



บทที่ 6

### สรุปและขอเสนอแนะ

การศึกษาความเหมาะสมของการตั้งถิ่นฐานบริเวณบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ได้นำข้อมูลต่าง ๆ ทั้งทางด้านปฐภูมิ จากงานสำรวจภาคสนามด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์ (9-14 พฤษภาคม 2526) และจากการสังเกตการณ์สภาพพื้นที่ที่ดูน้ำท่วมบริเวณบึงบอระเพ็ด (26-29 ตุลาคม 2528) โดยได้สนทนากับหัวหน้าสถานีประมงบึงบอระเพ็ด ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้าน ซึ่งอยู่ในกลุ่มการสุ่มตัวอย่างเพื่อสอบถาม และเป็นตัวแทนของราษฎรในเขตบึงฯ ข้อมูลทางด้านหัตถิยภูมิ ได้จากการรวบรวมสถิติข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและห้องสมุดต่าง ๆ ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงความรู้ต่าง ๆ ทั่วไปทางด้านทฤษฎี แนวความคิด แนวทางการวางแผนที่ดินลักษณะต่าง ๆ ประมวลมาวิเคราะห์ความเหมาะสมของการตั้งถิ่นฐานบริเวณบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ โดยการศึกษาครั้งนี้มีองค์ประกอบของการวิเคราะห์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 1. ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ศึกษา

บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติน้ำจืดขนาดใหญ่ที่สุดของภาคเหนือ และของประเทศไทย มีจำนวนพื้นที่ทั้งหมด 132,737 ไร่ 56 ตารางวา ลักษณะของบึงบอระเพ็ด เป็นที่ราบลุ่มตอนกลางของจังหวัดนครสวรรค์ รับน้ำจากแม่น้ำน่าน แม่น้ำเจ้าพระยา และมีลำคลองหลายสายไหลลงสู่บึง เช่น คลองบอระเพ็ด คลองสายลำโพง คลองตะโก ฯลฯ นอกจากนี้ในฤดูน้ำหลากจากทิศเหนือ น้ำจะบ่าจากทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือและที่ราบสูงภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่ตัวบึง ทางราชการได้มีการสร้างเขื่อนระบายน้ำและเก็บกักน้ำ เพื่อเพาะพันธุ์ปลาและได้ประกาศเป็นเขตสงวนเมื่อพ.ศ. 2470 สภาพดินรอบบึงฯ เป็นดินเหนียว การระบายน้ำแล้ว น้ำท่วมถึงทุกปี สมรรถนะของดินเหมาะแก่การทำนาข้าวและนาบัว ดินชุดต่าง ๆ ภายในเขตที่ศึกษาได้แก่ ดินชุดชุ่มแสง (ร้อยละ 90 ของพื้นที่ดินทั้งหมด) ดินชุดราชมูรี ดินพิมาย เป็นต้น สภาพดินฟ้าอากาศในพื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 3 ฤดูกาล โดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมต่าง ๆ ทำให้อากาศค่อนข้างสบาย เฉลี่ยปริมาณน้ำฝนในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา(2515-2524) 1090.22 มิลลิเมตรต่อปี และอุณหภูมิเฉลี่ย 28.4 องศาเซลเซียส ตั้งแต่ปี 2516-2525

## 2. ลักษณะทางประชากร

ลักษณะประชากรที่ตั้งถิ่นฐานในเขตรอบบึงบอระเพ็ดนี้ เกือบทั้งหมดคือ ร้อยละ 82.8 จะเป็นครอบครัวเดี่ยว และอีกร้อยละ 18.2 เป็นครอบครัวขยาย ขนาดของครอบครัวจะมีสมาชิกเฉลี่ย 6 คนต่อครัวเรือน สำหรับกลุ่มอายุประชากร ต่ำกว่า 20 ปีมีมากที่สุดคือร้อยละ 46 รองลงมาคือช่วงอายุ 21-49 ปี อัตราอ้อยละ 38.5 การศึกษาของประชากรอยู่ในระดับต่ำคือส่วนใหญ่อัตราอ้อยละ 60 มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมต้น ป.1-ป.4 การประกอบอาชีพหลักในบริเวณบึงบอระเพ็ดคือ การทำนาข้าว การทำนาบัว และประมง

สภาพทางเศรษฐกิจของประชากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร รายได้ครัวเรือนมาจากผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งมากน้อยขึ้นอยู่กับสภาพการถือครองที่ดินทำกิน เนื่องจากพื้นที่ดินทั้งหมดเป็นของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกรในเขตนี้จึงเป็นแต่เพียงผู้ตั้งถิ่นฐานเดิมก่อนประกาศเขตหวงห้าม ซึ่งได้เข้ามาจับจองพื้นที่ทำกินเป็นเวลานานจากการเก็บข้อมูลพบว่า ราษฎรที่เข้ามาจับจองที่ดินเป็นเวลานานกว่า 25 ปีขึ้นไป มีถึงร้อยละ 32 กลุ่มเจ้าของที่ดินที่ครอบครองนาน 11-25 ปี มีจำนวนมากที่สุดคือ อัตราอ้อยละ 38.5 ของประชากรตัวอย่าง ปัจจุบันเกษตรกรเหล่านี้ไม่มีเอกสารสิทธิแสดงการเป็นเจ้าของที่ดิน แต่มีใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.6) ลักษณะของการเป็นเจ้าของที่ดิน จะเป็นที่รับรู้กันเองในกลุ่มชาวบ้าน ราษฎรด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการซื้อขายหรือเช่าที่ดินในเขตบึงบอระเพ็ด จำนวนที่ดินที่เป็นเจ้าของโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ 47.8 ไร่ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการเช่าเป็นเจ้าของที่ดินของชาวบ้าน ส่วนใหญ่ของครัวเรือนตัวอย่าง คืออัตราอ้อยละ 64.5 ไร่ที่ดินมาโดยการรับมรดก นอกนั้นร้อยละ 18.6 โดยการซื้อ และร้อยละ 16.9 เป็นพวกบุกเบิกจับจอง สำหรับผู้ที่ได้รับมรดกที่ดินนั้น พบว่าร้อยละ 67 มีที่ดินมรดกระหว่าง 1-30 ไร่ (ร้อยละ 30.2 มีที่ดินมรดก 11-20 ไร่) ส่วนที่ดินที่บุกเบิกปรากฏว่า ร้อยละ 28.2 เป็นเจ้าของที่ดินขนาดค่อนข้างใหญ่ คือ 41-100 ไร่

ผลผลิตที่ได้จากการประกอบอาชีพทำนาข้าว โดยปกติแล้วอยู่ในเกณฑ์ปานกลางคือเฉลี่ยประมาณ 300-400 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ในปีที่ถูกลำน้ำท่วม ผลผลิตจะลดต่ำลง ดังเช่นปี 2525 ปรากฏว่าได้ผลผลิตข้าวเฉลี่ยเพียง 24 กิโลกรัมต่อไร่ พืชเศรษฐกิจอื่นที่ปลูกในเขตพื้นที่ได้แก่ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ได้ผลผลิตปานกลาง เฉลี่ยข้าวโพด 200 กิโลกรัมต่อไร่ ข้าวฟ่าง 49 กิโลกรัมต่อไร่ ส่วนกลุ่มอาชีพทำนาบัว จะได้ผลผลิตเฉลี่ย 49 กิโลกรัมต่อไร่

รายได้ของครัวเรือน ปีการเพาะปลูก 2524 (จากครัวเรือนตัวอย่าง) อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยต่ำ 18,703 บาท/ปี/ครัวเรือนเกษตร ดังนั้นราษฎรจึงต้องประกอบอาชีพนอกเกษตรเพื่อเสริมรายได้ เช่น รับจ้าง ซึ่งเมื่อเฉลี่ยรายได้ทั้งในและนอกเกษตรแล้วจะมีรายได้ของครัวเรือนต่อปี เท่ากับ 24,125 บาท

รายจ่ายของครัวเรือน สำหรับการลงทุนเพาะปลูก 9798.4 และการจ่ายอื่น ๆ อีกเฉลี่ย 20,714 บาท รวมค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนตัวอย่างช่วงปีการเพาะปลูก 2524 จำนวน 30,503.5 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือนแล้ว เห็นว่ารายได้ไม่พอรายจ่าย ก่อให้เกิดภาวะหนี้สิน ซึ่งพบว่าชาวบ้านร้อยละ 68.1 ต้องกู้เงินมาใช้จ่าย สำหรับลงทุนการเกษตรและอื่น ๆ จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ อาทิเช่น จากรัฐ ใต้เกษตรกรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และจากเอกชน ใต้แก่ญาติพี่น้อง เพื่อน พ่อค้า เจ้าของโรงสี ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

### 3. ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ศึกษา

มี 2 ประเด็นใหญ่คือ ปัญหาการเสื่อมสภาพของการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา อันเนื่องมาจากสภาพธรรมชาติ การพังทลายของดิน การตกตะกอนทับถมจากดินและซากวัชพืชซึ่งมีปกคลุมพื้นน้ำจำนวนมาก การตกตะกอนของปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช ต่าง ๆ เป็นเหตุให้ลักษณะทางคุณภาพของน้ำลดลง และเป็นอันตรายต่อปลาและสัตว์น้ำในบึงบอระเพ็ดเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่ส่งผลไปถึงคุณภาพน้ำ และเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ทำเกษตรกรรมของราษฎร

### 4. การตั้งถิ่นฐานบริเวณบึงบอระเพ็ด

ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการตั้งถิ่นฐาน บริเวณพื้นที่ศึกษาบึงบอระเพ็ด สรุปได้เป็น 2 ด้านคือ ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดเข้ามาสู่พื้นที่ และปัจจัยผลักดันจากภายนอกเข้าสู่พื้นที่ ดังนี้

ก. ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูด ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยและทำมาหากิน เช่น พื้นที่ลุ่มต่ำลักษณะเป็นดินเหนียว การระบายน้ำเร็ว น้ำบริบูรณ์เหมาะสำหรับการทำนาข้าว ทำนากุ้ง เป็นพื้นที่รกร้างว่างเปลามาก่อน และจากความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำตลอดปี จึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาขนาดใหญ่ที่สุดของภูมิภาค เหมาะแก่การทำประมง เป็นอยู่อาศัยที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การคมนาคมเข้าสู่พื้นที่ สะดวกหลายทางด้วยกัน ในระยะแรกใช้การคมนาคมทางน้ำ ดานแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำน่าน ลำคลองสายต่าง ๆ เป็นเส้นทางสัญจร มีทางรถไฟผ่านและมีสถานีรถไฟบึงบอระเพ็ดด้วย ต่อมาเมื่อมีการสร้างประตูน้ำของกรมประมง

การคมนาคมทางบกจึงสะดวกขึ้น เพราะมีถนนหลายสายตัดผ่านเข้าถึงบริเวณอาณาเขตของกรม ประมง คือบริเวณบึงบอระเพ็ด จึงนับว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายเข้ามา ยังพื้นที่ บางคนเข้ามาตั้งถิ่นฐานโดยถาวร บางคนก็เข้ามาทำประโยชน์เพียงชั่วคราว บางฤดูกาล เท่านั้น พวกที่อพยพเข้ามานี้มีทั้งผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ของกรมประมง และพวกที่อพยพ มาจากต่างจังหวัด เช่น สิงห์บุรี ชัยนาท เพชรบูรณ์ เป็นต้น

ข. ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้ราษฎรเข้ามาบุกเบิกจับจองที่ดินในเขตบึงบอระเพ็ด คือ สภาพเศรษฐกิจเป็นหลัก อันเนื่องมาจากการไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการ หารายได้มาจุนเจือครอบครัว ประกอบกับพื้นที่ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอต่อการทำประโยชน์ ทั้งด้านการเกษตรกรรมและการประมง ตลอดจนเป็นแหล่งงานรับจ้างเพื่อการเกษตรกรรมในพื้นที่ นอกจากนั้น ความต้องการที่จะเพิ่มขนาดที่ดินถือครอง เพื่อการเพิ่มปริมาณผลผลิตก็ เป็นแรงจูงใจผลักดันให้รุกกล้าเข้าไปบุกเบิกจับจองที่ดิน ขยายจำนวนมากขึ้น ถึงแม้ว่าต่อมา ราชการจะได้ประกาศเป็นเขตสงวนแล้ว ราษฎรเหล่านั้นก็ยังคงอาศัยที่ดินทำกินที่ได้จับจองไว้เดิม อยู่เรื่อยมา โดยไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินถึงจะมีการซื้อขายเปลี่ยนมือถือครองกันก็ตาม

5. แนวโน้มของการใช้ที่ดิน

แนวโน้มของการใช้ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐานโดยรอบบึงในอนาคตและแนวโน้มการ ขยายตัวของ การตั้งถิ่นฐาน พิจารณาจากลักษณะของการตั้งถิ่นฐานที่มีอยู่ในเขตบึงบอระเพ็ดใจกลุ่ม ที่อยู่กระจัดกระจายเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ทั่วไปทั้งพื้นที่ เป็นกลุ่มบ้านที่อพยพมาจากหมู่บ้านเดิมเดียวกัน หรือเป็นหมู่เครือญาติกัน

การใช้ที่ดินในปัจจุบัน กลุ่มบ้านที่มีอยู่เหล่านี้ บางปีที่สภาพภูมิอากาศไม่อำนวย ชาว บ้านที่อาศัยอยู่ ซึ่งเป็นพวกที่มีที่พักอาศัยอยู่นอกเขตประมงด้วย ก็จะทิ้งร้างหมู่บ้านไป แล้ววนเวียน กลับเข้ามาทำประโยชน์เมื่อสภาพภูมิอากาศอำนวย เช่น ฝนไม่แล้ง น้ำไม่ท่วม ดังนั้น จำนวน ผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ที่ยังคงถือสิทธิ์ความเป็นเจ้าของครอบครองอยู่ มิได้มีการ เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะมีการเพิ่มหรือลดจำนวนกลุ่มบ้านลง

พื้นที่ดินที่ถูกจับจองยึดครองในเขตบึงบอระเพ็ด ปรากฏว่าเกือบครึ่งหนึ่งของพื้น ที่กรมประมง คือ 65,326 ไร่ ถูกยึดครอง ที่เหลือทั้งหมดเป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ และเป็น พื้นที่น้ำ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ถือว่า พื้นที่ที่สามารถเพาะปลูกได้ ใดถูกจับจองหมดสิ้นแล้ว และการ อยู่อาศัยที่เป็นชุมชนก็จะรวมกลุ่มกันอยู่หนาแน่นในบริเวณที่ค่อนข้างเป็นที่ดิน เช่น เขาพนมเศษ อำเภอนาทะโก หรือบริเวณที่ไกลกับเส้นทางคมนาคมมากที่สุด เช่น บ้านถนนโค้ง บ้านห้วยกฤษ เป็น

ต้น ท่อจำกัดของการใช้ที่ดินบริเวณบึงบอระเพ็ดปัจจุบันนี้คือ พื้นที่สำหรับใช้ประโยชน์โคไม่เหลือไว้สำหรับการขยายต่อไปอีกแล้ว การแบ่งสรรที่ดินของครอบครัวด้วยการยกให้เป็นมรดกกับลูกหลาน ทำให้พื้นที่ทำกินแต่ละครัวเรือนลดจำนวนลง จนไม่อาจพอเพียงกับการทำกิน หรือไม่คุ้มที่จะตั้งถิ่นฐานอยู่ และเมื่อกรมประมงมีคำริจะพัฒนาบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เป็นแหล่งเพาะขยายพันธุ์ปลา โดยสร้างพนังกั้นน้ำหรือถนนวงแหวน เพื่อยกกระต๊อบน้ำจาก 23.80 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง เป็น 25 เมตร (รทก.) ซึ่งจะทำให้ได้พื้นที่น้ำกว้างออกไปจำนวน 87,106 ไร่ หมายถึงว่าพื้นที่สำหรับการตั้งถิ่นฐานและการทำประโยชน์จะลดลงไป การเปลี่ยนแปลงการขยายตัวของที่ตั้งถิ่นฐานที่เกิดขึ้นคือ ผลกระทบต่อราษฎรที่เคยอาศัยอยู่ในเขตแนวการสร้างพนังกั้นน้ำ ต้องอพยพออกจากที่เดิมอย่างแน่นอน จำนวนที่สำรวจได้ทั้งหมด 203 ครัวเรือน ราษฎรที่อยู่ภายในบริเวณชั้นในของถนนวงแหวนนี้ จะเป็นพวกกลุ่มนาบัว นาข้าว เป็นส่วนใหญ่ ผลกระทบที่จะเกิดกับกลุ่มเกษตรกรชาวนาข้าว มีเพียงการเปลี่ยนพื้นที่ทำกิน และอาจถูกลดขนาดของพื้นที่ลง แต่ผลกระทบของกลุ่มนาบัว หมายถึงการเปลี่ยนอาชีพ เพราะโอกาสที่จะเข้ามาทำนาบัวในเขตบึงบอระเพ็ด ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ดที่สูญเสียไปเพราะการปลูกพืชชนิดนี้คือ รุกปล้ำลงไปในบึงบอระเพ็ดตลอดเวลา บัวทำให้พื้นน้ำของบึงตื้นเขิน และเกษตรกรต้องการผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ทำประโยชน์ปัจจุบันด้วยการใช้ปุ๋ยและการขจัดศัตรูพืชด้วยสารเคมีต่างๆ เช่น ยาฆ่าแมลง ยาปราบวัชพืช เป็นต้น ซึ่งสารพิษจากปุ๋ยและยาเหล่านี้จะไหลลงไปสู่สมออยู่ในบึง เป็นอันตรายต่อปลาและสัตว์น้ำเสมอมา

อย่างไรก็ตาม การจัดการของรัฐเพื่อแก้ปัญหา นี้ อาจทำได้ด้วยวิธีอาศัยอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ราษฎรอพยพออกจากพื้นที่ และมีค่าตอบแทนชดเชยการเสียผลประโยชน์ หรือโดยวิธีการจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้ตามสมควร ซึ่งจำต้องหามาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปโดยถูกต้อง และรัฐสามารถควบคุมได้ การจัดหาที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายปรับปรุงบึงบอระเพ็ด จึงต้องศึกษาแนวทัศนคติของราษฎรผู้ตั้งถิ่นฐานในบริเวณดังกล่าวหรือราษฎรในขอบเขตพื้นที่ของกรมประมงด้วย ซึ่งได้ข้อคิดเห็นว่าคำริของกรมประมงเกี่ยวกับโครงการนี้ ชาวบ้านได้รับทราบกันมานานกว่า 10 ปีมาแล้ว และต่างก็รู้สึกสภาพของตนเองคือว่า ตั้งถิ่นฐานอยู่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะอยู่มาเป็นเวลานานก่อนประกาศเขตราชการ แต่เมื่อจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ก็ยากให้รัฐช่วยเหลือจัดหาที่ดินทำกินให้

## 6. ความไม่เหมาะสมของการตั้งถิ่นฐาน

การตั้งถิ่นฐานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม และไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งน้ำ เพราะราษฎรสร้างบ้านเรือนอยู่กระจัดกระจายกันทั่วไปในบริเวณรอบบึงพระเพด็จ อาชีพการเกษตรของราษฎรก็ก่อให้เกิดปัญหาการตกตะกอนตลอดจนการที่สารพิษจากการเกษตรกรรม ประเภท ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง ไหลลงมาสะสมในแหล่งน้ำได้ เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตและขยายพันธุ์ปลาของกรมประมง ถึงแม้ว่ากรมประมงจะได้ดำเนินการพัฒนาบึงพระเพด็จด้วยการขุดลอกบึง และกำจัดวัชพืชอยู่เป็นประจำทุกปี แต่การเกษตรกรรมของชาวบ้านก็ยังเป็นสาเหตุให้เกิดการตื่นเขินของบึงอยู่ตลอดเวลา เช่น การทำนาบัว ซึ่งจะใช้พื้นที่ต่อเขตระหว่างพื้นดินต่อกับพื้นน้ำ เป็นสาเหตุให้ดินตกตะกอนหมดออกไป นอกจากนี้กรรมวิธีในการเร่งผลผลิตทางการเกษตร ก็ยังเป็นผลดีต่อวัชพืชขึ้นอย่างยั้ง เกิดเป็นภาระแก่กรมประมงที่จะต้องเสียงบประมาณในการกำจัดวัชพืช และขุดลอกบึงปีละไม่น้อย ผลเสียที่ตามมาอีกประการคือ ทำให้ระบบนิเวศของน้ำสูญเสีย และปริมาณปลาลดจำนวนลง ในขณะที่ราษฎรก็พยายามรุกλάที่ลงไปในอาณาเขตของพื้นน้ำมากขึ้น ซึ่งรัฐจำเป็นต้องวางแผนยับยั้งหรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องชะลออัตราการบุกรุกพื้นที่สงวนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นผลประโยชน์กับกลุ่มย่อย ๆ ทั้งนี้จากคำวินิจฉัยของกรมประมงในอันที่จะพัฒนาบึงพระเพด็จด้วยการสร้างถนนวงแหวนหรือพังกันน้ำ เพื่อยกระดับน้ำ จึงเป็นยุทธวิธีที่ช่วยป้องกันพื้นที่ใดทางหนึ่ง ซึ่งก็จะต้องมีมาตรการที่นุ่มนวล เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต กับทั้งยังเป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำด้วย

สภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันเพื่อการเกษตรกรรม มากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ และการถือครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ได้ก็ไม่อาจจะขยายไปได้อีกต่อไปแล้ว ทั้งนี้เพราะพื้นที่มีจำนวนจำกัด การแบ่งสรรพื้นที่ดินของครอบครัววันเว้นวันแต่จะลดจำนวนลง จนไม่อาจพอเพียงกับการทำมาหากิน เท่ากับเป็นการจำกัดจำนวนครัวเรือนภายในพื้นที่โดยอัตโนมัติ เพราะไม่คุ้มที่จะตั้งถิ่นฐานในเนื้อที่จำกัดและนอกจากนี้ ราษฎรเองก็ตระหนักดีว่าอาศัยอยู่อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นกัน และในอนาคต ขอบเขตของการประกอบอาชีพก็ยิ่งถูกจำกัดให้แคบแคบลง ถ้าการดำเนินการตามนโยบายของกรมประมงเริ่มขึ้น

จากเหตุผลที่กล่าวมานี้ จะมองเห็นได้ว่า พื้นที่บึงพระเพด็จไม่มีความเหมาะสมในการตั้งถิ่นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อย่างไรก็ตาม กรมประมงก็น่าจะได้คำนึงถึงการปรับปรุงพื้นที่ส่วนที่นอกเหนือจากการยกระดับน้ำให้เกิดความเหมาะสมได้ โดยไม่ให้มีผลกระทบ

ต่อความเดือดร้อนของราษฎรที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่เดิม ทั้งนี้ แนวทางการวางแผนชุมชนจากแนว  
วิจัยครั้งนี้ จึงได้เสนอทางเลือกการพัฒนาชุมชนไว้ 3 ประการคือ

1. แบ่งชุมชนย่อยตามความเหมาะสม โดยพิจารณาระยะทางที่จะใช้เพื่อการเดิน  
ไปทำงานในไรนาเป็นสำคัญ ขนาดพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อการอยู่อาศัย เพื่อการเกษตรกรรม และ  
กิจกรรมอื่นของชุมชน ใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเป็นหลัก และจัดกลุ่มชุมชนแบบนิคมสร้างตนเอง และ  
กำหนดเงื่อนไขให้ราษฎรยอมรับการจัดสรรที่ดินในเขตประมง รายละเอียด 15 ไร่ ในส่วนการพัฒนา  
ของกรมประมงเอง คือมีพื้นที่รองรับการขยายพื้นที่ทำงานของสถานีประมงน้ำจืดนครสวรรค์ และ  
กันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นพื้นที่กิจกรรมของกรมประมง เพื่อการสาธิตการประมงแผนใหม่ หรือการ  
ส่งเสริมอาชีพให้กับราษฎร ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดรูปที่ดิน

2. ในกรณีที่กรมประมงยังไม่มีคามจำเป็นในอนาคตที่จะต้องมีพื้นที่ไว้สำหรับการ  
กระทำกิจกรรม ก็ไม่จำเป็นต้องมีการกันพื้นที่ไว้สำหรับกิจกรรมอื่นใดดังเช่นที่เสนอไว้ในข้อแรก  
แต่จะให้ใช้เพียงพื้นที่ขยายสถานีทำการ ประมาณ 1400 ไร่ นั้น ส่วนพื้นที่เหลือทั้งหมดจะนำมา  
จัดสรรให้กับราษฎรอย่างยุติธรรม โดยกำหนดไว้ว่าจะจัดสรรให้รายละเอียดประมาณ 22 ไร่ และจัด  
ตั้งเป็นศูนย์กลางชุมชนเพื่อการอยู่อาศัยรวมในขอบเขตพื้นที่ของกรมประมงรวม 2 ศูนย์ แยกต่าง  
หากจากพื้นที่ทำเกษตร พื้นที่ที่เลือกไว้ว่าจะเหมาะสมกับการจัดตั้งศูนย์ชุมชน 2 แห่งคือ บริเวณ  
ตำบลทับกฤช (วัดหนองแม่พังงา) 1 แห่ง และชุมชนศูนย์กลางที่ 2 บริเวณเขาพนมเศษ ครอบคลุม  
เนื้อที่ต่อกันระหว่างตำบลพนมเศษ ตำบลพนมรอกและตำบลวังมதாக รongรับจำนวนประชากร  
1322 คนเรือน โดยดูความเหมาะสมพื้นที่ว่าสภาพทางกายภาพเป็นพื้นที่ระดับสูงกว่าพื้นที่ข้างเคียง  
เหมาะสมกับการเป็นที่อยู่อาศัย และมีชุมชนเดิมตั้งอยู่พอสมควร ไม่ต้องมีการอพยพโยกย้าย และ  
ยังมีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่ให้บริการกับชุมชนได้ ซึ่งสามารถพัฒนาปรับปรุงได้ง่ายกว่า

3. โทกสภาพเดิมไว้ โดยจ่ายเงินค่าชดเชยการสูญเสียผลประโยชน์ให้แก่ 203  
ครัวเรือนในเขตพนักันน้ำซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการถูกน้ำท่วม ทั้งนี้กรมประมงอาจหาที่อยู่อื่นให้  
โดยความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมประมงสงเคราะห์ กรมป่าไม้ เป็นต้น

### ขอ เสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าปัญหาของการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ส่วนหนึ่งเป็น ปัญหาที่เนื่องมาจากการตั้งถิ่นฐานของชาวบ้านที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินของกรมประมง แต่การใช้มาตรการรุนแรงในการจัดการกับราษฎร เหล่านั้น เป็นสิ่งที่รัฐพึงหลีกเลี่ยง ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ไข ปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่มีแบบแผนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องไม่ทำให้ราษฎรที่อยู่อาศัยในนี้เดือดร้อน รัฐจึงจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพัฒนา บึงบอระเพ็ดตามนโยบายการสร้างพนักงกันน้ำดังกล่าวแล้วนั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงมาก ซึ่ง อาจจะยากที่จะปฏิบัติได้ในอนาคตอันใกล้ จึงเป็นสมควรที่จะเสนอแนวทางดำเนินการใน 2 กรณี คือ กรณีที่มีการพัฒนาตามนโยบาย และกรณีที่ไม่มีการพัฒนา

#### 1. กรณีที่มีการพัฒนาตามนโยบาย

จากที่ได้เสนอไว้ในแนวทางพัฒนา ให้มีการจัดรูปที่ดินในเขตรอบบึงบอระเพ็ดใหม่ โดยแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ส่วน ส่วนใหญ่เป็นส่วนที่จะนำมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่เคยตั้งถิ่นฐานถาวร และที่เหลือจะเป็นที่ดินในส่วนที่สงวนไว้เพื่อกิจการของกรมประมง จะเห็นได้ว่าการจัดรูปที่ดินใหม่ จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของกรมประมงเป็นไปอย่างมีขอบเขตแน่นอน และกรมประมงยัง จะมีที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ ที่จำเป็นซึ่งเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำไม่ได้ เนื่องจากที่ดินที่พอจะใช้ ประโยชน์ได้ถูกจับจองหมดสิ้นแล้ว การเสนอแนวดำเนินการจึงจะแยกออกจากกัน ดังนี้

ก. การจัดการในส่วนของการจัดรูปที่ดินเพื่อการจัดตั้งชุมชนใหม่ ควรดำเนินการ ตามขั้นตอน ดังนี้

1) จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ที่ดี เพื่อแจ้งให้ราษฎรเข้าใจอย่างแน่ชัดว่ารัฐมี โครงการจะทำอะไรและทำอย่างไร เพื่อป้องกันปัญหาอันเคยเกิดขึ้นกับราษฎรในเขตที่ต้องได้ รับการจัดสรรแบบเดียวกันในพื้นที่อื่น ๆ เช่น ปัญหานายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินจากราษฎรใน ราคาถูกเพื่อหวังค่าชดเชยที่ดิน หรือนายทุนเข้ามาปลุกปั่นให้ราษฎรคัดค้านการพัฒนาของรัฐ เป็นต้น



2) ในคานของการจัดสรรที่ดินเพื่อจัดตั้งชุมชนใหม่ และการจ่ายค่าชดเชยค่าที่ดินและทรัพย์สินที่เสียหาย จะต้องมีการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการพิจารณาเพื่อให้บุคคลแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางรูปแบบวิธีปฏิบัติ คณะกรรมการควรประกอบด้วย หัวหน้าสถานีประมง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่ระดับจังหวัด และอำเภอ เจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

3) จะต้องมีบริการให้ความรู้ทางด้านการพัฒนา และปรับปรุงดินที่ถูกต้องแก่ราษฎร ในกรณีที่ได้จัดตั้งชุมชนใหม่เรียบร้อยแล้ว เพื่อให้ราษฎรสามารถเข้าใจประโยชน์ในที่ดินอันจำกัดของตนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะช่วยป้องกันการใช้วัตถุเคมี ค่ายาฆ่าแมลง และปุ๋ยที่ไม่ถูกต้อง อันอาจเป็นอันตรายต่อตนเองและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

นอกจากนี้ รัฐควรจัดหาบริการอื่นที่เป็นประโยชน์โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วมด้วย ได้แก่ การก่อสร้างไซโลหรือยุ้งฉางรวม ให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

4. จะต้องมีมาตรการที่รัดกุม เพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือจากผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินในชุมชนใหม่ไปให้แก่บุคคลอื่น

ในกรณีของการจัดรูปที่ดินเพื่อการวางแผนชุมชนและการตั้งถิ่นฐานใหม่ในเขตพื้นที่ศึกษา จากข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ซึ่งได้เสนอรูปแบบจำลอง (Model) ไว้ 3 ประการ ดังรายละเอียดที่ได้เสนอไว้แล้วนั้น จะขอเสนอทางเลือกในการพัฒนาที่น่าสนใจสำหรับพื้นที่นี้ ในรูปแบบที่ 1 (Model 1) ซึ่งน่าจะจัดการได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานชนบทอย่างมีการวางแผน และสามารถได้รับประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายรัฐ และ ราษฎร

#### ข. การจัดการในส่วนที่ดินที่กันไว้เพื่อกิจการประมง

จากแผนที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 5 ให้กันที่ดินไว้เพื่อกิจการของกรมประมง 11,141 ไร่ ที่ดินจำนวนนี้ นอกจากจะใช้เป็นที่เพาะเลี้ยงหรือสาธิตการเลี้ยงสัตว์น้ำจืด ตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ ของสถานีประมงน้ำจืดนครสวรรค์แล้ว ควรที่จะแบ่งที่ดินจำนวนนี้ส่วนหนึ่งให้ใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาชาวบ้านในด้านของการเป็นที่เพาะเลี้ยงปลาเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย ซึ่งจะ

เป็นการเพิ่มรายได้ที่สำคัญและจะเห็นแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองต่อไป

สถานีประมงน้ำจืดนครสวรรค์ ควรจะแบ่งที่ดินส่วนหนึ่ง อาจจะประมาณ 2,000 ไร่ ไว้เพื่อการส่งเสริมการเลี้ยงปลาในบ่อเลี้ยง โดยให้ชาวบ้านที่สนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ สถานีประมงฯ จะเป็นฝ่ายบริการด้านเครื่องมือหนักในการขุดบ่อ แยกกลุ่ม ๆ จะต้องเป็นผู้ลงทุน การจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ผู้เลี้ยงปลาในบ่อนั้น ควรมีสถานีประมงฯ เป็นแกนกลาง อาจแบ่งเป็นกลุ่มละประมาณ 10-15 คนขุดบ่อเลี้ยงปลา 1 บ่อก็ได้ สถานีฯ ควรจะเป็นผู้จัดการด้านการทำบ่อน้ำทิ้ง และการกำจัดน้ำเสียและการให้ความรู้ตลอดจนเผยแพร่ให้ชาวบ้านที่อยู่ในเขตชุมชนจัดสรรใหม่สนใจการเลี้ยงปลาในบ่อเลี้ยงในรูปแบบสหกรณ์หรือแม่ข่ายเลี้ยงเอกชนด้วย สำหรับสมาชิกของบ่อเลี้ยงปลาในที่ดินของสถานีฯ นี้ กลุ่มคนที่ควรจะพิจารณา ก่อนควรจะเป็นกลุ่มชาวประมงเดิม และกลุ่มผู้ทำนาบัว ซึ่งอาจได้รับผลกระทบมากจากการต้องเปลี่ยนอาชีพดังกล่าวแล้วทางตน

#### ค. การส่งเสริมให้ชาวบ้านมีอาชีพการประมง

ถ้าโครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ดสามารถทำได้ตามนโยบายที่วางไว้ หมายถึงว่าพื้นที่น้ำจะขยายเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเหมาะสมที่จะส่งเสริมให้ราษฎรเลี้ยงปลาในกระชัง โดยควบคุมการดำเนินงานและปริมาณกระชังให้อยู่ในจำนวนที่เหมาะสม และควรปรับปรุงท่าที่บึงบอระเพ็ดให้กระจายอยู่ตามจุดต่าง ๆ เพื่อสะดวกในการให้บริการแก่ชาวประมง

#### 2. ในกรณีที่ไม่มีการพัฒนา

ถึงแม้ว่าจะไม่มีโครงการพัฒนาในอนาคตอันใกล้ สถานีฯ ก็สามารถจะช่วยเหลือราษฎรที่อยู่ในเขตรอบบึงบอระเพ็ดได้ด้วยการส่งเสริมการเลี้ยงปลาในกระชัง ทั้งในบึงบอระเพ็ด และในคลองต่าง ๆ โดยทางการจะต้องช่วยขุดลอกคลองให้เหมาะสมกับการที่เพาะเลี้ยงปลาบ่อ มาใช้ประยุกต์เข้ากับพื้นที่ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในปัจจุบัน เพราะเป็นที่ลุ่มน้ำขัง โดยสถานีฯ เข้าปรับสภาพพื้นที่ร่วมกับชาวบ้านที่รวมกันเป็นกลุ่มดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของ สถานีประมงน้ำจืด นครสวรรค์ ซึ่งขึ้นกับกรมประมง การพัฒนาใด ๆ ที่จะทำจึงควรเกี่ยวข้องกับความรู้ความชำนาญที่ทางเจ้าหน้าที่จะสามารถให้บริการได้อย่างดี ก็คือความรู้ทางด้าน การประมง ส่วนความรู้หรือ

เทคโนโลยีอื่น ๆ นั้น จำเป็นที่ต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นมาช่วยเหลือร่วมด้วย เพื่อให้ชาวบ้านสามารถอยู่ในชุมชนใหม่ที่ที่ดินจำกัดได้อย่างดีพอสมควร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย