

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติในท้องที่จังหวัดอุตรดิตถ์ที่เกิดช่วงระหว่างวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เนื่องจากปรากฏการณ์ร่องความกดอากาศต่ำกำลังค่อนข้างแรงพัดผ่านบริเวณภาคเหนือตอนล่าง ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักในพื้นที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ทำให้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยและดินถล่มในหลายพื้นที่ของจังหวัด โดยพื้นที่ได้รับความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ อำเภอลับแล อำเภอมือ และอำเภอท่าปลา มีราษฎรประสบภัยประมาณ 128,800 คน มีผู้เสียชีวิตจำนวน 67 คน สูญหายจำนวน 36 คน บ้านเรือนเสียหายจำนวน 3,076 หลัง¹ นับเป็นเหตุการณ์เดือนภัยที่สำคัญอีกครั้งที่ทำให้ต้องตระหนักว่าจะรับมือภัยธรรมชาติที่นับวันจะมีความรุนแรงขึ้นและเกิดขึ้นมากขึ้นอย่างไร โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอลับแลซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง โดยความเสียหายเฉพาะในพื้นที่อำเภอลับแลนี้มีความเสียหาย² รวม 8 ตำบล 219 หมู่บ้าน ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน 55,323 คน จาก 17,779 ครัวเรือน มีผู้เสียชีวิตจำนวน 23 คน สูญหายจำนวน 4 คน บาดเจ็บกว่า 500 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้นจำนวน 226 หลัง เสียหายบางส่วนจำนวน 3,428 หลัง นอกจากนี้พื้นที่ทางการเกษตรของอำเภอลับแลก็ได้รับผลกระทบหนักที่สุดโดยพื้นที่สวนผลไม้และพืชสวนเสียหาย 34,495 ไร่ นาข้าวเสียหาย 26,119 ไร่ และพืชไร่เสียหาย 910 ไร่ รวมพื้นที่ทางการเกษตรเสียหาย 61,251 ไร่ จากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้เกิดคำถามว่าภัยพิบัตินี้เกิดขึ้นได้อย่างไร และสามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้หรือไม่ รัฐบาลได้มีการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเหมาะสมแล้วหรือยัง

¹สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, “แผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากอุทกภัยพื้นที่จังหวัดอุตรดิตถ์,” 2549, น. 1

²สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุตรดิตถ์, “สรุปรายงานความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยและโคลนถล่มจังหวัดอุตรดิตถ์,” 2549, น. 1

จากข้อมูล³ อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงหรือพื้นที่ภูเขาที่มีความลาดชันกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ ประมาณ 306 ตารางกิโลเมตรมีพื้นที่ราบประมาณ 117 ตารางกิโลเมตร ซึ่งพื้นที่สวนผลไม้ส่วนใหญ่อยู่บนพื้นที่สูงซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำ เห็นได้ว่าการใช้พื้นที่ทำการเกษตรโดยขาดหลักการอนุรักษ์ในพื้นที่อำเภอลับแลอาจทำให้โครงสร้างของพื้นที่ต้นน้ำลำธารเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและทำให้ไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาอย่างหนักในช่วงเวลาดังกล่าวได้ และทำให้เกิดภัยธรรมชาติในที่สุด ดังนั้นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวจึงมีความสำคัญและการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพควรพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่อำเภอลับแล แต่เนื่องจากพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารในอำเภอลับแลเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้ในเขตพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณมีเพียงพอ และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ควรมีมาตรการใดเข้ามาเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลกระทบของการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแลที่มีผลต่อการพังทลายของดิน และศึกษาว่าพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรต่อไปได้หรือไม่ รัฐควรมีมาตรการใดในการป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นและทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นซ้ำอีก

³ศลิษา ยวงเทียน, “การวิเคราะห์ทางการเงินของการลงทุนและอายุที่เหมาะสมในการปลูกทดแทนทุเรียน ในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), น.24.

2. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงที่ใช้บังคับในพื้นที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์
3. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่สูงอันเป็นแหล่งต้นน้ำ ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ และหาข้อเสนอแนะในแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ปัญหาอุทกภัยและภัยดินถล่มที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามีผลกระทบจากการใช้ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง ในเขตตำบลฝายหลวง ตำบลนาบกูก ตำบลแม่พูล ซึ่งเป็นพื้นที่สูงในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยจะศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและป้องกันภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ต้นน้ำ

1.5 วิธีการศึกษา

1. การศึกษาแบบวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจาก งานวิจัย หนังสือ บทความ หนังสือพิมพ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั่วประเทศ
2. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 นักวิชาการป่าไม้ ผู้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

2.2 นักวิชาการป่าไม้ ประจำกองจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้

2.3 เจ้าพนักงานที่ดิน อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

2.4 เจ้าพนักงานการเกษตร อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.ทราบถึงสภาพปัญหาของการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงว่ามีผลกระทบต่อสภาพพังทลายของดินอย่างไร และการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันเป็นต้นเหตุสำคัญของภัยดินถล่ม

2.ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ว่าเพียงพอต่อการใช้ควบคุมการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่ต้นน้ำ และพื้นที่เสี่ยงภัยในอำเภอลับแล

3.ทราบการบังคับใช้กฎหมายบนพื้นที่สูง อำเภอลับแล ว่ามีประสิทธิภาพอย่างไร