

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สุขาภิบาลปากน้ำมีพื้นที่ทั้งหมด 2.08 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง เป็นพื้นที่สุขาภิบาลที่ประกาศทับเขตป่าสงวนแห่งชาติคลองหัวเขี้ยวและป่าคลองเกาะสุขเป็นส่วนใหญ่

กรมป่าไม้ถือว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นการจัดตั้งท้องถิ่นโดยกำหนดเขตท้องถิ่นยกฐานะการปกครองเพื่อให้ทราบเขตการปกครองเช่นเดียวกับเขตตำบล, อำเภอและเขตจังหวัด แม้ประกาศทับเขตป่าสงวนแห่งชาติก็มิได้มีผลเป็นการเปิดพื้นที่เพื่อทำประโยชน์ แต่หากมีการกระทำใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 (กรมป่าไม้, 2530) อยู่ดี

ดังนั้น พื้นที่ในเขตสุขาภิบาลส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ และมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยการบุกรุกมีขอบเขตอยู่ทั้งในและนอกเขตสุขาภิบาลปากน้ำซึ่งมีแนวโน้มจะขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

พื้นที่โดยรอบสุขาภิบาลปากน้ำส่วนใหญ่เป็นประเภทป่าชายเลนและเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ยังคงอุดมสมบูรณ์และมีคุณค่าทางนิเวศวิทยาสูง โดยมีมติรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด เนื่องจากป่าชายเลนมีความสำคัญทางด้านป่าไม้, การประมงและความสมดุลของสิ่งแวดล้อม แต่พื้นที่ของสุขาภิบาลปากน้ำและพื้นที่ป่าชายเลนโดยรอบสุขาภิบาลนั้น เป็นพื้นที่ที่มีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของจังหวัดระนอง เพราะเป็นสถานที่ตั้งของท่าเทียบเรือและสะพานปลา, การประกอบกิจการประมง, พาณิชยกรรม, อุตสาหกรรม, การขนส่งทั้งในและต่างประเทศ จึงมีราษฎรบุกรุกพื้นที่ทั้งในและนอกเขตสุขาภิบาล ถมปรับพื้นที่ซื้อขายสิทธิโดยพลการ ใช้ประโยชน์ในพื้นที่นี้อย่างกว้างขวางและยังซื้อขายกันในราคาที่สูงโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ มีการประกอบการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ความหนาแน่นของประชากรในบริเวณนี้สูงมาก

สุขาภิบาลปากน้ำเองก็มีการเจริญเติบโตอย่างผิดกฎหมายและมีแนวโน้มในการใช้ที่ดินอย่างสะเปะสะปะไม่มีการควบคุมและก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหา

มลพิษ, ปัญหาขยะ, สาธารณูปโภคสาธารณูปการไม่เพียงพอต่อความต้องการของกิจกรรมที่อยู่ในบริเวณนั้น, ปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง, ปัญหาอาชญากรรม, ปัญหายาเสพติด, ปัญหาบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในการรักษาสมดุลของนิเวศวิทยาด้วย

ปัญหาเหล่านี้แก้ไขได้ยากเพราะเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการใด ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนหรือเกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภคสาธารณูปการก็ไม่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในด้านการพัฒนาพื้นที่โดยเอกชนก็ไม่สามารถทำได้เพราะพื้นที่เหล่านี้ไม่มีเอกสารสิทธิ์ จึงทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ไม่ได้รับการดูแลและพัฒนาจากหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรจะมีนโยบายและแผนการจัดการใช้ที่ดินของสุขาภิบาลปากน้ำกับพื้นที่ป่าชายเลนโดยรอบที่ถูกต้องและเหมาะสม มิฉะนั้นป่าชายเลนบริเวณนี้อาจจะหมดไปในอนาคตและจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นจนเกิดปัญหาในระดับชาติ เช่น ประชากรสัตว์น้ำลดลง ทำให้ชาวประมงต้องไปทำประมงในเขตน่านน้ำของเพื่อนบ้าน ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ที่สามารถกระเทือนไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย และไม่ว่าจะเป็นการทำลายป่าชายเลนในลักษณะใด ผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากการทำลายมากที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง

ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินของสุขาภิบาลปากน้ำและป่าชายเลน โดยรอบโดยยึดแนวทางในการอนุรักษ์ป่าชายเลนให้เกิดประโยชน์สูงสุด, การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพราะป่าชายเลนคือสมบัติของประชาชน ที่ทุกคนพึงร่วมมือร่วมใจกันพิทักษ์รักษาไว้เพื่อประโยชน์ในระยะยาว

#### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัยศึกษา

1. ศึกษาลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของสุขาภิบาลปากน้ำ แนวโน้มการขยายตัวของชุมชนในเขตสุขาภิบาลปากน้ำ และบทบาทของชุมชนต่อจังหวัดระนอง
2. ศึกษาศักยภาพของป่าชายเลนบริเวณโดยรอบของสุขาภิบาลปากน้ำ และสาเหตุที่มีการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าชายเลน
3. ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่สุขาภิบาลปากน้ำ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่สุขาภิบาลปากน้ำและพื้นที่ป่าชายเลนโดยรอบสุขาภิบาลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ กำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาในเขตสุขภาพปากน้ำ ที่มีพื้นที่ประมาณ 2.08 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ป่าชายเลนโดยรอบของสุขภาพปากน้ำซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย รวมทั้งหมดประมาณ 16.62 ตารางกิโลเมตร

### วิธีการดำเนินการวิจัย

1. กำหนดขอบเขตการศึกษา โดยทำการศึกษการใช้ที่ดินในเขตสุขภาพปากน้ำและพื้นที่ป่าชายเลนโดยรอบที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย
2. เก็บรวบรวมข้อมูลของพื้นที่ทำการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ศึกษามีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งประเภทของข้อมูลมีดังนี้
  - ข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และโครงสร้างพื้นฐาน
  - ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - ข้อมูลประกอบอื่น ๆ ตลอดจนข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม
3. วิเคราะห์ข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว นำมาวิเคราะห์ตามแนวคิดและทฤษฎี และนำมาเสนอในรูปแบบของตาราง แผนภูมิ และแผนที่ โดยอาศัยหลักการของผังเมือง
4. สรุป, เสนอแนะแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมบริเวณสุขภาพปากน้ำและป่าชายเลนโดยรอบสุขภาพปากน้ำ อำเภอเมือง จ. ระนอง

### แหล่งที่มาของข้อมูล

แหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ทำการวิจัยครั้งนี้แยกออกตามแหล่งที่มาได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ข้อมูลจากสถาบัน และหน่วยงานต่างๆทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงวิชาการ ในเชิงปฏิบัติ และเชิงวิจารณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ เช่น
  - ห้องสมุดกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - ห้องสมุดคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
  - ห้องสมุดกลาง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
  - ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - ศาลากลางจังหวัดระนอง
  - การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

- ๑๗๑

2. แผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วนต่าง ๆ เช่น มาตราส่วน 1 : 50,000 จากกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม และจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แผนที่ มาตราส่วน 1 : 4,000 จากกองผังภาค กรมการผังเมือง เป็นต้น

3. ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม และการปฏิบัติการจริงในพื้นที่ศึกษา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของสุขาภิบาลปากน้ำและป่าชายเลน โดยรอบ บทบาทและแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนในเขตสุขาภิบาลปากน้ำต่อจังหวัดระนอง
2. ทราบสาเหตุการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าชายเลนและผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่สุขาภิบาลปากน้ำและป่าชายเลนโดยรอบ
3. เป็นข้อเสนอแนะในการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดระนอง ภาคเอกชนและผู้ที่เกี่ยวข้องศึกษาเพิ่มเติมความรู้ในการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนที่อยู่ใกล้กับป่าชายเลนเพื่อป้องกันการบุกรุกรวมทั้งนำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป
4. เป็นตัวอย่างหนึ่งในการศึกษาเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนที่อยู่ใกล้กับเขตป่าสงวนแห่งชาติ(ป่าชายเลน)

### ข้อจำกัดของการวิจัย

พื้นที่ส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลปากน้ำเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประเภทป่าชายเลน ดังนั้นจึงมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์น้อย ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์และเสนอแผนการใช้ที่ดินส่วนใหญ่จึงมาจากการสำรวจ สัมภาษณ์ เพื่อให้ผลของการวิเคราะห์และแผนการใช้ที่ดินตรงกับวัตถุประสงค์ของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากการที่ข้อมูลได้มาจากแหล่งดังกล่าวจึงอาจส่งผลให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนไปบ้างเล็กน้อย แต่ก็สามารถสรุปผลและแนวโน้มของการขยายตัวของสุขาภิบาลปากน้ำได้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้แผนการใช้ที่ดินที่เสนอแนะเป็นแผนการใช้ที่ดินเพื่อชุมชนและเพื่อป่าชายเลนที่อยู่บริเวณโดยรอบสุขาภิบาลนั้นได้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและเกิดความสมดุลทางนิเวศวิทยาด้วย