

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาชาวเขาหรือชุมชนบนพื้นที่สูงนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก (นพคุณ สุวรรณฤทธิ์, 2538: 1) กล่าวคือ ประการแรก ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากกว่า 5 แสนคน ประการที่สอง คนกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และทุรกันดารและมีการอพยพย้ายถิ่นอยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาสำคัญในการจัดระเบียบการปกครอง และเป็นจุดอ่อนต่อการแทรกแซงและ แสวงประโยชน์จากฝ่ายตรงข้าม ประการที่สาม การมีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ การขาดความรู้สึกรักเป็นพลเมืองไทย จึงเป็นจุดอ่อนสำคัญต่อการสร้างความเป็นเอกภาพในชาติ และประการสุดท้าย การประกอบอาชีพ และการหาเลี้ยงชีพโดยทั่วไป การทำไร่เลื่อนลอยและการปลูกฝิ่น ก่อผลกระทบที่สำคัญต่อการบุกรุกทำลายป่า แหล่งต้นน้ำ ลำธาร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การปลูกฝิ่น ยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและภาพพจน์ของประเทศไทย รัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาพื้นที่สูงโดยใช้มาตรการและแนวทางต่าง ๆ มาโดยตลอด

จำนวนชาวเขาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จากการสำรวจข้อมูลชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ปี 2538 โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่ากลุ่มชาติพันธุ์ (เผ่า) ชาวเขา ได้แก่ กะเหรี่ยง แม้ว เข่า อีเก้อ มูเซอ ลัวะ ลีซอ ถิ่น ขมุ ตองซูลู และมาบริ (ตองเหลือง) มีจำนวนทั้งสิ้น 745,910 คน กระจายอยู่ใน 3,552 หมู่บ้าน/กลุ่มบ้าน ของ 20 จังหวัดภาคเหนือ และภาคตะวันตกของประเทศไทย

สำหรับ จังหวัดน่านปัจจุบันมีชาวเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่ 10 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเวียงสา อำเภอท่าวังผา อำเภอเชียงกลาง อำเภอทุ่งช้าง อำเภอนาน้อย อำเภอแม่จริม อำเภอสันติสุข อำเภอบ่อเกลือ อำเภอปัว และกิ่งอำเภอสองแคว จำนวนทั้งสิ้น 230 หมู่บ้าน 10,789 ครัวเรือน ประชากร 66,173 คน โดยมีเผ่าพันธุ์ต่างๆ 6 เผ่า คือ

เผ่าถิ่น แม้ว(ม้ง) ขมุ เข่า มูเซอ และตองเหลือง(มาปรี) ชาวเขาทั้งหมดได้รับสัญชาติไทยแล้ว จำนวน 51,057 คน คิดเป็นร้อยละ 77.2 คงเหลือที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย จำนวน 15,116 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 22.8

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนหมู่บ้าน/กลุ่มบ้านและประชากรชาวเขาจังหวัดน่าน ปี 2538

ที่	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	หมู่บ้าน/กลุ่มบ้าน	หลังคาเรือน	ครอบครัว	ประชากร
1.	อำเภอเมืองน่าน	22	1,078	1,439	7,675
2.	อำเภอเวียงสา	10	476	673	3,372
3.	อำเภอท่าวังผา	22	861	1,145	5,409
4.	อำเภอเชียงกลาง	15	757	848	3,401
5.	กิ่งอำเภอสองแคว	16	797	1,048	5,190
6.	อำเภอทุ่งช้าง	21	1,444	1,712	8,215
7.	อำเภอนาน้อย	1	101	191	1,015
8.	อำเภอแม่จริม	6	392	536	2,405
9.	อำเภอสันติสุข	4	361	447	2,028
10.	อำเภอปัว	35	2,059	2,577	12,522
11.	อำเภอบ่อเกลือ	78	2,460	3,234	14,941
รวม	11	230	10,789	13,850	66,173

ที่มา: โครงการสำรวจข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านชาวเขา ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดน่าน

สภาพปัญหาชาวเขาของจังหวัดน่าน ตามแผนพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และควบคุมสิ่งเสพติดบนพื้นที่สูงจังหวัดน่าน 5 ปี พ.ศ. 2540 - 2544

(1) ด้านการเมือง การปกครอง

ราษฎรอยู่อย่างกระจัดกระจายยากต่อการปกครองดูแล มีหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียง 128 กลุ่มบ้าน คิดเป็นร้อยละ 56 และมีผู้ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยอีก

15,116 คน หรือร้อยละ 28 ทำให้การขอรับบริการจากรัฐไม่สามารถได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน กับผู้มีสัญชาติไทย ส่งผลให้คุณภาพชีวิตยังต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

(2) ด้านเศรษฐกิจ

รายได้เฉลี่ยครัวเรือน ชุมชนพื้นที่สูงจังหวัดน่านเท่ากับ 8,121.45 บาท/ครัวเรือน/ปี มีจำนวนทั้งสิ้น 208 หมู่บ้าน 9,244 ครัวเรือน ส่งผลให้การดำรงชีวิตอัตคัดขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค ขาดแคลนเงินทุนสำหรับการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการอพยพแรงงานไปสู่เมืองใหม่ การลักลอบค้ายาเสพติด ตลอดจนการขายบริการทางเพศของเยาวชนสตรี นอกจากนี้พื้นที่ร้อยละ 87 ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ขาดเอกสิทธิ์ในการครอบครอง ส่งผลต่อการระดมเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ ความรักและหวงแหนในถิ่นที่อยู่

(3) ด้านสังคม

ปัญหาเด็กไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ หรือไม่ได้ศึกษาต่อทำให้ขาดโอกาสที่จะประกอบอาชีพ นอกเหนือจากเป็นเกษตรกร หรือ แรงงานไร้ฝีมือ พบว่ามีอายุระหว่าง 14 - 50 ปี อ่านหนังสือไม่คล่องและเขียนหนังสือไม่ได้ จำนวน 16,677 คน

(4) ด้านยาเสพติดและความมั่นคง

ในช่วงปี 2532 - 2538 ในพื้นที่สูงของจังหวัดน่านมีการลักลอบปลูกฝิ่น จำนวน 112 ไร่ และช่วง 2538 - 2539 เพิ่มขึ้นเป็น 245.46 ไร่ ถือว่าเป็นอันดับ 5 ของภาคเหนือ รองจากจังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย และตาก แต่ปัญหาสำคัญคือการเสพติดประเภท ฝิ่น จำนวน 954คน ปริมาณฝิ่นที่ใช้เสฟส่วนใหญ่ลักลอบนำมาจากประเทศลาวนอกจากนี้การแพร่ระบาดของยาบ้าในชุมชนชาวน่านับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการปลูก และค้าขายฝักสด มีการติดต่อกับพ่อค้าต่างถิ่น

(5) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากสภาพที่ทำกินเป็นภูเขาสูง มีความลาดชันมาก วิธีการเพาะปลูกยังคงเป็นแบบเดิม คือการทำไร่แบบหมุนเวียน ขาดมาตรการอนุรักษ์ ในฤดูฝนการชะล้างพังทลายของหน้าดินเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ทำให้ที่ดินขาดความสมบูรณ์จำเป็นต้องแสวงหาพื้นที่ทำกินใหม่โดยการตัดไม้ที่กำลั้งพื้นตัว การบุกกรุกทำลายป่าจึงเกิดขึ้นเสมอ นอกจากนี้ใน

บางพื้นที่มีการใช้สารเคมี อย่างขาดความรู้ความเข้าใจ ส่งผลกระทบต่อชุมชนพื้นราบ สร้าง
กระแสความขัดแย้งในสังคม

จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริกับแม่
ทัพกองทัพภาคที่ 3 ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2532 ให้พิจารณาช่วย
เหลือชาวเขา และผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดน่าน โดยทรงมีพระราช
ประสงค์ กำหนดให้การพัฒนาแหล่งน้ำเป็นความจำเป็นเร่งด่วนอันดับแรก ซึ่งต่อมากองทัพ
ภาคที่ 3 ได้แต่งตั้งคณะทำงาน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำน่าน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ
โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดน่านเป็นประธานคณะทำงาน แต่การดำเนินการเพื่อสนองพระราช
ดำริดังกล่าว ประสบปัญหาการก่อวินาศกรรมของผู้ก่อการร้าย พรรคคอมมิวนิสต์แนวใหม่ จึง
จำเป็นต้องพัฒนาเป็นโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และได้จัดตั้งกองอำนวยการพัฒนาขึ้น
โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและเพื่อให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จอย่างมี
ประสิทธิภาพโดยเร่งด่วนอันเป็นการสนองพระราชดำริ จึงได้มอบหมายให้กองพลพัฒนาที่ 3
เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนิน
การตามยุทธศาสตร์การพัฒนาในรูปแบบของการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง โดยใช้แนวคิด
พื้นฐานที่มุ่งให้กระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในลักษณะการพัฒนาชนบทแบบ
ผสมผสานเข้าสนับสนุนและดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิบัติการด้านการทหาร เพื่อเสริม
สร้างความมั่นคงของพื้นที่ชนบทที่หมู่บ้านด้วยวิธีการพัฒนา การจัดระบบการปกครองและ
การป้องกันตนเอง เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการรวมตัวและเข้ามามีส่วน
ร่วมในการพัฒนาชุมชน

สำหรับพื้นที่โครงการตั้งอยู่บริเวณ พื้นที่ต้นกำเนิดของลำน้ำน่าน มี
หมู่บ้านเป้าหมายทั้งสิ้น 22 หมู่บ้าน ใน 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ คือ กิ่งอำเภอสองแคว 1 หมู่
บ้าน อำเภอบ่อเกลือ 7 หมู่บ้าน อำเภอแม่จริม 5 หมู่บ้าน อำเภอปัว 3 หมู่บ้าน อำเภอสันติสุข
3 หมู่บ้าน และอำเภอทุ่งช้าง 3 หมู่บ้าน จำนวนประชากรในโครงการ 13,083 คน ซึ่งส่วน
ใหญ่เป็น ชาวเขาเผ่าถิ่น ม้ง และเย้า โดยได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย
และหมู่บ้านป้องกันชายแดน วิถีชีวิตของชาวเขามักจะทำไร่เลื่อนลอย (Slash and Burn) และ
การอพยพย้าย ถิ่นฐานเป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมบนที่สูง ผลที่ตามมาคือ
คือ จะทำให้ต้นกำเนิดแม่น้ำน่านถูกทำลายไปด้วย นอกจากนี้ชาวเขาดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้ร่วม

พัฒนาชาติไทย มัก ถูกฝ่ายตรงข้ามชักจูงและอ้างเป็นเงื่อนไขเพื่อโจมตีรัฐบาลว่า มิได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ร่วม พัฒนาชาติไทยอย่างแท้จริง

กำหนดระยะเวลาของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง พื้นที่ลุ่มน้ำน่านมีกำหนด 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 - 2539 ดังนั้นปัจจุบันจึงเป็นช่วงสุดท้ายของโครงการซึ่งทางกองทัพภาคที่ 3 จะได้ส่งมอบพื้นที่ให้กับจังหวัดน่าน คุณแลและกลับเข้าสู่ภาวะ ปกติต่อไปหลังเสร็จสิ้นโครงการ

ตารางที่ 2 แสดงเผ่าพันธุ์ชาวเขาจังหวัดน่าน

ที่	เผ่า	หมู่บ้าน	หลังคาเรือน	ประชากร	ร้อยละ	หมายเหตุ
1.	ถิ่น	147	6,088	32,745	49.8	มีราษฎรไทย
2.	แม้ว	25	2,081	16,809	25.5	อาศัยรวมใน
3.	ขมุ	21	1,551	7,705	11.7	หมู่บ้านชาว
4.	เย้า	36	966	8,370	12.7	เขา 94 หลัง
5.	ตองเหลือง	-	-	125	0.2	คาเรือน
6.	มุเซอ	1	8	44	0.1	495 คน
รวม		230	10,694	65,798	100.0	

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนประชากรตำบลป่ากลาง

หมู่บ้าน	เผ่า	หลังคาเรือน	จำนวนประชากร				
			ชาย	หญิง	เด็กชาย	เด็กหญิง	รวม
1. บ้านน้ำเป็น	ม้ง	251	537	537	528	553	2,155
2. บ้านห้วยสะนาว	เย้า	115	265	308	186	158	917
3. บ้านค้ำฮ่อ	ม้ง	126	370	395	232	211	1,208
4. บ้านจุน	ถิ่น	100	181	181	60	70	493
5. บ้านตาป่าซาง	ถิ่น	60	118	103	50	45	316
รวม		652	1,471	1,524	1,056	1,038	5,089

จากการดำเนินการในรูปแบบโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงซึ่ง กองทัพบกเป็นฝ่ายอำนวยการ ส่งผลให้การปฏิบัติการของส่วนราชการมีความคล่องตัว สูง ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณและแนวทางการพัฒนาที่เป็นเอกภาพแต่เมื่อโครงการสิ้นสุด และกลับไปสู่การพัฒนาในระบบการพัฒนาปกติ จึงเกิดประเด็นที่น่าศึกษาถึงความคิดเห็น หรือ ทศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการ ผลของการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่ตำบลปากกลาง อำเภอ ปัว จังหวัดน่าน ประกอบด้วย 5 หมู่บ้าน โดยเป็นหมู่บ้านชาวเขาในโครงการ จำนวน 3 หมู่ บ้าน และหมู่บ้านพัฒนาปกติ จำนวน 2 หมู่บ้าน มีกลุ่มชาติพันธุ์เป็นชาวเขาเผ่า ม้ง เย้า และ ถิ่น จำนวนประชากรทั้งสิ้น 5,089 คน แบ่งเป็นชาย 2,527 คนและหญิง 2,562 คน จำนวน 652 หลังคาเรือน ซึ่งแต่ละเผ่าจะมีลักษณะทางสังคม ประวัติความเป็นมาขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และเท่าที่ศึกษาพบว่าชาวเขาในตำบลปากกลาง อำเภอ ปัว จังหวัดน่าน ได้รับการพัฒนาที่มีความเป็นอยู่ใกล้เคียงสังคมพื้นราบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงน่าที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาดังกล่าว ว่าเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง ความคิดเห็นของชาวเขาที่มีต่อโครงการพัฒนาพื้นที่ เพื่อ ความมั่นคงลุ่มน้ำน่าน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ
2. เพื่อศึกษาถึงผลการนำนโยบายด้านการพัฒนาชาวเขาของรัฐตามแนวทาง ของโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงไปปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของชาวเขาที่มีต่อโครงการพัฒนา เพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน จากกลุ่มประชากรชาวเขาต่าง ๆ ได้แก่ ถิ่น ม้ง เย้า และขมุ ซึ่งตั้งหมู่บ้านอยู่ตำบลปากกลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นที่มี ต่อโครงการ ผลของการดำเนินการของโครงการที่มีต่อชาวบ้าน และชุมชนด้านการพัฒนา

พื้นที่ ดังกล่าว ตลอดถึงความรู้ความเข้าใจของชาวเขาที่มีต่อโครงการด้วย ทั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยกำหนดระยะเวลาระหว่างเดือนเมษายน - กันยายน 2539 รวม 6 เดือน

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

จากการดำเนิน โครงการดังกล่าวของรัฐ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมุติฐานไว้ดังนี้

1. ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ มีแนวโน้มในการให้ความร่วมมือและยอมรับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น
2. ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ มีน้อยลง
3. ชาวเขามีการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ชุมชนพื้นราบ หรือเมืองใหญ่น้อยลง
4. การดำเนินงานของโครงการเพื่อความมั่นคงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ค่านิยม วัฒนธรรมประเพณีของชาวเขาในรูปแบบที่ทันสมัยขึ้น

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของชาวเขา ที่มีต่อโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน
2. ทำให้ทราบถึง ผลของการนำนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ ดังกล่าว ไปปฏิบัติ
3. สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาพื้นที่เมื่อเข้าสู่ระบบการพัฒนาปกติหลังสิ้นสุดโครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ชาวเขา หมายถึง กลุ่มชนชาติส่วนน้อยที่อาศัยถาวรอยู่ในพื้นที่สูง และทุรกันดารของภาคเหนือ และภาคตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศไทย มีภาษา ค่านิยม ความเชื่อ ประเพณีวัฒนธรรม แตกต่างจากชาวไทยพื้นราบ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ชาวเขาจำนวน 3 เผ่าคือ เผ่าถิ่น ม้ง เย้า ที่อาศัยอยู่ในตำบล ป่ากลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน

ลุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ผิวลาดชัน ซึ่งจะระบายน้ำจากเส้นสันปันน้ำ (Topographic Divide) ไหลลงสู่ที่ระบายน้ำ (Drainage Basin) ตั้งแต่สองหรือมากกว่าขึ้นไป หรือลุ่มน้ำหมายถึงพื้นที่ที่มีการล้อมรอบตัวเองด้วยเส้นสันปันน้ำ ซึ่งในปัจจุบันคำว่า **ลุ่มน้ำ** ได้แก้ไขให้เหมาะสมใหม่ว่า “หน่วยของพื้นที่อันหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ โดยเฉพาะ มีขนาดไม่แน่นอนแล้วแต่วัตถุประสงค์ของผู้ที่จัดการบนพื้นนั้นเป็นสำคัญ” ในที่นี้หมายถึงลุ่มน้ำนาน

ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การเสริมสร้างกำลังทางทหารของชาติและการใช้ กำลังดังกล่าวในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นสำคัญ (Klaus Knorr, 1973) และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและด้านสิ่งแวดล้อมด้วย