

กลุ่มชาติพันธุ์และความมั่นคงของไทย : กรณีศึกษากลุ่มชาวเขา

Ethnic Minority Groups and The National Security of Thailand:

A Case Study of Hill Tribe Minority Groups

นนทพัทธ์ ศิริโรจน์¹ สมิหระ จิตตลดากร²



บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา บริบทด้านต่างๆ ของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาต่างๆ ของชาวไทยภูเขา ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และวิธีการแก้ปัญหาแก้ไขของรัฐบาล เพื่อศึกษาถึงผลจากการดำเนินนโยบายที่รัฐนำมาใช้แก้ปัญหา จากการศึกษาพบว่า ผลจากการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัตินั้น รัฐยังมีข้อจำกัดด้านความพร้อมและขีดความสามารถของบุคลากร ประกอบกับชุมชนบนพื้นที่สูงมีพื้นที่กว้างขวางห่างไกลทุรกันดาร และการใช้มาตรการตามนโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาหรือพัฒนา เกิดจากกระบวนการของรัฐถูกกำหนดขึ้นโดยมุมมองของรัฐเองที่มุ่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยรัฐขาดการให้ความสำคัญต่อรูปแบบวิถีชีวิตดั้งเดิมและภูมิปัญญาชาวเขา ทำให้ปัญหาแก้ไขได้ไม่ตรงจุด

คำสำคัญ : ชาติพันธุ์ ชาวเขา ความมั่นคง

ABSTRACT

The objectives of this research are to study the history of hill tribe groups in Thailand, to study the problems of hill tribe groups that affected the national security and the government's policy, and to study the effects of the national security policy's implementation. The results of the study reveal the results of the policy implementation and found that the government also has restrictions on the availability and capacity of officers. The highland communities were spacious and backcountry. Their villages and communities needed to have more development and support from the government. The policies need to be incorporated to be able to solve problems and for further development. The process of the policy formulation by the government lacks a focus on traditions and way of life of the tribesmen that is a major reason that the government could not have solved the problems directly to the point.

Keywords : ethnic, hilltribe, security

¹ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นจำนวนมาก ในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ในภูมิภาคนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้ตั้งรกราก และมีการอพยพโยกย้ายไป ด้วยเหตุผลทั้งการถูกกวาดต้อนเป็นเชลยศึกจากอาณาจักรหรือรัฐจารีตต่าง ๆ หรือจะเป็นการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ และโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า โดยในยุคนี้ยังไม่มีเส้นแบ่งเขตพรมแดนในด้านภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน ซึ่งขอบเขตของแต่ละอาณาจักรจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ทับซ้อนกันในบางครั้ง

การเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผลมาจากการล่าอาณานิคมของประเทศในยุโรป โดยนำเอาการทำแผนที่สมัยใหม่โดยการกำหนดเส้นแบ่งพรมแดนของประเทศต่าง ๆ ลงบนแผ่นกระดาษโดยยึดตามแนวสันเขาและแม่น้ำ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำหนดความเป็นพลเมืองหรือสัญชาติให้กับบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่มีถิ่นฐานอยู่ภายใต้เส้นแบ่งพรมแดนของรัฐชาติ ซึ่งการขีดเส้นแบ่งพรมแดนของเจ้าอาณานิคมตะวันตกนั้นได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจน (territorialization)

โดยไม่ได้คำนึงถึงกลุ่มคนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ๆ ได้ส่งผลให้กลุ่มสมาชิกชาติพันธุ์ต่าง ๆ ถูกแบ่งไปเป็นพลเมืองของรัฐชาติที่แตกต่างกัน ซึ่งในเวลาต่อมาชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มใหญ่ได้เข้ามาเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่ ได้กลายมาเป็นเจ้าของประเทศ ในทางกลับกันชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ถูกทำให้กลายเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างและคนชายขอบ ซึ่งการก่อร่างสร้างรัฐชาติสยาม (ไทย) ตามแบบสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 (Thongchai, 1994) ชายแดนสมัยใหม่ของสยามได้ถูกสร้างขึ้น มีการขีดเส้นเขตดินแดนที่แน่นอนเป็นครั้งแรก ทำให้ผู้คนในหัวเมืองประเทศราชต่าง ๆ ถูกผนวกรวมเป็นส่วนหนึ่งของสยาม

ในประเทศไทยถือว่ามียุคสมัยชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจัดภัย (2518) ได้

ให้ทัศนะเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยว่า เป็นกลุ่มชนที่มีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม และความเชื่อแตกต่างไปจากชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้สามารถผสมกลมกลืน (assimilation) ให้เข้ากับชนส่วนใหญ่ได้โดยผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม แต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ล้วนมีวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต ความเชื่อ ศาสนา ประวัติศาสตร์ และค่านิยมของตนเอง ซึ่งเมื่อต้องอาศัยอยู่ร่วมกับชนกลุ่มใหญ่จึงมักเกิดปัญหาความขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันและนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งมีสาเหตุประการหนึ่งเป็นผลมาจากการกระทำของชนกลุ่มใหญ่โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติและการกีดกัน ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และยังมีการผลิตข้อคิดทางชาติพันธุ์อยู่ตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน

ผลของการพัฒนาที่ผ่านมา ผนวกกับปัจจัยแวดล้อมต่างที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม สภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง รวมทั้งปัญหาดั้งเดิมของชุมชนบนพื้นที่สูงที่ยังคงมีอยู่ซึ่งกระทบกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง โดยการศึกษาครั้งนี้สนใจในประเด็นปัญหา 4 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านยาเสพติด โดยให้ความสนใจกับประวัติความเป็นมาของกลุ่มชาติพันธุ์ บริบทด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม มุมมอง และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงที่มีการใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550 - 2554 ในการเป็นกรอบการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นด้านต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง และระดับความรุนแรงของปัญหา วิธีแก้ปัญหาชาวไทยภูเขาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และผลที่เกิดขึ้นกับชาวไทยภูเขาจากการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยมีขอบเขตในการวิจัยด้านพื้นที่และเวลา คือ จะศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีชาวไทยภูเขาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมากที่สุดใภาคเหนือและประเทศ ประกอบกับมีปัญหาคาการปลูกฝิ่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า และต้นน้ำลำธาร ปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่าง

ชัดเจน และกลุ่มประชากรที่สนใจศึกษาในครั้งนี้จะประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า คือ 1)กะเหรี่ยง หรืออาจเรียกว่า ปกาเกอญอ 2)ม้ง (แม้ว) 3)ลาหู่ (มูเซอ) จึงเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้เป็นอย่างดี และสนใจในช่วงที่มีการใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติพ.ศ. 2550-2554

วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีองค์ประกอบในการศึกษาดังนี้

1. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประกอบไปด้วยข้อมูล 2 ประเภท คือ แหล่งข้อมูลประเภทบุคคล จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับชาวไทยภูเขา ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยภูเขา จากหัวหน้าหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหา นักวิชาการ และผู้นำชุมชนชาวไทยภูเขา และแหล่งข้อมูลประเภทเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ (Documentary Sources)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ แนวคำถามสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยมีลักษณะคำถามปลายเปิดที่มีการกำหนดแนวคำถามไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้แนวคำถามแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. แนวคำถามเพื่อสัมภาษณ์เก็บข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐ และนักวิชาการ 2. แนวคำถามเพื่อสัมภาษณ์เก็บข้อมูลผู้นำชุมชนชาวไทยภูเขา

3. การวิเคราะห์ข้อมูลทำโดยนำข้อมูลที่รวบรวมมาทำการวิเคราะห์ซึ่งข้อมูลได้จากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ควบคู่ไปกับการสอบถามสัมภาษณ์จากกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูล ผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (content analysis) โดยการวิเคราะห์จะออกมาในรูปเชิงพรรณนา โดยเริ่มจากนำเสนอข้อมูลที่ได้รับการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามทั้งการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ และอภิปรายผล ภายใต้กรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการวิจัย

สภาพปัญหาบนพื้นที่สูงในปัจจุบัน จากแรงกดดันของการขยายตัวของประชากรทั้ง ชุมชนพื้นราบและชุมชนบนพื้นที่สูง ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อพื้นที่ป่าไม้ของภาคเหนือตอนบนอย่าง กว้างขวาง การพัฒนาพืชเศรษฐกิจเพื่อทดแทนการปลูกฝิ่นซึ่งเป็นพืชผิดกฎหมาย ทำให้การขยายตัว พืชเศรษฐกิจที่ไม่มีการควบคุม ก่อปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา ปัจจุบันพื้นที่สูงยังคงมีปัญหาที่จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง สภาพปัญหาบนพื้นที่สูงสามารถสรุปดังนี้

1. ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 ทรัพยากรป่าไม้และต้นน้ำถูกทำลาย เกิดจากหลายสาเหตุ เช่น เกิดขึ้นจากการสัมปทานป่าไม้ เกิดจากเงื่อนไขทางการเมือง ได้แก่ นโยบายเปิดป่าเพื่อความมั่นคงของชาติ สมัยที่รัฐไทยเผชิญกับปัญหากระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระบบการปกครองใน แดบอินโดจีน หรือปัญหาเรื่องคอมมิวนิสต์ และเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเกษตรภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 นโยบายรัฐในการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นที่การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก มีการส่งเสริมการเพาะปลูกเพื่อการค้าอย่างกว้างขวางทั้งในพื้นที่ราบและพื้นที่สูง

1.2 พื้นที่ทำกินเสื่อมโทรม จากการทำ การเพาะปลูกของคนบนพื้นที่สูง เช่น การปลูกฝิ่น ข้าว ข้าวโพด พืชผักและมันฝรั่ง ฯลฯ เป็นการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งพืชบางชนิดเป็นพืชที่ปลูกกันมาเป็นเวลานานโดยไม่มีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่มีประสิทธิภาพ

1.3 ปัญหาการบุกรุกเพื่อหาพื้นที่ทำกินใหม่ จากการที่ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำลงผลผลิต ที่ได้ไม่พอสำหรับขายเป็นรายได้เลี้ยงครอบครัวจึงต้องเพิ่มผลผลิตโดยการเพิ่มพื้นที่ปลูกบุกรุกเพื่อหาพื้นที่ทำกินใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์

1.4 ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เกิดขึ้นเนื่องจากการมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากร และไม่เพียงพอ ต่อความต้องการนำมาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่าง หมู่บ้านและชุมชน โดยเฉพาะระหว่างชุมชนบนพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ปลายน้ำ รวมไปถึงความขัดแย้ง

ระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากต่างมีจุดยืนและมุมมองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ต่างกัน ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ และปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวก็ยัง มีแนวโน้มที่รุนแรง หากไม่สามารถบริหารและจัดการอย่างเป็นธรรม

2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาความยากจน ชุมชนบนพื้นที่สูงจะประกอบอาชีพการเกษตรเพื่อ เลี้ยงตนเองและครอบครัวเป็นหลักแล้ว เนื่องจากสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูงเปิดสู่สังคมภายนอกมากขึ้น ความจำเป็นต่อการใช้จ่ายเพื่อการยังชีพมากขึ้น แนวโน้มการเกษตรเพื่อหารายได้จึงมีเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากชุมชนบนพื้นที่สูงขาดความรู้ ในการนำเทคโนโลยีแบบใหม่ๆ มาใช้อย่างเหมาะสมต่อการเกษตร นอกเหนือไปจากการทำการเกษตรแบบการทำไร่หมุนเวียนทำให้ได้ผลผลิตต่ำ ประกอบกับชุมชนบนพื้นที่สูงอยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก จึงถูกเอาเปรียบด้านการตลาด จากสภาพการณ์เหล่านี้จึงก่อให้เกิดวงจรของความยากจนในชนบทบนพื้นที่สูง เกิดการขาดแคลนอาหาร และปัญหาการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง เนื่องจากการมุ่งเน้นการผลิตเพื่อจำหน่าย สาเหตุสำคัญของปัญหา ความยากจนบนพื้นที่สูงเกิดขึ้นจากข้อจำกัดต่างๆ ในชุมชนบนพื้นที่สูง อาทิ ภูมิประเทศ ที่ตั้งของชุมชนที่อยู่ห่างไกล และกระบวนการพัฒนาไม่อาจดำเนินงานได้เต็มที่ เพราะพื้นที่มักอยู่ในเขตพื้นที่ป่า มีเส้นทางคมนาคมที่ลำบาก ขณะเดียวกันการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่ผ่านมายังไม่มีใช้ องค์ความรู้ ไปใช้ในการพัฒนาให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตของราษฎรในพื้นที่ การพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาในระบบปกติของชุมชนทั่วไปในประเทศที่กำหนดจากภายนอก จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ ทำให้วิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรในชุมชนบนพื้นที่สูงเปลี่ยนแปลงการพึ่งพิงทุนทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนไปสู่การพึ่งพาปัจจัยอื่นๆ ภายนอกชุมชนเป็นหลัก การที่เกษตรกรในชุมชนบนพื้นที่สูงให้ความสำคัญกับปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีราคาดี ทำให้ระบบการผลิตเปลี่ยนจากการเกษตรเพื่อยังชีพ ประกอบด้วยการปลูกพืชหลากหลายไปสู่การเกษตรเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและเน้นการพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกชุมชนเป็นหลัก ผลที่ตามมาคือ

ระบบ ชีวภาพในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้น ผลผลิตการเกษตรส่วนใหญ่ต้องนำออกขายภายนอกชุมชนโดยมีพ่อค้าจากภายนอกเป็นผู้กำหนดราคาผลผลิต ส่วนรายได้จากการขายดังกล่าวจะต้อง นำกลับไปซื้อปัจจัยการผลิตและเครื่องอุปโภคบริโภคในครัวเรือน ถ้าครัวเรือนไม่สามารถสร้างรายได้ หรือกำไรเพิ่มขึ้นในภายหลัง ราษฎรในชุมชนบนพื้นที่สูงย่อมประสบกับปัญหาความยากจนอย่างหลีกเลี่ยง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

3. ปัญหาด้านสังคม

ปัญหาการขาดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมชุมชนบนพื้นที่สูงยัง ได้รับการศึกษาน้อยและไม่ทั่วถึง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากชุมชนบนพื้นที่สูงยังไม่เห็นคุณค่าของ การศึกษา ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตป่าหวงห้ามของทางราชการไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย สภาพภูมิประเทศอยู่ห่างไกลทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้ เด็กและเยาวชนชาวเขาเหล่านั้นไม่สามารถเดินทางมาเรียนหนังสือในโรงเรียน หรือสถานศึกษาของรัฐที่จัดบริการไว้ได้ ทำให้เยาวชนชาวเขาเหล่านี้ขาดโอกาสทางการศึกษา (กองส่งเสริมชาวเขา, 2545)

4. ปัญหาด้านยาเสพติด

สามารถสรุปประเด็นปัญหาต่อเนื่องที่ เกิดขึ้นบนพื้นที่สูงจากการปลูกฝิ่นที่ผ่านมาและเงื่อนไขสนับสนุนที่ยังคงทำให้ปัญหาการปลูกฝิ่น ยังคงมีอยู่ได้ 3 ประเด็น ดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากชาวเขาได้ทำการปลูกฝิ่นมาเป็นเวลานานจนมีความชำนาญ และลักษณะทางกายภาพของดินที่อยู่เอื้ออำนวย มีแรงงานพร้อมหรือเพียงพอจะปลูกฝิ่น ในขณะที่ ทำการปลูกพืชอย่างอื่นมีประสิทธิผลต่ำ ทำให้เกิดการขาดแคลนรายได้ที่จะใช้จ่ายในการอุปโภค และบริโภค ประกอบกับแรงหนุนจากทุนภายนอกชุมชนทำให้ ชาวเขาที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลต่อการเข้าถึงของเจ้าหน้าที่ จึงหันกลับมาปลูกฝิ่นโดยมีลักษณะการปลูกที่ซับซ้อนกว่าเดิม เพื่อสนองความต้องการรายได้

ปัญหาด้านการใช้ผืน เนื่องจากสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูงยังคงเป็นสังคมแบบดั้งเดิม มีการบริโภคอาหารไม่ถูกสุขลักษณะและครัวเรือนขาดสุขอนามัย ทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ โดยเฉพาะโรคระบบทางเดินอาหาร ผืนเป็นสิ่งเดียวที่ชุมชนรู้ว่าสามารถใช้รักษาโรคปวดเมื่อยที่เกิดจากการทำงานหนักในไร่ได้ จึงจำเป็นต้องมีผืนเพื่อใช้เป็นยารักษาโรค และความห่างไกลของพื้นที่และการขาดโอกาสของเกษตรกรในพื้นที่ทุรกันดาร ทำให้ขาดแคลนด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และโอกาสในการประกอบอาชีพ รวมทั้งไม่มีตลาดรองรับผลผลิต ตลอดจนการคมนาคมไม่สะดวก และการกำกับดูแล ช่วยเหลือจากภาครัฐเข้าถึงได้ยาก ทำให้การเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาทำได้ยากและไม่ทั่วถึง

ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากชาวเขามีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกกำหนดโดยผืน และพื้นที่ปลูกผืนส่วนใหญ่อยู่บริเวณใกล้ชายแดนอันเป็นเขตปฏิบัติการของฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งง่ายต่อการแทรกซึมยุยงให้ชาวเขาทำผิดกฎหมาย โดยการปลูกผืน นอกจากชาวเขาจะได้รับการยุยง ผลักดัน จากกลุ่มทุนภายในประเทศที่มุ่งสร้างรายได้ จากยาเสพติด ยังได้รับการผลักดันจากกลุ่มการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย การต่อสู้ทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยทางภาคเหนือของประเทศไทยและ บริเวณใกล้เคียงผูกพันกับผืนในระดับสูง เนื่องจากผืนเป็นแหล่งที่มาของรายได้ สามารถขายเป็นเงินสดเพื่อซื้ออาวุธหรือจัดตั้งกองกำลัง บางครั้งก็ใช้แลกอาวุธโดยตรง

ผลจากการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหของรัฐมีดังนี้

1. ผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมของชาวเขา จากการที่ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมาก อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล มักมีการอพยพย้ายถิ่นแล้วยังมีภาษา ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ และที่สำคัญคือในการเพาะปลูกของชาวเขาจะมีการตัดไม้เตรียมพื้นที่เป็นวงกว้าง และมีการปลูกผืน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญในการบุกรุกทำลายป่า แหล่งต้นน้ำลำธาร และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและพยายาม

แก้ไขปัญหาล่าช้ามาตลอดเป็นเวลาหลายสิบปี มีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามก็ยังไม่พบว่า ปัจจุบันชาวเขายังมีปัญหาที่ปรากฏอยู่ทั่วไปเช่น ปัญหาไม่เข้าใจสิทธิหน้าที่ในฐานะที่เป็นพลเมืองไทย ปัญหาในเรื่องความยากจน เนื่องจากชาวเขาส่วนมากขาดความรู้ในการที่จะพัฒนาอาชีพด้านการเกษตร ปัญหาด้านสาธารณสุขซึ่งได้แก่การขาดความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือในการวางแผนครอบครัว ปัญหาการเจ็บป่วยและภาวะทางโภชนาการ การติดยาเสพติด และอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยคือปัญหาด้านการศึกษา ซึ่งในภาพรวมของชุมชนบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ยังได้รับการศึกษาน้อยและไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเขาในภาคเหนือตอนบน มีอัตราไม่ได้รับการศึกษาค่อนข้างสูง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นรัฐจึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนาด้านสังคมชาวเขาเพื่อสร้างจิตสำนึกของชาวเขาให้มีความรู้สึกในความเป็นคนไทย และเข้าใจสิทธิหน้าที่ สามารถอยู่ร่วมกับสังคมไทยได้อย่างปกติโดยผ่านกระบวนการให้การศึกษาและการให้สัญชาติไทย นอกจากนั้นยังมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาโดยเน้นหลักการพึ่งตนเอง ให้ชาวเขาตั้งถิ่นฐานถาวรไม่อพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่ ตลอดจนการกระจายการบริการสาธารณสุขและส่งเสริมสนับสนุนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เร่งรัดการวางแผนครอบครัวให้บังเกิดผลเพื่อควบคุมอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรชาวเขาให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับอัตราการเพิ่มของประชากรพื้นราบและใกล้เคียงสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในด้านการศึกษา นั้น รัฐได้มีนโยบายจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียนเพื่อเป็นพื้นฐานในการสื่อสาร การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมการเผยแผ่ศาสนาในหมู่ชาวเขาเพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกในสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและในอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการเชิงจิตวิทยาให้ชาวเขาเข้าใจถึงพิษภัยของยาเสพติดและจูงใจให้เลิกปลูกและเสพพืชเสพติด

2. ผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจของชาวเขาโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับ การดำรงชีพด้วยเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งมีอยู่สองลักษณะ คือ หนึ่งเป็นการหมุนเวียนที่ดินที่ทำการเพาะปลูก เนื่องจากพื้นที่นั้นขาดความอุดมสมบูรณ์ จะมีการย้าย พื้นที่ไปบุกเบิกที่ทำกินแห่งใหม่ โดยที่หมู่บ้านยังคง ตั้งอยู่ที่เดิม อีกประการหนึ่งคือ การย้ายไปอยู่พื้นที่แห่ง ใหม่ทั้งครอบครัวซึ่งรวมถึงสัตว์เลี้ยงและเครื่องมือกลกรรม โดยอาจจะย้ายไปที่ละครอบครัวหรือย้ายไปเป็นกลุ่มๆ หรือบางทีก็อพยพโยกย้ายกันไปทั้งหมู่บ้าน การ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวเขา ส่วนใหญ่เป็น การผลิตเพื่อจำหน่าย แต่เนื่องด้วยมีข้อจำกัดหลายๆ ด้านทั้งเทคนิคในการเพาะปลูกใหม่ๆ สภาพพื้นที่ที่ ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก โดยเฉพาะด้าน การตลาด ทำให้ชาวเขามีรายได้ค่อนข้างต่ำ ในขณะที่ ชุมชนชาวเขามีการเติบโตมากขึ้น การใช้ที่ดินเพื่อทำ การเกษตรมีจำนวนจำกัด ปัญหาความยากจนเกิดขึ้น ทั่วไป จึงเป็นเหตุให้ชาวเขาต้องอพยพลงมาทำงาน รับจ้างในพื้นที่ราบและในหมู่บ้านชาวเขาอื่นๆ มากขึ้น

จากปัญหาความยากจนที่ปรากฏอยู่ในชุมชน ชาวเขาโดยทั่วไป รัฐจึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมให้ชาวเขามีรายได้จาก การประกอบอาชีพอื่นแทนการปลูกพืชเสพติดในระดับ ที่เพียงพอแก่การดำรงชีพและพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเอง ได้ในที่สุด โดยการเพิ่มรายได้ให้ชาวเขาด้วยการพัฒนา การผลิตทางการเกษตร การแปรรูปผลผลิตทาง การเกษตร การพัฒนาการตลาด และส่งเสริมอาชีพ อื่นๆ นอกภาคการเกษตร รวมทั้งสนับสนุนให้ ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนา และช่วยเหลือชาวเขา

จากการศึกษาพบว่าแม้ว่ารัฐจะพยายาม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเจริญมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ทั่วถึง และสภาพที่เป็นอยู่ก็ยังไม่ดีขึ้นเท่าไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคมนาคม เนื่องจากส่วนใหญ่ มีการตั้งบ้านเรือนกระจัดกระจาย หลายหมู่บ้านประสบ ปัญหาถูกตัดขาดจากภายนอกในช่วงฤดูฝน นอกจากนี้ รัฐยังได้พยายามเข้าไปให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคเพื่อ การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่ค่อย

สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากชาวเขาเห็นว่าทำให้สิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายมากขึ้น ดังนั้นคนทั่วไปก็ยังอาศัยที่ดินและ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่นที่ผ่านมา จะมี บางหมู่บ้านที่การส่งเสริมของกรมวิชาการเกษตร ค่อนข้างได้ผล คือการส่งเสริมการปลูกมะเขือเทศ และ เสราส ทำให้หมู่บ้านที่รับวิทยาการใหม่ๆ ค่อนข้างที่ จะมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีกว่าหมู่บ้านชาวเขาที่ยัง เพาะปลูกแบบดั้งเดิม

การวิจัยครั้งนี้พบปัญหาในการปฏิบัตินโยบาย ดังนี้

1. ปัญหาในการปฏิบัตินโยบายด้านการ พัฒนาสังคม ผลที่ปรากฏจากการนำนโยบายไปสู่ ภาควิชาปฏิบัติ นั้น รัฐยังมีข้อจำกัดด้านความพร้อมและขีด ความสามารถของบุคลากร ประกอบกับชุมชนบนพื้นที่ สูงมีพื้นที่กว้างขวางห่างไกลทุรกันดาร มีหมู่บ้านและ ชุมชนชาวเขาที่รัฐต้องเข้าไปจัดการดูแลเป็นจำนวน มาก ปัญหาที่เห็นได้ชัดคือ สดส่วนระหว่างประชาชน กับการบริการของรัฐไม่อยู่ในขนาดที่เหมาะสม ทั้งใน ส่วนที่เกี่ยวข้อกับการจัดการศึกษาชาวเขา นอกจาก ความไม่เพียงพอของบุคลากรแล้ว ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐขาดขวัญกำลังใจเนื่องจากต้องไปปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร บางฤดูกาลการเดินทางเป็นไป ด้วยความยากลำบากมาก การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อยู่ท่ามกลางบรรยากาศที่ดูเหน็ดเหนื่อยและค่อนข้างที่ จะเฉื่อยชา

2. ปัญหาการปฏิบัติงานนโยบายด้านพัฒนา เศรษฐกิจ การใช้มาตรการตามนโยบายของรัฐในการ ส่งเสริมอาชีพนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นกับชุมชนชาวเขาพอจะ วิเคราะห์ได้ว่า กระบวนการของรัฐถูกกำหนดขึ้นโดย มุมมองของรัฐเองที่มุ่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดย รัฐขาดการให้ความสำคัญต่อรูปแบบวิถีชีวิตดั้งเดิมและ ภูมิปัญญาชาวเขาที่เคยใช้ชีวิตเรียบง่าย มีศักยภาพ เพียงพอในการปลูกพืชผักและเลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภคโดย ไม่ต้องมีหนี้สินกับใคร การที่รัฐมุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลง ระบบเศรษฐกิจแบบทำกินเองใช้เอง พึ่งตนเองได้ไป เป็นระบบซื้อขายและพึ่งพาตลาดภายนอก ทำให้วิถี ชีวิตของชาวเขาเปลี่ยนไป กล่าวคือ ทำให้เกิดความ มุ่งหวังในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ชาวเขาไม่ น้อยล้มละลายทางเศรษฐกิจ พึ่งตนเองไม่ได้ มีหนี้สิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย นอกจากนั้นความหลากหลายในรูปแบบของการพัฒนา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเป้าหมายทำให้ ชาวเขาบางคนมองว่า นโยบายการพัฒนามักจะ ตอบสนองไม่ตรงกับความต้องการพื้นฐานของชาวเขา กล่าวคือ รัฐมองจากชาวเขาเผ่าหนึ่งแล้วนำมา ตีความหมายครอบคลุมทั้งหมดทั้งหมู่บ้าน ทั้งตำบล ซึ่ง แท้จริงแล้วจะประกอบไปด้วยคนหลายเผ่าหลายชาติ-พันธุ์ที่มีรูปแบบความเชื่อและวัฒนธรรมที่ต่างกัน จึงทำ ให้ผลของการดำเนินนโยบายรัฐบังเกิดเป็นความ แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเจน

3. ปัญหาการปฏิบัติงานนโยบายด้านยาเสพติด ในปัจจุบันยังมีการลักลอบปลูกฝิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก และยังมีการลักลอบเสพและจำหน่ายยาเสพติดด้วย โดยการลักลอบปลูกฝิ่น แปรรูป และลำเลียงยาเสพติด มักจะใช้เส้นทางตามภูเขาสูงที่ทุรกันดาร เพื่อความ สะดวกและปลอดภัยจากการติดตามของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่ารัฐจะใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามอย่าง เด็ดขาดมาตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจุบันรัฐได้เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ความรุนแรงของยาเสพติดลดลงมากในระดับหนึ่ง ส่วนการลักลอบเสพยาเสพติดที่มีอยู่ทุกหมู่บ้านนั้น ที่ผ่านมารื่องนี้ค่อนข้างจะถูกปล่อยให้ เป็นหน้าที่ ของฝ่ายปราบปรามดำเนินการอยู่ฝ่ายเดียว โดยกลไก ในพื้นที่ยังขาดจิตสำนึกที่จะเข้ามาช่วยกันรับผิดชอบ แก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นผู้นำท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ผู้ปกครองและเยาวชนชาวเขา ประกอบกับความไม่พร้อม ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษา ทำให้ปัญหา ยาเสพติดยังคงมีอยู่ในพื้นที่และยังเป็นเรื่องที่ยากต่อการ แก้ไข

สรุปและวิจารณ์ผล

ผลของการดำเนินนโยบายของรัฐได้นำมาซึ่ง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และ การเมืองของชาวเขา โดยที่รัฐอาจมองว่าการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำมาซึ่งมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ ดีของชาวเขา ตามเจตนาารมณ์ของนโยบายที่รัฐเป็นผู้ กำหนดขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง อาจเจพบได้ว่าผลของการ ดำเนินนโยบายของรัฐได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน เชิงลบ ซึ่งชาวเขาเองไม่ให้การยอมรับเนื่องมาจากเป็น การดำเนินนโยบายภายใต้ความแตกต่างกันทาง วัฒนธรรมและค่านิยมระหว่างชาวเขากับชนกลุ่มใหญ่ และความพยายามของรัฐอาจก่อให้เกิดประเด็นเงื่อนไข ความขัดแย้งทางสังคมระหว่างคนสองกลุ่มที่ต่างเรียก ตัวว่าเป็นคนไทย ซึ่งปัญหาความขัดแย้งเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สามารถบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคง ของประเทศได้

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติใน การพัฒนาชาวเขารัฐควรจะมีวิธีการประเมินผลทั้งสอง ทางคือ โดยกระบวนการที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นและ อีกส่วนหนึ่งคือการประเมินจากผลกระทบที่เป็น ปραกฏการณ์จริง เพื่อที่จะได้ปรับปรุงพัฒนา ประสิทธิภาพของการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตาม นโยบายได้มากขึ้น และการกำหนดนโยบายพัฒนา ชาวเขา ควรที่จะมีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาเฉพาะพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากสภาพ พื้นที่และสภาพแวดล้อมสังคมชาวเขาแต่ละแห่งไม่ เหมือนกัน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ ควรจะได้มีการศึกษาทบทวนนโยบาย และแนวทางการ ปฏิบัติโดยให้สามารถผสมผสานสอดคล้องกับบริบท ทางสังคมของชาวเขาในพื้นที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

กองสงเคราะห์ชาวเขา. 2545. 40ปี กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. เชียงใหม่ : หจก.นันทกานต์กราฟฟิคการพิมพ์.

ขจิตภัย บุรุษพัฒน์. 2518. ชนกลุ่มน้อยในไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน : การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : 2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : ผู้แต่ง

Thongchai Winichakul. 1994. Siam mapped : a history of the geo-body of a nation. Chiangmai : Silkworm books.