

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของมนุษย์ ซึ่งได้บริโภคใช้สอยเพื่อดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน แม้ว่าปัจจุบันมนุษย์เราจะมีเทคโนโลยีก้าวหน้าไปมากแล้วก็ตาม แต่ป่าไม้ก็มิได้ลดความสำคัญลงไป แม้แต่น้อย และกลับยังมีความจำเป็นต่อวิถีชีวิตของมนุษย์มากยิ่งขึ้น ในสถานะเช่นปัจจุบันนี้ป่าไม้มีประโยชน์ต่อมวลมนุษย์อย่างมหาศาล ตลอดทั้งยังมีคุณค่าต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ในทางตรงมนุษย์สามารถที่จะได้ประโยชน์จากป่าไม้ด้วยการนำเอาไม้มาใช้ในการก่อสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย เครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ เช่นอาจจะใช้เป็นวัตถุดิบป้อนให้กับโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ

ส่วนประโยชน์ทางอ้อมนั้น มนุษย์มักจะมองไม่เห็นและคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเลขได้ยาก หรือไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร เช่นทำให้มนุษย์ได้มีน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคได้ตลอดปี และช่วยบรรเทาความรุนแรงของลมฟ้าอากาศ ป่าไม้สามารถป้องกันการพังทลายของดินได้ คือเมื่อมีฝนตกลงมากก็จะทำให้เกิดการไหลพัดพาเอาหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ออกไป ซึ่งหากในบริเวณใดที่มีป่าไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นปกคลุมพื้นดิน การกัดเซาะพังทลายของหน้าดินก็จะไม่เกิดขึ้น หรือมีน้อยลง ไปด้วยทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินยังอยู่ ช่วยป้องกันมิให้เกิดน้ำท่วม ทำให้ป่าไม้มีความชุ่มชื้นอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิดเมฆ ฝนตกชุกอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้ว่าภายในป่านั้นมักจะมีความชุ่มชื้นอยู่เสมอ อันเป็นแหล่งทำให้เกิดต้นน้ำลำธารไหลลงสู่พื้นที่ต่ำกว่า จนกลายเป็นแม่น้ำกว้างใหญ่นับร้อย ๆ สาย ที่หล่อเลี้ยงมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหมด เป็นผลทำให้ประชากรที่อาศัยอยู่ตามสองฟากฝั่งของลำน้ำ มีน้ำใช้สม่ำเสมอและยังเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ ที่มนุษย์ใช้เป็นอาหารและเครื่องใช้สอยต่าง ๆ รวมทั้งเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของมนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง (หมื่นวดี, 2539)

สภาพพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยปัจจุบันได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว จากจำนวนพื้นที่ป่าทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีอยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ในเวลาต่อมาสถานการณ์ของทรัพยากรป่าไม้ในปี พ.ศ. 2541 ลดลงเหลืออยู่ประมาณ 81 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 25.28 ของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เฉพาะภาคเหนือในปี พ.ศ. 2541 เหลือพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 45 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 43.07 ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใช้กฎหมายควบคุมการบุกรุกทำลายป่า และออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าทั่วประเทศแล้วก็ตาม (ธงชัย จารุพัฒน์, 2542)

ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นปัญหาใหญ่ที่ไร้ขอบเขตที่ทุกคนจะต้องร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยผสมผสานนโยบายในการปฏิบัติ ปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้มองเห็นภัยอันเกิดจากความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของ อบต. ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว มีผลใช้บังคับนับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือเดือนเมษายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน

การปกครองในท้องถิ่นของประเทศไทยมีการปกครองตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (รวมแก้ไขถึงฉบับปัจจุบัน) ในระดับตำบลและหมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในการบริหารการปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ ความเป็นอยู่ และความสงบสุขต่างๆ ภายในตำบลหมู่บ้าน ซึ่งทำให้รู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การป้องกันและปราบปรามการลักลอบการตัดไม้ทำลายป่า ดูแลพื้นที่ป่าไม้ ช่วยเหลือในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม และการกระทำผิดต่าง ๆ ในเขตรับผิดชอบ ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ตลอดจนการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ภายในหมู่บ้านและตำบล

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามนัยมาตรา 40 ได้กำหนดบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ปัจจุบันจะมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เกือบเต็มพื้นที่ทั่วประเทศ แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดให้ อบต. มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาที่สาธารณ-

ประโยชน์ ในขณะที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังคงมีอยู่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ปกครองท้องที่ และดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มิให้มีการบุกรุกอีกต่อไป ซึ่งการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าของรัฐในปัจจุบันนั้น รัฐบาลต้องรับภาระ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ว่ากรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมการปกครอง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) นั้นไม่สามารถดำเนินงานดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สมบูรณ์ได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับราษฎร และอยู่ใกล้พื้นที่ป่ามากที่สุด

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าของประเทศไทย ซึ่งนับวันจะรุนแรงและขยายวงกว้างออกไปมากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานทางราชการที่รับผิดชอบ ต้องแก้ไขปัญหามากด้าน เช่น การชุมนุมร้องเรียน หรือประท้วงในหลายพื้นที่ของประเทศ ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยรวม ปัญหาเหล่านี้จะบรรเทาลงได้อย่างไร กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นน่าจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยทางสังคมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในจังหวัดลำปาง ซึ่งปัจจัยทางสังคมที่มีผลได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้แก่ ช่วยเหลือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ ดูแลและรับฝากของกลางที่ยึดได้ และอยู่ในระหว่างดำเนินคดี ดูแลรักษาป่าคุ้มครองและป่าสงวนของทางราชการ ช่วยเหลือตรวจตราและห้ามปรามราษฎรไม่ให้แผ้วถางป่าหวงห้ามตลอดจนการลักลอบตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทาง ในการกำหนดนโยบาย วางแผนการดำเนินงานแก้ไข และปรับปรุงบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติในท้องถิ่นอื่นที่เหมาะสมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยทางสังคมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดลำปาง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดลำปาง

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

การศึกษานี้ ทำการศึกษาในเขตพื้นที่ 7 อำเภอ ของจังหวัดลำปาง ประกอบด้วย อำเภอกา  
อำเภอแจ้ห่ม อำเภอแม่ทะ อำเภอวังเหนือ อำเภอสบปราบ อำเภอแม่เมาะ และอำเภอเมืองปาน

#### 1.3.2 ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่ 13 อำเภอ ของ  
จังหวัดลำปาง จำนวน 847 คน

#### 1.3.3 ขอบเขตเนื้อหา

ในการศึกษานี้ ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาไว้ดังนี้

1. ศึกษาปัจจัยทางสังคมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะที่อาศัยอยู่  
ในชุมชน การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ  
อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่มีต่อหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ใน 5 ด้าน ได้แก่

- ด้านการช่วยเหลือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้
- ด้านการดูแลและรับฝากของกลางที่ยึดได้ และอยู่ในระหว่างดำเนินคดี
- ด้านการดูแลรักษาป่าคุ้มครอง และป่าสงวนของทางราชการ
- ด้านการช่วยเหลือ ตรวจสอบ และห้ามปรามราษฎรมิให้แผ้วถางป่าหวงห้าม ตลอดจน

การลักลอบตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต

- ด้านการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ใน  
5 ด้าน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

### 1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างชาญฉลาด และอย่างมี  
ประสิทธิภาพมากที่สุดก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่า ทั้งทางตรงและทางอ้อม  
รวมทั้งการป้องกันและการบำรุงรักษาให้ทรัพยากรป่าไม้มีอายุยืนยาวที่สุด

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การช่วยเหลือ  
ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ ดูแลและรับฝากของกลางที่ยึดได้และอยู่ในระหว่างดำเนิน  
คดี ดูแลรักษาป่าคุ้มครอง และป่าสงวนของทางราชการ ช่วยเหลือตรวจสอบและห้ามปรามราษฎรไม่ให้

แผ้วถางป่าหวงห้ามตลอดจนการล้มลอกตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน หมายถึง ระยะเวลาเข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้ามาตั้งรากฐานทำมาหากินในหมู่บ้านหรือตำบล ตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่ง ได้รับแต่งตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับป่าไม้ หมายถึง การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จากแหล่งของสื่อประเภทต่าง ๆ ของผู้ให้ข้อมูล เช่น หอกระจายข่าว วิทยุ โทรทัศน์ เอกสารสิ่งพิมพ์ เจ้าหน้าที่รัฐ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามหลักวิชาการ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการที่จะได้ไปวางแผนหรือพัฒนาในส่วนที่จะให้ในส่วนที่จะให้คนในหมู่บ้าน ตำบล และชุมชนใกล้เคียงช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้