

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่ายิ่งต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ป่าสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในรูปของการให้ผลผลิตที่นำมาซึ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและทำกินของมนุษย์ เป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ช่วยรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และเป็นแหล่งให้บริการด้านการศึกษาวิจัยและการพักผ่อนหย่อนใจ

ในอดีต การเพิ่มขึ้นของประชากรภายในประเทศ และนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้อย่างฟุ่มเฟือย จนพื้นที่ป่าของประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6 (พ.ศ. 2504-2534) รวมระยะเวลา 30 ปี พื้นที่ป่าของประเทศลดลงจาก 171 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 53.30 ของพื้นที่ประเทศ เหลือเพียง 85 ล้านไร่ หรือเพียงประมาณร้อยละ 26.6 ของพื้นที่ประเทศ คิดเป็นอัตราการลดลงเฉลี่ย 2.85 ล้านไร่ต่อปี (กรมป่าไม้, 2539) การสูญเสียพื้นที่ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าว นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งสำคัญ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐกำหนดนโยบายให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ในรูปของป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) นโยบายดังกล่าวส่งผลให้มีการดำเนินการประกาศจัดตั้งพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จำนวน 27,613,840 ไร่ อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน (จนถึงเดือน ธันวาคม 2541) ประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการประกาศจัดตั้งตาม พระราชกฤษฎีกาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 87 แห่ง เป็นอุทยานแห่งชาติทางบก จำนวน 68 แห่ง และอุทยานแห่งชาติทางทะเลอีก จำนวน 19 แห่ง มีเนื้อที่รวมประมาณ (ทั้งพื้นดินและพื้นน้ำ) 27.61 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 8.58 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้ กองแผนงาน, 2541) โดยกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ และครอบคลุมระบบนิเวศเกือบทุกชนิดที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ผลจากการที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปิดป่าเมื่อปี พ.ศ. 2532 กระทบวงเกษตรและสหกรณ์

ได้มีนโยบายให้กรมป่าไม้ทำการคัดเลือกและประกาศจัดตั้งพื้นที่ป่าธรรมชาติที่เคยให้สัมปทานแก่เอกชนทำไม้ รวมทั้งเกาะแก่งทางทะเล และชายหาดที่ยังหลงเหลืออยู่และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและการท่องเที่ยว เป็นอุทยานแห่งชาติเพิ่มเติมขึ้นอีกหากไม่มีอุปสรรคใดๆ กรมป่าไม้คาดว่าจะสามารถประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเพิ่มได้อีก 51 แห่ง โดยเป็นอุทยานแห่งชาติ ทางบก 46 แห่ง และทางทะเล 5 แห่ง ดังนั้นในอนาคตประเทศไทยอาจมีอุทยานแห่งชาติมากถึง 138 แห่ง มีเนื้อที่รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 44.04 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 13.71 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้ กองแผนงาน, 2541) อุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมทองที่จังหวัดเชียงราย-พะเยา เนื้อที่ประมาณ 227,312 ไร่ เป็น 1 ใน 51 แห่ง ที่จะได้รับการประกาศจัดตั้งใหม่

การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในระยะแรก ๆ กรมป่าไม้ดำเนินการโดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปทำการสำรวจจัดตั้งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในภูมิภาคต่าง ๆ โดยราษฎรและองค์กรต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นมักจะไม่มีส่วนรับรู้การดำเนินการดังกล่าว จนกว่าจะมีการประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์แล้วอย่างเป็นทางการ ผลจากการที่ท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมรับรู้แผนการดำเนินการของรัฐและไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ และประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ไปทำหน้าที่สำรวจจัดตั้งอุทยานแห่งชาติไม่ได้ทำการตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ในบริเวณที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติอย่างละเอียด จึงทำให้มีปัญหาการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติภายหลังการประกาศจัดตั้งแล้วกล่าวคือ มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากราษฎรและองค์กรท้องถิ่น และในบางพื้นที่มีการต่อต้านของราษฎรและองค์กรท้องถิ่นมีความรุนแรงถึงขนาดต้องเสียชีวิตเนื้อ หรือมีการเผาทำลายทรัพย์สินของทางราชการ

การยอมรับขององค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ในระยะยาว และการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาในท้องถิ่น การศึกษาระดับการยอมรับและปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจะช่วยให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับพื้นที่อนุรักษ์โดยส่วนรวมของประเทศได้เป็นระบบ และสามารถที่จะนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดมาตรการและแผนงานในการส่งเสริมความเข้าใจที่ดี และสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้อย่างเหมาะสม

อุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม เป็นอุทยานแห่งชาติ 1 ใน 51 แห่ง ที่อยู่ในระหว่างการเตรียมการประกาศจัดตั้ง ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 227,312 ไร่ หรือประมาณ 350.54 ตารางกิโลเมตร ในท้องที่จังหวัดเชียงรายและพะเยา และเป็นอุทยานแห่งชาติที่ได้รับการต่อต้านจากชุมชนโดยเฉพาะผู้นำในท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาอย่างเช่น การเดินขบวนขับไล่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม การปิดถนนเพื่อเรียกร้องความต้องการ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อปกป้องทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ ได้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวป่าไม้นั้นเอง ถึงแม้ว่าอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมจะได้มีการออกไปประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนในท้องถิ่นรู้ถึงคุณค่าและประโยชน์ของการอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าไม้อยู่ตลอดเวลาที่ไม่สามารถหยุดยั้งการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าลงได้ โดยผู้ต้องหาส่วนใหญ่มักจะอ้างว่าได้กระทำไปเพราะความยากจน ไม่มีจะกิน บางรายก็อ้างว่าไม่รู้เรื่องเนื่องจากเป็นเพียงผู้มารับจ้างจากนายทุนให้มาทำการบุกรุกที่ป่า เมื่อถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีแล้วได้มีการต่อสู้คดีกันในชั้นพนักงานสอบสวนอยู่ตลอดเวลาว่า ได้กระทำไปโดยขาดเจตนาบ้าง รู้เท่าไม่ถึงการณ์บ้าง จนในที่สุดพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังความเสียหายเป็นอย่างมากแก่ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และประกอบกับในปัจจุบันชุมชนในท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการดูแลสุขภาพสภาพแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยมีกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) พ.ศ. 2537 ซึ่งเน้นเกี่ยวกับหน้าที่ของชุมชนในท้องถิ่นในรูป อ.บ.ต. มีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองด้วย จึงทำให้ชุมชนในท้องถิ่นย่อมมีบทบาทต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นเราจะทำอย่างไรให้ชุมชนในท้องถิ่นหยุดยั้งการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า และหันมาร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเองในรูปของอุทยานแห่งชาติ และการที่จะทำให้ชุมชนในท้องถิ่นหันมาร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับตัวแทนของชุมชนนั่นก็คือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ชุมชนในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมานั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงจำเป็นจะต้องให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดการยอมรับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมขึ้นเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับและระดับการยอมรับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม และสามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือของชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ในการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติอื่นของประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการยอมรับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการยอมรับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม

3. สมมติฐานของการวิจัย

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาสูงจะยอมรับการประกาศจัดตั้ง อุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม
2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะยอมรับการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า
3. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดและบำรุงรักษาแนวเขตอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมจะยอมรับการดำเนินการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมมากกว่าผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วม
4. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยวจะยอมรับการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์
5. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับข่าวสารการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมจากเจ้าหน้าที่มากจะยอมรับการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืมมากกว่าผู้ได้รับข่าวสารน้อย

4. ขอบเขตของการวิจัย

1. พื้นที่ศึกษา การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยเฉพาะหมู่บ้านที่มีเขตการปกครองอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ปืมและป่าแม่พุง ท้องที่อำเภอพาน อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย อำเภอแม่ใจ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยต้นยาง และป่าห้วยแม่แก้ว ท้องที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย และป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยขุย ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ที่กำลังอยู่ในระหว่างการประกาศจัดตั้งเพื่อเป็นอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รายละเอียดตามภาคผนวก ค

2. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เฉพาะหมู่บ้าน ที่มีเขตการปกครองอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม จำนวน 55 หมู่บ้าน ๆละ 2 คน รวมทั้งหมด 109 คน (สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดไป 1 คน เนื่องจากได้ลาออกไป)

3. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยทั้งหมด 3 เดือน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึง เดือนกรกฎาคม 2543

5. นิยามศัพท์

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฮื้อ ตำบลเวียงห้า ตำบลทานตะวัน ตำบลสันมะเต็ด ตำบลป่าแจะ ตำบลโรงช้าง ตำบลศรีโพธิ์เงิน ตำบลบ้านเหล่า ตำบลแม่ใจ ตำบลแม่ปืม ตำบลเจริญเมือง ตำบลทรายขาว ตำบลธารทอง ตำบลป่าอ้อดอนชัย ตำบลท่าสาย และตำบลห้วยสัก

การยอมรับการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม หมายถึง ระดับความคิดเห็นเชิงคุณค่าของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่ออุทยานแห่งชาติและการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม

ระดับการศึกษา หมายถึง การได้รับการศึกษาชั้นสูงสุดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ

ฐานะทางเศรษฐกิจ หมายถึง ระดับรายได้และการถือครองที่ดินของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดและบำรุงรักษาแนวเขตอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม หมายถึง การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้กำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษาแนวเขตของอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม

การได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว หมายถึง การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับผลตอบแทนจากการที่นักท่องเที่ยวได้เข้ามาเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม โดยการใช้บริการนักท่องเที่ยว เช่น การขายอาหารเครื่องดื่ม การขายของที่ระลึก การให้บริการที่พัก การนำรถยนต์โดยสารมาให้บริการ การรับจ้างแบกหามส่งของ การขายพืชผลการเกษตร และการเป็นมัคคุเทศก์

การได้รับข่าวสารการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม หมายถึง การที่สมาชิก
องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับข่าวสารเกี่ยวกับคุณค่าและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในเขต
อุทยานแห่งชาติป่าแม่ปืม จากการออกประชาสัมพันธ์ พบปะพูดคุย หรือเอกสารจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้
และจากแหล่งข่าวสารอื่น ๆ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University