการคือ ฟื้นฟูและอนุรักษ์ ป่าชายเลนบริเวณชายฝั่งบางขุนเทียน ดังนี้

1. พิจารณาจัดทำโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนบริเวณดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม
 2. รณรงค์ให้ประชาชนตระหนักเห็นความสำคัญของป่าชายเลนและให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ
 3. มีระบบการวัดผลและประเมินผลการดำเนินการโครงการอย่างเป็นรูปธรรม
- ประกาศ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545 ในสมัย นายสมิคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2547 กรุงเทพมหานครได้จัดการประชุมหารือระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) และผู้ว่าราชการจังหวัดปริมณฑล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโภคิน พลกุล) เป็นประธาน มติที่ประชุมเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ

สำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกของพื้นที่อ่าวไทยตอนบน บริเวณเขตบางขุนเทียน และพื้นที่ต่อเนื่องคือ จังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาครเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน โดยให้ทำการสำรวจข้อมูลของพื้นที่ต่อเนื่องด้วย เพื่อนำเสนอผลต่อที่ประชุม และเพื่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการระหว่างกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง

โดยกรุงเทพมหานคร มอบหมายให้สำนักผังเมือง จัดทำ "โครงการแก้ไขและป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร" เพื่อศึกษาสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลตามมติที่ประชุมดังกล่าว โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการฯ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน และผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อกำกับดูแลการดำเนินโครงการของบริษัทที่ปรึกษาให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

พ.ศ. 2548 สำนักผังเมืองดำเนินโครงการโดยจัดจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ประกอบด้วย บริษัท คอนซิลแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด (COT) และบริษัท ปัญญาคอนซิลแทนท์ จำกัด เป็นผู้ดำเนินโครงการ โดยได้รับการสนับสนุนวิชาการจากสถาบันการศึกษา 2 แห่ง คือ วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยรังสิต และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) และผู้เชี่ยวชาญจากบริษัท URS Corporation แห่งสหรัฐอเมริกา เริ่มดำเนินการเดือนกันยายน 2548 ผลการศึกษาโดยสรุปคือ

สาเหตุของปัญหา การถดถอยหายไปของชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนมีหลายปัจจัยคือการทรุดตัวของพื้นดินเฉลี่ยปีละ 2 ซม. กระแสน้ำชายฝั่งความเร็วประมาณ 0.3-0.2 ม./วินาที และกระแสน้ำขึ้น-น้ำลง ที่พัดพาดินตะกอนออกไปจากทิศตะวันตกไปสู่ทิศตะวันออก เพราะไม่มีป่าชายเลนจับดินตะกอนไว้ คลื่นขนาดใหญ่ในฤดูมรสุมและคลื่นขนาดเล็กที่กระทบฝั่งในเวลาปกติที่พัดพาดินตะกอนออกไปจากชายฝั่งประกอบกับการลดลงของดินตะกอนที่มาจากแม่น้ำเจ้าพระยาและระดับ น้ำทะเลสูงขึ้นจากภาวะโลกร้อน โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 0.2 ซม. ดังนั้น การถดถอยหายไปของชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนจึงปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นในช่วงทศวรรษนี้

แนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ปรึกษาเสนอแนะว่า ควรดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ คือ มาตรการสร้างสิ่งก่อสร้าง (Hard structure) เพื่อการป้องกันยับยั้งการกัดเซาะชายฝั่ง และเพื่อดักจับดินตะกอนเพิ่มเติมให้ชายฝั่ง โดยการก่อสร้างรอดักตะกอนรูปตัวทีหรือกรอยน์ (T-Groin) โดยได้ออกแบบรายละเอียดโครงสร้าง รวมทั้งทดลองฉายภาพอนาคตด้วยแบบจำลองคณิตศาสตร์ เพื่อกำหนดรายละเอียดของโครงการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่

เช่น ตำแหน่งที่ตั้งขนาด และรูปแบบของทึกรอยน์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องปลูกป่าไม้ชายเลน (Soft structure) เพิ่มเติมให้เกิดความสมบูรณ์ของป่าชายเลน และมีความหนาของป่าไม้เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 300-100 เมตร เพื่อเป็นแนวป่ากันชน (Buffer Zone) และเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำที่สำคัญ เพราะยังมีการทำนาุ้งแบบธรรมชาติ โดยรากของต้นไม้จะเป็นตัวจับยึดดินตะกอนและกันชนรักษาชายฝั่งไว้ได้ตามธรรมชาติ ทั้งสองมาตรการนี้จะต้องดำเนินการควบคู่กัน ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดของการแก้ไขและป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนอย่างยั่งยืนในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ (EIA : Environmental Impact Assessment) และได้เสนอมาตรการลดผลกระทบมาตรการติดตามตรวจสอบไว้ด้วย เพื่อความสมบูรณ์ของโครงการ

แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ : พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.6 การรักษาฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนกรุงเทพมหานคร

ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ : ฟื้นฟูสภาพความหนาของป่าชายเลนให้เพิ่มขึ้น (เมตร)

กลยุทธ์หลัก : แก้ไข ป้องกันและฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

ตัวชี้วัดกลยุทธ์หลัก : พื้นที่ป่าหลังรอดักตะกอน (Groins) หนาเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร ภายในปี 2555 จาก 50 เมตรในปี 2550

หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตบางขุนเทียน ได้แก่ ในโครงการก่อสร้างรอดักตะกอน (Groins) ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการบำรุงรักษารอดักตะกอน(Groins)โครงการรายงานการติดตามผลการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน โครงการจัดหามาตรการเสริมอื่นๆ ในการแก้ไขและป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการปลูกป่าชายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร ปลูก ดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งบางขุนเทียน ในสมัยนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

แผนงานดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการ ควรจะต้องดำเนินการ 2 เรื่องหลักควบคู่กันไป คือ

1. การก่อสร้างรอดักตะกอนหัวทึ (T-Groins)

ผลการศึกษาโครงการฯ พบว่า โครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่เหมาะสมกับ

สภาพการณ์และปัญหาของชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน คือ การก่อสร้างรอดักตะกอนตัวที่หรือที่กรอยน์ (T-Groins) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญของบริษัทที่ปรึกษาได้เสนอแนะออกแบบเป็นกรอยน์ขนาดความยาว 200 เมตร ความยาวหัวที่ 200 เมตร จำนวน 8 ตัว และก่อสร้างกรอยน์รูปแอลหรือแอลกรอยน์ (L-Groin) จำนวน 2 ตัว ที่ปากคลองขุนราชพินิจใจ และคลองบางเสาธง โดยก่อสร้างเว้นระยะ 500 เมตร ตลอดความยาวชายฝั่งบางขุนเทียน คือ 4.7 กิโลเมตร จำนวนกรอยน์รวม 10 ตัว ตัวแรกและตัวสุดท้ายเป็นแอล กรอยน์ ส่วน 8 ตัวกลางเป็นที่กรอยน์ โดยการก่อสร้างทำเป็นถุงทราย (Geo-tube) ที่มีฟูกทรายรองรับ การออกแบบขนาดตำแหน่งที่ตั้งของกรอยน์จะสัมพันธ์กับระดับน้ำ ดำเนินการก่อสร้างโดยสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร

2. การปลูกป่าไม้ชายเลนเพิ่มเติม

เนื่องจากสภาพการใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นนาทุ่งธรรมชาติ ดังนั้น ควรจะปลูกป่าให้เกิดขึ้นตลอดแนวชายฝั่ง เพื่อรักษาชายฝั่งอย่างยั่งยืน โดยแนวทางที่เหมาะสม คือ ปลูกให้ได้ความหนาป่าประมาณ 300-1,000 เมตร ซึ่งตามหลักวิชาการนิเวศวิทยาชายเลนระบุว่า ป่าไม้ชายเลนที่จะสมบูรณ์และเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ดี ควรจะมีความหนาของแนวป่ามากกว่า 300 เมตรขึ้นไป และจะเป็นแนวกันชน (Buffer Zone) เพื่อต้านทานปัจจัยธรรมชาติคือ กระแสน้ำ กระแสลม กระแสน้ำ ได้เป็นอย่างดี นับเป็นวิธีการสร้างสิ่งป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งอย่างยั่งยืน และรักษานิเวศวิทยาชายเลนที่เหมาะสมที่สุดกับชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน แผนการปลูกป่าชายเลนบางขุนเทียน แบ่งเป็น 3 ระยะ โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

ระยะที่ 1 การปลูกป่าระยะแรกจะดำเนินการได้ทันที พร้อมกับการเริ่มก่อสร้างที่กรอยน์ ความกว้างประมาณ 150-100 เมตร แต่เนื่องจากแนวปลูกป่าดังกล่าวจะอยู่ที่ดินของชาวบ้าน ดังนั้นจะสามารถทำได้ต้องขอความร่วมมือกับชาวบ้านเจ้าของที่ดิน เมื่อการก่อสร้างที่กรอยน์เสร็จ ป่าไม้บริเวณนี้จะเติบโตแล้ว

ระยะที่ 2 ปลูกป่าบริเวณพื้นที่ด้านหน้าของแนวป่าปัจจุบัน ออกไปถึงตำแหน่งที่ตั้งขาของ ที่กรอยน์ โดยปลูกป่าเป็นแนวกว้าง 150-100 เมตร จนถึงขากรอยน์ จะทำให้ได้ป่าเมื่อรวมกับการปลูกป่าระยะที่ 1 กว้างประมาณ 200 เมตร พื้นที่ปลูกป่าระยะที่ 2 ในปัจจุบันไม่มีป่าไม้เดิมเหลืออยู่เลย

ระยะที่ 3 ปลูกป่าเพิ่มเติมจากพื้นที่แนวป่าระยะที่ 2 คือ จากตำแหน่งที่ตั้งขาที่กรอยน์ ออกไปจนถึงแนวหินทิ้งที่สำนักงานเขตบางขุนเทียนสร้างไว้ เมื่อปี พ.ศ. 2532 เป็นแนวกว้างประมาณ 200-100 ม . การปลูกป่าระยะที่ 3 จะดำเนินการหลังจากก่อสร้างที่กรอยน์แล้วเสร็จ โดยจะได้ความหนาป่าไม้รวมทั้งหมด 300 เมตร จะทำให้เป็นแนวป่ากันชนธรรมชาติที่สมบูรณ์

การดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2551 สำนักผังเมือง สำนักการระบายน้ำ และวิศวกรที่ปรึกษา บริษัท ปัญญาคอนครีตแดนท์ จำกัด ได้ดำเนินการจัดการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมู่ที่ 9 และ 10 แขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ชาวบ้านไม่ได้คัดค้านโครงการ แต่ขอให้ปรับเปลี่ยนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง เนื่องจากเกรงว่า ถ้ากรุงเทพมหานครสร้างแบบใส่กรอกทรายจะเกิดการแตกเหมือนที่หมู่บ้านกาหลง จังหวัดสมุทรสาคร ทำให้หาดเต็มไปด้วยกองทราย และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำนานาชนิดที่อาศัยอยู่ป่าชายเลน

2. รูปแบบทางเลือกที่เหมาะสมและการปรับเปลี่ยนวัสดุให้มีความมั่นคงแข็งแรง

สำนักการระบายน้ำ ได้พิจารณาร่วมกับสำนักผังเมืองและบริษัทที่ปรึกษา บริษัทปัญญาคอนครีตแดนท์ จำกัด จัดทำรูปแบบรายละเอียดโครงสร้างของรอดักตะคอนรูปตัวที (T-Groins) เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยได้แก้ไขปรับเปลี่ยนวัสดุจากใส่กรอกทรายวางบนฟูกทรายเป็นคันทินวางบนพื้น ค.ส.ล. พร้อมฐานรากเสาเข็มรองรับน้ำหนักเพื่อให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง

วันที่ 27 ตุลาคม 2551 ได้ประชุมรับฟังความคิดเห็นและขอทราบรูปแบบที่สำนักการระบายน้ำ ได้เสนอไป พบว่าชาวบ้านเห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เกิดความแข็งแรงตามที่สำนักการระบายน้ำเสนอและขอให้สร้างคันทินปิดช่องเปิดระหว่างหัว T-Groins ทั้งหมดด้วยโดยรูปแบบที่ชาวบ้านเห็นชอบได้แก่ แบบคันทินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งรูปตัวที ระยะห่าง 500 เมตร เสิร์มช่องเปิดด้านนอกด้วยคันทินยาว 300 เมตร

และชาวบ้านได้เชิญผู้ใหญ่จวบพลมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปักไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะที่ ต.โคกคาม อ.เมือง จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้ทำมาแล้วและได้ผลดีและขอให้สำนักการระบายน้ำ ได้ศึกษารูปแบบและนำเสนอการปักไม้ไผ่เป็นทางเลือกเพิ่มเติมให้ชาวบ้านด้วย ซึ่งสำนักการระบายน้ำ ได้รับมาพิจารณา และนำรูปแบบที่ชาวบ้านเห็นชอบทั้ง 2 รูปแบบ ไปประชุมใหญ่กับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด จำนวน 127 แปลง เพื่อตัดสินใจเลือกรูปแบบที่จะก่อสร้าง

การศึกษาดูงานเกี่ยวกับมาตรการการป้องกันและการแก้ไขปัญหาหน้าทะเลกัดเซาะชายฝั่งของคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย สภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2552 นายสุฤษฏี อึ้งอภิรักษ์ รองประธานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย และประธานคณะอนุกรรมการ

การป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ได้เดินทางมารับฟังบรรยายสรุปเกี่ยวกับมาตรการ
การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีน้ำทะเลกัดเซาะชายฝั่ง และตรวจสภาพพื้นที่ที่เกิดการกัดเซาะ
ชายฝั่งจากน้ำทะเล ซึ่งสำนักผังเมืองและสำนักการระบายน้ำ ได้สรุปความเป็นมาและผลการ
ดำเนินการโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหากรัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร
ให้คณะอนุกรรมการฯ ได้รับทราบ ซึ่งในวันดังกล่าวได้มีชาวบ้านเครือข่ายรักษ์ทะเลกรุงเทพได้
เข้าร่วมรับฟังด้วย โดยสำนักการระบายน้ำนำรูปแบบที่ได้แก้ไขใหม่จากไส้กรอกทรายเป็นแบบคัน
หินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งรูปตัวที ระยะห่าง 500 เมตร เสริมช่องเปิดด้านนอกด้วยคันหินยาว
300 เมตร งบประมาณการก่อสร้าง 690 ล้านบาท ระยะเวลาการดำเนินการ 2555-2553 ที่ได้
ผ่านความเห็นชอบจากชาวบ้านแล้ว มานำเสนอให้คณะอนุกรรมการฯ รับทราบ

ผู้แทนชาวบ้านเครือข่ายรักษ์ทะเลกรุงเทพ ได้นำเสนอการปักไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะ
ชายฝั่งทะเลให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาด้วย ทั้งนี้ชาวบ้านได้ยอมรับรูปแบบที่สำนักการ
ระบายน้ำได้แก้ไขปรับปรุงและนำข้อเสนอของชาวบ้านไปปรับใช้แล้ว แต่ยังคงวลเรื่องระยะเวลา
ระหว่างรอการก่อสร้าง อาจเนิ่นนานและล่าช้าเกินไปสำหรับปัญหาน้ำกัดเซาะที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง
ทุกๆปี และเสนอให้สำนักการระบายน้ำจัดหางบประมาณแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเร่งด่วนก่อน
โดยเสนอให้ปักไม้ไผ่เพิ่มเติมจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว 1 กม. ให้เต็มพื้นที่ทั้ง 5 กม. ซึ่งสำนักการ
ระบายน้ำได้ชี้แจงว่า เห็นด้วยกับมาตรการชั่วคราวในการปักไม้ไผ่เสริมเพิ่มเติมอีกประมาณ 4 กม.
จากเดิมที่ได้ดำเนินการไปแล้วประมาณ 1 กม. จะใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ 10
ล้านบาท และจะได้มาเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ก็เห็นด้วยกับ
มาตรการชั่วคราวนี้ และได้ลงเรือไปตรวจสภาพพื้นที่ที่เกิดการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

**การประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจาก
ภัยธรรมชาติ**

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552 สมาชิกผู้แทนราษฎร มีหนังสือเชิญผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
โดยปลัดกรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำเข้าร่วมประชุมชี้แจง
กับคณะอนุกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เพื่อชี้แจงและให้ข้อมูล
ในประเด็นนโยบายด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบ
จากกรณีน้ำทะเลกัดเซาะในพื้นที่เขตบางขุนเทียน ตลอดจนประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ ได้รายงานความเป็นมาของโครงการป้องกันและ
แก้ไขปัญหากรัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร
โดยวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 กรุงเทพมหานครได้จัดการประชุมหารือระหว่างผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) และผู้ว่าราชการจังหวัดปริมณฑล โดยมีรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโภคิน พลกุล) เป็นประธาน.มติที่ประชุมเห็นชอบให้กรุงเทพมหานคร

ดำเนินการ โดย จัดจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาประกอบด้วยบริษัท คอนซัลแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด (COT) และบริษัท ปัญญาคอนซัลแทนท์ จำกัด เป็นผู้ดำเนินโครงการและผลการศึกษาแล้วเสร็จเมื่อเดือนกรกฎาคม 2550 คณะผู้บริหารได้มอบหมายให้สำนักการระบายน้ำเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2551 สำนักผังเมือง สำนักการระบายน้ำและบริษัทที่ปรึกษา ได้จัดประชุมชี้แจงหมู่ที่ 9 และ 10 แขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล และชาวบ้านไม่ได้คัดค้านโครงการฯ แต่ขอให้ปรับเปลี่ยนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง เนื่องจากเกรงว่าถ้ากรุงเทพมหานครสร้างแบบใส่กรอกทรายจะเกิดการแตกเหมือนที่หมู่บ้านกาหลง จังหวัดสมุทรสาคร ทำให้หาดเต็มไปด้วยกองทรายและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำนานาชนิดที่อาศัยอยู่ป่าชายเลน และสำนักการระบายน้ำได้ทบทวนและแก้ไขปรับเปลี่ยนวัสดุจากใส่กรอกทรายวางบนฟูกทรายเป็นคันหินทิ้งวางบนพื้น ค.ส.ล. พร้อมฐานรากเสาเข็มรองรับน้ำหนัก

นายปัญญา ช้างเจริญ เจ้าของที่ดินชายทะเลและเป็นประธานสหกรณ์นิคมสมุทรสาคร มาแล้ว 29 ปี กล่าวว่าได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมามีชาวบ้านที่มีที่ดินอยู่ติดกับทะเลทั้ง 127 แปลง ได้เคยยกพื้นที่ให้กับกรุงเทพมหานครอีกแปลงละ 150 เมตร เพื่อก่อสร้างแนวหินทิ้งตั้งแต่ปี 2536 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างถาวรเพื่อป้องกันการกัดเซาะแต่อย่างใด ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะต้องใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จึงต้องการให้กรุงเทพมหานครรีบดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างถาวรที่ไม่ทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการปักไม้ไผ่ เนื่องจากเป็นมาตรการชั่วคราวและไม่คิดว่าจะสามารถนำมาใช้กับชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนได้

นายวรพล ดวงล้อมจันทร์ กลุ่มอนุรักษ์มหาชัยฝั่งตะวันออก ได้นำเสนอข้อมูลปัญหาความเป็นมาและการแก้ไข ตลอดจนผลการดำเนินการที่ผ่านมาของการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้วยไม้ไผ่ ที่ตำบลโคกคาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ให้ที่ประชุมได้รับทราบ

คณะอนุกรรมการฯ ได้ร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็นว่าการก่อสร้างคันหินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของกรุงเทพมหานคร คาดว่าจะใช้เวลาในการดำเนินการหลายปี ไม่ทันการณ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้น และเสนอแนะให้ใช้มาตรการชั่วคราวโดยการปักไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งไปก่อน ซึ่งใช้งบประมาณไม่มากนักประมาณ 10 ล้านบาท

รศ.ดร.เสรี ศุภราทิตย์ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการฯ ได้แสดงความคิดเห็นว่า เห็นด้วยกับมาตรการแบบอ่อน เช่น การปักไม้ไผ่ ซึ่งอาจมีรูปแบบที่แตกต่างจากที่คุณวรพลฯ นำเสนอ เพราะเป็นวิธีป้องกันชายฝั่งแบบผสมผสาน และได้ยกตัวอย่างรูปแบบการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งก็ใช้วิธีแบบผสมผสานเหมือนกัน โดยใช้มาตรการแบบแข็ง (หินทิ้ง) ไว้ด้าน

นอกชายฝั่งชั้นถัดต่อมาใช้ไส้กรอกดินหรือทราย ส่วนชั้นในสุดที่ติดกับชายฝั่งใช้มาตรการแบบอ่อน ที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมีมติสรุปได้ดังนี้ คือ ชาวบ้าน เห็นด้วยกับรูปแบบคันหินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งที่กรุงเทพมหานครเสนอ และให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการ การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งด้วยมาตรการชั่วคราวโดยการปักไม้ไผ่ก่อน เพื่อป้องกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะที่การก่อสร้างคันหินยังไม่แล้วเสร็จ ส่วนการก่อสร้างคันหินป้องกันการ กัดเซาะชายฝั่ง ให้กรุงเทพมหานครขออนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการก่อสร้างต่อไป

การประชุมหารือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล บางขุนเทียน

เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 เวลา 10.30 น. สำนักงานเขตบางขุนเทียน ได้จัด ประชุมประชาชนที่อาศัยอยู่ชายทะเลหมู่ที่ 9 และ 10 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม 65 คน ซึ่งเป็น เจ้าของที่ดินริมทะเลบางขุนเทียน และได้เชิญสำนักการระบายน้ำ และสำนักผังเมือง เข้าร่วมชี้แจง ความเป็นมาของโครงการ และได้ข้อสรุปดังนี้

1. ให้กรุงเทพมหานครเร่งหามาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาน้ำกัดเซาะ ชายฝั่ง ภายใน พ.ศ. 2552 เช่น สร้างเขื่อนไม้ไผ่ชะลอคลื่น เป็นต้น
2. ให้กรุงเทพมหานครสร้างแนวเขื่อนถาวรแบบทิ้งหิน ตามแบบที่สำนักการ ระบายน้ำได้ออกแบบครั้งล่าสุด

การทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรุงเทพมหานครกับผู้แทนเจ้าของที่ดิน ชายทะเล

สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานครกับผู้แทนเจ้าของที่ดินชายทะเล ได้ร่วมกัน พิจารณาการแก้ไขปัญหากัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร แล้วมีความเห็น ร่วมกันและได้ทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรุงเทพมหานครกับผู้แทนเจ้าของที่ดินชายทะเลขึ้น เมื่อ วันที่ 17 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2552 โดยมีใจความสำคัญในบันทึกข้อตกลงฯ ดังนี้

1. เห็นชอบให้สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร แก้ไขรูปแบบโครงสร้างรอดัก ตะกอน รูปตัวที (T - Groins) จากไส้กรอกทรายเป็นคันหินป้องกันการกัดเซาะ เพื่อป้องกันการแตก เสียหายของไส้กรอกทรายที่จะทำลายระบบนิเวศน์ตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชน
2. ให้สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ดำเนินการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ด้วยมาตรการชั่วคราว โดยการปักไม้ไผ่ก่อนเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะที่การก่อสร้าง คันหินยังไม่แล้วเสร็จ

การดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

สำนักการระบายน้ำ ได้มีหนังสือ ที่ กท 1312/1002 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2552 เรียน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอทราบแนวทาง ดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ลงนาม ในประกาศแล้ว เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552 และขณะนี้อยู่ในขั้นตอนประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา โดยสำนักการระบายน้ำได้ขอทราบแนวทางที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากสำนักการระบายน้ำจะ ดำเนินการก่อสร้าง ดังนี้

1. มาตรการแบบแข็ง ก่อสร้างโครงการป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบาง ขุนเทียน โดยก่อสร้างเป็นคันหินป้องกันการกัดเซาะรูปตัวที(T-Groins) ความยาวประมาณ 4.9 กิโลเมตร
2. มาตรการแบบอ่อน/ชั่วคราว ปักไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ความยาว ประมาณ 4.0 กิโลเมตร เพื่อแก้ไขปัญหาระงคว่นให้กับประชาชนในขณะที่ยังไม่ดำเนินการตามข้อ 1 ยังไม่แล้วเสร็จ

จากการประสานหารืออย่างไม่เป็นทางการได้ข้อสรุปเบื้องต้นดังนี้

1. โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ซึ่งสำนัก การระบายน้ำ จะดำเนินการทั้ง มาตรการแบบแข็ง และมาตรการแบบอ่อน ขณะนี้ยังไม่เข้าข่ายที่ จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)เพื่อให้ สม พิจารณา เนื่องจาก ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว ขณะนี้อยู่ระหว่างประกาศในราช กิจจานุเบกษา ยังไม่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด หากสำนักการระบายน้ำ สามารถดำเนินการ ก่อสร้างได้ก่อนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ไม่มีความจำเป็นต้องทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ไม่สามารถระบุได้ว่าจะมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อใด
2. หากประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ซึ่ง สำนักการระบายน้ำจะดำเนินการทั้งมาตรการแบบแข็งและมาตรการแบบอ่อน จะเข้าข่ายตาม เอกสารท้ายประกาศฯ ลำดับที่ 25 การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล ข้อ 25.2 รอดักทรายเชื่อมกันทรายและคลื่น รอบบังคับกระแสน้ำ ทุกขนาด ต้องทำรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. ตามที่สำนักการระบายน้ำ ได้จ้างให้วิศวกรที่ปรึกษาจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของมาตรการแบบแข็งแล้วนั้น เมื่อประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และสำนักการระบายน้ำยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้าง สำนักการระบายน้ำจะต้องดำเนินการส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ สม. พิจารณาตามขั้นตอน โดยรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหากต้องมีการแก้ไขต้องแก้ไขโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ เท่านั้น ดังนั้น สำนักการระบายน้ำ จำเป็นต้องมีบริษัทฯ ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ เพื่อดำเนินการแก้ไขรายงานในการขอพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจำเป็นต้องมีการนำผลของการก่อสร้างมาตรการแบบอ่อนมาวิเคราะห์ผลกระทบในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

ผลการดำเนินงาน

สำนักการระบายน้ำ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เห็นชอบให้สำนักการระบายน้ำ ดำเนินการงานก่อสร้าง แนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ความยาวประมาณ 4,190 เมตร ภายในวงเงิน 10,000,000.00 บาท และสำนักการระบายน้ำได้ดำเนินการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.2538 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548 โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ งานก่อสร้างแนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2552 ห้างหุ้นส่วนจำกัด กรุงไทยสถาปัตย์ เสนอราคาต่ำสุดหลังต่อรองราคา เป็นเงิน 5,885,000.00 บาท เสนอราคาต่ำกว้างประมาณและราคากลาง

สำนักการระบายน้ำได้ประสานสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการจัดสรรงบประมาณมาให้ดำเนินการจากการประสานงานล่าสุดผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครให้ทบทวนและขอทราบนโยบายจากผู้บริหาร

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้มอบให้สำนักการระบายน้ำและสำนักสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้แล้วเสร็จตามผลการศึกษาได้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เงินอุดหนุนรัฐบาล วงเงินงบประมาณ 25 ล้านบาท เพื่อดำเนินการโครงการจ้างที่ปรึกษา ศึกษาทบทวนความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร โดยมีขอบเขตการดำเนินการดังนี้

- (1) ดำเนินการสำรวจ เก็บรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลปัจจุบัน
- (2) ทบทวนและปรับปรุงรูปแบบทางวิศวกรรมของโครงการ
- (3) ออกแบบรายละเอียดของโครงการ
- (4) การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ
- (5) การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA)
- (6) การมีส่วนร่วมของประชาชน

โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร							
แผนงานดำเนินการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
1. งานก่อสร้างแนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร	<input type="checkbox"/>	ธ.ค. 52 - ก.ย. 53 (10 เดือน)					
2. งานก่อสร้างแนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กทม. ระยะที่ 2		<input type="checkbox"/>	ม.ค. 54 - ก.ย. 54 (9 เดือน)				
3. โครงการจ้างที่ปรึกษา ศึกษา ทบทวนความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)							
3.1 คัดเลือกที่ปรึกษา	<input type="checkbox"/>		ค.ค. 53 - พ.ค. 54 (8 เดือน)				
3.2 ศึกษาทบทวนความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม			<input type="checkbox"/>	มิ.ย. 54 - พ.ค. 55 (1 ปี)			
3.3 ยื่นเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ			<input type="checkbox"/>		มิ.ย. 55 - พ.ค. 56 (1 ปี)		
4. โครงการก่อสร้างทึกรอยน์ (T-Groins)							
4.1 ขอจัดสรรงบประมาณถึงก่อสร้างแล้วเสร็จ)					มิ.ย. 56 - พ.ค. 59 (3 ปี)		

การดำเนินการก่อสร้างแนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ระยะที่ 2

สำนักการระบายน้ำ ได้ดำเนินการขอแปรญติงประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 วงเงินงบประมาณ 15.80 ล้านบาท เพื่อดำเนินการงานก่อสร้างแนวคันไม้ไผ่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ระยะที่ 2 เพิ่มเติมจากเดิมที่อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันการกัดเซาะและเพิ่มตะกอนให้ชายฝั่งตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญติดตามการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน สภากรุงเทพมหานคร

สำนักสิ่งแวดล้อม

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เห็นชอบให้สำนักสิ่งแวดล้อมก่อสร้างศูนย์เรียนรู้ ธรรมชาติชายทะเลบางขุนเทียน ซึ่งศูนย์ดังกล่าวจะมีความคล้ายคลึงกับศูนย์การเรียนรู้ที่อำเภอ ทุ่งกระเบน จังหวัดจันทบุรี เป็นศูนย์การเรียนรู้แบบครบวงจรมีที่พัก มีลานกิจกรรม มีเส้นทาง จักรยาน โดยจะดำเนินการก่อสร้าง ณ โรงเรียนพิทยาลงกรณ์พิทยาคม เขตบางขุนเทียน เป็น ศูนย์การเรียนรู้ธรรมชาติชายทะเล ที่ให้ข้อมูลทางกายภาพ ระบบนิเวศน์ชายฝั่ง เช่น ข้อมูลพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ในพื้นที่บริเวณชายทะเลบางขุนเทียน โดยมีเส้นทางเดินศึกษาธรรมชาติเลียบชายฝั่งที่ เชื่อมโยงศูนย์เรียนรู้กับชายทะเล

ศูนย์ศึกษาดังกล่าวประกอบด้วย อาคารนิทรรศการ ศูนย์เรียนรู้ระบบนิเวศชายเลน ห้องบรรยาย ห้องสมุด ลานอเนกประสงค์ ค่ายพักแรมสำหรับนักเรียน นักศึกษาและบุคคลทั่วไปที่ สามารถรับได้ 100 คน ห้องพัก ห้องน้ำ ห้องสุขา เส้นทางเดินศึกษาธรรมชาติ ที่เชื่อมโยงศูนย์การ เรียนรู้กับชายทะเล ทำเทียบเรือด้านคลองขุดใหม่และศาลาท่าน้ำ หอคอยชมวิว

สำนักสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจ้างที่ปรึกษา คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และการ ออกแบบ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ดำเนินการออกแบบและจัดทำรายละเอียด โครงการ และที่ปรึกษาได้ดำเนินการออกแบบและส่งมอบผลงานการออกแบบแล้วเสร็จเรียบร้อยแล้ว นำเสนอโครงการในที่ประชุมผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ก่อสร้าง เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2552 นำเสนอรายละเอียดโครงการ ในที่ประชุมที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม พิจารณาเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552

แผนงาน

1. ก่อสร้างศูนย์เรียนรู้ธรรมชาติชายทะเลบางขุนเทียน ณ โรงเรียนพิทยาลงกรณ์ พิศายาคม พื้นที่ประมาณ 10.75ไร่
2. ปรับปรุงเส้นทางจักรยาน คสล.เดิม ยาว1950 ม.และสร้างศาลาสื่อความหมาย 4 จุด
3. เส้นทางศึกษาธรรมชาติ ทางจักรยาน ระยะทางประมาณ 2 กม. พร้อมสถานีศึกษา 10 สถานี ส่วนจัดแสดงนิทรรศการถาวร ชั่วคราว สำนักงานบริหาร ลานกิจกรรมอเนกประสงค์ ห้องบรรยายความจุไม่น้อยกว่า 100 คน ห้องสมุดวิชาการ ส่วนจัดแสดงการบำบัด น้ำเสียด้วย วิธีธรรมชาติ ส่วนบริการเครื่องดื่มและอาหารว่าง โรงเก็บจักรยาน ท่าเรือ

5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟู ป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

จากการศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน บางขุนเทียนไปปฏิบัติ ผู้วิจัยต้องการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องนำไปสู่ความสำเร็จ

และอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง และ การค้นคว้าเอกสาร บัณฑิตต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วย

1. บัณฑิตภายใน ซึ่งประกอบด้วย

1.1 นโยบาย คือ ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน

1.2 สมรรถนะขององค์กร คือ ภาวะผู้นำหรือการสนับสนุนของผู้บริหาร บุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ

1.3 การควบคุม และประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

1.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน

1.5 การประชาสัมพันธ์

1.6 การมีส่วนร่วม ได้แก่ กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน หน่วยงาน องค์กร กลุ่มการเมือง สื่อมวลชน

2. บัณฑิตภายนอก ซึ่งประกอบด้วย

2.1 บัณฑิตทางการเมือง

2.2 บัณฑิตด้านวัฒนธรรม

2.3 บัณฑิตทางเศรษฐกิจ

2.4 บัณฑิตด้านเทคโนโลยี

2.5 บัณฑิตด้านการเมือง

2.6 บัณฑิตด้านกฎหมาย

5.2.1 การวิเคราะห์บัณฑิตภายใน

1) บัณฑิต ด้านนโยบาย คือ ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนด ภารกิจและการมอบหมายงาน

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน บรรจุลงในแผน บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหลัก พัฒนากทมให้เป็นที่น่าอยู่แห่งสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์: พัฒนากทมให้เป็นที่น่าอยู่แห่งสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3.6 การรักษาฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์: ฟื้นฟูสภาพความหนาของป่าชายเลนให้เพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี 2555

กลยุทธ์หลัก : แก้ไข ป้องกันและฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร
 ตัวชี้วัดกลยุทธ์หลัก : พื้นที่หลังรูดักตะกอน (Groins) หนาเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร
 ภายในปี 2555

หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม และ
 สำนักงานเขตบางขุนเทียน ได้แก่ ในโครงการก่อสร้างรูดักตะกอน (Groins) ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน
 โครงการบำรุงรักษารูดักตะกอน (Groins) โครงการรายงานการติดตามผลการกัดเซาะชายฝั่ง
 บางขุนเทียน การจัดหามาตรการเสริมอื่นๆ ในการแก้ไขและป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน
 โครงการปลูกป่าชายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร ปลูก
 ดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งบางขุนเทียน

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผนพบว่านโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน
 บางขุนเทียนนั้นได้กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 โดยมีการ
 กำหนด ประเด็นยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก ให้หน่วยงานต่างๆ นำไป
 เป็นกรอบในการทำแผนปฏิบัติการประจำปีของแต่ละหน่วยงาน แต่ยังคงขาดการแปลงแผนฯ
 ออกมาเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ

ดังนั้นในขั้นตอนการแปลงยุทธศาสตร์การฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปสู่การปฏิบัติ
 จึงมีปัญหา หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างก็แปลงแผนฯ มาเป็นแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตน
 ลักษณะหน่วยงานไหนมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างไรก็แปลงไปอย่างนั้น การนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติจึงมีลักษณะลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีการตั้งคณะทำงาน เพื่อแปลงแผนยุทธศาสตร์
 การฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนสู่การปฏิบัติ จึงไม่มีการชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของ
 ยุทธศาสตร์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ
 ยุทธศาสตร์นี้ร่วมกัน ประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติปฏิบัติงาน

1.1) ประเด็นความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับความเห็นต่อนโยบาย ความเข้าใจใน
 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเหมาะสมของเป้าหมาย การดำเนินงานตาม
 นโยบายแผนงานรองรับนโยบาย และความคิดเห็นต่อปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 ผลการสัมภาษณ์แยกเป็นหัวข้อ ดังนี้

● ความคิดเห็นต่อความชัดเจนของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มจำนวน 32 คน มีความเห็นต่อความ
 ชัดเจนของนโยบายแตกต่างกัน โดยมีความเห็นว่านโยบายขาดความต่อเนื่อง จำนวน 14 ราย

คิดเป็นร้อยละ 43.75 ใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีความเห็นว่ายโยบายขาดความชัดเจนจำนวน 13 ราย คิดเป็นร้อยละ 40.62 กลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติเห็นว่าขาดแผนงานหลักหรือแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ที่จะทำให้สามารถบริหารงานและ แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การทำงานสามารถประสานความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในสังคม อย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน นักวิจัยและประชาชนชนส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนยังไม่เป็นรูปธรรม ขาดความชัดเจน

"หน่วยงานเราก็รอความชัดเจนในนโยบายของกรุงเทพมหานครอยู่ เห็นแต่่นโยบายเป็นกรอบ ส่วนของเนื้ออยู่ตรงไหน ทำไม กทม. ปลุกตรงนี้และ 3 เดือนก็มาปลุกตรงนี้ ไม่เห็นการฟื้นฟูอย่างเป็นรูปธรรม การทำจริงๆ อยู่ตรงไหน Processes ที่เป็น Implement อยู่ตรงไหน คุยกับ กทม. มา 5-6 ปี แล้วแต่ไม่เห็นเป็นรูปธรรม สำนักต่างๆ ก็ไม่มีการเชื่อมต่อในการดำเนินงาน สรุปแล้วเราไม่เห็นความชัดเจน นโยบายต้องชัดเจนกว่านี้ ทุกวันนี้ไม่เห็นเจ้าภาพระดับปฏิบัติการก็มีงานมาก ไม่มีทีมงาน ขาดแผนปฏิบัติการ เคยทำ Workshop ช่วงผู้ว่าท่านที่แล้ว (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) 1-2 ปี แรก ตอนนั้นไปได้ด้วยดี ตอนนี้อยู่ไป"

" กทม. ทำอะไรมันยากจริงๆ มันมากไปด้วยนักวิชาการ นักเรียน ผู้มีอำนาจเยอะ ไม่เหมือนที่อื่น ที่อื่นเค้าทำเขื่อนสลายคลื่นกัน กทม.ไม่ยอมทำอะไร ผมคุยกับผู้ว่าฯ ให้เงินมาทำ นักวิชาการก็บอกไม่เอา ก็เลิก ไม่เอาอีกแล้ว ผมสูมาตั้งแต่ปี 2515 ประมาณ 40 ปีมาแล้วผมสูหัวชนฝา โครงการ 470 ล้าน เข้าสภา วาระ 1 วาระ 2 เรียบร้อยพอมีคนร้องเรียนก็หยุด ผู้ว่าฯ มาใหม่ ศึกษากันใหม่อีกแล้ว ทำวิจัยทุกครั้งที่มีผู้ว่าฯ"

• ความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย และเข้าใจเหตุผลความจำเป็นของการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ว่าประชาชนเดือดร้อน เมื่อไม่มีป่าชายเลนทำให้ที่ดินประชาชนถูกกัดเซาะ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเสียหาย เสียเงินในการซ่อมแซม และป้องกัน จึงต้องทำการฟื้นฟูป่าชายเลน โดยการทำเขื่อนดักตะกอนดิน และปลูกป่าเพิ่มขึ้น

• ความเหมาะสมของกำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนให้มีความหนาเพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี พ.ศ. 2555

จากการสัมภาษณ์ความเห็นของทุกกลุ่ม พบว่ามีผู้เห็นว่าเป้าหมายไม่เหมาะสม 25 คน คิดเป็นร้อยละ 78.12 โดยกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าเป้าหมายที่กำหนดไม่สามารถดำเนินการได้ในปี 2555 เนื่องจากการก่อสร้าง รอดักตะกอน (Groins) ยังไม่

แล้วเสร็จและประชาชนที่อาศัยอยู่ติดทะเลไม่ร่วมมือให้ปลูกป่าในที่ตนเอง และเห็นว่าเหมาะสม กำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนให้มีความหนาเพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี พ.ศ. 2555 นั้น ไม่เหมาะสม แม้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีแผนงานรองรับนโยบายเช่น สำนักงานเขต บางขุนเทียนมีแผนงานการปลูกป่าชายเลนและการสร้างเครือข่าย สำนักการระบายน้ำมีศึกษา การก่อสร้าง รอดักตะกอน (Groins) และเขื่อนไม้ไผ่ สำนักสิ่งแวดล้อมส่งเสริมการปลูกป่า เป็นต้น แต่ไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนได้ตามเป้าหมาย

กลุ่มนักวิจัยมีความเห็นว่าหากเวลาผ่านไปอีก 5 ปี หลังเขื่อนไม้ไผ่มีตะกอน ดินมาตมมากขึ้น หรือประชาชนที่มีที่ดินติดกับชายทะเลยินยอมให้ปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ตนเอง ได้อาจจะเป็นไปได้ซึ่งปัจจุบันชาวบ้านมีความกังวลว่าเมื่อปลูกป่าชายเลนแล้วกรุงเทพมหานคร จะยึดที่ดินไปเป็นของราชการ

กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผน และนักวิจัยร้อยละ 90 มีความเห็นว่าการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไม่จำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างรอดักตะกอน (Groins) กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าสาธารณะอยู่ ควรปลูกเพิ่มเติมให้หนาแน่น ทดแทนต้นที่ตายไป และขอความร่วมมือปลูกในที่ชาวบ้าน ซึ่งนักวิจัยเสนอแนะว่ากทม. ควรลงพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจ และประชาชนเสนอแนะว่ากทม. ต้องดำเนินนโยบายอย่างจริงจังให้ชาวบ้าน เห็น

“กทม. ต้องลงพื้นที่ให้มากกว่านี้ เพราะการสื่อความมีปัญหา กทม. ต้องคุย ให้ชาวบ้านเข้าใจ การเข้าไปทำอะไรในชุมชน ระยะหลังยากขึ้น เพราะชาวบ้านก็เบื่อความไม่ จริงจัง ทำแล้วก็หายไป ทางหน่วยงานเราทำอย่างต่อเนื่อง บ่อยๆ เข้า ชาวบ้านก็เห็นความ ตั้งใจ”

“ปลูกป่าฯ 300 เมตรจะเป็นไปได้ง่าย ถ้ากทม. ไม่ได้รับความร่วมมือจาก ชาวบ้าน 127 แปลงมีโฉนดหมด มันเป็นสิทธิส่วนบุคคล กทม. ให้ปลูก เค้าก็ไม่ปลูก เราต้อง ปลูกฝั่งแนวคิดเค้าว่า การเลี้ยงกุ้งหอยปูปลามาันต้องอาศัยธรรมชาติ ต้องปลูกฝั่งค่อยเป็นค่อยไป ถึงจะทำได้ ไม่ใช่จะทำให้ได้พริบเดียวเลย เค้าได้อะไรจากกทม. เค้าเสียอะไรให้กทม. ชาวบ้าน เสียจนไม่รู้จะเสียอะไรแล้ว เสียที่ไป ทะเลกัดเขามา เสียที่ให้หลงไปแล้ว ก็ไม่ได้อะไรขึ้นมา เป็นขึ้นเป็นอันให้เขา วันดีคืนดีบอกให้ปลูกป่า ปลูกป่าใบไม้ล่องลงบ่อกุ้ง มันก็น่า เพราะฉะนั้น กทม. ต้องหาทางออกให้เค้า มันถึงจะไปด้วยกันได้”

1.2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปฏิบัติ พบว่า ไม่มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานใน ลักษณะที่เป็นแผนงานหลักร่วมกัน ภารกิจที่ปฏิบัติอยู่ส่วนหนึ่งเป็นการมอบหมายงานจาก ผู้บริหารเป็นการเฉพาะสำหรับบางหน่วยงาน ซึ่งเกิดจากภารกิจงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม เช่น

สำนักผังเมืองได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญแก้ไขและป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนในระหว่าง พ.ศ. 2548-2550 เมื่อผลการศึกษาเสร็จสิ้น มีการกำหนดไว้ยุทธศาสตร์ฯ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบไว้ 4 หน่วยงาน แต่ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลัก และไม่ได้แปลงยุทธศาสตร์ออกมาเป็นแผนหลัก หรือแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ แล้วมอบหมายงานแต่อย่างใด

ดังนั้นเมื่อยุทธศาสตร์ถูกแปลงสู่การปฏิบัติตามแผนงานของแต่ละหน่วยงาน โดยที่ไม่มีการบูรณาการแผนร่วมกัน ออกมาเป็นแผนหลักสำหรับใช้ปฏิบัติงานร่วมกัน ทุกหน่วยก็ทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตนเอง โดยอิงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นหลัก เช่น สำนักการระบายน้ำมีหน้าที่ก่อสร้างรอดักตะกอน (T-Groins) เพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เร่งให้เกิดตะกอนดิน เพื่อให้สามารถปลูกป่าชายเลนได้ สำนักสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่เพิ่มพื้นที่สีเขียว ก็ทำหน้าที่ปลูกป่าชายเลน แต่เมื่อการก่อสร้างรอดักตะกอน (T-Groins) ยังไม่เรียบร้อยก็ยังไม่สามารถปลูกได้ ซึ่งสำนักทั้งสองมีภารกิจที่เกี่ยวข้องชัดเจนก็ดำเนินการไป แต่บางหน่วยงานก็เกิดคำถามว่าหน่วยงานตัวเองต้องทำอะไร ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อน และประสานงานยาก เพราะเกิดความไม่มั่นใจว่าจะต้องประสานหน่วยใด และหน่วยงานต่างๆ แล้วมีภารกิจอะไรตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์เมื่อไม่มีการมอบภารกิจอย่างชัดเจน กระทั่งงบประมาณ บางหน่วยงานไม่ได้ตั้งงบประมาณในการดำเนินการ เพราะไม่มั่นใจว่าเป็นภารกิจหรือไม่

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และผู้เชี่ยวชาญด้านแผน พบว่าทุกกลุ่มรับรู้ถึงหน้าที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูป่าชายเลนของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

- ทุกกลุ่ม มีความเห็นตรงกันว่า สำนักการระบาย มีหน้าที่ สร้าง (T-Groins) บักไม้ไผ่ตลอดแนวชายฝั่ง

- กลุ่มผู้ปฏิบัติ มีความเห็นภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตบางขุนเทียนมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน

- กลุ่มผู้ปฏิบัติ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนมีความเห็นต่อหน้าที่ของสำนักผังเมืองต่างกันกลุ่มผู้ปฏิบัติ เห็นว่าสำนักผังเมืองมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายผังเมือง และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนเห็นว่า มีหน้าที่ศึกษาความเป็นไปได้ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยนโยบายในประเด็นความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

2. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

2.1) ประเด็นภาวะผู้นำหรือการสนับสนุนของผู้บริหาร

ภาวะผู้นำหรือการสนับสนุนของผู้บริหาร จากการศึกษาเอกสารในแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พบว่าไม่มีข้อกำหนดนโยบายนี้ไว้ในทุกแผน แสดงนัยว่าผู้บริหารไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผน เกี่ยวกับความเห็นต่อการสนับสนุนของผู้บริหาร ผลจากการสัมภาษณ์พบว่าทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นพ้องไปในทางเดียวกันว่าผู้บริหารขาดการสนับสนุน ร้อยละ 82.35 โดยให้เหตุผลว่าการสนับสนุนยังไม่ชัดเจน และขาดความต่อเนื่องในการส่งเสริมนโยบาย เมื่อผู้บริหารหมดวาระผู้บริหารคนใหม่ไม่สานต่อนโยบาย บ่อยครั้งที่เมื่อผู้บริหารเข้ามาใหม่จะให้ทำการศึกษาใหม่ และเมื่อได้ผลการศึกษาจะลงมือปฏิบัติ ผู้บริหารก็หมดวาระก่อน

นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารไม่ได้สนับสนุนให้มีการอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการ ป่าชายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูป่าชายเลน และการจัดประชุม ระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆเลย

2.2 ประเด็นบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน

• ความรู้ความสามารถของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ในประเด็นความรู้ความสามารถ ว่าขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน แต่ถ้าต้องทำก็คิดว่าสามารถทำได้ แต่ไม่แน่ใจว่าถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ หากผู้บริหารมอบหมายงานให้อย่างเป็นทางการ และสนับสนุนให้อบรมความรู้ด้านป่าชายเลนเพิ่มขึ้น ก็น่าจะทำได้

กลุ่มประชาชนให้ข้อเสนอแนะว่า ในส่วนของความรู้ กรณีเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้เฉพาะทางด้านป่าชายเลน สามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นได้ อย่างเช่น ทีมนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บางขุนเทียน เป็นต้น

กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน ร้อยละ 78.57 ว่าปัญหาสำคัญ คือกทม.ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องป่าชายเลนโดยเฉพาะ และได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาและทำงานในลักษณะฝังตัวอยู่ในพื้นที่ชายทะเล รับผิดชอบการศึกษาวิจัยพันธุ์ ให้ความรู้ประชาชน ทำงานการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูป่าชายเลนร่วมกับชาวบ้าน

● **แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน**

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติ มีความเห็นสอดคล้องกันร้อยละ 72.73 ว่าผู้บริหารหน่วยงานไม่มีวิธีการจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และบางส่วนเห็นว่ามี ร้อยละ 27.27

2.3 ประเด็นวัสดุอุปกรณ์ แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ากลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ขาดความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ บางส่วนให้เหตุผลว่าเนื่องจากไม่มีการมอบหมายภารกิจอย่าง ชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการตั้งงบประมาณในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการเพาะกล้าไม้ วัสดุในการ ปลูกป่าชายเลน บางครั้งเจ้าหน้าที่ต้องจัดหาเอง

2.3 ประเด็นงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ากลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ บางหน่วยงานไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ บางหน่วย ได้รับงบประมาณไม่สม่ำเสมอ บางปีได้ บางปีไม่ได้ บางส่วนให้เหตุผลว่าเนื่องจากไม่มีการ มอบหมายภารกิจอย่างชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการตั้งงบประมาณในการดำเนินการ

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยสมรรถนะขององค์การในประเด็นภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือผู้ ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

3. ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริม

3.1) ประเด็นการควบคุม

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร มีความเห็นว่า มีการควบคุมการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานโดยการชี้แจงเป้าหมายงาน ตามเป้าหมายในแผนปฏิบัติราชการประจำปี การสังเกต การปฏิบัติงานเพื่อการวัดความก้าวหน้าของงานที่ทำขณะดำเนิน มอบหมายให้ผู้ปฏิบัติรายงาน ผลการดำเนินการ เพื่อการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย หากมีปัญหาก็จะเสนอแนะ แนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

3.2) ประเด็นการประเมินผล

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหน่วยงานตนเองมีการติดตาม ประเมินผล ร้อยละ 72.73 เป็นการรายงานผลตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ยุทธศาสตร์ดังกล่าว และเห็นว่าไม่มีการติดตามประเมินผล ร้อยละ 18.18

ในขณะที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนเห็นว่าไม่มีการติดตามประเมินผล เนื่องจากไม่มีแผนงานหลักรองรับ และเห็นว่าการทำงานที่กลุ่มผู้ปฏิบัติบอกว่าหน่วยงานตนเองมีการติดตามประเมินผลนั้น เป็นการติดตามผลตามแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงาน แต่ในการนำนโยบายที่ฟื้นฟูไปปฏิบัติ ขาดแผนงานหลักร่วมกัน แต่ละหน่วยอาจจะดำเนินโครงการโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เห็นได้จากกลุ่มผู้ปฏิบัติเห็นพร้อมกันว่าไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมาย เมื่อไม่มีแผน ไม่มีการมอบหมายภารกิจการประเมินผลนโยบายจึงไม่เกิดขึ้น

3.3) ประเด็นการกระตุ้นส่งเสริม

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารมีความเห็นว่า มีการกระตุ้นส่งเสริม เช่น หากงานล่าช้า ให้ขวัญกำลังใจสำหรับผู้ปฏิบัติ กระตุ้นให้นำนโยบายให้ผู้ปฏิบัติภาคภูมิใจในงานที่ปฏิบัติ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการตามนโยบายจนประสบความสำเร็จให้ได้

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริมเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐาน

4. ปัจจัยด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทุกกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย มีความเห็นเป็นทางเดียวกัน ร้อยละ 68.42 ว่าการประสานงานมีปัญหาไม่ราบรื่น เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานไม่ทราบว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบภารกิจอะไร ไม่มีความชัดเจน ไม่มีการมอบหมายอย่างเป็นทางการ การประสานไม่รู้จักไปประสานหน่วยงานใด

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนให้เหตุผลว่า สาเหตุเกิดจากการที่ไม่มีแผนงานหลัก ซึ่งจะ เป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้ไม่มีการกำหนด วัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน จึงไม่มีการมอบหมายงานมีการมอบหมายงาน หรือการกำหนด ความรับผิดชอบเฉพาะ ของแต่ละหน่วยงานให้สัมพันธ์กัน จึงทำให้การประสานงานไม่ราบรื่น

นอกจากนี้ยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ที่ดำเนินการฟื้นฟูไปขยายผล หากมีการประสานงานที่ดี กรุงเทพมหานครจะมีข้อมูล แนวทางการปฏิบัติที่มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติปฏิบัติงานมากขึ้น

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ รับผิดชอบร่วมกันเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐาน

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นเป็นทางเดียวกัน ร้อยละ 90.63 ว่า การประชาสัมพันธ์มีความสำคัญ นโยบายจะประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องให้การประชาสัมพันธ์

เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วม โดยกลุ่มผู้บริหารมีความเห็นว่าสื่อมวลชนควรให้ความสำคัญการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความตื่นตัวต่อปัญหาดังกล่าว กลุ่มผู้ปฏิบัติบางส่วนให้ความเห็นว่ากทท.ไม่ควรประชาสัมพันธ์แบบผักชีโรยหน้า ควรเน้นให้การประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจกรรมการฟื้นฟูป่าชายเลนมากกว่านี้ ประชาชนบางส่วนเห็นว่าการประชาสัมพันธ์ไม่ต่อเนื่อง นานๆ ครั้งจึงจะมีการประชาสัมพันธ์การฟื้นฟูป่าชายเลน ส่วนใหญ่เน้นประชาสัมพันธ์ด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวมากกว่าการฟื้นฟูป่าชายเลน น่าจะทำควบคู่กันไปกลุ่มนักวิจัยมีความเห็นว่าการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อย ไม่ตรงจุด เน้นการท่องเที่ยวมากกว่าการฟื้นฟูป่าชายเลน

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐาน

6. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร กลุ่มการเมือง และ สื่อสารมวลชน

6.1) ประเด็นการมีส่วนร่วมของกรุงเทพมหานคร

ผลจากการศึกษาจากเอกสาร พบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ของ กรุงเทพมหานครทั้ง 4 หน่วยงาน มีการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง สำนักการระบายน้ำ ได้ทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจำนวน 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 2551, 27 ต.ค. 2551 และ 17 ก.พ. 2552 และได้ประชุมชี้แจงกับคณะอนุกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ สถาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 22 ม.ค. 2552 และ 4 ก.พ. 2552 เพื่อร่วมกันพิจารณาการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ... โดยชาวบ้านไม่ได้คัดค้านโครงการ แต่ขอให้ปรับเปลี่ยนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง เนื่องจากเกรงว่าใส่กรอกทรายจะเกิดการแตก ทำให้หาดเต็มไปด้วยทรายและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำนานาชนิดที่อาศัยอยู่ป่าชายเลน จนได้ข้อตกลง แล้วดำเนินการต่อ

ผลจากการศึกษาแสดงนัยว่า กรุงเทพมหานครมีการดำเนินการตามนโยบายโดยอาศัยการมีส่วนร่วม คือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร คือ ระดับการให้ข้อมูล และระดับการปรึกษาหารือ เป็นการรับฟังความคิดเห็น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น บอกข้อปัญหา และข้อเสนอแนะต่างๆ กับส่วนราชการ

6.2) ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลจากการสัมภาษณ์ประชาชน พบว่า ประชาชนทราบว่ามีการประชุมชี้แจง

ของกรุงเทพมหานครหลายครั้ง แต่บางส่วนไม่ได้เข้าร่วม

"แรกๆ ชาวบ้านก็ให้ความร่วมมือดี แต่ประชุมแต่เรื่องเดิมๆ ไม่ได้อะไร ขึ้นมาสักที ก็เกิดความเบื่อหน่าย"

"แรกๆ ชาวบ้านก็ร่วมมือดี แต่กว่าจะได้อะไรมา มันยากลำบาก ประชุมเรื่องเดิมๆ ไม่ได้อะไรขึ้นมาสักที ก็เกิดความเบื่อหน่าย"

จากการสังเกต พบว่าประชาชนที่มีพื้นที่ใกล้ทะเล แยกกันเป็นกลุ่มๆ รวมตัวกันทำกิจกรรม. 2-3 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งทำกิจกรรม อีกกลุ่มจะไม่เข้าร่วม โดยแต่ละกลุ่มจะมีแนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูชายหาด และการแก้ปัญหากัดเซาะชายฝั่งต่างกัน มีความระแวงของประชาชนว่ามีบางกลุ่มเข้ามาหาประโยชน์จากการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นสาเหตุให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกทำให้การทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วมเกิดปัญหา

กลุ่มประชาชนบางรายเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมให้ กทม.เปิดพื้นที่ให้เอกชนเช่า ทำประโยชน์ โดยมีเงื่อนไขต้องมีมาตรการหยุดการกัดเซาะให้ได้ โดยกรุงเทพมหานครไม่ต้องเสียงบประมาณ

"แรกๆ ชาวบ้านรวมตัวกันช่วยตัวเอง พอสู้ไม่ไหว ก็ยกที่ให้กทม.หวังว่า กทม.จะช่วยเรา คนละ 150 เมตร ประมาณ 3 ไร่เศษ ชาวบ้านหวังให้ กทม.ทำให้การกัดเซาะของคลื่นหยุดลงได้ กทม.ก็มาทิ้งหินให้ ที่จริงทิ้งหินมันดี ถ้าทิ้งอย่างต่อเนื่อง นี่ทำปีทิ้งไป 5 ปี ทำปีทิ้งไป 15 ปี มันไม่มีประโยชน์ ชายฝั่งก็ทรุด มันต้องทิ้งทุกปี หรือไม่กทม.ก็เปิดให้เอกชนเข้ามาเช่าทำท่าเรือ แต่มีเงื่อนไขให้เอกชนต้องทำการป้องกันคลื่นให้ได้"

กลุ่มนักวิจัยและประชาชนที่มีที่ดินติดกับทะเลมีความเห็นสอดคล้องกันว่าประชาชนที่เป็นเจ้าของจริงเหลืออยู่ประมาณ 10 รายเท่านั้น ที่เหลือมีการขายที่ดินไปตั้งแต่ช่วงสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วง พ.ศ. 2531-2534 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจดีมาก ประชาชนนิยมขายที่ เนื่องจากที่ดินมีราคาแพง เป็นเหตุให้มีปัญหาเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือกับ กทม.ในการปลูกป่า เพราะเจ้าของที่ดิน ชื่อที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ส่วนมากจะให้นายหน้าเป็นคนซื้อขายและให้เช่าต่อ ดังนั้นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่เขาทำนาทุ่งก็ไม่รู้จักเจ้าของที่แท้จริง เมื่อ กทม.เชิญชวนมาร่วมแสดงความคิดเห็น หรือขอความร่วมมือประชาชนในการปลูกป่าชายเลนตามแผน ก็จะบอกว่าไม่ใช่เจ้าของที่ตัดสินใจไม่ได้ ถ้ามถึงเจ้าของที่ก็ไม่รู้จัก ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่มีที่ดินติดทะเลซึ่งมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการอย่างยิ่ง ให้ความร่วมมือน้อย ชาวบ้านบางรายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินกลัวว่าอนุญาตให้ปลูกแล้ว กทม.จะเวนคืนที่ดินไปเป็นของราชการ

"บางครั้งไปขอความร่วมมือชาวบ้าน สมมุติมี 10 แปลง ขอมาปลูกป่าสัก 1 แปลง เขาก็บอกว่าเค้าไม่มีอำนาจตัดสินใจ ให้ไปตามเจ้าของที่ บริเวณหน้าทะเลมีปัญหาอย่างนี้ ที่

หน้าทะเลเหลือไม่ถึง 10 แปลง ที่เป็นเจ้าของที่จริง ๆ ที่เหลือขายหมดแล้ว เป็นอุปสรรคในการขอความร่วมมือ"

"รายไหนสู้ไม่ไหวก็ย้ายไป ขายที่ไป เคียวนี่คนพื้นที่จริง ๆ เหลืออยู่ไม่ถึง 10% ส่วนใหญ่จะขายกันหมด มีอยู่ช่วงหนึ่งที่แพงมากหลายคนขายที่ไป แล้วก็กลับมาเช่าที่ของตัวเองที่ขายไป เวลาทบทวนขอความร่วมมือคนมักไม่ค่อยใส่ใจ เพราะไม่มีที่ของตนเองแล้ว"

"เจ้าของที่ดินอาจจะกลัวการเวนคืนที่ดิน ถ้าเราปลูกป่าในพื้นที่ของเขา"

ประชาชนที่ประกอบอาชีพทำนาทุ่ง ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ขอให้มีการปลูกป่าชายเลนบริเวณคันวังทุ่ง เพราะไปไม้จะล่องลงในบ่อทุ่ง ทำให้น้ำเน่า และทุ่งเสียหาย

กลุ่มประชาชน มีความเห็นว่าการแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครในเรื่องการฟื้นฟูป่าชายเลน และการกัดเซาะชายฝั่งลำช้า ขาดความจริงจัง ไม่ต่อเนื่อง ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยแต่ไม่ลงมือปฏิบัติ พอจะลงมือทำมีคนร้องเรียน ก็หยุดไปหรือผู้บริหารหมดวาระไป เปลี่ยนผู้บริหารใหม่ก็เริ่มการศึกษาใหม่ การแก้ปัญหาอย่างจริงจังไม่เกิดเสียที ชาวบ้านรอไม่ไหว คลื่นกัดเซาะเข้ามาในที่ของตนเองทุกวัน ต้องแก้ไขด้วยตัวเอง โดยการซื้อหินมาทิ้งเอง เพื่อเสริมความแข็งแรงสูญเสียเงินในการป้องกันไปปีละหลายหมื่น

"ผมหมดแรงแล้ว ผมว่าผมจะไม่สู้แล้ว สู้มา ตั้งแต่ปี 15 ไม่มีอะไรดีขึ้น"

"ทุกวันนี้ น้ำขึ้นน้อย คนทะเลนอนไม่หลับ เค้กแล้วคันดินที่ติดกับทะเลพัง เพราะเวลาพังที่เสียเงินซ่อมแซมแพงมาก เป็นแสนๆ เกิดภาวะความเครียด เมื่อคันดินพัง ชาวบ้านต้องใช้เวลาในการซ่อมแซมทั้งวันทั้งคืน แบกดินไปใส่อยู่ทั้งวันทั้งคืน ไปปักเสา ตักดินใส่กระสอบ มันเหนื่อยมาก รายไหนสู้ไม่ไหวก็ย้ายไป ขายที่ไป "

กลุ่มประชาชนเสนอแนวทางที่เชื่อว่าดีที่สุดคือ การรูดจากข้างในไป คือการปลูกป่าในบริเวณด้านในให้หนาแน่น และขยับออกไปหน้าทะเลเรื่อยๆ ใช้งบประมาณไม่มาก สามารถช่วยด้านคลื่นได้

นอกจากปัจจัยข้างต้นจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนและผู้ปฏิบัติบางส่วน รวมทั้งกลุ่มนักวิจัยที่ได้ลงพื้นที่ฟังความคิดเห็นจากประชาชน แสดงเป็นห่วงและกังวลต่อความโปร่งใสในมาตรการทำเรื่องนี้ไม่ว่าอาจมีผลประโยชน์แอบแฝง

"จากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนกลุ่มหนึ่งต้องการให้ปักไม้ไผ่เป็นแนวป้องกันคลื่นป้องกันการกัดเซาะ ทั้งที่ไม่มีข้อมูลวิชาการรองรับว่าจะช่วยป้องกันการกัดเซาะได้อย่างไร แต่ก็ชอบ เพราะอะไร เพราะผลประโยชน์ใครมี"

"ไม้ไผ่ 2 ปีก็ผุพังแล้ว ตัวนี้มันมีเงิน"

จากการสัมภาษณ์ แสดงนัยว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีน้อย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้

• การมีส่วนร่วมของกลุ่มนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บางขุนเทียน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีนโยบายชัดเจนที่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเขตบางขุนเทียน โดยมหาวิทยาลัยได้บูรณาการกิจกรรมวิจัย พัฒนาและบริการวิชาการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสมโดยการทำงานกับเครือข่ายพันธมิตรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น เครือข่ายนักวิจัยของกลุ่มวิจัยวิทยาศาสตร์ ระบบโลก (Earth Systems Science, ESS) ของมหาวิทยาลัย ศ.ดร.สนิท อักษรแก้ว จากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) เป็นที่ปรึกษาโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนและระบบนิเวศ ชุมชนและโรงเรียนในพื้นที่ หน่วยงานราชการทั้งเทศบาลและกทม. รวมทั้งภาคเอกชนในและนอกพื้นที่

มหาวิทยาลัยฯ ร่วมกับ กทม. ร่วมกันกำหนดพื้นที่ริมคลองโดยขอความร่วมมือจากชาวบ้านในการปลูกและดูแลโดยมีค่าแรง ค่าดูแลให้แก่ชาวบ้านร่วมกับการให้ความรู้ ปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภายใต้โครงการปลูกป่าชายเลนเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในวโรกาสพระชนมายุ 80 พรรษา

การดำเนินการ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2551 -2555 นำโดยรศ.นุชยา บันนาค หัวหน้าโครงการ น.ส.ภาวิณี พัฒนจันทร์ นายบัณฑิต ตีรชูลี น.ส.วิลาวัลย์ สีแก้ว และนายศุภรักษ์ ไดมรัตน์านนท์ แนวทางการดำเนินการ โดยการอาศัยความร่วมมือจากชาวบ้าน สร้างความรู้สึกในการมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน โดยสำนักงานเขตเป็นผู้ประสานชุมชนมหาวิทยาลัยประสานและติดตามงานให้เป็นไปตามแผน จัดอบรมให้ความรู้แก่ชุมชนและเยาวชน ให้ความรู้ด้านนิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อม และปลูกจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ติดตามข้อมูลเชิงวิชาการ เช่น อัตราการรอด อัตราการเจริญเติบโตของพืช ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ เป็นต้น

มหาวิทยาลัยจัดกิจกรรมเพื่อบรรลุดูวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้แก่

1. กิจกรรมปลูกป่าชายเลนในโครงการ โดยบุคลากรของ บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกิจกรรมส่งเสริมให้บุคลากร และผู้เกี่ยวข้อง ตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากบริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) มีผู้เข้าร่วมกิจกรรม ประมาณ 200 คน โดยแบ่งกิจกรรมออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนนิทรรศการและการบรรยายให้ความรู้ ในลักษณะการมีส่วนร่วม ส่วนการปลูกป่าชายเลนบริเวณพื้นที่ริมคลอง ซึ่งนอกเหนือจาก จะเป็นการเสริมสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ป่าชายเลน และส่งเสริมการตลาดปลูกไม้ชายเลนเพื่อลดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

การฟื้นฟูป่าชายเลนและรวบรวมพันธุ์ไม้ชายเลนและไม้ทนเค็ม โดยระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2550) คณะทำงานของมหาวิทยาลัยฯ ได้หารือกับสำนักงานเขตบางขุนเทียนในแนวทางที่

จะฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และได้ร่วมกันกำหนดพื้นที่ที่ริมฝั่งคลอง เนื่องจากพื้นที่สาธารณะ และริมคลอง บางแห่งได้กำหนดเป็นพื้นที่ฟื้นฟูป่าชายเลน และเป็นการปลูกป่าชายเลนเพื่อฟื้นฟู (Ecosystem) คือ เป็นการปลูกป่าชายเลนโดยใช้พันธุ์ไม้หลากหลายชนิด โดยไม่ทำรูปแบบแนวการปลูกแบบ การทำสวน เพื่อให้พื้นที่มีความหลากหลายของระบบนิเวศป่าชายเลน พื้นที่เป้าหมายได้แก่ พื้นที่ ริมคลองขุนราชพินิจใจ (92 ไร่) และริมคลองศรีกุมาร (54 ไร่) พื้นที่รอบมหาวิทยาลัยและพื้นที่ ใกล้เคียง พื้นที่ประชาชนเน้นพื้นที่ริมคลองและนาทุ่งร้าง

แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การฟื้นฟูระบบนิเวศป่าชายเลนเกิดผลกระทบที่มากกว่าการ ฟื้นฟูป่าชายเลนบริเวณริมคลองเพิ่มเติมพื้นที่ที่ฟื้นฟูป่าชายเลนไปบริเวณริมชายฝั่งทะเล เพราะนอก จากบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณริมชายฝั่งทะเลต้องถอยร่นพื้นที่และเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบ่อ เลี้ยงสัตว์น้ำทุกปีเนื่องจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งแล้ว แนวป่าชายเลนที่ป้องกันบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ บริเวณดังกล่าว ยังมีความกว้างไม่มากนัก จึงยังเสี่ยงต่อการกัดเซาะชายฝั่ง แต่เนื่องจากพื้นที่ริม ชายฝั่งทะเลทั้งหมดพื้นที่มีเอกสารสิทธิ์ ดังนั้นการฟื้นฟูป่าชายเลนบริเวณนี้เกษตรกรจึงต้องมี ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดฟื้นฟูป่าชายเลนและการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับผลผลิตเกษตรกร

ในปี 2552 เป็นการติดตามอัตราการรอดของไม้ชายเลนในบริเวณที่สามารถเข้าถึง พื้นที่ สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้ อัตราการรอดของไม้ชายเลนแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ตั้งแต่ 30% ถึง 60% ซึ่งพื้นที่ที่มีอัตราการรอดต่ำที่สุด คือบริเวณริมคลองศรีกุมาร และคลองแสนต่อ เนื่องจากบริเวณนี้มีการสัญจรทางเรือและการทำประมงของชาวบ้านในพื้นที่ (การเก็บหอยแครง)

สำหรับอัตราการรอดและการงอกรากอากาศเพื่อการคำนวณของไม้ชายเลนชนิดเดียวกัน ที่ปลูกด้วยเมล็ดพันธุ์และต้นพันธุ์ในพื้นที่ที่มีอัตราไม่แตกต่างกัน ซึ่งผลจากการศึกษานี้ได้นำไป ประยุกต์ใช้ในการฟื้นฟูป่าชายเลนบริเวณริมชายฝั่งทะเลร่วมกับเกษตรกรผู้สนใจและบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณริมชายฝั่งทะเลที่สนใจการรักษาพื้นที่ป่าชายเลนบางขุนเทียน

สำหรับโครงการติดตามการเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำและแพลงก์ตอน ได้ดำเนินการไป พร้อมกับพื้นที่ฟื้นฟูป่าชายเลน เนื่องจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแบบธรรมชาติ (Extensive) ในพื้นที่ ต้องอาศัยความความอุดมสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อม เพื่อประเมินความหลากหลายของแพลงก์ ตอนพืชและแพลงก์ตอนสัตว์ในพื้นที่บางขุนเทียนตอนล่างและคุณภาพน้ำในพื้นที่ต่อการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าแหล่งน้ำในเขตบางขุนเทียนเป็นแหล่งน้ำที่มีปริมาณของสารอาหาร ในปริมาณที่สูง มีกำลังการผลิตอยู่ในเกณฑ์ที่สูง โดยสามารถบอกได้ จากความหลากหลายของ ไคอะตอมที่พบในการศึกษาครั้งนี้โดยไคอะตอมเป็นแพลงก์ตอนพืชกลุ่มผู้ผลิตขั้นต้นของห่วงโซ่ อาหารที่มีความสำคัญที่สุดในทะเล นอกจากนั้นจากความอุดมสมบูรณ์ของแพลงก์ตอนสัตว์ใน กลุ่ม Tintinid และ Copepod สามารถบอกได้ถึงการเชื่อมโยงภายในสายใยอาหารไปสู่กลุ่ม ผู้บริโภคอันดับต้นๆ ของสายใยอาหาร ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าแหล่งน้ำในเขต

บางขุนเทียนยังคงมีความอุดมสมบูรณ์และเหมาะสมต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แต่สัตว์น้ำวัยอ่อน เช่น กุ้ง ปู ซึ่งเป็นสัตว์ที่สำคัญต่อชาวบ้านมีปริมาณน้อยอาจเนื่องมาจากการลดลงของพ่อแม่พันธุ์ ในทะเล สภาพป่าชายเลนในพื้นที่ซึ่งลดปริมาณลงจนไม่เหมาะสมต่อการเป็นแหล่งอาศัยหรือหลบซ่อนของสัตว์น้ำวัยอ่อน จึงทำให้สัตว์น้ำวัยอ่อนสามารถเข้ามาเจริญเติบโตในพื้นที่ได้แม้ว่าแหล่งน้ำจะมีไดอะตอมซึ่งเป็นอาหารสำหรับสัตว์น้ำวัยอ่อน

จากการสัมภาษณ์พบว่านักวิจัยร่วมกับผู้นำชาวบ้านกำลังร่วมกันศึกษาวิจัยพันธุ์โกงกางที่เหมาะสมกับบางขุนเทียน ขณะนี้กำลังปรับแนวทางวิจัย หันมาศึกษาเรื่องพันธุ์ไม้ที่จะเอามาปลูก เช่น ไม้เบงกาน่า ไม้ทนเค็ม นักวิจัยเสนอแนะว่าไม่ควรปลูกไม้ชนิดเดียว เพราะในพื้นที่บางขุนเทียน ไม่ได้ทำป่าเศรษฐกิจ ทุกคนมีอาชีพทำนาทุ่งอยู่แล้ว จึงควรปลูกป่าให้เป็นป่าดงดิบ มีกิจกรรมที่เกิดขึ้น เช่น ประมงพื้นบ้าน และท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยมองการใช้ประโยชน์ของป่าในเชิงของป่าดงดิบ และประชาชนจะเข้ามาบริหารจัดการป่าอย่างไร ทั้งนี้กรุงเทพมหานครจะต้องเข้ามาช่วยด้วย

การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูป่าชายเลนนั้นไม่ใช่เพียงแค่ปลูกป่าอย่างเดียว ต้องหารูปแบบที่เหมาะสม การจะฟื้นฟูป่า โดยกลุ่มนักวิจัยคิดว่าต้องเริ่มจาก

1. ศึกษาทดลองว่าพันธุ์ไม้ชายเลนควรหาจากจังหวัดใด เมื่อนำมาปลูกที่บางขุนเทียน จะโตได้หรือไม่ ซึ่งอยู่ระหว่างการทดลอง ขณะนี้ผลการวิจัยพบว่าโกงกางใบใหญ่ ปลูกด้วยฝักดีกว่าปลูกด้วยต้นกล้า การปลูกโกงกางด้วยฝักจากอ่าวคุ้งกระเบนซึ่งฝักยาวกว่า กับโกงกางพันธุ์ของบางขุนเทียน การเติบโตไม่ต่างกัน และนักวิจัยยืนยันว่าการปลูกป่าชายเลนควรยึดหลักความหลากหลายไว้

2. ศึกษาทดลองเปรียบเทียบการปลูก โดยการติดตามวัดอัตราการเจริญเติบโต กับอัตราการรอด เพราะฉะนั้นในการฟื้นฟูป่า ไม่ควรใช้พันธุ์บางขุนเทียนเท่านั้น เพราะอาจจะทำให้เกิดปรากฏการณ์ การเสื่อมความแข็งแรงในเรื่องการเจริญเติบโตและการให้ผลผลิต ที่เรียกว่าปรากฏการณ์ "Inbreed" เป็นการผสมพันธุ์จากสายพันธุ์เดียวกัน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการถ่ายทอดพันธุที่ก่อให้เกิดความพิการอย่างใดอย่างหนึ่ง

นักวิจัยรายหนึ่งเล่าให้ผู้ศึกษาฟังถึงการวิจัยที่กำลังทำอยู่ คือการปลูกป่าชายเลนบริเวณหน้าทะเล ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อเอาชนะคลื่นที่มีความแรง โดยผู้นำชาวบ้านให้ใช้พื้นที่ที่ติดกับทะเลเป็นพื้นที่วิจัย ซึ่งระยะแรกเมื่อ ประมาณ ปี 2550 เริ่มทดลองปลูกและทดลองเก็บสถิติอัตราการรอด และปรับปรุงวิธีการปลูก จนพบว่าการปลูกโดยใช้ต้นแสมเป็นไม้เบงกาน่าก่อนแล้วปลูกโกงกางสามารถเจริญเติบโตได้ และตอนนี้กำลังทดลองปลูกต้นแสม โดยใช้ถุงสัมตาชายใส่เมล็ดแสมแล้วนำไปปลูกที่หน้าทะเล

"ตรงนี้มีปัญหา คลื่นแรงมาก ผมลองปลูกมา 2-3 ครั้งแล้ว คลื่นมันแรงมาก ที่ปลูกไปเลยไม่รอด ต่อมาผมสังเกตว่า ต้นแสมมันมีรากอากาศเยอะมาก ก็เลยเอาต้นโกงกางมา

ปลูกได้รากแสม ปรากฏว่ามันไม่ตาย และส่วนใหญ่ก็เห็นอย่างนี้ จากเดิมที่มีต้นแสมโดดๆ ก็เริ่มมีโกงกางขึ้นมา ก็เลยมีแนวคิดที่เอาต้นแสมเบิกนำก่อน น่าจะได้ผล และ รากเล็กๆของแสม ค่ายังช่วยยึดดินและดักตะกอนดินให้มาทับถม สังเกตได้จากพื้นที่ตรงนี้ พอไม้โต ดินก็เริ่มเต็ม ขึ้นมาเรื่อยๆ ทำแล้วก็รัก สุรินทร์บ้านผมแห่งแล้ง พอมาเห็นที่นี่ ขนาดไม่มีป่ายังอุดมสมบูรณ์ได้ขนาดนี้ รายได้ก็ดีกว่าเยอะ”

“เรื่องการปลูกป่าชายเลนในบางชุมชน มันมีปัญหาอยู่หลายๆ ด้าน เราต้องเข้าใจก่อน พื้นที่บริเวณหน้าทะเลบางชุมชนเป็นพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ เป็นโฉนด ดังนั้นการจะทำอะไรต่ออะไรได้ ก็ต้องขออนุญาตเจ้าของพื้นที่ เจ้าของพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนในพื้นที่ เป็นนายทุนที่มาซื้อไว้ แล้วปล่อยให้คนในพื้นที่เขาทำกินอีกที ผ่านนายหน้าที่จะคอยเก็บค่าเช่าส่ง โดยคนเช่าอาจจะไม่ได้เห็นหน้าคนให้เช่าเลย ดังนั้นการจะขอให้คนในชุมชนพื้นที่เพื่อปลูกป่า จึงเป็นไปได้ยาก ส่วนคนในชุมชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน เท่าที่เคยเข้าไปคุย ชาวบ้านค่อนข้างไม่ไว้วางใจ และไม่เห็นความสำคัญ ของป่า เพราะแต่ก่อน กทม เคยขอพื้นที่วังทุ่งบริเวณหน้าทะเล เพื่อทำการป้องกันการกัดเซาะ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการอะไร จนพื้นที่ที่ขอมารถกัดเซาะไปหมดก่อนจะได้ทำอะไร อีกอย่างจากที่ชาวบ้านที่เป็นแนวร่วมกับเราได้ให้ข้อคิดที่ว่า เจ้าของที่ดินอาจจะกลัวการเวนคืนที่ดิน ถ้าเราปลูกป่าในพื้นที่ของเขา”

“ทางเลือกของเราจึงเหลือไม่มากนัก นั่นคือการปลูกรุกไปข้างหน้า ซึ่งพวกเราก็รู้ดีว่ามันค่อนข้างยาก แต่เราก็พยายามหาวิธีที่จะปลูกรุกไปด้านหน้าให้ได้ โดยใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การปลูกในถุงส้ม การปลูกแบบนี้มันก็เริ่มจากที่เราต้องการหาไม้ที่โตเร็ว เป็นพืชเบิกนำให้พืชอื่นๆ ได้ ที่หาง่าย มีอยู่มากบริเวณนี้ก็คือแสม แต่ถ้าเราจะเอาเมล็ดมาเพาะเป็นต้น แล้วนำไปปลูก เราเคยทำแล้วไม่รอด ทั้งแสม ทั้งโกงกาง แต่ถ้าปลูกจากเมล็ด อัตรารอดจะสูงกว่า ถ้าเราเอาเมล็ดไปโรยไว้หน้าทะเลเฉยๆ ก็คงจะไม่รอด ก็เลยต้องมีวัสดุครอบไว้และไม่ให้ยัดให้อยู่กับที่ พวกเราปลูกเป็นแนวห่างออกไปจากตัวป่าที่เราปลูกอยู่เดิม ประมาณ 200 เมตร ที่ห่างไว้เพราะว่าเราต้องปลูกแนวกันชนให้ได้ก่อน จาก 200 ต้นที่เราปลูก ถ้ารอดซัก 10 ต้นผมก็พอใจแล้ว เพราะ 10 ต้นนี้จะแผ่รากอากาศออกมามากมายให้ต้นอื่นๆ เช่นโกงกาง สามารถยึดเกาะกับเนื้อดินและราก และสามารถเจริญต่อไป และด้านหลังแนว จะเป็นป่าขึ้นมาเอง หรือจะปลูกก็ง่ายขึ้น เพราะเรามีแนวกันคลื่น มีแนวดักพายุไม้ตามธรรมชาติ ไม่ต้องเปลืองแรงเราครับ อันนี้ได้มาจากการสังเกตจากการทดลองของแนวป่าที่เราเคยทำ ผลที่ได้ตอนนี้ถ้าพูดถึงแค่ตัวถุงส้มที่เอาไปลง ไม่รวมแนวป่าที่เราเคยปลูก ก็งอกแล้วครับ บางต้นเริ่มยึดกับดินแล้ว เร็วๆนี้คงต้องไปตัดถุงออก ถ้าทำได้จริงก็จะเป็นแนวทางให้เราปลูกรุกออกไปในอีกหลายๆจุดที่เป็นจุดแห้งของป่า ในบางชุมชน ถ้าดูในภาพถ่ายดาวเทียมจะเห็นชัดเจน คงได้พื้นที่ป่ากลับคืนมาเยอะ แต่ก็คงจะใช้งบประมาณมากพอสมควร”

ปัจจุบันทีมนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยฯ ยังมีกิจกรรมที่ทำร่วมกับคนในชุมชน ซึ่งแบ่งไปในงานวิจัยที่ต้องลงไปในชุมชน ลงไปทำในพื้นที่จริง นักวิจัยก็ได้ให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมกับคนใน

ชุมชนไปด้วย มีการพาคนในชุมชนไปศึกษาดูงานการจัดการปายายเลนในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ และการลงพื้นที่สำรวจความคิดเห็นของคนในชุมชน

"การมีส่วนร่วมถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะการจะเข้าไปปลูกป่า ถ้าคนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ทำได้ยาก การสร้างแนวร่วมให้มากขึ้นต้องอาศัยเวลา ตอนนี้เราก็ก็นึกว่ามีอยู่บ้าง เป็นแกนนำชุมชน พื้นที่ตรงนี้มีน้ันยากเพราะเป็นคลองบ้านอยู่ตามคลองห่างกัน การจะเข้าไปติดต่อก็ยาก แต่เราก็ต้องทำอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง บางครั้งเราก็ต้องขอความคิดเห็น ความรู้จากคนในชุมชน เพราะคงไม่มีใครรู้จักพื้นที่ดีเท่าชาวบ้าน อย่างมองว่าเรามีความรู้แล้วเราจะเข้าไปทำได้ การทำงานในพื้นที่จริงมีอะไรที่ยากต่อการคาดเดาของเรามาก ที่ผ่านมารู้สึกว่าการพาคนในพื้นที่ไปดูงานที่ที่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูปายายเลนจะได้ผลดี พาไปดูความอุดมสมบูรณ์ ดูแนวทางการจัดการทำให้คนในพื้นที่เริ่มเห็นความสำคัญมากขึ้น"

นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมที่ทำร่วมกับเด็กและเยาวชน โดยร่วมกับโรงเรียนกทม. ที่อยู่ใกล้มหาวิทยาลัยจัดกิจกรรมต่างๆ ให้ความรู้ด้านปายายเลน เพื่อปลูกฝังให้เยาวชนรักษาสีงแวดล้อม และก็จะเป็นการกำลังสำคัญในอนาคต และกิจกรรมที่ทำต่อเนื่องทุกปี คือ กิจกรรมที่ทำร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เช่น ปตท.สผ. และอื่นๆ เช่น หน่วยงานต่างๆ ในมหาวิทยาลัยเอง โดยร่วมกันปลูกปายายเลนบริเวณหน้าทะเลเป็นประจำทุกปี

6.3) ประเด็นการมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมือง

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติ และกลุ่มประชาชนให้ความเห็นว่ากลุ่มการเมืองมีส่วนร่วมสนับสนุน โดยมีข้อสังเกตว่าแม้จะมาร่วมปลูกปายายเลน แต่ขาดความต่อเนื่อง ไม่จริงจัง มีนโยบายในการหาเสียง แล้วก็หายไป การแก้ปัญหาดังกล่าวกลุ่มการเมืองน่าจะผลักดันให้เป็นการแก้ปัญหาในระดับชาติ ซึ่งยังไม่เห็นความชัดเจนในบทบาทดังกล่าว

ผลจากการสัมภาษณ์แสดงนัยว่า การมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการน่านโยบายฟื้นฟูปายายเลนไปปฏิบัติ

6.4) ประเด็นการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชน

ผลจากการสัมภาษณ์ทุกกลุ่ม พบว่า สื่อมวลชนมีส่วนช่วยในการประชาสัมพันธ์แต่ยังไม่ตรงจุด กลุ่มผู้บริหารเสนอแนะว่าสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการ นำเสนอปัญหาให้ประชาชนทราบ สามารถสร้างบรรยากาศของการพัฒนา กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน หรือพัฒนาสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น และสื่อมวลชนยังมีอิทธิพลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเจตคติ ค่านิยม ที่เคยมีอยู่ไม่ถูกต้อง ให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ถูกต้องขึ้นโดยทางอ้อม นอกจากนี้ส่งเสริมการสื่อสารระหว่างบุคคล ทำให้ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อมวลชน เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารซึ่งกันและกัน ดังนั้นนโยบายจะสำเร็จได้สื่อมวลชนมีส่วน ถ้ามีการนำเสนอการ

แก้ปัญหาต่อเนื่อง และติดตามรายงานให้สาธารณชนทราบ

ผลจากการสัมภาษณ์ มีความได้ว่า ปัจจัยด้านปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร กลุ่มการเมือง และสื่อสารมวลชนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

5.2.1 การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

1. ปัจจัยทางสังคม จากการสัมภาษณ์ พบว่า

- ปัจจัยข้อเรียกร้องของประชาชนที่เดือดร้อนเนื่องจากการกัดเซาะชายฝั่ง ป่าชายเลน ถูกทำลายมีอิทธิพล และกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนที่ยืนในระดับสูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติและกลุ่มผู้บริหาร

พบว่าปัจจัยความรู้ของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลน ประโยชน์ของป่าชายเลนมีอิทธิพลและกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนที่ยืน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารทะเลมีความเห็นว่าประชาชนในพื้นที่อยู่ในพื้นที่มานาน ทำให้มองเห็นว่าปรากฏการณ์ของปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและป่าชายเลนถูกทำลายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องของธรรมชาติ ธรรมชาติทำลายไปแล้ว ธรรมชาติก็จะสร้างขึ้นใหม่เอง ทำให้เกิดความละเลย เพิกเฉยไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งประชาชนก็เป็นผู้ทำให้เกิดปัญหามากขึ้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพการณ์ธรรมชาติ ทำให้ชายฝั่งทะเลถดถอยและป่าไม้ชายเลนลดลง ปัจจุบันชายฝั่งถูกกัดเซาะไปแล้วประมาณ 800 - 1,000 เมตร อัตราการกัดเซาะประมาณ 1.4 - 4.5 เมตร/ปี ดังนั้นปัจจัยดังกล่าวจึงนับเป็นปัจจัยเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยทางสังคม ด้านอาชีพมีอิทธิพลกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ของประชาชนที่ประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อาจทำให้ใบไม้ร่วงลงบ่อกุ้ง น้ำจะเน่าและกุ้งเสียหาย จึงไม่อนุญาตให้ทท. มาปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ตนเอง กลุ่มอาจารย์และนักวิจัย มีความเห็นว่า แนวโน้มประชากรรุ่นใหม่ในพื้นที่หันไปประกอบอาชีพอื่น ไม่ทำอาชีพนากุ้ง เพราะมีการศึกษามากขึ้น และสภาพพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ความอุดมสมบูรณ์ของป่าชายเลนลดลง การทำอาชีพเลี้ยงกุ้งได้ผลผลิตลดลง บางรายขายที่ดินไปประกอบอาชีพอื่น ทำให้การประสานขอความร่วมมือจากประชาชนยากขึ้น

2. ปัจจัยทางวัฒนธรรม จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัจจัยแนวคิดอนุรักษ์ที่ความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ว่าเชื่อนไม้ไผ่ดีกว่ารอดักตะกอนจึงเกิดการโต้แย้งกันระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับเจ้าหน้าที่ทท. ส่งผลให้เกิดความแตกแยกทางความคิด เกิดความหวาดระแวงกลุ่มอื่นที่เห็นไม่ตรงกัน ส่งผลให้การก่อสร้างลำช้าและเสี่ยงประมาณที่มันมีอิทธิพลกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนที่ยืน

3. **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** จากการสัมภาษณ์ พบว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมีผลต่องบประมาณรัฐบาลอาจให้งบประมาณน้อยลง หรือระงับโครงการได้ หรือหันไปพัฒนาด้านอื่นสำคัญก่อนมีอิทธิพลและกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียน

4. **ปัจจัยทางเทคโนโลยี** จากการสัมภาษณ์ พบว่าความมีอยู่ของเทคโนโลยีการป้องกันการกัดเซาะส่งผลให้กรม.สามารถเลือกใช้ให้เหมาะกับพื้นที่และสามารถประยุกต์ใช้ควบคู่กับแนวคิดภูมิปัญญาชาวบ้านได้มีอิทธิพลและกระทบเชิงบวกต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียน.

5. **ปัจจัยทางการเมือง** จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัจจัยความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองทำให้นโยบายไม่ต่อเนื่องมีอิทธิพลและกระทบเชิงลบต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนในระดับสูงมาก

6. **ปัจจัยทางกฎหมาย** จากการสัมภาษณ์ พบว่า กฎหมายที่กำหนดให้ทำ EIA ทำให้การแก้ปัญหาได้รับการศึกษาและเป็นที่ยอมรับว่า ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลและกระทบเชิงบวกต่อความสำเร็จของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนในระดับสูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ปฏิบัติ และกลุ่มผู้บริหาร

5.3 อภิปรายผลการศึกษา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนไปปฏิบัติ

จากนิยามของ "นโยบายสาธารณะ" ของ วรเดช จันทรศร ที่กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ เป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงาน โครงการ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว" และศุภชัย ยาวะประภาษ ซึ่งให้นิยามสอดคล้องกัน ว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต "แนวทางดำเนินกิจกรรม" ในทางปฏิบัติคือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดปัญหา บรรเทาปัญหาและ หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ส่วน "กิจกรรมของรัฐ" หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์การของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ

จากนิยาม นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนของกรุงเทพมหานคร จัดเป็นนโยบายสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนชายทะเลบางชุมชนเทียน เนื่องจากพื้นที่ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำถูกคลื่นทะเลกัดเซาะพังเสียหายเพิ่มขึ้นทุกปี สูญเสียพื้นที่

ขนาดใหญ่ในฤดูมรสุมและคลื่นขนาดเล็กที่กระทบฝั่งในเวลาปกติพัดพาดินตะกอนออกไปจากชายฝั่ง ประกอบกับการทรุดตัวของพื้นดินเฉลี่ยปีละ 2 ซม. กระแสน้ำชายฝั่งความเร็วประมาณ 0.3-0.2ม/วินาที และกระแสน้ำขึ้น-น้ำลงที่พัดพาดินตะกอนออกไปจากทิศตะวันตกไปสู่ทิศตะวันออก การลดลงของดินตะกอนที่มาจากแม่น้ำเจ้าพระยา และระดับน้ำทะเลสูงขึ้นจากภาวะโลกร้อน โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 0.2 ซม. ซึ่งหากการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประโยชน์ไม่เพียงจะเกิดเฉพาะประชาชนชายทะเลบางขุนเทียนเท่านั้น ประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเลอ่าวไทยซึ่งเป็นพื้นที่ต่อเนื่อง ก็จะได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการลดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ป่าชายเลนที่เพิ่มขึ้นสำหรับเป็นพื้นที่กันชน เพื่อลดพลังงานของคลื่นจากนอกชายฝั่ง และฟื้นฟูระบบนิเวศชายฝั่งให้ดีขึ้น ทำให้เป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ และจะส่งผลดีต่อคุณภาพน้ำชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนอีกด้วย

ภายใต้นโยบายดังกล่าวประกอบด้วยโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างรอดักตะกอน (Groins) ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการบำรุงรักษารอดักตะกอน (Groins) โครงการรายงานการติดตามผลการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน การจัดทำมาตรการเสริมอื่นๆ ในการแก้ไขและป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการปลูกป่าชายเลนตามแนวชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โครงการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร ปลูก ดูแลรักษาพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งบางขุนเทียน

กรุงเทพมหานครได้มีความพยายามในแก้ไขปัญหานี้ เพื่อหยุดปัญหาการกัดเซาะด้วยมาตรการทั้งหิน ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2539 โดยการก่อสร้างแนวเขื่อนหินทิ้ง ฐานกว้าง 3.50 เมตร สูง 1.50 เมตร ยาวประมาณ 5,020 เมตร ต่อมาในปี 2538 ได้เสริมแนวเขื่อนหินทิ้งเพิ่มเติม ขยายฐานกว้าง 6.00 เมตร เสริมแนวหินให้สูง 2.00 เมตร และปักไม้ไผ่ 2 ด้าน และในปี 2539 ได้ทิ้งหินเสริมแนวป้องกันให้มีความสูง 2 เมตรตลอดแนวอีกครั้ง

การแก้ไขดังกล่าว ผ่านไประยะหนึ่ง ไม่มีการทิ้งหินเสริมแนวเขื่อนเพิ่มเติม กอปรกับปัญหาที่ไปกล่าวข้างต้น ทำให้ประชาชนยังคงได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าวอยู่

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปีพ.ศ. 2547 กรุงเทพมหานครได้จัดการประชุมหารือระหว่างผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร(นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) และผู้ว่าราชการจังหวัดปริมณฑล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโกลิน พลกุล) เป็นประธาน มติที่ประชุมเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกของพื้นที่อ่าวไทยตอนบน บริเวณเขตบางขุนเทียน และพื้นที่ต่อเนื่องคือ จังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาครเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน โดยให้ทำการสำรวจข้อมูลของพื้นที่ต่อเนื่องด้วย เพื่อนำเสนอผลต่อที่ประชุม และเพื่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการระหว่างกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง

โดยกรุงเทพมหานคร มอบหมายให้สำนักผังเมือง จัดทำ "โครงการแก้ไขและป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร" เพื่อศึกษาสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล ตามมติที่ประชุมดังกล่าว โดยจัดจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ประกอบด้วย บริษัท คอนซัลแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด (COT) และบริษัท ปัญญาคอนซัลแตนท์ จำกัด เป็นผู้ดำเนินโครงการ โดยได้รับการสนับสนุนวิชาการจากสถาบันการศึกษา 2 แห่ง คือ วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์-แห่งมหาวิทยาลัยรังสิต และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) และผู้เชี่ยวชาญจากบริษัท URS Corporation แห่งสหรัฐอเมริกา เริ่มดำเนินการเดือนกันยายน 2544 แล้วเสร็จปี พ.ศ.2550. และแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการฯ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางขุนเทียน ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน และผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อกำกับดูแลการดำเนินโครงการของบริษัทที่ปรึกษาให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

ต่อมาในปี 2552 กรุงเทพมหานครจึงกำหนดนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 โดยนำผลจากการศึกษามาเป็นแนวทาง กำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าชายเลนให้มีความหนาขึ้น 300 เมตร เพื่อเป็นแนวปากันชน (Buffer Zone)และเป็นแหล่ง อนุบาลสัตว์น้ำที่สำคัญ ควบคู่กับการ การก่อสร้างรอดักตะกอนตัวที่ หรือที่กรอยน์ (T-Groins)

ปัจจุบันกำลังดำเนินการศึกษา ทบสวนความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA: Environmental Impact Assessment) ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือน ต.ค. .2553 - พ.ค. 2554 และจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างเขื่อนคันหินได้ในปีงบประมาณ 2557-2559 ขณะนี้ได้เริ่มปักไม้ไผ่ เพื่อเป็นมาตรการชั่วคราว ระหว่างรอให้การก่อสร้างเขื่อนคันหินเสร็จ ส่วนกิจกรรมปลูกป่าชายเลนมีการดำเนินการมีหน่วยงานต่างๆ มาร่วมปลูกป่าชายเลน แต่มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงพื้นที่ปลูกหน้าทะเล จึงปลูกได้ในบริเวณริมคลอง ส่วนแผนการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ของประชาชนนั้น ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตบางขุนเทียน

ที่กล่าวไป คือที่มา หรือการก่อตัวของนโยบาย และการกำหนดนโยบายนี้ขึ้นโดยกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษานโยบายดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย

โดยผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานในการวิจัยในครั้งนี้ คือ ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์การ การควบคุม และประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ โดยการศึกษาจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมทั้งการศึกษาปัจจัยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ นั้น มีดังต่อไปนี้

ปัจจัยภายใน

1. ปัจจัยด้านนโยบาย

จากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องและศึกษาแนวคิดจากการมีนโยบายที่ดีและตัวแบบของวอร์ด จันทรศร (2548 , 504) พบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจะต้องเกิดจากการมีนโยบายที่ดี ซึ่งหมายถึงจะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องทางทฤษฎีรองรับ และ ชวาบาเดียร์และแมชมาเนียชี้ให้เห็นว่า นโยบายควรมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายนั้นได้ และมีหลักทางวิชาการที่เหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับแนวคิดของอเล็กซานเดอร์ที่เห็นด้วยว่านโยบายควรมีศักยภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาของนโยบายนั้น ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายก็เป็นปัจจัยที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกัน

หากนำแนวคิด นโยบายที่ดี ของประชุม รอดประเสริฐ (2545) และ วอร์ด จันทรศร มาศึกษานโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน จะพบว่าบางส่วนของนโยบายมีความบกพร่อง ยังไม่ถูกต้องตามหลักทฤษฎี ดังนี้

1) นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ความชัดเจนของนโยบายจะสร้างให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ที่ต้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ เพราะการรับรู้ของแต่ละบุคคลแตกต่างกันการทำให้ทุกคนสามารถเข้าใจนโยบายอย่างตรงกันจะต้องเกิดจากการที่นโยบายมีความชัดเจน

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผนให้ความเห็นพบว่านโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนนั้นได้กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2552-2555 โดยมีการกำหนด ประเด็นยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก ให้หน่วยงานต่างๆ นำไปเป็นกรอบในการทำแผนปฏิบัติการประจำปีของแต่ละหน่วยงาน แต่ยังคงขาดการแปลงแผนฯ ออกมาเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ หากผู้บริหารให้ความสำคัญและสั่งการให้มีการดำเนินการ ติดตามผล ก็จะสามารถทำให้เกิดความชัดเจน และทำให้ทุกคนเกิดความเข้าใจได้

2) การกำหนดนโยบาย กำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง เนื่องจากมีการจ้างบริษัท เพื่อศึกษาข้อมูลและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา

3) นโยบายระบุเกณฑ์วัดไว้ว่า

ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ พื้นฟูสภาพความหนาของป่าชายเลนให้เพิ่มขึ้น (เมตร)

ตัวชี้วัดกลยุทธ์หลัก : พื้นที่ป่าหลังรอดักตะกอน (Groins) หนาเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร ภายในปี 2555 (จาก 50 เมตรในปี 2550) แต่ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์วัดในทุกขั้นตอน เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีปัญหาในขั้นตอนการแปลงนโยบาย ซึ่งจะได้กล่าวในประเด็นถัดไป

3) นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนจัดเป็นนโยบายที่ดี เพราะกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อของส่วนรวมโดยการประสานงานร่วมกัน

5) นโยบายยังการกล่าวถึงปริมาณของทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย และกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน ทรัพยากรได้แก่ ทรัพยากรด้านการเงิน ด้านบุคลากร และโครงสร้างการปฏิบัติงาน และทรัพยากรอื่นๆ เช่นสถานที่วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยีที่จำเป็น การระดมทรัพยากรที่จะช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถประเมินได้ว่านโยบายนั้นควรปฏิบัติโดยวิธีการใด เหตุเพราะยังขาดการแปลงแผนยุทธศาสตร์ ไปเป็นแผนปฏิบัติการเชิงนโยบาย

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่านโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนเป็นนโยบายที่ดี แต่ยังมีส่วนที่ต้องปรับปรุง โดยเฉพาะกรณีมีความชัดเจน ในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทุกคนเข้าใจตรงกัน การกำหนดเกณฑ์การวัด และยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ส่วนความมีศักยภาพมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นโยบายมีศักยภาพในการแก้ปัญหาได้ โดยจากการศึกษาเอกสารพบว่ากรุงเทพมหานครมีการกำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 12 ปี (พ.ศ. 2552- 2564) ทำให้การดำเนินนโยบายเกิดความต่อเนื่อง รวมถึงงบประมาณในการดำเนินการที่จะได้รับอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

ปัจจัยด้านนโยบายผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ ผู้เชี่ยวชาญด้านแผน นำผลมาวิเคราะห์ และอภิปรายได้ดังนี้

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม จะใช้ตัวแบบ ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตามแนวคิดของวอร์เชอร์ จันทรศร ซึ่งยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ

เงื่อนไขข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้เพราะ การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไร เป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการเมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็น ความต้องการแล้วก็เป็นาง่ายที่ทำให้ผู้บริการสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัดที่มีการมอบหมาย งานหรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะ ของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้ การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่นในอีกด้าน หนึ่ง การมอบหมายงานย่อมช่วยทำให้การ กำหนดมาตรฐานในการทำงาน ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไป โดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนด มาตรฐานการทำงานยังอำนวยความสะดวก ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของ แต่ละฝ่าย ได้อย่าง ตลอดเวลาและต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ และการมีมาตรฐานใน การทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบให้คุณโทษได้อย่างเป็นธรรมชาติมากขึ้น

ความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ ทุกกลุ่มพบว่า มีผู้ตอบว่านโยบายขาดความชัดเจน ผู้ศึกษาเห็น ด้วยกับความเห็นของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติที่เห็นว่านโยบายขาดแผนงานหลักหรือแผน ปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ที่จะทำให้สามารถบริหารงานและ แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ การทำงานสามารถประสานความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในสังคม อย่างมีทิศทางและเป้าหมาย ร่วมกัน

อย่างไรก็ตามการที่ทุกกลุ่มมีความเข้าใจเหตุผลและความจำเป็นในการฟื้นฟูป่าชายเลน ถือว่าเป็นผลดีต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวได้ว่าหน่วยปฏิบัติยอมรับ (adopt) แนวทางของนโยบาย แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานต่างๆ นั้น มีแผนงานรองรับนโยบาย เช่น สำนักกระบายน้ำสร้างรอดักตะกอน (T-Groins) สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักงานเขตบางขุนเทียนสร้างเครือข่ายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนและปลูกป่าชายเลน แม้ทุก หน่วยงานจะมีความเห็นเหมือนกันว่า ไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าได้ตามเป้าหมายก็ตาม

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรเป็นแผนปฏิบัติการที่มี ลักษณะการบูรณาการ เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายมีหลายหน่วยงาน ซึ่งเบอร์แมน กล่าวไว้ว่า " ยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมีมากเท่าใด ก็ยิ่งมีปัญหามากขึ้น เท่านั้น" ดังนั้นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ และควรเร่งสั่งการ มอบหมายหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เพราะปัจจุบันหลายหน่วยมีการดำเนินการตาม นโยบายบ้างแล้ว และกำลังเผชิญกับปัญหา ซึ่งเกิดจากการขาดแผนหลัก หรือแผนปฏิบัติการ เชิงบูรณาการเป็นต้นเหตุ ส่งผลกระทบไปถึงการมอบหมายงาน งบประมาณ การประสานงาน การควบคุม การประเมินผล

กรณีเป้าหมายของนโยบาย ที่กำหนดให้การฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนที่ยืนมีความหนาเพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี พ.ศ. 2555 นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย การจะเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ 300 เมตร นั้น จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างรอดักตะกอน T-Groins เสร็จแล้ว และมีตะกอนดินมาตกหลังรอดักตะกอนแล้ว หรือประชาชนที่มีที่ดินติดกับชายทะเลยินยอมให้ปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ตนเองได้ ซึ่งก็ไม่มีใครยินยอม เพราะกลัวว่าเมื่อมีการปลูกป่าชายเลนแล้วทางกรุงเทพมหานครจะยึดที่ดินไปเป็นของราชการนั้น ในการตั้งคณะทำงานในการแปลงยุทธศาสตร์เป็นแผนหลัก หรือแผน ปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ควรต้องพิจารณาเกณฑ์ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง และใช้แนวทางการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้อย่างจริงจัง เหมือนที่กลุ่มนักวิจัยซึ่งทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เสนอแนะไว้ว่า เจ้าหน้าที่กทม. ต้องลงพื้นที่มากกว่านี้ ใช้การสื่อความและความจริงใจ ความสม่ำเสมอ เมื่อชาวบ้านมีความเชื่อมั่น ก็จะทำให้ความร่วมมือ

การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

วรเดช จันทรศร (2548, 496, 505) บัณฑิตด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน มีความสำคัญต่อเนื่องจากปัจจัยด้านนโยบาย กล่าวคือเมื่อมีนโยบายก็จะต้องมีการสื่อความของนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิธีการทำงานสามารถเข้าใจได้ง่ายการกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงาน การกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลและที่สำคัญผู้บริหารต้องมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตอนอย่างชัดเจน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปฏิบัติ พบว่า ไม่มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานในลักษณะที่เป็นแผนงานหลักร่วมกัน หน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ส่วนหนึ่งเป็นการมอบหมายงานจากผู้บริหารเฉพาะบางหน่วย ซึ่งเกิดจากภารกิจงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม เช่น สำนักผังเมืองได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาข้อมูลการแก้ไขและป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางชุมชนที่ยืนในระหว่าง พ.ศ. 2548-2550 ดังนั้นเมื่อผลการศึกษาเสร็จสิ้น ก็มีการกำหนดไว้ยุทธศาสตร์ฯ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบไว้ 4 หน่วยงาน แต่ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลัก และไม่ได้แปลงยุทธศาสตร์ออกมาเป็นแผนหลักแล้วมอบหมายงาน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยนโยบายที่กล่าวไปแล้วข้างต้น หากสามารถดำเนินการแก้ไขได้ ปัญหาเรื่องการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยนโยบายในด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

2. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การ

แนวคิดพื้นฐานด้านการจัดการตามตัวแบบด้านการจัดการของวอร์เนอร์ จันทรศร ที่ให้ความสำคัญที่สมรรถนะขององค์การ โดยเชื่อว่านโยบายจะประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความความสามารถ มีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ

ภาวะผู้นำ หรือการสนับสนุนของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ขาดมิได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารที่ดีควรมีภาวะผู้นำ มีทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารงาน มีเตอร์และแวน ฮอร์น พบว่าความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารมีความสำคัญต่อการรวดเร็วในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอาจส่งผลต่อความสำเร็จในภายภาคหน้า

ผู้นำในที่นี้หมายถึงการนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้นำของหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย จากการศึกษาจากเอกสารในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พบว่าไม่มีการกำหนดนโยบายนี้ไว้ในทุกแผน แสดงนัยว่าการผู้บริหารได้ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนเกี่ยวกับความเห็นต่อการสนับสนุนของผู้บริหาร ผลจากการสัมภาษณ์พบว่าทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นท้อไปในทางเดียวกันว่าผู้บริหารขาดการสนับสนุน ร้อยละ 82.35 โดยให้เหตุผลว่า การสนับสนุนยังไม่ชัดเจน และขาดความต่อเนื่องในการส่งเสริมนโยบาย เมื่อผู้บริหารหมดวาระ ผู้บริหารคนใหม่ไม่สานต่อนโยบาย บ่อยครั้งที่เมื่อผู้บริหารเข้ามาใหม่จะให้ทำการศึกษาใหม่ และเมื่อได้ผลการศึกษาจะลงมือปฏิบัติ ผู้บริหารก็หมดวาระก่อน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของประชาชนที่เห็นว่านโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนขาดความจริงจังและไม่มีความต่อเนื่อง

วอร์เนอร์ จันทรศร (2548, 208) ผู้นำจำเป็นต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหาร เพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสร้างให้บุคคลเหล่านั้นยอมรับในนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างให้เกิดการ ความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงาน และความผูกพันกับงาน และจะต้องสร้างให้ระบบของการให้คุณให้โทษ

ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ทั้งบทบาทในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การตัดสินใจ การมอบหมายงาน การควบคุม การติดตามประเมินผล

จากข้อค้นพบที่สะท้อนว่านโยบายไม่มีความต่อเนื่อง ขาดความจริงจัง ประชาชนเบื่อหน่าย ไม่เชื่อมั่นต่อองค์กร จนนำไปสู่การขาดการร่วมมือในที่สุดนั้น ข้อค้นพบข้างต้นขัดแย้งกับแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงลักษณะนโยบายว่า "ต้องมีภาวะต่อเนื่องกัน นโยบาย

สาธารณะที่รัฐ กำหนดขึ้นมานั้น ย่อมต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องตลอดไป มิใช่เป็นการทำๆ หยุดๆ หรือทำปีเว้นปี ซึ่งถ้าหากเกิดลักษณะ เช่นนี้ขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจัง อีกทั้งเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ" ซึ่งกรุงเทพมหานครต้องปรับปรุง เพื่อให้นโยบายประสบความสำเร็จ

บุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถ

วเรศ จันทรศร (2548, 209) กล่าวว่า ผู้ปฏิบัติงาน เป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หน่วยงานควรคัดคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ทำ เนื่องจากบุคลากรมีค่านิยมที่แตกต่างกัน การสร้างให้เกิดการยอมรับนโยบายจึงเป็นสิ่งยาก แนวทางแก้ไขคือ ต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมองเห็นว่านโยบายนั้นมีประโยชน์และข้อดีอย่างไร ซึ่งหน้าที่นี้ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานเช่นกัน

ข้อค้นพบ กลุ่มผู้ปฏิบัติมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการปายายเลน แต่อย่างไรก็ตามเชื่อว่าสามารถปฏิบัติงานได้ แม้ไม่แน่ใจว่าถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ หากผู้บริหารมอบหมายงานให้อย่างเป็นทางการ และสนับสนุนให้อบรมความรู้ด้านปายายเลนเพิ่มก็น่าจะทำได้ แสดงนัยว่าผู้ปฏิบัติยอมรับนโยบาย ดังนั้นผู้บริหารมีการมอบหมายงานอย่างเป็นทางการ และควรต้องให้การสนับสนุน อบรมความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการปายายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูปายายเลน และการจัดประชุม ระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างความรู้และประสบการณ์แก่ผู้ปฏิบัติงาน หรืออาจประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น อย่างเช่น ทีมนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บางขุนเทียน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน ร้อยละ 78.57 ว่าปัญหาสำคัญคือกรุงเทพมหานครไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องปายายเลนโดยเฉพาะ ควรตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาและฝังตัวมาทำงานในพื้นที่ชายทะเล รับผิดชอบการศึกษาวิจัยพันธุ์ ให้ความรู้ประชาชน ทำงานการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูปายายเลนร่วมกับชาวบ้าน

แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติ มีความเห็นสอดคล้องกันร้อยละ 72.73 ว่าผู้บริหารหน่วยงานไม่มีวิธีการจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และบางส่วนเห็นว่ามี ร้อยละ 27.27 ข้อค้นพบดังกล่าว สะท้อนภาวะผู้บริหารหน่วยงานว่าขาดการกระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม ไม่เป็นไปตามแนวคิด วเรศ จันทรศร (2548, 208) ผู้นำจำเป็นต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหาร เพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการ

ดำเนินงานของผู้ได้บังคับบัญชา และสร้างให้บุคลากรยอมรับนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างให้เกิดการ ความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงาน และความผูกพันกับงาน และจะต้องสร้างให้ระบบของการให้คุณให้โทษ

วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า การนำนโยบายที่ผู้บริหารเสนอไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ เหตุผลหนึ่งเนื่องจากไม่มีการมอบหมายภารกิจอย่างชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการตั้งงบประมาณในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการเพาะกล้าไม้ วัสดุในการปลูกป่าชายเลน บางครั้ง ต้องจัดหาเอง บางหน่วยงานไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ บางหน่วยได้รับงบประมาณไม่สม่ำเสมอ บางส่วนบางปีได้ บางปีไม่ได้ บางส่วนให้เหตุผลว่าเนื่องจากไม่มีการมอบหมายภารกิจอย่างชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการตั้งงบประมาณในการดำเนินการ ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามแนวคิด วรเดช จันทรศร (2548, 506) ทรัพยากรเป็นอีกปัจจัยที่ขาดไม่ได้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และยังเห็นสอดคล้องกับนักทฤษฎีและนักวิชาการหลายท่าน ที่ให้ความเห็นว่างบประมาณมีความสำคัญมากต้องเพียงพอ เช่น แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ซาบาเตียร์และแมธมาเนียน และที่สำคัญยิ่งกว่าคือความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรไปยังฝ่ายต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นจึงตีความได้ว่า ปัจจัยสมรรถนะขององค์การ ในด้านภาวะผู้นำ ประเด็นบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบายสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

3. ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้น และการส่งเสริม

ปัจจัยด้านการควบคุมและการกระตุ้นส่งเสริม เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารพบว่า หน่วยงานมีการควบคุมการปฏิบัติงาน และมีการกระตุ้นส่งเสริม สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2548, 104) ชี้ให้เห็นความสำคัญของการควบคุมว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย มีผลงานของนักวิชาการจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ

ประเด็นการประเมินผล ผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าหน่วยงานตนเองมีการติดตามประเมินผล ร้อยละ 72.73 เป็นการรายงานผลตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว และเห็นว่าไม่มีการติดตามประเมินผล ร้อยละ 18.18

ในขณะที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านแผนเห็นว่าไม่มีการติดตามประเมินผล เนื่องจากไม่มี

แผนงานหลักรองรับ และเห็นว่าการทำงานที่กลุ่มผู้ปฏิบัติบอกว่าหน่วยงานตนเองมีการติดตามประเมินผลนั้น เป็นการติดตามผลตามแผนปฏิบัติการราชการของแต่ละหน่วยงาน ตามความเห็นของอเล็กซานเดอร์ ให้ความสำคัญถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ดังนั้นจึงตีความได้ว่าปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้น และการส่งเสริม มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย

4. ปัจจัยด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน

ฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ เป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้เพราะ การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็นความต้องการแล้ว ก็เป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือการกำหนด ความรับผิดชอบเฉพาะ ของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้ การประสานการ ปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นเป็นทางเดียวกันว่าการประสานงานมี ปัญหาไม่ราบรื่น เพราะหน่วยงานเยอะ ใครรับผิดชอบอะไรก็บอกไม่ชัดเจน เมื่อจะต้องประสานไม่ รู้จะไปประสานหน่วยงานไหน โดยผู้เชี่ยวชาญด้านแผนให้เหตุผลว่า ผลเกิดจากการที่ไม่มีแผน งานหลักสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และการมอบหมายงาน หรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะยังไม่มีการดำเนินการในรูปของแผนหลักในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติส่งผลให้การประสานงานไม่ราบรื่น

ดังนั้นจึงตีความได้ว่าปัจจัยด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์เป็นวิธีการขององค์กร โดยมีการวางแผนและการกระทำที่ต่อเนื่องกัน เพื่อสร้างหรือทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน เพื่อให้องค์กรและกลุ่มประชาชนที่ เกี่ยวข้องมีความรู้ ความเข้าใจ นโยบาย และวัตถุประสงค์ ให้เกิดการสนับสนุน ร่วมมือกัน อันจะเป็นประโยชน์ให้องค์กรนั้นๆ ดำเนินงานไปได้ดี ตามเป้าหมาย

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นเป็นทางเดียวกันว่าการประชาสัมพันธ์ มีความสำคัญ นโยบายจะประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องใช้การประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วม แต่กลุ่ม ต่างๆ มีความเห็นว่าการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อย ไม่ตรงจุด เน้นการท่องเทียวมากกว่าการฟื้นฟู

ปาชายเลน

ผลจากการสัมภาษณ์จึงตีความได้ว่าปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย

6. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงาน องค์กร กลุ่มการเมือง และ สื่อสารมวลชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดผลในการยอมรับอย่างสูง ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ช่วยลดความขัดแย้ง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น จะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ผลจากการศึกษา พบว่ากรุงเทพมหานครได้จัดให้มีการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อร่วมกันพิจารณาการฟื้นฟูปาชายเลนและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน ทำให้ชาวบ้านเกิดความเข้าใจและไม่คัดค้านโครงการ และยังได้รับแต่ขอให้ปรับเปลี่ยนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง เนื่องจากเกรงว่าใส่กรอกทรายจะเกิดการแตก ทำให้หาดเต็มไปด้วยทราย และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำนานาชนิดที่อาศัยอยู่ปาชายเลน จนได้ข้อตกลงแล้วดำเนินการต่อ

แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วม ที่กล่าวถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมไว้ว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน"

ประชาชนไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าไม่ได้รับรู้ข้อมูลอย่างเพียงพอถึงทางเลือกและผลที่ตามมา เพราะฉะนั้นการที่กรุงเทพมหานครโดยสำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักงานเขตบางขุนเทียน ได้ดำเนินการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนนั้น ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ เป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่น่าเสนอ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน จนได้รูปแบบการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเพื่อป้องกันคลื่น และมีการปักไม้ไผ่ป้องกันคลื่นเป็นมาตรการชั่วคราวระหว่างการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตยังไม่แล้วเสร็จ

สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลจากการสัมภาษณ์ประชาชน พบว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีน้อย สอดคล้องกับผลการวิจัยของปิยะ ประทีปกรมณี ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่ชายทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนอยู่ใน ระดับต่ำ ลักษณะเช่นนี้ส่งผลต่อ

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการแก้ปัญหาที่ล่าช้าไม่จริงจัง ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อและเบื่อกว่าไม่เข้ามามีส่วนร่วม สอดคล้องกับนักวิชาการได้แบ่งลักษณะนโยบายมีภาวะการทำฯ หยุตฯ หรือทำปีเว้นปี เช่นนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจและความไม่สามารถบริหาร และก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำที่ต้องนำเอานโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามในพื้นที่เขตบางขุนเทียน เมืองคึกคร และหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานเพื่อฟื้นฟูป่าชายเลนหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ โรงเรียนคลองพิทยาลงกรณ์ โรงเรียนพิทยาลงกรณ์พิทยาคม ทำหน้าที่ส่งเสริมการปลูกป่าชายเลน และให้ความรู้ ปลูกจิตสำนึกแก่นักเรียน มีมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วิทยาเขตบางขุนเทียนที่สนับสนุนการพัฒนาและบริการวิชาการแก่ชุมชน โดยมีทีมนักวิจัยทำงานร่วมกับผู้นำชาวบ้าน ในการทดลองปลูกป่าชายเลนบริเวณหน้าทะเล วิจัยพันธุ์ไม้ชายเลนที่เหมาะสมกับพื้นที่บางขุนเทียน และการวิจัยความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกรุงเทพมหานคร และการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

การบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจะประสบผลสำเร็จบนพื้นฐานของความยั่งยืนได้นั้น จะต้องได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะประชาชนหรือราษฎรในพื้นที่แต่ละแห่ง รัฐจะต้องมีการสร้างกลไก การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรป่าชายเลน มีสิทธิมีส่วนร่วมในการป้องกันรักษาป่าชายเลน จะต้องมีการจัดทำการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความสำคัญป่าชายเลน การปลูกและฟื้นฟู การป้องกันและอนุรักษ์ อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และประการสำคัญจะต้องสร้างพื้นฐานอย่างถาวรคือมีการจัดหลักสูตรการศึกษาบรรจุเรื่องราวป่าชายเลนตั้งแต่เริ่มต้นในระดับมัธยมต้นและปลาย เป็นต้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมือง ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่ากลุ่มการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ไม่จริงจัง พุดถึงการฟื้นฟูป่าชายเลนเฉพาะช่วงการหาเสียงหลังจากนั้นก็เงียบหายไป ขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองที่มีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขประชาชน และดูแลประโยชน์ส่วนรวม การแก้ปัญหาดังกล่าวของกลุ่มการเมืองน่าจะเป็นการแก้ปัญหาระดับชาติ แห่งชาติ เพราะการแก้ปัญหามีผลกระทบกับพื้นที่ใกล้เคียง ต้อง การแก้ปัญหาระดับชาติ สามารถได้ความร่วมมือจากกระทรวง หรือหน่วยงานระดับชาติ การแก้ปัญหาคงจะรวดเร็ว มีความพร้อม มากกว่าท้องถิ่นปฏิบัติอยู่เพียงลำพัง ซึ่งยังไม่เห็นความชัดเจน

ส่วนการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชน ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มมีความเห็น

ตรงกันว่าสื่อมวลชนมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนยังไม่ตรงจุด ส่วนใหญ่เน้นการท่องเทียวมากกว่าการฟื้นฟูป่าชายเลน หากสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการ 1) เป็น ผู้ตรวจสอบ) Watchman) ติดตาม และรายงานเหตุการณ์ ความเคลื่อนไหว การดำเนินงานต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบเป็นระยะ 2) สร้างบรรยากาศของการพัฒนา กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน หรือพัฒนาสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น 3) ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเจตคติ ค่านิยม ที่เคยมีอยู่ ไม่ถูกต้อง ให้เปลี่ยน แปลงไปในทางที่ถูกต้องขึ้นโดยทางอ้อม 4) ส่งเสริมการสื่อสารระหว่างบุคคล ทำให้ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อมวลชนเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารซึ่งกันและกันและ 5) สร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล ด้วยการทำให้เกิดความสนใจ วิพากษ์ วิวิจารณ์ แลกเปลี่ยน ความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนของ ระพี สาคริก และศาสตราจารย์ วิลเบอร์ ชแรมม์ จะทำให้ทุกประชาชนตื่นตัว กระตือรือร้นที่จะเข้ามา มีส่วนร่วม และเกิดทัศนคติที่ดีและถูกต้องต่อโครงการ ทำให้กรุงเทพมหานครดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จได้

ดังนั้นจึงตีความได้ว่าปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงาน องค์กร กลุ่มการเมือง และสื่อมวลชน มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบาย

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

จากการศึกษาทำให้ค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะแยกเป็นประเด็นๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในด้านนโยบาย

- นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนที่กำหนดไว้ในรูปยุทธศาสตร์พัฒนาเป็นเพียงกรอบกว้างๆ ขาดการแปลงนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณา สำหรับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหา ทั้งในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไม่มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อน และประสานงานมีปัญหา

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การติดตาม และประเมินผล

2. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การ

- ผู้บริหารกทม.ไม่ให้การสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง ขาดความต่อเนื่อง
- ผู้บริหารหน่วยงานขาดการจริงจังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
- กทม.ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลป่าชายเลนโดยตรง

- ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ด้านการจัดการปายายเลน และกทม.ขาดการส่งเสริมให้มีการอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการปายายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูปายายเลนแก่ผู้ปฏิบัติ

- หน่วยงานที่ปฏิบัติขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

- หน่วยงานที่ปฏิบัติขาดงบประมาณ บางหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณก็มักไม่ได้รับอย่างต่อเนื่อง บางปีได้รับน้อย หรือถูกตัดงบประมาณ ทำให้งานหยุดชะงัก

3. ปัญหาด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริม

ขาดการประเมินผลที่สะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าของนโยบายโดยรวม ปัจจุบันขาดเจ้าภาพหลักที่จะดำเนินการติดตาม ประเมินผล รวบรวมผลการดำเนินการของแต่ละหน่วย เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการใกล้ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรค ที่จุดใด หน่วยงานใดดำเนินการถึงไหน หน่วยงานอื่นต้องทำอะไรต่ออย่างไร

4. ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีปัญหาด้านการประสานงาน สาเหตุเพราะขาดการเปลี่ยนนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณา และการมอบหมายภารกิจของแต่ละหน่วยงานไม่ชัดเจน ไม่เป็นทางการ เมื่อมีเรื่องจะต้องประสานงานระหว่างกัน จึงเกิดปัญหาไม่รู้ว่าควรประสานหน่วยงานใด

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

ปัจจุบันพบว่า มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการฟื้นฟูปายายเลนน้อย ไม่ต่อเนื่อง และไม่ตรงจุด โดยพบว่ากทม.เน้นประชาสัมพันธ์เรื่องการท่องเที่ยวมากกว่าการฟื้นฟูปายายเลน ควรเน้นให้การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจกรรมการฟื้นฟูปายายเลนมากกว่านี้

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร กลุ่มการเมือง และ สื่อสารมวลชน

- ประชาชนเบื้องหน้าการแก้ปัญหาของกทม. ที่ไม่มีความจริงจัง ไม่มีความต่อเนื่อง ไม่กล้าตัดสินใจ การแก้ปัญหาไม่คืบหน้า ล่าช้า จึงไม่ค่อยให้ร่วมมือ

- ประชาชนที่มีพื้นที่ติดทะเลไม่ให้ความร่วมมือในการให้ที่ปลูกปายายเลน สาเหตุเพราะมีการขายที่ดินไปหลายราย ส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้เช่าที่ดินต่อไม่ใช่เจ้าของจริงๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ไปขอความร่วมมือ จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจ

- ประชาชนที่ประกอบอาชีพทำนาทุ่ง ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ขอให้มีการปลูกปายายเลนบริเวณคันวังทุ่ง เพราะใบไม้จะล่องลงในบ่อทุ่ง ทำให้น้ำเน่า และทุ่งเสียหาย

- ประชาชนบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการให้กม.เข้าไปปลูกป่าชายเลนในที่ดินของตนเอง เพราะกลัว ว่ากม.จะเวนคืนที่ดินของตนเองไป
- ประชาชนต่างจังหวัดที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ วันหยุดจะเข้าไปในป่าหาหอยนางรม โดยการตัดทำลายรากค้ำยันต้นโกงกาง ทำให้ป่าโกงกางเสียหาย
- ประชาชนบางรายประกอบธุรกิจขายหน้าดิน วิธีการคือเปิดบ่อให้ตะกอนดินเข้าไปตกตะกอน เมื่อเต็มบ่อก็ตัดขาย ส่งผลกระทบต่อทำให้ตะกอนดินไปตกบริเวณหน้าทะเลลดการเกิดหาดเลนเพื่อฟื้นฟูและปลูกป่าเพิ่มก็ทำได้ล่าช้า
- ประชาชนในพื้นที่เกิดความระแวงว่าการปักไม้ไผ่ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง

7. ปัญหาอื่นๆ

- สภาพพื้นที่ของบางชุมชนที่ยื่นค้ำข้างจะปลูกป่ายาก ด้วยคลื่นที่แรง และดินตะกอนที่ไม่เกาะตัว จำเป็นต้องหาวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้สามารถปลูกในพื้นที่ได้

5.5 ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนไทยไปปฏิบัติ

ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารวิชาการ และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานคร นักวิจัยและประชาชน ทำให้ค้นพบข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยและคิดว่าสามารถนำไปปรับปรุงการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรสั่งการให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการการรักษาและฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเชิงบูรณาการ และแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการแปลงยุทธศาสตร์การรักษา ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลบางชุมชน กรุงเทพมหานคร จากแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2552 - 2555) สูการปฏิบัติ สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ

โดยแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ควรให้ความสำคัญกับแนวทางบูรณาการบริหารจัดการปัญหาการฟื้นฟูป่าชายเลนแบบองค์รวม และการประสานภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา กลั่นกรองแผนงาน โครงการ และงบประมาณ เพื่อให้แผนปฏิบัติการ มีความสมบูรณ์เหมาะสม มีประโยชน์ในการจัดการ รักษา และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงาน องค์กร ตลอดจนชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

ดังนั้น ในการแปลงแผนฯ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ควรเริ่มจากการชี้แจงและทำความเข้าใจ เกี่ยวกับปัญหา ความจำเป็นในการฟื้นฟูป่าชายเลนที่มีผลต่อความสำเร็จและกำหนด

- 1.1 ระบุหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพหลัก
- 1.2 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 1.3 กำหนดแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ ตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผล
- 1.4 กำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
- 1.5 กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วม เป็นต้น
2. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครต้องให้การสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ทั้งในการผลักดันนโยบาย การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณให้เพียงพอ
3. ผู้บริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ต้องมีความสามารถในการรณรงค์เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ พัฒนาคำความรู้ด้านการจัดการป้าชายเลน การอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการป้าชายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูป้าชายเลนแก่ผู้ปฏิบัติ
4. กรุงเทพมหานครควรมีหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการจัดการและฟื้นฟูป้าชายเลน โดยตรง โดยการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้มาดูแล อยู่ในพื้นที่ ทำการศึกษาวิจัยพันธุ์ ขยาย และปลูกป้าชายเลน ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการป้าชายเลนกับประชาชนในพื้นที่
5. กทม. ควรส่งเสริมการให้มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องป้าชายเลนเขตบางขุนเทียน จัดทำเอกสาร แผ่นพับ สมุดเล็ก ๆ เผยแพร่แก่นักเรียนและประชาชนทั่วไป
6. การฟื้นฟูป้าชายเลนบางขุนเทียนไม่จำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างรอดักตะกอน (Groins) กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป้าชายเลนที่เป็นป่าสาธารณะอยู่ ควรปลูกเพิ่มเติมให้หนาแน่น ทดแทนต้นที่ตายไป และขอความร่วมมือปลูกในที่ของชาวบ้านเพิ่มเติม
7. ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับข้อเสนอของนักวิจัย ที่ว่าเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครควรลงพื้นที่ทำความเข้าใจ ให้ความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือของประชาชน เช่น ประชาชนชนบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการให้กม. เข้าไปปลูกป้าชายเลนที่ตนเอง เพราะกลัวว่ากม. จะเวนคืนที่ดินของตนเองไป หรือความระแวงของประชาชนว่ามีบางกลุ่มเข้ามาหาประโยชน์จากการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นสาเหตุให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้การทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วมเกิดปัญหา
8. กรุงเทพมหานครควรมีเจ้าหน้าที่ออกตรวจพื้นที่ป้าชายเลนด้วย กรณีประชาชนต่างจังหวัดที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ วันหยุดจะเข้าไปในป่าหาหอยนางรม โดยการตัดทำลายราก ค้ำยันต้นโกงกาง ทำให้ป่าโกงกางเสียหาย หรืออาจจะอาศัยเครือข่ายความร่วมมือในการแจ้งเจ้าหน้าที่ หรือเชิญชวนชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง
9. การแก้ปัญหาฟื้นฟูป้าชายเลน กทม. ควรเป็นผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ เพราะการแก้ปัญหาที่มีผลกระทบกับพื้นที่ใกล้เคียงต้อง การแก้ปัญหาในระดับชาติ สามารถได้ความ

ร่วมมือจากกระทรวง หรือหน่วยงานระดับชาติ การแก้ปัญหาจะรวดเร็ว มีความพร้อม มากกว่า
ท้องถิ่นปฏิบัติอยู่เพียงลำพัง

10. กรุงเทพมหานครควรประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการ
ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับปายายเลน รวมถึงทุกภาคส่วน เพื่อเป็นข้อมูลในการฟื้นฟูปายายเลน

11. การปลูกปายายเลนในพื้นที่บางขุนเทียน เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและเกิด
ประโยชน์แก่ชุมชน ควรเน้นเพื่อให้เป็นป่าดงดิบ มากกว่าเป็นป่าเศรษฐกิจ เพื่อคืนความสมบูรณ์ให้
ธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลดีกับการประกอบอาชีพนากุ้ง

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย เพื่อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงต่อผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

โดยมีสมมุติฐานในการวิจัยว่า ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์กร การควบคุมและประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

การดำเนินการเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Researce) ประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Anaiysis) เอกสารเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานคร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ สำนักรักษาสิ่งแวดล้อม สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานเขตบางขุนเทียน ผู้บริหารจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง นักวิจัยประชาชน ผู้ประกอบการร้านอาหารทะเล นักการเมือง ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งสิ้น 32 คน โดยสรุปการศึกษา และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.1.1 ลักษณะทั่วไปของนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนของกรุงเทพมหานคร เป็นนโยบายสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนชายทะเลบางขุนเทียน เนื่องจาก พื้นที่ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำถูกคลื่นทะเลกัดเซาะพังเสียหายเพิ่มขึ้นทุกปี สูญเสียที่ดินนาุ้งเสียหาย และเสียเงินในการซ่อมแซม ซึ่งมีสาเหตุมาจากการไม่มีป่าชายเลนเป็นแนวกันชนคลื่นและดักดินตะกอนไว้ ทำให้คลื่นขนาดใหญ่พัดพาดินตะกอนออกไปจากชายฝั่ง ประกอบกับการทรุดตัวของพื้นดินเฉลี่ยปีละ 2 ซม. กระแสน้ำชายฝั่งความเร็วสูง และกระแสน้ำขึ้น-น้ำลงที่พัดพาดินตะกอนออกไป ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นจากภาวะโลกร้อน โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 0.2 ซม.

หากการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ จะทำให้ป่าชายเลนเพิ่มขึ้นเป็นพื้นที่กันชน สามารถลดพลังงานของคลื่นจากนอกชายฝั่ง และฟื้นฟูระบบ

นิเวศชายฝั่งให้ดีขึ้น ทำให้เป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ ลดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้ และจะส่งผลดีต่อคุณภาพน้ำชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนอีกด้วย

กรุงเทพมหานครได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งปีพ.ศ. 2552 กรุงเทพมหานครจึงกำหนดนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 กำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าชายเลนให้มีความหนาขึ้น 300 เมตร เพื่อเป็นแนวป่ากันชน (Buffer Zone) และเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำที่สำคัญ ควบคู่กับการก่อสร้าง รอดักตะกอนตัวที่ หรือทีกรอยน์ (T-Groins) หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตบางขุนเทียน

ปัจจุบันกำลังดำเนินการศึกษาทบทวนความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA: Environmental Impact Assessment) ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือน ต.ค. 2553 - ต.ค. 2554 และจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันดินได้ในปีงบประมาณ 2557-2559 ขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการปักไม้ไผ่ ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันการกัดเซาะและดักตะกอนดินระหว่างรอการก่อสร้างเขื่อนกันดินแล้วเสร็จ ปัจจุบันมีกิจกรรมปลูกป่าชายเลนโดยหน่วยงานต่างๆ ในบริเวณริมคลอง และในป่าชายเลนเดิม ส่วนหน้าทะเลยังปลูกไม่ได้ เนื่องจากการก่อสร้างเขื่อนกันดินยังไม่แล้วเสร็จ คลื่นมีความแรงมาก จึงปลูกป่าชายเลนไม่ได้ ส่วนแผนการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ของประชาชนนั้น ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือ

6.1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบาย จากการศึกษาพบว่านโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนเป็นนโยบายที่ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม นโยบายมีศักยภาพในการแก้ปัญหาได้ แต่เพราะขาดแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ทำให้มีปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีความไม่ชัดเจน ในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ส่งผลกระทบไปถึงการมอบหมายงานงบประมาณ การประสานงาน การควบคุม การประเมินผล แสดงว่าปัจจัยด้านนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จ ในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

2. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญ การสนับสนุนยังไม่ชัดเจน และขาดความจริงใจ ผู้บริหารหน่วยงานไม่มีวิธีการจริงจังในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลน องค์กรขาดความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณ หากสามารถแก้ไขได้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะ

ประสบความสำเร็จประเมิณผล แสดงว่าปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายที่ฟื้นฟูอาชีพเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

3. ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมิณผล การกระตุ้นส่งเสริม จากการศึกษาพบว่า การควบคุมและประเมิณผลมีปัญหา โดยมีสาเหตุมาจากการขาดการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ กระทบถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจไม่ชัดเจน ทำให้การควบคุมและประเมิณผลจึงเกิดปัญหา หากมีแผนงานชัดเจน ก็สามารถควบคุม กระตุ้นส่งเสริม และประเมิณผลได้ แสดงว่าปัจจัยด้านการควบคุม ประเมิณผล การกระตุ้นส่งเสริม มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายที่ฟื้นฟูอาชีพเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

4. ปัจจัยด้านการประสานงาน จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาการประสานงานเกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากขาดการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งกระทบถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจไม่ชัดเจนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลายหน่วยงาน การประสานงานจึงเกิดปัญหา เพราะไม่ทราบว่าแต่ละหน่วยมีหน้าที่อะไร นอกจากนี้ยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ที่ดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเลน หากมีการประสานงานที่ดี กรุงเทพมหานครจะมีข้อมูล และแนวทางการดำเนินงานที่มีประโยชน์มากขึ้น แสดงว่าปัจจัยด้านการประสานงานเป็นมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายที่ฟื้นฟูอาชีพเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ จากการศึกษาพบว่านโยบายจะประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องให้การประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูอาชีพเลน แต่พบว่าการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อย ไม่ตรงวัตถุประสงค์ หากสามารถแก้ไขได้จะส่งผลให้การนำนโยบายที่ฟื้นฟูอาชีพเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้

6. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงาน องค์กร กลุ่มการเมือง และสื่อสารมวลชน ผลจากการศึกษา พบว่ากรุงเทพมหานครมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยการให้ข้อมูลต่อประชาชนชน ให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกันแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน จนโครงการดำเนินการต่อไปได้ แต่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ ในพื้นที่มีองค์กรและหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญฟื้นฟูอาชีพเลนแต่ขาดการประสานงานเพื่อดึงเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วม กลุ่มการเมือง มีส่วนร่วมน้อย ขาดความจริงจัง และสื่อมวลชนให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนยังไม่ตรงจุด กรุงเทพมหานครต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ต้องลงพื้นที่สร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนเห็นความ

ตั้งใจ เห็นความจริงจัง ความต่อเนื่องสร้างความรู้ความเข้าใจให้เกิดขึ้น ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ จะทำให้ทุกประชาชนตื่นตัว กระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และเกิดทัศนคติที่ดีและถูกต้องต่อโครงการทำให้กรุงเทพมหานครดำเนินงานได้ง่ายขึ้น และราบรื่นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จได้ แสดงว่าปัจจัยด้านการประสานงานเป็นมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

6.1.3 ข้อสรุปตามสมมติฐาน พบว่าเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

ปัจจัยนโยบาย สมรรถนะขององค์กร การควบคุม และประเมินผล การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำนโยบายการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ

6.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน

จากการศึกษาได้ค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในด้านนโยบาย

- นโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนที่กำหนดไว้ในรูปยุทธศาสตร์พัฒนาเป็นเพียงกรอบกว้างๆ ขาดการแปลงนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการสำหรับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหา ทั้งในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไม่มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ทำให้งานเกิดความซ้ำซ้อน และประสานงานมีปัญหา

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การติดตาม และประเมินผล

2. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร

- ผู้บริหารกทม.ไม่ให้การสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง ขาดความต่อเนื่อง
- ผู้บริหารหน่วยงานขาดการจริงจังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
- กทม.ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลป่าชายเลนโดยตรง
- ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ด้านการจัดการป่าชายเลน และกทม.ขาดการส่งเสริมให้มีการอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการป่าชายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูป่าชายเลนแก่ผู้ปฏิบัติ

- หน่วยงานที่ปฏิบัติขาดวัสดุอุปกรณ์

- หน่วยงานที่ปฏิบัติขาดแคลนงบประมาณ บางหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณก็

มักไม่ได้รับอย่างต่อเนื่อง บางปีได้รับน้อย หรือถูกตัดงบประมาณ ทำให้งานหยุดชะงัก

3. ปัญหาด้านการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริม

การดำเนินงานขาดการประเมินผลที่จะสะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าของนโยบาย โดยรวม ปัจจุบันขาดเจ้าภาพหลักที่จะดำเนินการติดตาม ประเมินผล รวบรวมผลการดำเนินการของแต่ละหน่วย เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการใกล้ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรค ที่จุดใด หน่วยงานใดดำเนินการถึงไหน หน่วยงานอื่นต้องทำอะไรต่ออย่างไร

4. ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีปัญหาด้านการประสานงาน สาเหตุเพราะขาดการแปลงนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเชิงบูรณา และการมอบหมายภารกิจของแต่ละหน่วยงานไม่ชัดเจน ไม่เป็นทางการ เมื่อมีเรื่องจะต้องประสานงานระหว่างกัน จึงเกิดปัญหาไม่รู้ว่าควรประสานหน่วยงานใด

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

ปัจจุบันพบว่า มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการฟื้นฟูป่าชายเลนน้อย ไม่ต่อเนื่อง และไม่ตรงจุด โดยพบว่ากรม.เน้นประชาสัมพันธ์เรื่องการท่องเที่ยวมากกว่าการฟื้นฟูป่าชายเลน ควรเน้นให้การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจกรรมการฟื้นฟูป่าชายเลนมากกว่านี้

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร กลุ่มการเมือง และ สื่อสารมวลชน

- ประชาชนเบื่อหน่ายการแก้ปัญหาของกรม. ที่ไม่มีความจริงจัง ไม่มีความต่อเนื่อง ไม่กล้าตัดสินใจ การแก้ปัญหาไม่คืบหน้า ล่าช้า จึงไม่ค่อยให้ร่วมมือ
- ประชาชนที่มีพื้นที่ติดทะเลไม่ให้ความร่วมมือในการให้ที่ปลูกป่าชายเลน สาเหตุเพราะมีการขายที่ดินไปหลายราย ส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่เป็นเจ้าที่ดินต่อไม่ใช่ เจ้าของจริงๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ไปขอความร่วมมือ จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจ
- ประชาชนที่ประกอบอาชีพทำนากุ้ง ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ขอให้มีการปลูกป่าชายเลนบริเวณคันวังกุ้ง เพราะไปไม้จะล่องลงในบ่อกุ้ง ทำให้น้ำเน่า และกุ้งเสียหาย
- ประชาชนชนบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการให้กรม.เข้าไปปลูกป่าชายเลนในที่ดินเอง เพราะกลัวว่ากรม.จะเวนคืนที่ดินของตนเองไป
- ประชาชนต่างจังหวัดที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ วันหยุดจะเข้าไปในป่าหาหยองนางรม โดยการตัดทำลายรากค้ำยันต้นโกงกาง ทำให้ป่าโกงกางเสียหาย
- ประชาชนบางรายประกอบธุรกิจขายหน้าดิน ส่งผลกระทบทำให้ตะกอนดินไปตกบริเวณหน้าทะเลลดลง การเกิดหาดเลนเพื่อฟื้นฟูและปลูกป่าเพิ่มก็ทำได้ล่าช้า

- ประชาชนในพื้นที่เกิดความระแวงว่าการปักไม้ไผ่มีผลประโยชน์แอบแฝง

7. ปัญหาอื่นๆ

- สภาพพื้นที่ของบางชุมชนเทียนค่อนข้างจะปลูกปายาก ด้วยคลื่นที่แรง และดินตะกอนที่ไม่เกาะตัว จำเป็นต้องหาวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้สามารถปลูกในพื้นที่ได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เสนอไปแล้วนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อให้การนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) กรุงเทพมหานครโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรตั้งคณะทำงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการรักษาและฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนเชิงบูรณาการ และแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการแปลงยุทธศาสตร์การรักษา ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนชายฝั่งทะเลบางชุมชนเทียน กรุงเทพมหานคร จากแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2552 - 2555) ส่งการปฏิบัติสำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ คณะทำงานควรประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดหน่วยงาน รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุน อาทิ สำนักผังเมือง สำนักการระบายน้ำ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักการโยธา สำนักงบประมาณ สำนักงานเขตบางชุมชนเทียน และหน่วยงานภายนอก อาทิ กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมอุตุนิยมวิทยา กรมอุทกศาสตร์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการและเจ้าของที่ดิน เป็นต้น

(2) การจัดทำแผนปฏิบัติการ กรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญกับแนวทางบูรณาการบริหารจัดการปัญหาการฟื้นฟูป่าชายเลนแบบองค์รวม และการประสานภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา กลั่นกรองแผนงาน โครงการ และงบประมาณ เพื่อให้แผนปฏิบัติการ มีความสมบูรณ์เหมาะสม มีประโยชน์ในการจัดการ รักษา และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงาน องค์กร ตลอดจนชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง

(3) ในการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นควรมีการชี้แจงและทำความเข้าใจ เกี่ยวกับปัญหา ความจำเป็นในการฟื้นฟูป่าชายเลน เพื่อให้การนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียนประสบผลสำเร็จ ควรกำหนดวัตถุประสงค์และ

เป้าหมายให้ชัดเจน กำหนดแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ ตัวชี้วัดในการประเมินผล ระบุหน่วยงานเป็น ผู้รับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพหลัก กำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วม เป็นต้น

6.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ผู้บริหารทบทวน ต้องให้การสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ทั้งในการผลักดันนโยบาย การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณให้เพียงพอ
2. ผู้บริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ควรให้ความสำคัญในการรณรงค์เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ พัฒนาคณะกรรมการจัดการป่าชายเลน การอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการป่าชายเลน การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูป่าชายเลนแก่ผู้ปฏิบัติ
3. กรุงเทพมหานครควรมีหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการจัดการและฟื้นฟูป่าชายเลน โดยตรง โดยการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้มาดูแล อยู่ในพื้นที่ ทำการศึกษาวิจัยพันธุ์ ขยาย และปลูกป่าชายเลน ทำงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการป่าชายเลนกับประชาชนในพื้นที่
4. กรุงเทพมหานครควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องป่าชายเลน เขตบางขุนเทียน จัดทำเอกสาร แผ่นพับ สมุดเล็ก ๆ เผยแพร่แก่นักเรียนและประชาชนทั่วไป
5. การฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนไม่จำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างรอดักตะกอน (Groins) กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าสาธารณะอยู่ ควรปลูกเพิ่มเติมให้หนาแน่น ทดแทนต้นไม้ที่ตายไป และขอความร่วมมือปลูกในที่ดินของชาวบ้านเพิ่มเติม
6. เจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานครควรลงพื้นที่ทำความเข้าใจ ให้ความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อให้ เกิดความร่วมมือของประชาชน เช่น ประชาชนบางรายที่ไม่ให้ความร่วมมือในการให้กรุงเทพมหานคร เข้าไปปลูกป่าชายเลนในที่ดินของตนเอง เพราะกลัวจะถูกเวนคืนที่ดินของตนเองไป หรือความระแวงของประชาชนว่ามีบางกลุ่มเข้ามาหาประโยชน์จากการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นสาเหตุให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก เป็นอุปสรรคต่อการทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วม
7. กรุงเทพมหานครควรมีเจ้าหน้าที่ออกตรวจพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อป้องกันการบุกรุก การทำลายป่าชายเลน เนื่องจากการศึกษาพบว่าประชาชนต่างจังหวัดที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ วันหยุด จะเข้าไปในป่าหาหอยนางรม โดยการตัดทำลายรากค้ำยันต้นโกงกาง ทำให้ป่าโกงกางเสียหาย หรืออาจจะอาศัยเครือข่ายความร่วมมือในการแจ้งเจ้าหน้าที่ หรือเชิญชวนชาวบ้านเข้ามามีส่วน ร่วมในการเฝ้าระวัง
8. การแก้ปัญหาฟื้นฟูป่าชายเลน กรุงเทพมหานครควรเป็นผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ เพราะการแก้ปัญหาที่มีผลกระทบกับพื้นที่ใกล้เคียงต้อง การแก้ปัญหาในระดับชาติ สามารถได้ ความร่วมมือจากกระทรวง หรือหน่วยงานระดับชาติ การแก้ปัญหาจะรวดเร็ว มีความพร้อม มากกว่าท้องถิ่นปฏิบัติอยู่เพียงลำพัง

9. กรุงเทพมหานครควรประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการศึกษาวิจัย ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับปายายเลน เพื่อเป็นข้อมูลในการฟื้นฟูปายายเลน
10. การปลูกปายายเลนในพื้นที่บางขุนเทียน เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและเกิดประโยชน์แก่ชุมชน ควรเน้นเพื่อให้เป็นป่าดงดิบ มากกว่าเป็นป่าเศรษฐกิจ เพื่อคืนความสมบูรณ์ให้ธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการประกอบอาชีพนากุ้ง

6.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

ผลจากการวิเคราะห์พบว่าปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูปายายเลนบางขุนเทียนไปปฏิบัติ ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าต่อไป ควรศึกษาปัจจัยดังกล่าวเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ถึงพฤติกรรม การมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ศึกษาถึงทัศนคติ หรือมีปัจจัยอื่นใดที่มีผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนปฏิบัติการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทะเลเชิงบูรณาการ และแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปี) พ.ศ. 2552-2556) ตามยุทธศาสตร์ การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทะเล. กรุงเทพฯ, 2552.
- กองโครงการและประสานงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. การสัมมนา ระบบนิเวศน์ป่าชายเลนแห่งชาติครั้งที่ 11 "ป่าชายเลน มุมมอง ปัญหา การแก้ไขและความต้องการของสังคมไทย". พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท เพ็ญฟ้าพรินติ้ง จำกัด, 2544.
- กุลธน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2540.
- ธงชัย สันติวงษ์. การวางแผน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528.
- ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี. กรุงเทพฯ : เนติติกกุลการพิมพ์, 2545.
- ประสพสุข ดีอินทร์. การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ของกรมการสภาพตำบล, 2528.
- ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ. การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. การวิจัยประเมินผล หลักการและกระบวนการ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.
- ปัญญา ช้างเจริญและคณะ. หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นางสอย ช้างเจริญ, 2552.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. หนังสือในโครงการตำรา สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย. กรุงเทพฯ : หจก.สหายบลิ๊อคและการพิมพ์, 2548.
- วิจิตร วรุตบางกูร. ศิลปะศาสตร์นำรู้สำหรับผู้นำ. เอกสารอัดสำเนาคณะศึกษาศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรจน์ ประสานมิตร.
- วิรัช ลภีรัตนกุล. การประชาสัมพันธ์ฉบับสมบูรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : บริษัทบพิการพิมพ์จำกัด, 2549.

- เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2551.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., 2533.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1(พ.ศ. 2520-2524). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1(พ.ศ. 2520-2524). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1(พ.ศ. 2520-2524). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2525-2529). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3(พ.ศ. 2530-2534). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4(พ.ศ. 2535-2539). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5(พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6(พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพฯ.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัทสินธุ์ ศรีเอชเอ็น จำกัด ,2551.
- สนธิ อักษรแก้ว. ป้าชายเลนนิเวศวิทยาและการจัดการ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด คอมพิวเตอร์ แอดเวอร์ทีซิ่งส์, 2532.
- สนธิ อักษรแก้ว. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อสังคม และเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, 2542.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาคารกัด เขาระชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร, 2552.
- สำนักงานเขตบางขุนเทียน. ที่ดินป่าชายเลน, 2542.
- สมพิศ สุขแสน. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. โครงการตำราวิชาการราชภัฏเฉลิมพระเกียรติฯ สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์, 2542.

เสถียร เหลืองอร่าม. การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2524.

อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2534.

การประชาสัมพันธ์ . [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.info.mbu.ac.th/index.php>. (วันที่ค้น
ข้อมูล 6 ตุลาคม 2553).

บทวิเคราะห์: การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทำอะไรให้เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย? .

[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://politic9.blogspot.com/2009/09/blog-post_30.html.
(วันที่ค้นข้อมูล : 10 ตุลาคม 2553).

หลักการพื้นฐานการทำงานแบบมีส่วนร่วม . [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.cyberclass.msu.ac.th/cyberclass/cyberclass-
uploads/libs/html/45146/unit04_000.htm](http://www.cyberclass.msu.ac.th/cyberclass/cyberclass-uploads/libs/html/45146/unit04_000.htm) (วันที่ค้นข้อมูล : 10 ตุลาคม 2553).

ลำดับขั้นตอนและระดับของการมีส่วนร่วม . [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [http://www.cyberclass.msu.ac.th/
cyberclass/cyberclass-uploads/libs/html/45146/unit04_004.htm](http://www.cyberclass.msu.ac.th/cyberclass/cyberclass-uploads/libs/html/45146/unit04_004.htm) (วันที่ค้นข้อมูล :
15 ตุลาคม 2553).

การสื่อสารมวลชน . [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [http://www.udru.ac.th/~boonpar/1031204/
Mass02.html](http://www.udru.ac.th/~boonpar/1031204/Mass02.html) (วันที่ค้นข้อมูล : 11 ตุลาคม 2553).

ภาคผนวก

แบบคำถามประกอบการสัมภาษณ์

ผู้บริหารของสำนักงาน/สำนักงานเขต.....

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ แบบสอบถามนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งหวังที่จะแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลน
บางขุนเทียน ตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานครปี 2552- 2555 ไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายให้
ป่าชายเลนมีความหนาของป่าเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร ภายในปี 2555 ผู้วิจัยจึงขอความกรุณาจาก
ท่าน โปรดตอบแบบสอบถามนี้ และแสดงความคิดเห็นประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอ
รับรองว่าข้อมูลที่ท่านได้กรุณาตอบมาทั้งหมดนี้ จะถือเป็นความลับ และจะนำเสนอผลการวิจัยใน
ลักษณะภาพรวม เท่านั้น จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน * หน้าข้อความ หรือเติมข้อความลงในช่องที่ตรง
กับการให้ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ * ชาย * หญิง
2. อายุ ปี
3. ท่านรับราชการเป็นเวลาปี
4. ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ

1. ยุทธศาสตร์ฟื้นฟูป่าชายเลน ในแผนบริหารราชการ กทม. ปี 2552 - 2555 ได้กำหนดหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบไว้ ท่านคิดว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างไรบ้าง

สำนักกระบายน้ำ.....

สำนักสิ่งแวดล้อม

สำนักผังเมือง.....

สำนักงานเขตบางขุนเทียน.....

2. ท่านมีความเห็นว่าหน่วยงานใดควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำแผนงานหลัก และประสานงาน
หน่วยงานต่างๆ เพราะเหตุใด

3. แผนยุทธศาสตร์กำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูป่าชายเลนให้มีความหนาเพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี
2555 นั้นท่านคิดว่ามีความเหมาะสม และสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายหรือไม่

4. หน่วยงานของท่านมีแผนงานรองรับนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนอย่างไร คาดว่า
สามารถเพิ่มความหนาของป่าชายเลนได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

5. การที่กรุงเทพมหานครไม่มีแผนหลักในการฟื้นฟูป่าชายเลนภายใต้การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน
ต่างๆ นั้น เป็นปัญหา อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6. ในการดำเนินงานตามนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนมีปัญหา อุปสรรคเรื่องต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร
การสนับสนุนของผู้บริหาร

โครงสร้างหน่วยงาน

ความรู้ความสามารถของบุคลากรในการฟื้นฟูป่าชายเลน.....

วัสดุอุปกรณ์.....

งบประมาณ.....

ประสานงานระหว่างหน่วยงาน.....

7. การดำเนินการตามนโยบายพื้นฟูป่าชายเลนนั้น ท่านมีเทคนิคและวิธีการมุ่งใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างไร

8. การดำเนินการตามนโยบายพื้นฟูป่าชายเลนนั้น ท่านมีเทคนิคและวิธีการในการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างไร

การควบคุม.....

การประเมินผล.....

การกระตุ้นส่งเสริม.....

9. ในการพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชน จำเป็นหรือไม่ต้องทำควบคู่ไปกับการสร้าง รอดักตะกอน (Groins) หากไม่สามารถสร้าง รอดักตะกอน จะกระทบกับการพื้นฟูป่าชายเลนอย่างไร

10. ในระหว่างที่การสร้าง รอดักตะกอน (Groins) ยังไม่มีความชัดเจน การพื้นฟูป่าชายเลนควรดำเนินการในลักษณะเช่นไร (ปลูกจากข้างในออกมาข้างนอก / หยุดรอ)

11. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการพื้นฟูป่าชายเลน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชน อย่างไรบ้าง

12. กลุ่มการเมืองในพื้นที่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนหรือไม่อย่างไร

13. ท่านคิดว่าการประชาสัมพันธ์มีความจำเป็นในการดำเนินการพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนหรือไม่ สื่อมวลชนให้ความสำคัญและช่วยประชาสัมพันธ์กิจกรรมพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนมากน้อยเพียงใด

แบบคำถามประกอบการสัมภาษณ์

ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน/สำนักงานเขต.....

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ แบบสอบถามนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งหวังที่จะแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน ตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานครปี 2552- 2555 ไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายให้ป่าชายเลนมีความหนาของป่าเพิ่มขึ้นเป็น 300 เมตร ภายในปี 2555 ผู้วิจัยจึงขอความกรุณาจากท่าน โปรดตอบแบบสอบถามนี้ และแสดงความคิดเห็นประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอรับรองว่าข้อมูลที่ท่านได้กรุณาตอบมาทั้งหมดนี้ จะถือเป็นความลับ และจะนำเสนอผลการวิจัยในลักษณะภาพรวม เท่านั้น จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน * หน้าข้อความ หรือเติมข้อความลงในช่องที่ตรงกับกรให้ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ * ชาย * หญิง

2. อายุ ปี

3. ท่านรับราชการเป็นเวลาปี

4. ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนไปปฏิบัติ

1. ยุทธศาสตร์ฟื้นฟูป่าชายเลน ในแผนบริหารราชการ กทม. ปี 2552 - 2555 ได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ ท่านคิดว่าหน่วยงานต่างๆ นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างไรบ้าง

สำนักกระบายน้ำ.....

สำนักสิ่งแวดล้อม.....

สำนักผังเมือง.....

สำนักงานเขตบางขุนเทียน.....

2. ท่านมีความเห็นว่าหน่วยงานใดควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำแผนงานหลัก และประสานงาน
หน่วยงานต่างๆ เพราะเหตุใด

3. ท่านเข้าใจความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายพื้นฟูป่าชายเลนตามแผนยุทธ
ศาสตร์อย่างไร

4. แผนยุทธศาสตร์กำหนดเป้าหมายในการพื้นฟูป่าชายเลนให้มีความหนาเพิ่มขึ้น 300 เมตร ในปี
2555 นั้นท่านคิดว่ามีความเหมาะสม และสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายหรือไม่

5. หน่วยงานของท่านมีแผนงานรองรับนโยบายพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียบอย่างไร คาดว่า
สามารถเพิ่มความหนาของป่าชายเลนได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

6. ปัจจุบันหน่วยงานของท่านสามารถดำเนินการพื้นฟูป่าชายเลนบางชุมชนเทียบให้มีความหนาเพิ่มขึ้น
อย่างไร คาดว่าสามารถเพิ่มความหนาของป่าชายเลนได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ทำไหว เป็นไป
ตามเป้าหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด

7. การที่กรุงเทพมหานครไม่มีแผนหลักในการพื้นฟูป่าชายเลนภายใต้การบูรณาการร่วมกันของ
หน่วยงานต่างๆ นั้น เป็นปัญหา อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

8. ในการดำเนินงานหน่วยงานของท่านมีปัญหา อุปสรรคเรื่องต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร
การสนับสนุนของผู้บริหาร.....

โครงสร้างหน่วยงาน/อัตรากำลัง/ผู้รับผิดชอบ.....

ความรู้ความสามารถของบุคลากรในการฟื้นฟูผู้ป่วยเลน

วัสดุอุปกรณ์.....

งบประมาณ.....

ประสานงานระหว่างหน่วยงาน.....

9. ท่านได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในเรื่องต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

การอบรมสัมมนาแนวทางการจัดการผู้ป่วยเลน.....

การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูผู้ป่วยเลน.....

การจัดประชุม ระดมความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ

10. ท่านคิดว่า ด้วยความรู้ความสามารถที่ท่านมี สามารถดำเนินการฟื้นฟูผู้ป่วยเลนได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

11. ผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีวิธีการมุ่งใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร

12. ในการฟื้นฟูผู้ป่วยเลนบางรุ่นเทียน จำเป็นหรือไม่ต้องทำควบคู่ไปกับการสร้าง รอดักตะกอน (Groins) หากไม่สามารถสร้าง รอดักตะกอน จะกระทบกับการฟื้นฟูผู้ป่วยเลนอย่างไร

13. ในระหว่างที่การสร้าง รอดักตะกอน (Groins) ยังไม่มีความชัดเจน การฟื้นฟูผู้ป่วยเลนควรดำเนินการในลักษณะเช่นไร (ปลุกจากข้างในออกมาข้างนอก / หยุดรอ)

14. หน่วยงานของท่านมีการติดตามประเมินผลกิจกรรม โครงการ กิจกรรมตามแผนหรือไม่ อย่างไร

15.หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการฟื้นฟูป่าชายเลนโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชนหรือไม่
อย่างไร

16. ท่านคิดว่าการประชาสัมพันธ์มีความจำเป็นในการดำเนินการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน
หรือไม่ สื่อมวลชนให้ความสำคัญและช่วยประชาสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด

17. ท่านคิดว่าการฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียน จำเป็นหรือไม่ต้องทำควบคู่ไปกับการสร้าง รอด
ดักตะกอน (Groins) หากไม่สามารถสร้าง รอดดักตะกอน จะกระทบกับการฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างไร

18.กลุ่มการเมืองในพื้นที่ให้การสนับสนุนนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนหรือไม่อย่างไร

19.ท่านคิดว่าปัจจัยต่อไปนี้มีอิทธิต่อนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนบางขุนเทียนหรือไม่ อย่างไรบ้าง
ปัจจัยด้านสังคม(ความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชน,โครงสร้างประชากร,การศึกษา,อาชีพ,ความรู้)

ด้านวัฒนธรรม(เจตคติ,แนวคิดอนุรักษ,ค่านิยม ความเชื่อ ประเพณี)

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ(ภาวะเศรษฐกิจ,การจ้างงาน,เศรษฐกิจระหว่างประเทศ)

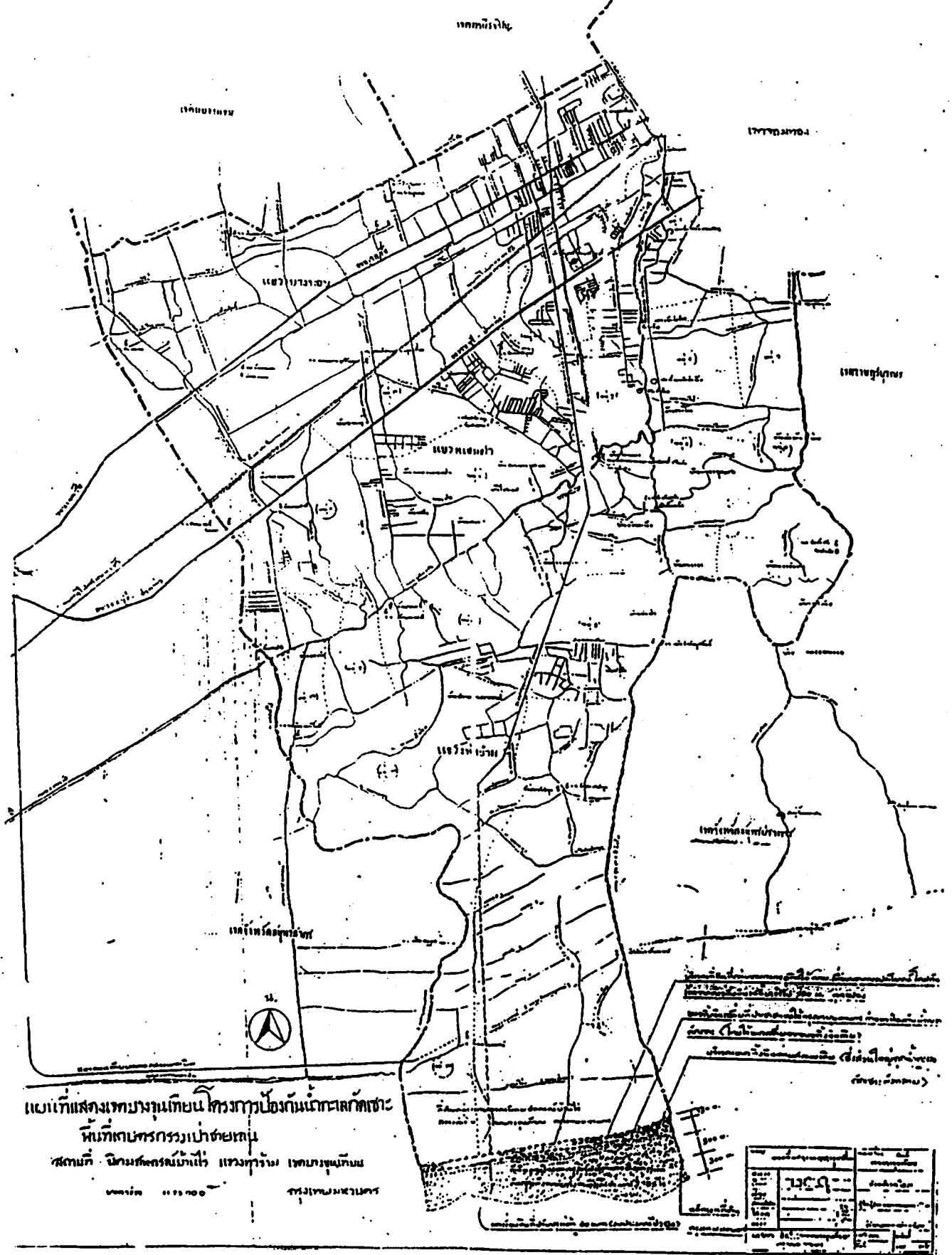
ปัจจัยด้านเทคโนโลยี(นวัตกรรม,ความพร้อมของเทคโนโลยี)

ปัจจัยด้านการเมือง (เสถียรภาพรัฐบาล,การชุมนุมประท้วง)

ปัจจัยด้านกฎหมาย (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ,กฎหมาย,มติครม.)

20.ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายฟื้นฟูป่าชายเลนอย่างไร

แผนที่เขตบางขุนเทียน



แผนที่แสดงเขตบางขุนเทียน ครอบคลุมบริเวณใกล้สถานีรถไฟ
 พื้นที่เขตบางขุนเทียน
 สยามทึบ นิกามสหกรณ์น้ำใต้ แขวงบางขุนเทียน เขตบางขุนเทียน
 ๒๕๓๐ ๒๒๓ ๓๐๐ กรมการนิคมฯ

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแผนที่

ชื่อแผนที่: แผนที่เขตบางขุนเทียน

ผู้จัดทำ: กรมการนิคมฯ

ปี: ๒๕๓๐

มาตราส่วน: ๑:๕๐,๐๐๐

พื้นที่: ๑๕๐ ไร่

รายละเอียดเพิ่มเติม:

๑. วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนที่

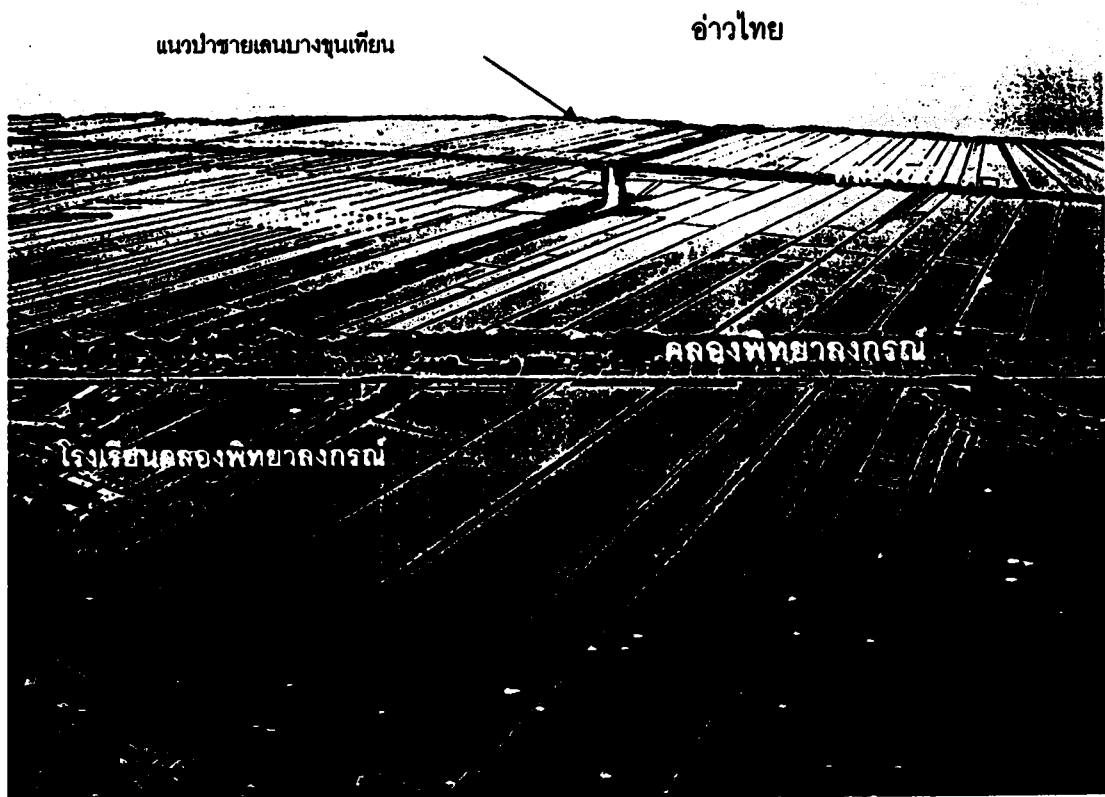
๒. ขอบเขตของแผนที่

๓. วิธีการสำรวจและจัดทำแผนที่

๔. ข้อมูลเชิงสถิติ

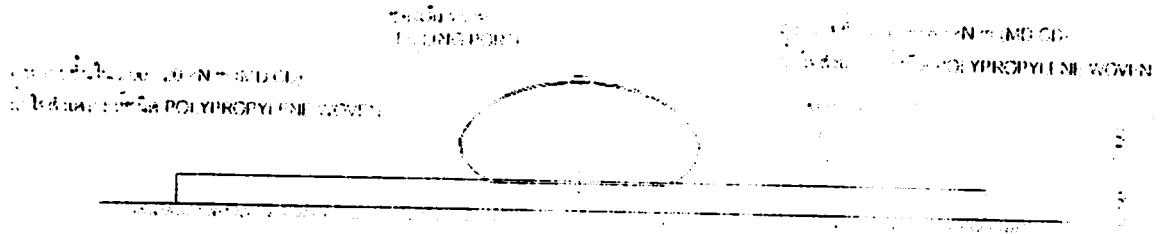
พื้นที่ทั้งหมด	๑๕๐ ไร่
พื้นที่ปลูกพืช	๑๐๐ ไร่
พื้นที่ว่าง	๕๐ ไร่

ภาพป่าชายเลนบางขุนเทียน บริเวณ ชายทะเลบางขุนเทียน

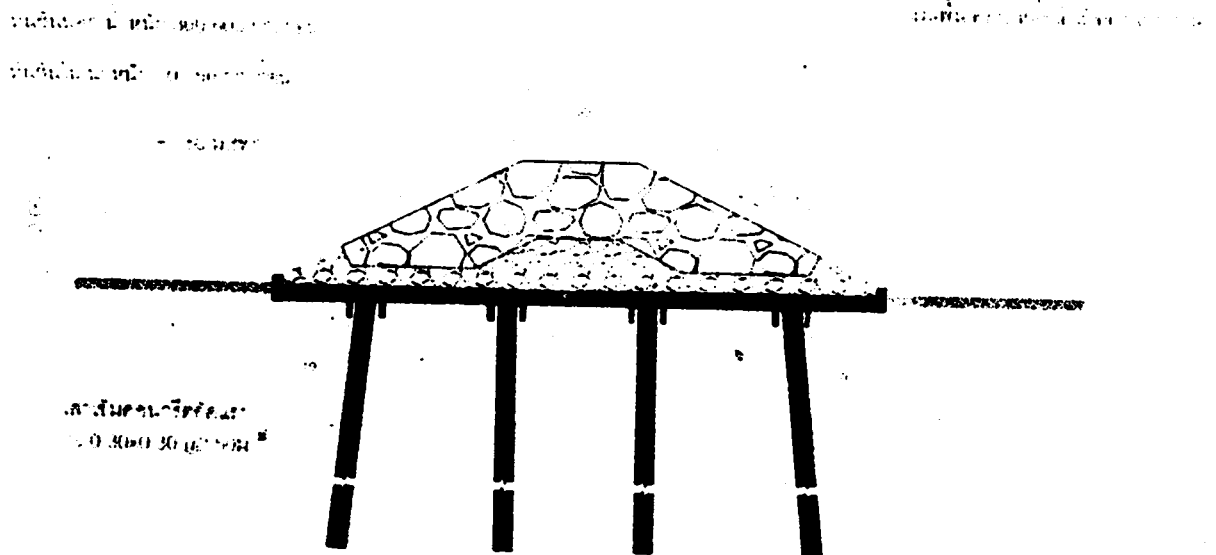


รูปแบบที่ปรับเปลี่ยนรอดักตะกอนรูปตัวที จากไส้กรองทรายเป็นแบบคั่นหินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งรูปตัวทีระยะห่าง 500 เมตร เสริมช่องเปิดด้านนอกด้วยคั่นหินยาว 300 เมตร

รอดักตะกอนรูปตัวที แบบคั่นหิน



รอดักตะกอนรูปตัวที แบบคั่นหิน



ลักษณะจุดตั้งวางรอดักตะกอนรูปตัวที บริเวณชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน



ประวัติผู้เขียน



ชื่อ-นามสกุล นางลออ ตันเส็ง

วัน เดือน ปีเกิด 4 มีนาคม 2514 จังหวัดเพชรบุรี

ที่อยู่ 11/28 หมู่บ้านสุขสันต์ 6 ถนนกาญจนาภิเษก แขวง/เขตบางแค กทม.

ประวัติการศึกษา 2542 ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขานิเทศศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ. 2545-2540. ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 5-3

พ.ศ. 2545-2548 ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5

พ.ศ. 2548- ปัจจุบัน ข้าราชการสามัญกรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด 6