

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรป่าไม้ เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและต่อมนุษย์มากทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ ในทางตรงป่าไม้ถือเป็นแหล่งที่มาของปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ประโยชน์ของป่าไม้โดยทางอ้อมที่สำคัญคือ ป่าไม้มีส่วนช่วยให้ฝนตกเพิ่มขึ้นและทำให้มีความชุ่มชื้นในอากาศสม่ำเสมอ บรรเทาความรุนแรงของลมพายุ ป้องกันการพังทลายของหน้าดิน และบรรเทาอุทกภัย รวมถึงเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยลดลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ความต้องการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิตได้เพิ่มตามไปด้วย ประกอบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการพัฒนาประเทศทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเพื่อการส่งออก ทรัพยากรป่าไม้จึงถูกนำไปใช้และพื้นที่ดิน ป่าไม้ จนพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์เสื่อมโทรมและลดลง

สถานการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ของเมืองไทยสามารถดูได้จากรายงานการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2504 (กรมป่าไม้, 2540) พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปี พ.ศ. 2538 ปรากฏว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่เพียง 82 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.62 ของพื้นที่ประเทศ จึงเป็นตัวบ่งชี้ว่าในช่วงระยะเวลาประมาณ 30 ปี ที่ผ่านมา ป่าไม้ของประเทศไทยถูกทำลายไปประมาณ 89 ล้านไร่ หรือโดยเฉลี่ยเราสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 3 ล้านไร่ต่อปี จากการที่ป่าไม้ถูกทำลายลงเป็นจำนวนมากนี้ ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมฉับพลัน ภัยแล้งยาวนาน อากาศร้อนขึ้น ฤดูกาลเปลี่ยนไป นอกจากนี้การสูญเสียป่าไม้ยังเปิดโอกาสให้น้ำฝนที่ตกลงมา กัดเซาะ ทำให้หน้าดินพังทลาย ส่งผลให้แม่น้ำตื้นเขินและเมื่อพื้นที่ป่าขาดต้นไม้ย่อมมีผลต่อความหลากหลายของพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และถิ่นอาศัย สัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ ส่งผลทำให้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป

กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการแสวงหาแนวทางเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 รัฐบาลได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 25 เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 ทำให้กรมป่าไม้ต้องเร่งขยายพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าต้นน้ำ เป็นต้น จึงทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรกับชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

ทั้งชุมชนดั้งเดิมที่อยู่มาก่อนและชุมชนที่บุกรุกเข้าไปใหม่ ซึ่งการใช้วิธีการป้องกันควบคุมอย่างเข้มงวดและการอพยพคนออกจากป่าไม่สามารถแก้ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่องได้ ยิ่งกว่านั้นยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนมากขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมาชุมชนมีการดูแลรักษาป่าไม้ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตและแหล่งที่มาของปัจจัย 4 ซึ่งเป็นพื้นฐานแห่งการดำรงชีพ ความสัมพันธ์ของคนชุมชนในการเพิ่มพื้นที่ป่าจะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของผู้จัดการ ผู้ได้รับผลประโยชน์และเป็นผู้ทะนุบำรุงรักษา โดยหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน เป็นเพียงผู้สนับสนุนตามความจำเป็น ดังนั้นการวางแผนพัฒนาประเทศของรัฐจึงเริ่มนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน จากแนวคิดของหลาย ๆ ฝ่ายเข้ามาสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชนทำให้เกิดมีการอนุรักษ์ป่าชุมชนต่าง ๆ เกิดกลุ่มอนุรักษ์ขึ้น รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และลดปริมาณการทำลายป่าที่จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูสภาพทรัพยากรอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิมให้มีการสูญเสียและถูกทำลายน้อยที่สุด โดยมีลักษณะการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้น ๆ

ดังนั้นในการพัฒนาโครงการจะสำเร็จมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประการสำคัญ แต่ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบในด้านตัวของประชาชนเอง เพื่อที่จะนำสิ่งเหล่านี้ไปประกอบเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการโครงการ

โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นโครงการหนึ่งที่สอดคล้องกับกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถือเป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ท้องถิ่น ซึ่งโครงการนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เชิญพระราชกระแสของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถที่ให้หามาตรการยับยั้งการทำลายป่า และเร่งรัดฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร ลดปัญหาการขาดแคลนน้ำที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนมาเป็นแนวทางในการดำเนินการฟื้นฟูและเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศและยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้เหมาะสม เพื่อให้โครงการมีผลต่อไปอย่างยั่งยืน

สำหรับการดำเนินการโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสครองราชย์ปีที่ 50 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ โดยมุ่งที่จะฟื้นฟูพื้นที่ในเขตอนุรักษ์บริเวณต้นน้ำลำธารที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม หรือถูกทำลายแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ ป่าไม้ที่ปลูกขึ้นใหม่จะเป็นป่าอนุรักษ์ถาวรตามกฎหมาย ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าหรือถือโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ นอกจากนี้ยังรณรงค์ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเป็นแถวเป็นแนวบริเวณสองข้างถนนสายหลักทุกสายทั่วประเทศเป็นระยะทางประมาณ 50,000 กิโลเมตร ทั้งยังส่งเสริมให้มีการปลูกป่าบริเวณศาสนสถาน โรงเรียน และสถานที่ราชการโดยมีระยะเวลาดำเนินการ 2 ระยะ คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 - 2539 รวม 3 ปี เป็นการดำเนินงานระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2545 รวม 5 ปี (ศูนย์ปฏิบัติการโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ กรมป่าไม้, 2540)

ในการดำเนินงานตามโครงการฯ มีหน่วยงานซึ่งประกอบด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักและมีหน่วยงานสนับสนุน ประกอบด้วยส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป

ผลการดำเนินงานโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ในระยะแรก(พ.ศ. 2537 - 2539) ศูนย์ปฏิบัติการโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ สำนักงานป่าไม้เขตแพร่ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย 2 ประการ คือ

#### 1. พื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์

สำนักงานป่าไม้เขตแพร่ได้ดำเนินการคัดเลือกพื้นที่เพื่อปลูกป่าตามโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ในพื้นที่ 2 จังหวัด ได้แก่

- จังหวัดแพร่	จำนวน	70 แปลง	เนื้อที่	139,402 ไร่
- จังหวัดน่าน	จำนวน	87 แปลง	เนื้อที่	805,237 ไร่
	รวม	157 แปลง	เนื้อที่	944,639 ไร่

#### 2. พื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์

สำนักงานป่าไม้จังหวัดแพร่ กำหนดเป้าหมายปลูกป่าไม้ได้จำนวน 1 ล้านกล้าในพื้นที่สาธารณประโยชน์, สถานที่ราชการ, วัด, โรงเรียน, สองฝั่งแม่น้ำลำคลอง, สองข้างถนน ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537-2545 โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินการดังนี้

1. การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งปัจจุบันสำนักงานป่าไม้เขตแพร่ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายรวมทั้งสิ้น 944,639 ไร่

2. การประชาสัมพันธ์ โดยจัดให้มีกิจกรรมย่อย คือ

- 2.1 การจัดทำป้ายประจำแปลง และป้ายประชาสัมพันธ์โครงการฯ
- 2.2 การจัดการประชุมชี้แจงให้ราษฎรในพื้นที่เป้าหมายทราบและเข้าใจในโครงการฯ
- 2.3 การประสานงานกับผู้ร่วมโครงการ
- 2.4 การออกหน่วยเคลื่อนที่เพื่อณรงค์และประชาสัมพันธ์โครงการฯ
- 2.5 การทำการรั้ววัดเครื่องหมายขอบเขตแปลงปลูกป่าที่ผู้ร่วมโครงการเข้าดำเนินการ
- 2.6 การดูแลรักษาแปลงปลูกป่า ออกลาดตระเวนป้องกันการบุกรุกพื้นที่และเฝ้าระวังไฟป่ารวมถึงการจัดทำแนวกันไฟ
- 2.7 การจัดทำถนนป่าไม้จำลองเข้าสู่แปลงปลูกป่าและการซ่อมถนนฯ เพื่อใช้เป็นเส้นทางในการขนส่งกล้าไม้ การออกตรวจลาดตระเวนป้องกันการบุกรุกพื้นที่และการป้องกันไฟป่า
- 2.8 การแนะนำอำนาจความสะดวกและการประสานงานในพื้นที่ระหว่างผู้ร่วมโครงการกับราษฎรในพื้นที่
- 2.9 การให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับป่าไม้ การปลูกป่าและการดูแลรักษาป่าแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ
- 2.10 การเพาะชำกล้าไม้และการขนส่งกล้าไม้ไปยังแปลงปลูกป่า
- 2.11 การบำรุงรักษาป่าที่ได้รับมอบจากผู้เข้าร่วมโครงการ
- 2.12 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการ

(ศูนย์ปฏิบัติการ โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ สำนักงานป่าไม้เขตแพร่, 2540)

จากปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่ลดลง รวมทั้งมาตรการของรัฐและพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถฯ ทำให้ผู้ศึกษาสนใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ในด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการฯ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในด้านการดำเนินโครงการ

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ท้องที่ ตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ที่ตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ สำนักงานป่าไม้เขตแพร่

### สมมุติฐาน

เพื่อให้การศึกษาได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ผู้ศึกษาจึงได้ตั้งข้อสมมุติฐานไว้ดังนี้

1. ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมใน โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ ในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการฯ ที่ต่างกัน โดยแยกย่อย เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนขึ้น ดังนี้

2.1 การได้รับข่าวสารมีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ

2.2 สถานภาพทางสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ

2.3 กลุ่มอาชีพผลต่อการมีส่วนร่วมโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ

2.4 ระดับการศึกษาที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ

2.5 สภาพทางเศรษฐกิจมีผลต่อการมีส่วนร่วมโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ

### ขอบเขตการศึกษา

#### ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการในพื้นที่ตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ซึ่งแบ่งตามเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้สุ่มตัวอย่างให้บ้านนาแคม หมู่ 7 เป็นกลุ่มตัวอย่าง หมู่บ้านดังกล่าวมีพื้นที่ติดกับโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ มากกว่าหมู่บ้านอื่น หมู่บ้านนี้มี 196 ครัวเรือน ผู้ศึกษาให้หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาภายใต้ขอบเขตเนื้อหา ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้าน การค้นหาปัญหา การวางแผนและดำเนินงาน การลงทุนและปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล
2. ปัจจัยของกลุ่มตัวอย่างในการมีส่วนร่วมโครงการ ได้แก่ การได้รับข่าวสาร สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางการศึกษาและอาชีพ

### นิยามศัพท์

1. ระดับการมีส่วนร่วม (ในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ) หมายถึง บทบาทของประชาชนในกิจกรรมปลูกป่า บำรุงป่าปลูก ปลูกเสริมป่าตามธรรมชาติ ก่อสร้างถนนป่าไม้-ลำลอง ช่องถนนป่าไม้ลำลอง บำรุงปลูกเสริมป่า และกิจกรรมประชาสัมพันธน์ ในด้าน

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงาน
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 1.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษากำหนดระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดได้โดยการใช้แบบสอบถามมาตราวัด 3 ระดับ ตามประเด็นที่กำหนด

2. ปัจจัย หมายถึง ตัวแปรในการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางอาชีพ การได้รับข่าวสารข้อมูล สถานภาพทางการศึกษา สถานภาพทางเศรษฐกิจ

3. สถานภาพทางสังคม หมายถึง สถานภาพของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลสวนเขื่อนอำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ได้แก่ ตำแหน่งผู้นำหมู่บ้าน ตำแหน่งผู้นำสตรี ตำแหน่งผู้นำเยาวชน สมาชิกสภาตำบล

4. สถานภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระดับรายได้ของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ ตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ โดยผู้ศึกษาได้แบ่งระดับรายได้ต่อเดือน ของประชากรเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1	รายได้ตั้งแต่ 1,000 - 2,000 บาท
ระดับที่ 2	รายได้ตั้งแต่ 2,001 - 3,000 บาท
ระดับที่ 3	รายได้ตั้งแต่ 3,001 - 4,000 บาท
ระดับที่ 4	รายได้ตั้งแต่ 4,001 - 5,000 บาท

ระดับที่ 5 รายได้ตั้งแต่ 5,001 บาทขึ้นไป

5. อาชีพ หมายถึง การประกอบอาชีพของกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามกลุ่มอาชีพ ได้แก่ ทำสวน ทำนา ทำไร่ รับราชการ รับจ้าง รัฐวิสาหกิจ ค้าขาย

6. สถานภาพทางการศึกษา หมายถึง การได้รับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ ระดับมัธยมศึกษา ระดับอาชีวศึกษา ระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

7. การได้รับข่าวสารข้อมูล หมายถึง การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติฯ เพื่อปลูกเสริมป่าที่เสื่อมโทรมและเพิ่มพื้นที่ป่า โดยผ่านบุคคลและสื่อ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ วิทยุกระจายเสียง เพื่อนบ้าน และเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ (เจ้าหน้าที่ประจำแปลงปลูกป่า)