บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แทบทุกประเทศในโลกส่วนใหญ่มักจะประกอบไปด้วยชนหลายเชื้อชาติ หลายเผ่าพันธุ์อยู่ร่วมกันในสังคมของประเทศนั้น ๆ โดยกลุ่มชนที่มีจำนวนสมาชิกประชากรมากกว่าเรียกว่า "ชนกลุ่มใหญ่" ส่วนกลุ่มชนที่มีจำนวนสมาชิกประชากรน้อยกว่าเรียกว่า "ชนกลุ่มน้อย" โดยชนกลุ่มน้อยนี้จะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา อาทิ ภาษา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม หรือ จารีตประเพณี ตลอดจนความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างไปจากชนกลุ่มใหญ่ ทั้งนี้ในการอยู่ร่วมกันของชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยภายในประเทศหนึ่ง อาจมีความผูกพันกันในลักษณะของการผสมกลมกลืน (Assimilation) โดยที่ชนทั้งสองกลุ่มมีการยอมรับเอาวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของกันและกัน แม้ว่าชนกลุ่มน้อยจะรับหรือมีแนวโน้มจะรับเอาขนบธรรมเนียมประเพณีของชนกลุ่มใหญ่เสียเป็นส่วนมาก แต่ก็มีขนบธรรมเนียมประเพณีของชนกลุ่มน้อยบางอย่างที่ชนกลุ่มใหญ่ยอมรับในลักษณะของการผสมผสานทางวัฒนธรรม อาทิเช่น การผูกพันกันด้วยการแต่งงานระหว่างสมาชิกประชากรของทั้งสองกลุ่ม ทำให้การผสมกลมกลืนเป็นไปอย่างสนิทแน่นแฟ้น ซึ่งเป็นเสมือนตัวเร่งให้ความเป็นชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยค่อยหายไปได้อย่างดีที่สุด สำหรับปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น ปัจจัยด้านการศึกษาก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่นำไปสู่การผสมกลมกลืนกัน กล่าวคือ เมื่อระดับของความเจริญทางวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีหรือสติปัญญา รวมทั้งสภาพภูมิศาสตร์ของการตั้งถิ่นฐานอยู่ใกล้เคียงกัน ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนให้เกิดการผสมกลมกลืน ระหว่างชนกลุ่มใหญ่ กับชนกลุ่มน้อยได้ด้วยดี

ในบางประเทศที่ชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยมีความแตกต่างกันมากในด้านประวัติ-ศาสตร์ความเป็นมา เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ขนมธรรมเนียม และจารีตประเพณี ตลอดจนทัศนคติค่านิยม และความเชื่อ จนก่อให้เกิดความแตกแยกขัดแย้งกัน และไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปกติสุข โดยชนกลุ่มน้อยมักเกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกกดขี่ข่มเหงหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐบาลกลางซึ่งปกครองโดยชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้มักนำไปสู่การเรียกร้องขอแยกการปกครองตนเองออกจากชนกลุ่มใหญ่ ดังเช่นที่เคยปรากฏมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศและหลายภูมิภาคของโลก อาทิเช่น กรณีการแยกตัวของปากีสถานจากประเทศอินเดีย การ

แยกตัวออกเป็นรัฐอิสระของสิงคโปร์ จากที่เคยรวมอยู่กับสหพันธรัฐมาเลเซีย หลังจากที่ได้รับเอกราชเพียงช่วงระยะเวลาไม่นาน กรณีการแยกตัวเป็นรัฐอิสระปกครองตนเองของรัฐที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียตภายหลังจากที่เกิดการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น นอกจากนั้นมีอีกหลายภูมิภาคที่ยังคงมีปัญหาความขัดแย้งด้านเชื้อชาติที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ เป็นต้นว่าปัญหาความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติภายในพม่า เป็นปัญหาขัดแย้งที่มีการต่อสู้กันระหว่างชาวพม่าแท้ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่กับชนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่เป็นชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรงจนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องดังกล่าว และมีการสู้รบกันมาอย่างยาวนาน

อย่างไรก็ตาม ในอีกหลายประเทศที่มีสภาพความแตกต่างกันระหว่างชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ในลักษณะพหุสังคม (Pluralism) หรือ การรวมพวก (Integration) กล่าวคือ ทั้งชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยต่างยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเอง ทั้งวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ของตนไว้ ในขณะเดียวกันก็ยอมรับเอาวัฒนธรรมบางอย่างของอีกกลุ่มหนึ่ง ไว้ใช้ในการดำเนินชีวิตของตน ซึ่งการอยู่รวมกันเป็นพหุสังคมนี้ รัฐบาลกลางต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย ให้ยอมรับซึ่งกันและกัน และอยู่ร่วมกันได้โดยมิให้ชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกกีดกัน เอารัดเอาเปรียบ หรือเลือกปฏิบัติจากรัฐบาลกลางหรือจากกลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมิให้มีการดูหมิ่นเหยียดหยามจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งสภาพของประเทศไทยก็จัดอยู่ในลักษณะนี้ได้เช่นกัน กล่าวคือ ประชากรของประเทศไทย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ชนกลุ่มใหญ่คือคนไทยที่อยู่ในชุมชนเมืองหรือในพื้นราบ และชนกลุ่มน้อยคือ คนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นกลุ่มคนที่มี เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีที่แตกต่างไปจากชาวไทยพื้นราบ ซึ่งในสภาพปัจจุบันกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยของไทยได้อยู่ร่วมกันในลักษณะพหุสภาวะ (Pluralism) โดยชนทั้งสองกลุ่มต่างอยู่ร่วมกันและยอมรับในความแตกต่างทาง เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและแนวความเชื่อของกันและกัน

องค์ประกอบของประชากรไทยแบ่งตามเชื้อชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อย ชนกลุ่มน้อยของไทย ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่มหลายเชื้อชาติและหลายเผ่าพันธุ์ โดยอาศัยอยู่กระจัดกระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่สูงในเขตภาคเหนือ และพื้นที่ตามแนวชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแต่ละกลุ่มมีประวัติความเป็นมาดังนี้ (ชจัดภัย บุรุษพัฒน์ , 2538 : 7)

(1) ชาวจีน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์การอพยพเข้ามาของชาวจีน เข้ามาสู่ประเทศไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.2365 ในยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ส่วนใหญ่เป็นคนจีนจากบริเวณฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศจีน โดยเป็นกลุ่มชาวจีนใน 5 กลุ่ม ได้แก่ จีนกวางตุ้ง จีนฮกเกี้ยน จีนแต้จิ๋ว จีนแคะ และ จีนไหหลำ โดยในช่วงแรกของการอพยพเข้ามาของชาวจีนมีจำนวนประมาณ 200,000 คน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2498 ประชากรชาวจีนในไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 2,315,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้รวมทั้งชาวจีนต่างด้าวกับชาวจีนโดยวัฒนธรรม ปัจจุบันชาวจีนที่เป็นบุตรหลานของชาวจีนเหล่านี้ได้ผสมกลมกลืนเป็นคนไทยไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงมีชาวจีนที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยขณะนี้จำนวนประมาณ 240,000 คน และบุตรหลานชาวจีนเหล่านี้ได้อาศัยอยู่กระจัดกระจายทั่วไปโดยเฉพาะในแหล่งชุมชนหรือเมืองใหญ่ ๆ ของไทย

(2) ชาวญวนอพยพ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีชาวญวนจำนวนหนึ่งอพยพหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ปัจจุบันชาวญวนอพยพกลุ่มนั้นได้ผสมกลมกลืนเป็นคนไทยไปหมดสิ้นแล้ว เช่นเดียวกับบุตรหลานของชาวจีน แต่ยังคงมีชาวญวนที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2489 เนื่องจากหลบหนีการสู้รบต่อต้านฝรั่งเศสภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ใช้มาตรการควบคุมชาวญวนอพยพโดยให้อยู่ในพื้นที่ควบคุมซึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 7 จังหวัด คือ หนองคาย สกลนคร นครพนม อุบลราชธานี ยโสธร และมุกดาหาร ภาคใต้ 2 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี และ พัทลุง และ ในภาคตะวันออก 1 จังหวัด คือ ปราจีนบุรี ปัจจุบันมีจำนวนชาวญวนอพยพที่อยู่ในเขตจังหวัดควบคุมดังกล่าวรวมประมาณ 42,000 คน

(3) ชาวเขา เป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ไปจนถึงภาคตะวันตก ได้แก่ กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีชาวเขามากมายหลายเผ่า อาทิ แม้ว กะเหรี่ยง เย้า มูเซอ ลีซอ อีก้อ ฉิ่น ขมุ ลัวะ และผีตองเหลือง เป็นต้น โดยชาวเขาเหล่านี้มีปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านการเมืองการปกครอง ด้านการผลิตและค้ายาเสพติด การตัดไม้ทำลายป่า ด้านความแตกต่างกับคนไทยส่วนใหญ่ที่ชัดเจนเกี่ยวกับภาษา วัฒนธรรม และจารีตประเพณี แม้กระทั่งชนกลุ่ม

น้อยแต่ละเผ่าก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในความสนใจของทางราชการมาโดยตลอด ทั้งนี้ประมาณการณ์ว่าในปัจจุบันมีชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับสัญชาติไทยแล้วและยังไม่ได้รับสัญชาติไทย อยู่ในประเทศไทยรวมประมาณ 600,000 คน

(4) ชาวจีนฮ่อ เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากมลฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ.2492 ภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้ปกครองจีนแผ่นดินใหญ่ โดยชาวจีนฮ่อได้อพยพเข้าสู่ประเทศไทยผ่านประเทศพม่า ในปี พ.ศ.2504 หลังจากที่ได้ถูกทางการพม่าปราบปรามจึงได้หลบหนีเข้ามาในเขตภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ

4.1 อดีตทหารจีนคณะชาติสังกัดกองพลที่ 93

4.2 ชาวจีนฮ่อจากมณฑลยูนนาน

ทางรัฐบาลไทยได้เข้าไปจัดการกับปัญหานี้ โดยกำหนดให้ชาวจีนฮ่อตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ และ เชียงราย ปัจจุบันมีจำนวนชาวจีนฮ่อในพื้นที่ทั้งสองจังหวัดดังกล่าว ประมาณ 30,000 คน

(5) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าประกอบไปด้วยกลุ่มชนหลายเชื้อชาติ อาทิเช่น เชื้อชาติมอญ พม่าแท้ กะเหรี่ยง คะฉิ่น ไทยใหญ่ โดยแบ่งตามพื้นที่อยู่อาศัยและระยะเวลาที่อพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย ดังนี้

5.1 พวกที่อยู่อาศัยตามพื้นที่แนวชายแดนภาคเหนือไปจนถึงภาคตะวันตกที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก และ กาญจนบุรี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 47,000 คน เป็นกลุ่มที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทย เป็นระยะเวลาเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป โดยอาศัยอยู่ปะปนกับราษฎรไทย

5.2 พวกที่หลบหนีการสู้รบภายในประเทศพม่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่ทางราชการได้กำหนดพื้นที่ให้อยู่อาศัยโดยไม่ให้ปะปนกับราษฎรไทย โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้แก่ อำเภอแม่สะเรียง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอท่าสองยาง อำเภอแม่ระมาด อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ จังหวัดตาก และ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ปัจจุบันมีชนกลุ่มน้อยประเภทนี้จำนวนประมาณ 50,000 คน

5.3 พวกที่หลบหนีเข้าเมืองเพื่อเข้ามาหางานทำ ส่วนใหญ่มักจะหลบซ่อนอาศัยอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้างตามแหล่งชุมชนในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนตัวเลขที่ไม่

แน่นอน แต่คาดว่าจะมีประมาณ 500,000 คน โดยอาศัยอยู่กระจายตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

(6) ชาวไทยมุสลิม ประเทศไทยถือว่าชาวไทยมุสลิมมิใช่ชนกลุ่มน้อย เนื่องจากชาวไทยมุสลิมเหล่านี้ ได้อาศัยอยู่ในดินแดนแถบนี้มาตั้งเดิมควบคู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาติไทย แต่ชาวไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และ สงขลา เป็นคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 53 โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดที่มีชาวไทยมุสลิมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม จากความแตกต่างกันด้านการนับถือศาสนา ทำให้มีวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างไปยังประชากรส่วนใหญ่ซึ่งนับถือศาสนาพุทธ โดยเฉพาะมีชาวมุสลิมจำนวนมากที่ยังใช้ภาษายาวี และบางส่วนยังพูดภาษาไทยไม่ได้ ทำให้ชาวมุสลิมส่วนนี้ถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้จำนวนชาวไทยมุสลิมใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 2,723,000 คน

(7) ผู้อพยพอินโดจีน ประเทศไทยเคยมีผู้อพยพจากอินโดจีน อันมีสาเหตุเนื่องมาจากปัญหาการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้านแถบอินโดจีน คือ ลาว และ กัมพูชา ทำให้มีผู้อพยพจากทั้งสองประเทศหลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยจำนวนมาก โดยช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2535 มีผู้อพยพจากประเทศอินโดจีนเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนถึง 751,276 คน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา หลังจากที่สถานการณ์ภายในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นมีความสงบเรียบร้อยลงแล้ว ทางรัฐบาลไทยมีการดำเนินการส่งตัวผู้อพยพจากอินโดจีนไปอยู่ประเทศที่สาม และบางส่วนได้ส่งกลับประเทศเดิม ด้วยความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ทำให้ในปัจจุบันไม่มีชนกลุ่มน้อยประเภทนี้เหลืออยู่ในประเทศไทยแล้ว แต่ส่วนที่มีอยู่จริงในขณะนี้ คือ พวกที่หลบหนีเข้าเมืองเพื่อการประกอบอาชีพโดยแฝงตัวทำงานอยู่ตามพื้นที่จังหวัดชายแดนด้านติดต่อกับกัมพูชา และอีกส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล คาดว่ามีจำนวนประมาณกว่า 10,000 คน

จากการศึกษาองค์ประกอบของประชากรไทยที่เป็นชนกลุ่มน้อย ปรากฏข้อมูลว่าชนกลุ่มน้อยของไทยประกอบด้วยชนหลายกลุ่มหลายเผ่าพันธุ์ และนับวันชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ยิ่งจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มจะสามารถผสมกลมกลืนกลายเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ ทั้งความรู้สึกนึกคิด ภาษา และการผสานวัฒนธรรมประเพณีของตนเองเข้ากับชนกลุ่มใหญ่

ได้ดี เช่นชาวจีนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมืองต่าง ๆ และยังมีชนกลุ่มน้อยอีกหลายกลุ่มที่แม้จะอยู่อาศัย หรือตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็ยังมีความแตกต่างจากคนไทยส่วนใหญ่ ทั้งด้าน ภาษา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ทั้งนี้ถึงแม้ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับชนกลุ่มใหญ่ของประเทศจะไม่ปรากฏปัญหาความขัดแย้งที่ขัดเจนหรือรุนแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ แต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะยอมรับเอาวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ ของคนไทยซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ไปใช้ในวิถีการดำรงชีวิต ตลอดจนร่วมกิจกรรมกับชนส่วนใหญ่มากขึ้น แต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่ยังคงเป็นแหล่งต้นตอของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่แนวชายขอบ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจเข้าไปแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอด อาทิ การใช้นโยบายรวมพวก (Integration Policy) ด้วยการให้สัญชาติไทย รวมทั้งการให้สิทธิต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกับคนไทยพื้นราบโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มใหญ่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนของไทยที่ผ่านมา ก็พบว่ายังมีปัญหาอีกมากมายหลายประการที่ส่งผลกระทบก่อให้เกิดความไม่มั่นคง ซึ่งมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเนื่องมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จนกระทั่งบางครั้งได้เกิดเหตุรุนแรงเป็นปัญหากระทบกระทั่งระหว่างชนกลุ่มน้อยที่อยู่บนพื้นที่สูงกับชนกลุ่มใหญ่ที่อยู่ในพื้นราบ เกี่ยวกับการดำรงชีวิตและในการแย่งใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเข้าไปหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอยู่เสมอ นอกจากนั้นยังดูเหมือนว่าปัญหาที่มีที่มาจากชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นในอดีต และจนถึงปัจจุบันปัญหาหลาย ๆ ปัญหาก็ยังคงดำรงอยู่ อีกทั้งยังมีการพัฒนาการของสภาพปัญหาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาด้านยาเสพติด ที่ผ่านมาชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาจมีการเพาะปลูกพืชเสพติดไว้เพื่อเสพภายในกลุ่มของตนเอง ต่อมาก็ได้มีการพัฒนากลายเป็นการผลิตเพื่อการจำหน่าย ปัญหาด้านการบุกรุกทำลายป่าไม้และทรัพยากร ซึ่งก็ยังคงปรากฏอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การอพยพหลั่งไหลเข้ามาของชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาหางานทำในประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับจังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่หนึ่งที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หลายกลุ่ม โดยส่วนหนึ่งได้อยู่อาศัยและตั้งหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นชนกลุ่มน้อยที่

เพิ่งอพยพเข้ามาตั้งรกรากเมื่อไม่นานมานี่เอง ทั้งนี้โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการที่ทำให้เกิดการอพยพของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ อาทิ สภาพพื้นที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่จังหวัดเชียงรายมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และทางตอนใต้ของจีน ซึ่งประชากรของประเทศเหล่านี้สามารถข้ามเข้ามาได้โดยสะดวก จึงเกิดการย้ายถิ่นฐานเข้ามา อันมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ ปัญหาภายในประเทศของชนกลุ่มน้อยอันเนื่องมาจากการสู้รบ การถูกกดขี่ข่มเหง ปัญหาความอดอยากยากแค้น เป็นต้น จึงได้มีคนต่างชาติอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในจังหวัดเชียงรายโดยผิดกฎหมายด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น เพื่อตั้งหลักแหล่ง หนีภัยการเมือง หนีภัยจากการสู้รบ และรับจ้างแรงงาน โดยเริ่มเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมาดังนี้ (ข้อมูลประชากรชนกลุ่มน้อย สำนักงานจังหวัดเชียงราย , 2542 : 17)

(1) กลุ่มชาวไทยลื้อ เป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (สิบสองปันนา) สหภาพพม่า และ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ในระหว่างปี พ.ศ. 2480 – 2489 โดยมีเหตุผลเพื่อตั้งหลักแหล่งอยู่อาศัย ปัจจุบันมีจำนวน 7,460 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ได้รับสถานะคนต่างด้าวแล้ว จำนวน 2,022 คน และได้รับสัญชาติไทยแล้วจำนวน 601 คน

(2) กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ และ จีนฮ่ออิสระ โดยอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพ ได้อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ด้วยเหตุผลหนีภัยการเมือง ในระหว่างปี พ.ศ.2496 – 2506 ส่วนจีนฮ่ออิสระ หมายถึง จีนฮ่อที่อพยพเข้ามาโดยผิดกฎหมายภายหลังการสำรวจเมื่อปี พ.ศ.2521 ปัจจุบันกลุ่มนี้มีจำนวนดังนี้

- อดีตทหารจีนคณะชาติ มีจำนวน 5,268 คน
- จีนฮ่ออพยพ มีจำนวน 4,996 คน
- จีนฮ่ออิสระ มีจำนวน 6,186 คน

ปัจจุบันอดีตทหารจีนคณะชาติ และ จีนฮ่ออพยพได้รับสัญชาติไทยแล้ว จำนวน 3,337 คน

(3) กลุ่มพม่าพลัดถิ่น ได้แก่ชาวพม่าที่อพยพหนีภัยการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของรัฐบาลพม่า และได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งมีชาวพม่าพลัดถิ่นเข้ามาอยู่ในจังหวัดเชียงรายจำนวน 8,011 คน

(4) กลุ่มแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ แรงงานต่างชาติจากประเทศต่าง ๆ ที่หลบหนีเข้าเมืองมาอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเพื่อรับจ้างแรงงาน โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวและเจริญเติบโตสูง และต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ จากการประมาณการณ์เมื่อต้นปี พ.ศ.2539 คาดว่ามีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงรายจำนวนประมาณ 28,640 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติชาวพม่า

สำหรับปัญหาที่เกิดจากชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ซึ่งมีผลกระทบต่อหลาย ๆ ด้าน อาทิ ปัญหายาเสพติด ซึ่งพบว่าชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มมีส่วนสำคัญในการลักลอบผลิตและค้ายาเสพติด จนทำให้เกิดการแพร่ระบาดและสร้างปัญหาในสังคมไทยอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าและแหล่งต้นน้ำลำธารหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการบุกรุกถางป่าและเผาป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยหรือต้องการที่ทำกิน ปัญหาความปลอดภัยตามแนวชายแดน เนื่องจากชนกลุ่มน้อยได้อาศัยกระจัดกระจายอยู่ตามบริเวณชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเขาซึ่งทุรกันดารและห่างไกลเส้นทางคมนาคม ยากแก่การที่เจ้าหน้าที่จะเข้าถึง ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากชนกลุ่มน้อยยังขาดความรู้ในด้านเทคนิคการผลิตทำให้ผลผลิตต่ำ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบก่อให้เกิดความไม่มั่นคงตามแนวชายแดน และในบางประเด็นยังเป็นแหล่งต้นตอของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงการดำเนินนโยบายของรัฐอันเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ตลอดจนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุผลตามแนวนโยบายดังกล่าว รวมทั้งการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความเป็นอยู่และวิถีชีวิตดั้งเดิม ของชนกลุ่มน้อย และชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายรวมพวก ทั้งนี้โดยมีประเด็นหลักที่มุ่งทำการศึกษาดังนี้

(1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการดำเนินนโยบายรวมพวก (Integration Policy) ชนกลุ่มน้อยในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

(2) เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมที่จะมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาในการรวมพวกชนกลุ่มน้อย

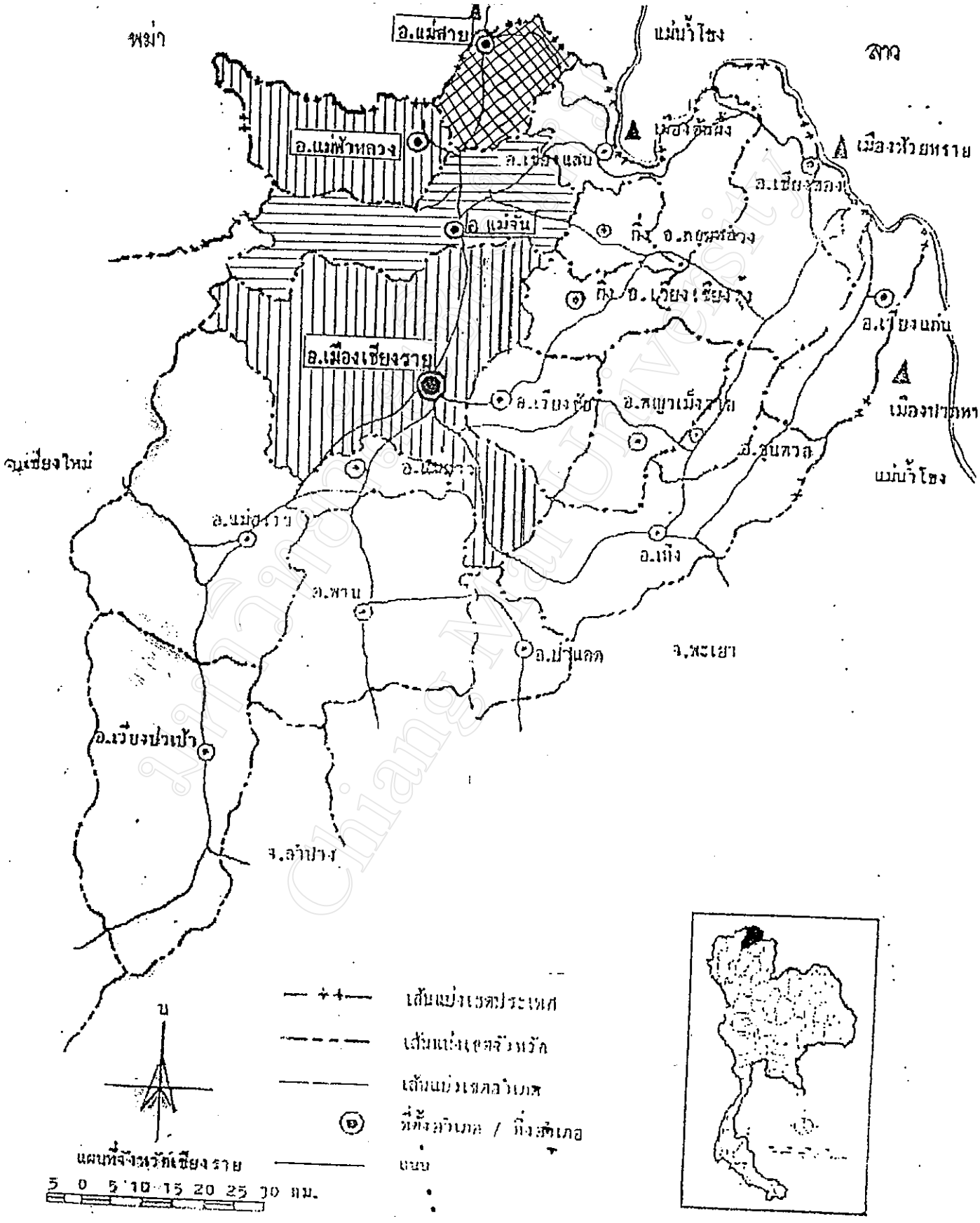
1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เนื่องจากมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หลายกลุ่ม และปัจจุบันปรากฏว่ามีปัญหาต่าง ๆ ที่มีสาเหตุจากชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ อาทิเช่น ปัญหาการให้สัญชาติไทย ปัญหาการลักลอบผลิตและค้ายาเสพติด ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ปัญหาการอพยพหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น ซึ่งถือว่ามีระดับความรุนแรงของปัญหาค่อนข้างมาก

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาจากกลุ่มประชากร คือ ชาวจีนฮ่อ ชาวเขาซึ่งมีเชื้อสายพม่า และ ชาวไทยลื้อ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมาย คือ อำเภอเมือง อำเภอแม่จัน อำเภอแม่ฟ้าหลวง และอำเภอแม่สาย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยกระจายอยู่ในพื้นที่สูงเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีพื้นที่เป้าหมายและการอยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อยดังนี้

พื้นที่	ชนกลุ่มน้อยที่อยู่อาศัย
อำเภอเมือง	ชาวเขา / ชาวไทยลื้อ
อำเภอแม่จัน	ชาวเขา / ชาวจีนฮ่อ / ชาวไทยลื้อ
อำเภอแม่ฟ้าหลวง	ชาวเขา / ชาวจีนฮ่อ / ชาวไทยลื้อ
อำเภอแม่สาย	ชาวไทยลื้อ / ชาวจีนฮ่อ

<u>แผนภูมิที่ 1</u> แสดงแผนที่จังหวัดเชียงราย และพื้นที่เป้าหมายในการทำวิจัย



1.4. สมมติฐาน

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานว่า **"ความแตกต่างทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อยเป็นอุปสรรคต่อนโยบายรวมพวก"** เนื่องจากชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความหลากหลายในการดำเนินวิถีชีวิต เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเรียนรู้ ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ในเชิงประยุกต์ กล่าวคือทำให้ทราบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินนโยบายรวมพวกชนกลุ่มน้อยยังไม่บรรลุผลตามที่มุ่งหวังไว้เท่าที่ควร รวมทั้งทราบข้อมูลความคิดเห็น/ทัศนคติของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จในโอกาสต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้มุ่งหวังถึงผลที่จะได้รับที่สำคัญคือ

(1) เพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แนวทางหรือนโยบายรวมพวกชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

(2) เพื่อเป็นข้อมูลเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการหามาตรการที่เหมาะสมหรือมาตรการเสริมการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น