

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กะยัน (Kayan) เป็นชื่อที่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เรียกตัวเอง หรือ ปะด่อง (Padaung) ในชื่อที่ชาวพม่าเรียกชาวกะยัน แต่สำหรับคนไทยแล้วมักคุ้นในชื่อ กะเหรี่ยงคอยาว ซึ่งมีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า The long necks อันเป็นชื่อที่ชาวกะยันไม่ชอบให้เรียก ชาวกะยัน เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่ง ที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานมาจาก รัฐกะยา ประเทศเมียนมาร์ (Myanmar) เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มานานกว่า 20 ปี ดังนั้นชาว กะยัน จึงไม่ใช่กลุ่มชนเผ่าดั้งเดิมในจังหวัดแม่ฮ่องสอนอย่างที่หลายคนเข้าใจ ส่วนมูลเหตุสำคัญ ที่ทำให้ชาวกะยัน อพยพเข้ามาในประเทศไทย ด้านอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน นั้นเริ่มจากเมื่อประมาณ ปี พ.ศ.2527 กองกำลังทหารเมียนมาร์ ได้เข้าทำการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านและต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองระบอบเผด็จการทหาร ในรัฐกะยา (Kayan state) ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ของประเทศไทย อันเป็นเขตอิทธิพลของกลุ่มกะยา หรือกะเหรี่ยงแดง ซึ่งมีการรวมกลุ่มจัดตั้งกองกำลังของตนเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการทหารเมียนมาร์ คือ กองกำลังพรรคก่าวหน้า แห่งชาติกะเรนนิ (Karen National Progressive Party - KNPP) ชาวกะยัน ถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนไม่มากนักที่อยู่ภายใต้การดูแลของกลุ่มกะยา เมื่อกองกำลังทหารเมียนมาร์ เข้ามาทำการกวาดล้าง กองกำลังพรรคก่าวหน้าแห่งชาติกะเรนนิ (Karen National Progressive Party - KNPP) ทำให้ชาวกะยัน ต้องได้รับความเดือดร้อนและหนีการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์ เข้ามายังประเทศไทย เฉกเช่นเดียวกับ กลุ่มกะยา หรือกะเหรี่ยงแดง

ปัจจุบันในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว จำนวน 3 แห่งได้แก่ กะเหรี่ยงคอยาวบ้านใหม่ในสอย ตั้งอยู่ในพื้นที่ บ้านในสอย ตำบลปางหมู อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน กะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยปูแง (หมู่บ้านบริวาร) ตั้งอยู่ในพื้นที่ บ้านห้วยเตี๋ ตำบลผาป่อง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และ กะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยเสือเฒ่า ตั้งอยู่ในพื้นที่ บ้านห้วยเสือเฒ่า ตำบลผาป่อง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้ง 3 หมู่บ้าน มีรายละเอียดของประชากรปรากฏตามตารางดังนี้

ตาราง 1.1 จำนวนประชากรชนเผ่ากะเหรี่ยงคอยาว ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร
บ้านใหม่ในสอย	48	243
บ้านห้วยเสือเฒ่า	26	124
บ้านห้วยปู่แกง	50	204
รวม	124	571

ที่มา: ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน, 2548

นอกเหนือจากชาวกะเหรี่ยงคอยาวแล้วดังกล่าวแล้ว ทั้ง 3 หมู่บ้าน ยังมีชนเผ่ากะ
 ย่าง ซึ่งมีการเจาะหูขนาดใหญ่ ที่คนไทยหรือนักท่องเที่ยวเรียกว่า “หูกว้าง” และชาวคะยา อาศัย
 ปะปนอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง หมู่บ้านหรือชุมชนกะเหรี่ยงคอยาว (ปะด่อง) ทั้ง 3 แห่งนี้ ถือว่าเป็น
 หมู่บ้านด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งในแต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและ
 ชาวต่างประเทศจำนวนมาก ที่ได้ให้ความสนใจเข้าไปเยี่ยมชม วิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรม ของ
 ชาวกะเหรี่ยงคอยาว ดังนั้น จึงส่งผลทำให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาว มีรายได้หลักจากจำนวน
 นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมชมจากการขายสินค้า ของที่ระลึกและจากเงินค่าถ่ายรูปของนักท่องเที่ยว
 จึงสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามอัตภาพ

ในขณะเดียว กลับพบว่า มีผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวที่แสวงหารายได้จาก
 นักท่องเที่ยวในการเข้าไปเที่ยวชมหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวทั้ง 3 แห่ง โดยเฉพาะจากนักท่องเที่ยว
 ชาวต่างชาติที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทนำเที่ยวที่คิดค่านำเที่ยวชมกะเหรี่ยงคอยาวจำนวน
 ประมาณ 250 บาท โดยส่วนหนึ่งแบ่งให้กับผู้ดูแลหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว ทั้ง 3 หมู่บ้าน
 ตามสัดส่วน และผู้ดูแลกะเหรี่ยงคอยาวซึ่งเป็นเอกชน ที่เข้าไปบริหารจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงค
 ยาวมาตั้งแต่ต้น โดยที่ชนเผ่ากะเหรี่ยงคอยาว สมัครใจยินยอม ได้รับส่วนแบ่งส่วนหนึ่งจาก ผู้ดูแล
 สถานที่ ครอบครัวยละประมาณ 1,500 บาทต่อเดือน หรือได้รับสิ่งของ อื่น เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง
 เป็นต้น แล้วแต่สภาพเศรษฐกิจที่ต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งการมีวิถีชีวิตดังกล่าวกะเหรี่ยงคอยาว
 ถือว่าเป็นวิถีชีวิตที่ดีกว่า และอิสระกว่าการใช้ชีวิตในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ และ

ภาครัฐเองมีความยืดหยุ่นในการใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ บ่อยครั้งที่ปรากฏข่าวคราวเรื่องการได้รับผลประโยชน์หรือสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่อาจหาหลักฐานมายืนยันหรือพิสูจน์ความจริงได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อเท็จจริง คือ การใช้กะเหรี่ยงคอยาวในการดึงดูดให้ผู้คนทั่วโลกได้เข้าไปเยี่ยมชม สัมผัสกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน จนกล่าวได้ว่ากะเหรี่ยงคอยาว กลายมาเป็นสัญลักษณ์เชิงชุมชนนักท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับกรณีของชาวเผ่ากะเหรี่ยงคอยาว ที่เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวนทั้ง 3 แห่ง นั้น ภาครัฐไม่สามารถแยกสาเหตุการเข้ามาอาศัยอยู่ในในประเทศไทยที่ชัดเจนได้ว่า คนใดหนีภัยการสู้รบ หรือ คนใดเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภาครัฐยังไม่สามารถหาะบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ จนบางครั้งดูเหมือนกับการปล่อยปละละเลยไม่เข้มงวดต่อชาวเผ่ากะเหรี่ยงคอยาวเท่าที่ควร ตลอดจนระบบฐานข้อมูลที่ไม่ทันสมัยไม่สามารถตรวจสอบหรือระบุสถานะของบุคคลได้ สังเกตได้จากการที่ชาวเผ่ากะเหรี่ยงคอยาวแต่ละคนนั้นถือบัตรหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทให้สิทธิหน้าที่แตกต่างกันไป ประกอบกับนโยบายของผู้บริหารในระดับจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญหรือสนใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น การแก้ไขปรับปรุงความบกพร่องต่างๆ จึงดำเนินไปด้วยความเชื่องช้าหรือถ้าไม่เป็นประเด็น ได้เฉยหรือเกิดปัญหาขึ้นก็จะไม่มีการดำเนินการใดๆ รวมถึงการสานต่อนโยบายของผู้บริหารแต่ละท่านไม่มีความต่อเนื่อง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่เสร็จสิ้น เช่นเดียวกับสถานะของชาวเผ่ากะเหรี่ยงคอยาวที่เกิดขึ้นในวันนี้

จากปรากฏการณ์ที่เกิดกับชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่ภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการในพื้นที่ต่างแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากกะเหรี่ยงคอยาว การใช้กะเหรี่ยงคอยาวเป็นสัญลักษณ์การท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตลอดจนบทบาทของนโยบาย มาตรการ ภาครัฐต่อการบริหารจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาว จึงส่งผลทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาถึงพัฒนาการและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของชุมชนกะเหรี่ยงทั้ง 3 ชุมชนในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวของภาครัฐ ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ศึกษาถึงความต้องการของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาว แนวทางการจัดการของภาครัฐ ตลอดจนวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลของการจัดการหมู่บ้านกะเหรี่ยงของภาครัฐว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร อันจะนำไปสู่การเป็นข้อเสนอแนะแนวทางให้แก่ภาครัฐในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวต่อไปว่าควรมีการจัดการในรูปแบบใดเพื่อให้เกิดความสมดุล และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของชุมชนและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของกระบวนการจัดการของรัฐต่อชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ของภาครัฐไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานนโยบายการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวให้แก่หน่วยงานภาครัฐ

1.3 คำถามหลักในการวิจัย

1. ภาครัฐไทยในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวอย่างไรบ้าง
2. นโยบายและมาตรการในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวของภาครัฐไทยมีหลักการและเป้าหมายอย่างไร มีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด อย่างไร
3. ผลการดำเนินงานของภาครัฐทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ เป็นเช่นใด สามารถจัดการแก้ไขปัญหาให้ชุมชนได้หรือไม่อย่างไร
4. ปัญหาในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวที่ภาครัฐได้เข้าไปดำเนินการ มีหรือไม่ อย่างไร
5. แนวทางในการจัดการกะเหรี่ยงคอยาวที่ภาครัฐใช้มีความเหมาะสมหรือไม่ แนวทางที่เหมาะสมควรเป็นเช่นใด

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ได้รับรู้ถึงพัฒนาการของชุมชนและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นทีจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อสร้างความเข้าใจแก่คนภายนอกและรับรู้ถึงสภาพของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวมากยิ่งขึ้น
2. ได้รับรู้ถึงพัฒนาการของกระบวนการจัดการของรัฐต่อชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทุกภาคส่วนสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเป็นแนวทางในการตัดสินใจ การวางแผนนโยบาย ที่อาจมีผลกระทบกับกะเหรี่ยงคอยาวได้

3. ได้รู้ถึงผลการจัดการของภาครัฐต่อชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการจัดการที่ผ่านมา มาเป็นบทเรียนในการที่จะดำเนินกิจกรรม โครงการที่มีต่อกะเหรี่ยงคอยาวในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางให้แก่ภาครัฐไทยในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเพื่อให้เกิดความสมดุล และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนกะเหรี่ยงคอยาวและภาครัฐไทยในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

กะเหรี่ยงคอยาว หมายถึง ชาวกระยันหรือปะด่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

กระบวนการจัดการ หมายถึง นโยบาย แผนงาน มาตรการทางกฎหมายและแนวทางหรือวิธีการของภาครัฐในการจัดการชุมชนกะเหรี่ยงคอยาว

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นชาวไทยภูเขา คนไทย หรือกลุ่มชนอื่นๆที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ และให้หมายความรวมถึงบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย

ชุมชนบนพื้นที่สูง หมายถึง ชุมชนที่ชาวเขาชาติพันธุ์ต่างๆอยู่อาศัยทำกิน ได้แก่ กะเหรี่ยง แม้ว เย้า มูเซอ ลีซอ อีก้อ ลัวะ ถิ่น ขมุ และมลาบรืรวมทั้งพื้นที่ชนกลุ่มน้อยอื่นๆเช่น ปะหล่อง ตองสู๋ จินฮ่อ ไทยใหญ่ ไทยลื้อ คนไทยพื้นราบขึ้นไปอยู่อาศัยทำกินปะปนอยู่กับชาวเขา

บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หมายถึง บุคคลที่รัฐไทยยังพิสูจน์สถานะทางกฎหมายว่าด้วยสิทธิในสัญชาติไม่ได้ หรือพิสูจน์ได้แล้วว่า เป็นคนต่างด้าวก็ยังส่งกลับประเทศต้นทางไม่ได้ บัตรประเภทนี้จึงถูกออกให้บุคคลในสถานการณ์ดังกล่าวหลังจากการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎร เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้ใช้เป็นเอกสารรับรองตัวบุคคลในระหว่างรอการกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายใหม่ หรือรอการส่งกลับออกนอกประเทศไทย

