

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าและเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต การใช้ทรัพยากรน้ำมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และการปฏิบัติของผู้ใช้หากใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว ผลที่ตามมาคือการเกิดปัญหามลภาวะทางน้ำ ดังนั้นมนุษย์จึงพยายามหาวิธีและแนวทางในการจัดการน้ำเพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน

ในอดีตการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมุ่งเน้นเพื่อสนองความต้องการ การใช้น้ำในภาคการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะการเกษตร วิธีหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาคือการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ เขื่อนฝาย เพื่อจัดหาน้ำให้แก่ภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การประปา การอุปโภคบริโภคและการผลิตกระแสไฟฟ้า แหล่งน้ำเหล่านี้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีอยู่หลายหน่วยงาน ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นประกอบด้วยสำนักงานจังหวัด สำนักงานอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำจึงอาจเกี่ยวพันกับหน้าที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายรองรับวัตถุประสงค์และโครงการที่แตกต่างกัน ผลที่ตามมาคือเกิดความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ปัญหาที่สำคัญในการจัดการน้ำในประเทศไทยคือ ไม่มีกติกากฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำของบุคคล ทำให้ปัญหาการใช้น้ำมีความสลับซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2540)

การจัดการน้ำในจังหวัดพะเยายังไม่มีกติกากฎหมายที่ชัดเจน แต่ก็ยังดำเนินตามแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2542 – 2549 ซึ่งกำหนดเป้าหมายที่จะส่งเสริมประชาชนให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างมีระบบและสามารถติดตามผลได้ (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา, 2546)

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำจากกัวนพะเยามีทั้งภาครัฐและประชาชน โดยภาครัฐจะใช้ประโยชน์ในด้านการเพาะเลี้ยงพันธุ์สัตว์น้ำ การประปา ทำเป็นแหล่งท่องเที่ยวและนันทนาการ และเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งจากชุมชน ส่วนประชาชนใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตร การประมง อุปโภคบริโภค เป็นแหล่งนันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ (เอื้ออิสรา หงส์หิรัญ, 2544)

กว๊านพะเยาเป็นแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนบน มีเนื้อที่ 205,296 ตารางกิโลเมตร หรือ 12,831 ไร่ ในอดีตพื้นที่บริเวณนี้มีหนองน้ำต่างๆประมาณ 10 แห่ง มีร่องเชื่อมต่อกันระหว่างหนองน้ำกับแม่น้ำอิง ฤดูฝนน้ำในลำน้ำและหนองน้ำจะมีปริมาณมาก ส่วนในฤดูแล้งจะมีน้ำเฉพาะในแม่น้ำอิง ต่อมาในปี พ.ศ.2482 มีการสร้างประตูเก็บกักน้ำกั้นลำน้ำอิงทำให้เกิดแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่ มีความลึกเฉลี่ย 1.93 เมตร ตำแหน่งของกว๊านพะเยาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ 19 องศา 09 ลิปดา 13 ฟลิปดาเหนือ และ 99 องศา 51 ลิปดา 56 ฟลิปดาตะวันออก อยู่ด้านใต้ของแนวภูเขาตอยห้วยน้ำขาวและแนวภูเขาสันกลาง (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542)

จากลักษณะที่ตั้งของกว๊านพะเยาที่มีภูเขาเป็นแนวกั้นทางธรรมชาติ ทำให้ลักษณะภูมิทัศน์ที่ปรากฏให้เห็นมีความสวยงามมาก โดยเฉพาะจุดที่มองออกไปจากฝั่งตัวเมืองพะเยา จุดดังกล่าวนี้เองเป็นบริเวณที่ประชาชนจังหวัดพะเยาและบรรดานักท่องเที่ยวได้เข้ามาประกอบกิจกรรมด้านนันทนาการและด้านต่างๆเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้บริเวณดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้คนจำนวนมากกลายเป็นแหล่งเศรษฐกิจและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดพะเยาแม้ว่าจะขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยก็ตาม

จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาของการเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายกว๊าน ซึ่งมีพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการใช้ประกอบกิจกรรมเนื่องจากการไม่มีการแบ่งเขตที่เหมาะสม ดังนั้นทางเทศบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงเข้ามาปรับปรุงพื้นที่ชายกว๊านที่ใช้ประกอบกิจกรรมและบริเวณข้างเคียง ในระยะแรกได้มีองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และพัฒนากว๊านพะเยาประกอบด้วย 1) คณะกรรมการบริหารกว๊านพะเยา มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนา พิจารณาสับสนับสนุนเงินในการพัฒนากว๊านพะเยารวมทั้งดำเนินการและควบคุมการใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยา 2) คณะทำงานพัฒนากว๊านพะเยา ทำหน้าที่ดำเนินการพัฒนาประมาณค่าใช้จ่ายในการพัฒนา และควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยาตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ซึ่งทั้งสององค์กรได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา 3) สถานีประมงน้ำจืดพะเยา 4) สำนักงานประมงจังหวัดพะเยา 5) สำนักงานประปาพะเยา - ดอกคำใต้ 6) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา 7) เทศบาลเมืองพะเยา 8) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 9) สำนักงานชลประทานพะเยา 10) สำนักงานโยธาธิการจังหวัดพะเยา 11) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา 12) แขวงการทางพะเยา

หน่วยงานทั้งหมดเข้ามารับผิดชอบร่วมกันและมอบหมายให้นักวิชาการจัดทำแผนอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติจำนวน 10 แผน (สว่างวิทย์ สุทธิหลวง, 2538) ในจำนวนนี้ประกอบด้วยแผนพัฒนาการท่องเที่ยวกว๊านพะเยา 1 แผน ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ ได้แก่

- (1) การพัฒนาพื้นที่ริมกว๊านพะเยาช่วงถนนชายกว๊าน
- (2) การพัฒนารูปแบบของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ
- (3) โครงการปรับปรุงพื้นที่ริมกว๊านพะเยาช่วงสี่แยกประตูเหล็กจนถึงสะพานขุนเดช
- (4) การพัฒนาตัวเมืองให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว
- (5) การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมกว๊านพะเยา
- (6) ส่งเสริมให้อาคารสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นใหม่ได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับ

สถาปัตยกรรมท้องถิ่น

- (7) การพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมและแข่งขันทางน้ำ
- (8) การพัฒนาศูนย์ศึกษาทรัพยากรธรรมชาติกว๊านพะเยา
- (9) การปรับปรุงทางเข้าออกของกว๊านพะเยา
- (10) การส่งเสริมให้เกิดการลงทุนสำหรับที่พักนักท่องเที่ยว

จากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 10 ประเด็น ส่วนมากเกี่ยวกับการพัฒนาการปรับปรุงพื้นที่ชายกว๊านเกี่ยวกับภูมิทัศน์ของกว๊านพะเยา ปัญญาวัฒน์ ชลวิจิต (2545) ได้อธิบายการพัฒนาไว้ว่า ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องปรัชญา แนวคิดที่มีเหตุผล และเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ในการพัฒนาภูมิทัศน์ก็เช่นกัน ควรคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้อง ผู้รับผิดชอบและผู้ดำเนินการด้วย เพราะทุกฝ่ายมักมีความคาดหวังถึงผลได้ ผลเสียที่แตกต่างกันไป

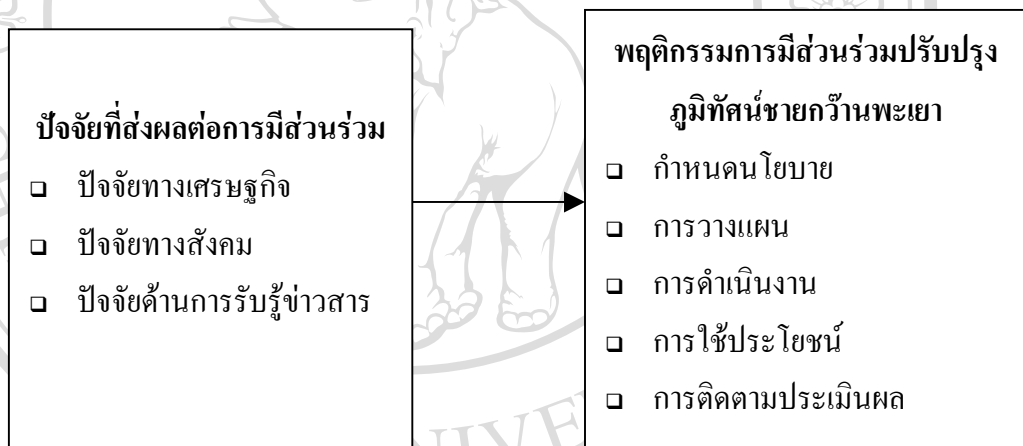
ในการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณชายกว๊านก็เช่นกันจะต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้วยว่าจะเกิดผลกระทบต่อบุคคลและชุมชน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมอย่างไรที่ผ่านมามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับกว๊านพะเยา มีน้อยมาก (เอื้ออิสรา หงส์หิรัญ, 2544) ในการอนุรักษ์และปรับปรุงด้านอื่นๆ ก็เช่นกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งควรเริ่มตั้งแต่การคิดค้นปัญหาสาเหตุ การวางแผน พิจารณาดำเนินการร่วมลงทุนปฏิบัติการ และติดตามผลมีน้อยมาก ถ้าทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโครงการต่างๆ ก็จะสำเร็จด้วยดี (สุคนธ์ทิพย์ เพยกกลิ่น, 2545)

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการจัดการด้านต่างๆ สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือการที่บุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรมีพฤติกรรมร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ ร่วมใช้ประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

- (1) การมีส่วนร่วมประชุมศึกษาปัญหาและวางแผน
- (2) การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการ

- (3) ร่วมกันแก้ไขปัญหา
- (4) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์หรือร่วมใช้ประโยชน์
- (5) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

แต่จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานต่างๆเกี่ยวกับกวีานพะเยาที่มีอยู่ก่อนนี้ ซึ่งส่วนมากยังไม่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการขาดการมีส่วนร่วมดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าหากสามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะช่วยให้เห็นภาพจนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของกวีานพะเยาได้ชัดเจนขึ้น จึงทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัจจัยการมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจัยหลักๆ ประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านนโยบายและปัจจัยทางการติดต่อสื่อสาร ซึ่งผู้วิจัยนำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังต่อไปนี้



จากกรอบแนวคิดอธิบายได้ว่า การมีส่วนร่วมปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกวีานพะเยาตามขั้นตอนต่างๆ คือ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน การใช้ประโยชน์ และการประเมินผล จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จะต้องประกอบด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยด้านการรับรู้ข่าวสาร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นส่วนที่ทำให้เกิดการแสดงออกในรูปแบบของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่าปัจจัยต่างๆ นี้ น่าจะเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกวีานพะเยา

## 1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยด้านการสื่อสารที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยา

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยาและสามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงด้านการมีส่วนร่วมต่อไป

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

### 1.4.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาตั้งอยู่ที่บริเวณชายกว๊านพะเยาด้านทิศตะวันตกของเทศบาลเมืองพะเยา ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ความยาวตามแนวถนนชายกว๊าน 1,500 เมตร

### 1.4.2 ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในเขตอำเภอเมืองพะเยา กลุ่มที่เป็นพ่อค้าหรือประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา และกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มาชายกว๊านพะเยา โดยกลุ่มตัวอย่างได้จากการสุ่มจากประชากรทั้ง 3 กลุ่ม โดยวิธีการคำนวณด้วยสูตรของ Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นว่าจะเป็นตัวแปรที่แท้จริงจากกลุ่มที่ระดับ .05 (อ้างใน ยุทธ ไกยวรรณ, ม.ป.ป.)

### 1.4.3 ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊านพะเยาเกี่ยวกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม นโยบาย และการสื่อสาร

### 1.4.4 ขอบเขตเวลาที่ทำการศึกษา

ตั้งแต่เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ถึง เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 รวม 11 เดือน



## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร ได้เข้ามาร่วมกันกำหนดนโยบาย วางแผน ดำเนินการ ใช้ประโยชน์ และประเมินผล การปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว้านพะเยา

**ปัจจัย** หมายถึง องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม คือ องค์ประกอบทางชีวภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการติดต่อสื่อสาร

**ภูมิทัศน์** หมายถึง องค์ประกอบของสภาพแวดล้อมบริเวณชายกว้านพะเยาทั้งที่เป็นธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น

**ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกของความคิดที่สะท้อนถึงความรู้สึกรู้สึกของประชาชนที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ โดยอธิบายเป็นเหตุผล

**การใช้ประโยชน์** หมายถึง สิ่งที่ประชาชนได้รับจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว้านพะเยา

**พฤติกรรม** หมายถึง การแสดงออกของบุคคลในรูปแบบต่างๆ ซึ่งแต่ละบุคคลจะแสดงออกมาในรูปแบบที่แตกต่างกันไป

**ทัศนคติ** หมายถึง ความพร้อมที่จะกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกรณีความรู้ ความเชื่อ และอารมณ์ความรู้สึกที่เกี่ยวกับสิ่งนั้น