

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลไทย สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวนโยบายต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยเน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์บนพื้นฐานของความจริงใจและคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน หรือแนวนโยบายที่จะทำให้กลุ่มประเทศอินโดจีนเปลี่ยนจากสนามรบเป็นสนามการค้า มีจุดมุ่งหมายหลักในระยะยาว คือ มุ่งหวังให้กลุ่มประเทศอินโดจีนเป็นประเทศที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตน และมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (สมศักดิ์ ศรีวรรณนะ, 2533 หน้า 3) ได้แถลงนโยบายและแนวทางปฏิบัติเมื่อ 16 มีนาคม พ.ศ. 2530 ณ ที่ประชุมรัฐสภา โดยมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กองตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กองทัพบก และกองทัพภาคที่ 2 ได้มีการลงมติเห็นชอบให้มีการเปิดจุดผ่อนปรน การค้าบริเวณชายแดนด้านประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและเป็นมาตรฐานเดียวกัน (ปาริชาติ สังขรักษ์, 2544 หน้า 152) และเนื่องจาก สปป. ลาวเป็นประตูการค้า (Gate Way) ของประเทศไทย ไปสู่ประเทศเวียดนาม และประเทศจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) รัฐบาลไทยจึงได้ส่งเสริมการค้าชายแดนมากขึ้น และได้มีแนวคิดที่จะดำเนินโครงการสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการค้าชายแดน เช่น โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub regional Economic Cooperation : GMS) ซึ่งเป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศพม่า สปป.ลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศกัมพูชา และประเทศจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน อุตสาหกรรมการเกษตร การท่องเที่ยว และการบริการ โดยคาดการณ์ว่าจะทำให้เกิดการจ้างงาน และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงให้ดีขึ้น โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ให้การสนับสนุนอย่างใกล้ชิด (มดิชนรายสัปดาห์, 2546)

ภาคเหนือของประเทศไทย มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านประมาณ 2,103 กิโลเมตร สามารถทำการค้าชายแดนกับ ประเทศพม่า และสปป. ลาว รวมทั้งสามารถทำการค้ากับ

จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ผ่านทางแม่น้ำโขง บริเวณอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย การค้าชายแดนภาคเหนือกับสปป.ลาว กระทำผ่านด่านศุลกากร 3 แห่ง และจุดผ่อนปรน 9 แห่ง ในจังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน และอุตรดิตถ์ จังหวัดพะเยามีแนวติดต่อกับ สปป.ลาว เป็นระยะทาง 36 กิโลเมตร สามารถเปิดช่องการค้าชายแดนไทย-ลาว 1 ช่อง คือจุดผ่อนปรนบ้านฮวก ซึ่งตั้งอยู่ในเขตการปกครองของ ตำบลภูซาง หมู่ที่ 3 กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา มีอาณาเขต ด้านทิศตะวันออก ติดต่อกับสปป.ลาว ได้รับนโยบาย การเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า และมีการเปิดตลาดนัดชายแดนไทย-ลาว ในวันที่ 10 และ 30 ของทุกเดือนในเวลา 08.00 น.-17.00 น. ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2537 เป็นต้นมา (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา, 2543 หน้า 4) อีกทั้งจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นเส้นทางท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น อุทยานแห่งชาติน้ำตกภูซาง วัดพระธาตูกูซาง วัดพระธาตุนอบง ภูชี้ฟ้า ผาตั้ง และมีความได้เปรียบในด้านระยะทาง เพราะเส้นทางจากบ้านฮวกถึงปากคอบที่ติดแม่น้ำโขง ของสปป.ลาว เพียง 42 กิโลเมตร และจากนั้นเดินทางโดยทางเรืออีก 160 กิโลเมตร ก็จะถึงเมืองหลวงพระบาง และสามารถเชื่อมต่อไปประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ เช่น เวียดนาม จีนตอนใต้ จากปัจจัยดังกล่าว จึงมีการขอยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งจังหวัดพะเยา ได้รับอนุมัติในหลักการของกระทรวงมหาดไทย และสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว แต่มีเงื่อนไขจะต้องเสนอให้ฝ่าย สปป.ลาว (แขวงไชยบุรี) รับทราบ และเห็นชอบร่วมกันแต่ทั้งสองฝ่ายยังไม่พร้อมด้านงบประมาณ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา, 2543 หน้า 5)

จากการเปิดตลาดการค้าไทย-ลาวที่จุดผ่อนปรนบ้านฮวกในระยะเวลา 9 ปี ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทั้งการตั้งใจอพยพเข้ามาอยู่อย่างถาวรในพื้นที่บ้านฮวก เพื่อเป็นแรงงานไร้ฝีมือในเมืองใหญ่ และเป็นทางผ่านไปประเทศที่สาม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา สุขภาพอย่างมาก เพราะแรงงานต่างชาติเป็นแหล่งแพร่กระจายของโรคติดต่อหลายชนิด เช่น โรคมาลาเรีย โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน และโรคที่ป้องกันด้วยวัคซีน ซึ่งอาจจะเป็นพาหะของโรคระบาดสู่คนไทยได้ (ปีลันท์ มณีวรรณ, 2544 หน้า 2) จากรายงานของสถานีอนามัยบ้านฮวก (2545) พบว่ามีโรคติดต่อชายแดนคือ โรคมาลาเรีย และมีทหารที่อยู่บริเวณชายแดนเสียชีวิตด้วยโรคแอนแทรกซ์ เนื่องจากสปป.ลาว ยังมีขีดความสามารถจำกัดในการควบคุมโรค และพบว่าใน พ.ศ.2545 มีประชาชนจากสปป.ลาว มารับบริการทางด้านสุขภาพที่โรงพยาบาลเชียงคำในแผนกผู้ป่วยนอก 527 คน แผนกผู้ป่วยใน 264 คน ซึ่งเป็นโรคติดต่อคือ โรคปอดบวมร้อยละ 6.89 โรคอุจจาระร่วงร้อยละ 5.68 โรคไข้สมองอักเสบร้อยละ 2.65 โรคเอดส์ร้อยละ 1.55 รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 1,553,055 บาท แต่ชำระค่าบริการเพียง 724 ,164 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 46.63 (แผนกเวชระเบียนและสถิติโรงพยาบาลเชียงคำ, 2545) ทำให้สถานบริการทางสุขภาพของรัฐ ที่อยู่บริเวณชายแดนต้องแบกรับ ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ในงบประมาณที่จำกัดเช่นปัจจุบัน นอกจากนั้น

พบว่าจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นเส้นทางผ่านของยาบ้า มีปัญหายาบ้าในชุมชนทั้งผู้ค้าและผู้เสพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพบในกลุ่มเยาวชนมากขึ้น(สาธารณสุขกิ่งอำเภอภูซาง, 2546) นอกจากนี้ยังมีปัญหาโครงการมรดกจักรยานยนต์ในพื้นที่ (สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอภูซาง, 2545) ปัญหาการลักลอบสินค้าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งสินค้าที่ลักลอบอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เพราะขาดการควบคุมคุณภาพของสินค้า (ศูนย์ข้อมูลการค้าชายแดน, 2541) นอกจากนี้มีความเจริญทางวัตถุเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น เช่น มีการสร้างรีสอร์ท ร้านขายยาตอง ร้านคาราโอเกะ ทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิตของ ชุมชนเปลี่ยนไป สิ่งแวดล้อมบางส่วนถูกทำลายเพื่อปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ มีการลักลอบตัดไม้ เนื่องจากไม่มีการแบ่งแดนที่ชัดเจน ทำให้ลักษณะทางนิเวศวิทยาเปลี่ยนไป สัตว์ป่าเหลือน้อยลง บางชนิดสูญพันธุ์ และของป่าหายากขึ้น (อุทยานแห่งชาติภูซาง , 2544)

เนื่องจากในปัจจุบันมีระบบการค้าแบบเสรีโดยมุ่งหวังให้เศรษฐกิจชุมชนดีขึ้นสร้างรายได้ให้กับประเทศชาติ แต่สิ่งที่แฝงมากับการเจริญทางวัตถุอาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และมีผลต่อความมั่นคงของชาติ ก็เป็นไปได้ จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน มีความเสี่ยงต่อภัยคุกคามในชีวิตและทรัพย์สิน จำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองและสร้างเสริมสุขภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นหน้าที่พื้นฐานแห่งรัฐตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 (เกษม วัฒนชัย และคณะ, 2544) ควรจะมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนจากการเปิดตลาดการค้าชายแดน ไทย-ลาว ที่ได้ดำเนินการสืบเนื่องมาจากโครงการเปลี่ยนสนามบินสนามบินการค้าตั้งแต่ พ.ศ.2537 เป็นต้นมา อีกทั้งปัจจุบันยังมีโครงการ ผลักดันให้มีการยกระดับจุดผ่อนปรนบ้านฮวก เป็นจุดผ่านแดนถาวรในอนาคตอันใกล้ เพราะนโยบายดังกล่าวล้วนมีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อสุขภาพของประชาชน

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นบุคลากรทางสาธารณสุขและเป็นคนในพื้นที่ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงขอบเขตและแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ทั้งในด้านบวกและด้านลบ ซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อน เพื่อจะได้เป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพต่อไป ตลอดจนเป็นข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ และปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนมีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการเปิดตลาดการค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา
2. เพื่อศึกษาภาวะสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-ลาว ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ทั้ง 4 มิติ คือ ทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และ จิตวิญญาณ
3. เพื่อศึกษาขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ของประชาชน จากการเปิดตลาดการค้าชายแดน ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive study) เพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทาง การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนบ้านจากจากการเปิดตลาดการค้าชายแดน ไทย-ลาว ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ทั้ง 4 มิติ คือ ทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ โดยในการศึกษานี้จะศึกษาถึง ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทาง การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Public scoping) เท่านั้น รวบรวมข้อมูลในเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม พ.ศ.2546

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน จากการเปิดตลาดการค้าชายแดนไทย - ลาว ณ จุดผ่อนปรนบ้านฮวก กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ทั้ง 4 มิติ คือทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ โดยการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะ ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทาง การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Public scoping) เท่านั้น

การค้าชายแดน -เป็นการค้าระดับท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนระหว่างประชาชน หรือผู้ประกอบการที่มีถิ่นที่อยู่คนละประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องมีสัญญาการค้าระหว่างกัน สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นใช้ในชีวิตรประจำวัน โดยใช้เงินสกุลท้องถิ่น การค้ากระทำทั้งการค้าที่ผ่านและไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร

จุดผ่อนปรนบ้านฮวก ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของบ้านฮวก หมู่ที่ 3 ตำบลภูซาง กิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา ตรงกับช่องทางบ้านปางมอญ เมืองเชียงฮอน แขวงไชยบุรี ของสปป.ลาว เปิดเป็นจุดผ่อนปรน โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2537 เพื่อควบคุมการเข้าออกของประชาชนทั้งสองประเทศ โดยเปิดทำการทุกวันในเวลา 08.00-12.00 น. และ 13.00 – 17.00 น. โดยอนุญาตให้เฉพาะประชาชนในจังหวัดพะเยา และประชาชนจากแขวงไชยบุรีเท่านั้น อยู่ในความดูแลของกิจการพิเศษที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอภูซาง จังหวัดพะเยา เพื่อให้การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ เป็นไปตามข้อตกลงของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย ตามแนวชายแดนไทย-ลาว จังหวัดพะเยา และลาว-ไทย แขวงไชยบุรี มีเจ้าหน้าที่ควบคุมเป็นปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครองกิ่งอำเภอภูซาง เป็นผู้รับผิดชอบ

ตลาดการค้าชายแดนไทย-ลาวบ้านฮวก ตลาดการค้าจะเปิดทุกวันทั้ง 10 และ 30 ของเดือน รูปแบบการค้า จะเหมือนตลาดนัดโดยทั่วไป สินค้าส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าจากสปป.ลาว ได้แก่ แก้ว ผ้าทอพื้นเมือง ผ้าใยกล้วย และของป่าต่างๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษา ผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนบริเวณจุดผ่อนปรนบ้านฮวก จากการเปิดตลาดนัดชายแดนไทย-ลาว
2. เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการปรับปรุง หรือแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้น
3. เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน