

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในภาวะของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้คนกำลังเผชิญอยู่กับความเสี่ยงอันจะสร้างผลกระทบต่อสุขภาพหรือภาวะความอยู่ดีมีสุขของแต่ละคนอยู่ 2 ประการ คือ ความเสี่ยงทางสุขภาพแบบเดิม (Traditional risks) ได้แก่ ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากโรคติดต่อ การมีระบบสุขภาพที่ไม่ดี และภาวะความขาดแคลนทั้งหลายโดยเฉพาะอาหารและน้ำสะอาด และ ความเสี่ยงทางสุขภาพแบบใหม่ (Modern risks) ทั้งโดยตรงและทางอ้อม อันเป็นผลมาจากกระบวนการและโครงสร้างการผลิตแบบใหม่ วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพและสังคม

โครงการก่อสร้างรถกระเช้า เชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน เพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดแม่ฮ่องสอนนับเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่งคาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ นอกจากจะช่วยย่นระยะเวลาเดินทางและเคลื่อนย้ายผู้ป่วย การขนส่งสิ่งของและสินค้า เอื้อประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมบริการด้านอื่น ๆ และลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอุบัติเหตุจากการเดินทางทั้งทางบกและทางอากาศ โครงการฯนี้มีสถานีต้นทางที่หมู่บ้านดงป่าล้าน ตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ และสถานีปลายทางอยู่ที่หมู่บ้านปางหมู ตำบลปางหมู อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน สถานีรับส่งผู้โดยสารจะมีทั้งหมด 5 จุด ได้แก่สถานีดงป่าล้าน อำเภอแม่แตง สถานีปาง สถานีปางมะผ้า สถานีคอย ก้างบอกไฟ อำเภอปางมะผ้าและสถานีอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน โครงสร้างหลักของเสามีลักษณะเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก เพื่อรองรับอุปกรณ์ต้นกำลังของระบบขับเคลื่อน และระบบควบคุมส่งต่อไปยังสถานีย่อยต่าง ๆ ตามเส้นทาง มีระบบเคเบิลซึ่งเป็นโลหะหลายเส้นควั่นรวมเป็นเชือกพาดผ่านเสารับน้ำหนักเหนือพื้นดินประมาณ 128 ต้น ระยะทาง 140 กิโลเมตรที่จะช่วยย่นระยะเวลาเดินทางโดยทางรถยนต์จาก 8 - 10 ชั่วโมง เป็น 1 ชั่วโมง 45 นาที (บริษัทปายเคเบิลทรานสปอร์ต, 2551) ตำแหน่งการก่อสร้างโครงการฯในพื้นที่บ้านแม่ปิง พื้นที่ที่ทางโครงการฯจะก่อสร้างสถานีที่ปาย ซึ่งเป็นสถานีระหว่างทางที่จะมีผู้โดยสารขึ้นลงในพื้นที่ใกล้เคียงกับหมู่บ้าน โดยมีตำแหน่งที่ตั้งดังนี้

จากการวิเคราะห์เอกสารแนะนำโครงการกระเช้าลอยฟ้าเชียงใหม่ - แม่ฮ่องสอน พบว่าสถานที่ 2 ปาย ตำแหน่ง MP61 หรือ PP01 เป็นสถานีย่อยระหว่างทางใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ 5 ไร่ ตัวสถานีมีลักษณะเป็นอาคารคอนกรีตใช้ระบบการขับเคลื่อนที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นต้นกำลังไปยังมอเตอร์เพื่อขับเคลื่อนระบบไฮดรอลิกและส่งถ่ายกำลังไปยังระบบขับเคลื่อนต่อไป ส่วนเสารับน้ำหนักเป็นเสาเพื่อรองรับน้ำหนักสายเคเบิลที่พาดผ่าน และเป็นตัวแยกสายเคเบิลให้อยู่ในระดับสูงขึ้นเหนือพื้นดิน ส่วนใหญ่ทำจากโลหะโดยลักษณะของเสารับน้ำหนักของโครงการฯ ที่ผ่านหมู่บ้านแม่ปิงมี 2 ลักษณะ คือ เสาเดี่ยวหรือเสากลม ในตำแหน่ง MP59 และ MP60 จะใช้ก่อสร้างบนพื้นที่ราบที่สามารถใช้รถยกขนาดใหญ่เข้าไปสนับสนุนการก่อสร้างได้ โดยเสาเดี่ยวจะมีระยะห่างจากแหล่งน้ำประมาณ 141 เมตร ใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ 2 ไร่ โดยหนึ่งไร่แรกจะเป็นพื้นที่ที่ตั้งเสาส่วน ไร่ที่สองจะกันไว้ไม่ให้คน สัตว์เข้าไปยังพื้นที่ซึ่งยังเป็นการป้องกันไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการขนส่ง ซึ่งเสาเดี่ยวนั้นตำแหน่งของเสาจะอยู่ในเขตพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ในหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง เสาโครงเหล็ก 1 ในตำแหน่ง MP58 ใช้สำหรับก่อสร้างบนพื้นที่ที่เป็นที่เนิน จุดตั้งเสาโครงเหล็ก 1 มีระยะห่างจากแหล่งน้ำประมาณ 178 เมตร ใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ 2 ไร่ โดยหนึ่งไร่แรกจะเป็นพื้นที่ที่ตั้งเสาส่วน ไร่ที่สองจะกันไว้ไม่ให้คน สัตว์เข้าไปยังพื้นที่ซึ่งยังเป็นการป้องกันไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการขนส่ง เสาโครงเหล็ก 1 ตำแหน่งของเสาจะอยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นป่าชุมชนของหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง และสถานี Pulley ในตำแหน่ง MP57 พื้นที่ตั้งเสามีระยะห่างจากแหล่งน้ำประมาณ 262 เมตร ใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ 2 ไร่ ตำแหน่งของเสาอยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นป่าชุมชนของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง (บริษัทปายเคเบิลทรานสปอร์ต จำกัด, 2540)

ผลกระทบจากการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ย่อมมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนทั้งทางบวกและทางลบซึ่งจะมากน้อยและขยายวงกว้างเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับขนาดและลักษณะการดำเนินงานของโครงการนั้น ๆ และที่ผ่านมาโครงการทุกโครงการมักมีการดำเนินการอนุมัติก่อนที่จะมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพทำให้เกิดผลกระทบขึ้นก่อนแล้วจึงตามแก้ไขภายหลัง เกิดการเจ็บป่วยแล้วตามชดเชยภายหลัง การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนวิธีคิดใหม่โดยปลอดภัยไว้ก่อนเป็นหลักสำคัญถ้าไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ควรมีมาตรการที่รัดกุม ชัดเจนและมีการติดตามลดปัจจัยหรือผลกระทบให้เกิดน้อยที่สุด โครงการก่อสร้างรถกระเช้าเชียงใหม่ - แม่ฮ่องสอน เป็นอีกโครงการขนาดใหญ่โครงการหนึ่งที่หลายฝ่ายมีความห่วงกังวลกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติทางด้านสุขภาพที่ต้องมีการศึกษา ได้มีการศึกษาจากหลายท่าน ได้แก่ ศิรานุช สุวรรณ (2551) การศึกษาผลกระทบทางสังคมจากโครงการเดียวกันในของหมู่บ้านสถานีปลายทางในปัจจุบันด้านคุณภาพชีวิตที่แสดงผล

กระทบด้านสาธารณสุข ที่ได้ศึกษาถึงระดับปัญหาในปัจจุบันและระดับในอนาคตว่า ระดับปัญหาในปัจจุบันมีน้อยและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมีน้อยลง แสดงให้เห็นว่าพื้นที่สถานียปลายทางจะได้รับผลกระทบน้อยลงภายหลังการก่อสร้างตามโครงการฯเสร็จสิ้นลง ผลการประเมินด้านเศรษฐกิจและสังคมในโครงการเดียวกันของหมู่บ้านสบแพม บ้านดินธาตุ บ้านแพมกลาง อำเภอป่าของฉลอง ขุนมนตรี (2551) ผลการศึกษาปัจจัยด้านสาธารณสุขพบว่ามีความกังวลในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าระดับปัญหาด้านสาธารณสุขนั้นมีผลต่อโครงการฯและเป็นปัญหาที่ไม่อาจมองข้ามได้ และ ในโครงการเดียวกันบ้านแม่เลา ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ จุฬาลักษณ์ ไซพะยอม (2551) ได้ศึกษาประเด็นสังคมในปัจจัยทางด้านสาธารณสุขพบว่าผลกระทบถ้ามีโครงการฯอยู่ในระดับปานกลาง หมู่บ้านแม่ปิง ตำบลแม่สี อำเภอป่าของฉลอง แม่ฮ่องสอน ที่เป็นเส้นทางที่โครงการผ่าน และจะเป็นจุดที่มีสถานีขึ้น - ลง เป็นจุดพักระหว่างทางจากระยะ ระหว่างจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ดังหลากหลายโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพื่อเป็นการลดผลกระทบและพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีและยั่งยืนในอนาคต เช่น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ในพื้นที่โครงการชลประทานระบบท่อส่งน้ำบ้านกุดแคน อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากโครงการพัฒนาเหมืองถ่านหินเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ต่อกลุ่มทอผ้าพื้นบ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังสอดคล้องกับการพัฒนาภายใต้แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงทางสุขภาพที่มองว่าผลกระทบทางลบต่อสุขภาพอันเกิดจากรisk ความเสี่ยงทางสุขภาพในรูปแบบต่าง ๆ นั้น สามารถหลีกเลี่ยง ป้องกัน หรือฟื้นฟูให้ดีขึ้น โดยการกำหนด หรือปรับเปลี่ยนนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการให้เหมาะสม รวมถึงกระตุ้นให้คนในสังคมทุกภาคส่วน ได้คิดคำนึงถึงถึงผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายโครงการใด ๆ

ดังนั้น ผู้ศึกษาต้องการมุ่งเน้นที่จะศึกษาผลกระทบเชิงบวกและลบ ที่มีผลต่อสุขภาพ โดยใช้หลักการศึกษาการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และเพื่อเป็นการบรรเทาความวิตกกังวลในสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงเปิด โอกาสให้ผู้สนใจและกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการอนุมัติให้โครงการฯ ทั้งนี้ผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้ที่ทำงานด้านสาธารณสุข จึงสนใจที่จะศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชน เพื่อนำไปสู่ปัญหา เพื่อนำไปสู่การคาดการณ์ทางด้านสุขภาพ การค้นหาแนวทางการลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและ การศึกษาที่ได้เป็นข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับกำหนดแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหา โดยผู้ศึกษาสนใจว่า

- 1) ถ้ามีโครงการก่อสร้างรถกระเช้าเชียงใหม่ – แม่ฮ่องสอน จะส่งผลกระทบต่อทางด้านสุขภาพทั้งทางบวกและทางลบกับชุมชนบ้านแม่ปิงหรือไม่ อย่างไร
- 2) ถ้าเกิดโครงการฯ ขึ้นจริงและมีผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชนบ้านแม่ปิง จะมีแนวทางหรือมาตรการอย่างไรบ้างที่จะลด หรือป้องกันผลกระทบทางลบในพื้นที่ดังกล่าว

### 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและคาดการณ์ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจากโครงการก่อสร้างรถกระเช้าเชียงใหม่ - แม่ฮ่องสอนในพื้นที่ บ้านแม่ปิง ตำบลแม่ฮี้ อำเภอป่าใจ จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 2) เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและลดผลกระทบทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่บ้านแม่ปิง ตำบลแม่ฮี้ อำเภอป่าใจ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

#### ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ศึกษาสำหรับการวิจัยได้แก่ หมู่บ้านแม่ปิง หมู่ที่ 4 ตำบลแม่ฮี้ อำเภอป่าใจ จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเหตุที่เลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ศึกษาคือ หมู่บ้านแม่ปิงเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในขอบเขตของโครงการก่อสร้างรถกระเช้า เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน ซึ่งในพื้นที่ของหมู่บ้านแม่ปิงเป็นพื้นที่ก่อสร้างสถานีย่อย มีจำนวนเสาที่ใช้อยู่ 2 ลักษณะ คือเสาเดี่ยว เสาถัก และสถานีอีกทั้งประชาชนในพื้นที่เป็นหมู่บ้านป่าแก่อายุ ที่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับสิ่งแวดล้อม และมีเอกลักษณ์ของความเป็นชนเผ่าป่าแก่อายุไว้อย่างน่าสนใจ

#### ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ หมู่บ้านแม่ปิง จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 130 ครัวเรือนจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจำนวน 592 คน แบ่งเป็นชายจำนวน 304 คน หญิงจำนวน 288 คน (ศูนย์สาธารณสุขบ้านแม่ปิง, กันยายน 2550) ซึ่งบ้านแม่ปิงมีบ้านบริวารอีก 2 หย่อมบ้าน คือ บ้านห้วยหวายและบ้านแม่ชะน้อย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาคอบคลุมประเด็นเนื้อหาดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษาบริบทโครงการก่อสร้างรถกระเช้าเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน จากเอกสารและข้อมูลจากเจ้าของโครงการฯ
- 2) ศึกษาบริบทของหมู่บ้าน แม่ปิง หมู่ที่4 ตำบลแม่สี อำเภอลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอนประกอบไปด้วย ประวัติการตั้งถิ่นฐานของหมู่บ้าน ลักษณะทางกายภาพ ข้อมูลสุขภาพของประชากร
- 3) ศึกษาผลกระทบทางด้านสุขภาพของประชาชนจากปัจจัยด้านกายภาพ สังคมและสุขภาพ
- 4) เพื่อเสนอแนะหาข้อแนวทางในการบรรเทาผลกระทบทางลบ ได้แก่ แนวทางการบรรเทาผลกระทบในเชิงนโยบายทางด้านสุขภาพ ได้แก่ มาตรการ และการควบคุม แนวทางการบรรเทาผลกระทบในเชิงการพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาในด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

### 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

- 1) ได้รับทราบความคิดเห็นทางด้านผลกระทบทางด้านสุขภาพของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการฯ จากทัศนระของคนในชุมชน
- 2) ทราบถึงข้อเสนอแนะ แนวทางในการลดผลกระทบทางลบจากการดำเนินโครงการรถกระเช้าเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอนและผลการศึกษานำไปเป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดทำแผนนโยบายเพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพในพื้นที่ระดับตำบล และระดับอำเภอลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้

### 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้ศึกษาได้นิยามความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

**สุขภาพ** หมายถึง สุขภาวะ หรือภาวะที่มีความพร้อมในเรื่องสุขภาวะ

- 1) ทางด้านร่างกาย คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางร่างกาย ร่างกายแข็งแรง คล่องแคล่ว มีกำลัง ไม่เป็นโรค ไม่พิการ
- 2) ทางด้านจิตใจ คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางจิต หมายถึง จิตใจที่มีความสุข รื่นเริง คล่องแคล่ว ไม่ติดขัด มีความเมตตา

3) ทางด้านสังคม คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางสังคม หมายถึง การอยู่ร่วมกันด้วยดี มีครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีความยุติธรรม มีความเสมอภาค มีสันติภาพ มีความเป็นประชาสังคม มีระบบบริการที่ดี

4) ทางด้านจิตวิญญาณ คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางจิตวิญญาณ หมายถึง สุขภาวะที่เกิดขึ้นเมื่อทำความดี หรือจิตสัมผัส

**ผลกระทบทางสุขภาพ** หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นและสร้างผลกระทบแก่สุขภาพได้แก่ ร่างกาย จิตใจ สังคม จิตวิญญาณ ของประชาชนทั้งที่ได้ตั้งใจและไม่ตั้งใจ โดยผลกระทบดังกล่าว อาจจะไม่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นก็ตาม

**การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ** หมายถึง การระบุ คาดการณ์ และพิจารณาถึงผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วกับประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากข้อเสนอหรือการดำเนินการนโยบาย แผนงาน หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ของโครงการฯที่มีผลต่อการคุ้มครองสุขภาพทั้ง ร่างกาย จิตใจ สังคม จิตวิญญาณ สำหรับประชาชนทุกกลุ่ม

**ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย** หมายถึง ผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการฯทั้งที่อยู่ภายในและนอกพื้นที่ของโครงการฯทั้งมีส่วนได้รับผลกระทบ และได้รับประโยชน์จากโครงการฯลักษณะใด ๆ ทั้งที่สามารถวัดเป็นมูลค่าและไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้

**โครงการก่อสร้างรถกระเช้า เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน** หมายถึง โครงการกระเช้าลอยฟ้า เริ่มต้นจากอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ไปยังอำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า และสิ้นสุดที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน