

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หนองขวางเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในลุ่มน้ำอิงตอนบน เป็นแหล่งอาหารของคนและสัตว์ ชาวบ้านได้อาศัยหนองขวางเป็นแหล่งอาหาร เช่น การจับปลาและการเก็บพืชน้ำต่าง ๆ เปรียบเสมือนซูปเปอร์มาร์เก็ตของชาวบ้าน นอกจากนี้หนองขวางเป็นแหล่งที่พักระหว่างการเดินทางของนกอพยพต่าง ๆ หลายชนิด ในระดับสากลประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 อนุสัญญาฯ ได้วางพันธกรณีให้ภาคีจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ภายใต้อนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ ในระหว่างการดำเนินงานเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้เล็งเห็นความสำคัญของการสำรวจสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศ เนื่องจากตระหนักถึงปัญหาการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงได้ดำเนินโครงการจัดทำบัญชีรายชื่อสถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2538 โดยได้รับการสนับสนุนจาก Danish Cooperation for Environment and Development (DANCED) พื้นที่ชุ่มน้ำระดับนานาชาติของประเทศไทยได้รับการพิจารณาตามเกณฑ์ของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ ในเบื้องต้นพบว่ามีอย่างน้อย 61 แห่ง ในจำนวนนี้อยู่ในภาคเหนือ 8 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 แห่ง ภาคกลางและภาคตะวันออก 12 แห่ง และภาคใต้ 29 แห่ง ตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินงานระดับชาติและความร่วมมือระดับนานาชาติสำหรับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน

นอกจากการเสนอ Ramsar Site แล้ว ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคียังมีพันธกรณีในการดำเนินการเพื่อให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ทั้งนี้โดยการกำหนดแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในแผนการใช้ที่ดินระดับชาติ ส่งเสริมความตระหนักและดำเนินการฝึกอบรมด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และปรึกษากับประเทศเพื่อนบ้านในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอาณาเขตและใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น แม่น้ำระหว่างประเทศ เป็นต้น

ตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำได้วางเป้าหมายให้ภาคีทุกประเทศเร่งเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำเข้าในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ให้ครบถึง 2,000 แห่ง ในอีก 5 ปีข้างหน้า ก่อนปี พ.ศ. 2548 ซึ่งจะมีการประชุมสมัชชาภาคี สมัยที่ 9 ประเทศไทยได้วางแผนการดำเนินการที่จะสนองเป้าหมายนี้เป็นอย่างดี โดยคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้อนุมัติให้พื้นที่ชุ่มน้ำ 9 แห่ง เป็นพื้นที่ที่มีลำดับความสำคัญสูงที่จะเสนอเป็น Ramsar Site ซึ่งคาดว่าจะนำเสนอเป็นลำดับขั้นให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2543 นี้อย่างน้อย 4 แห่ง ใน 9 แห่งนี้ มีบึงและหนองน้ำ 4 แห่ง พรุ 1 แห่ง ป่าชายเลน 2 แห่ง หาดเลน 2 แห่ง ซึ่งสอดคล้องตามความประสงค์ของอนุสัญญาฯ ที่ปรารถนาให้ภาคีเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหายาก เช่น พรุ หาดเลน และป่าชายเลน

ประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำระดับนานาชาติที่ได้รับการพิจารณาตามเกณฑ์ของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ ในเบื้องต้นพบว่ามีอย่างน้อย 61 แห่ง ในจำนวนนี้ อยู่ในภาคเหนือ 8 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 แห่ง ภาคกลางและภาคตะวันออก 12 แห่ง และภาคใต้ 29 แห่ง

สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดพะเยา ที่ได้รับการพิจารณาตามเกณฑ์ของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ มีพื้นที่ชุ่มน้ำ 2 แห่ง ได้แก่ แหล่งที่ 1 พื้นที่ชุ่มน้ำหนองเล็งทราย ตำบลเจริณราษฎร์ อำเภอแม่ใจ หนองน้ำธรรมชาติที่มีสภาพต้นเขนมียเนื้อที่ 9.6 ตารางกิโลเมตร (6,000 ไร่) มีน้ำขังสูงประมาณ 30 เซนติเมตร แหล่งที่ 2 บึงน้ำธรรมชาติ กว๊านพะเยา ตำบลเวียง อำเภอเมือง พื้นที่ชุ่มน้ำได้รับจากแม่น้ำอิง มีเนื้อที่ 20.53 ตารางกิโลเมตร (12,631 ไร่) มีน้ำขังตลอดปี และมีหนองน้ำอีกประมาณ 10 แห่ง เชื่อมต่อกันด้วยร่องน้ำได้รับน้ำ ซึ่งได้แก่ บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง มีขนาดพื้นที่ 702 ไร่ ในอดีตเป็นพื้นที่สาธารณะที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันหลายตำบล เช่น ตำบลดงสุวรรณ ตำบลแม่อิง ตำบลดงเจน และตำบลท่าวังทอง โดยชาวบ้านจะอาศัยบริเวณหนองขวางเป็นแหล่งหาปลาและพันธุ์สัตว์น้ำ รวมถึงพืชน้ำต่าง ๆ หนองขวางเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่เกิดจากการไหลของน้ำร่องข้างและแม่น้ำอิง ทำให้เกิดหนองน้ำมีอาณาเขตกว้างขวางเป็นแหล่งอาหารและหากินของนกต่าง ๆ ทั้งนกท้องถิ่นและนอกอพยพที่สำคัญ ได้แก่ นกเป็ดน้ำ นกกระยางขาว นกกระสา นกยางสูง นกไก่อ้น้ำ นกตาแดง เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2536 กรมชลประทานได้ทำการขุดลอกบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำบางส่วนเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเนื้อที่ 300 ไร่ แต่โครงการไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลดงสุวรรณ ซึ่งเป็นโครงการตามแผนงานกรมชลประทาน โดยชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและหน่วยงานเจ้าของโครงการก็ไม่ได้มีการศึกษาถึงความเหมาะสมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทำให้ทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณบวกลสามขาอย่างสิ้นเชิง

ครั้งต่อมาโครงการขุดลอกหนองขวาง กรมชลประทานอ้างว่าจะมีน้ำในอ่างมาช่วยเหลือเกษตรกรในการทำนาในฤดูแล้ง แต่จากสภาพที่เป็นจริงของโครงการดังกล่าวไม่ได้ใช้น้ำ

ในอ่างให้เป็นประโยชน์ในด้านการเกษตรตามที่กล่าวอ้าง เนื่องจากไม่มีการทำประตุน้ำหรือคลองส่งน้ำไว้ทำให้เกษตรกรใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำดังกล่าวไม่ได้ อีกทั้งมีการทำคันดินรอบบริเวณอ่างเก็บน้ำปัจจุบันอ่างเก็บน้ำอยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลดงสุวรรณ ได้มีการกันแนวเขตในการหาปลา ทำให้ชาวบ้านที่อยู่บริเวณใกล้เคียงสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ

โครงการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อพัฒนาแหล่งผลิตของชุมชน ผู้รับผิดชอบคือกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งได้รับงบประมาณ จำนวนเงิน 28 ล้านบาท โครงการดังกล่าวจะมีการปรับปรุงที่ดินบริเวณหนองขวางจำนวน 290 ไร่ และขุดสระน้ำเพิ่มอีก 39 ไร่ หลังจากที่มีการปรับปรุงคุณภาพของดิน จะมอบให้เกษตรกรรับผิดชอบรายละเอียด 1 แปลง แปลงละ 1 ไร่ รุ่นละ 1 ปี เกษตรกรรุ่นแรกจะได้ทำ 2 ปี เพราะการปรับตัวของสภาพดิน มีการจัดการระบบส่งน้ำด้วยระบบสปริงเกอร์ มีการกำหนดพืชให้เกษตรกรปลูก คือ พริก ผักหอม และปลูกปีละ 4 ครั้ง ซึ่งเป็นการผลิตที่เข้มข้น โครงการมีระยะดำเนินการกำหนดไว้ 30 ปี ภายหลังจากโครงการสิ้นสุดจะมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

จากการศึกษาติดตามข้อมูลในพื้นที่ของผู้วิจัยพบว่า ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม – กันยายน พ.ศ. 2544 ยังไม่มีความคืบหน้าของโครงการ และโครงการดังกล่าวสะท้อนความคิดของหน่วยงานของรัฐได้เป็นอย่างดี คือการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่มีอยู่ดำเนินโครงการ ซึ่งไม่ได้มีการศึกษาความเหมาะสมกับพื้นที่ หรือผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศที่อาจจะต้องสูญเสียไป ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา ร่วมการวางแผน ร่วมดำเนินงานของโครงการและร่วมรับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากโครงการที่ผ่านมาและเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้วจะได้ร่วมรับผลประโยชน์มากนักน้อยแค่ไหน ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาสาเหตุความขัดแย้งอันจะนำไปสู่การขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง การเข้าถึงอย่างเป็นทางการของเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรอบที่ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง จำนวน 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลดงสุวรรณ ตำบลแม่ือง ตำบลดงเจน และตำบลท่าวังทอง อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความขัดแย้งของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ (พื้นที่ชุ่มน้ำ)
2. เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เน้นศึกษาถึงความต้องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและกระบวนการในการมีส่วนร่วมของชุมชน ต่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง โดยมีขอบเขตในการศึกษาดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ จำกัดขอบเขตของการศึกษาชุมชนในพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวางจำนวน 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลดงสุวรรณ ตำบลแม่ือง ตำบลดงเจน และตำบลท่าวังทอง อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาที่ดิน เจ้าหน้าที่ อบต. ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชน ผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 4 ชุมชน

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาถึงสภาพปัจจุบันทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำรวมถึงความต้องการและความเข้มแข็งต่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาดังนี้

ก) บริบทพื้นที่ศึกษา

- ประวัติความเป็นมาของพื้นที่ศึกษา
- ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง
- สภาพทางกายภาพของชุมชน

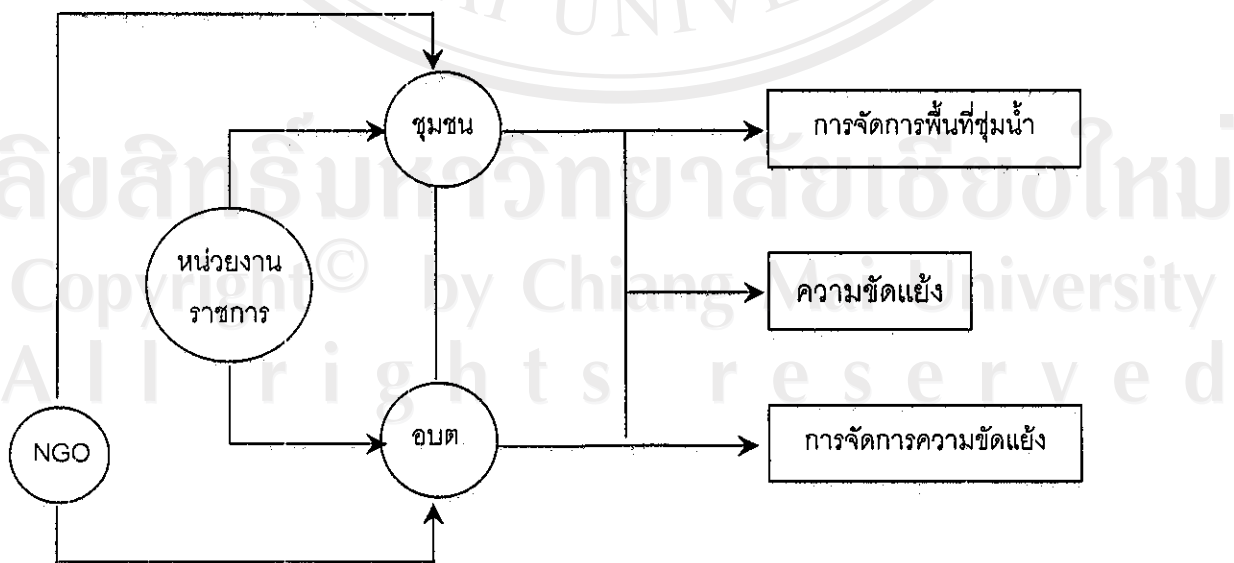
ข) สภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของประชากรที่ศึกษา

- อาชีพ
- รายได้
- การศึกษา
- การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กร
- การเป็นสมาชิกเครือข่าย

- ค) การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของชุมชนอดีต - ปัจจุบัน
1. ยุคในอดีต (พ.ศ. 2436 - 2536)
 - สถานการณ์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำก่อนโครงการเข้าดำเนินการ
 - ผลกระทบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
 2. ยุคในปัจจุบัน (พ.ศ. 2537 - ปัจจุบัน)
 - สถานการณ์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายหลังโครงการเข้าดำเนินการ
 - ผลกระทบในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายหลังโครงการเข้าดำเนินการ
- ง) กระบวนการในการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วม
- ร่วมคิด ตัดสินใจ (Decision Making)
 - ร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation)
 - ร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)
 - ร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากแนวคิดและทฤษฎีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้นำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยสำหรับการศึกษา ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง ต่ำบดงสุวรรณ อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุในการวางแผนและดำเนินการในการลงทุน ปฏิบัติ และมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ อย่างต่อเนื่อง

บริบทพื้นที่ศึกษา หมายถึง ประวัติความเป็นมาของพื้นที่ศึกษา ชุมชนตำบลดงสุวรรณ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง ลักษณะทางกายภาพของชุมชน

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง อาชีพ รายได้ การศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กร การเป็นสมาชิกเครือข่าย

ความขัดแย้ง หมายถึง การกระทำหรือการแสดงของคน กลุ่มคน องค์กรและหน่วยงานที่ไปขัดหรือตกแตกไปจาก กฎเกณฑ์ จารีตและความเชื่อ ในที่นี้เป็นการขัดหรือแตกต่างระหว่างคนในชุมชน ระหว่างชุมชนกับบุคคลหรือชุมชนภายนอก ระหว่างชุมชนกับทุน อิทธิพลทางเศรษฐกิจและระหว่างชุมชนกับรัฐ

การจัดการ หมายถึง การดำเนินงานในการใช้ปัจจัยในการผลิต (ที่ดิน แรงงาน ทุน วัสดุ) อย่างชาญฉลาด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงความต้องการของชุมชนรวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของชุมชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง
2. ทราบถึงความเข้มแข็ง กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำหนองขวาง
3. ผลการศึกษาสามารถเป็นแนวทางการวางแผนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน