

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงใหม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญก้าวหน้าในหลากหลายด้าน อาทิ เศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ก่อให้เกิดการขยายตัวของประชากร การประกอบการด้านธุรกิจ เทคโนโลยี ประกอบกับจังหวัดเชียงใหม่มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อน มีทิวทัศน์ที่สวยงามเป็นที่ดึงดูดใจของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ส่งผลให้จังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จากการท่องเที่ยว และยังเป็นการกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่มีต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ผนวกกับการรักษาวัฒนธรรม ประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของภาคเหนือ จึงทำให้หน่วยงานราชการและเอกชนมุ่งที่จะกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ที่เน้นการพัฒนาเชิงรุก เพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่บน พื้นฐานของวัฒนธรรมและเศรษฐกิจฐานความรู้ และการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC) รวมถึงการเพิ่ม มูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม ทั้งด้านสินค้าหัตถกรรมและการท่องเที่ยว พร้อมทั้งดำเนินการแก้ไข จุดอ่อนทั้งด้านการฟื้นฟูวัฒนธรรมล้านนา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ปัญหาความยากจน และการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

(<http://www.dwr.go.th/cabinet/cab070249.doc>)

นับเป็นความได้เปรียบของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีโอกาสได้รับผลจากการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ย้อมนำมาสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมายหลายๆ โครงการนำมาซึ่งรายได้ที่กระจายสู่ ท้องถิ่น แต่บางครั้งกลับส่งผลกระทบทางอ้อมกับการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากผลพวงของการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และเกิด ปัญหาการรุกรานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไว้ อาทิ มาตรา 67 สิทธิของ บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความ

เหมาะสมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง(<http://www5.nesac.go.th>)

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549) ได้ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างสายส่งระบบ 115 กิโลวัตต์ ช่วงสถานีไฟฟ้าแรงสูง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ อ.ปาย อ.ปางมะผ้าและ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน พบว่า โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบในด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต เช่น การขนส่งเสาไฟฟ้าที่มีขนาดยาวจะยื่นออกจากตัวรถ ทำให้การขนส่งและผู้ขับรถคนอื่นๆ จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ และรถบรรทุกสามารถทำลายผิวถนนและเกิดปัญหาฝุ่นละออง ปัญหาด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นเช่น การเกิดโรกระบบทางเดินอาหาร โรคที่มีเย็บเป็นพาหะ จำนวนผู้ติดเชื้อสูงขึ้น ทั้งนี้การก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าระบบ 115 กิโลวัตต์จะส่งผลให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีสภาพแวดล้อมโดยรวมดีขึ้น และมีไฟฟ้าใช้ทั่วถึงมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยเฉพาะจะช่วยเสถียรภาพให้ภาคธุรกิจท่องเที่ยวหลายประเภทที่ต้องใช้ไฟฟ้าสูง เช่น โรงแรม สถานบันเทิง เป็นต้น

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ส่วนที่ 4 มาตรา 46 กล่าวว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นไปที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดจึงมีหลายโครงการที่ได้รับการศึกษา เพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคม ดังเช่น โครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอนโดย บริษัท ปายเคเบิล ทรานสปอร์ต จำกัด ซึ่งมีแนวคิดในการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าด้วยระบบกระเช้าระหว่างจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยคาดว่าจะมีสถานีรับส่งผู้โดยสารขึ้นและลง

ระหว่างทางจำนวน 5 สถานี โดยโครงสร้างหลักเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก เพื่อรองรับอุปกรณ์ต้นกำลังของการขับเคลื่อนและระบบควบคุมส่งต่อไปยังสถานีย่อยต่างๆ ตามเส้นทางผ่านจากแม่มาลัยของอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ไปยังอำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า และพื้นที่ป่าของอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมี 4 ระบบเคเบิล (Cable) เป็นโลหะหลายเส้นควั่นรวมกันเป็นเชือกพาดผ่านสถานีมอเตอร์ สถานีพัลเลย์ และเสารับน้ำหนักเหนือพื้นดิน 127 เสา ในระยะทางประมาณ 127 กิโลเมตร ที่จะช่วยย่นระยะเวลาเดินทางโดยทางรถยนต์จาก 8-10 ชั่วโมง เป็น 1 ชั่วโมง 45 นาที เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางและเคลื่อนย้ายสิ่งของและสินค้าที่จะเอื้อประโยชน์ต่อบุคลากรทางการแพทย์ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบริการด้านอื่นๆ การขนส่งทางการแพทย์ การขนส่งยุทธปัจจัยเพื่อสนับสนุนชายแดน และลดระยะเวลาค่าใช้จ่าย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอุบัติเหตุจากการเดินทางทั้งทางบกและทางอากาศ (สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550)

เนื่องจากมีพื้นที่โครงการฯ บางส่วนพาดผ่านลุ่มน้ำชั้น 1B และ 1A บางส่วนผ่านเข้าพื้นที่ชุมชนหลักประมาณ 30 ชุมชน ของอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า และอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางด้านสิ่งแวดล้อม ทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมู่บ้านที่มีพื้นที่พาดผ่านของโครงการต่างๆมีความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม วิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เช่น หมู่บ้านแม่เลาเป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ที่มีอาณาเขตติดต่อกับกับอำเภอปายจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งทางโครงการฯ มีการวางแผนที่จะสร้างเสาศาณี Pulley และเสาศาโครงเหล็กจำนวน 4 จุด เพื่อพาดผ่านสายพานไปยังจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งที่ผ่านมามีชาวบ้านแม่เลาส่วนใหญ่ดำรงชีพด้วยการเกษตร ทำสวนเมือง ประกอบด้วยคนพื้นเมืองและคนกะเหรี่ยง ทั้งนี้ภายในหมู่บ้านยังมีศาสนสถาน แหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในอำเภอแม่แตงและปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพาน เชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน เพื่อให้ทราบถึงบริบทชุมชนทางด้านสังคม และนำไปสู่การคาดการณ์ทางสังคมที่จะเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นและรักษาความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีการบูรณาการด้านการพัฒนาจากภายนอกให้เข้ากับวิถีชีวิตชุมชนของบ้านแม่เลาได้อย่างยั่งยืน

### คำถามของการศึกษา

1. ถ้ามีโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน จะส่งผลกระทบต่อทางสังคมทั้งทางบวกและทางลบกับชุมชนบ้านแม่เลา อย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

1.1 ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

1.2 ด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

2. ถ้าเกิดโครงการขึ้นจริงและมีผลกระทบต่อชุมชนบ้านแม่เลา จะมีแนวทางหรือมาตรการอย่างไรบ้างที่จะลดหรือป้องกันผลกระทบทางลบในประเด็นต่อไปนี้

2.1 มาตรการลดผลกระทบทางลบด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และ ด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

2.2 มาตรการในส่วนของผู้ของโครงการ ภาครัฐและท้องถิ่นควรเป็นอย่างไรบ้าง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลกระทบทางสังคมทั้งทางบวกและทางลบจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน ในหมู่บ้านแม่เลา ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

2. เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการในเชิงป้องกันผลกระทบทางลบจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพาน เชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอนในหมู่บ้านแม่เลา ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาซึ่งประกอบด้วยขอบเขตด้านพื้นที่ ขอบเขตด้านประชาชน และขอบเขตด้านเนื้อหาและขอบเขตด้านระยะเวลา ดังนี้

#### ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ศึกษาได้แก่ หมู่บ้านแม่เลา หมู่ที่ 5 ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งหมู่บ้านแม่เลามีพื้นที่ทั้งหมด 1,500 ตารางกิโลเมตร โดยมีเหตุผลที่เลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในการศึกษาคือ

1. เนื่องจากหมู่บ้านแม่เลาเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในขอบเขตของโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพาน (Rope Way) เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน ซึ่งในพื้นที่ของหมู่บ้านแม่เลาจะมีการดำเนินการสร้างเสาโครงเหล็กและสถานี Pulley จำนวน 5 จุด

2. เนื่องจากหมู่บ้านแม่เลามีหลากหลายของประชากรซึ่งประกอบไปด้วย คนพื้นเมืองและชนเผ่าปกากะญอหรือกะเหรี่ยง อีกทั้งหมู่บ้านแม่เลามีการตั้งถิ่นฐานเป็นหย่อม บ้านเล็กๆจำนวน 7 หย่อมบ้าน

#### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาประกอบด้วย

1. ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในชุมชน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ประธานแม่บ้าน กลุ่มผู้อาวุโส ประธานประชาคม จำนวน 30 คน
2. ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร ผู้ประกอบการที่พัก ร้านอาหาร จำนวน 10 คน

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาที่ทำการศึกษา ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. บริบทชุมชนในสภาพปัจจุบัน ได้แก่
  - 1.1 ประวัติความเป็นมาของชุมชน
  - 1.2 อาณาเขตติดต่อ
  - 1.3 ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน
  - 1.4 เศรษฐกิจในชุมชน
  - 1.5 ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน
  - 1.6 ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน
  - 1.7 ทรัพยากรการท่องเที่ยว
2. บริบทของโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน
3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม แบ่งเป็นการศึกษาเป็น 2 ประเด็น คือ
  - 3.1 ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์
    - ด้านการใช้ประโยชน์จากที่ดิน
    - ด้านน้ำและการใช้น้ำ
    - ด้านการคมนาคม
    - ด้านพลังงาน
    - ด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

### 3.2 ด้านเศรษฐกิจและสังคม

- ด้านสาธารณสุข
- ด้านการท่องเที่ยวและสุนทรียภาพ

4. แนวทางหรือมาตรการในเชิงป้องกันผลกระทบทางลบจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพาน เชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน ในหมู่บ้านแม่เลา ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย

1. แนวทางหรือมาตรการในส่วนของผู้เจ้าของโครงการ
2. แนวทางหรือมาตรการในส่วนของผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ
3. แนวทางหรือมาตรการในการเตรียมความพร้อมชุมชน

#### ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษานี้ใช้ระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 – 31 ตุลาคม พ.ศ. 2551 รวมระยะเวลาการศึกษาทั้งสิ้น 9 เดือน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

**ผลกระทบทางสังคม** หมายถึง ผลอันเกิดจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพาน เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน

**คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์** หมายถึง สภาพผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในในอนาคตหากมีโครงการฯ เกิดขึ้นประกอบด้วยเรื่อง การใช้ประโยชน์จากที่ดิน น้ำและการใช้น้ำ การคมนาคมและพลังงานไฟฟ้า

**การใช้ประโยชน์จากที่ดิน** หมายถึง พื้นที่ที่ชาวบ้านแม่เลาใช้ในการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ ตั้งบ้านเรือน รวมไปถึงป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้านที่มีพื้นที่ทับซ้อนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่เลา-แม่สะ

**น้ำและการใช้น้ำ** หมายถึง แหล่งน้ำธรรมชาติในหมู่บ้านแม่เลา และการใช้ประโยชน์เพื่อการบริโภค อุปโภคของคนในหมู่บ้าน

**การคมนาคม** หมายถึง การสัญจรไปมาของยานพาหนะในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้าน กับตัวเมืองจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดแม่ฮ่องสอน

**พลังงานไฟฟ้า** หมายถึง ความต้องการของการใช้ไฟฟ้าในการดำรงชีวิตประจำวันของชาวบ้านแม่เลา

**คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต** หมายถึง สภาพผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตหากมีโครงการฯ เกิดขึ้นประกอบด้วยเรื่องเศรษฐกิจและสังคม สาธารณสุข และการท่องเที่ยวและสุนทรียภาพ

**เศรษฐกิจและสังคม** หมายถึง การประกอบอาชีพ รายได้ ระบบความสัมพันธ์ วิถีชีวิต และการปกครองของชาวบ้านแม่แล

**สาธารณสุข** หมายถึง สุขภาพของชาวบ้านแม่แลในด้านการได้รับการบริการจากสาธารณสุข การเจ็บป่วย การป้องกันโรคติดต่อ และการจัดการขยะในชุมชน

**การท่องเที่ยวและสุนทรียภาพ** หมายถึง แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติในหมู่บ้านและทัศนียภาพทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความชื่นชม มีความสุขเมื่อได้เห็นและได้สัมผัส

**โครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน** หมายถึง โครงการกระเช้าลอยฟ้าเริ่มต้นจากอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ไปยังอำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า และสิ้นสุดที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบผลกระทบทางสังคมทั้งทางบวกและทางลบจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน
2. ทราบแนวทางป้องกันผลกระทบทางลบจากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งด้วยสายพานเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน
3. ผลการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดทำแผนนโยบายเพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบทางสังคมในพื้นที่ระดับตำบลและระดับอำเภอ แม่แตง จังหวัดเชียงใหม่