

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ดำรงอยู่ในแวดวงวิชาการเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลานานมากกว่าสามศตวรรษ นับตั้งแต่มีการกล่าวถึงการหามาได้ยากของทรัพยากรธรรมชาติ (นิรมล, 2546) และตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลายประเทศได้มีการพัฒนาแนวคิดในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแนวคิดดั้งเดิมโดยทั่วไปแล้ว การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น อันเนื่องจากผลพลอยได้จากการผลิตและการบริโภคทั้งตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ รวมทั้งแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่เชื่อว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสินค้าปกติ คือ เมื่อใดก็ตามที่ผู้บริโภคมีรายได้สูงขึ้น ผู้บริโภคจะประสงค์ให้สิ่งแวดล้อมของตนนั้นมีสภาพดีขึ้นด้วย

จากแนวคิดทั้งสองข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมแย่ลง และในขณะเดียวกันการที่ผู้บริโภคมีรายได้เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วขณะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น แนวโน้มทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศมักจะมีการเจริญเติบโตในทิศทางตรงกันข้าม คือเกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น ดังนั้นปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาสำคัญที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่ควรมองข้ามในการพัฒนาประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งในที่นี้กล่าวถึงปัญหาทรัพยากรชายฝั่งของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ป่าชายเลน ในขณะที่ผู้คนทั่วไปมองเห็นว่าป่าชายเลนเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหาคุณค่าทางเศรษฐกิจไม่ได้ จึงทำให้เกิดการบุกรุกทำลายเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพจากสิ่งที่คิดว่าไร้ค่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงส่งกว่า แต่แท้จริงแล้วป่าชายเลนเป็นบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายด้านนิเวศวิทยา มีคุณค่าและประโยชน์อย่างมาก จึงทำให้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปัจจุบันป่าชายเลนกำลังประสบปัญหาความเสื่อม อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของกิจกรรมต่าง ๆ บริเวณริมชายฝั่งและมีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือย ขาดความระมัดระวัง และไม่คำนึงถึง

ความสามารถในการรองรับ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าชายเลน (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2544) ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าชายเลน คือ การบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การทำนาเกลือ และกิจกรรมอื่น ๆ

**ตารางที่ 1** ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของไทยปี พ.ศ. 2523 และ พ.ศ. 2545

(หน่วย: ไร่)

ลำดับที่	ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนเนื้อที่			
		พ.ศ. 2523	ร้อยละ (%)	พ.ศ. 2545	ร้อยละ (%)
1.	พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ริมชายฝั่ง	162,725	32.31	466,497.17	49.17
2.	นาเกลือ	66,000	13.10	174,800.05	18.43
3.	เหมืองแร่	5,787	1.15	2,049.21	0.22
4.	กิจกรรมอื่น ๆ	269,188	53.44	305,332.67	32.18
	รวม	503,700	100.00	948,679.10	100.00

ที่มา: สนิท (2542) และกรมป่าไม้ (2545)

จะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2523 และพ.ศ. 2545 การใช้ที่ดินป่าชายเลนเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่งคิดเป็นสัดส่วนมากที่สุดในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนทั้งหมดคือ ร้อยละ 32.31 และร้อยละ 49.17 ตามลำดับ ดังตารางที่ 1 นั้นทำให้สามารถกล่าวได้ว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลน

**ตารางที่ 2** เนื้อที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่ง เขตประมงที่ 1 ปี พ.ศ. 2534 – พ.ศ. 2545

(หน่วย: ตัน)

พ.ศ.	จังหวัด	เนื้อที่(ไร่)	ผลผลิตสัตว์น้ำ						
			รวม	กุ้ง				ปลา	ปู
				แช่บ๊วย	กุลาดำ	โอดัก	กุ้งอื่นๆ		
2534	ตราด	13,842	8,306	-	8,306	-	-	-	-
	จันทบุรี	85,000	41,499	225	41,221	53	-	-	-
	ระยอง	10,889	8,956	-	8,956	-	-	-	-
2536	ตราด	14,412	10,653	-	10,653	-	-	-	-
	จันทบุรี	84,639	46,662	543	45,452	570	-	-	41
	ระยอง	10,155	12,192	-	12,192	-	-	-	-
2539	ตราด	15,283	11,001	-	11,001	-	-	-	-
	จันทบุรี	86,792	48,344	42	48,234	64	4	-	-
	ระยอง	13,475	10,628	-	10,621	-	4	-	-
2540	ตราด	8,830	5,971	-	5,971	-	-	-	-
	จันทบุรี	6,060	30,668	172	30,454	42	-	-	-
	ระยอง	8,541	5,921	-	5,921	-	-	-	-
2542	ตราด	8,608	5,595	-	5,595	-	-	-	-
	จันทบุรี	48,732	29,104	133	28,928	38	5	-	-
	ระยอง	5,909	4,054	-	4,054	-	-	-	-
2544	ตราด	9,809	7,673	-	7,673	-	-	-	-
	จันทบุรี	56,239	24,215	2,100	21,791	-	324	-	-
	ระยอง	6,370	6,200	-	6,200	-	-	-	-
2546	ตราด	10,465	8,372	-	8,372	-	-	-	-
	จันทบุรี	67,547	32,624	1,692	30,631	-	301	-	-
	ระยอง	5,000	3,200	-	3,200	-	-	-	-

ที่มา: กรมประมง (2547)

**ตารางที่ 3** พื้นที่ป่าชายเลน เขตประมงที่ 1 ปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2546

(หน่วย: ไร่)

จังหวัด	ปี พ.ศ.						
	2532	2534	2536	2539	2543	2545	2546
ตราด	53,987	48,438	47,925	47,087	59,482	49,533	41,312
จันทบุรี	54,350	16,644	25,450	24,332	75,580	46,885	32,015
ระยอง	10,987	963	4,250	4,103	11,764	5,946	14,363

หมายเหตุ: ข้อมูลปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2543 แปลจากภาพถ่ายดาวเทียม ดำเนินการโดยกรมป่าไม้  
ข้อมูลปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2546 ได้จากการสำรวจภาคสนาม และจากการแปลภาพถ่ายดาวเทียม ดำเนินการโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ที่มา: กรมป่าไม้ (2548)

จากตารางที่ 2 และตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าทิศทางของการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนของเขตประมงที่ 1 ในภาคตะวันออกของประเทศสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่งของภูมิภาค กล่าวคือในขณะที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่งเพิ่มสูงขึ้นพื้นที่ป่าชายเลนกลับมีขนาดลดลง นั่นแสดงได้ว่าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตขึ้นจากการเจริญเติบโตของกิจกรรมต่าง ๆ บริเวณชายฝั่ง จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชายเลน

ช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาหน่วยงานหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ และเอกชนได้ตระหนักถึงสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น โดยภาครัฐได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนและกำหนดมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้านป่าชายเลน แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ในส่วนของนักเศรษฐศาสตร์ก็พยายามหาวิธีการคำนวณมูลค่าของตัวแปรที่บ่งบอกถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น Kuznets (1955) จากแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นตัว U กลับที่รู้จักในหมู่นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมว่า Environmental Kuznets Curve (EKC) ได้พัฒนามาเป็นวิธีการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 2 ส่วนของทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตประมงที่ 1 นี้เป็นการศึกษาปัญหาป่าชายเลนในระดับจังหวัด โดยตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่แท้จริงต่อหัวกับอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตประมงที่ 1 ว่าความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้ง 2 ดังกล่าวเป็นไป

ในทิศทางใด ตามแนวคิดทางทฤษฎีของ Kuznets แนวนโยบายและกฎหมายของภาครัฐ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ในพื้นที่เขตประมงที่ 1 นั้นมีประสิทธิภาพเพียงไร และประสิทธิภาพด้านการบริหารงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ป่าชายเลน ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เขตประมงที่ 1 นั้นมีมากน้อยเพียงใด

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทบทวนกฎหมาย และมาตรการของรัฐบาลด้านทรัพยากรป่าชายเลน
2. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่แท้จริงต่อหัวกับความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตประมงที่ 1
3. เพื่อประมวลความคิดเห็นจากผู้นำชุมชน และผู้ประกอบการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่งในเขตประมงที่ 1 เกี่ยวกับความรู้ทั่วไปด้านทรัพยากรป่าชายเลน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้ช่วยให้ทราบถึงกฎหมาย และมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมและรักษาป่าชายเลน และทำให้ได้ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่แท้จริงต่อหัวกับอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อที่จะนำผลการศึกษาวิเคราะห์นี้ไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดแนวทางในการวางแผนนโยบาย หรือปรับปรุงนโยบายเดิมที่ได้มีการประกาศใช้ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนในอนาคต อีกทั้งยังช่วยให้ทราบถึงประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายของหน่วยงานในเขตประมงที่ 1 ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าชายเลนในเขตประมงที่ 1 ประกอบด้วยจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้แบ่งเป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ ใช้ข้อมูลมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่แท้จริงต่อหัว (บาท/ปี) พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำริมชายฝั่ง (ไร่/ปี) และงบประมาณสนับสนุนในการดูแลรักษาป่าชายเลน (บาท/ปี) ดังตารางผนวกที่ ข3 – ข6

2. ด้านสิ่งแวดล้อม ใช้ข้อมูลอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลน ดังตารางผนวกที่ ข3 – ข6

โดยในการศึกษานี้ข้อมูลทั้งหมดเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) อยู่ในรูปอนุกรมเวลารายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 – พ.ศ. 2546

สำหรับกรณีศึกษาในการสัมภาษณ์สอบถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากมาตรการและกฎหมายที่ประกาศใช้อยู่นั้น ทำการศึกษาในพื้นที่ตำบลบางกะไชย อำเภอแหลมงสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

### นิยามศัพท์

**Gross Provincial Product, GPP:** มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดตามราคาตลาด คือการวัดรายได้ประชาชาติในขอบเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ

**เขตประมง:** เป็นการแบ่งเขตพื้นที่สำรวจคร่าวเรือ สถานประกอบการ และคร่าวเรือ ลูกจ้างที่ทำประมงทะเลและ/หรือเพาะเลี้ยงชายฝั่ง (ไม่รวมคร่าวเรือลูกจ้างที่เป็นคนต่างชาติ) ในท้องที่ทั้งในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาลของ 24 จังหวัดชายทะเล โดยแบ่งออกเป็น 5 เขต ดังนี้

1. เขตประมง 1 เขตตะวันออกของอ่าวไทยมี 3 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดตราด จันทบุรี และระยอง

2. เขตประมง 2 เขตอ่าวไทยตอนใน มี 7 จังหวัด ประกอบด้วย

จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงครามและเพชรบุรี

3. เขตประมง 3 เขตอ่าวไทยตอนกลาง มี 3 จังหวัด ประกอบด้วย  
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี

4. เขตประมง 4 เขตอ่าวไทยตอนใต้ มี 5 จังหวัด ประกอบด้วย  
จังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส

5. เขตประมง 5 เขตฝั่งทะเลอันดามัน มี 6 จังหวัด ประกอบด้วย  
จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง: การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณน้ำเค็ม หรือน้ำกร่อย ใกล้เคียงชายฝั่งทะเล โดยไม่รวม การเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตพื้นที่น้ำจืด ซึ่งได้ปรับปรุงแบบวิธีการเลี้ยง โดยการนำน้ำทะเล หรือเกลือผสมกับน้ำจืดในบ่อเลี้ยงหรือเลี้ยงในน้ำจืดที่ดินเค็ม