



บทที่ 1

## บทกล่าวทั่วไป

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

ปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาที่ร้ายแรง และแพร่ระบาดในประเทศไทยมานานแล้ว โดยเฉพาะยาเสพติดจำพวก มึน มอร์ฟิน และเฮโรอีน จัดเป็นยาเสพติดชนิดสำคัญที่ทำให้ลายสมรรถภาพของทรัพยากรมนุษย์ในประเทศให้เสื่อมถอยลง ส่งผลให้เกิดผลเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอันมาก ไม่แต่เฉพาะประเทศไทยเพียงประเทศเดียวเท่านั้น ที่ประสบปัญหานี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน ปัญหายาเสพติดได้ก่อตัวขึ้นเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ทำให้หลาย ๆ ประเทศต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือกัน ในการป้องกันและกำจัดยาเสพติดให้หมด ไปอย่างจริงจัง

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกเพ่งเล็งจากนานาประเทศ ว่าเป็นแหล่งกำเนิดที่ช่วยกระจายฝิ่น และอนุพันธ์ของฝิ่น อันได้แก่ มอร์ฟินและเฮโรอีน ไปสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยนัยที่ พื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ภูเขาสูง ได้ถูกจัดผนวกเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนที่เรียกว่า "สามเหลี่ยมทองคำ" (The Golden Triangle) ซึ่งกินความรวมถึงอาณาบริเวณพื้นที่อีก 2 ประเทศคือ

1. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐสังคมนิยมพม่า
2. ภาคตะวันตกเฉียงเหนือของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แผนภูมิที่ 1-1 แสดงอาณาบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ<sup>1</sup>



<sup>1</sup>ONCB, Thailand Country Report, "Problem Relating the Golden Triangle", เสนอต่อที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญอาเซียนครั้งที่ 4 ที่ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย 1979, หน้า 2.

ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ซึ่งอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณสามเหลี่ยมทองคำแห่งนี้ มีความคุ้นเคยกับการเพาะปลูกฝิ่นมาหลายชั่วอายุคน และได้ใช้กำลังแรงงานเพาะปลูกฝิ่นได้ผลผลิตฝิ่นกระจายสู่ส่วนต่าง ๆ ของโลกเป็นจำนวนมากหลายปีที่ผ่านมา ประมาทกันว่าผลผลิตที่ได้จากอาณาบริเวณนี้มีจำนวนถึงปีละ 460 ตัน ซึ่งถ้ามีผู้ทำการสังเคราะห์ ฝิ่นเป็นเฮโรอีนแล้ว จำนวนเฮโรอีนที่ได้จะมีเป็นจำนวนมากมายกตีเดียว

สำหรับประเทศไทยนั้น มีชาวเขาเผ่าต่าง ๆ คือ แม้ว เย้า ยูเซอ ลีซอ กะเหรี่ยง อีโก้ และอื่น ๆ อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่สูงทางภาคเหนือตอนบนของประเทศ และชาวเขาส่วนหนึ่งในจำนวนนี้ ได้ใช้เทคนิค "โค่นและเผาป่า" (Slash and Burn Technique) เพื่อเปิดพื้นที่ปลูกฝิ่นของตนเอง ทำให้ขาดความสมดุลทางด้านนิเวศน์แก่พื้นที่ในบริเวณนี้ และก่อให้เกิดผลผลิตฝิ่นจำนวนระหว่าง 30-50 ตัน กระจายสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และอีกส่วนหนึ่งกระจายสู่ตลาดที่ผิดกฎหมายในต่างประเทศ

การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีแนวทางกว้าง ๆ 2 ประการคือ

1. การลดอุปสงค์ของยาเสพติด โดยมุ่งที่ตัวบุคคลเป็นสำคัญ แบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ

1.1 ลดความต้องการยาเสพติดของผู้ที่ติดยาเสพติดอยู่แล้วให้น้อยลงหรือหมดไป ได้แก่การใช้วิธีบำบัดรักษา

1.2 ลดโอกาสที่ประชาชน ซึ่งยังไม่ติดยาเสพติดหรือเลิกเสพแล้ว ไม่ให้สัมผัสกับยาเสพติดอีก การลดโอกาสหรือตัดโอกาสของประชาชนนี้ กระทำได้ 3 วิธีคือ

- วิธีการทางกฎหมาย โดยกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายอย่างรุนแรงแก่ผู้

ที่เสพยาเสพติด เพื่อให้เกิดความกลัวที่จะเสพยาเสพติด

- วิธีการเผยแพร่ ข่าวสาร ถึงโทษภัยของยาเสพติด แก่ประชาชนทั่วไป โดยผ่านทางสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ รวมทั้งการเผยแพร่ข่าวสาร โดยมุ่งที่จะสร้างบุคคลให้มีสุขภาพอนามัยที่ดีควบคู่กันไป เพราะถ้าหากประชาชนมีความสมบูรณ์ทางร่างกายและจิตใจ และมีความรู้ในเรื่องของการรักษาสุขภาพอนามัยแล้ว จะช่วยให้ประชาชนหลีกเลี่ยงการใช้ยาเสพติดไปในที่สุด

- วิธีการทางสังคม วิธีนี้มุ่งจะสร้างตัวบุคคลให้มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็ง สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่าง เป็นสุข การพัฒนาบุคคลดังกล่าวได้แก่การปลูกฝังค่านิยม



ความรู้ วิชา ที่จะช่วยให้บุคคลมีวิจารณญาณในการตัดสินใจแก้ปัญหาโดยไม่ต้องอาศัยยาเสพติด

2. การลดอุปทานของยาเสพติด แนวทางการลดอุปทานของยาเสพติด เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการลดอุปสงค์ของยาเสพติด เพราะถ้าหากยังมีอุปสงค์ของยาเสพติดอยู่ จะก่อให้เกิดอุปทานขึ้นได้ในลักษณะของการย้ายขนถ่ายยาเสพติดกันข้ามประเทศ ซึ่งจะทำให้ลักษณะของปัญหาซ้ำซ้อนแก้ไขได้ยากยิ่งขึ้น

การลดอุปทานของยาเสพติด เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สามารถกระทำกันได้ 2 วิธีคือ

2.1 การใช้กฎหมายและการปราบปราม ข้อบังคับทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมียาเสพติดไว้ในครอบครอง การจำหน่าย และการนำเข้า ได้กำหนดบทลงโทษไว้อย่างรุนแรงควบคู่ไปกับการปราบปราม เพื่อลดปริมาณยาเสพติดในท้องตลาด จะสามารถลดอุปทานของยาเสพติดลงได้ส่วนหนึ่ง

2.2 ลดการปลูกฝิ่นในชุมชนที่มีการปลูกฝิ่น ในที่นี้คือชุมชนชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน วิธีนี้จะเป็นการลดอุปทานของยาเสพติดที่ต้นตอของสาเหตุอย่างแท้จริง แต่ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่า จะทำให้ชาวเขาเหล่านั้นลดและเลิกการปลูกฝิ่น ซึ่งคุ้นเคยกันมาหลายชั่วอายุคนได้ด้วยวิธีการอย่างไร

สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ชาวเขาทำการปลูกฝิ่น ก็คือ ฝิ่นเป็นพืชที่สามารถจำหน่ายให้แก่พ่อค้ารับซื้อได้สะดวกและในราคาที่สูง ดังนั้นถ้าแก่สาเหตุของปัญหา คือ หาวิธีการที่จะทำให้ชาวเขามีรายได้ทางอื่น เพื่อทดแทนรายได้ของฝิ่นจนอยู่ในระดับที่ชาวเขาพอใจแล้ว ชาวเขาก็จะลดจำนวนการปลูกฝิ่นลง

องค์การสหประชาชาติ ได้เห็นถึงความสำคัญของการแก้ปัญหา ยาเสพติด ในประเด็นนี้ จึงได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทย ในการลดพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยจัดสรรเงินทุนส่วนหนึ่งใช้ร่วมกับเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย จัดตั้งเป็นโครงการปลูกพืชทดแทนและการตลาดที่สูง ไทย/สหประชาชาติ ( Thai/UN Highland Agricultural Marketing and Production Project ) เมื่อปีพ.ศ. 2523 โครงการนี้มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ชาวเขาปลูกพืชอื่นแทนฝิ่น และจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์อื่น ๆ รองรับนโยบายนี้ด้วย เช่น การจัดหาตลาดให้แก่ผลผลิต การให้สินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกแก่ชาวเขา การให้การฝึกอบรมแก่ชาวเขา รวมทั้งการพัฒนาชุมชน ความเป็นอยู่ของชาวเขาให้ดีขึ้นกว่าเดิม

การดำเนินงานของโครงการฯ เป็นการทำงานที่แตกต่างกับการดำเนินงานอื่น ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เพราะกลุ่มเป้าหมาย คือชาวเขาเผ่าต่าง ๆ นั้นมีลักษณะอุปนิสัย ขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพของชุมชน แตกต่างจากประชากรในเขตพื้นที่ราบอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับลักษณะพื้นที่ที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลง เป็นเขตภูเขาสูง และมีหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันในพื้นที่พัฒนาชุมชนในเขตนี้ เข้าร่วมดำเนินการอยู่หลายหน่วยงาน รวมทั้งปัญหาพื้นเอง เป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน กระทบกับปัจจัยต่าง ๆ ทางการเมืองได้ง่าย การศึกษาโครงการฯ นี้จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษา เพราะข้อดีข้อเสียที่เกิดจากการใช้กลยุทธ์หรือการจัดการของโครงการนี้ จะใช้เป็นแบบฉบับหรือแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน สำหรับหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินงานหลังจากที่โครงการนี้ได้สิ้นสุดลงแล้ว เพื่อให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์โดยส่วนรวมกล่าวคือ จะช่วยลดอุปทานของยาเสพติดอันเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหา ยาเสพติดภายในประเทศ และป้องกันการระบาดไปสู่ต่างประเทศ ดังที่ถูกลงโทษกัน นอกจากนี้ ยังจะช่วยลดความสูญเสียทางด้านนิเวศวิทยาของทรัพยากรป่าไม้ในเขตนี้ และเป็นการพัฒนาชุมชนชาวเขา ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยให้มีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วยอีกทางหนึ่ง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งโครงการปลูกพืชทดแทนและการตลาดที่สูงไทย/สหประชาชาติ จังหวัด เชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงแนวนโยบายและการดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนและการตลาดที่สูงไทย/สหประชาชาติ ในอันที่จะลดพื้นที่การปลูกฝิ่น และพัฒนาชุมชนชาวเขาในเขตพื้นที่สูงของจังหวัด เชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการโครงการฯ ร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติและหน่วยงานของรัฐบาลไทย
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาด้านการจัดการโครงการฯ
5. เพื่อวิเคราะห์ถึงผล และปัญหาด้านการดำเนินงานของโครงการฯ
6. เพื่อสรุปและ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการจัดการและการดำเนินงานของโครงการฯ



### 1.3 สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

1. การจัดรูปแบบของค์การเป็นแบบ Matrix Organization มีส่วนที่ให้เกิดการขาดการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในโครงการฯ
2. ความสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานของโครงการปลูกพืชทดแทนฝืนในเขตพื้นที่สูงทางภาคเหนือ จำต้องอาศัยความคล่องตัวและการประสานงานเป็นอย่างดีของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในโครงการฯ

### 1.4 ขอบเขตในการศึกษา

เน้นการศึกษาด้านการจัดการโครงการฯ และแนวทางในการดำเนินงาน 2 ช่วงคือ ช่วงแรกโครงการระยะที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2525 และช่วงหลังในโครงการระยะที่ 2 ตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2526-เมษายน พ.ศ. 2527

### 1.5 วิธีการเก็บข้อมูลและแหล่งข้อมูล

#### แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

ใช้การศึกษาจากเอกสาร โดยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจะได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. หน่วยงานทางราชการ ได้แก่ กองควบคุมพืชเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมประชาสงเคราะห์ กรมป่าไม้ และคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. รายงานต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารโครงการฯ ปลูกพืชทดแทน ไทย/สหประชาชาติ จังหวัดเชียงใหม่
3. ห้องสมุดต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานสารบรรณของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

#### แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ

ใช้การศึกษาจากสนาม โดยนำแบบสอบถามให้เจ้าหน้าที่โครงการฯ จำนวน 35 คน จาก 4 หน่วยงาน ทำแบบสอบถามมีจุดประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลด้านการประสานงานรวมทั้งปัญหาการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์พิสูจน์สมมติฐาน

การศึกษาจากสนามอีกส่วนหนึ่ง ใช้การสัมภาษณ์ชาวเขาในหมู่บ้านโครงการจำนวน 3 หมู่บ้าน จำนวน 82 คน โดยขณะสัมภาษณ์จะสัมภาษณ์ตามแบบฟอร์มที่เตรียมไว้ล่วงหน้าและบันทึกลงในแบบฟอร์มนั้น

### การสุ่มตัวอย่างและกำหนดตัวอย่าง

ประชากรที่ศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือเจ้าหน้าที่โครงการฯ และชาวเขา ซึ่งแต่ละกลุ่มผู้วิจัยได้กำหนดลักษณะตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่โครงการฯ กำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเฉพาะในด้านการส่งเสริมการผลิตพืชทดแทนและการตลาดเท่านั้น ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ประสานงานและเจ้าหน้าที่สนาม การที่คัดเลือกเฉพาะงานสองด้านนี้ เพราะมีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของโครงการฯ โดยตรง และเกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างหน่วย ซึ่งอยู่ในกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การคัดเลือกเจ้าหน้าที่เพื่อออกแบบสอบถาม จะเป็นแบบ Purposive Sampling คือเจาะจงเลือกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ของกรมประมง เคราะหฺ์ เลือกเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าหน่วยในหมู่บ้านหลัก 12 แห่ง และเจ้าหน้าที่ประสานงาน

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปส. เลือกเจ้าหน้าที่ประสานงานและเจ้าหน้าที่สนามทั้งหมด

- เจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ เลือกเจ้าหน้าที่สนามทั้งหมด

- เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ เลือกเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าหน่วยในหมู่บ้านหลัก 1 แห่ง

2) ประชากรชาวเขา ได้กำหนดหมู่บ้านที่จะสัมภาษณ์เฉพาะหมู่บ้านหลัก ในโครงการฯ ระยะที่ 2 ทั้งหมด รวม 3 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านส้มป่อย, หมู่บ้านแม่ส้าน และหมู่บ้านนุเขอปากทาง เพราะหมู่บ้านทั้งสามเป็นหมู่บ้านที่โครงการฯ กำลังดำเนินงานส่งเสริมอยู่ ขณะที่ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์

การคัดเลือกชาวเขาในแต่ละหมู่บ้าน ได้กำหนดวิธีการคัดเลือก คือ

1. คัดเลือกเป็นครัวเรือน ครัวเรือนหนึ่งมีหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้ตอบคำถาม
2. ครัวเรือนนั้นจะต้องได้รับการส่งเสริมจากโครงการฯ อยู่ เพื่อวัดผลการส่งเสริมของโครงการฯ ได้

การกำหนดครัวเรือนที่จะเข้าสัมภาษณ์ จะขอรายชื่อจากเจ้าหน้าที่โครงการฯ ในหมู่บ้านมาเพื่อสุ่มเอา 30% ของครัวเรือนทั้งหมด มาเป็นตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเป็นระบบ (Systematic Random Sampling) และเดินทางไปสอบถามตามครัวเรือนที่ได้สุ่มไว้

#### วิธีการคำนวณและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ในชั้นต้น จะนำมาทำการแจกแจง และคำนวณค่าเป็นร้อยละก่อน ส่วนในการแปลความหมายข้อมูล ซึ่งเป็นข้อถามเกี่ยวกับทัศนคติ ผู้เขียนจะให้คะแนนคำตอบโดยตัดแปลงตามหลักของ Likert Type Scale โดยให้คะแนน 5, 4, 3, 2, 1 เพื่อบอกทิศทางของทัศนคติว่าเป็นลักษณะใด คือทัศนคติด้านบวกหรือเห็นด้วย (Positive) ให้คะแนน 4, 5 ทัศนคติที่เป็นกลางให้คะแนน 3 ทัศนคติด้านลบหรือไม่เห็นด้วย (Negative) ให้คะแนน 1, 2 แล้วนำมาหาคะแนนมัชฌิมเลขคณิต (Arithmetic Mean) เพื่อบอกทิศทางของทัศนคติของประชากร โดยใช้สูตร คือ ทัศนคติเฉลี่ยแต่ละข้อ

$$= \frac{\text{คะแนนของคำตอบแต่ละข้อของประชากรตัวอย่างทั้งหมด}}{\text{ประชากรตัวอย่างทั้งหมด}}$$

หลักเกณฑ์พิจารณาทิศทางของทัศนคติ แบ่งเป็น 5 ช่วงคือ

มากกว่า 4.50-5.00	ทัศนคติที่เห็นด้วยมาก	หรือ	มากที่สุด
มากกว่า 3.50-4.50	ทัศนคติที่เห็นด้วย	หรือ	มาก
มากกว่า 2.50-3.50	ทัศนคติที่เป็นกลาง	หรือ	ปานกลาง
มากกว่า 1.50-2.50	ทัศนคติที่ไม่เห็นด้วย	หรือ	น้อย
1.00-1.50	ทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยมาก	หรือ	น้อยที่สุด

เมื่อกำหนดค่ามัชฌิมเลขคณิตแล้ว จะคำนวณหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูล (Standard Deviation) เพื่อดูการกระจายของข้อมูล และทำการทดสอบค่าเฉลี่ย โดยใช้ T-Test ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เปอร์เซ็นต์และ 99 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ

สำหรับแบบสอบถามชาวเขา จะนำมาทำการแจกแจงและคำนวณค่าเป็นร้อยละเท่านั้น



#### 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

รายละเอียดทางด้านข้อมูลและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานหรือโครงการอื่นที่ดำเนินวิธีการปลูกพืชทดแทนสิ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ได้ศึกษาปรับปรุงระบบการจัดการ การประสานงาน และการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย