

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กว๊านพะเยาเป็นแหล่งน้ำจืดที่มีขนาดใหญ่ของประเทศไทย ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา เป็นแหล่งน้ำที่เกิดจากการก่อสร้างประตูระบายน้ำของกรมประมง เมื่อพุทธศักราช 2482 แล้วเสร็จเมื่อปี 2484 ทำให้เกิดน้ำยกระดับสูงขึ้น น้ำท่วมไร่นา บ้านเรือน วัด โบราณสถาน และได้เปลี่ยนเป็นหนองน้ำขนาดใหญ่มีพื้นที่ประมาณ 17-18 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,000 ไร่ ประชาชนอำเภอเมือง และอำเภอดอกคำใต้ ได้ใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยา ในการประกอบอาชีพการประมง เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดของจังหวัดพะเยา แต่อย่างไรก็ตาม กว๊านพะเยาได้เกิดปัญหาการสะสมของตะกอนดินที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยา ทำให้เกิดการตื้นเขิน สาหร่ายที่เป็นพิษ น้ำกว๊านพะเยามีคุณภาพต่ำลง อันเนื่องมาจากกว๊านพะเยามีสภาพเป็นแอ่งกระทะ ทำให้น้ำเสียจากชุมชนรอบกว๊านพะเยา และในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ไหลลงสู่กว๊านพะเยาโดยไม่มีการบำบัดน้ำเสีย ประกอบกับปัจจุบันเกษตรกรได้ใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช ทำให้สารเคมีดังกล่าวไหลลงสู่กว๊านพะเยา ส่งผลกระทบต่อปริมาณสัตว์น้ำมีจำนวนลดลง การขยายตัวของวัชพืช ผักตบชวามีปริมาณมากขึ้น การกำจัดและวางแผนการใช้ประโยชน์จากผักตบชวาไม่ดีพอ และปัญหาสำคัญที่สุดของกว๊านพะเยาคือ การบุกรุกกว๊านพะเยา จากการที่กรมธนารักษ์ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ของกว๊านพะเยา เมื่อพุทธศักราช 2540 จำนวน 12,831 ไร่ แต่ข้อเท็จจริงกว๊านพะเยาได้มีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน พุทธศักราช 2482 มีพื้นที่ประมาณ 16,000 ไร่ มีนายทุนร่วมกับข้าราชการบางคน ได้ร่วมดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยมิชอบ ทับที่สาธารณะประโยชน์ของกว๊านพะเยาจำนวนมาก ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีน้ำท่วมขังตลอดเวลา และมีลักษณะเป็นที่ดินสาธารณะ

การรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นชุมชน ครอบครัว หมู่บ้าน เมืองและประเทศ มีความสำคัญต่อความต้องการของประชาชน คือมีความต้องการที่จะอยู่ในบ้านเมืองที่มีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินที่อยู่อาศัยที่มีความสะอาดมีสภาพแวดล้อมที่ดี เช่นแหล่งน้ำธรรมชาติ มีถนน มีปัจจัยสี่ครบบริบูรณ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (บุญทัน ดอกไธสง, 2554) โดยแบ่งพื้นที่สำหรับ

บริหารซึ่งในยุคปัจจุบันเรียกว่า ที่ทำการของชุมชนหรือที่ทำการเมือง มีศูนย์กลางของเมือง มีสถาบันทางวัฒนธรรม เช่น วัด มัสยิด โบสถ์คริสต์ ฯลฯ เป็นสถานที่สำคัญของศาสนา อันเป็นศูนย์กลางที่จะรวมประชาชน ชุมชนเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความรัก ความผูกพันความสามัคคี เพราะเป็นศูนย์กลางการปฏิสัมพันธ์ทางสัญลักษณ์หรือแหล่งรวมศรัทธา (นราธิป ศรีราม, 2550) ในขณะเดียวกันสิ่งต้องคำนึงถึง คือ การวางยุทธศาสตร์ในการสร้างเมืองให้มีการขยายตัวในอนาคต ตามทฤษฎีของเมืองที่เรียกว่า Concentric cycle คือการขยายเป็นวงกลม จากวงกลม 1, 2, 3 ลักษณะเมืองดังกล่าวนี้ เรียกว่า ลักษณะวงกลมของเมือง (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2543) ซึ่งในแต่ละวงกลมนั้นต้องมี พื้นที่สีเขียว มีแหล่งน้ำ มีสถานที่เพาะปลูก และสถานที่ที่จะจัดสิ่งเสื่อมโทรมที่ห่างไกลไปจากชุมชน (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2550) การกำหนดรูปแบบดังกล่าว จำเป็นต้องมี นักวิสัยทัศน์ที่จะสร้างเมืองและเป็นเมืองที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ การคมนาคมเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้มีการจราจรบนดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (เสนห์ จุ้ยโต, 2550) ลักษณะเช่นนี้เกิดในยุโรป ซึ่งมีนักคิดที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนเป็นเมืองแห่งอนาคต หากแต่ชุมชนที่เกิดขึ้นในตะวันตกนั้น ลักษณะเมืองได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการกำหนด Zoning มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สนิท สมักรการ, 2550) จึงเห็นว่า ชุมชนในยุโรปนั้นเกิดขึ้นจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ทำให้บ้านเมืองมีความสวยงาม มีองค์ประกอบของพื้นที่สีเขียว มีแหล่งน้ำสะอาด มีบ้านเมืองที่สวยงาม มีการคมนาคมสะดวก มีถนนกว้างขวาง มีถนนเดินรถ สร้างเมืองเป็น Block มีช่องว่างที่สามารถเข้าไปจัดระดับสภาพที่เกิดอุบัติเหตุต่างๆ ได้ คือ มีระดับเพิง สามารถเข้าไปได้ถึง มีช่องทางการอพยพคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการสร้างบ้านเมืองนั้นต้องมีแหล่งระบายน้ำเสีย, ท่อระบายน้ำเสีย ท่อระบายเหล่านั้นวิ่งเข้าสู่ส่วนกลางผ่านกระบวนการการกรองโดยวิธีบำบัดตามธรรมชาติ และเทคโนโลยีการบำบัด และสามารถส่งน้ำสะอาดลงในแหล่งน้ำเพื่อเข้าสู่กระบวนการ Recycle System อย่างไรตามวัฒนธรรมไทยที่ไม่มีการวางแผนด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นการขยายตัวของเมืองไม่เป็นไปตามแผน (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงษ์, 2550) ไร้ทิศทางเป็นการใช้ที่ดินที่ปราศจากการบริหารจัดการผังเมือง เมื่อเมืองขยายขึ้นเนื่องจากการสร้างบ้านเรือนที่ไร้ระบบการวางผังเมืองและการนำโรงงานอุตสาหกรรมที่โยกย้ายเข้ามาพร้อมด้วย การผลิตที่ไร้ระบบรวมทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงไม่สามารถปกป้องสภาพแวดล้อมธรรมชาติได้ ภายหลังการเกิดขึ้นของชุมชนอย่างที่เป็นอยู่จึงปราศจากรากฐานของความเป็นเมืองยากต่อการบริหารจัดการ เป็นการทำลายระบบนิเวศวิทยาไปในตัว เป็นการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำท่วมไปตามพื้นที่ต่างๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริเวณรอบกว๊านพะเยา ได้พัฒนากว๊านพะเยาเพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้แก่ โครงการก่อสร้างถนนรอบกว๊านพะเยาแต่ไม่สามารถก่อสร้างรอบกว๊านพะเยาได้เนื่องจากไม่มีงบประมาณก่อสร้างและถูกต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ภาครัฐได้มีแนวทางในการพัฒนากว๊านพะเยา ได้ทำการศึกษาวิจัยแล้วหลายครั้งแต่ก็ไม่ได้ข้อสรุปหรือแนวทางในการพัฒนากว๊านพะเยาที่เป็นรูปธรรมนำไปปฏิบัติได้ จังหวัดพะเยาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้นำกว๊านพะเยานำเสนอข้อมูลวิจัยพัฒนา เพื่อรับโครงการพัฒนากว๊านพะเยาเป็นโครงการพระราชดำริ ได้รับการอนุญาตเป็นโครงการมาจากพระราชดำริ โดยมูลนิธิชัยพัฒนาเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานและจัดทำแผนดำเนินโครงการ

ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และมาตรฐานความเป็นอยู่ ยังกการเจริญเติบโตของเมืองมากขึ้นเท่าใด ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่และความซับซ้อนไร้ระเบียบของการวางผังพัฒนาเมืองเพิ่มมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นี่คือเหตุผลและความสำคัญในการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่รอบกว๊านพะเยาตามหลักการพัฒนาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภค บริโภค การประมง และการท่องเที่ยว นันทนาการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดพะเยา และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคเหนือตอนบน เพื่อรองรับการเปิดการค้าเสรีของประชาคมอาเซียน เพื่อจะทำให้ประชาชนของจังหวัดพะเยา มีรายได้จากการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาการบุกรุกกว๊านพะเยา รวมทั้งการพัฒนากว๊านพะเยาให้ยั่งยืนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง และสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินของกว๊านพะเยา
- 2) เพื่อศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่รอบกว๊านพะเยา
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่รอบกว๊านพะเยา อย่างเหมาะสม

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่รอบกว๊านพะเยาของประชาชนในจังหวัดพะเยา ครั้งนี้ ซึ่งมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1) ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาชุมชนโดยรอบกว๊านพะเยา ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา จำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมืองพะเยา เทศบาลตำบลบ้านด้อม เทศบาลตำบลสันป่าม่วง เทศบาลตำบลบ้านสา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดู่ และ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ใจ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

2) ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

2.1) บุคคล (Man)

(1) กลุ่มที่ 1 หมายถึง กลุ่มที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus group) ในชุมชนรอบกว๊านพะเยา ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน นายกเทศมนตรี คณะผู้บริหาร ท้องถิ่น นักปราชญ์ท้องถิ่น จำนวน 50 คน

(2) กลุ่มที่ 2 หมายถึง กลุ่มที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ได้แก่ประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบกว๊านพะเยา จำนวน 6 แห่ง โดยเจาะจงกลุ่มเฉพาะประชากรที่มีที่ดินหรือที่พัวพันกับกว๊านพะเยา จำนวน 400 ตัวอย่าง

2.2) เอกสาร (Secondary sources) ได้แก่ ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกว๊านพะเยา ที่จังหวัดพะเยา หรือเอกสารที่ส่วนราชการได้ทำการศึกษาไว้ กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกว๊านพะเยา หนังสือ แนวคิด การพัฒนาเมืองและแหล่งท่องเที่ยว

### 1.4 นิยามศัพท์ทั่วไป

นโยบาย หมายถึง แนวทางการกระทำของผู้บริหารที่จะต้องตัดสินใจดำเนินการเพื่อพัฒนากว๊านพะเยาอย่างยั่งยืน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ คือ เป็นเขตพื้นที่น่ายุ่ สวยงาม และมีความปลอดภัย โดยผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ กิจกรรม หน่วยปฏิบัติการ

การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การให้การสนับสนุนจากผู้บริหาร ทรัพยากรการบริหาร การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน และทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

**สิ่งแวดล้อม** หมายถึง สภาวะแวดล้อมทั้งสภาพทางอากาศ น้ำ เสียง ดิน ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่รอบกว๊านพะเยา

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การที่ประชาชนในพื้นที่รอบกว๊านพะเยามีส่วนในการรับข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจให้การสนับสนุน ผลักดันให้เกิดนโยบาย และให้ความร่วมมือตามแผนนโยบายของเขตเพื่อให้เกิดผลสำเร็จที่ดีต่อชุมชน

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่รอบกว๊านพะเยา
- 2) ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่รอบกว๊านพะเยา และใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน
- 3) ทำให้ทราบถึงรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่รอบกว๊านพะเยาที่เหมาะสม เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกกว๊านพะเยา

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved