

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีรูปแบบการพัฒนาประเทศอย่างมีระบบ และแบบแผนที่แน่นอน เป็นระยะเวลาที่ดำเนินติดต่อกันมาเป็นเวลา 35 ปี โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายหลัก ทิศทาง และยุทธศาสตร์ สำหรับการพัฒนาประเทศ ด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (2504-2509) พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงปีแรกของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) มุ่งเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเชื่อมเพื่อการชลประทานและพลังงาน สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นอันมาก การที่รัฐเน้นกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรในรูปแบบโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนด้านธุรกิจเอกชน เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการพัฒนาสังคมจึงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) เน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มสูงขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดแผนพัฒนาสังคมอย่างเป็นทางการ ได้แก่ นโยบายทางด้านประชากร โดยมุ่งลดอัตราการเพิ่มประชากรเพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจน การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชากรให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการผลิตในชนบทได้

อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพัฒนาสังคมจึงเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เน้นการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ มุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายใต้แผนการพัฒนาศึกษาและสาธารณสุข การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 หมายถึง การมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และสุขภาพ พร้อมทั้งจะทำการผลิตในทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยการศึกษาและสาธารณสุข เป็นแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นจึงเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 (2504-2524) นั้น แม้ผลการพัฒนาประเทศประสบผลสำเร็จอย่างน่าพอใจ ด้านเศรษฐกิจจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตปีละประมาณ ร้อยละ 7.7 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นจาก 2,150 บาท ในปี 2504 เป็น 15,925 บาท เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (สมชาย กรสูนสมบัติ, 2535: 25) แต่เมื่อพิจารณาในด้านสังคมจะเห็นได้จากการที่การกระจายรายได้และบริการสังคมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ จำนวนประชากรที่ยากจนกลับลดลงไม่มากนัก กล่าวคือ ลดลงจากร้อยละ 39 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศในปี 2511/12 เป็นร้อยละ 34 ในปี 2518/19 และประชากรเหล่านี้ยังต้องประสบกับความอดอยากขาดแคลนบริการพื้นฐานในการดำรงชีพ มีโรคภัยไข้เจ็บ, เด็กก่อนวัยเรียนในท้องที่ชนบทร้อยละ 70-80 ได้รับความร้อนไม่เพียงพอ ซึ่งมีผลบั่นทอนทรัพยากรบุคคลของประเทศอย่างมหาศาล (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2537: 85)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 (2504-2509) ถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524) อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยนำทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิต การประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้ประชาชาติ (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์, 2538: 5) การพัฒนา ด้านสังคม โดยเฉพาะความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐจัดไว้ในลำดับต่ำ และ

ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวระดับสูงตลอดมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันผลของการพัฒนาได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมหลายด้าน โดยเฉพาะการกระจายรายได้ ความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย และการพัฒนาประเทศระยะยาว (เขาวลักษณะ ราชแพทยาคม, 2540: 4)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดทำแผนพัฒนาประเทศแผนต่อ ๆ มาจึงได้เปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาดังนี้ การจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2524-2529) และแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2530-2534) มนัส สุวรรณ และคณะ (2535: 1) กล่าวไว้ดังนี้คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการเพิ่มผลผลิตแทนที่จะมุ่งเน้นการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียว
2. ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
3. การแก้ปัญหาความยากจนของประชากรในชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีโอกาสช่วยตัวเองได้
4. ความสำคัญของการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค และกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทแนวคิดใหม่ แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นแผนอิสระจากแผนการศึกษาและสาธารณสุข

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เน้นการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การกระจายรายได้โดยอาศัยการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (จปฐ.) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เน้นการพัฒนาในระดับพื้นฐาน คือ พัฒนาคน, ครอบครัว และชุมชน เพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุข เกิดความเป็นธรรม พร้อมกับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติและค่านิยมอันดี

การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535: 11-12)

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ
2. กระจายรายได้ และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น
3. พัฒนาคุณภาพชีวิต รักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ โดยตั้งเป้าหมายการกระจายรายได้ เป็นยุทธศาสตร์อย่างชัดเจนควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้กำหนดแนวคิดใหม่ที่มุ่งการพัฒนาคนเป็นจุดศูนย์กลาง โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538: 5-6)

1. กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา คือ กำหนดสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต จะต้องเน้นสังคมที่มีสมรรถภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรม ความเมตตากรุณา และเคารพในสิทธิมนุษยชน เป็นสังคมที่คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง, เป็นสังคมที่มีประสิทธิภาพ และความมั่นคงของชาติ เป็นสังคมที่มีการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. ทิศทางการพัฒนาประเทศ ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ในรูปแบบใหม่ โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลาง หรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ การเพิ่มศักยภาพของคนทุกกลุ่มเป้าหมายให้คนมีทางเลือกในชีวิตและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและระบบชุมชนไว้ดังนี้ คือ ทิศทางการพัฒนาเมือง และระบบชุมชน จึงมุ่งเน้นการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้น “คน” เป็นศูนย์กลาง

กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา โดยที่วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและระบบชุมชน จะมุ่งเน้นการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเมืองอย่างเป็นระบบให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาเพื่อให้เมืองเติบโตอย่างเหมาะสมมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความเป็นระเบียบ และเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง รองรับการกระจายการพัฒนา และเชื่อมโยงสืบทอดความเจริญไปสู่พื้นที่ชุมชนโดยรอบ และชุมชนชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539: 141-159)

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 8 โดยพิจารณาในระดับภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวได้เน้นเสริมสร้างศักยภาพของการพัฒนาภูมิภาคเป็นประเด็นหลัก เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ และคุณภาพควบคู่กันไป ให้สามารถรองรับคนส่วนใหญ่ของประเทศ รวมทั้งยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และรายได้ของคนไทยอย่างทั่วถึง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพ และยั่งยืน

ภาคเหนือเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนตามแนวนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-8 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-8 ให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้นตามลำดับ การวางแผนได้กำหนดให้แต่ละแผนงานมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเพื่อความสอดคล้องกันมากขึ้น นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป โดยมีคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา หน่วยงานภาครัฐ, เอกชน, องค์กรพัฒนา, นักวิชาการ, ชุมชน, สื่อมวลชน และประชากร มีบทบาทสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและสนับสนุนการวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ในแต่ละภาค (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์, 2538: 17) ซึ่งผลจากการที่ได้รับการส่งเสริมการพัฒนาตามนโยบายของแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ได้มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคเหนือ โดยการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคเหนือ วัดผลการพัฒนาได้จก เครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต คือการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และการสำรวจข้อมูล กชช. 2ค ซึ่งเครื่องชี้วัดทั้ง 2 ประเภท ต่างมีเกณฑ์ในการวัดคุณภาพชีวิตของประชากรที่แตกต่างกัน โดยเกณฑ์การวัดผลของเครื่องชี้วัดแต่ละประเภทได้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการวัดระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วประเทศ (กองวิชาการ และแผนงาน, 2538: 7) ซึ่งผลการวัดระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคเหนือ พบดังนี้คือ

1. จากการวิเคราะห์คุณภาพชีวิตของคนไทย แยกรายภาค ตามเครื่องชี้วัด จปฐ. 37 ตัวชี้วัด พบว่า

ภาคเหนือ

ปี 2538 มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่บรรลุเป้าหมายเพิ่มขึ้นจากปี 2537: 3 ตัวชี้วัด คือ ปี 2537: 19 ตัวชี้วัด ปี 2538: 22 ตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัด จปฐ. ที่บรรลุเป้าหมายเพิ่มขึ้นมีดังนี้ คือ คริวเรือนมีที่อยู่อาศัยคงทน 5 ปี, คริวเรือนได้ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, และคริวเรือนได้ร่วมป้องกันสิ่งแวดล้อม (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2539: 43-115)

ปี 2539 มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่บรรลุเป้าหมายเพิ่มขึ้นจากปี 2538: 2 ตัวชี้วัด คือ ปี 2538: 22 ตัวชี้วัด ปี 2539: 24 ตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัด จปฐ. ที่บรรลุเป้าหมายเพิ่มขึ้นมีดังนี้ คือ เด็กอายุ 6-14 ปี ได้รับสารอาหารครบ และคู่สมรสมีลูกไม่เกิน 2 คน (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2540: 131)

2. จากการวิเคราะห์ผลการพัฒนาหมู่บ้าน จำแนกรายภาค ตามเครื่องชี้วัด กชช. 2ค 37 ตัวชี้วัด พบว่า

ภาคเหนือ

ปี 2537 มีตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตที่เป็นปัญหา 18 ตัวชี้วัด ดังนี้คือ เอกสารสิทธิ์, การมีไฟฟ้า, การคมนาคม, แหล่งไม้ใช้สอยและเชื้อเพลิง, สัตว์ใช้งาน, อัตราค่าจ้าง, การประกอบอาชีพอื่นๆ, การอพยพทางานทำ, การใช้แหล่งสินเชื่อเพื่อการผลิต, น้ำหนักเด็กแรกเกิด, การขาดสารอาหารของเด็กแรกเกิดถึง 5 ปี, น้ำสะอาดสำหรับดื่ม, แหล่งน้ำกิน, ระดับการศึกษาของประชากร, การให้ความรู้ของรัฐ, การให้ความรู้ด้านคุณภาพชีวิต, ป่าไม้, ดิน (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2538: 61-100)

3. จากการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของคนไทย ปี 2535, 2536, 2537 และ 2538 จำแนกรายจังหวัดในภาคเหนือ เรียงตามลำดับมากไปน้อย ตามตัวชี้วัดจปฐ. (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2539: 111) พบดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมาย จปฐ. ปี 2535-2538

จังหวัด	จำนวนตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมาย			
	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538
อุทัยธานี	20	18	10	7
แพร่	19	15	13	7
นครสวรรค์	23	17	15	9
พิจิตร	21	16	13	10
พะเยา	23	18	13	11
ลำปาง	21	16	14	12
ลำพูน	18	14	13	12
พิษณุโลก	23	18	15	14
อุดรดิตถ์	25	21	18	14
เชียงใหม่	24	21	20	15
เพชรบูรณ์	25	21	17	15
สุโขทัย	26	18	18	15
กำแพงเพชร	23	22	17	16
น่าน	26	20	18	17
เชียงราย	26	24	22	18
ตาก	29	25	21	20
แม่ฮ่องสอน	34	32	27	28
รวมทั้งภาค	24	21	18	15

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดในภาคเหนือ พบว่า จังหวัดที่ประชากรมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดคือ อุทัยธานี (ภาคเหนือตอนล่าง) และแพร่ (ภาคเหนือตอนบน) สำหรับจังหวัดที่ประชากรมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเหนือ คือ แม่ฮ่องสอน (ภาคเหนือตอนบน) และตาก (ภาคเหนือตอนล่าง)

4. จากการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของคนไทย ปี 2539 จำแนกรายจังหวัดเรียงตามลำดับมากไปน้อย ตามตัวชี้วัด จปฐ. (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2540: 45) พบดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ตารางแสดงตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมาย จปฐ. ปี 2539

ที่	จังหวัด	จำนวนตัวชี้วัด จปฐ. ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย	
		จำนวน	ตัวชี้วัดที่
1.	แม่ฮ่องสอน	23	1,2,3,6,7,8,9,13,14,18,19,20,21,23,25,26,31,33,36,37
2.	เชียงราย	17	2,3,4,6,7,8,9,14,18,20,21,23,25,27,29,31,33
3.	ตาก	16	2,3,6,7,8,9,13,14,18,20,21,23,25,27,29,33
4.	อุตรดิตถ์	16	2,7,9,10,14,18,20,21,23,25,27,29,31,33,36,37
5.	น่าน	15	2,3,4,6,7,9,14,18,20,21,23,25,29,31,33
6.	เพชรบูรณ์	14	2,7,8,9,14,18,20,21,23,25,27,29,31,33
7.	เชียงใหม่	14	2,3,6,7,8,9,14,18,20,21,23,25,29,33
8.	กำแพงเพชร	13	2,7,8,9,18,20,21,23,25,27,29,31,33
9.	สุโขทัย	12	2,7,9,20,21,23,25,29,31,33,36,37
10.	พิษณุโลก	12	2,7,9,20,21,23,25,27,29,31,33,36
11.	ลำพูน	12	2,7,8,9,14,18,20,21,23,25,29,33
12.	นครสวรรค์	11	2,8,9,18,20,21,23,25,29,31,33
13.	ลำปาง	10	1,2,3,7,9,20,21,23,25,29
14.	พะเยา	10	2,7,9,20,21,23,25,29,31,33
15.	พิจิตร	10	2,9,20,21,23,25,27,29,31,33
16.	แพร่	8	2,9,14,20,21,23,25,29
17.	อุทัยธานี	6	9,20,21,23,25,29

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดในภาคเหนือพบว่า จังหวัดที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีที่สุด คือ อุทัยธานี (ภาคเหนือตอนล่าง) (มีตัวชี้วัด จปฐ. ไม่บรรลุเป้าหมาย จำนวน 6 ตัวชี้วัด) รองลงมาคือ แพร่ (ภาคเหนือตอนบน) (มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย 8 ตัวชี้วัด) สำหรับจังหวัดที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเหนือคือ แม่ฮ่องสอน (ภาคเหนือตอนบน) (มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย 23 ตัวชี้วัด) รองลงมาคือ เชียงราย (ภาคเหนือตอนบน) (มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย 17 ตัวชี้วัด)

5. จากการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่าง จำแนกรายจังหวัด ปี 2537 และ 2539 ตามตัวชี้วัด กชช. 2ค (ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, 2537: 110; 2539: 108) พบดังตารางที่ 3 และ 4 ดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน ปี 2537

เขตจังหวัด	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 1 จำนวน	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 2 จำนวน	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 3 จำนวน
ภาคเหนือตอนบน	6426	2472	2768	1172
ภาคเหนือตอนล่าง	6134	2196	3075	863

ตารางที่ 4 ตารางแสดงระดับการพัฒนาของหมู่บ้าน ปี 2539

เขตจังหวัด	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 1 จำนวน	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 2 จำนวน	เร่ร่อนพัฒนา อันดับ 3 จำนวน
ภาคเหนือตอนบน	6561	1708	2936	1935
ภาคเหนือตอนล่าง	6324	1131	2472	1811

โดยหมู่บ้านเร่ร่อนพัฒนาอันดับ 1 หมายถึง หมู่บ้านนั้น ๆ มีปัญหารุนแรง
หมู่บ้านเร่ร่อนพัฒนาอันดับ 2 หมายถึง หมู่บ้านนั้น ๆ มีปัญหาปานกลาง
หมู่บ้านเร่ร่อนพัฒนาอันดับ 3 หมายถึง หมู่บ้านนั้น ๆ มีปัญหาน้อยหรือไม่มีปัญหา

ซึ่งเมื่อนำผลของการวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพชีวิต จากการสำรวจข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค ระหว่างภาคเหนือตอนบนและภาคเหนือตอนล่างมาเปรียบเทียบจะพบว่าระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนล่างบรรลุผลและมีการพัฒนามากกว่าประชากรในเขตภาคเหนือตอนบน แต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง Ramesh Chandra และ R.C. Sharma ผู้เชี่ยวชาญ ประจำ UNESCO ภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (อ้างถึงใน นิศารัตน์ ศิลปเดช, 2535: 20-23) ได้นำเสนอองค์ประกอบ ที่สัมพันธ์กับคุณภาพชีวิต โดยองค์ประกอบด้านหนึ่งคือ ทรัพยากรธรรมชาติ จะพบว่าภาคเหนือมีปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวที่พร้อมจะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทุกพื้นที่ ดังนี้

1. จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2536: ก-ข) พบว่าภาคเหนือเป็นภาคที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศดังนี้คือ
 - ป่าไม้ ในปี 2536 เนื้อที่ป่าไม้ของภาคเหนือมีประมาณ 47 ล้านไร่
 - แร่ธาตุ เกือบทุกจังหวัดจะมีการทำเหมืองแร่ จึงทำให้ประเทศมีรายได้อย่างมาก แร่ธาตุที่สำคัญได้แก่ ลิกไนต์, ยิปซัม, บอลเดสย์, หินอ่อน, รัตนชาติ, ดีบุก, ตะกั่ว, ควอตซ์, แกรนิต, แร่เหล็ก, โครไมต์, แมกนีไซต์, ฟอสเฟต
2. จากการสำรวจของกรมการผังเมือง กรมการพัฒนาชุมชน (2539) พบว่าภาคเหนือ
 - ปริมาณน้ำฝน เฉลี่ยประมาณ 1,783 มิลลิเมตร/ปี
 - ทรัพยากรน้ำ สุ่มน้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำสาละวิน, แม่น้ำโขง, แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง, แม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน
3. จากการสำรวจของกรมชลประทาน (2536) เกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานขนาดเล็กในเขตภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 พบดังตารางที่ 5 ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน

หน่วย: ล้านไร่

แผนพัฒนาฯ	ภาคเหนือ
ฉบับที่ 4 (2520)	0.233
ฉบับที่ 5 (2525)	1.458
ฉบับที่ 6 (2530)	2.549
(2531)	2.669
(2532)	2.806
(2533)	2.908

ที่มา: กรมชลประทาน

4. จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2540) เกี่ยวกับรายได้ และรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกเป็นรายภาค พ.ศ. 2524-2539 พบดังตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6 ตารางแสดงรายได้และรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน

ปี	ภาคเหนือ	
	รายได้	รายจ่าย
2524	2,886	2,782
2529	3,106	3,242
2531	3,400	3,397
2533	4,719	4,522
2535	5,255	5,028
2537	6,260	5,956
2539	8,351	7,215

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดังนั้น โดยหลักการสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ภาคเหนือที่ได้ยึดกรอบแนวคิด, กรอบการพัฒนาตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับเดียวกัน เป็นระยะเวลากว่า 35 ปี ประกอบกับสภาพการณ์ของศักยภาพการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าวของภาคเหนือที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งควรส่งผลให้ประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนและเขตภาคเหนือตอนล่างมีระดับคุณภาพชีวิตที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. และ กชช. 2ค ไกล่เคียงกัน แต่จากการวัดผลระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคเหนือ โดยเครื่องชี้วัด จปฐ. และ กชช. 2ค สรุปได้ว่าประชากรในเขตภาคเหนือตอนล่าง มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเขตภาคเหนือตอนบน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นกรณีที่เหมาะสมควรศึกษา โดยมีปัญหาในการวิจัยคือ ปัจจัยใดที่มีผลต่อความแตกต่างในระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนและเขตภาคเหนือตอนล่าง

ซึ่งการศึกษาข้อมูลจากประเด็นคำถามดังกล่าว จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาให้เหมาะสมในแต่ละภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาภูมิภาคดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร และการพัฒนาประเทศโดยรวม

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าปัจจัย (X) ต่อไปนี้ มีปัจจัยใดที่มีความสัมพันธ์และส่งผลทำให้ประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนมีระดับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างจากประชากรในเขตภาคเหนือตอนล่าง (Y) และมีความสัมพันธ์ในทิศทางใด

1.1 เศรษฐกิจ (X1)

1.2 การศึกษา (X2)

1.3 สาธารณสุข (X3)

2. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ปัจจัย(X) เป็นรายกรณีต่อไปนี้ว่า เหตุใดจึงส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนแตกต่างจากเขตภาคเหนือตอนล่าง (Y)

2.1 เศรษฐกิจ (X1)

2.2 การศึกษา (X2)

2.3 สาธารณสุข (X3)

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จและไม่สำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ปัญหาในการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างในระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือ โดยศึกษาเปรียบเทียบเขตภาคเหนือตอนบนและเขตภาคเหนือตอนล่าง เป็นปัญหาที่ซับซ้อน เพราะงานพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นงานพัฒนาทั้งความรู้ความสามารถของคน และวัตถุประสงค์กันไป การจะทำการศึกษาดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ทางด้านทฤษฎีแนวคิด และผลงานวิจัยต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงหลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์, มานุษยวิทยา และสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการศึกษา จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยขอจำกัดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้คือ

ก. ขอบเขตเชิงเนื้อหา

การศึกษาในประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภูมิภาค เป็นการศึกษามีเนื้อหาในหลายระดับ และครอบคลุมระดับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญหลายประการ จึงจะสามารถอธิบายประเด็นเพราะเหตุใดที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนแตกต่างจากประชากรในเขตภาคเหนือตอนล่างได้อย่างถูกต้อง และครบถ้วนในทุกมิติ

ดังนั้นขอบเขตเชิงเนื้อหาของการวิจัยครั้งนี้จึงประกอบด้วย

- 1) การวิจัยที่มีเป้าหมาย เพื่อทราบถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้ประชากรในเขตภาคเหนือตอนบน มีคุณภาพชีวิตแตกต่างจากเขตภาคเหนือตอนล่าง
- 2) การวิจัยที่มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยในด้านต่าง ๆ เป็นรายกรณี ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบน แตกต่างจากเขตภาคเหนือตอนล่าง
- 3) การวิจัยที่มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จและไม่สำเร็จ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนและเขตภาคเหนือตอนล่าง

ข. ขอบเขตเชิงพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้เลือกศึกษาเปรียบเทียบในเขตภาคเหนือตอนบน และเขตภาคเหนือตอนล่าง ด้วยเหตุผลดังนี้

1) เขตภาคเหนือตอนบน และเขตภาคเหนือตอนล่าง มีจำนวนจังหวัดเขตปกครองใกล้เคียงกัน คือ

ภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่, เชียงราย, ลำปาง, ลำพูน, แพร่, น่าน, อุตรดิตถ์, พะเยา และแม่ฮ่องสอน

ภาคเหนือตอนล่าง 8 จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดนครสวรรค์, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, พิจิตร, ตาก, อุทัยธานี, สุโขทัย และกำแพงเพชร

2) ภาคเหนือเป็นพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมตามแนวนโยบาย แผนพัฒนาการกระจายการพัฒนาเมือง และบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยการจัดสรรโครงการต่างๆ อาทิเช่น โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ, นิคมอุตสาหกรรม

3) ภาคเหนือเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบคลุมทุกพื้นที่ แต่จากการสำรวจข้อมูล จปฐ. ข้อมูล กชช. 2ค พบว่า ประชากรในเขตภาคเหนือตอนล่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเขตภาคเหนือตอนบน

4) ผู้วิจัยไม่เลือกศึกษาคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจาก

4.1 ภาคกลาง เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรมนุษย์, ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ซึ่งจากการสำรวจข้อมูล จปฐ. และ ข้อมูล กชช. 2ค พบว่าประชากรในภาคกลางมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด และเป็นอันดับที่ 1 ของประเทศ

4.2 ภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหลายชนิด เช่น ดีบุก ยางพารา ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร แต่จากสถานการณ์การเกิดวาทภัยรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคใต้เป็นประจำทุกปี อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในภาคใต้ ซึ่งจากการสำรวจข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2ค พบว่าประชากรในภาคใต้มีระดับคุณภาพชีวิตที่ต่ำที่สุด และเป็นอันดับที่ 4 ของประเทศ รองจากภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ตามลำดับ

4.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญน้อยกว่าภาคอื่นๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีการขยายโครงการของภาครัฐและเอกชน เข้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลายโครงการเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ

ประชากร ซึ่งจากการสำรวจข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค พบว่าประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศ รองจากภาคกลาง

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงได้กำหนดพื้นที่โดยมุ่งศึกษา เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรในเขตภาคเหนือตอนบนแตกต่างจากเขตภาคเหนือตอนล่าง โดยการกำหนดพื้นที่ดังนี้

1) จังหวัดที่ศึกษา ได้เลือกจากจังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นอันดับหนึ่งของเขตภาคเหนือตอนบนและเขตภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งได้กำหนดการวิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดที่มีคุณภาพชีวิตสูงเป็นอันดับหนึ่งของเขตภาคเหนือตอนบน และเขตภาคเหนือตอนล่าง

โดยเกณฑ์ในการพิจารณาระดับคุณภาพชีวิตได้พิจารณาจากเกณฑ์เครื่องชี้วัด จปฐ. และ เกณฑ์เครื่องชี้วัด กชช. 2ค ดังนี้คือ

- เกณฑ์เครื่องชี้วัด จปฐ. (คณะกรรมการพัฒนาสาธารณสุข เพื่อบรรลุสุขภาพดีถ้วนหน้า, 2536: 22)

การบรรลุ จปฐ. (Out Put Bmn Indicators) ใช้วัดตามพื้นที่คือบรรลุ 24 ใน 37 ข้อ

- เกณฑ์เครื่องชี้วัด กชช. 2ค (กรมการพัฒนาชุมชน; 2535: 12)

ค่าของตัวชี้วัด หรือดัชนีแต่ละตัวมีคะแนนที่เป็นตัวบอกระดับการพัฒนา และจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลหมู่บ้าน ได้ให้ชื่อการจัดระดับการพัฒนาหมู่บ้านตามคะแนนของตัวชี้วัด เป็น 3 ระดับ คือ

1. หมู่บ้านใดมีผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดได้คะแนนมาก (11-37 ข้อ) หมายถึงหมู่บ้านนั้นมีระดับการพัฒนาในดัชนีนั้น ๆ ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยหรือมีปัญหารุนแรง ให้จัดเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1

2. หมู่บ้านใดมีผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดได้คะแนนปานกลาง (6-10ข้อ) หมายถึงหมู่บ้านนั้นมีระดับการพัฒนาในดัชนีนั้น ๆ อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย หรือมีปัญหาปานกลาง ให้จัดเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 2

3. หมู่บ้านใดมีผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดได้คะแนนน้อย (0-5ข้อ) หมายถึงหมู่บ้านนั้นมีระดับการพัฒนาในดัชนีนั้น ๆ อยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยหรือไม่มีปัญหาให้จัดเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 3

2) เขตที่ศึกษา ได้ศึกษาทั้งในเขตเมือง และเขตชนบทของจังหวัด
เป้าหมาย

ค. ขอบเขตเชิงเวลา

การวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาการศึกษา 1 ปี ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2540-ตุลาคม 2541

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรให้เหมาะสมกับแต่ละภูมิภาค
2. เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเตรียมพร้อมทรัพยากรมนุษย์ ในการรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในอนาคต
3. เพื่อนำผล, ข้อมูลจากการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง ฯลฯ โดยมี “คน” เป็นเป้าหมายในการพัฒนา โดยให้การพัฒนาเป็นไปอย่างเป็นประโยชน์ และเกิดสมดุลในทุก ๆ ด้าน
4. เพื่อให้งานวิจัยเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งต่อไปของผู้สนใจในอนาคต