

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ชนกลุ่มน้อยที่มักจะปรากฏข่าวในหนังสือพิมพ์ บ่อย ๆ แต่เรื่องที่มีผู้รู้เรื่องราวน้อยมาก ก็คงจะเป็นกลุ่มจีนฮ่อ กลุ่มจีนฮ่อที่มาอยู่ในประเทศไทยมีความเป็นมา โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงของการเกิดสงครามกลางเมืองระหว่าง จีนคอมมิวนิสต์กับจีนคณะชาติหรือก๊กมินตั๋ง ตั้งแต่ปี 2492 เป็นต้นมา และกองทัพจีนคณะชาติก๊กมินตั๋ง ได้รับความพ่ายแพ้ถอยหนีจากแผ่นดินใหญ่ไปตั้งมั่นบนเกาะ ไต้หวัน โดยมีกองกำลังทหารก๊กมินตั๋งบางส่วนที่อยู่ในเขตลุ่มยูนนาน ที่ไม่สามารถถอยหนีไปรวมกับกองทัพทหารจีนคณะชาติที่เกาะ ไต้หวัน ได้ จึงถอยลงมาทางภาคใต้ของจีนเข้าสู่ประเทศพม่า ลาว เวียดนาม กองกำลังทหารจีนคณะชาติที่ถอยมาอยู่ในเขตประเทศพม่า คือกองทัพที่ 13 ประกอบด้วยกองพลที่ 26 และกองพลที่ 93 สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลพม่า โดยได้คงกองกำลังไว้เป็นการละเมิดอธิปไตยจนทำให้รัฐบาลพม่าต้องร้องเรียนต่อสหประชาชาติและดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากจีนคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งมีการเจรจากัน พร้อมทั้งส่งตัวกองกำลังกลุ่มนี้กลับ ไต้หวันถึง 3 ครั้ง แต่ผู้ที่ถูกส่งตัวกลับส่วนใหญ่เป็นเพียงสตรี เด็ก คนชราและคนเจ็บ ส่วนคนหนุ่มที่เป็นทหารส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะกลับไป ไต้หวัน และเมื่อส่งตัวกลับใน 3 ครั้งนั้น แล้วรัฐบาล ไต้หวัน ก็ถือว่าไม่มีกองกำลังทหารจีนคณะชาติอยู่ในพม่าอีก ประกอบกับรัฐบาลพม่าได้ดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง จึงทำให้กองกำลังทหารจีนคณะชาติที่หลงเหลืออยู่รวมทั้งพลเรือนที่ติดตามกองทัพมา ได้ถอยร่นตั้งมั่นบริเวณแนวชายแดนไทย - พม่า เขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มจีนฮ่อที่มาอยู่ในประเทศไทยได้เป็น 3 กลุ่มคือ จีนฮ่อติดอาวุธ หรือเรียกว่าอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีตทจช.) จีนฮ่ออพยพและจีนฮ่ออิสระ

ในช่วงแรกนั้น รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ต่อกลุ่มจีนฮ่อดังกล่าว จึงเกิดปัญหาอันเนื่องจากการที่จีนฮ่ออพยพเข้ามาในประเทศไทย ดังนี้

1) การละเมิดอธิปไตย การที่เงินย้อยติดอาวุธที่มีกำลังพลเป็นจำนวนพันขึ้นไป เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตย ทั้งนี้ไม่ว่ากองกำลังนั้น ๆ จะเข้ามาเพื่อการใด ๆ ก็ตาม และไม่ได้รับการตอบโต้จากรัฐบาลไทย เนื่องจากในสมัยนั้นรัฐบาลไทยประสงค์ให้กองกำลังเหล่านั้นตั้งอยู่ตามชายแดน เพื่อป้องกันการรุกรานของคอมมิวนิสต์ และปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อีกประการหนึ่งแม้ว่ารัฐบาลได้ท้วงติงจะประกาศว่าจะไม่รับผิดชอบต่อเงินย้อยกลุ่มดังกล่าวที่หลงเหลืออยู่ แต่ก็ปรากฏหลักฐานว่ารัฐบาลได้ท้วงติงให้การสนับสนุนเงินย้อยติดอาวุธอยู่ เช่น การลักลอบส่งนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา ครูฝึก ช่างเทคนิค มาช่วยฝึกการรบและการข่าว จึงเห็นว่าเงินย้อยติดอาวุธที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นการละเมิดอธิปไตย

2) การสร้างชุมชนอิสระ กลุ่มเงินย้อยได้พยายามรักษาเอกลักษณ์ของสังคมเดิมของตนเองไว้อย่างเคร่งครัด โดยพยายามจะปิดชุมชนของตนจากโลกภายนอก มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้น เพื่ออบรมเยาวชนให้เป็นคนจีนแท้

3) การค้าสินค้าต้องห้ามและสินค้าเถื่อน จากสภาพภูมิประเทศที่เงินย้อยอาศัยอยู่เป็นอาณาบริเวณที่เป็นป่าเขาติดชายแดน ยากต่อการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่และประกอบกับเงินย้อยเป็นกองกำลังติดอาวุธ จึงเข้าควบคุมพื้นที่ที่สำคัญทำการเก็บภาษีการค้า จากพ่อค้าชายแดน ค้ายาเสพติด ลักลอบค้าหยก ทัพบก โดยไม่เสียภาษี

4) ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า โดยที่เงินย้อยได้เคลื่อนไหวบริเวณชายแดนไทย - พม่า และเป็นกองกำลังติดอาวุธที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทำให้รัฐบาลพม่ามีความระแวงสงสัยไทยว่าให้การสนับสนุน

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ทำให้รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายดำเนินการต่อเงินย้อยในเวลาต่อมา โดยถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย แต่อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ เนื่องจากหลบหนีภัยสงคราม ต่อมาได้ใช้กลุ่มเงินย้อยติดทหารจีนคณะทำการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ในพื้นที่ภูเขา และอนุญาตให้ตั้งหมู่บ้านเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าว พร้อมทั้งมอบหมายให้กองบัญชาการทหาร

สูงสุดและกระทรวงมหาดไทยดำเนินการควบคุมดูแล โดยได้ออกระเบียบดำเนินการทะเบียน และการควบคุมเงินย้อยทั้ง 3 กลุ่มไว้ในพื้นที่ที่กำหนด พร้อมทั้งดำเนินการให้สถานะเงินย้อย เป็นคนต่างด้าวและให้บุตรหลานเงินย้อยมีสัญชาติไทย ในกลุ่มอดีตทหารเงินคณะชาติ และเงินย้อย อพยพ สำหรับเงินย้อยอิสระยังไม่มียุทธวิธีที่จะให้สถานะเป็นคนต่างด้าวหรือให้สัญชาติไทย

ในปัจจุบันกลุ่มอดีตทหารเงินคณะชาติหรือ อดีต ทจช. ส่วนใหญ่ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวหรือสัญชาติไทยในชั้นบุตรหลาน เกือบหมดแล้ว เพราะรัฐบาลเห็นว่าอดีตทหารเงินคณะชาติได้ประกอบคุณงามความดี ช่วยเหลือประเทศในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

สำหรับกลุ่มเงินย้อยอพยพ ที่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าว หรือสัญชาติไทยในชั้นลูกหลาน เนื่องจากขั้นตอนการขอสัญชาตินั้นมีระเบียบปฏิบัติที่ยุ่งยาก ทำให้เงินย้อยอพยพซึ่งอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย โดยใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมอดีตทหารเงินคณะชาติ และเงินย้อยอพยพ พ.ศ. 2528 และระเบียบดังกล่าวได้ใช้มาเป็นเวลาถึง 11 ปีแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง และมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยแล้ว กลุ่มเงินย้อยอพยพเห็นว่า เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของตน และจากการดำเนินการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมา มักประสบปัญหาอุปสรรคในการควบคุม ทำให้เงินย้อยอพยพมักไม่ปฏิบัติตามระเบียบการควบคุม

กลุ่มเงินย้อยทั้ง 3 กลุ่ม ผู้วิจัยเห็นว่าเงินย้อยอพยพ เป็นเงินย้อยซึ่งได้เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยพร้อมกับอดีตทหารเงินคณะชาติ และยังคงปฏิบัติตามระเบียบควบคุมของกระทรวงมหาดไทย แม้เวลาจะผ่านมานานแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ค้าขาย รับจ้าง เกษตรกรรม จำเป็นต้องเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับเห็นว่าเงินย้อยอพยพที่อยู่ในพื้นที่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ที่มีลักษณะแตกต่างกับเงินย้อยอพยพในพื้นที่อื่นคือ อยู่ในพื้นราบร่วมกับราษฎรคนไทยในหมู่บ้านทั่วไปซึ่งเป็นสังคมเมืองและมีเหตุจูงใจให้ฝ่าฝืนระเบียบหรือไม่ปฏิบัติตามเพราะมีปัจจัยเกื้อหนุน ประกอบกับผู้วิจัยเคยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมเงินย้อยในพื้นที่ดังกล่าว จึงมีความคุ้นเคยและเข้าใจในปัญหาของ

ชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้ จึงต้องการที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องราวของเงินย้ออพยพให้ถ่องแท้มากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของเงินย้ออพยพ ภายใต้ระเบียบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย
- 2) เพื่อศึกษาถึงจุดมุ่งหมายของเงินย้ออพยพ ในการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย
- 3) เพื่อให้ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับระเบียบการควบคุมเงินย้ออพยพ และแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะใช้ในการควบคุมดูแลเงินย้ออพยพต่อไป

1.3 สมมติฐาน

เพื่อการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐาน ดังนี้

- 1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมอดีตทหารจีนคณะชาติและเงินย้ออพยพ พ.ศ. 2528 ทำให้เงินย้ออพยพไม่ได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิตประจำวัน จึงมีแนวโน้มไม่ปฏิบัติตาม
- 2) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย มีอิทธิพลต่อการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยของเงินย้ออพยพ
- 3) เงินย้ออพยพที่มีอาชีพต่างกันจะมีการรับรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย นโยบายของรัฐบาลต่อเงินย้ออพยพต่างกันด้วย
- 4) จากการที่เงินย้ออพยพได้อาศัยร่วมกับคนไทยพื้นราบ มาเป็นเวลากว่า 40 ปี แล้ว และยังมีลูกหลานที่เกิดขึ้นในไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรนำนโยบายรวมพวก (Integration Policy) ที่ใช้กับชาวเขามาใช้กับเงินย้ออพยพ

1.4 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

จีนฮ้อ ถือเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งซึ่งมักเป็นชาวในหนังสือพิมพ์ บ่อย ๆ แต่ มีผู้รู้เรื่องราวเกี่ยวกับจีนฮ้อน้อยมาก จีนฮ้อจะอาศัยอยู่ทางภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความหมายของจีนฮ้อไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ้ออพยพ พ.ศ. 2528 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมจีนฮ้ออิสระ พ.ศ. 2533 ไว้ดังนี้ คือ

1. อดีตทหารจีนคณะชาติ หรือ ทจช. หมายถึง " บุคคลตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งกองบัญชาการทหารสูงสุดได้สำรวจไว้และรวบรวมนำเสนอคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแปลงสัญชาติ และให้สถานะเป็นคนต่างด้าวได้รวม 5 รุ่น จำนวน 13,728 คน เฉพาะผู้ที่ยังมีได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายคนเข้าเมือง และหมายรวมถึงผู้สืบสันดานที่เกิดในประเทศไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 " ซึ่งเป็นจีนฮ้อถืออาวุธเบ็ดอดีตทหารจีนคณะชาติที่ตกค้าง หรือที่รู้จักกันว่า ทหารก๊กมินตั๋ง กองพล 93

2. จีนฮ้ออพยพ หมายถึง " คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 - 2504 และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศเดิมเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง และหมายรวมถึง ผู้สืบสันดานที่เกิดในประเทศไทย แต่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 " ซึ่งเป็นพวกชาวจีนที่เดิม อาศัยอยู่ในมณฑลยูนนานส่วนหนึ่งเป็นครอบครัวของทหารจีนคณะชาติที่อพยพหลบหนีติดตามกองทัพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

3. จีนฮ้ออิสระ หมายถึง " คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ภายหลังจากสำรวจเมื่อ ปี 2521 โดยมีได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และไม่มีโอกาสกลับไปประเทศเดิมด้วยเหตุผลทางการเมืองและหมายความถึงผู้สืบสันดานที่เกิดในประเทศไทย แต่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม

พ.ศ. 2515 ซึ่งกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกองทัพภาค 3 โดยหน่วยเฉพาะกิจที่ 327 ได้ร่วมกันสำรวจ และรวบรวมบัญชีรายชื่อเสนอกณะรัฐมนตรีและเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการควบคุม จัดทำทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัว จำนวน 16,536 คน "

1.5 ขอบเขตหรือข้อจำกัดในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษา โดยศึกษาจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และเงินช่วยเหลือในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างจากพื้นที่ที่เงินช่วยเหลือกลุ่มอื่นอาศัยอยู่ เพราะเงินช่วยเหลือในพื้นที่อำเภอแม่สาย อาศัยอยู่ร่วมกับราษฎรคนไทยในพื้นที่และมักไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้เนื่องจากการคมนาคมสะดวก ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญด้านเศรษฐกิจ สังคม แล้ว และการที่เงินช่วยเหลือในพื้นที่อำเภอแม่สาย อยู่ในพื้นที่ราบ มีการคมนาคมสะดวก จึงง่ายต่อการทำการศึกษาดังกล่าว นอกจากนี้จะได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน ระหว่างชาวเงินช่วยเหลือกับชาวไทยพื้นราบ มีการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ และมีการผสมกลมกลืนคือมีการแต่งงานกับคนไทยพื้นราบ เป็นต้น

เงินช่วยเหลือในพื้นที่อำเภอแม่สายในปัจจุบันมี จำนวน 1,665 คน (ข้อมูลสำนักทะเบียนอำเภอแม่สาย) โดยมีเงินช่วยเหลืออยู่ที่ บ้านถ้ำสันติสุข หมู่ที่ 5 ตำบลโป่งงาม มากที่สุด แต่ส่วนใหญ่มีที่พักผ่อนนอกพื้นที่ ไปประกอบอาชีพรับจ้างและค้าขาย ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งมาอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงราย โดยจะเห็นได้จากเมื่อมีการกำหนดให้รายงานตัวของบุคคลอายุ 12 ปีขึ้นไป ทุก 3 เดือน มักจะมีผู้มารายงานตัวไม่ถึงครึ่งหนึ่ง สำหรับผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านก็จะประกอบอาชีพรับจ้างและค้าขายเป็นหลัก สำหรับอาชีพการเกษตร จะทำการปลูกผัก เลี้ยงไก่ไข่ เลี้ยงหมู ความต้องการอันดับแรกของเงินช่วยเหลือ คือต้องการที่จะมีสถานะเป็นคนไทย ซึ่งทางราชการก็พยายามพิจารณาให้สัญชาติไทยกับบุคคลดังกล่าวตามขั้นตอนและคุณสมบัติ สภาพชีวิตความเป็นอยู่สามารถเข้ากับราษฎรในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีลักษณะการดำรงไว้ซึ่ง

วัฒนธรรมของตน และมีการรวมกลุ่มของตนเองอย่างแน่นแฟ้น การประกอบอาชีพกรรม หรือการกระทำผิดกฎหมายมักกระทำนอกพื้นที่

ผู้ศึกษา ได้กำหนดการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีเงินยืมอพยพในเขตพื้นที่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากเงินยืมอพยพจากที่อื่นเนื่องจากอาศัยอยู่ในพื้นที่ราบ โดยอยู่ร่วมกันกับคนไทยพื้นราบตาม ตำบล หมู่บ้านในเขตควบคุม ของอำเภอแม่สาย อีกประการหนึ่งผู้ศึกษามีความคุ้นเคยกับเงินยืมอพยพในพื้นที่นี้ เนื่องจากเคยปฏิบัติงานในอำเภอ นี้มาก่อน