

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ แร่ธาตุ ที่มีอยู่อย่างสมบูรณ์ ถือเป็นสมบัติของพระเจ้าแผ่นดินหรือของรัฐ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการจัดการทรัพยากรในลักษณะเป็นตัวแทนที่มีอำนาจเต็มมาช้านาน แต่พื้นที่ป่าไม้เกิดความเสียหายและลดลงอย่างมาก เนื่องจากประชาชนเพิ่มขึ้นและมีการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้เพื่อให้เกิดผลผลิต รายได้ เป็นการบรรเทาความยากจน จึงก่อให้เกิดผลกระทบเกี่ยวกับภัยจาก ความแห้งแล้งและอุทกภัย รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่ป่าที่อาศัยปัจจัย สืบจากป่าโดยตรง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนกับรัฐ เพื่อการจัดให้มีทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้น กอปรกับข้าราชการของรัฐไม่อาจทำหน้าที่พัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างทั่วถึงและยั่งยืน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2545)

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางของการ พัฒนา โดยพัฒนาปัญญาของคน และให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการแก้ปัญหา โดยพัฒนาภูมิ ปัญญาของชุมชน จากการมองภาพรวมของพื้นที่และประเด็นของการพัฒนาที่หลากหลาย เป็นการ ใช้หลักการพัฒนาแบบองค์รวมอย่างบูรณาการเพื่อให้ชุมชนมีภูมิปัญญารู้เท่ากันและสามารถ ปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ และสังคมแห่งชาติ, 2539)

จากการที่รัฐได้มีโครงการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ต่างๆ เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและประโยชน์แก่ชุมชนในรูปปัจจัยสี่ อัน เป็นการพัฒนาชนบทที่ครบวงจร โดยการใช้ป่าไม้เป็นกิจกรรมเริ่มต้น ปรากฏว่าสามารถประสบ ผลสำเร็จได้ดีเป็นที่น่าพอใจ เช่น โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น ไทย – สหประชาชาติ อำเภอแม่ แดง จังหวัดเชียงใหม่ และโครงการจัดการลุ่มน้ำตอนบน จังหวัดน่าน ได้ผลที่ปรากฏชัดเจนซึ่ง แสดงถึงศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม (โครงการจัดการลุ่มน้ำ น่านตอนบน, 2546ก)

จากปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำไร่เลื่อนลอยของชาวเขาเผ่าต่างๆ และชาวไทยพื้นราบ ซึ่งได้ดำเนินการปราบปรามการบุกรุกดังกล่าวซึ่งต้องใช้กำลังคนและงบประมาณอย่างมาก แต่จากงบประมาณของภาครัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จึงได้ใช้ยุทธวิธีในการแก้ไขปัญหาคือการมีส่วนร่วมของชุมชนจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้เป็นนโยบายหลักเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ว่าประเทศควรมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในปริมาณร้อยละ 25 โดยให้ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าบริเวณต้นน้ำลำธารเป็นพื้นที่อนุรักษ์ประเภทหนึ่ง อีกทั้งมีการเน้นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการกำหนดแผนงานภายใต้สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละชุมชน เพราะชุมชนจะเป็นผู้ที่ทราบถึงแก่นแท้ของปัญหาอย่างแท้จริง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยการปลูกป่ามาเป็นการปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำแทน (โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน, 2546ก)

จากการที่มีปัญหาการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่จังหวัดน่าน กรมป่าไม้และสำนักงานพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (DANCED) ได้ร่วมเซ็นสัญญาเพื่อดำเนินการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดน่าน โดยคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติน้ำยาว – น้ำสวด ในเขตลุ่มน้ำน่านฝั่งขวาตอนบนท้องที่อำเภอท่าวังผาและอำเภอสองแคว จังหวัดน่าน มีการดำเนินงานภายใต้โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน มีพื้นที่ดำเนินการเนื้อที่ 1,007 ตารางกิโลเมตร (629,375 ไร่) ประกอบด้วยหมู่บ้าน 45 หมู่บ้าน 4,300 ครัวเรือน และประชากรรวมทั้งหมดประมาณ 20,000 คน ระยะเวลาดำเนินการรวมทั้งสิ้น 7 ปี แบ่งเป็น 2 ระยะ คือระยะที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2543) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544 – 2546) มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ส่วนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้จะต้องเพิ่มขึ้นให้ได้ประมาณ 300,000 ไร่ โดยได้จากกิจกรรมการปรับปรุงระบบนิเวศต้นน้ำเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ที่ทดแทนโดยการป้องกันไฟป่าในพื้นที่ป่าธรรมชาติ 100,000 ไร่ และพื้นที่ป่าชั้นรองที่ฟื้นตัวขึ้นเองมีเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ หน่วยจัดการต้นน้ำน่านเป็น 1 ใน 6 หน่วยจัดการต้นน้ำที่ดำเนินการภายใต้โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน ก็มีความคาดหวังว่าในปี พ.ศ. 2553 หลังจากสิ้นสุดโครงการไปแล้ว ชุมชนจะสามารถอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติด้วยระบบการบริหารจัดการที่ยั่งยืนของชุมชนเองได้ (โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน, 2546ก)

จากการพัฒนาชุมชนตามโครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมีส่วนร่วมซึ่งแตกต่างไปจากการพัฒนาที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางเดียว ชุมชนจึงควรมีความพร้อมทั้งความรู้ ความเข้าใจ ในการดำเนินชีวิตแบบมีส่วนร่วมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรมีการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นกรณีศึกษาโครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหม่น จังหวัดน่าน เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนให้สามารถอยู่ได้กับทรัพยากรธรรมชาติที่มีระบบการจัดการที่ยั่งยืนเองได้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหม่น จังหวัดน่าน
2. เพื่อศึกษากิจกรรมของประชาชนที่มีผลต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนกำหนดแนวทาง การปฏิบัติตามแผน และการควบคุมติดตามประเมินผลเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
4. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหม่น จังหวัดน่าน เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ทำการศึกษาและพื้นที่โครงการทั้งหมดต่อไป
2. ทำให้ได้ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่อันมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

3. ทำให้ได้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

#### ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหัน โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบนจังหวัดน่าน ครอบคลุม 11 หมู่บ้าน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 5,312 คน (โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน, 2546ก)

#### นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

“ประชาชน” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหัน โครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน จังหวัดน่าน ประกอบด้วยตำบลแสนทอง และตำบลผาทอง ในอำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน

“ประชาชนที่มีอายุน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 46.7 ปีซึ่งเป็นอายุเฉลี่ย

“ประชาชนที่มีอายุมาก” หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 46.7 ปีและมากกว่าซึ่งเป็นอายุเฉลี่ย

“ประชาชนผู้ที่มีการศึกษาน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีการศึกษาดำรงระดับประถมศึกษาปีที่ 6

“ประชาชนผู้ที่มีการศึกษามาก” หมายถึง ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป

“จำนวนสมาชิกในครอบครัวน้อย” หมายถึง ครอบครัวของประชากรที่มีจำนวนสมาชิก 4 คนและน้อยกว่า

“จำนวนสมาชิกในครอบครัวมาก” หมายถึง ครอบครัวของประชากรที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 4 คน

“หัวหน้าครัวเรือน” หมายถึง สามีหรือภรรยา หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และเรื่องอื่นๆในครัวเรือน

“การมีส่วนร่วมของชุมชน” หมายถึง การมีกรร่วมมือของประชาชนเกี่ยวกับการ วิเคราะห์ปัญหา การวางแผนกำหนดแนวทาง การปฏิบัติตามแผน การควบคุมติดตามประเมินผล เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหา” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ใน เขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหนดมีการร่วมมือในการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนเกี่ยวกับการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการวางแผน” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตพื้นที่ หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหนดมีการร่วมมือในการวางแผนเกี่ยวกับกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ใน เขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหนดการร่วมมือปฏิบัติเกี่ยวกับ

1. กิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้
2. งานฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้
3. งานฝึกอบรม

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิบัติ – กิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้” หมายถึง คนที่อาศัย และทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหนดการปลูกป่าในพื้นที่ที่กำหนดในแต่ละปี รวมทั้งการปลูกซ่อมและดูแลรักษา

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิบัติ – งานฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้” หมายถึง คนที่ อาศัยและทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำแหนดการป้องกันไฟป่าในพื้นที่โดยการทำแนว กันไฟ การลาดตะเวนป้องกันไฟป่า และการทำฝายต้นน้ำ

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการฝึกอบรม” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำเหนือการดำเนินการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปลูกดูแลไม้ผล – ปุ๋ยชีวภาพ, อาชีพนอกภาคเกษตรเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศลุ่มน้ำ

“ประชาชนที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล” หมายถึง คนที่อาศัยและทำกินอยู่ในเขตพื้นที่หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำเหนือการมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติในการประชุม รวมทั้งรายงานผลปฏิบัติงานความก้าวหน้าประจำปี

“สื่อมวลชน” หมายถึง หนังสือพิมพ์ วิทยุ และ โทรทัศน์

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อหนังสือพิมพ์ ด้านการเกษตรมาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อหนังสือพิมพ์มากกว่า 2.06 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อหนังสือพิมพ์ ด้านการเกษตรน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อหนังสือพิมพ์เท่ากับและน้อยกว่า 2.06 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อหนังสือพิมพ์ ด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแล่มาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับ ด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแล่มาก จากสื่อหนังสือพิมพ์มากกว่า 1.91 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อหนังสือพิมพ์ ด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแล่น้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับ ด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแล่น้อย จากสื่อหนังสือพิมพ์เท่ากับและน้อยกว่า 1.91 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อวิทยุด้านการเกษตรมาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อวิทยุมากกว่า 2.57 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อวิทยุด้านการเกษตรน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อวิทยุเท่ากับและน้อยกว่า 2.57 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อวิทยุด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้คูแลป่ามาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับ ด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแลป่า จากสื่อวิทยุมากกว่า 2.14 ครั้งต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อวิทยุด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้คูแลป่าน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแลป่า จากสื่อวิทยุเท่ากับและน้อยกว่า 2.14 ครั้งต่อสัปดาห์ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์มาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อโทรทัศน์มากกว่า 4.58 ครั้งต่อเดือนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์น้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับด้านการเกษตร จากสื่อโทรทัศน์เท่ากับและน้อยกว่า 4.58 ครั้งต่อเดือนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์มาก” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแลป่า จากสื่อโทรทัศน์มากกว่า 2.76 ครั้งต่อเดือนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้รับข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์น้อย” หมายถึง ผู้ที่มีรับข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมอนุรักษ์ป่าไม้ คูแลป่า จากสื่อโทรทัศน์เท่ากับและน้อยกว่าค่าเฉลี่ย 2.76 ครั้งต่อเดือนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของโครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบน จังหวัดน่าน

“ประชาชนที่ได้การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของโครงการน้อย” หมายถึง ผู้ที่มีได้รับการติดต่อพูดคุยปรึกษาหรือขอสนับสนุนแนะนำด้านต่างๆ เท่ากับและน้อยกว่า 1.77 ครั้งต่อเดือน ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย

“ประชาชนที่ได้การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของโครงการมาก” หมายถึง ผู้ที่มีได้รับการติดต่อพูดคุยปรึกษาหรือขอสนับสนุนแนะนำด้านต่างๆมากกว่า 1.77 ครั้งต่อเดือน ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย