หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในลักษณะของปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติได้ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและการทหาร การมีทรัพยากรป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์สามารถตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงหมายถึงความมั่นคงของประเทศ (ชำนิ บุณโยภาส : 2528 - 2529)

ป่าไม้มีคุณประโยชน์ในตัวเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ประโยชน์ทางตรงได้แก่ การนำไม้มาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ก่อสร้างที่อยู่อาศัย เครื่องใช้ ทำเชื้อเพลิง วัตถุเคมี อาหาร ยารักษาโรค เส้นใย ชัน ยางไม้ น้ำมันไม้ ฝาดฟอกหนังและสี อาหารสัตว์ เป็นต้น สำหรับประโยชน์ทางอ้อมนั้น ป่าจะช่วยรักษาสภาวะแวดล้อมและความสมดุลตามธรรมชาติ ทำให้ฝนตกเพิ่มขึ้นและมีความชุ่มชื้นในอากาศสม่ำเสมอ ทำให้อากาศไม่ร้อนจัดและหนาวจัด บรรเทาความร้ายแรงของลมพายุ ป้องกันการกัดชะดิน บรรเทาอุทกภัย ทำให้น้ำไหลสม่ำเสมออยู่ตลอดปี เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และลดมลภาวะ อากาศเสียและน้ำเสีย (เทียม คมกฤส : 2508) เพื่อที่จะให้ป่าเอื้ออำนวยประโยชน์สูงสุดในระยะยาวนานแก่เราในปัจจุบัน และเพื่อลูกหลานของเราในอนาคต เราจำเป็นต้องจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีเหลืออยู่น้อยนี้ด้วยความระมัดระวังยิ่ง

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาปัจจัยพื้นฐานของประเทศ คือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรไทยในช่วงระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศถูกทำลายลงอย่างมากมาย

เครื่องชี้ที่เด่นชัด แสดงถึงความเสื่อมโทรมและถดถอยของทรัพยากรป่าไม้ มีดังนี้ คือ

1. มูลค่าการผลิตป่าไม้ใน GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) ได้ลดลงร้อยละ 50 ในช่วงเวลา 11 ปี คือจากร้อยละ 1.6 ในปี 2516 เหลือเพียงร้อยละ 0.8 ในปี 2527

2. พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียง 97.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศในปี 2525 ในช่วงเวลา 21 ปี (2504-2525) อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เฉลี่ยสูงถึงปีละ 3.5 ล้านไร่

3. ปริมาณการผลิตไม้สักและไม้กระยาเลยออกจากป่าสัมปทานลดลงจาก 3.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2520 เหลือเพียง 2 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2527 หรือลดลงร้อยละ 39 ในช่วงเวลา 7 ปี

4. มูลค่าการส่งออกไม้ลดลงจาก 1,076 ล้านบาท ในปี 2519 เหลือเพียง 22 ล้านบาท ในปี 2527 หรือลดลงร้อยละ 98 ในช่วงเวลา 8 ปี

5. มูลค่าการนำเข้าได้เพิ่มจาก 91 ล้านบาทในปี 2515 เป็น 1,438 ล้านบาท ในปี 2527 หรือเพิ่มขึ้น 16 เท่า ในช่วงเวลา 12 ปี

6. ความต้องการบริโภคไม้ทุกประเภท ได้เพิ่มจาก 58 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2513 เป็น 88 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 52 ในช่วง 15 ปี ในขณะที่กำลังการผลิตของไม้สัก ไม้กระยาเลย และฟืนถ่าน ในป่าสัมปทาน ปัจจุบันมีเพียง 2 และ 1 ล้านลูกบาศก์เมตรตามลำดับ หรือกำลังผลิตมีเพียงร้อยละ 3.4 ของปริมาณความต้องการบริโภคเท่านั้น

7. การปลูกป่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทาน ตั้งแต่ปี 2449 ถึงปี 2527 (78 ปี) ปลูกป่าได้ทั้งสิ้นเพียงประมาณ 2.9 ล้านไร่ ในขณะที่มีการทำลายป่าสูงถึงปีละ 3.5 ล้านไร่ ซึ่งหากการทำลายป่าและการปลูกป่ายังเป็นอยู่เช่นนี้ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศก็จะหมดไปในปี 2556 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: 2528)

นอกจากนี้แล้ว การใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและถดถอยของทรัพยากรป่าไม้ จากการที่ประเทศไทยนำเข้าเยื่อกระดาษจำนวน 68.6 ล้านกิโลกรัม มูลค่า 823.1 ล้านบาท และนำเข้ากระดาษจำนวน 185.0 ล้านกิโลกรัม มูลค่า 2,755.2 ล้านบาท (พ.ศ. 2527) ในขณะที่มีวัตถุดิบ เช่น ไม้ขนาดเล็ก เศษไม้ปลายไม้ที่เหลือ จากการแปรรูปไม้ของโรงเลื่อย และเหลือจากการทำไม้ในป่าสัมปทาน มากเพียงพอที่จะผลิตเยื่อกระดาษและกระดาษได้ (ชำนิ บุณโยภาส : 2528-2529)

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ จากการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายทางดาวเทียมของกรมป่าไม้ พบว่า ในระหว่างปี 2504-2528 มีพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายไปแล้วถึง 78 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปเพื่อการพัฒนาประเทศในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ถนน ฯลฯ ถึง 22.68 ล้านไร่ และจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่าในช่วงปี 2517-2521 ซึ่งเป็นระยะที่รัฐบาลมีนโยบาย (คำสั่งนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ลงวันที่ 4 เมษายน 2518) ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวราษฎรผู้บุกรุกป่าและอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าได้ เป็นระยะที่ป่าไม้ถูกทำลายในอัตราสูงสุด คือ เฉลี่ยปีละ 6 ล้านไร่ (เอกสารประกอบการพิจารณา)

เป็นที่ทราบกันดีว่า พื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2528 ลดลงเหลือเพียง 149,053 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 29 ซึ่งจำนวนนี้รวมทั้งพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์และป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรม ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เรามีเนื้อที่ป่าไม้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในนโยบายการป่าไม้แห่งชาติเป็นอันมาก ซึ่งกำหนดว่าประเทศไทยควรจะมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ไทยรัฐ : 10 มกราคม 2532) เป้าหมายนี้นับว่าเป็นการกำหนดไว้ในอัตราต่ำ ซึ่งคาดว่าจะเป็นไปได้ เพราะในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น กำหนดเนื้อที่ป่าไม้ไว้สูงถึง 65% ของเนื้อที่ประเทศ (อำนวย คอวณิช : 2527)

การที่จะมีพื้นที่ป่าไม้ตามสภาพในอัตราร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศนั้น จำเป็นต้องเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้อีกร้อยละ 10 ของเนื้อที่ประเทศ หรือประมาณ 32 ล้านไร่ จึงจะมีพื้นที่ป่าไม้ตามสภาพครบถ้วนในอัตราร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศตามเป้าหมายของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการปลูกป่าในทุกรูปแบบ

การปลูกป่าภาครัฐบาลนั้น ไม่อาจดำเนินการได้ทันต่อความต้องการเพราะมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการปลูกป่า ใน พ.ศ. 2449 จนถึงปี พ.ศ. 2528 กรมป่าไม้สามารถปลูกได้เพียง 3.4 ล้านไร่ (ธนิต ยิ่งวรรณศิริ : 2530)

โครงการปลูกป่าในภาคของรัฐเท่าที่ผ่านมานั้นมีปัญหามาก เพราะกรมป่าไม้ได้รับงบประมาณเพื่อการปลูกป่าแต่ละปีไม่แน่นอน ทำให้ไม่อาจจะกำหนดเป็นโครงการแน่นอนได้ เป็นผลให้การวางแผนการปลูกป่า ได้แก่ การจัดเก็บเมล็ดไม้ การเพาะกล้าไม้ การเตรียมพื้นที่ปลูก และการจ้างราษฎรที่มีอาชีพเป็นคนงานปลูกป่า ไม่สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะคนงานปลูกป่านั้น หากว่างงานในระยะยาว ความจำเป็นทางเศรษฐกิจจะผลักดันให้ต้องเข้าไปลักลอบตัดฟันไม้ในป่าอีก (ธนิต ยิ่งวรรณศิริ : 2530)

<u>อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้</u>

ช่วงปี พ.ศ.	เนื้อที่ป่าไม้ลดลง (ล้านไร่)	เฉลี่ยปีละ (ล้านไร่)	จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น (ล้านคน)	หมายเหตุ (ล้านคน)
2504 - 16	32	2.46	14	ปี 2504 มี 26
2517 - 21	29	6.00	5	ปี 2516 มี 40
2522 - 25	12	2.90	4	ปี 2521 มี 45
2526 - 28	5	1.50	5	ปี 2525 มี 49
				ปี 2528 มี 51

<u>หมายเหตุ</u> จากการศึกษาภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม กรมป่าไม้

การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้

ประเภท	จำนวนเนื้อที่ (ล้านไร่)	
1. การใช้พื้นที่ของส่วนราชการต่าง ๆ	22.68	
2. การอนุญาตทั่วไป	0.91	
3. ช่วยเหลือราษฎรตามโครงการ ส.ท.ก.	7.07	เริ่มดำเนินการปี 2525-2529 จำนวน 7 แสนราย
4. หมู่บ้านป่าไม้ 144 หมู่บ้าน	0.24	
5. ที่ น.ส. 3 (ที่ออกในพื้นที่ป่าไม้)	0.90	
รวม	31.80	

หมายเหตุ คิดจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่ยังมิได้ประกาศ จำนวน 151.2 ล้านไร่ และที่จะต้องเพิกถอนพื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชน ประมาณ 11 ล้านไร่

ผลกระทบจากการที่ป่าไม้ถูกทำลายได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัดต่อเนื่องกันมา เช่น การเกิดสภาวะแห้งแล้ง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ความชุ่มชื้นและปริมาณน้ำใต้ดินลดลง สิ่งเหล่านี้ได้แผ่ขยายกว้างออกไปทุกที ดังจะเห็นได้จากความแห้งแล้ง ดินขาดความอุดมสมบูรณ์และมีความเค็มมากขึ้น ในที่ราบสูงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือการเกิดน้ำท่วมฉับพลันในหลาย ๆ พื้นที่เป็นประจำทุกปี ทั้งนี้เพราะพื้นที่ขาดต้นไม้ที่จะคอยอุ้มน้ำ ซึ่งยังความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันมาก ดังกรณีเกิดอุทกภัยน้ำท่วมฉับพลันในภาคใต้ในเดือนพฤศจิกายน 2531 ดินบนภูเขาพังทลายลงมา นำหินและโคลนลงมาทับถมหมู่บ้าน ทำให้หมู่บ้านทั้งหมู่บ้านจมอยู่ใต้ดินโคลน กระแสน้ำยังนำไม้ท่อนลงมา ยังความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น (ไทยรัฐ : 10 มกราคม 2532)

ทรัพยากรธรรมชาติอันประกอบด้วยทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และแร่ธาตุต่าง ๆ ล้วนเป็นทรัพยากรที่เป็นส่วนควบซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หากมีการใช้ทรัพยากรใดทรัพยากรหนึ่งมากเกินขอบเขต ก็จะเกิดผลกระทบกระเทือนต่อทรัพยากรอีกอย่างหนึ่ง หรือทำให้เกิดภาวะขาดความสมดุลทางธรรมชาติขึ้น และทรัพยากรป่าไม้นับเป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญ และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรอื่น

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตลอดมา ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลได้กำหนดให้จำแนกประเภทที่ดินไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จำนวนประมาณ 156 ล้านไร่ หรืออาจลดลงไปเป็น 125 ล้านไร่ เมื่อประชากรเพิ่มสูงขึ้นอีก และกำหนดให้มีป่าเพื่อการผลิตจำนวน 62.5 ล้านไร่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ได้กำหนดเป้าหมายที่จะสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ปรากฏข้อมูลเนื้อที่ป่าที่ได้จากการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม เมื่อปี 2517 ยังเหลือพื้นที่ป่าอยู่เพียง 119 ล้านไร่ หรือร้อยละ 37 ของพื้นที่ประเทศ และได้กำหนดเป้าหมายที่จะปลูดป่าทดแทนปีละ 50,000 ไร่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) มีเป้าหมายที่จะรักษาเนื้อที่ป่าไว้ร้อยละ 37 ของเนื้อที่ประเทศเป็นอย่างต่ำ ชลอการบุกรุกทำลายป่าจากปีละ 4.8 ล้านไร่ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ให้เป็นเพียง 0.5 ล้านไร่ และให้ปลูกป่าทดแทนปีละ 0.5 ล้านไร่ เพิ่มเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจาก 12 เขต เป็น 22 เขต เพิ่มอุทยานแห่งชาติจาก 13 แห่ง เป็น 20 แห่ง และบูรณะป่าต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ

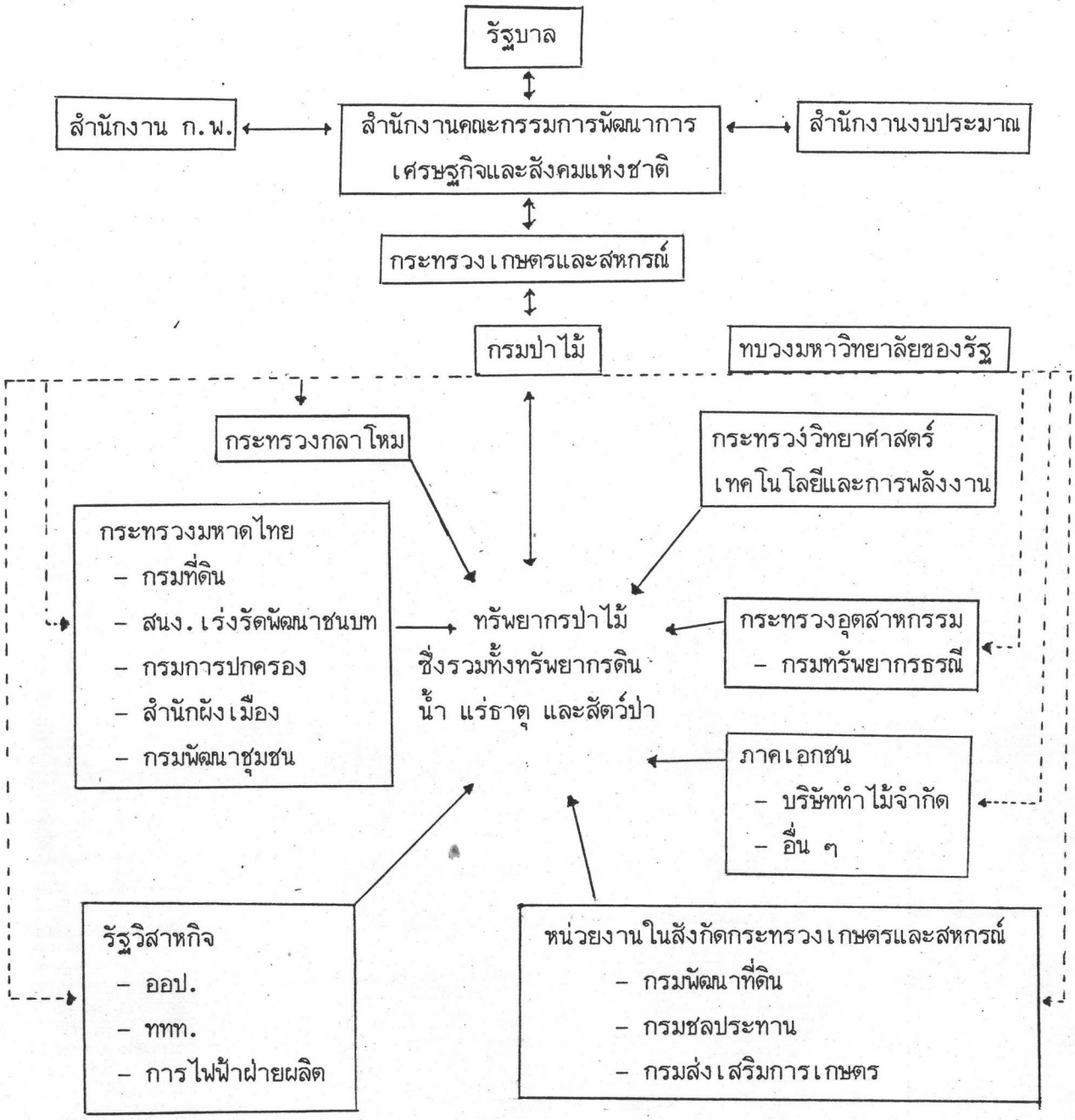
แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) พบว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ยังไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากขาดความร่วมมือจากราษฎรและเกษตรกรที่บุกรุกทำลายป่าเพื่อขยายที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จนทำให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์เหลืออยู่ประมาณ 82 ล้านไร่ นอกนั้นเป็นป่าเสื่อมโทรม รัฐบาลเห็นว่าตราบใดที่ราษฎรยังขาดแคลนที่ทำกิน การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้ดำเนินนโยบายใหม่ โดยตั้งเป้าหมายไว้ให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 300,000 ไร่ โดยเน้นหลักให้ประชาชนหรือเอกชนเป็นผู้ปลูก รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนให้การปลูกป่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และพยายามจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรที่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของชาติให้อยู่เป็นหลักแหล่ง และกำหนดให้ทำการปลูกป่าทดแทนและปรับปรุงพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายไปให้กลับฟื้นคืนความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และป่าถาวรของชาติ (ธนิต ยิ่งวรรณศิริ : 2530)

แม้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลจะได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมากก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะทรัพยากรป่าไม้นั้นโดยตัวของมันเองแล้ว มีสภาพเป็นทั้งที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และเป็นทรัพยากรซึ่งให้ไม้ ฟืน สัตว์ป่า และแร่ธาตุต่าง ๆ การบริหารงานป่าไม้จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การและบุคคล ทั้งในภาคราชการและภาคเอกชนมากมาย (ชำนิ บุณโยภาส : 2528 - 2529)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน



นอกจากนี้ นโยบายของกรมป่าไม้และส่วนราชการต่าง ๆ ยังขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา กรมป่าไม้ต้องการรักษาป่า ในขณะที่กรมการปกครอง และกรมประชาสงเคราะห์ต้องการให้ราษฎรมีที่ทำกิน กรมราชทัณฑ์ส่งเสริมการใช้สิ่งประดิษฐ์จากไม้ กรมประมงส่งเสริมการทำนากุ้งกุลาดำโดยใช้พื้นที่ป่าชายเลน ฯลฯ ต่างกรมต่างก็ทำกันไปโดยขาดการประสานงานซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยยึดวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของแต่ละกรมที่จะได้รับเป็นหลัก แทนการร่วมมือกันรักษาป่าซึ่งเป็นวัตถุประสงค์รวมของชาติ (เอกสารประกอบการพิจารณา)

ในส่วนของความเคลื่อนไหวภายในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้ให้ความสำคัญในกิจกรรมของป่าไม้มากขึ้น ประเทศมาเลเซียจัดตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้แห่งชาติ ประเทศอินโดนีเซียจัดตั้งกระทรวงป่าไม้ ประเทศฟิลิปปินส์มีทั้งกระทรวงและสถาบันวิจัยป่าไม้ และประเทศเหล่านี้ได้กำหนดนโยบายการป่าไม้แห่งชาติที่จะเป็นภาพรวมของชาติมาหลายปีแล้ว (สง่า สรรพศรี : 2529)

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ว่ามีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยเป็นอย่างยิ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ลงมติเห็นชอบในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีประเด็นสำคัญ คือ การกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ 15% และป่าเพื่อเศรษฐกิจ 25% นอกจากนั้นก็เป็นการกำหนดแนวทางจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว โดยมุ่งจะให้เกิดการสอดคล้องระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ส่งเสริมการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และกับภาคเอกชนในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ โดยสนับสนุนและจูงใจให้มีการปลูกป่าภาคเอกชน ตลอดจนการปลูกป่าตามสถานที่ต่าง ๆ มากขึ้น ส่งเสริมการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนากิจการป่าไม้และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การผลิตเยื่อกระดาษเพื่อให้มีการนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ ก็จะได้จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัดและคุ้มค่าที่สุด (จิระ จินตนุกูล : 2531)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีมติเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2527 กำหนดให้ปี 2528 - 2531 เป็นปีต้นไม้แห่งชาติ และได้มอบหมายให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐบาล และภาคเอกชน ได้ร่วมมือกันปลูกต้นไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งปลูกฝังและเสริมสร้างความรู้สึกและสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับบุคคลในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนที่กำลังอยู่ในวัยศึกษา ทั้งนี้เพื่อจะให้ร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติให้คงอยู่ตลอดไป เพื่อประโยชน์ของประชาชนในชาติโดยส่วนรวม และท้ายสุดจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 ซึ่งผลาญชีวิตผู้คน สัตว์ และทรัพย์สินไปอย่างมากมาย รัฐบาลจึงได้ประกาศให้ปี 2532 เป็นปีแห่งการป้องกัน และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ โดยให้ประชาชนคนไทยมีส่วนร่วมในการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างจริงจัง โดยขยายขอบเขตความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในการป้องกันรักษาป่าลงไปสู่ระดับพื้นที่ และระดับท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะมอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่า รวมทั้งจะให้สภาตำบล และประชาชนในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้ป่า หรืออยู่ในป่า ได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตน เสริมจากที่กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการอยู่ (ไทยรัฐ : 10 มกราคม 2532)

ในอดีตที่ผ่านมา การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์ โดยใช้มาตรการป้องกัน และควบคุม ละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่าไม้และละเลยต่อบทบาทของประชาชน และองค์การในระดับท้องถิ่น การพัฒนาป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) จากเอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาเศรษฐกิจและสังคมของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่องการพัฒนาป่าไม้เพื่อความมั่นคงของชาติ โดยนายพงศ์ โสโน อดีตอธิบดีกรมป่าไม้ (ประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2525 - 2526) ได้กล่าวสรุปสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยไว้ว่า "เรามุ่งรักษาป่าธรรมชาติไว้ให้มากที่สุด ลดการทำไม้ลง และเปลี่ยนให้เป็นกิจการของรัฐให้มากที่สุด ได้มีความพยายามปลูกไม้ทดแทนในส่วนของป่าที่ถูกทำลายโดยไม่มีเป้าหมายที่ชัดแจ้งรัดกุม และเพิ่มมาตรการในการป้องกันการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ผลที่ได้ก็คือ สามารถจับกุมผู้ลักตัดไม้ได้ดีสถิติสูงขึ้น แต่ไม่อาจละการทำลายป่า ซึ่งเกิดจากการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อการกสิกรรมได้ และพื้นที่ป่าของประเทศก็ลดลงในอัตราที่รวดเร็วขึ้น"

ดังนั้นเพื่อเป็นการปรับทิศทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ใหม่ และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในอดีต ในส่วนของ "แผนพัฒนาทรัพยากรป่าไม้" ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) จึงได้กำหนดแนวทางเพื่อขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่กันไปดังนี้

1. สนับสนุนให้ประชาชนและองค์การในระดับท้องถิ่นมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด

2. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

3. ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

ปัจจุบันทั่วโลกต่างก็ยอมรับว่า เอกชนนั้นสามารถช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการปลูกป่าและเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ได้มาก เพราะป่าไม้หรือต้นไม้นั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะปลูกเองหรือให้ราษฎรปลูก ต้นไม้ที่ปลูกต่างก็ให้ผลในด้านรักษาความสมดุลย์ของธรรมชาติและให้ผลในด้านเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น แต่หลักสำคัญที่จะจูงใจให้ราษฎรปลูกป่าหรือต้นไม้นั้น อยู่ที่ว่าจะต้องให้ราษฎรทราบถึงความสำคัญของป่าไม้และประโยชน์ของป่าไม้ รวมทั้งต้องให้ราษฎรได้มีความสำนึกในความเป็นเจ้าของในต้นไม้ที่ตนปลูก ซึ่งจะทำให้เกิดการทำนุบำรุงและเอาใจใส่ต้นไม้นั้นเจริญงอกงาม เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองอย่างเต็มที่ (อำนวย คอวณิช : 2527)

สำนักงานป่าไม้จังหวัดฉะเชิงเทราได้ส่งเสริมการปลูกต้นไม้เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 และได้กระทำการอย่างต่อเนื่อง โดยการปลูกป่าเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งตั้งเป้าหมายที่จะให้สภาตำบลหรือหมู่บ้าน ได้ดำเนินการปลูกต้นไม้ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ได้

นำไปใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม ให้พิจารณานำพื้นที่นั้นมาปลูกต้นไม้ โดยประชาชนในท้องถิ่นจะต้องช่วยกันจัดเตรียมพื้นที่ให้เหมาะสมกับการปลูกป่า และทางสำนักงานป่าไม้จังหวัดจะช่วยวางแผนและสนับสนุนกล้าไม้ และเชิญชวนให้ประชาชนช่วยกันปลูกในรูปแบบประชาอาสา ซึ่งทางจังหวัดมักจะดำเนินการในรูปโครงการ และส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมงกุฎราชกุมาร สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี และเจ้าฟ้าหญิงจุฬาภรณ์วลัยลักษณ์ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี พร้อมทั้งวันสำคัญ ๆ ทางศาสนาและการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว สามารถขยายไปยังหน่วยราชการ วัด โรงเรียน ที่มีพื้นที่เป็นของตนเอง และสามารถนำรายได้ไปพัฒนาหน่วยงานหรือกลุ่มคณะได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป เช่น การปลูกไม้ยูคาลิปตัส ซึ่งขณะนี้มีพื้นที่ตลาดรองรับ ในพื้นที่ 1 ไร่ ระยะเวลา 4 - 5 ปี ตัดไปขายจะได้เงินประมาณ 12,000 บาท (10 ไร่ ได้เงินประมาณ 120,000 บาท) นับเป็นการลดภาระของรัฐได้เป็นอย่างดียิ่ง

การดำเนินงานในโครงการปลูกป่าภาคประชาอาสาในปี 2528 - 2531

	จำนวนโครงการ	กล้าไม้/ต้น	เนื้อที่/ไร่
พ.ศ. 2528	18	141,000	1,224
พ.ศ. 2529	9	124,775	600
พ.ศ. 2530	13	274,000	1,600
พ.ศ. 2531	25	300,000	3,000

หมายเหตุ ปี พ.ศ. 2529 ได้แจกกล้าไม้ให้กับประชาชนเพื่อนำไปปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตน จำนวน 38,000 ต้น

จากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวในพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ของจังหวัด ทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณในการปลูกป่าและดูแลบำรุงรักษาป่าได้ถึง 1,370,000 บาท ในปี พ.ศ. 2530 และประมาณเกือบ 2 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2531 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการสมควรที่จะได้ศึกษาถึงพฤติกรรมการเปิดรับสาร และความร่วมมือของประชาชนในจังหวัดฉะเชิงเทราในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อวิเคราะห์ว่าการสื่อสารเข้ามามีบทบาทในโครงการดังกล่าวเพื่อที่จะนำความคิดเห็น ความต้องการ และข่าวสารถ่ายเทไปมาในสังคม ทำให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศได้ในที่สุด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการเปิดรับสารเกี่ยวกับโครงการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา

2. เพื่อเปรียบเทียบความรู้ในเรื่องการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ระหว่างประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าและเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา

3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ระหว่างประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าและเขตเกษตรกรรมล้าหลังของจังหวัดฉะเชิงเทรา

4. เพื่อศึกษาอิทธิพลของสื่อต่อความเข้าใจ และการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา

5. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเปิดรับสาร และการให้ความร่วมมือในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา

6. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของสื่อต่อความเข้าใจ และการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการกับการให้ความร่วมมือในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าและเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ของจังหวัดฉะเชิงเทรา เขตละจำนวน 100 คน รวม 200 คน ซึ่งเลือกโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างง่าย Simple Random Sampling (รายละเอียดดูในหัวข้อการดำเนินการวิจัย) เนื่องจากจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดตัวอย่างของการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ผล จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่า สื่อชนิดใดเข้าไปมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการทำให้ประชาชนหันมาร่วมใจกันปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ได้อย่างพร้อมเพรียงกัน

2. ข่าวสารที่ศึกษา ศึกษาเฉพาะข่าวสารเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์

3. สื่อมวลชนที่ศึกษา ศึกษาเฉพาะวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์

4. สื่อบุคคลที่ศึกษา ศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้จังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ พระ ครู เพื่อนบ้านและสมาชิกในครอบครัว

5. สื่อเฉพาะกิจที่ศึกษา ศึกษาเฉพาะ เอกสารของทางราชการ เสียงตามสาย และป้ายประชาสัมพันธ์

นิยามศัพท์

พฤติกรรมการเปิดรับสาร	หมายถึง	การรับฟังข่าวสารเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ จากสื่อประเภทต่าง ๆ ได้แก่ สื่อมวลชน สื่อบุคคล และสื่อเฉพาะกิจ
สื่อมวลชน	หมายถึง	วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์
สื่อบุคคล	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้จังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ พระ ครู เพื่อนบ้าน สมาชิกในครอบครัว
สื่อเฉพาะกิจ	หมายถึง	เสียงตามสาย ป้ายประชาสัมพันธ์ เอกสารของทางราชการที่เชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามโอกาสต่าง ๆ ได้แก่ วันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ วันพระราชสมภพพระเจ้าลูกเธอและพระเจ้าลูกยาเธอทุกพระองค์และเนื่องในโอกาสวันสำคัญ ๆ ทางศาสนา
ที่ดินสาธารณประโยชน์	หมายถึง	สถานที่รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ได้แก่ บริเวณสองฟากถนน แนวคันนา วัด ป่าช้า
เขตเกษตรกรรมก้าวหน้า	หมายถึง	บริเวณที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยข้าว ปลาน้ำจืด และสัตว์ปีก ได้แก่ อำเภอทุกอำเภอในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยกเว้นอำเภอสนามชัยเขต และบางส่วนของอำเภอพนมสารคาม
เขตเกษตรกรรมล้าหลัง	หมายถึง	บริเวณที่มีลักษณะเป็นป่าเขา ไม่ได้รับน้ำจากชลประทาน มีประชาชนจากจังหวัดที่ติดต่อเล็ดลอดเข้ามาได้ง่าย ได้แก่ อำเภอสนามชัยเขต ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับหลายจังหวัด ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดชลบุรี และจังหวัดจันทบุรี
ความรู้	หมายถึง	คะแนนที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของประชาชนเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์
ความเข้าใจ	หมายถึง	ระดับคะแนนที่สื่อต่าง ๆ ได้แก่ สื่อมวลชน สื่อบุคคล และสื่อเฉพาะกิจ สามารถเผยแพร่ข่าวสารเรื่องการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ จนกระทั่งประชาชนเข้าใจได้ถึงความจำเป็นในการปลูกต้นไม้

ความคิดเห็น หมายถึง แนวโน้มที่ประชาชนมีต่อโครงการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ อันได้แก่ เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย

ความร่วมมือ หมายถึง การที่ประชาชนเคยร่วมมือในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยการช่วยเหลือทางด้านแรงงาน อุปกรณ์การเงิน สวัสดิการ อีกทั้งยังช่วยแนะนำสถานที่และพืชพันธุ์ไม้ที่จะปลูกในที่ดินสาธารณประโยชน์อีกด้วย

<u>สมมติฐาน</u>

1. ประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าของจังหวัดฉะเชิงเทรา จะมีความรู้ในเรื่องการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์มากกว่าประชาชนในเขตเกษตรกรรมล้าหลังของจังหวัดฉะเชิงเทรา

2. ประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าของจังหวัดฉะเชิงเทรา จะมีความคิดเห็นในเรื่องการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์แตกต่างไปจากประชาชนในเขตเกษตรกรรมล้าหลังของจังหวัดฉะเชิงเทรา

3. ประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า และเขตเกษตรกรรมล้าหลัง ที่เปิดรับสารเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์มากจะให้ความร่วมมือในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์มากด้วย

4. อิทธิพลของสื่อต่อความเข้าใจและการตัดสินใจเข้าร่วมปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ มีความสัมพันธ์กับการให้ความร่วมมือในการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของประชาชนในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้าและเขตเกษตรกรรมล้าหลัง

<u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้</u>

1. ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้อาจนำไปใช้ในงานวางแผนและปรับปรุงการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

2. ผลการวิจัยครั้งนี้จะช่วยให้จังหวัดอื่น ๆ ที่มีโครงการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์เช่นนี้ สามารถวางแผนการใช้สื่อเพื่อเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตามสภาพที่เป็นจริงมากที่สุด

3. ผลจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการยืนยันประสิทธิผลของการสื่อสาร ว่ามีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศชาติ